

Organisation och individ vid krishantering

*Inträdesanförande i KKrVA avd V den 27 mars 2007 (Uppdaterat 2010)
av Karin Lindgren*

FLERA AV AKADEMIENS ledamöter har tagit upp temat om nationell krishantering (Stefenson, Sundelius, Riddarström, Ekberg, Lundgren). Andra har tagit upp frågor kring ledarskap vid krishantering (Salomonson, Eksborg, Kulling m fl) respektive under stress (Larsson). Ytterligare någon har diskuterat regeringskansliet som organisation och vad som saknas för krishantering (Gyldén).

Inom statsvetenskapen finns sedan länge forskning kring statens förvaltning, ofta baserad på Max Webers analys av byråkratin, publicerad 1922. Förvaltningsforskningen analyserar de organisationer (byråkratier) och individer (tjänstemän) som finns ”bakom” regeringen och statsråden (politikerna). Utgångspunkten är att byråkratin är en viktig stomme i en regerings styrning av staten. Frågor som ställs är t ex vem som utför vad, vem som reglerar vad och vem som kontrollerar vad – formellt, reellt och normativt. I forskning om den svenska statsförvaltningen studeras bl a regeringskansliets utformning. Svenska förvaltningsforskare konstaterar att den dokumenterade kunskapen om dess inre liv är förhållandevis liten.¹

Eftersom jag både i mitt yrke och i min forskning har krishantering som fokus, kommer mitt inträdesanförande ges utifrån ett krishanteringsperspektiv. Genom detta

anförande vill jag – för det första – bidra till förvaltningsforskningen genom en beskrivning av regeringskansliets tre roller vid krishantering samt var olika funktioner närmast sorterar inom ramen för dessa roller. Även om mitt primära fokus i denna beskrivning är regeringskansliet, tar jag i viss mån även upp regeringens uppgifter. Baserat på min avhandling, som bl a handlar om beslutsfattande under press, kommer jag – för det andra – resonera kring olika krisdefinitioner och hur dessa kan utvecklas som ett verktyg för lärande. Jag kommer dock inte i något avseende inkludera politiska dimensioner eller värderingar om beslutsfattande och agerande. Jag tar inte heller med politiska funktioner såsom t ex statssekreterare eller politiskt sakkunniga.

Min egen erfarenhet gör att jag lägger stor vikt vid att precisera osäkerhetsfaktorn och hur den samlade osäkerheten i en krishanteringssituation kan reduceras. Som jag senare kommer att utveckla anser jag att osäkerheten har två dimensioner: oklarheter och ovissheter. Oklarheter kan reduceras, om än med viss möda, medan ovissheter är mer opåverkbara. Detta gäller oavsett organisation. För regeringskansliet tillkommer dock den extra dimensionen att organisationen har flera roller som alla ska

fungera vid krishantering, såväl var för sig som samtidigt och parallellt.

Utifrån ovanstående kan konstateras att mitt inträdesanförande kommer att ha såväl ett organisatoriskt som ett individuellt perspektiv samt att det förhoppningsvis även kommer att bidra till Akademiens tema nationell krishantering. Allt som sägs här är helt mina egna åsikter.

Relaterad forskning och annat underlag

Den svenska förvaltningsforskningen gäller ett studium av regeringen och regeringskansliets arbete under normala förhållanden. Den svenska krishanteringsforskningen kan sägas vara ett studium av detsamma ”på knivspetsen”.² I vardagen sker arbetet i årliga processer, t ex lagstiftnings- eller budgetprocessen, i en strävan att uppnå eller upprätthålla olika politiska mål och värden. Beslutsfattandet sker efter perioder av analys och beredning där ärenden stöts och blöts utifrån olika aspekter. Vid krishantering är arbetet under en kortare period – ofta räknat i timmar och dagar – i stället fokuserat på att skydda viktiga värden (t ex befolkningens liv och hälsa), med krav på snabba beslut under genuin osäkerhet.

Även inom psykologin studeras beslutsfattande i ”svårt läge”. Denna forskning lyfter fram faktorer som har betydelse för individens ledarskap under svåra förhållanden – exempelvis faktorer i omgivningen, i organisationen och i gruppen – samt hur ledarskapet utövas under stress.³ Det finns två typer av sk stressorer: inom respektive utanför individen. Enligt Richard Lazarus generella stressteori är stress ”en relation mellan individen och dennes omgivning, där individen uppfattar att hennes resurser prövas hårt eller överskrids. Det

som framkallar stress benämns stressorer och dessa kan vara av såväl yttre omgivningsframkallande karaktär, eller av inre självframkallande karaktär”.⁴ I min egen forskning skiljer jag på de två typerna av stressorer och benämner de yttre faktorerna *press* och de inre *stress*.

Stressforskare lyfter vidare fram hur individen bemästrar eller klarar av situationen under svåra förhållanden. Enligt stressforskningen föreligger samtidigt två typer av ansträngningar, dels försök att bemästra själva problemet (probleminriktad stresshantering), dels ansträngningar för att påverka de känslor som väcks, t ex rädsla eller vrede (känslomässig stresshantering). En ökande stressnivå behöver inte nödvändigtvis försämra den mentala förmågan att fatta beslut om stressnivån samtidigt balanseras med en hög kapacitet att bemästra situationen. Denna relation mellan stress och förmåga att klara av situationen beskrivs i form av en inverterad U-kurva. Förenklat kan det beskrivas på följande sätt: frånvaro av stress leder till lägre förmåga (p g a låg motivation), en stress på medelnivå leder till hög förmåga (p g a ökad uppmärksamhet och motivation) medan extremt hög stress åter igen leder till försämrad förmåga (p g a t ex tunnelseende).⁵ I min forskning kring beslutsfattande under press använder jag den inverterade U-kurvan för att beskriva tre nivåer av press och hur de olika nivåerna kan påverka beslutens innehåll.

I detta inträdesanförande kommer jag att kombinera ovan nämnda forskningsresultat för att precisera olika krisdefinitioner som ett verktyg för lärande i både ett organisatoriskt och ett individuellt perspektiv. Jag börjar dock med en beskrivning av Regeringskansliets tre roller och olika funktioner inom ramen för dessa tre roller. Min redogörelse av Regeringskansliet speglar

förhållandena sommaren 2010. Som underlag för anförandet använder jag svensk förvaltningsforskning, forskning (andras och min egen) i ämnet krishantering, tidigare inträdesanföranden i Akademien, utredningar om Regeringskansliet och egen praktisk erfarenhet från krishantering inom Regeringskansliet.

Regeringskansliets tre roller⁶

Regeringen och Regeringskansliet är två olika myndigheter⁷, vilka vid en allvarlig händelse eller situation samtidigt och parallellt kan ha flera olika roller och flera olika uppgifter. Regeringens roll är att vara nationellt samordningsansvarig och dess yttersta uppgift är att styra riket. Regeringen kan sägas ha två övergripande uppgifter, dels att säkerställa en effektiv krishantering, dels att i rätt tid och med rätt information kunna kommunicera med allmänhet och media.⁸

Regeringskansliet, som består av Statsrådsberedningen, departementen och Förvaltningsavdelningen, har tre roller:

- Regeringskansliet som regeringens stab,
- Regeringskansliet som organisation (myndighet), och
- Regeringskansliet som myndighetsutövare mot enskilda utomlands.

De tre rollerna kan övergripande och förklarat beskrivas på följande sätt.

Regeringskansliets primära roll är att vara regeringens stabsorgan och dess uppgift som sådant är att vara beredande organ för regeringens ärenden, exempelvis förslag till riksdagen, styrning av myndigheter eller relation gentemot en annan stat. Rollen som regeringens stab finns även i regeringsformen: ”För beredning av regeringsärenden skall finnas ett regeringskansli. I detta ingår departement med skilda

verksamhetsgrenar. Regeringen fördelar ärendena mellan departementen. Statsministern utser bland statsråden chefer för departementen.”⁹ Huvudsakligt ansvar för uppgifterna inom ramen för regeringens stab har således respektive verksamhetsansvarigt statsråd och respektive departement. Primärt fokus är ”utåt” från Regeringskansliet, nationellt och i relation till annan stat.

Därutöver är Regeringskansliet också förvaltningsmyndighet under regeringen och har som sådan uppgifter inom ramen för den egna organisationen och gentemot de egna medarbetarna, exempelvis ledning och styrning, arbetsgivar- eller lokalfrågor.¹⁰ Statsministern är även chef för Regeringskansliet.¹¹ Under myndighetschefen är det förvaltningschefen i Regeringskansliet och Förvaltningsavdelningen som har ett huvudsakligt ansvar för nämnda uppgifter, vilka i stor utsträckning rör flera departement. Primärt fokus är ”inåt” mot Regeringskansliet och lokalt.

