

Befogenheter i brandbekämpning

En studie av myndigheters gränsöverskridningar i
hanteringen av skogsbränderna 2018

Mårten Augustsson
Vera Kjessler

Abstract

Uppsatsen studerar organisatoriska gränser mellan myndigheter, i bemärkelsen skiljelinjer mellan deras befogenheter, och framförallt varför dessa gränser överskrids.

Gränsöverskridningar studeras genom en fallstudie av skogsbränderna i Sverige 2018 och Myndigheten för samhällsskydd och beredskaps (MSB) upprättande av direktkontakt med landets kommunala räddningstjänster för att samla in information om brandsituationen och använda den som underlag för den nationella resursprioriteringen. Länsstyrelserna har egentligen befogenhet att delta i resursprioriteringen, och MSB har överskridit en gräns när de uteslutit länsstyrelserna ur processen.

Två hypoteser används: Den ena att gränsöverskridning sker när de statligt satta strukturer myndigheterna verkar inom inte är tillräckligt tydliga, den andra att myndigheter måste frångå ordinarie rutiner i kristider på grund av krisers natur.

Förklaringarna som identifieras för MSB:s gränsöverskridning är dels en viss otydlighet i deras befogenheter som medförde visst handlingsutrymme, dels en tidspress och osäkerhet som gjorde en exkludering av länsstyrelserna till ett mer effektivt tillvägagångssätt.

Nyckelord: Organisatoriska gränser, gränsöverskridningar, befogenheter, krishantering, samverkan.

Antal ord: 9 943

Innehållsförteckning

1	Inledning	1
1.1	Syfte och frågeställning.....	2
1.2	Tidigare forskning	2
1.3	Disposition	3
2	Teoretisk referensram	4
2.1	Grundläggande begreppsapparat	4
2.2	Gränser, gränsdragningar, gränsöverskridningar och gränsobjekt.....	6
2.3	Hypotes 1: Organisatoriska strukturer.....	8
2.4	Hypotes 2: Krisers särart – hot, tidspress och osäkerhet.....	9
3	Metod	12
3.1	Forskningsdesign och val av fall.....	12
3.2	Operationella begreppsdefinitioner	13
3.2.1	Operationalisering av hypotes 1	13
3.2.2	Operationalisering av hypotes 2.....	14
3.3	Material	15
3.4	Validitet och reliabilitet.....	16
4	Resultat	17
4.1	MSB:s agerande	17
4.2	Organisatoriska strukturer	18
4.3	Krisers särart – hot, tidspress och osäkerhet	21
5	Diskussion	25
6	Referenser	27

1 Inledning

Samverkan är ett centralt fenomen i modern samhällsorganisation som i offentlig sektor ofta lyfts som en lösning på problem för såväl myndigheter som de medborgare som brukar myndigheternas tjänster. Trenden kan ses som en del av övergången från “government” till “governance” eller, annorlunda uttryckt, från centralstyrning till en mer interaktiv samhällsstyrning (Löfström 2010, s. 15-16). Samverkan innebär ett möte och samarbete mellan olika organisationer: Det innebär att organisationerna går in på en arena, samspekar och skapar relationer, men samtidigt förhåller de sig ständigt till de gränser som skiljer den ena organisationens verksamhet från den andras (Löfström 2010, s. 19-21). Enligt Björn Trägårdh, refererad till av Mikael Löfström (2010, s. 20-21), lägger organisationerna stort fokus på att bevaka och bevara sina egna gränser, men det är sällan de överskrider gränser och inkräktar på andras befogenheter.

Ändå vill vi tro att det i vissa lägen, kanske framförallt i så extrema situationer som när samhället utsätts för en kris, kan förekomma att organisationer överskrider olika slags gränser och i sin samverkan med andra aktörer agerar på ett sätt som upplevs kontroversiellt och bortom organisationernas befogenhet. Vi vill utreda om sådana överskridningar sker i kristider, och framförallt vad orsakerna till överskridningarna kan vara. Vi vill se varför organisationer ibland agerar annorlunda mot hur de av sin omgivning förväntas agera och ger sig in på nytt territorium i sin verksamhet. För att utreda detta studerar vi ett framträdande modernt fall av krishantering i Sverige.

