

# Utveckling, anpassning eller maktkamp?

En studie av svensk krisberedskap

# Abstract

What causes changes in management? This thesis attempts to explain governmental change in the Swedish emergency management and at the same time determine how these changes can best be explained. The Swedish emergency management has been reorganized several times over the past 30 years and it's these reorganizations that form the basis for this study. The study is based on three different organizational theoretical perspectives: planned change, evolutionary change and change as a struggle for power. Through a textual analysis and application of the different explanatory options the result shows that the planned change-perspective has the best explanation ability. The theory is based on most indicators and shows clearly how different events can be explained by the theory's premises. However, the two other explanatory options demonstrate the difficulties and problems that may arise from administrative change. The two theories has several difficulties to individually provide a complete picture of the process but contribute with understanding and knowledge needed to fully understand why these changes occur.

*Nyckelord:* myndighetsförändring, krisberedskap, Sverige, organisationsteori,  
*Antal ord:* 9043

# Innehållsförteckning

<b>1</b>	<b>Inledning:</b> .....	<b>1</b>
1.1	Syfte och frågeställning.....	2
1.2	Avgränsning .....	2
1.3	Teoretisk ansats .....	3
1.4	Begreppsdefinitioner .....	3
1.4.1	Svensk krisberedskap .....	3
1.4.2	Förändring .....	4
1.5	Disposition .....	4
<b>2</b>	<b>Metod</b> .....	<b>6</b>
2.1	Enstaka fallstudie .....	6
2.2	Kvalitativ textanalys.....	7
2.3	Material .....	7
2.3.1	Rapporter.....	8
2.3.2	Validitet och Reliabilitet .....	8
<b>3</b>	<b>Teori</b> .....	<b>9</b>
3.1	Planerad förändring .....	9
3.2	Evolutionär förändring .....	10
3.3	Förändring som maktkamp.....	11
<b>4</b>	<b>Från ÖEF till MSB</b> .....	<b>13</b>
4.1	Överstyrelsen för ekonomiskt försvar .....	13
4.2	Överstyrelsen för civil beredskap.....	13
4.3	Krisberedskapsmyndigheten .....	14
4.4	Myndigheten för samhällsskydd och beredskap .....	14
<b>5</b>	<b>Teoretisk applicering</b> .....	<b>16</b>
5.1	Nya hot → Nya krav → Förändring.....	16
5.2	Dålig anpassning → Nedläggning → Förändring.....	18
5.3	Motsättning → Konflikt → Förändring .....	20
<b>6</b>	<b>Slutsats</b> .....	<b>22</b>
6.1	Sammanfattning .....	22
6.2	Avslutande diskussion.....	23

<b>7</b>	<b>Referenser.....</b>	<b>25</b>
7.1	Primärmaterial.....	25
7.2	Sekundärmaterial.....	25

# 1 Inledning:

”Kärnan i den offentliga förvaltningen består av förvaltningsmyndigheterna.”

(Nationalencyklopedin 1)

Den offentliga förvaltningen är ett mångfacetterat begrepp. Att bereda och verkställa politiska beslut via departement, statsförvaltning, landsting och kommuner är en komplex och svåröverskådlig apparat. En viktig del av denna apparat är våra myndigheter. Inom den statliga och offentliga förvaltningen är myndigheter självständigt organisatoriska enheter som finns på både statlig och kommunal nivå och har olika typer av samhällsuppgifter. Deras vitt skilda roller berör exempelvis övervakning, samordning och ekonomiska skyddssystem vilket gör dem till en central del av landets uppbyggnad. Myndigheter påverkar allt ifrån medborgarnas vardagsliv till landets utrikespolitik.

En myndighets förändringsprocess är en svårbegriplig sak. Genom åren har myndigheter lagts ner och nya grundats, de omformas och omorganiseras. Men vad är det som gör att myndigheterna ser ut som de gör och varför förändras dem? Oavsett om det gäller en myndighet, en institution eller ett företag så sker förändringar inom alla typer av organisationer, men av vilken anledning? Beror det på externa händelser eller interna konflikter? Är förändringarna planerade eller en naturlig process som inte går att stoppa? Oberoende vilken verksamhet som beskrivs så har alla organisationer vissa gemensamma drag vilket gör dem möjliga att analysera utifrån en organisationsteoretisk utgångspunkt (Jacobsen & Thorsvik 2008, s. 22). I dagsläget är organisationsforskning ett väl utvecklat område där otaliga teoretiska resonemang och synsätt försöker förklara vad som orsakar organisationsförändringar.

En myndighet som har genomgått flera förändringar de senaste åren är den svenska krisberedskapen. Myndigheten har bytt namn fyra gånger sedan 1980-talet: Överstyrelsen för ekonomiskt försvar, Överstyrelse för civil beredskap, Krisberedskapsmyndigheten, och Myndigheten för samhällsskydd och beredskap. Den senaste förändringen skedde så sent som 1 januari 2009. Har den svenska krisberedskapen förändrats på grund av att det finns ett behov eller är det enbart ett sätt för en regering att framstå som produktiv? Vad är det som i realiteten förändras när organisationen omstruktureras och varför sker detta?

Att granska organisationsförändringar är av stor vikt för den statsvetenskapliga forskningen. Oavsett om man granskar en myndighet, politiskt parti eller ett vinstdrivande företag så granskar man en organisation. Att kunna förstå varför dessa förändras är en viktig del i att förstå samhällsförändring.

## 1.1 Syfte och frågeställning

Mitt syfte är att undersöka de förändringar som skett inom de myndigheter som har haft ansvar för den svenska krisberedskapen och se hur dessa förändringar kan förklaras på bästa sätt. Jag ämnar fokusera på de tre omstruktureringar som skett sedan 1986 när Överstyrelsen för ekonomiskt försvar lades ner och Överstyrelsen för civilt försvar grundades. Jag tänker mig att dessa skiften anger brytpunkten för en myndighet i förändring och kan således förklara vad dessa förändringar beror på. Jag kommer att granska offentliga utredningar och betänkanden som berör de fyra myndigheterna och vill på så sätt ta reda på vad som förändras när nya myndigheter skapas och andra läggs ner samt hur detta kan förstås. Genom att applicera tre olika teoretiska perspektiv som alla grundas ur organisationsforskning vill jag undersöka vilken teori som ger bäst bild av de förändringarna som skett inom den svenska krisberedskapen. På detta sätt vill jag få en ökad förståelse för dels myndigheten som undersöks, dels för de olika teorierna och hur väl de kan förklara dessa förändringar. Utifrån detta formulerar jag följande frågeställning:

- Hur kan de myndighetsförändringar som skett inom den svenska krisberedskapen förklaras?
- Vilken av de aktuella teorierna förklarar denna myndighetsförändring på bästa sätt?

## 1.2 Avgränsning

Fokus för denna studie ligger på förändringen hos de berörda myndigheterna. Jag vill undersöka vad som har påverkat den svenska krisberedskapen att förändras och hur denna förändring kan förklaras. Uppsatsen kommer, som ovan nämnt, att beröra ett tidsspänn på knappt 30 år. Omstruktureringen från Överstyrelsen för ekonomiskt försvar till Överstyrelsen för civil beredskap skedde 1986 och det är utifrån denna förändring studien tar sitt avstamp. Den senaste förändringen skedde 2009 när Myndigheten för samhällsskydd och beredskap bildades och övertog ansvaret för krisberedskapen. Dessa två skeenden, och den omorganisering som skett här emellan, utgör tidsramen för min uppsats. Jag kommer med denna uppsats inte diskutera om dessa förändringar de facto lett till bättre eller sämre myndigheter då analysen skulle kunna bli av normativ art vilket inte är studiens syfte. Fokus ligger på myndighetsförändring och hur detta kan förklaras utifrån olika teoretiska perspektiv.

## 1.3 Teoretisk ansats

Denna undersökning är teoriprovande med beskrivande och förklarande ambitioner. Jag ämnar pröva olika teoretiska perspektiv för att se vilken som kan ge den mest tillfredställande bilden av myndighetsförändringen inom svensk krisberedskap. Det ska dock tydliggöras att gränsen mellan teorikonsumerande och teoriprovande studier inte är exakt. Vid en teoriprovande studie försöker man förklara det aktuella fallet utifrån vald teori. Man använder sig av en eller flera teorier som provas på det empiriska materialet för att kunna dra slutsatser om vilken teori som kan förklara, eller inte förklara, det aktuella fallet. Den teorikonsumerande studien använder sig istället av existerande teorier för att förklara vad som skett i just detta fall. Skillnaden mellan dessa är dock en gradfråga; när en teori provas konsumeras den samtidigt och tvärtom (Esaïasson m.fl. 2007, s. 42-43). Även om den svenska krisberedskapen är en viktig del för studien så är det huvudsakliga syftet att pröva vilket av de valda teoretiska perspektiven som kan förklara myndighetsförändring på bästa sätt.