Regeringskansliets tredje roll är att vara myndighetsutövare mot enskilda utomlands. Konsulära uppgifter, såsom exempelvis konsulärt bistånd till enskilda utomlands eller operativt ansvar vid kris- och katastrofsituationer utomlands som drabbar många svenskar, ligger inom ramen för denna roll.¹² Det är myndigheten Regeringskansliet, genom Utrikesdepartementet, och utlandsmyndigheterna som är myndighetsutövare. Det är således inte regeringen som har denna uppgift. Utlandsmyndigheterna, som lyder under Regeringskansliet,¹³ kan även behöva ha kontakter med andra svenska myndigheter om exempelvis ett evakueringsbehov uppstår. Huvudsakligt ansvar för uppgifter i rollen som myndighetsutövare har Utrikesdepartementet. Primärt fokus är ”utåt” från Regeringskansliet och internationellt.

De tre rollerna illustreras i figur 1 nedan.

Alla tre rollerna måste upprätthållas vid allvarliga händelser eller situationer, dels var och en för sig, dels alla parallellt samtidigt.¹⁴ Jag redogör för detta i de kommande avsnitten. Jag vill här påminna om att jag utöver statsråden inte har inkluderat politiska funktioner i redogörelsen, t ex statssekreterare vilka organisatoriskt finns mellan departementscheferna (statsråden) och de opolitiska chefstjänstemännen.

Som regeringens stab

Inträffade händelser och situationer under senare år såsom stormen Gudrun och den svenska hanteringen av fågelinfluensan, är exempel där uppgifter i huvudsak återfinns inom Regeringskansliets första roll som regeringens stab. Uppgifterna vid sådana händelser är koncentrerade till stödet till regeringen i dess uppgift att säkerställa en effektiv krishantering. Som tidigare konstaterats styr regeringen riket och är ytterst ansvarig på nationell nivå, och i dessa

uppgifter ger Regeringskansliet regeringen stöd såsom dess stab. Berörda funktioner vid sådana händelser av nationell dignitet är framför allt sakenheter inom ansvariga departement och dess huvudmän, handläggare med specialistkompetens inom berört område, departementets expeditionschef och ytterst det verksamhetsansvariga statsrådet. Chefstjänstemännen på departementet har en ledningsfunktion.¹⁵ I larmskedet kan departementens tjänsteman i beredskap ha uppgifter.

Diskoteksbranden i Göteborg 1998 eller förlisningen av m/s *Estonia* 1994 är andra exempel på händelser som återfinns inom roll ett. Vid dessa händelser stod regeringens uppgift att kommunicera med allmänhet och media mer i fokus. Även i sådana uppgifter ger Regeringskansliet stöd till regeringen. Berörda funktioner är vid sådana händelser, förutom sakenheter med flera, även press- och informationsansvariga.

Sedan tillkomsten av Statsrådsberedningens kansli för krishantering (åren 2006–2008, enheten för beredskap och analys)

Figur 1. En förenklad och renodlad beskrivning av Regeringskansliets (RK:s) tre roller samt dess uppgifter och fokus i de tre rollerna.

RK har tre roller och därmed tre uppgifter	Huvudsakligt ansvar	Fokus
RK som regeringens stab	Utåt mot riksdagen, myndigheter och andra stater (beredande organ)	Departementen	Nationellt och relation till annan stat
RK som organisation (myndighet)	Inåt mot den egna organisationen och de egna medarbetarna	Förvaltningschefen i RK. Förvaltningsavdelningen.	Lokalt
RK som myndighetsutövare	Utåt mot enskilda utomlands	Utrikesdepartementet	Internationellt

har denna funktion uppgifter vid händelser som engagerar Regeringskansliet såsom regeringens stab, till exempel i larmskedet genom funktionen omvärldsbevakning eller vid behov av samordning mellan flera departement. Om behov av regeringssammanträde föreligger kan även rättschefen i Statsrådsberedningen behöva agera. Vid ett utdraget förlopp över flera dagar kan dessutom enheter inom Förvaltningsavdelningen bli påverkade i ett andra led, t ex genom utökat öppethållande av receptioner eller stöd till press- eller informationsansvariga på departementen.

I Regeringskansliets första roll som stab finns även uppgifter som avser Sveriges relation till annan stat. Även EU-perspektivet finns i denna roll, exempelvis samordning mellan EU-länderna vid eventuella behov av krishanteringsåtgärder (t ex aktivering av CCA, Crisis Coordination Arrangements). Funktioner med uppgifter i detta är dels sakenheterna på departementen, dels kansliet för krishantering och EU-kansliet inom Statsrådsberedningen.

Vid behov agerar statsministern vid denna typ av händelser i sin roll som regeringschef och statsråden som verksamhetsansvariga. Fokus är nationellt och ”utåt”, till exempel mot myndigheter, gentemot riksdagen eller annan stat.

Såsom organisation (myndighet) under regeringen

Exempel på händelser eller situationer som hanteras inom ramen för Regeringskansliets andra roll, såsom organisation (myndighet), är t ex föremål i kansliets närområde i Klarakvarteren i Stockholm som kan förorsaka skada, medvetet eller omedvetet. Andra exempel där händelsen hantteras inom ramen för Regeringskansliets roll

som organisation är brandincidenter och sjukdomsfall.

Karaktäristiskt för denna typ av händelser är att uppgifterna är riktade inåt mot den egna organisationen, till exempel för att skydda sina medarbetare eller sin information. Uppgifterna varierar från hantering av eventuell utrymning av hus, bevakning och samband med polis och räddningstjänst på lokal nivå till hantering av psykologiskt krisstöd till enskilda eller grupp av medarbetare. Funktioner som är berörda är i huvudsak Förvaltningsavdelningens (FA) enheter, men ofta även departementens säkerhetschefer och personalansvariga samt olika enhetschefer i sin funktion som arbetsgivare. I inledningskedet kan även funktionen FA-chef i beredskap ha uppgifter.

I ett myndighetsperspektiv, och när händelser eller situationer är regeringskansliövergripande och rör flera kvarter eller flera departement, berörs myndighetschefen (dvs. statsministern, se även figur 2 beträffande politiska och opolitiska funktioner). Förvaltningschefen i Regeringskansliet, med placering i Statsrådsberedningen, som är tillika chef för Förvaltningsavdelningen kan behöva agera i och med att berörda enheter huvudsakligen finns inom Förvaltningsavdelningen. Statsråden agerar vid behov i sin funktion som departementschef. Om händelsen rör Regeringskansliets säkerhetsskydd har kanslisäkerhetschefen uppgifter. Även funktionen som personaldirektör kan vara berörd i det fall många medarbetare är drabbade, vid behov i sin funktion som ordförande för Regeringskansliets interna grupp för psykosocialt omhändertagande. Chefstjänstemännen på departementet har även här en ledningsfunktion, i den mån det egna departementet är berört.

Primärt fokus i denna andra roll för Regeringskansliet är ”inåt” och lokalt. Lo-

kalt i detta sammanhang är samtliga de platser där Regeringskansliet är verksamt och har medarbetare, till exempel i de olika husen i Klarakvarteren i Stockholm, vid kommittéorterna och vid utlandsmyndigheterna. Antalet medarbetare i Regeringskansliet är ca 4 800 personer.¹⁶

Myndighetsutövare mot enskilda utomlands

Exempel på händelser eller situationer som hanterats inom ramen för Regeringskansliets tredje roll, såsom myndighetsutövare mot enskilda utomlands, är hanteringen av konsekvenserna för enskilda med anledning av bomberna på Bali åren 2002 och 2005, flodvågskatastrofen på annandag jul 2004 och evakueringen av svenskar från Libanon sommaren 2006.

Uppgifterna i denna tredje roll styrs av att det handlar om myndighetsutövning. I Förvaltningslagen används begreppet myndighetsutövning genomgående med uttrycket ”mot någon enskild” och innebär befogenheter att för enskild bestämma bland annat förmån eller skyldighet.¹⁷

Varje utlandsmyndighet ska hålla beredskap för egen del och för att bistå svenska medborgare med skydd, evakuering och andra åtgärder som kan behöva vidtas vid kris- eller katastrofsituationer eller därmed jämförliga händelser i stationeringslandet eller dess närhet.¹⁸ Därutöver ska utlandsmyndigheten, när en naturkatastrof eller svår olycka inträffat inom verksamhetsområdet, bland annat genast undersöka om någon svensk medborgare avlidit eller skadats.¹⁹ Berörda funktioner inom Regeringskansliet finns framför allt inom Utrikesdepartementet. Om enskilda kan eller har drabbats kan berörd enhet utöka bemanningen med snabbinsatsstyrka

och konsulär beredskapsstyrka. Vid större konsulära kriser kan beredskapsgruppen sammankallas för att samordna krishanteringen, främst inom Regeringskansliet. Om krisen är av en sådan omfattning att även andra myndigheter blir involverade kan beredskapsgruppen övergå i nationella samverkansgruppen. Utanför ordinarie arbetstid finns olika beredskapsfunktioner inom departementet.