Skogsbränderna sommaren 2018 var de “mest omfattande i modern tid” i Sverige (SOU 2019:7, s. 13). I hanteringen av bränderna deltog aktörer från många delar av samhället, såsom Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB), länsstyrelser, kommunala räddningstjänster och frivilligorganisationer (SOU 2019:7, s. 13-14). Utredningen *Skogsbränderna sommaren 2018* sluter sig till att bränderna överlag hanterades bra att döma av deras i slutänden lindriga konsekvenser, men samtidigt uppdagades brister i krishanteringen (SOU 2019:7, s. 13-15). En problematik som länsstyrelserna i Gävleborgs och Dalarnas län framförde var att MSB hade “gått förbi det regionala geografiska områdesansvaret” (SOU 2019:7, s. 127, 133). Det geografiska områdesansvaret är en av de centrala principerna för svensk krishantering och reglerar vem som ansvarar för att samordna krishanteringen på nationell, regional och lokal nivå (SOU 2019:7, s. 52). Enligt utredningen *Utvärdering av hur länsstyrelserna i Dalarnas, Gävleborgs och Jämtlands län bidrog till inriktning och samordning under skogsbränderna sommaren 2018* upplevde Gävleborgs, Dalarnas och Jämtlands län att MSB “frångick ordinarie vägar för att mäkla nationella förstärkningsresurser och internationella resurser för räddningstjänst” (Frykmer m.fl. 2019, s. 31).

1.1 Syfte och frågeställning

Med hjälp av teorier om organisationer, samverkan och krishantering ska denna uppsats åstadkomma två saker. Den ena är att förstå och förklara MSB:s agerande, för att kanske få en bättre bild av myndighetens roll i svensk krishantering. Vi vill veta hur det kom sig att de frångick uppsatta rutiner och agerade på ett sätt som länsstyrelserna uppfattade som problematiskt. Den andra är att sätta in detta händelseförlopp i en teoretisk kontext – uppsatsen utgår från att MSB i sitt agerande har överskridit en *organisatorisk gräns* gentemot länsstyrelserna. Denna överskridning försöker vi förklara med hjälp av teorier om strukturella förutsättningar för fungerande samverkan och om krisers påverkan på organisatoriskt beteende. Ambitionen är att med hjälp av detta fall bidra med kunskap om hur samverkan fungerar i kriser och framförallt vilka faktorer som leder till att samverkan *inte* fungerar. Vi vill veta vad orsakerna är till att organisationer överskrider gränser och åtar sig befogenheter som egentligen tillhör andra.

Vårt syfte mynnar ut i denna frågeställning:

Varför överskred MSB organisatoriska gränser gentemot länsstyrelserna i Jämtlands, Dalarnas och Gävleborgs län i sitt arbete med resursprioriteringar till räddningstjänst vid skogsbränderna 2018?

1.2 Tidigare forskning

Krishanteringsforskningen är ett tvärdisciplinärt forskningsfält som tagit inspiration från många olika ämnen. Framförallt några discipliner “kan beskrivas som särskilt inflytelserika” för krishanteringsteorin: “Katastrofsociologi, politisk psykologi, internationell politik och organisationsteori och management” (Deverell och Olsson 2019, s. 515).

Vi intresserar oss framförallt för den organisationsteoretiska sidan av krishantering, som såg en stor utveckling på 70- och 80-talen genom organisationsorienterade studier av olika olyckor, inte minst kärnkraftshaverier. Universitetet i Leiden, Nederländerna blev en plats där forskare som Uriel Rosenthal, Paul 't Hart och Arjen Boin kombinerade krishantering och organisationsteori med studier om offentlig förvaltning, med framstående forskning runt bland annat inom- och mellanorganisatoriskt samarbete (Deverell och Olsson 2019, s. 516). Flera verk skrivna av dessa forskare används i uppsatsen, exempelvis 't Harts, Rosenthals och Alexander Kouzmins *Crisis decision making* ('t Hart m.fl. 1993) och två olika utgåvor av Boins, t' Harts, Eric Sterns och Bengt Sundelius *The Politics of Crisis Management* (Boin m.fl. 2005; Boin m.fl. 2017).