För att undersökningens resultat ska vara väl grundat fordras det även en utförlig beskrivning av hur myndigheten i praktiken har förändrats. För att en beskrivning ska ha ett vetenskapligt värde för studien så krävs det att beskrivningen tillför något nytt. ”Vetenskapliga beskrivningar återger inte ett material utan drar slutsatser om det” (Beckman 205, s. 48-49). Vikten av en god beskrivning är betydande för en god förklaring. Kausala slutsatser förutsätter deskriptiva slutsatser; utan en god beskrivning av det valda forskningsområdet är det inte heller möjligt att kunna förklara det vi frågar oss (Teorell & Svensson 2007, s. 23). Jag anser det därför vara nödvändigt att först göra en grundlig beskrivning av den svenska krisberedskapen och på så sätt granska hur myndigheterna har förändrats. Utifrån detta är ambitionen försöka förklara vad förändringen kan tänkas beror på. Min förhoppning är att resultatet ska kunna användas i ett mer generellt sammanhang där den kunskap som kommer av studien kan bidra till förståelse för liknande förändringar inom andra organisationer och områden.

## 1.4 Begreppsdefinitioner

### 1.4.1 Svensk krisberedskap

Vad som menas med krisberedskap är inte självklart. Ett fungerande beredskapsarbete kräver insatser och delaktighet från ett flertal instanser; allt från regering, militär, myndigheter och kommuner berörs i arbetet för att bemöta kriser. Att analysera ett område som är uppdelat på många olika delar av samhället är problematiskt. Vad som innefattas av den svenska krisberedskapen kan lätt bli otydligt och överskådligt. Även mängden material som kan vara aktuellt att använda sig av kan snabbt bli överväldigande.

I denna uppsats har jag valt att diskutera svensk krisberedskap utifrån de myndigheter som har haft det mest uttryckliga ansvaret för denna uppgift. Detta för att fokus ligger på förändringen hos myndigheten och inte krisberedskapens verksamhet i allmänhet. Den svenska krisberedskapen sammankopplas i denna uppsats således med de ansvariga myndigheterna: Överstyrelsen för civil beredskap, Överstyrelsen för ekonomiskt försvar, Krisberedskapsmyndigheten och Myndigheten för samhällsskydd och beredskap. Andra myndigheter, företag och institutioner som har någon form av ansvar inom detta område kommer inte att behandlas.

## 1.4.2 Förändring

När sker en förändring inom en myndighet? Enkelt kan en förändring beskrivas ske när en organisation uppvisar olika utseende vid två olika tidpunkter (Jacobsen & Thorsvik 2008, s. 413). Samtidigt kan en organisation anses vara i ständig utveckling och förändring, där en specifik tidpunkt inte kan förklara varför förändringen sker. En organisationsförändring behöver heller inte innebära något nytt utan kan vara en återgång till gamla visioner och beprövande strukturer.

För att kunna förklara förändringen inom den svenska krisberedskapen krävs det att förstå vad en förändring kan vara. Det kan handla om förändrade verksamhetsuppgifter, nya mål och strategier för att uppnå dessa; förändring är här synonymt med nya sätt att utföra existerande uppgifter. En organisation kan också genomgå strukturella förändringar. Med detta menas förändringar inom hur organisationen styrs, uppdelning av arbetsuppgifter samt hur verksamheten samordnas. Ytterligare former av förändring är kultur- och beteendeprocesser vilket berör normer, värderingar och beslut. (Jacobsen & Thorsvik 2008, s. 413-414). Oavsett vilken typ av förändring som analyseras är det en förutsättning att kunna jämföra organisationen över tid för att kunna se hur denna skiljer sig vid olika tidpunkter.

I denna uppsats har jag valt att fokusera på den förändring som sker då myndigheten har omorganiserats. Vad som här menas med förändring och omstrukturering är således den officiella omorganisering som skett när myndigheten har bytt namn. Givetvis får man anta att myndigheterna även förändras utan att det leder till att de byter namn. Dock används dessa händelser som utgångspunkt för uppsatsen eftersom både förändringsbegreppet och det empiriska materialet därmed avgränsas.

## 1.5 Disposition

I kapitel 1 har jag redogjort för min uppsats syfte, frågeställning, avgränsning och begreppsdefinitioner. I kapitel 2 redogörs det för metodval och vilken typ av studie samt analysmodell som används. I kapitlet presenteras också det material som uppsatsen grundas på och vilka konsekvenser detta kan tänkas få för studien.



Vidare följer en genomgång av de tre olika organisationsteoretiska perspektiven i kapitel 3. Dessa perspektiv: planerad förändring, evolutionär förändring och förändring som maktkamp, utgöra grunden för analysen. I uppsatsens fjärde kapitel redovisas de myndighetsförändringar som skett inom den svenska krisberedskapen. I kapitel 5 analyseras myndighetsförändringarna utifrån tidigare presenterade teoretiska perspektiv i ett försök att besvara uppsatsens första fråga: Hur kan de myndighetsförändringar som skett inom den svenska krisberedskapen förklaras? Även här tillkommer empiriskt material för att ange indikatorer utifrån de olika förklaringsalternativen. Uppsatsen avslutas med en slutsats bestående av en sammanfattning av resultatet och avslutande diskussion i kapitel 6. Denna diskussion återgår till uppsatsens andra fråga och försöker således ge ett svar på vilken av teorierna som bäst kan förklara myndighetsförändringarna.

## 2 Metod

### 2.1 Enstaka fallstudie

I denna uppsats så genomförs en enstaka fallstudie. Detta innebär att studera ett, eller flera, fall i detalj med syftet att beskriva en analysenhet, vilket i detta fall är organisationsförändring inom svensk krisberedskap (Teorell & Svensson 2007, s. 82). Huruvida en studie ska benämnas som enstaka eller jämförande är inte alltid självklart; renodlade fallstudier som endast baseras på en analysenhet är ovanligt (Esaiasson m.fl. 2007, s. 121). Eftersom jag fokuserar på tre omstruktureringar som skett inom svensk krisberedskap så skulle detta kunna ses som en jämförelse mellan olika analysenheter. Vid en jämförande fallstudie tillkommer dock en diskussion rörande valet mellan *mest olika* och *mest lika* -modell, vilket inte är aktuellt i denna studie (Teorell & Svensson 2007, s. 82).

Varför har jag då valt att undersöka den svenska krisberedskapen? I boken *Att fråga och att svara: Samhällsvetenskaplig metod* presenteras olika argument för valet av fall. Att undersöka den svenska krisberedskapen överensstämmer med vad som brukar kallas för ett ”tungt” fall, det vill säga relevant eller betydelsefullt. Vad som avgör fallets relevans är hur väl det är sammankopplat med valet av teori (Teorell & Svensson 2007, s. 151-152). Den myndighet som ansvarar för svensk krisberedskap har sedan mitten av 1980-talet omstrukturerats flera gånger vilket därmed gör den lämpligt att undersöka över tid. Att försöka förklara och förstå en myndighet utifrån organisationsteoretisk synvinkel får även anses som lämpligt. Eftersom en myndighet är en offentlig organisation finns det egenskaper som gör dem till intressanta undersökningsobjekt. Den offentliga organisationen leds av folkvalda representanter och måste därmed förhålla sig till demokratiskt valda grupper. De måste ta hänsyn till flera, och möjligen, oförenliga mål; dels ska de producera varor och erbjuda tjänster på effektivaste möjliga sätt, dels slå vakt om demokratiska värden. Den offentliga organisationen skiljer sig även eftersom den inte verkar på en oreglerad marknad och får således inte den direkta respons som en privat organisation får. Det finns empiriska studier som visar att offentliga organisationer har mer komplexa mål och är mindre präglade av risk än dess privata motsvarigheter (Jacobsen & Thorsvik 2008, s. 25-27). Den svenska krisberedskapen får anses vara en relativt aktuell myndighet. Efter tsunamikatastrofen i indiska oceanen den 26 december 2004 mottog dåvarande regering och Krisberedskapsmyndigheten hård kritik (Anders Hellberg 2007; Henrik Brors 2005). Två år senare skulle den nya organisationen Myndigheten för samhällsskydd och beredskap bildas. Fallet är således intressant både för dess aktualitet samt kontinuerliga förändringar under en längre tid. Att undersöka den

svenska krisberedskapen och de myndigheter som ansvarat för denna verksamhet är därmed intresset av flera anledningar.

## 2.2 Kvalitativ textanalys

I *Metodpraktikan* beskrivs den kvalitativa textanalysen som ”en noggrann läsning av textens delar, helhet och den kontext vari den ingår” (Esaiasson m.fl. 2007, s. 237). Genom att grundligt granska undersökningens empiriska material ämnar jag att i denna studie göra en kvalitativ textanalys. Denna typ av analysmetod är lämplig för denna fallstudie då texterna analyseras utifrån dess olika delar, helhet och den kontext i vilken den ingår. Det gäller aktivt läsa, ställa frågor och se hur väl dessa kan besvaras av texten. Frågorna kan exempelvis beröra vilka premisser som frambringat en viss slutsats eller vilka de huvudsakliga argumenten för en viss åtgärd är. (Esaiasson m.fl. 2007, s. 237). Genom en intensiv läsning av detta slag går det att synliggöra möjliga underliggande uppfattningar och beteenden. Utifrån analysmetoden görs en kritisk granskning som belyser och klargör texternas väsentliga innehåll.