Primärt fokus i denna tredje roll för Regeringskansliet är således ”utåt” från Regeringskansliet och internationellt, med koncentration på enskilda utomlands.

Då två eller tre roller berörs samtidigt

Ovanstående beskrivning illustrerar Regeringskansliets tre roller och sådana händelser som hanteras inom ramen för dessa. Det finns dock även händelser eller situationer som är mer komplexa och svårare, t ex när två eller alla tre rollerna berörs samtidigt och parallellt. Vissa händelser kan även ”vandra” mellan de olika rollerna beroende på händelseutvecklingen. Hanteringen till följd av flodvågskatastrofen 2004 är utförligt beskriven av 2005 års katastrofkommission²⁰ och kan få illustrera en sådan ”vandring”. Inom Regeringskansliets roll ett larmades berörda av Försvarsdepartementet. Regeringskansliets hantering började i roll tre, det vill säga myndighetsutövning mot enskilda utomlands, genom Utrikesdepartementets konsulära enhet och berörda utlandsmyndigheter. Relativt snabbt behövdes stöd från Förvaltningsavdelningen, bland annat genom utökad öppethållande i Regeringskansliets växel. Även andra uppgifter utfördes inom roll två, t ex aktiverades den interna gruppen för psykosocialt omhändertagande för att dels försöka

utröna om några egna medarbetare fanns bland de drabbade, dels för att stödja de medarbetare som tog emot telefonsamtal från drabbade eller anhöriga. När svenska medborgare återkom till Sverige fick Socialdepartementet många uppgifter, då i Regeringskansliets roll ett.

En händelse eller situation kan också beröra två av Regeringskansliets roller samtidigt. En sådan situation var hanteringen av fågelinfluensan, då departementen agerade i rollen som regeringens stab avseende hanteringen i landet, medan Förvaltningsavdelningen parallellt agerade i rollen som organisation (myndighet) för hantering av situationen i Klarakvarteren. En illustration av parallelliteten är den situation som uppstod när personer i skyddsutrustning anlände till ett kvarter i Klara för att hämta döda fåglar på taket, samtidigt som ansvarigt departement som fanns i kvarteret skulle hantera situationen nationellt.

Slutligen finns det åtminstone en situation då alla tre roller påverkas parallellt, nämligen vid pandemi. I ett sådant scenario kan en eller flera utlandsmyndigheter och Utrikesdepartement behöva agera (roll tre), och, då pandemin även drabbar Sverige, andra departement för den nationella hanteringen (roll ett) och därefter, eller samtidigt, Förvaltningsavdelningen samt personalfunktionerna på departementen för hanteringen av situationen på Regeringskansliet om egna medarbetare insjuknar (roll två).

Oavsett vilken roll som är mest berörd behöver oftast någon eller några funktioner inom Statsrådsberedningen agera. Jag finner således skäl att fördjupa mig något ytterligare i Statsrådsberedningens roll och vilka funktioner som finns där.

Övergripande funktioner

Statsrådsberedningen har två roller, dels att samordna det politiska innehållet och arbetet i Regeringskansliet som regeringens stab, dels att leda Regeringskansliet som myndighet. Statsministerns tredje funktion, utöver regeringschef och myndighetschef, är att vara chef för Statsrådsberedningen. Statsrådsberedningens uppgifter kan förenklat sägas vara att leda och samordna arbetet i Regeringskansliet och att samordna den svenska EU-politiken.

Regeringskansliets konstruktion med styrning och ledning i flera roller innebär att det under statsministern finns ett flertal chefstjänstemän med uppgifter i olika regeringskansliövergripande funktioner. Jag kommer här att redogöra för vilka av dessa funktioner som närmast sorterar under statsministern som regeringschef respektive under statsministern som myndighetschef, d v s Regeringskansliets roll ett och två. Det bör noteras att beskrivningen i flera delar är en förenkling, men min förhoppning är att en förståelse av funktionernas uppgifter kan underlättas genom en beskrivning av var funktionen närmast sorterar.

I Statsrådsberedningen finns fem politiska chefstjänstemän med olika regeringskansliövergripande funktioner. Chefstjänstemännen är förvaltningschefen, rättschefen, chefstjänstemannen för krishantering, personaldirektören och EU-kansliets²¹ chef. Därutöver finns funktionen kanslisäkerhetschef, en funktion som innehas av rättschefen.²² Utöver detta finns även uppgiften som chef för Förvaltningsavdelningen, vilken som nämnts tidigare är en tillikauppgift för förvaltningschefen i Regeringskansliet.²³ Samtliga dessa funktioner har, i varierande omfattning,

regeringskansliövergripande uppgifter vid allvarliga händelser.

Med en grov förenkling kan sägas att perspektivet för regeringschefen är regeringens uppgift att styra riket. Fokus i denna roll är, vid till exempel krishantering, tillståndet i samhället och för Sverige samt relation till andra stater, inklusive EU. Myndighetschefens perspektiv, med samma grova förenkling, kan sägas vara uppgiften att leda Regeringskansliet. Fokus blir tillståndet i Regeringskansliet.

Under statsministern som regeringschef finns i huvudsak funktionerna chefstjänstemannen för krishantering, rättschefen i Statsrådsberedningen²⁴ och EU-kansliets chef. Under statsministern som myndighetschef sorterar funktionerna förvaltningschefen och kanslisäkerhetschefen. Under för-

valtningschefen i Regeringskansliet sorterar i sin tur personaldirektören.

Var de olika funktionerna närmast hör hemma samt hur de förhåller sig till varandra illustreras i figur 2 nedan.

Summeras det ovan sagda kan det konstateras att olika funktioner inom Statsrådsberedningen, departementen och Förvaltningsavdelningen har uppgifter vid allvarliga händelser, dock i olika omfattning. Vilka befattningshavare som agerar beror också på händelsens art och omfattning. I komplexa situationer kan flera av Regeringskansliets roller vara berörda samtidigt, vilket kan få effekten att en och samma individ som innehar mer än en funktion kan behöva agera i alla roller samtidigt. Oavsett detta måste Regeringskansliet fortsätta att fungera, även i komplexa situationer och

Figur 2. Statsministerns stöd inom Statsrådsberedningen, beskrivet utifrån statsministerns två funktioner som regeringschef respektive myndighetschef.

Statsministerns roll och perspektiv	RK:s* roll/uppgifter	Statsministerns stöd inom SB*, per funktion
<p>Regeringschef</p> <p>Regeringens uppgift att styra riket.</p> <p>Tillståndet i samhället och för Sverige samt relation till annan stat.</p>	<p>RK som regeringens stab</p> <p>Utåt mot riksdagen, myndigheter och annan stat (beredande organ)</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Chefstjänstemannen för krishantering • Rättschefen i SB • EU-kansliets chef **
<p>Myndighetschef</p> <p>Myndighetschefens uppgift att leda Regeringskansliet</p> <p>Tillståndet i Regeringskansliet</p>	<p>RK som organisation</p> <p>Inåt mot den egna organisationen och de egna medarbetarna</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Förvaltningschefen i RK • Kanslisäkerhetschefen *** • Personaldirektören ****

* RK = Regeringskansliet; SB = Statsrådsberedningen;. Figur 2 inkluderar opolitiska funktioner. Utöver dessa tillkommer ett flertal statssekreterare och politiskt sakkunniga. Statsministerns statssekreterare ansvarar närmast under statsministern för ledning och fördelning av arbetet i SB (se 2 § Statsrådsberedningens arbetsordning). ** Inom SB finns även EU-ministern. *** Tillikauppgift för rättschefen i SB. **** Under förvaltningschefen i RK.

när hanteringen behöver fortsätta dygnet runt i flera dagar.

Här lämnar jag tillfälligt beskrivningen av Regeringskansliet och övergår till att föra samman det individuella och organisatoriska perspektivet av en kris. En organisation bärs upp av de medarbetare som arbetar där. Det är därför av vikt att det finns en samstämmighet mellan de organisatoriska och individuella perspektiven, särskilt vid krishantering.