Ett av krisforskningens mest klassiska verk är Graham T. Allison's *Essence of Decision*, en studie av kubakrisen som använder sig av tre olika teoretiska perspektiv för att förklara besluten som fattades under krisens förlopp (Allison 1971). Allison's verk har utgjort en del av inspirationen för uppsatsens upplägg.

Mikael Löfström gör med *Samverkan och gränser* en studie av interorganisatoriska gränser's betydelse för samverkansprojekt i offentlig sektor (Löfström 2010, s. 15, 22) och lägger bland annat vikt vid olika sätt på vilka samverkan kring gränser kan underlättas (Löfström 2010, s. 33). Det denna uppsats vill komma åt, och som inte Löfström nämner, är hur organisationer inte bara kan förhålla sig till och försvara sina gränser, utan *överskrida* gränser, gå ifrån sina egna befogenheter och in på andra organisationers befogenheter.

Skogsbränderna 2018 har tidigare skrivits om framförallt i empiriskt inriktade utvärderingar om hur samverkan och krishantering fungerade antingen för systemet som helhet eller enskilda aktörer (se bl.a. SOU 2019:7; Frykmer m.fl. 2019; MSB 2019b; Jacobsson m.fl. 2018). Genom att applicera teorier på empirin hoppas vi kunna skapa djupare förståelse för händelsen och samtidigt bidra till forskningen om gränser.

1.3 Disposition

Uppsatsens teorikapitel börjar med definitioner av de grundläggande begrepp som används men inte tillhör någon särskild teori eller förklaringsmodell. Detta följs av en förklaring av teorin och begreppsapparaten kring organisatoriska gränser, och därefter en genomgång av de två hypoteser som används för att förklara gränsöverskridningar: Otydlighet i organisatoriska strukturer och krisers påverkan på organisationer.

I metodkapitlet går vi igenom våra resonemang kring studiedesign och val av fall. Begreppen som introducerats i teorikapitlets avsnitt om gränser, organisatoriska strukturer och krisers påverkan operationaliseras. Materialet för studien presenteras, och slutligen för vi resonemang om studiens validitet och reliabilitet.

Resultatet presenteras i tre delar, där den första utgör en detaljbeskrivning av den händelse som ska förklaras. Därefter följer genomgångar av först den ena och sedan den andra hypotesen, med utredningar av vilka empiriska belägg fallet ger för hypoteserna. Slutsatserna som dras sammanfattas i diskussionskapitlet.

2 Teoretisk referensram

2.1 Grundläggande begreppsapparat

Eftersom studien behandlar *interorganisatoriska gränser* som ett av sina mest centrala fenomen behöver först begreppet *organisation* definieras. Vi utgår från Abrahamssons och Anderssens (2005, s. 11) definition: “En planmässigt inrättad sammanslutning av människor med syftet att nå givna mål”. Organisation innebär alltså en organisation som en struktur, snarare än organisation som processen genom vilken sådana strukturer bildas.

En *myndighet* ses som en specifik typ av organisation. Myndigheter är i regeringsformen en av två sorters offentliga organ, statliga och kommunala. Den andra typen av offentligt organ är beslutande politiska församlingar såsom riksdag, landsting och kommunfullmäktige. I denna definition av myndighet ingår även regeringen och domstolarna, och när regeringsformen vill utesluta dessa används begreppet förvaltningsmyndighet (SOU 2004:23, s. 61-62). När begreppet myndighet används i texten är det regeringsformens förvaltningsmyndighetsbegrepp som avses, det vill säga *offentliga organ exklusive beslutande politiska församlingar, regering och domstolar*.