På vilket sätt analyseras då texterna? Det empiriska materialet kommer att betraktas utifrån tre olika organisationsteoretiska perspektiv: planerad förändring, evolutionär förändring och förändring som maktkamp. Studien kommer därmed att ge tre olika förklaringar till varför dessa myndighetsförändringar har skett. Samma material analyseras således flera gånger utifrån det perspektiv som för tillfället används. Varje teori har dock olika fokusområden och brukar olika delar av materialet. Detta medför att olika indikatorer sökes beroende av vilken teori som för tillfället nyttjas. Vad som exempelvis kan tyda på en evolutionär förändring skiljer sig från vad som kan tyda på en planerad förändring. Materialet granskas således med aktuell teoris förklaringsorsak i beaktande. På samma gång som teorierna konsumeras görs även en bedömning av deras förklaringskraft. Den svenska krisberedskapens förändringar förklaras på så sätt samtidigt som teorierna prövas utifrån det aktuella fallet. Fördelen med detta tillvägagångssätt är att relativt mycket kunskap och förståelse kan erhållas. Dels ökar kunskapen om vilka myndighetsförändringar som faktiskt skett, dels hur dessa förändringar kan förklaras utifrån olika teoretiska perspektiv.

## 2.3 Material

I denna studie utgår jag ifrån både primär- och sekundärmaterial. Större delen av studiens empiriska del samt analys kommer att utgöras av primärmaterial vilket framförallt består av offentligt material bestående av rapporter. Genom att kritiskt granska detta material är syftet att finna indikatorer som kan förklara förändringen

hos myndigheterna. Sekundärmaterialet används i huvudsak i uppsatsens teoretiska del och utgör grunden för analysen. Detta material bidrar även till förståelse för organisationer och förändring i stort. Även sekundärmaterial i form av tidningsartiklar, hemsidor och uppslagsverk används i studiens empiriska del för att få en ytterligare inblick och djupare kunskap om de olika myndigheterna.

Det ska sägas att materialvalet har både sina för- och nackdelar. Att finna tydliga indikatorer blir mer problematiskt utifrån vissa teoretiska perspektiv än andra. Det idealiska hade givetvis varit att använda sig av ett väldigt stort material som baseras på många olika typer av källor. Tids- och rumsramen har dock gjort det nödvändigt att avgränsa sig och jag har då valt att arbeta med det material som presenterats ovan.

Genom att tydligt redovisa mitt material samt klargöra hur resultat och slutsatser dragits är min förhoppning att uppsatsen ska präglas av tydlighet och intersubjektivitet.

### 2.3.1 Rapporter

Primärmaterialet består i huvudsak av offentligt material i form av rapporter från Statens Offentliga Utredningar (SOU) och Svensk Författningssamling (SFS). Annat primärmaterial som brukas är olika former av propositioner, kommittédirektiv och publikationer från Departementsserien. Gemensamt för materialet är att allt berör den svenska krisberedskapen och förändring inom de aktuella myndigheterna på ett eller annat sätt.

### 2.3.2 Validitet och Reliabilitet

En god undersökning präglas av både god reliabilitet och validitet. God validitet kan definieras som avsaknaden från systematiska mätfel. Systematiska mätfel är fel som kontinuerligt upprepas genom undersökningen. Om undersökningen präglas av en god koppling mellan dess teoretiska begreppsbyggnad och dess empiriska del så är man goda förutsättningar att uppnå god validitet (Teorell & Svensson 2007, s. 55, 57, 59). Genom att ständigt överväga huruvida materialet är relevant och bidrar till att besvara studiens frågeställning stärks de slutsatser som presenteras. Det är också av betydelse att ständigt överväga hur väl de indikatorer som kopplas till de olika teorierna har valts. Det krävs att fråga sig om det man har för avsikt att förklara är det man faktiskt förklarar. På detta sätt stärks validiteten och studiens pålitlighet.

Med god reliabilitet menas avsaknaden av osystematiska mätfel, det vill säga fel som sker oberäkneligt och slumpmässigt (Teorell & Svensson 2007, s. 56-57). För att motverka sådana fel fordras grundliga genomläsningar av materialet och den egenproducerade texten, både i detalj och i dess helhet. En studie som karaktäriseras av noggrannhet, utan slarvfel och misstolkningar, kommer resultera i en studie med god reliabilitet.

## 3 Teori

För denna studie tar jag stöd utifrån tre olika organisationsteoretiska perspektiv för att besvara uppsatsens två frågeställningar. Teorierna presenteras här för att sedan appliceras och prövas på det aktuella fallet. På så sätt vill jag visa olika förklaringsalternativ till vad som orsakat organisatoriska förändringar inom svensk krisberedskap samt undersöka vilket förklaringsalternativ som är det mest användbara. De tre teorierna är i viss mån en sammanställning av olika forskares synsätt och de namn som här givits dem utgår ifrån Dag Ingvar Jacobsen och Jan Thorsviks terminologi. Det ska dock förtydligas att liknande teoretiska perspektiv kan i annan litteratur gå under en annan benämning.

### 3.1 Planerad förändring

När man talar om förändringar inom en organisation tänker de flesta på förändring som något planerat. Utifrån det planerade förändringsperspektivet förändras organisationer av människor; ofta människor med en central roll inom företaget. Anledningen till förändring beror på centrala aktörer som analyserar externa och interna händelser, och utifrån detta anpassar organisationens struktur och kultur. Interna och externa händelser kan exempelvis vara vilka uppgifter som ska ha primärt fokus, nya krav som ska uppfyllas, specialkompetens inom företaget eller vilken marknad som företaget ska inriktas på. Organisationen anpassas utifrån den strategi som centrala aktörer anser ge det mest önskvärda resultatet (Jacobsen & Thorsvik 2008, s. 425).

Utifrån detta perspektiv anses beslutsprocessen hos organisationer vara närmast rationell. Förändringsprocessen kan delas upp i fyra olika faser:

Fas 1: Det sker en förändring, eller man förväntar sig att det (ofta utanför organisationen) ska inträffa en förändring som organisationen måste förhålla sig till. Det kan till exempel vara en förändrad efterfrågan på de varor och tjänster som organisationen producerar, en förändrad teknik (till exempel införande av IT), förändringar i externa maktförhållanden (som att organisationen åläggs nya regler och lagar av en myndighet) etc.

Fas 2: Organisationen, i regel ledningen, analyserar de förändringar som har inträffat (eller väntas) och sätter upp mål för hur man ska förhålla sig till dem.

Fas 3: När målen är satta analyserar man hur organisationen bör utformas för att möta de nya utmaningarna. Man försöker finna den struktur, kultur, personpolitik etc. som är bäst anpassad till de nya omständigheterna. Organisationen väljer det alternativ som är bäst ägnat att möta utmaningarna, eller ett alternativ som ger en tillfredställande lösning.

Fas 4: Förändringen verkställs med hjälp av olika strategier.

(Jacobsen & Thorsvik 2008, s. 425-426)

Att se på förändring utifrån ett planerat förändringsperspektiv har många likheter med rationella beslutsmodeller. Denna idé om förändring som en rationell beslutsprocess utgår ifrån att organisationen har ett klart och tydligt mål som den vill eftersträva och förutsätter att det är möjligt att få kunskap om, för organisationen, avgörande förhållanden. Organisationen måste ha en klar bild av vilka svårigheter och utmaningar som kommer att behöva lösas i framtiden. Det måste också finnas kunskap om hur dessa problem ska kunna lösas och vilka förändringar som krävs. Slutligen måste organisationen också kunna förutspå vilka effekter de olika åtgärdsalternativen medför. Eftersom ett planerat förändringsperspektiv vilar på rationella grundvalar förutsätts det att den förändringen som genomförs lyckas såsom det från början var avsett (Jacobsen & Thorsvik 2008, s. 426).

Det planerade förändringsperspektivet framställs ofta som logiskt men kan kritiseras utifrån dess många antagen. Hur pass rimligt är det att organisationen och dess centrala ledning ständigt har tydliga mål, full kunskap om vilka problem som närmar sig, hur dessa ska hanteras och vilka effekter som kommer utav dessa? (Jacobsen & Thorsvik 2008, s. 427)

Indikatorer som kan tyda på en planerad förändring:

- Anpassning till nya mål och förutsättningar
- Centrala aktörers inflytande
- Beslut präglas av rationalitet och fullständig information

## 3.2 Evolutionär förändring

Det evolutionära förändringsperspektivet kallas ibland för organisationsekologi och liknar Charles Darwins teori om naturligt urval. Darwin hävdade att de individer som besitter de egenskaper som är bäst anpassade till den aktuella miljön överlever. Det evolutionära förändringsperspektivet utgår ifrån denna idé och hävdar att organisationer konkurrera om samma resurser på ett relativt begränsat utrymme. Endast där det finns ledig kapacitet och utrymme kommer nya organisationer att kunna växa fram. Teorin menar att organisationer i

synnerhet är intresserade av att skapa en stabil omvärld, vilket krävs för att kunna överleva. (Jacobsen & Thorsvik 2008, s. 419; Holmblad Brunson 2002, s. 28). Detta gör att organisationer präglas av tröghet vilket kallas för *inertia* (Hannan & Freeman 1989, 66-68). Trögheten uppstår eftersom organisationer har svårt att hantera sin omvärld ifall den förändras alltför snabbt. Snabba förändringar i omvärlden skapar därmed skepsis mot att förändra den egna organisationen. Detta kan bero på flera saker: ekonomiska skäl, att den information som organisationens beslutsfattare tar del av är begränsad, att lagar och byråkrati försvårar förändringsprocessen, att organisationer inte sällan kännetecknas av interna konflikter etcetera. Att ständigt förändra organisationen utifrån nya behov betraktas därmed inte som något positivt utan kan istället skada organisationens legitimitet (Holmblad Brunson, 2002, s. 25). En hög grad av tröghet är nämligen vanligare hos äldre och mer etablerade organisationer och kan där signalera stabilitet och pålitlighet. Organisationer som uppfattas som stabila och anses ha hög legitimitet har långsiktigt bättre chanser att överleva.