Individ respektive organisation vid krishantering

Definitionen av en kris, utgående från individens perspektiv, är att betydande värden står på spel (hotas), begränsad tid står till förfogande och omständigheterna präglas av betydande osäkerhet.²⁵ För individen är detta en pressad situation. I förmågetermer kan detta uttryckas som att den individuella beslutfattaren måste ha förmåga att fatta beslut under press. Press kan sägas vara summan av upplevt hot och de yttre krav som ställs.²⁶

En faktor som ökar pressen är individens upplevda ansvar att försvara de hotade värdena. Faktorer som å andra sidan minskar pressen är individens ”färdighet”, t ex beslutsförmåga, erfarenhet eller att problemet är välbekant. En annorlunda faktor som också minskar pressen är förstås om problemet upplevs som perifert – det är någon annans ansvar och problem.

För att övergå till den definition av kris som utgår från organisationsperspektivet är det en situation som kan hota nödvändiga funktioner i samhällsviktig verksamhet, uppstår hastigt, oväntat och utan förvarning (eller det finns ett hot eller en risk för att ett sådant läge kan uppstå), kräver brådskande beslut och samverkan med andra aktörer samt utgör allvarliga situationer inom myndighetens ansvarsområde.²⁷ Om även detta uttrycks i förmåge- eller ”färdighetstermer”, här för organisationen som helhet, kan det uttryckas som att det måste finnas en färdighet att utföra organisationens uppgifter även vid allvarliga händelser (kriser). Individens ansvar

Figur 3: Definition av kris utifrån individens respektive organisationens perspektiv

Individens perspektiv (ansvarig beslutfattare)	Organisationens perspektiv (inom vilken ansvarig beslutfattare verkar)
Betydande värden står på spel (hotas).	Hotar nödvändiga funktioner i samhällsviktig verksamhet.
Begränsad tid står till förfogande.	Uppstår hastigt, oväntat och utan förvarning. Kräver brådskande beslut och samverkan med andra aktörer.
Omständigheterna präglas av betydande osäkerhet.	
	Utgör allvarliga situationer inom myndighetens ansvarsområde.

Baserat på Sundelius et al 1997, se not 25 (individen) respektive 9 § förordning (2006:942) om krisberedskap och höjd beredskap (organisationen).

och uppgifter är, förstås, en del av organisationens uppgifter.

När de två definitionerna av kris jämförs går det att se att vissa punkter är parallella, men att det även finns luckor. Jag illustrerar detta förhållande i figur 3 på föregående sida.

Olika individer inom en organisation har skilda erfarenheter, en unik ”ryggsäck” och varierande språkbruk. Vid krishantering med snabb process kan sådana bakomliggande faktorer förorsaka oklarheter och missförstånd. Inom olika discipliner har definitioner stor vikt och jag är själv av åsikten att definitioner av olika begrepp och fenomen har stort värde. Vid exempelvis utbildning och övning i krishantering kan de dels utnyttjas i syfte att skapa gemensam referensram, dels överföra kunskap mellan teori och praktik, och vice versa.

För att en krisdefinition ska vara praktiskt användbar *före* en händelse – och inte enbart för att man i efterhand ska kunna konstatera att en kris har ägt rum – får den dock inte vara oprecis. Både forskare och beslutsfattare måste kunna använda den. En definition kan ses som en vägledning och ska som sådan kunna användas både för att utveckla individens och organisationens färdigheter och för att förmedla erfarenhetsbaserad kunskap. Definitionerna behöver preciseras (operationaliseras) dels för att kunna ge mer exakt vägledning inför agerande, dels för att få skarpare indikatorer i forskningen. Framför allt behöver ”restposten”, d v s omständigheterna präglas av betydande osäkerhet – tredje raden i vänster spalt, figur 3 – delas upp i flera, mer säkra och tydliga beståndsdelar.

I det följande kommer jag därför att utveckla de begreppsliga definitionerna till operationaliserade dito genom att para ihop de två perspektiven ovan. Jag inleder

med osäkerhet och brådskande beslut, för att därefter precisera värden och samhällsviktig verksamhet.

Osäkerhet och brådskande beslut²⁸

Osäkerhet och säkerhet har flera olika betydelser, vilket innebär att klarhet om vad som avses är en första precisering. I den krisdefinition ovan som utgår från individens perspektiv kan ordet osäkerhet översättas med orden ovisshet, bryderi eller oklarhet. Motsatsen säkerhet betyder i det här sammanhanget således visshet, insikt eller klarhet. Säkerhet i betydelsen skydd (av hotade värden) återkommer jag till i nästa avsnitt.

En viktig faktor rörande osäkerhet är individens upplevelse av om det går att påverka situationen eller inte. Skälet till att individen måste agera (fatta beslut) är att ett problem måste hanteras. Individen ställer sig då frågor som Vad är det som händer? Ska jag göra något? Vad kan jag göra? Osäkerheten (ovissheten) emanerar oftast från informationsbrist, men kan även uppstå vid informationsöverflöd. Reaktionen är oftast att söka mer information och möjliga alternativ. Vid en allvarlig händelse eller situation är dock oftast de problem som ska hanteras ostrukturerade och komplexa, där beslutsalternativet inte är givet. Om problemet därutöver är oförklarligt, diffust eller obekant ökar osäkerheten, särskilt om individen har begränsad erfarenhet. En situation som upplevs som påverkbar – t ex då individen upplever att han/hon kan få svar på de uppkomna frågorna – är således mindre osäker än en upplevd opåverkbar situation.²⁹

Enligt etablerade krishanteringstester är osäkerheten störst inledningsvis samtidigt som en organisation förväntas agera

snabbt. Ett särskilt viktigt moment är således ”vid” krishantering, tidsmässigt mellan ”före” och ”under”. Både individ- och organisationsdefinitionen skulle därmed vinnna på att man preciserar osäkerhetsfaktorn, bl a för att kunna använda den i syfte att minska osäkerheten i inledningskedet.

För att övergå till brådskande beslut anges i den krisdefinition som utgår från organisationen, att situationen uppstår hastigt, oväntat och utan förvarning samt kräver brådskande beslut och samverkan med andra aktörer. I individperspektivet är frågan om beslut underförstådd – definitionen utgår från ansvarig beslutsfattare. Ibland framhålls att olika former av krishantering alltid pågår, vilket alltså innebär att särskild utbildning kring krishantering är överflödig. Men skillnaden mellan sk ”hastbeslut” och ”krisbeslut”³⁰ är beslutens konsekvenser, exempelvis fara för liv eller möjlighet att undvika mer skada. Mina egna erfarenheter, och jag tror även andras, är att det faktiskt *är* en skillnad. Dessvärre är det svårt att belysa detta vid t ex övningar. Den allra bästa utbildningen avseende krisbeslut är – tyvärr – att själv behöva agera vid olika händelser eller situationer. Men det går dock att illustrera vad krisbeslut handlar om genom att precisera definitionen och lyfta fram ytterligare komponenter ur osäkerhetsfaktorn.

Om därmed osäkerhet respektive brådskande beslut både preciseras och kombineras kan individdefinitionen kompletteras med att situationen kräver brådskande (kris-)beslut och att en sådan beslutsituation kan präglas av både betydande oklarhet och ovisshet, bl a i form av en upplevd opåverkbarhet. ”Begränsad tid står till förfogande” kan kompletteras med ”innan (kris-)beslut måste tas”. Organisationsdefinitionen kan vidare kompletteras med en ny punkt, nämligen att

”händelseutvecklingen präglas av betydande ovisshet”. Jag utvecklar detta nedan.

För mig hör ovissheten om händelseutvecklingen ihop med tolkningen av situationen (Vad är det som händer?), medan eventuella oklarheter hänger ihop med vem som fattar beslut om vad (Ska jag göra något? Vad ska jag göra i så fall? Eller är det någon annans problem?). Jag kallar detta osäkerhetens två dimensioner.

Spelar det då någon roll vem som tolkar och vem som beslutar? Ja, av två skäl. (1) Tolkning av samma situation kan ske parallellt av olika beslutsfattare (hamnar på två stolar) – eller inte alls (hamnar mellan stolar). (2) Åtgärder och beslut inledningsvis påverkar oftast i hög grad resten av krishantering.

Vid de flesta händelser krävs en snabb tolkning av situationen som ett underlag för vad som ska göras. Med andra ord ger svaret på frågan Vad händer?, eller alternativt Vad är det för problem?, underlag för svar på frågan Vad ska vi göra? Det är dock inte alltid självklart i en stor organisation vem som ska tolka situationen och vem som ska fatta beslut. Vilka är ”vi”?