Kris definieras av Boin m.fl. (2005, s. 2) som “en fas av oordning i ett systems till synes normala utveckling”¹, och kriser utmärks av hot, tidspress och osäkerhet (Boin m.fl. 2017, s. 5). Kris verkar också vara nära sammankopplat med begreppet *extraordinär händelse*. I Lagen (2002:833) om extraordinära händelser i fredstid hos kommuner och landsting definierat som “en sådan händelse som avviker från det normala, innebär en allvarlig störning eller överhängande risk för en allvarlig störning i viktiga samhällsfunktioner och kräver skyndsamma insatser av en kommun eller ett landsting” (SFS 2002:833, 1 §). På den av MSB förvaltade hemsidan säkerhetspolitik.se beskrivs “kris” och “extraordinär händelse” som utbytbara begrepp, samtidigt som de definierar kris som “en händelse i fredstid som hotar grundläggande funktioner och värden i samhällets, exempelvis elförsörjningen, vår hälsa eller vår frihet” (Säkerhetspolitik.se). En nästan identisk definition av kris och en implicit likställning av “kris” och “extraordinär händelse” återfinns på krisinformation.se, ytterligare en sida som MSB förvaltar (Krisinformation.se). Med utgångspunkt i detta väljer vi att kombinera den

¹ Vår översättning.

lagstadgade (SFS 2002:833, 1 §) definitionen av extraordinär händelse med Boins m.fl. (2005, s. 2) och MSB:s (Krisinformation.se; Säkerhetspolitik.se) definition av kris för att skapa vårt eget krisbegrepp: *En händelse eller serie av händelser som avviker från ett systems normala utveckling och innebär en allvarlig störning eller överhängande risk för en allvarlig störning i viktiga samhällsfunktioner eller samhällsvärden.*

Krisberedskap definieras i Förordningen (2015:1052) om krisberedskap och bevakningsansvariga myndigheters åtgärder vid höjd beredskap som “förmågan att genom utbildning, övning och andra åtgärder samt genom den organisation och de strukturer som skapas före, under och efter en kris förebygga, motstå och hantera krissituationer” (SFS 2015:1052, 4 §). Detta kan tolkas som att krisberedskap syftar på *förmågan* att genomföra *krishantering*.

Krishantering, i sin tur, beskrivs av Ödlund (2007, s. 13) som “att samla och inrikta samhällets resurser i syfte att skapa en beredskap mot svåra kriser och en förmåga att hantera en kris när den inträffar”. Eftersom vår uppsats behandlar händelser och ageranden medan skogsbränderna pågick, snarare än innan eller efter, väljer vi att omformulera detta något och även dra inspiration från vår tidigare definition av krisbegreppet. Uppsatsen använder krishantering i bemärkelsen *den samling och inriktning av samhällets resurser som sker under pågående kriser för att minska deras samhällsstörande effekter.*

Samverkan är ett brett begrepp som används på ett antal olika sätt, och förhåller sig på olika sätt till andra begrepp som koordinering och samordning. Ibland används det synonymt med dessa ord. I denna uppsats används dels Ödlunds (2007, s. 13) definition av begreppet, som i sin tur är tagen direkt från Asplund m.fl. (2003 se Ödlund 2007, s. 13): ”Den interaktion som sker mellan två eller flera aktörer i syfte att samordna sina verksamheter”. När aktörer samverkar möjliggörs alltså samordning av aktörernas verksamheter. Även MSB:s definition av samverkan bör nämnas: “Den funktion som, genom att aktörer kommer överens, åstadkommer inriktning och samordning av tillgängliga resurser” (Myndigheten för samhällsskydd och beredskap 2016b, s. 3). Vi kombinerar dessa till definitionen *interaktion mellan aktörer som leder till samordning av deras verksamheter och av tillgängliga resurser.*

Denna uppsats fokus lägger särskilt vid vad som kallas *interorganisatorisk samverkan*, en viktig förutsättning för krishantering enligt Ödlund (2007, s. 13). Denna sorts samverkan definieras som “ett medel för att nå samordning, dvs koordinering av två eller flera organisationers verksamhet i syfte att nå gemensamma mål” (Ödlund 2007, s. 13). Vår definition är densamma som vår definition av *samverkan* i stycket ovan, men med *organisationer* som interagerar snarare än bara *aktörer*.