Men den tröghet som präglar organisationer är även det som får dem att gå under. Hastiga förändringar i omvärlden ändrar förutsättningarna och orsakar instabilitet vilket gör att organisationen inte hinner anpassa sig. Det är denna oförmåga till anpassning som får myndigheten att slutligen dö ut. Vad som sker när organisationer förändras kan därmed beskrivas som ett naturligt urval (Astley & Van De Ven 1983, s. 247). När förändringar i omvärlden sker så kommer vissa organisationer att skifta fält och vända fokus mot ett annat arbetsområde, och vissa att helt dö ut. Nya innovationer och tekniska framsteg har också en viktig inverkan då helt nya organisationer skapas och andra försvinner. Där det inom ett specifikt organisationsområde kan finnas flera konkurrerande organisationer med en begränsad marknad kommer endast de organisationer som är bäst anpassade till uppgiften att överleva. Den tekniska utvecklingen kan påskynda denna process. Evolutionär förändring anses ibland vara utvecklingsoptimistisk då den utgår ifrån att alltid de bäst anpassade organisationerna överlever. På så sätt leder alltid nedläggandet och skapandet av nya organisationer till något bättre (Jacobsen & Thorsvik 2008, s. 420).

Indikatorer som kan tyda på en evolutionär förändring:

- Anpassning till omvärlden är problematiskt
- Förändringar i omvärlden som kan orsaka instabilitet
- Tecken som tyder på tröghet inom organisationen

### 3.3 Förändring som maktkamp

Maktkampsperspektivet utgår ifrån att organisationer ständigt är i konflikt med varandra vilket i slutändan leder till förändring. Varje organisation präglas av sina specifika mål och preferenser vilket resulterar i att motsättningar uppstår. Till skillnad mot det evolutionära förändringsperspektivet är det inte den bäst

anpassade som överlever utan den starkaste (Jacobsen & Thorsvik 2008, s. 420). Olika organisationer har inflytande och makt över olika områden och utnyttjar detta för att inte gå under. Denna tanke har likheter med ett marxistiskt dialektiskt tankesätt där organisationer präglas av inre och yttre spänningar vilket får organisationen att förändras. När personer försöker styra och kontrollera varandra är detta ett försök att initialt utvidga den egna makten. Denna handling bemöts då sannolikt med motstånd vilket gör att motstridigheter uppstår. Marxismen förklarar också organisationsmönster med vad den kallar för ”förändringar av totaliteten” (Morgan 1999, s. 316). När processer inom organisationen leder till försök att kontrollera makt och motstånd mot detta kommer konflikten fortsätta tills dess att fortsatt kontroll är omöjligt. När detta sker kommer konflikten antingen få samverkande eller upplösande effekter; antingen förändras myndigheten så att alla parter blir nöjda, eller så går organisationen under. Motstridiga intressen leder således till en utveckling där motsättningar rubbar den nuvarande ordningen och tidigare mål och visioner bemöts nu av motstånd. Denna maktkamp omvandlar organisationen vilket leder till förändring (Morgan 1999, s. 316-317). Förändring kan även ske mellan olika organisationer genom dominans; där de organisationer med störst resurser och makt konkurrerar ut sina motståndare, alternativt kommer fram till en kompromiss där vanligtvis den starkare köper upp den svagare.

Väljer vi att granska organisationsförändringar som en maktkamp så är det inte självklart att utveckling är något positivt. Den starkaste organisationen är inte nödvändigtvis den bästa; styrkan ligger i att kunna samla mest makt för att överleva (Jacobsen & Thorsvik 2008, s. 421).

Att granska organisationsförändringar utifrån ett maktkampsperspektiv medför fokus på spänningar både inom och utanför organisationen. Perspektivets svaghet ligger dock i problematiken med att finna indikatorer som tyder på maktkamp som en avgörande faktor för förändringen. Inom en organisation läggs mycket kraft på att hålla kvar vid tidigare ordning och strukturer för att säkra den egna makten. (Morgan, 1999, s. 198). Att finna material som explicit visar på maktkampens betydelse för förändringen är därmed problematiskt. Sökandet får därför utgå ifrån det material som finns tillgängligt och inriktas på omständigheter som grundas ur konflikter som kan tyda på en maktkamp. Exempelvis kan konflikter mellan olika organisationer beträffande ansvars- och uppgiftsfördelning eller spänningar som behandlar omstrukturering och utformning tyda på maktförhållanden som orsakar förändring.

Indikatorer som kan tyda på förändring som en maktkamp:

- Intressekonflikter mellan olika organisationer
- Intressekonflikter inom organisationen
- Samarbeten blir problematiskt



## 4 Från ÖEF till MSB

### 4.1 Överstyrelsen för ekonomiskt försvar

1962 bildades Överstyrelsen för ekonomiskt försvar (ÖEF) och var en central myndighet för försörjningsfrågor i krig. ÖEF var efterträdare till bland annat Rikskommissionen för ekonomisk försvarsberedskap (RKE) som grundades ungefär 30 år tidigare (Nationalencyklopedin 2). Det ekonomiska försvaret, som var en del av totalförsvaret, var ett samlingsbegrepp som behandlade uppgifter om hur näringslivets ska anpassas till förändringar vid krissituationer. Ungefär 15 olika myndigheter, företag och branschorganisationer hade uppgifter som berörde det ekonomiska försvaret. Vad som skiljde ÖEF från andra myndigheter var att ÖEF:s uppgifter skulle upphöra vid ett eventuellt krig; myndigheten skulle därmed enbart aktiv i fredstid. Vid ett eventuellt krig eller krissituation var det i istället Handels- och industrikommissionen (HIK) samt Bränslekommissionen (BK) som hade det huvudsakliga ansvaret (Ds H 1976:4, s. 14, 43-44)

ÖEF var den centrala förvaltningsmyndigheten för det ekonomiska försvaret och hade huvudansvaret för tre uppgifter: samordning av all planeringsverksamhet inom det ekonomiska försvaret, planering på området som inte åligger andra myndigheter och beredskapslagring (Ds H 1976:4, s. 14). 1986, efter 24 års verksamhet, kom myndigheten att ombildas till Överstyrelsen för civil beredskap.

### 4.2 Överstyrelsen för civil beredskap

Överstyrelsen för civil beredskap (ÖCB) grundades 1986 och övertog då i huvudsak de uppgifter som tidigare ålegat ÖEF (Nationalencyklopedin 3). Ombildningen var en del i den reform som genomfördes inom totalförsvarets civila del. Där ÖEF tidigare ansvarade för samordningen inom det ekonomiska försvaret hade ÖCB nu ansvaret för samordningen av beredskapsförberedelser inom hela det civila försvaret (SOU 1993:95, s. 25-26). Myndigheten var en central förvaltningsmyndighet som ansvarade ”för frågor om ledning och samordning av verksamhet inom det civila försvaret” (SFS 1988:1122). Den civila beredskapen var uppdelat på 18 olika samhällsfunktioner där ÖCB styrde dessa enheter och ansvarade för samordningen (Nationalencyklopedin 3). Gunnar Nordbeck, ÖCB:s första generaldirektör, beskriver myndighetens uppdrag som att verka för god samhällsberedskap inför krig men påpekar att myndigheter enbart är en del i detta arbete; grunden består i ett stabilt och anpassningsbart samhälle i fredstid (Nordbeck 2002, s. 10). ÖCB hade fyra huvuduppgifter; samordna

beredskapsförberedelserna inom det civila försvaret på myndighetsnivå, vara funktionsansvarig för ledningen inom det civila försvaret samt ansvara för försörjningen med transporter och industrivaror. I praktiken betydde detta att ÖCB tog fram underlag för krigsplanläggning, samordning mellan kommunal- och myndighetsnivå, samordning av ledningssystem etcetera. (SOU 1993:95, s. 34-36). År 2002, efter 16 års verksamhet, kom ÖCB att tillsammans med två andra myndigheter att bilda en ny myndighet.

### 4.3 Krisberedskapsmyndigheten

Den 1 juli 2002 grundades Krisberedskapsmyndigheten (KBM) och övertog då uppgifter från ÖCB, Styrelsen för psykologiskt försvar (SPF) och Statens räddningsverk (SRV) (SOU: 2007:31, s. 71). I likhet med tidigare myndigheter var KBM en central förvaltningsmyndighet med ansvaret för frågor angående säkerhet rörande krishantering och civilt försvar. Myndighetens uppdrag var inte att bygga upp en egen förmåga för att hantera olika typer av kriser utan att framförallt agera som koordinator och se till att andra aktörer skulle klara av de påfrestningar som kan bli aktuella vid en eventuell kris (SOU 2007:31, s. 72). En stor del av arbetet kretsade således till att hjälpa kommuner, landsting, näringsliv, myndigheter och andra centrala aktörer att utveckla den egna beredskapen samt att ansvara för samordningen emellan dessa. Myndigheten hade även till uppgift att ge stöd åt olika offentliga organ vid krissituationer (SFS 2002:518).

Krisberedskapsmyndighetens arbete kom att bli kortvarigt. Redan 2009, 7 år efter grundandet, så ombildades myndigheten till den myndighet som idag är ansvarig för den svenska krisberedskapen.