Några exempel. Tolkning av samma situation kan, för det första, ske parallellt av beslutsfattare på olika funktioner. Exempel på detta, från min tidigare redovisning kring Regeringskansliets tre roller, är hanteringen av fågelinfluensan, där funktioner inom Regeringskansliet som stab (roll ett) hade perspektivet vad händer i Sverige, medan funktioner inom ramen för Regeringskansliet som myndighet (roll två) hade perspektivet vad händer i Klarakvarteren. Beslutsfattandet som skedde parallellt i tiden baserades på dessa två perspektiv. Ett annat exempel på parallellitet är också de fall då samma situation ”vandrar” mellan olika roller och funktioner (exemplet från flodvågskatastrofen, se

tidigare avsnitt om komplexa situationer). För det tredje kan två parallella situationer uppstå ungefär samtidigt. Exempel på detta är effekterna av stormen Gudrun som hanterades i januari 2005, parallellt med att hanteringen av flodvågskatastrofen fortfarande pågick. De ansvariga hanterade och tolkade i dessa fall två olika situationer, i den ena fallet i rollen som stab, i det andra primärt som myndighetsutövare.

Beträffande det individuella beslutsfattandet i den pressade situationen bidrar klarhet om det egna och andras ansvarsområde till en förmåga att snabbt bedöma om det problem som uppstått med anledning av händelsen är inom eller utanför det egna ansvarsområdet. Tid kan direkt läggas på att tolka situationen. Med anledning av ansvaret har troligen utbildning genomförts och genom tidigare hanterade händelser har personlig erfarenhet uppnåtts. Situationen känns påverkbar. Eftersom upplevelsen av tid är mycket relativ, innebär detta troligen att även om tiden är begränsad är utsatt deadline tillräckligt långt borta. Pressen på den individuella

beslutsfattaren minskar därmed. Samtidigt innebär klarheten om att händelsen ligger inom det egna ansvarsområdet till en önskan om att skydda de hotade värdena. Pressen ökar genom detta. De båda parallella processerna leder optimalt till att pressen hamnar på en för individen acceptabel och "lagom" nivå – varken för hög eller för låg.

Baserad på den sk inverterade U-kurvan³¹, dvs individens förmåga att bemästra situationen – här utifrån nivå av press – illustreras nedan i bild 1 antagandet om de parallella processerna (upplevt hot och krav utifrån respektive individs "färdigheter").

För inriktningen på besluten kan nivån på pressen för den individuella beslutsfattaren ha betydelse, vilket i ett större perspektiv kan påverka hela krishanteringsförloppet (beslut inledningsvis påverkar resten). Tolkningen av situationen vid en medelhög nivå innebär att besluten kan grundas på faktorer som kan härledas till den specifika situationen och med upplevd påverkbarhet, bl a finns möjlighet att söka

Bild 1: Relationen mellan ökande förmåga att bemästra situationen och nivå av press, inklusive antagandet om två parallella processer.

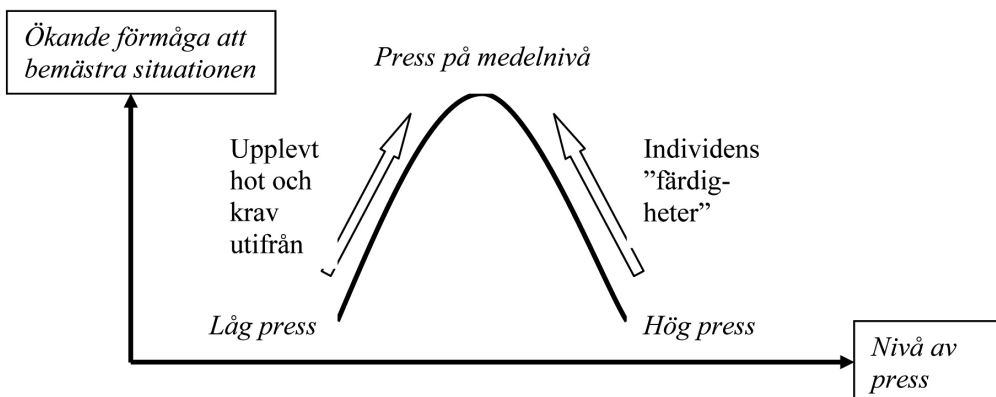


Bild 1 är baserad på teorin om den sk inverterade U-kurvan samt fortsatt utveckling av forskningsresultaten i min avhandling (se not 26).

mer information. Vid för låg press saknas motivation (Inte mitt problem!), vid för hög finns inte möjlighet (Har inte tid!). Vid medelhög press finns det både tid och motivation (Jag är ansvarig! och Jag kan göra något!).

Det är således av vikt att både ansvaret är klart och att den individuella färdigheten utvecklas. Utifrån individens perspektiv kan därmed ytterligare en komplettering göras av krisdefinitionen, nämligen att det är ”allvarliga situationer inom individens ansvarsområde som kräver samverkan med andra ansvariga beslutsfattare inom den egna organisationen”.

Sammanfattningsvis kan det ovan beskrivna bidra till att reducera osäkerhetens ena dimension – oklarheten. Ovissheten om händelseutvecklingen och konsekvenser går dock inte att minska i lika stor utsträckning. Däremot går det att för den enskilde precisera vad denna del av osäkerheten handlar om, nämligen att det *kan* – men behöver inte vara – en beslutssituation som präglas av en upplevelse av att inte kunna påverka. Färdigheter för att bemästra även en sådan beslutssituation kan då också utvecklas, särskilt om ansvaret är klart.

För en organisation som helhet bidrar en klarhet om ansvar och uppgifter för olika funktioner till att ”rätt” funktion kan dra igång snabbt. Om flera funktioner är berörda parallellt innebär det också att hanteringen kan ske i samförstånd – de olika funktionernas hantering sker parallellt och i samverkan. Risker minskar också för att frågan hamnar mellan två stolar. Utifrån organisationen – och frågan Vilka är ”vi”? – är det således även angeläget att olika beslutsfattare inom en organisation har kunskap om varandras ansvarsområden.

Sammantaget innebär detta att parallellt med annan utveckling kan en preciserad krisdefinition som används systematiskt i

lärande bidra till att osäkerheten i sin helhet reduceras. Detta skapar möjligheter till ökad färdighet för både individ och organisation. Färdigheten leder i sin tur till ökat rådrum, bland annat p g a att pressen minskar för den individuella beslutsfattaren. Upplevelsen blir sannolikt då att det finns mer tid att fatta beslut och möjlighet att påverka – vilket i sin tur kan öka möjligheterna att skydda de värden som hotas.

Jag övergår därmed till att reflektera över sådana (hotade) värden och samhällsviktig verksamhet. Även detta sker ur ett individuellt och organisatoriskt perspektiv.

Värden och samhällsviktig verksamhet³²

Med samhällsviktig verksamhet avses den verksamhet som uppfyller ett eller båda av följande kriterier:

1. ett *bortfall* eller en svår störning i verksamheten kan ensamt eller tillsammans med motsvarande händelser i andra verksamheter på kort sikt leda till att en allvarlig kris inträffar i samhället,
2. verksamheten är nödvändig eller mycket väsentlig för att en redan inträffad allvarlig kris i samhället ska kunna *hanteras* så att skadeverkningarna blir så små som möjligt.³³

Anledningen till den stora vikt som läggs vid att skydda de samhällsviktiga verksamheterna är att dessa är nödvändiga för samhällets förmåga att möta grundläggande behov hos befolkningen. Riksdagen har beslutat att ett av målen för arbetet med att successivt utveckla samhällets säkerhet är att skydda samhällets funktionalitet. De två andra målen är att ”värna vår förmåga att upprätthålla våra grundläggande värden som demokrati, rättsäkerhet

och mänskliga fri- och rättigheter” samt ”värna befolkningens liv och hälsa”.³⁴

De primära uppgifter som regeringen har vid krishantering – styra riket och kommunicera med allmänhet och media – kan sägas ligga inom kriterium 2, hantering. Utifrån kravet på minst 5 statsråd för en beslutsför regering kan regeringen också anses vara samhällsviktig utifrån kriterium 1, bortfall.³⁵ För att i praktiken skydda regeringens funktionalitet krävs också att regeringen har ett fungerande stöd, ett stöd som regeringen får från Regeringskansliet.

I 1 § Regeringskansliets instruktion anges att Regeringskansliet har till uppgift att bereda regeringsärenden och att i övrigt biträda regeringen och statsråden i deras verksamhet. I budgetpropositionen för 2008 framgår vidare att målet för Regeringskansliet är att vara ett effektivt och kompetent instrument för regeringen i dess uppgift att styra riket och förverkliga sitt politiska program.³⁶

Det nära sambandet mellan regeringen och dess stab gör att organisationen måste ha en ständig funktionalitet.³⁷ Som tidigare nämnts är Regeringskansliet också grundlagsbundet.³⁸ Regeringen måste alltid kunna styra riket och kommunicera med allmänheten och för att möjliggöra detta måste dess kansli fungera. Dessa förutsättningar gäller för såväl ”mindre” allvarliga händelser, t ex en begränsad brand i lokalerna, ”stora” händelser som exempelvis ett långvarigt el-/IT-avbrott, som ”synnerligen” allvarliga händelser eller situationer, t ex terrordåd, samhällsfarlig smitta eller krig. Baserat på detta perspektiv kan Regeringskansliet således betraktas som en samhällsviktig grundlagsbunden verksamhet och dess mål tydas som att det ska vara ett effektivt och kompetent instrument för regeringen i dess uppgift att styra riket och

förverkliga sitt politiska program *oavsett händelse eller situation*.