Samordning av verksamhet definieras som en koordination av verksamheterna “för att uppnå gemensamma mål”. Med samverkan menas också att de samarbetande aktörerna innehar en självständig roll gentemot varandra, där ingen av aktörerna kan bestämma över den andra (Asplund m.fl. 2003 se Ödlund 2007, s. 13). Även här har MSB en egen definition, vilken lyder “anpassning av aktiviteter och delmål så att tillgängliga resurser kommer till största möjliga nytta” (MSB 2016b, s. 3). Vi landar i den egna definitionen *koordination av olika*

verksamheter så att tillgängliga resurser på bästa möjliga sätt kan användas till att uppnå gemensamma mål.

2.2 Gränser, gränsdragningar, gränsöverskridningar och gränsobjekt

Vår mest centrala teori angår *gränser* och hur de dras, beaktas och överskrids. I grunden baseras vårt gränsbegrepp på Mikael Löfströms (2010) studie *Samverkan och gränser – Studier av samverkansprojekt i offentlig sektor*, men till skillnad från Löfström ämnar vi framförallt studera *överskridningar* av gränser.

Enbart *interorganisatoriska* gränser studeras i uppsatsen, även om gränser lika gärna kan finnas inom en organisation (Löfström 2010, s. 24). Gränser enligt interorganisatorisk teori beskrivs av Löfström (2010, s. 25) som “skiljelinjer mellan de resurser och aktiviteter som organisationen har för sin egen verksamhet och de resurser och aktiviteter som finns utanför densamma”. I denna uppsats ska alltså beskrivas vilka sådana skiljelinjer som går mellan framförallt MSB och Länsstyrelserna, och förklaras vad eventuella överskridningar av gränserna kan bero på.

Vi skiljer i vår teori på *objektiva* och *subjektiva* gränser. Denna egengjorda indelning baseras på Löfströms (2010, s. 23) antagande att olika organisationer dels kan ha olika uppfattning om hur en gräns ska tolkas, dels agera olika även om tolkningen till synes är likadan. *Subjektiva gränser* utgörs, enligt vår indelning, av en organisations upplevelse av vad den har för befogenheter – denna upplevelse utgör en uppfattad gräns mot andra organisationer. De subjektiva gränserna utgörs också av organisationens uppsatta rutiner och standardprocedurer. Med andra ord skapas de subjektiva gränserna av organisationen själv, och att organisationen då är *subjekt* i gränsdragningen ligger till grund för uttrycket. *Objektiva gränser* är istället de gränser som skapas utifrån och sätter yttre ramar för en organisations agerande, exempelvis olika typer av lagar, regleringar och instruktioner från riksdag och regering. Gränserna skapas utanför organisationen, som inte längre agerar subjekt.

Utifrån gränsbegreppet deriveras *gränsdragning*. Löfström identifierar gränsdragningar (2010, s. 24, 29, 60) med de två fenomenen *uppdagsbeskrivningar* och *resurstilldelningar* till olika organisationer. I vår användning breddas termen något och gränsdragningar ses som de beslut och regelverk som skapar gränserna, oavsett om dessa kommer utifrån eller från organisationen själv. Enkelt kan sägas att gränsdragningar definieras som alla de handlingar och processer genom vilka gränser upprättas. Dessutom antas att en organisations gränser kan dras även indirekt av *andra* organisationers uppdagsbeskrivningar, resurstilldelningar och rutiner. Om en befogenhet

tillskrivs en organisation kan det antyda att det inte på samma gång tillhör en annan organisation.