### 4.4 Myndigheten för samhällsskydd och beredskap

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB) inrättades den 1 januari 2009. MSB är den myndighet som idag ansvarar för samhällets krisberedskap och säkerhet samt bidrar till att minska samhällets sårbarhet och utveckla dess krishanteringsförmåga. Myndigheten arbetar med frågor som berör allt från olyckor i vardagen till allvarliga samhällskriser. Vid omformningen till MSB tog myndigheten fortsatt över uppgifter från SPF och SRV. Som ett resultat av detta lades de två myndigheterna, samt KBM, ner 2008. Skälet till denna sammanslagning av myndigheter angavs från regeringshåll vara att man skulle kunna ta vara på de olika myndigheternas kunskaper och på så sätt skapa synergier. KBM hade tidigare ansvarat för att skapa en tvärssektoriell helhetssyn mellan olika sektorer och ansvarsnivåer, SRV för skydd mot olyckor och SPF för kunskapspridande. (Nationalencyklopedin 4; dir. 2008:27).

I dagsläget består myndigheten av cirka 850 anställda och bedriver verksamhet i Stockholm, Karlstad, Kristinehamn och Ljung (MSB 1). MSB själva beskriver sin uppgift på följande sätt:

MSB:s uppgift är att utveckla och stödja samhällets förmåga att hantera olyckor och kriser. Vi bidrar till att samhället förebygger händelser och att vi är beredda när de inträffar. När en allvarlig olycka eller kris inträffar ger vi stöd. Vi ska också se till att samhället lär sig av det inträffade.

(MSB 2)

På MSB:s hemsida har myndighetens vision definieras som ”Ett säkrare samhälle i en föränderlig värld” (MSB 3). I den förordning som uppkom i och med MSB:s grundande beskrivs myndighetens uppdrag som att även utvärdera och uppfölja krisberedskapsarbete i samhället och att minska konsekvenser av eventuell olycka och kris (SFS 2008:1002). Det praktiska arbetet hos myndigheten handlar framförallt om att utbilda, informera och ge stöd till olika aktörer i samhället; allt ifrån individ- till myndighetsnivå. För att tydliggöra detta kan man se på vilken typ av uppdrag myndigheten har fått av regeringen. Exempelvis har MSB pågående projekt som berör konsekvenser vid översvämning av Mälaren, information om krisberedskap till högskole- och gymnasieelever samt arbete med ett nationellt program för samhällsforskning (MSB 4).

## 5 Teoretisk applicering

Denna analys baseras på det material som presenterats närmare under rubriken: 2.3 Material. Den applicering som här görs utifrån de olika teoretiska perspektiven har till syfte att besvara uppsatsens första frågeställning: Hur kan de myndighetsförändringar som skett inom den svenska krisberedskapen förklaras?

### 5.1 Nya hot → Nya krav → Förändring

Utifrån det planerade förändringsperspektivet förändras myndigheten på grund av de nya krav som ställs på den. Synen på vad som ska betraktas som hot, risk och kris har tydligt förändrats genom åren. Detta har även medfört att kraven på myndigheten har förändrats.

Under de 26 år som ÖEF var verksamt hade myndigheten till uppgift att agera vid tre olika huvudtyper av miljöer: fredskriser, avspärning och krig. Med fredskriser åsyftas det läge då produktion, sysselsättning, konsumtion och dylikt inte kan skötas i normal omfattning under fredstid. Avspärningsläget gäller då landet kan tvingas använda försörjningsresurser på grund av krig i omvärlden, och vid krig var uppgiften att koncentra sig till krigsavhållande åtgärder samt bidra till ett uthålligt försvar. (Ds H 1976:4, s. 42-43, 58). ÖEF:s uppdrag sätts här tydligt i relation till begreppet krig; oavsett dess omedelbara närhet eller ej. Det är i termer av krig och krigsfara som kriser definieras, och det är utifrån detta synsätt som ÖEF:s verksamhet bedrevs. Detta synsätt skulle komma att förändras.

I huvudbetänkandet *Ett säkrare samhälle* från 1995 görs en distinktion mellan hot och risk. En risk är en beräknad sannolikhet för inträffandet av en oönskad händelse medans ett hot innebär en förändring; en risk som blivit akut kan övergå till att definieras som ett hot. I utredningen har man valt att inte använda sig av ordet kris överhuvudtaget. Anledningen är att man anser ordet kris vara ett alltför opreciserat och vagt begrepp (SOU 1995:19, s. 66-68). Under 1990-talet hade således synen på kriser och risker tydligt förändrats från 1970-talet. Begreppen hade fått tydligare definitioner och det fanns en medvetenhet kring olika typer av hot som inte tidigare funnits. En rapport från Forsvarsdepartementet 2006 beskriver hot och risker som ständigt förändrande och svåra att förutse. Rapporten diskuterar risker som allt ifrån terroristattacker och trafficking till smittor och elavbrott: ”Det är viktigt att alltid bibehålla en öppenhet för vad som kan komma att bli ett hot framöver och förbereda sig för det oväntade (DS 2006:1, s 17). Även vid skapandet av MSB går det att se spår av samma utveckling. Ett av argumenten till bildandet av den nya myndigheten var att man då skulle kunna arbeta utifrån

”ett helhetsperspektiv vad avser olyckor, hot och risker inom hela hotskalan, från de mer vardagliga till de händelser som ger svåra konsekvenser.” (SOU 2007:31, s. 221). Krisinformation.se är en hemsida med samlad information från myndigheter, länsstyrelser och kommuner. Hemsidan fastslår kris-begreppet som mångfacetterat och definierar det som en extraordinär händelse som inte kan hanteras av samhället utan att det ger störningar för samhällsviktiga funktioner (Krisinformation). Vad som är en kris definieras här inte utifrån vilken typ av händelse det rör sig om, utan vilka konsekvenser det ger och hur det påverkar samhället. Det går därmed att fastställa att synen på vad som ska definieras som kris, hot och risk har förändrats över tid; perspektivet har utvidgats och blivit tydligare. Även diskussionen kring denna typ av frågor förefaller ha blivit mer omfattande och djupgående.

En förändrad syn på hot och kriser gör att nya krav ställs på myndigheten. Två exempel på händelser som skett i omvärlden och förändrat vår syn på samhället är berlinmurens fall den 9 november 1989 och Sovjetunionens upplösning 1991. ÖCB:s första generaldirektör Gunnar Nordbeck hävdar att under ÖCB:s verksamhetsperiod, 1986 till 2002, skulle säkerhetspolitiken förändras totalt på grund av dessa händelser. Detta resulterade i en stor skillnad på vilken typ av verksamhet som bedrevs i början som vid slutet av ÖCB:s tid (Nordbeck 2002, s. 8). Även terrorattacken mot World Trade Center den 11 september 2001 var en händelse som kom att påverka myndighetsutvecklingen. Vid KBM:s grundade beskrev den då tillträdande generaldirektören Ann-Louise Ekborg händelsen med orden ”Utan att vara cynisk kan man säga att terrorattackerna den 11 september blev en draghjälp, det ökade intresset för dessa frågor” (Häggström 2002). Ett år efter omformades ÖCB till KBM.

Händelser som förändrar samhället och skapar nya förutsättningar gör att myndigheten behöver utvecklas. En utomstående förändring leder till analys och granskande inom myndigheten. Därefter ges förslag, i form av rapporter och betänkanden, på vilken strategi som bäst kan hantera denna förändring. Dessa val leder slutligen till förändring inom myndigheten. Ett tecken som tyder på denna typ av logiska utveckling och rationella handlande är hur pass väl ett utredningsförslag överensstämmer med det slutgiltiga resultatet. Det går att se hur argument som legat till grund för en ombildning också efterlevs i den nya myndighetens uppgifter och mål. Ett exempel är hur de uppgifter som myndigheten ansvarar för har utvecklas vid en ombildning; en jämförelse mellan KBM och MSB tydliggör detta. I den förordning som beskriver myndigheternas uppgifter kan man läsa att KBM ansvarar för frågor om samhällets säkerhet gällande krishantering och civilt försvar. Även MSB ansvarar för dessa två områden, men även för skydd mot olyckor (SFS 2002:518; SFS 2008:1002). Detta tillägg kan förstås utifrån den kritik som riktades mot regering och berörda myndigheter efter flodvågskatastrofen i Asien 2004. I rapporten *Sverige och tsunamin – granskning och förslag* konstateras det att det krävs en generell förmåga att hantera kriser och tydligare precisering för vilken verksamhet som ansvarar för vilken typ av kris; alltifrån vardagliga olyckor till allvarigare händelser (SOU 2005:104, s. 293). Detta, i kombination med en bredare syn på kriser och hot, synliggör hur en myndighet anpassas och utvecklas utifrån den nya

strategi som uppstår av de nya krav som samhället ställer på myndigheten. Den proposition som föreslog nedläggandet av KBM, SRV och SPF<sup>1</sup> klargör detta skeende med orden: ” I takt med att hoten och riskerna i samhället förändras, måste också systemen och formerna för att hantera dessa hot och risker utvecklas och förnyas.” (Prop. 2007/08:92, s. 1).