För regeringen utgör de mål som riksdagen fastslagit utgångspunkt för vilka värden som ska skyddas, nämligen samhällets funktionalitet, demokrati, rättsäkerhet och mänskliga fri- och rättigheter samt befolkningens liv och hälsa. Under regeringen har olika samhällsviktiga myndigheter var för sig i uppgift att skydda dessa värden, uppdelade i olika områden.³⁹

Regeringskansliet som stab har också i uppgift att stödja regeringen i att skydda dessa värden. Men det finns även andra värden som organisationen kan behöva skydda och för att identifiera dessa är det naturligt att utgå från vilka ”skyddsbehov” som finns. Såsom samhällsviktig verksamhet måste exempelvis den egna funktionaliteten skyddas, det vill säga vara tillräckligt robust och motståndskraftigt för att motstå störningar. Därutöver är den kunskap som finns hos myndighetens medarbetare av väsentlig betydelse för ett fungerande kansli. Dessutom behöver medarbetarna ha tillgång till ”den dokumenterade historian”, d v s den information som finns i form av regeringsbeslut, propositioner, styrdokument osv. De tre värdena individer, information och funktionalitet är därmed de som bäst kan sammanfatta det som är viktigast att skydda utifrån Regeringskansliets mål (att vara ett kompetent och effektivt instrument för regeringen i dess uppgift att styra riket och förverkliga sitt politiska program) och uppgift (att bereda regeringsärenden och att i övrigt biträda regeringen och statsråden i deras verksamhet).

Som nämnts ovan har olika samhällsviktiga myndigheter i uppgift att skydda olika värden. Som jag också nämnt tidigare är en individs uppgifter, förstås, en del av organisationens uppgifter. Individer

i olika funktioner inom ramen för en organisation har således i uppgift att skydda hela eller delar av de värden som organisationen som helhet ska upprätthålla. De två definitionerna av kris, utifrån individens respektive organisationens perspektiv, kan därmed preciseras med hjälp av resonemangen ovan. Jag summerar detta i nästa avsnitt, i samband med att jag drar mina slutsatser.

Summering och slutsatser

Jag har i detta anförande redogjort för Regeringskansliets tre roller, i vilka organisationen har olika uppgifter (se figur 1). Jag har också givit exempel på olika befattningshavares uppgifter inom de tre rollerna vid olika typer av allvarliga händelser. Genom en sådan redogörelse har jag försökt bidra till den svenska förvaltningsforskningen. Denna forskning har vardagen som utgångspunkt och i huvudsak fokus på de årliga processerna och formell organisation (hierarki).⁴⁰ Den uppgiftsfördelning som jag har redovisat här gäller dock också under normalförhållanden – den som normalt har ansvaret för en verksamhet, har det även vid krishantering (ansvarsprincipen⁴¹). Skillnaden är att jag lyfter fram organisationens parallella uppgifter samt att en och samma individ kan ha olika funktioner, ofta i fler än en av organisationens tre roller. I ett krishanteringsspektiv är detta speciellt utmanande eftersom individen vid komplexa situationer kan behöva agera i flera befattningar samtidigt.

För att vid utbildning och övning kunna ge mer konkret vägledning inför agerandet har jag också preciserat de två definitionerna av kris, utifrån individens och organisationens perspektiv. Mitt huvudsakliga fokus har varit att konkretisera och

lyfta fram fler beståndsdelar ur osäkerhetsfaktorn. Samma precisering är dessutom en operationalisering som kan användas i fortsatt forskning, i detta fall krishanteringsforskningen.

Jag summerar de preciserade (operationaliserade) definitionerna i figur 4 på nästa sida.

Det finns en underbar beskrivning av hur en optimal (kris-)beslutssituation i den bästa av världar skulle kunna te sig – d v s *motsatsen* till beskrivningen ovan – vilken är värd att återge: ”Om en mycket svår händelse inträffar men vi har full kunskap om problemet, vet vilka värden som står på spel och vilka avvägningar som måste göras, vet exakt vad lagen säger, kan lita på att vi tänker förnuftigt och att det inte råder någon tvivel om vem som har rätt att göra vad, då skall vi kunna fatta beslut under kontrollerade former. Tyvärr är det dock inte så en krissituation ser ut.”⁴² Jag vill påstå att en beslutssituation under normalförhållanden inte heller alltid uppfyller denna beskrivning – och det är definitivt mindre troligt vid allvarliga händelser.

Samma författare konstaterar att ”osäkerheten är problemet” och ”[f]öljaktligen bör så många osäkerheter som möjligt elimineras”⁴³, en åsikt jag till fullo delar. Det går aldrig att *helt* eliminera *all* osäkerhet, men den går att reducera – om än med viss möda. Det är av detta skäl jag anser att det är mer korrekt att i definitionen ange att beslutssituationen *kan* präglas av betydande osäkerhet. De ingående delarna i de individuella krisdefinitionerna är inte oberoende av varandra och de går att påverka. Osäkerheten bör inte tas för given, statisk för all framtid och i alla situationer. Var och en bör också aktivt bidra till att minska den.

Vad består då osäkerheterna av. En summering. För det första, hot mot betydande

Figur 4: Preciserade definitioner av kris utifrån individens respektive organisationens perspektiv

Individens perspektiv (ansvarig beslutsfattare)	Organisationens perspektiv (inom vilken ansvarig beslutsfattare verkar)
Betydande värden står på spel (hotas). För regeringskansliets del individ, information och funktionalitet*.	Hotar nödvändiga funktioner i samhällsviktig verksamhet, vilket även kan inkludera regeringen och regeringskansliet.
Begränsad tid står till förfogande innan (kris-)beslut måste fattas. Kräver brådskan (kris-)beslut och samverkan med andra ansvariga beslutsfattare inom den egna organisationen.	Uppstår hastigt, oväntat och utan förvarning. Kräver brådskan (kris-)beslut och samverkan med andra aktörer.
Beslutssituationen kan präglas av betydande osäkerhet (ovisshet och oklarhet), bl a i form av upplevd opåverkarhet.	Händelseutvecklingen präglas av betydande osäkerhet (ovisshet).
Utgör allvarliga situationer inom individens ansvarsområde.	Utgör allvarliga situationer inom myndighetens ansvarsområde.

Författarens notering: Kursiv text är min precisering. Se figur 3 för ursprungliga källor.

*Nödvändigt för att kunna stödja regeringen i skyddet av samhällets funktionalitet, demokrati, rättsäkerhet och mänskliga fri- och rättigheter samt befolkningens liv och hälsa.

värden: Att betydande värden hotas i en krishanteringssituation är för mig odiskutabelt. Frågan är mer precist vilka värden det är som hotas, inte vilket. Osäkerheten handlar här om att först bringa klarhet i vilka värden det är som står på spel och därefter (kunna) avgöra om alla kan och ska skyddas. I vissa situationer ställs värdena mot varandra i svårhanterliga värde-dilemman, där beslutsfattaren måste (kunna) välja det minst dåliga alternativet.

För det andra, begränsad tid står till förfogande: Även här är det givet att det är ont om tid – den tidsmässiga osäkerheten består av att veta, eller inte veta, hur lång tid det är kvar tills något beslut måste fattas. Frågan om tid är dock mycket relativ och individuellt betingad och går inte enbart att mäta i timmar och minuter. Jag har preciserat detta med ”innan (kris-)beslut måste fattas”. Krisbeslut är en kombination av

brådska och beslutens konsekvenser. Om brådskan kan reduceras genom minskad osäkerhet i andra delar kan tillgänglig tid användas till att (bland annat) reflektera över beslutens konsekvenser – dvs reducera ovissheten. Detta ökar känslan av att det finns ”mer tid” och så även känslan av reell möjlighet att påverka.

För det tredje, osäkerheten i övrigt (omständigheterna präglas av betydande osäkerhet, se figur 3): Detta är ”allt annat” utöver nämnda osäkerheter kring värden och tid, såsom ansvar, lagar och regler, händelseutvecklingen, vad andra gör eller inte gör, den egna förmågan osv. Ett sätt, bland flera,⁴⁴ att utveckla definitionen är att dela upp mellan ovisshet om händelseutvecklingen respektive (o-)klarhet om vem som fattar beslut om vad. Genom att delas upp i flera, mer säkra och tydliga beståndsdelar (utöver hot mot betydande värden och

begränsad tid) kan krisdefinitionerna ge mer exakt vägledning för agerande och lärande. Två nya punkter har därmed tillkommit i individdefinitionen: *att* det utgör allvarliga situationer inom individens ansvarsområde, *d v s klarhet* om det egna ansvaret, samt att det kräver brådskanie (kris-)beslut och samverkan med andra ansvariga beslutsfattare inom den egna organisationen. Viss osäkerhet kommer att kvarstå, varvid osäkerhetspunkten ändå måste finnas kvar, dock preciserad till att beslutssituationen *kan* präglas av betydande osäkerhet, bl a i form av upplevd opåverkbarhet. I organisationsdefinitionen har vidare ovisshet om händelseutvecklingen lagts in, vilket innebär att även om osäkerheten kvarstår framgår det att det handlar om händelseutvecklingen och konsekvenser.

Att precisera och dela upp osäkerhetsfaktorn (restposten) i ytterligare komponenter bör vara av intresse för fortsatt forskning. Generellt kan en precisering bidra till att öka färdigheten för individ och organisation att bemästra kvarvarande osäkerheter, och därmed minska den del som beslutsfattaren i varje given beslutssituation upplever som opåverkbar. Minskas osäkerheterna i sin helhet på detta sätt ökar möjligheterna att skydda de betydande värden som hotas, *d v s* åter till ruta ett. Att angripa osäkerhetsfaktorn och göra något åt den är således av stor vikt.

Hur kan då individ och organisation ges ökad färdighet för att bemästra en krishanteringssituation. Utöver det jag sagt ovan summerar jag här några punkter, både organisatoriska och individuella, vilka jag har berört i detta inträdesanförande. Klarhet om det egna och andras ansvarsområde innebär ökad möjlighet för individen att snabbt bedöma om det problem som uppstått med anledning av händelsen är

inom eller utanför det egna ansvarsområdet. Klarhet om lagar och regler generellt är också viktigt. För att förstå det informella – och kunna agera kreativt, snabbt och kompetent – krävs god kunskap om den formella ramen.⁴⁵ Utbildning och övning kan vidare bidra till att öka individens färdighet att tolka situationen, fatta (kris-)beslut och samverka med andra beslutsfattare inom organisationen samt att bemästra de osäkerheter som ändå alltid kommer att finnas (förhoppningsvis dock färre). All övning och utbildning bör ske regelbundet för att ständigt förnya, öka och sprida kunskap.

En individ som har flera parallella funktioner agerar primärt i den funktion som för befattningshavaren framstår som den mest framträdande och där behovet är som störst vid varje given händelse eller situation. Detta innebär att om en komplex situation uppstår och en individ har flera funktioner måste det även finnas utbildade och övade ersättare. Dessutom kommer troligtvis en stor del av organisationen att fortsätta med sina normala uppgifter – *d v s* de är inte berörda av den aktuella händelsen. Det kan då även vara av vikt att kunna lämna över sådana ”normaluppgifter” till en ersättare.

För en organisation som helhet kan en ökad färdighet *t ex* innebära att ”rätt” funktion agerar snabbt initialt. I ett vertikalt – sektoriellt – perspektiv kan detta öka möjligheten att skydda de värden som organisationen har i uppgift att skydda. Inom en sektor försvarar och bevakar olika tjänstemän även under normalförhållanden olika värden.⁴⁶ Dessutom innebär en ökad färdighet för en organisation också att ”flera rätta” funktioner kan agera snabbt och att även om tolkning och beslutsfattande då sker parallellt (vilket oftast är fallet), kan en medveten och utvecklad

samverkan – horisontellt – ske inom organisationen mellan olika ansvarsområden och beslutsfattare.

Min nästa forskningsfråga?

Så här långt har jag summerat och dragit slutsatser kring mina preciseringar av krisdefinitionerna, där jag framförallt har fokuserat på osäkerhetsfaktorn. För att återknytta till inledningen av detta inträdesanförande och relaterad forskning vill jag slutligen reflektera kring den s k inverterade U-kurvan som beskriver hur individen bemästrar eller klarar av svåra situationer. Som tidigare nämnts har stressforskare identifierat två typer av s k stressorer, av yttre omgivningsframkallande och av inre självframkallande karaktär. I min terminologi press respektive stress. Stressforskare har vidare kommit fram till att det i ett svårt läge samtidigt föreligger två typer av ansträngningar hos den individuella beslutsfattaren, dels försök att bemästra själva problemet (probleminriktad stresshantering), dels ansträngningar för att påverka de känslor som väcks, t ex rädsla eller vrede (känslorinriktad stresshantering).

För mig är det av vikt att skilja på *stress* (inifrån) och *press* (utifrån). Den probleminriktade press-hantering – i min terminologi således inte stress-hantering – berör både individ och organisation, medan den känslorinriktade stress-hantering endast berör individen. Jag har ett huvudsakligt skäl till varför jag anser att man bör skilja på stress och press: lösningen på de två fenomenen är olika. Att åstadkomma färdigheter att bemästra situationen är med andra ord olika för press respektive stress. De yttre pressfaktorerna och den probleminriktade presshanteringen kan organisationen i viss mån påverka och (delvis) åtgärda i förväg.

Närmare bestämt kan individer på olika funktioner i en organisation i förväg bidra till att den miljö som beslutsfattaren ska agera i under en händelse är gynnsam, vilket kan påverka på vilken nivå pressen hamnar. De inre självframkallande stressfaktorerna och den känslomässiga stresshanteringen kan endast individen själv åtgärda, måhända med stöd från organisationen. För hanteringen av den egna stressen har den enskilde ett ansvar att påverka nivån eller styrkan på stressen. En särskild del av övning och utbildning bör därför erbjudas enskilt i syfte att medvetandegöra reaktioner och agerande under stress – vilket som bekant är mycket individuellt – för att ge den enskilde beslutsfattaren verktyg för att bemästra den egna stressen.

Dessutom ställer jag mig frågan om stresskurvan och presskurvan är identiska. De kanske inte heller *ska* vara identiska? Enligt Lazarus teori är den optimala nivån varken för låg eller för hög, utan en medelnivå: vid en sådan medelnivå presterar individen bäst. Om olika kurvor används för stress respektive press fås olika kombinationer. Kanske är det viktigast att försöka undvika kombinationerna mycket hög press och mycket hög stress respektive (för) låg press och (för) låg stress. Strävan bör kanske vara att få kombinationen – det mest optimala kombinationen? – medelpress ihop med lite, d v s något förhöjd stress. Möjligtvis är det denna kombination som ger det bästa läget för både organisation och individ att kunna skydda de hotade värdena. Jag låter denna reflektion vara min sista punkt och konstaterar att detta är ett intressant område för fortsatt forskning.