Det planerade förändringsperspektivets fokus på människan och enskilda aktörers betydelse för utveckling och förändring kan också åskådliggöras inom den svenska krisberedskapen. Denna utgångspunkt kan illustreras med ledarskapet under ÖCB:s första år. Ett flertal personer har påpekat myndighetens första generaldirektör, Gunnar Nordbecks, betydelse för myndigheten. Två stycken är Jane Cederqvist och Peter Lagerblad. Cederqvist var medlem i ÖCB:s styrelse mellan 1989 till 1994 och menar att Nordbeck som person var betydande för verksamhetens fortsatta utveckling. Lagerblad var överdirektör vid myndigheten under 7 års tid och framhåller även han Nordbecks betydelse för att skapa ett ökat intresse för beredskapsfrågor (Lagerblad 2002, 32; Cederqvist 2002, s. 17).

Genom att skapa nya mål och uppgifter så har myndigheten förändrats. Den kunskap som kommer ur gediget utredningsarbete ger klara bilder av vilken strategi som ska väljas för att uppnå dessa mål. De myndighetsförändringar som skett har således gjort så som en logisk följd av de krav som uppkommit av förändringar som skett i omvärlden. Många händelser som skett inom den svenska krisberedskapen överensstämmer således med idéer som är grundas i det planerade förändringsperspektivet. Dock ska kommande teorier visa upp en annan sida av förändring som visar på konkurrens och motsättningar. Myndighetsförändringen inom svensk krisberedskap kan, utifrån det planerade förändringsperspektivet, förklaras på följande sätt:

Säkerhetsläget och risken för hot förändras kontinuerligt vilket ställer nya krav på den svenska krisberedskapen. Lägesrapporter och analyser skapar nya mål och strategier för hur de nya kraven ska uppfyllas. De omstruktureringar som har skett är ett resultat av ett gediget utvecklingsarbete vilket ständigt förbättrar och effektiviserar myndigheten. Varje ny myndighet har på ett bättre sätt än dess föregångare klarat av de uppgifter och det ansvar som ålagts denna.

## 5.2 Dålig anpassning → Nedläggning → Förändring

Utifrån ett evolutionärt förändringsperspektiv har myndigheter svårt att anpassa sig till omvärlden. Teorin betonar den tröghet som karaktäriserar organisationer vilket i slutändan leder nedläggning. Olika uttalanden och argument som har förts fram genom åren visar tecken på att detta kan stämma.

En del av den kritik som presenterats genom åren har handlat om myndigheternas oförmåga att klara av de uppgifter som man ansvarat för. Vid

---

<sup>1</sup> För fullständiga myndighetsnamn, se: 4.3 Krisberedskapsmyndigheten.

ÖEF:s nedläggning angavs ett av huvudproblemen vara myndighetens svårighet att kunna förankra verksamheten i organisationens olika områdesinriktade program. Därmed blev det problematiskt för myndigheten att kunna uppnå de mål som var uppsatta (Ds H 1976:4, s. 173-174). Fler exempel visar på problem som kan kopplas till en alltför långsam anpassningsförmåga. Vad som behövde förbättras när ÖCB lades ner var en större vikt på krissituationer som kan uppstå i fredstid; detta eftersom risken för att Sverige skulle hamna i krig bedömdes som liten (Borås Tidning 2002). Vid ÖCB hade fokus i huvudsak fokuserat på krishantering vid ett eventuellt krig, vilket inte längre ansågs vara lika aktuellt. Myndighetens oförmåga till anpassning resulterade i skapandet av KBM.

Även vid grundandet av den senaste myndigheten, MSB, fastställdes ett av skälen vara att det behövdes en bredare och mer generell beredskap än vad som tidigare funnits. KBM hade tidigare ansvarat för det civila försvaret och krishantering, men genom en hopslagning med SRV och SPF skapades nu synergieffekter vilket tidigare myndighet inte kunnat leverera (Prop. 2007/08:92, 54, 60-62). Kritik riktades även mot att ett system med tre olika myndigheter med liknande uppgifter var ineffektivt eftersom en duplicering av uppgifter då sker (SOU 2007:31, s. 71, 214; dir. 2008:27). Resultatet blev att tre myndigheter lades ner och en ny skapades. Dessa händelser kan kopplas samman med det evolutionära förändringsperspektivet. En aspekt är hur oförmågan till anpassning leder till nedläggning. När omvärlden har förändras så har de olika myndigheterna inte klarat av att utvecklas i samma takt vilket resulterat i nedläggning. Denna oförmåga indikerar på den tröghet som teorin menar präglar organisationer. En ytterligare aspekt är hur konkurrens mellan olika myndigheter skapar förändring. Myndigheter med liknande uppgifter kan i längden inte överleva då det skapas konkurrens och utrymmet blir för litet för att samtligas verksamheter ska kunna legitimeras. I KBM:s fall resulterade detta i att samtliga berörda myndigheter lades ner och en ny myndighet, anpassad för dagens behov, skapades.

Enligt det evolutionära förändringsperspektivet finns det en generell motvilja till förändring. Denna tanke kan belysas med ett uttalande som gjorts av Thage G Peterson. Peterson var försvarsminister mellan åren 1994-1997 och uttalade sig i och med ÖCB:s nedläggning. Peterson menade att myndighetens uppgifter borde ha utvidgats men att tiden inte var mogen för att förändra synen på vad som skulle betraktas som risker och hot mot samhället (Peterson 2002, s. 56), det fanns således ett motstånd mot förändring trots att det fanns ett behov. Uttalandet aktualiserar återigen den tröghet som finns inom en organisation; även om det finns insikt om vad som behöver göras inom den egna organisationen så kan detta inte alltid ske. För ÖCB kom detta att resultera i nedläggning. Peterson var medveten om att det krävdes bättre samordning och att en stark myndighet för att genomföra detta (Peterson 2002, s.56) men ändå uteblev stödet från regeringen.

Det evolutionära förändringsperspektivet visar på myndighetsförändringars komplexitet. Den förändring som sker behöver inte vara fullständigt logisk eller rationell. Olika omständigheter indikerar på myndigheternas dåliga förmåga till anpassning och den tröghet som orsakar detta samt hur konkurrens slår ut dåligt anpassade aktörer. När myndighetens verksamhet blir alltför otidsenlig kommer den att gå under. Perspektivet ger en bild av en förändringsprocess som präglas av

överlevnad snarare än utveckling. Myndighetsförändringen inom svensk krisberedskap kan, utifrån det evolutionära förändringsperspektivet, förklaras på följande sätt:

Händelser i omvärlden resulterar i nya förutsättningar. För att myndigheten ska överleva och fortsätta vara ansvarig för den svenska krisberedskapen krävs det att den lyckas anpassa sig på bästa sätt. Dock finns det tecken som har visat hur de ansvariga myndigheterna präglats av tröghet och motvilja mot förändring vilket försvårar anpassningsprocessen. Dålig anpassning i kombination med konkurrens från andra myndigheter och en ovilja till förändring har gjort att myndigheterna lagts ner då de inte längre är den bästa lösningen på problemen. Istället skapas nya myndigheter som är bättre anpassade till de förändringar som skett i omvärlden.

### 5.3 Motsättning → Konflikt → Förändring

Att betrakta de myndighetsförändringar som skett utifrån ett maktkampsperspektiv gör att fokus vänds mot spänningar och motsättningar inom och utanför de ansvariga myndigheterna. Vid samtliga myndigheter som undersökts i denna studie går det att finna, om än subtila, spår av olika typer av motsättningar som kan förklara förändringarna.

”Samordning av de olika berörda myndigheternas planering för det ekonomiska försvaret är svår” (Ds H 1976:4, s. 175). Denna betraktelse görs i ÖEF-betänkandet från 1976 där det konstateras att det finns problem med myndighetens förmåga till extern samordning mellan olika organisationer, vilket framförallt berodde på att ÖEF inte förfogade över några direkta styrmedel. Även dess efterträdare, ÖCB, fick utså liknande kritik. Lennart Myhlback var generaldirektör för Statens räddningsverk från 1986 till 1999 och ledamot i ÖCB:s styrelse mellan åren 1989 och 1995. Myhlback menar att det uppstår problem när en myndighet försöker samordna likställda myndigheter. ”Det säger sig självt att varje myndighet vill tala med regeringskansliet och inte gå via någon annan myndighet” (Myhlback 2002, s. 15-16). Liknande åsikter återfinns hos Eric Krönmark som bland annat varit försvarsminister och ledamot i ÖCB:s styrelse. Enligt Krönmark vill ingen myndighet egentligen underordna sig en likställd myndighet, han anser även att de försök som gjordes från ÖCB:s håll för att samordna olika myndigheter ofta blev en fråga om prestige. Krönmark säger vidare att: ”En myndighet, som inte har en basuppdrag i den normala vardagen, blir lätt bjuden med hela armbågen från andra myndigheters sida” (Krönmark 2002, 24-25).

Konflikter kan också ske på individnivå. Anders Björck, försvarsminister mellan 1991-1994, menar att ÖCB:s roll som samordningsansvarig diskuterades under hans tid som försvarsminister. Björcks åsikt är att svenska myndigheter överlag klarar sig bra var för sig men att problematiken kan ligga hos generaldirektörerna (Björck 2002, s. 46). Problem i form av konflikter som



uppstår när vissa myndigheter tvingas underordnas andra kan således skådas på både individ- och myndighetsnivå.