Författaren är chefstjänsteman, fil dr och lektor av KKrVA

Noter

1. Se t ex Larsson, Torbjörn & Bäck, Henry: *Governing and Governance in Sweden*, Studentlitteratur, 2008; Premfors, Rune et al: *Demokrati & Byråkrati*, Studentlitteratur, Lund 2009; Premfors, Rune & Sundström, Göran: *Regeringskansliet*, Liber AB, Malmö 2007.
2. Stern, Eric K.: *Crisis Decisionmaking: A Cognitive Institutional Approach*, Department of Political Science, University of Stockholm 1999.
3. Se t ex Larsson, Gerry: ”Ledarskap under stark stress”, *KKrVAHT*, 5. häftet 2005, s 56-73.
4. Sammanfattat i Enander, Ann et al: *Programutredning: Kris- och katastrofforskning*, FOA rapport A 50018-5.3, Sundbyberg 1993, s 81.
5. Op cit fotnoter 2-4. Se även bild 1 i avsnittet ”Osäkerhet och brådskande beslut”.
6. Avsnittet är i huvudsak hämtad ur Lindgren, Karin: *Översyn av föreskrifter och andra styrdokument som omfattar Regeringskansliets säkerhet och krisberedskap. Slutrapport från översynsuppdraget*, Regeringskansliet 2009 (FA2006/876/STAB). Vissa ursprungliga källhänvisningar finns kvar för att underlätta för läsaren.
7. Holmberg, Erik m fl: *Grundlagarna*, Norstedts Juridik 2006 s 64 och 293.
8. *Krishantering i Regeringskansliet*: Rapport från utredaren Christina Salomonson om inrättandet av en krishanteringsfunktion i Regeringskansliet, Statsrådsberedningen 2007. I proposition *Stärkt krisberedskap – för säkerhets skull* (prop. 2007/08:92) inkluderas även uppgiften att ha kontakter med andra länder, EU och andra internationella aktörer, som i olika avseenden kan beröras av en allvarlig händelse i Sverige.
9. 7 kap 1 § Regeringsformen
10. *Gula boken, handläggning av ärenden i Regeringskansliet*, Ds 1998:39 s 11.
11. 5 § förordning (1996:1515) med instruktion för Regeringskansliet
12. 26 § föreskrifter (UF 2009:5) med arbetsordning för Utrikesdepartementet
13. 4 § Regeringskansliets instruktion
14. Regeringskansliets krisberedskap är reglerad i 11 a-f §§ Regeringskansliets instruktion. Regler för utrikesrepresentationen finns bl a i instruktionen för utrikesrepresentationen, se vidare nedan.
15. Chefstjänstemännen ska enligt 27 § Regeringskansliets instruktion biträda departementschefen och övriga statsråd i departementet med planering och andra arbetsuppgifter i departementet. De ska även biträda med att samordna verksamheten i departementet, inom Regeringskansliet och i förhållande till andra samhällsorgan. De ska vidare biträda med arbetsledning. Chefstjänstemän kan vara både politiska (t ex statssekreterare) respektive opolitiska. Inom t ex Statsrådsberedningen ansvarar statsministerns statssekreterare närmast under statsministern för ledning och fördelning av arbetet i Statsrådsberedningen.
16. Inklusive kommittéanställda och utlandsstationerade. Det tillkommer ca 1 300 lokalanställda vid utlandsmyndigheterna.
17. Hellners, T., Malmqvist, B.: *Förvaltningslagen – med kommentarer*. Stockholm: Norstedts Juridik, 2003, s 23, 27.
18. 2 § UF 2009:2 Regeringskansliets föreskrifter om ändring i Regeringskansliets föreskrifter (2004:6) om utlandsmyndigheternas beredskap
19. 20 § förordning (1992:247) med instruktion för utrikesrepresentationen
20. *Sverige och tsunamin – granskning och förslag*, SOU 2005:104.
21. Inom Statsrådsberedningen finns även EU-ministern.
22. 1 kap 3 § föreskrifter om säkerhetsskyddet i Regeringskansliet (RKF 1998:16)
23. 8 § Regeringskansliets instruktion
24. Huvuddelen av rättschefen i Statsrådsberedningens uppgifter bedöms sortera under statsministern som regeringschef, men rättschefen har även uppgifter under myndighetschefen (se 26 § Regeringskansliets instruktion).
25. Sundelius, Bengt et al: *Krishantering på svenska: teori och praktik*, Nerenius & Santéus Förlag, Stockholm 1997, s 13. Se även Sundelius, Bengt: ”Beslut i kris – insikt och färdighet”, *KKrVAHT*, 4. häftet 1999, s 21-34.
26. Lindgren, Karin: *Vad styr ledaren? Om beslutsfattare och policyförändring i säkerhetspolitiska kriser*, Uppsala Universitet Rapport

- nr 22 och Försvarshögskolan Crismart volym 24, Uppsala och Stockholm, 2003.
27. Definitionen är baserad på, men är inte en exakt ordalydelse av, 9 § förordningen (2006:942) om krisberedskap och höjd beredskap. Punkterna återfinns här i samma ordning som i individdefinitionen, för att lättare kunna jämföra. 9 § avser sådana situationer för vilka statliga myndigheter under regeringen, dock inte Regeringskansliet, kommittéväsendet och Försvarsmakten, ska göra en risk- och sårbarhetsanalys.
 28. Avsnittet utgår från resultaten i min avhandling avseende beslutsfattande under press (op cit fotnot 26), men mycket har tillkommit baserat på egen erfarenhet jämfört med tidpunkten för avhandlingen.
 29. Op cit fotnoter 2, 4, 25, 26 samt Brecher, Michael: *Crisis in World Politics. Theory and Reality*, Pergamon Press, Oxford 1993; Klein, Gary A. et al: *Decision Making in Action: Models and Methods*, Ablex Publishing Corporation, Norwood 1993; Flin, Rhona: "Decision Making in Crisis: The Piper Alpha Disaster" i Rosenthal, Uriel et al, *Managing Crisis. Threats, Dilemmas, Opportunities*, s 103-118, Charles C Thomas Publisher Ltd., Springfield, Illinois 2001; Vertzberger, Yaacov Y. I.: *The World in Their Minds. Information Processing, Cognition, and Perception in Foreign Policy Decisionmaking*, Stanford University Press, Stanford, California 1990. Se också Boin, Arjen et al: *The Politics of Crisis Management. Public Leadership under Pressure*, Cambridge University Press, Cambridge 2005, i vilken fem utmaningar vid krishantering beskrivs: Vad händer? Vad ska vi göra? Vad ska vi säga? När är krisen över? Vad har vi lärt oss? För anföranden i Akademien se även Salomonson, Christina: "Personliga erfarenheter av ledarskap i krissituationer", *KKrVAHT*, 4. häftet 2007, s 21-28 samt Årlig redovisning 2006 i avd V den 18 maj 2006 av medicinalrådet Per Kulling m fl: "Förmåga till ledning och ledarskap vid civil krishantering", *KKrVAHT*, 4. häftet 2006, s 3-25.
 30. Ursprungligen publicerat av Sundelius, Bengt: *Störningsfaktorer i utrikespolitiska beslutsprocesser*, FOA Rapport, Stockholm 1982. Båda typerna av beslut tas under tidspress, skillnaden är krisbeslutens konsekvenser t ex i form av liv och hälsa. Hastbeslut – beslut som tas i hast i ett normalläge – har inte denna konsekvensmässiga dimension. Sammanfattat här i dialog med Bengt Sundelius.
 31. Se det tidigare avsnittet "Relaterad forskning och annat underlag" där den s k inverterade U-kurvan beskrivs (inom stressforskningen relationen mellan stress och förmågan att bemästra situationen).
 32. Op cit, Lindgren, Karin, se fotnot 6.
 33. Proposition 2007/08:92 *Stärkt krisberedskap – för säkerhets skull*, s 33. (Min kursivering.)
 34. Grundas på ett förslag om tre övergripande mål för säkerhet som Försvarsberedningen presenterade i skriften *En strategi för Sveriges säkerhet* (Ds 2006:1) och som sedan ingick i proposition 2005/06:133 *Samverkan vid kris*.
 35. 7 kap. 4 § Regeringsformen. Se även Grundlagsutredningen, *Krisberedskapen i grundlagen – översyn och internationell utblick*, SOU 2008:61, särskilt kapitel 7.3.
 36. Proposition 2007/08:1 *Budgetpropositionen för 2008*, s 78.
 37. Se t ex Konstitutionsutskottets betänkande 2005/06:KU8 *Granskning av regeringens krisberedskap och krishantering i samband med flodvågskatastrofen 2004*, Del 1, s 54.
 38. 7 kap. 1 § Regeringsformen: "För beredning av regeringsärenden ska finnas ett regeringskansli".
 39. Se Årlig redovisning i KKrVA Avd V, 16 sept. 2008 av Bo Richard Lundgren m fl "Samhällssäkerhet i en ny tid", *KKrVAHT*, 6. häftet 2008, s 33-48.
 40. Se t ex Larsson, Torbjörn & Bäck, Henry: *Governing and Governance in Sweden*, Studentlitteratur, 2008, kapitel 9; Premfors, Rune et al: *Demokrati & Byråkrati*, Studentlitteratur, Lund 2009, kapitel 7.2; Premfors, Rune & Sundström, Göran: *Regeringskansliet*, Liber AB, Malmö 2007, kapitel 3 och 4.
 41. Se Proposition (2007/08:92) *Stärkt krisberedskap – för säkerhets skull*.
 42. Olsson, Stefan: *Så fungerar författningarna vid kriser. En studie av hur statsmakterna hanterat morden på Olof Palme och Anna Lindh*, KBM:s temaserie 2006:3, Krisberedskapsmyndigheten, Stockholm, s 11.
 43. Ibid.
 44. Olsson (op cit fotnot 42) delar t ex upp i fem typer av osäkerheter: fakta, värden, lagen, beslutsfattarens rationalitet och institutionella förhållanden. Det går även att lägga till

osäkerheter om tillgängliga resurser, såsom personer (exempelvis experter) och pengar.

45. Se t ex Premfors, Rune et al: *Demokrati & Byråkrati*, Studentlitteratur, Lund 2009, s 84.
46. Se t ex Premfors, Rune & Sundström, Göran: *Regeringskansliet*, Liber AB, Malmö 2007, s 185.