Förutom samordnings- och hierarkiproblem går det att även att se andra motsättningar som kan vara en bidragande faktor till myndighetsförändringen. Av den kritik som mottagits genom åren har samtliga myndigheter fått erfara ökade krav på förändring i relation till en ständigt förändrande omvärld. Dock finns det motsättningar som försvårat myndigheterna att utvecklas. Tanken att utveckla ÖCB utifrån en bredare syn på hot och kriser fick motstånd från Forsvarsdepartementet menar ÖCB:s andra generaldirektör Gunilla André. André anser att myndighetens uppdrag från regeringen var att enbart med planering inför eventuella krissituationer, och uppdraget kom inte att förändras. Detta trots att André personligen engagerade sig i frågan för att skapa debatt om vilka risker och hot som kan bli aktuella i framtiden (André 2002, s. 38). Ytterligare ett exempel på kritik som kan förstås utifrån maktperspektivet är de svagheter som fördes fram vid övergången från KBM till MSB. Under KBM:s verksamhetstid liknade myndighetens uppgifter både SRV:s och SPF:s. SRV hade bland annat ansvaret för kemikalieolyckor och beredskapen vid eventuella kärnenergiolyckor medan SPF hade ansvar för att bland annat stödja personer som drabbats av flodvågskatastrofen 2004 och Estoniakatastrofen 1994. Då KBM ansvarade för säkerhetsfrågor rörande krishantering och civilt försvar får de olika myndigheternas uppgifter anses ha varit relativt överlappande. Förutom risken för ineffektivitet framhölls även att denna duplicering, i kombination med otydlig styrning, skapar konflikter mellan olika myndigheter. Exempelvis var en av de största anledningarna till att genomföra en översyn av den statliga förvaltningen att, förutom bättre effektivitet, undvika rollkonflikter. (SOU 2007:31, s. 213-214).

Utifrån denna genomgång går det att se spår av att förändringar påverkas av olika typer av konflikter. Att granska de olika myndigheterna med utgångspunkt ur ett maktkampsperspektiv bidrar med ännu en dimension till att förstå varför förändring sker. De myndigheter som ansvarat för den svenska krisberedskapen visar tecken på problem och svårigheter som går att förstå utifrån teorin. Dels överensstämmer inte alltid olika myndigheters intressen och mål med varandra, dels kan myndigheters ansvarsområde och uppgifter vara väldigt liknande. Båda dessa förhållanden kan bidra till motsättningar som uppstår när intressen och arbetsuppgifter inte är tydligt fördelat. På flera håll går det att se hur frågor beträffande maktförhållanden, både på individ- och myndighetsnivå, har skapat motsättningar. Samtliga myndigheter har, på ett eller annat sätt, haft problem av denna art. Det går därmed att se att det finns ett samband mellan de förändringar som skett och de konflikter som förekommit. Myndighetsförändringen inom svensk krisberedskap kan, utifrån maktkampsperspektivet, förklaras på följande sätt:

Interna och externa konflikter påverkar förändringsprocessen. Inom den svenska krisberedskapen går det att finna spår av samordningsproblem och intressekonflikter. Konflikterna har uppenbarat sig emellan de olika myndigheterna vilket visat på problem i nuvarande system. När dessa svagheter synliggjorts har det skapas nya incitament till att förändra krisberedskapen.

# 6 Slutsats

## 6.1 Sammanfattning

Med utgångspunkt i de olika organisationsteoretiska perspektiven och de fyra myndigheter som har haft ansvar för den svenska krisberedskapen har jag skapat en sammanfattande matris över teorierna och vad som karakteriserar dem.

*Fig. 1*

Teori/Karaktärsdrag	Förändrings-uppfattning	Organisationer präglas av...	Förändringsorsak
Planerad förändring	Utveckling	Rationalitet	Nya krav
Evolutionär förändring	Överlevnad	Tröghet	Dålig anpassning
Förändring som maktkamp	Överlevnad	Inre och yttre motsättningar	Maktkonflikt

Utifrån matrisen går det att se hur teorierna skiljer sig åt men också vilka likheter som finns. Samtliga karaktärsdrag som här presenteras har kunnat urskiljas på ett eller annat sätt i den ovanstående analysen. Det går också att se hur de myndighetsförändringar som skett kan förstås som antingen en ständigt pågående utveckling eller en kamp för överlevnad. Det finns även indikatorer som tydliggör de olika teoriernas syn på organisationer; händelser som skett har kunnat visa tecken på rationalitet, tröghet och motsättningar. Uppsatsen syfte har varit att förklara varför myndigheter förändras. De tre förklaringsalternativ som teorierna erbjuder har alla kunnat bevittnas inom den svenska krisberedskapen.

## 6.2 Avslutande diskussion

Vilken teori förklarar då myndighetsförändringen inom svensk krisberedskap på bästa sätt? Det finns inget självklart svar på denna fråga. Alla teorier bidrar med olika infallsvinklar och synsätt vilket sammantaget skapar en god bild av hur förändringarna har gått till. Det går däremot att se olika styrkor och svagheter hos teorierna och på vilket sätt de har bidragit till förståelse och kunskap.

Det planerade förändringsperspektivet är den teori på tydligast ger en väl underbyggd förklaring. Det går att enkelt finna indikatorer som tyder på det rationella beteende som teorin utgår ifrån. Mycket tyder även på att myndighetsförändringarna har skett på grund av att det ställts nya krav, vilka i sin tur har uppstått av olika händelser och förändringar i omvärlden. Samtidigt kan man fråga sig hur stor sannolikheten är att förändringarna inte möter motstånd? Att inga problem överhuvudtaget skulle uppstå när nya strategier ska genomföras i praktiken eller att det går att få fullständig kännedom om hur myndigheten behöver utvecklas? Man ska vara medveten om att organisationer troligtvis gärna vill förknippas rationalitet och förnuft. Att utredningar och myndigheter ofta verkar överensstämma med det planerade förändringsperspektivet kan således bero på att detta ligger i myndighetens intresse. När en studie i huvudsak baseras offentligt material är det därmed vettigt att fundera över hur man från regeringshåll vill framställa myndighetsförändringen. Att det är svårare att finna tydliga indikatorer som stärker det evolutionära perspektivet och maktkampsperspektivet behöver alltså inte bero på att teorierna är mindre applicerbara. De alternativa teorierna kan helt enkelt beröra beteenden som myndigheterna inte vill förknippas med. Att utgå ifrån att förändringen är planerad kan till en början verka överlägsen de två andra synsätten men att förändringen i praktiken enbart skulle ske på detta sätt får anses som osannolikt. Det planerade förändringsperspektivets till synes goda förklaringskraft kan därmed ifrågasättas. Hur pass stor vikt har metoden och tillvägagångssättet för det slutgiltiga resultatet? Möjligen är perspektivet användbart just som teoretiskt ideal men blir i praktiken tämligen svårt att applicera helt och hållet.

Trots att det evolutionära förändringsperspektivet inte lika tydliga förklaringsförmåga bidrar det till ökad förståelse. Perspektivet visar på problem som har funnits inom svensk krisberedskap. Förändringen behöver inte ses som en planerad utveckling utan snarare som ett misslyckande från tidigare myndigheter. Genom konkurrens från andra eller nya myndigheter slås därmed sämre anpassade aktörer ut. Perspektivet tydliggör även den tröghet och motvilja till förändring som finns inom en organisation vilket gör det svårt att snabbt anpassa sig till förändring. Inom den svenska krisberedskapen har dessa tankar aktualiserats.

Vad som är till teorins nackdel är dock problemet med att finna tillförlitliga faktorer som tyder på detta. I analysen har det presenterats uttalanden och händelser som visar likheter med ett evolutionärt förändringsperspektiv. Frågan är om dessa är tillräckligt många och tydliga för att säkert kunna förklara myndighetsförändringarna? Här ska det återigen sägas att det materialet som studien grundas på har stor betydelse för vilket resultatet blir. Med detta i åtanke

är det trots allt svårt att utifrån denna fallstudie konstatera att teorin kan stå på egna ben. Dock inte sagt att synsättet är oanvändbart. Teorin illustrerar en komplex bild av organisationer som bör tas hänsyn till om man vill förstå förändringen hos den svenska krisberedskapen. I kombination med andra synsätt utvidgas förklaringen och vi får en bättre helhetssyn på vad som faktiskt har inträffat.

Att granska myndighetsförändringen som en maktkamp ger inte heller en lika fullständig förklaring som det planerade förändringsperspektivet. Likt det evolutionära perspektivet kan detta bero på hur fakta och information har vinklats. Exempelvis skulle en intervjubaserad studie med personer som varit delaktiga inom de olika myndigheterna möjligen ge teorin bättre indikatorer. Att finna tillförlitliga indikatorer har varit svårt. Teorins svaghet ligger i dess problem med att visa på ett kausalt samband. De händelser och uttalanden som har presenterats i analysen och som kan kopplas till teorin anser jag vara för få för att enskilt kunna förklara myndighetsförändringarna. I jämförelse med det planerade förändringsperspektivet kan inte teorin appliceras till fullo. Det har inte tydligt gått att se att försök till styrning enbart skulle vara ett uttryck för att förstärka den egna makten eller att den starkaste myndigheten alltid är den som överlever. Detta kan möjligtvis bättre appliceras på den fria marknaden och de företag som där är aktiva men mindre bra då det gäller offentlig verksamhet. Dock bidrar maktperspektivet med ytterligare en pusselbit till att besvara uppsatsens första fråga: Hur kan den myndighetsförändring som skett inom svensk krisberedskap förklaras? Att försöka förklara förändringen utan att alls använda sig av teorin skulle, enligt mig, vara beklagligt. Trots bristen på tydliga indikatorer blottgör ändå teorin motsättningar och konflikter. Att dessa ensamt kan förklara myndighetsförändringar är i denna studie svårt att bevisa, men att de inte skulle ha någon påverkan på myndigheter och deras agerande verkar samtidigt osannolikt.

För att återgå till den fråga som inledde diskussionen: vilken teori förklarar myndighetsförändringen inom svensk krisberedskap på bästa sätt? Min bedömning är att vid en första anblick får det planerade förändringsperspektivet anses ge den mest allsidiga förklaringen och samtidigt vara väl baserad på studiens material. Utan inverkan från andra teorier kan det planerade förändringsperspektivet enskilt förklara en stor del av vad som skett inom den svenska krisberedskapen. Teorins fokus på rationalitet, strategi och nya krav överensstämmer väl med vad som har diskuterats då myndigheterna har förändrats. Däremot är inte teorin fullständig. Både maktkamps- och det evolutionära förändringsperspektivet bidrar med kunskap och förståelse som inte kan erhållas genom det planerade förändringsperspektivet. Jag vill trots allt lyfta fram dessa teorier då de skapar en mer komplex bild av förändringsprocessen och belyser förklaringsfaktorer som är svårare att finna.

## 7 Referenser

### 7.1 Primärmaterial

- Dir. 2008:27. En ny myndighet med ansvar för frågor om samhällets krisberedskap och säkerhet. Kommittédirektiv.
- Ds H 1976:4. Ny organisation för ÖEF. Betänkande av ÖEF-utredningen.
- Ds 2006: 1. En strategi för Sveriges säkerhet. Försvarsberedningens förslag till reformer.
- Prop. 2007/08:92. Stärkt krisberedskap – för säkerhets skull.
- SOU 1993:95. Ansvars- och uppgiftsfördelning inom det civila försvaret. Delbetänkande av Utredningen om lednings- och myndighetsorganisationen för försvaret (LEMO).
- SOU 1995:19. Ett säkrare samhälle. Huvudbetänkande av Hot- och riskutredningen.
- SOU 2005:104. Sverige och tsunamin – granskning och förslag. Rapport från Katastrofkommissionen.
- SOU 2007:31. Alltid redo! – En ny myndighet mot olyckor och kriser. Betänkande av Utredningen om en ny myndighet för säkerhet och beredskap.
- SFS 1988:1122. Förordning med instruktion för Överstyrelsen för civil beredskap.
- SFS 2002:518. Förordning med instruktion för Krisberedskapsmyndigheten.
- SFS 2008:1002. Förordning med instruktion för Myndigheten för samhällsskydd och beredskap.

### 7.2 Sekundärmaterial

- André, Gunilla, 2002. "Så mycket beredskap som möjligt för varje krona" i *Från slutet till början*. Stockholm: Överstyrelsen för civil beredskap.
- Astley, W. Graham – Andrew H. Van De Van, 1983. "Central Perspectives and Debates in Organizational Theory", *Administrative Science Quarterly*, vol. 28, nr. 4, s. 245-273
- Beckman, Ludvig, 2005. *Grundbok i idéanalys*. Stockholm: Santérus förlag.
- Björck, Anders, 2002. "Det låg i luften att det behövdes stora förändringar" i *Från slutet till början*. Stockholm: Överstyrelsen för civil beredskap.
- Borås Tidning, 2002. "Ny myndighet skall öka kris-medvetandet". Nyhetsartikel. 2002-06-17. [Elektronisk] Tillgänglig: <http://ret-web05.int.retriever.no.ludwig.lub.lu.se/services/archive.html?method=display>

- [Document&documentId=050813200206175787727&serviceId=2](#)  
Hämtdatum: 2011-12-21.
- Brors, Henrik, 2005. "Bottensiffror ställer nya krav". *Dagens Nyheter*. Nyhetsartikel. 2005-12-19. [Elektronisk] Tillgänglig: <http://ret-web05.int.retriever.no.ludwig.lub.lu.se/services/archive.html?method=displayPDF&documentId=050915200512194405186&serviceId=2> Hämtdatum: 2010-11-23.
- Cederqvist, Jane, 2002. "ÖCB uppfattades mycket positivt i kommunerna" i *Från slutet till början*. Stockholm: Överstyrelsen för civil beredskap.
- Esaiasson, Peter – Mikael Gilljam – Henrik Oscarsson – Lena Wängnerud, 2007. *Metodpraktikan*. Stockholm: Nordstedts Juridik.
- Hannan, Michael T – John Freeman, 1989. *Organizational Ecology*. Cambridge: Harvard University Press.
- Hellberg, Anders, 2007. "350 kan få gå när ny krismyndighet bildas". *Dagens Nyheter*. Nyhetsartikel. 2007-05-04. [Elektronisk] Tillgänglig: <http://ret-web05.int.retriever.no.ludwig.lub.lu.se/services/archive.html?method=displayPDF&documentId=0509152007050410726852&serviceId=2> Hämtdatum: 2010-11-23.
- Holmblad Brunsson, Karin, 2002. *Organisationer*. Lund: Studentlitteratur.
- Häggström, Bibbi, 2002. "Bättre beredskap med ny myndighet". *Sydsvenskan*. Nyhetsartikel. 2002-06-16. [Elektronisk] Tillgänglig: <http://ret-web05.int.retriever.no.ludwig.lub.lu.se/services/archive.html?method=displayDocument&documentId=05085920020616659DD4D2AF72777F7D5CD2AC77A3927E&serviceId=2> Hämtdatum: 2011-12-21.
- Jacobsen, Dag Ingvar – Jan Thorsvik, 2008. *Hur moderna organisationer fungerar*. Lund: Studentlitteratur.
- Krisinformation = Webbplats för Krisinformation.se [Elektronisk] Tillgänglig: [http://www.krisinformation.se/web/Pages/Page\\_11260.aspx](http://www.krisinformation.se/web/Pages/Page_11260.aspx) Hämtdatum: 2011-12-31.
- Krönmark, Eric, 2002. "En egendomlig skapelse" i *Från slutet till början*. Stockholm: Överstyrelsen för civil beredskap.
- Lagerblad, Peter, 2002. "En samlad röst för det civila försvaret" i *Från slutet till början*. Stockholm: Överstyrelsen för civil beredskap.
- Morgan, Gareth, 1999. *Organisationsmetaforer*. Lund: Studentlitteratur.
- MSB 1 = Myndigheten för samhällsskydd och beredskaps webbplats. [Elektronisk] Tillgänglig: <https://www.msb.se/sv/Om-MSB/Sa-arbetar-MSB/Organisation/> Hämtdatum: 2011-12-18.
- MSB 2 = Myndigheten för samhällsskydd och beredskaps webbplats. [Elektronisk] Tillgänglig: <https://www.msb.se/sv/Om-MSB/> Hämtdatum: 2011-12-16.
- MSB 3 = Myndigheten för samhällsskydd och beredskaps webbplats. [Elektronisk] Tillgänglig: <https://www.msb.se/sv/Om-MSB/Sa-arbetar-MSB/Vision-verksamhetside-och-vardegrund/> Hämtdatum: 2011-12-18.
- MSB 4 = Myndigheten för samhällsskydd och beredskaps webbplats. [Elektronisk] Tillgänglig: <https://www.msb.se/sv/Om-MSB/Sa-arbetar-MSB/Regeringsuppdrag2/Regeringsuppdrag1/> Hämtdatum: 2011-12-31.

- Myhlback, Lennart, 2002. ”Vi behövde inte ÖCB, men andra kanske gjorde det” i *Från slutet till början*. Stockholm: Överstyrelsen för civil beredskap.
- Nationalencyklopedin 1 = Nationalencyklopedins webbplats. [Elektronisk]  
Tillgänglig: <http://www.ne.se.ludwig.lub.lu.se/lang/f%C3%B6rvaltningsmyndighet>  
Hämtdatum: 2011-12-30.
- Nationalencyklopedin 2 = Nationalencyklopedins webbplats. [Elektronisk]  
Tillgänglig: <http://www.ne.se.ludwig.lub.lu.se/%C3%B6verstyrelsen-f%C3%B6r-ekonomiskt-f%C3%B6rsvar> Hämtdatum: 2011-12-15.
- Nationalencyklopedin 3 = Nationalencyklopedins webbplats. [Elektronisk]  
Tillgänglig: <http://www.ne.se.ludwig.lub.lu.se/%C3%B6verstyrelsen-f%C3%B6r-civil-beredskap> Hämtdatum: 2011-12-15.
- Nationalencyklopedin 4 = Nationalencyklopedins webbplats. [Elektronisk]  
Tillgänglig: [http://www.ne.se.ludwig.lub.lu.se/lang/myndigheten-f%C3%B6r-samh%C3%A4llsskydd-och-beredskap?i\\_h\\_word=msb](http://www.ne.se.ludwig.lub.lu.se/lang/myndigheten-f%C3%B6r-samh%C3%A4llsskydd-och-beredskap?i_h_word=msb) Hämtdatum: 2011-12-16.
- Nordbeck, Gunnar, 2002. ”Frågor där svaren efterhand har ändrats” i *Från slutet till början*. Stockholm: Överstyrelsen för civil beredskap.
- Peterson, Thage G, 2002. ”Jag ångrar idag att jag inte tog striden” i *Från slutet till början*. Stockholm: Överstyrelsen för civil beredskap.
- Teorell, Jan – Torsten Svensson, 2007. *Att fråga och att svara: Samhällsvetenskaplig metod*. Malmö: Liber.