Begreppet *gränsöverskridning* deriverar vi själva från Löfströms gränsbegrepp, och menar att en gränsöverskridning har inträffat när en organisation agerar på ett sätt som de rådande gränserna dikterar att de inte har befogenhet till. Eftersom organisationers uppfattning om gränser kan skilja sig åt kan på samma vis en given handling uppfattas som en gränsöverskridning av vissa parter men inte av andra. På så vis kan även gränsöverskridningarna vara objektiva, om organisationen saknar befogenhet till sitt agerande enligt lagar eller myndighetsinstruktioner, eller subjektiva om de frångår egna eller andras rutiner och uppfattningar om befogenhetsfördelningen.

Ett sista begrepp används som deriveras från definitionen av *gränser*, nämligen *gränsobjekt*. I Löfströms (2010, s. 34-35) studie är gränsobjekt ett verktyg för att skapa samverkan, en konkret punkt som organisationer kan mötas vid och som är central för deras gränsdragningar gentemot varandra. Varje organisation har ett definierat förhållande till gränsobjektet, som kan vara mer eller mindre konkreta och innefatta bland annat materiella ting, dokument och procedurer (Löfström 2010, s. 35-36). I uppsatsens användning av begreppet utesluts idén om gränsobjektens samverkansunderlättande funktion, utan fokuserar på gränsobjekt som resurser, dokument och procedurer som berörs av olika organisationers befogenheter och ansvarsområden.

Det geografiska områdesansvaret, som fastställs i SFS 2006:544, SFS 2017:870 och Regeringsformen, kan tolkas som en statligt dragen gräns som åtskiljer vad som faller inom regeringens/MSB:s, länsstyrelsernas och de kommunala räddningstjänsternas befogenheter. Länsstyrelserna i åtminstone Dalarnas och Gävleborgs län² upplever att MSB har handlat i strid med denna princip och alltså *överskridit en av länsstyrelserna uppfattad subjektiv gräns* mellan den regionala och nationella nivån. Vi hoppas i denna uppsats kunna förklara varför denna gränsöverskridning skett, med hjälp av två hypoteser:

1. *Gränsöverskridanden sker för att de statligt inrättade organisatoriska strukturerna inte ger tydliga gränser för myndigheternas krishanteringsarbete.*
2. *Krisers hot, tidspress och osäkerhet får myndigheter att överskrida gränser genom att agera på ett sätt som avviker från deras vanliga rutiner.*

Det kan naturligtvis finnas fler relevanta förklaringsmodeller för MSB:s agerande och gränsöverskridningar i allmänhet än dessa två. Exempelvis finns det belägg inom forskningen för att byråpolitik är vanligt i interorganisatoriskt agerande och även i krishantering, med aktörer inom krishanteringsapparaten som försvarar sina egna intressen och agendor (Allison 1971, s. 144-147; Rosenthal m.fl. 1991). Detta och andra möjliga perspektiv ryms emellertid inte i vår begränsade studie.

² Länsstyrelsen i Jämtlands län uttrycker inget dylikt.

2.3 Hypotes 1: Organisatoriska strukturer

Den första förklaringsmodellen fokuserar på de strukturer som möjliggör och begränsar myndigheters agerande, och sätter ett ramverk för deras interaktion och samverkan med andra aktörer. Ann Ödlund (2007) vid Totalförsvarets forskningsinstitut utreder i sin rapport *Interorganisatorisk samverkan som nationell resurs i krishantering* betydelsen av två typer av förutsättningar för interorganisatorisk samverkan, organisatoriska och socialpsykologiska. De för denna hypotes mer relevanta förutsättningarna är de organisatoriska, som i grunden utgår från ett rationalistiskt perspektiv. En central utgångspunkt är att krishantering ytterst är statens ansvar och att det åligger staten att fördela befogenheter, resurser och ansvar mellan aktörer. Organisationer är "planmässigt inrättade" av staten och syftar till uppfyllandet av bestämda mål (Ödlund 2007, s. 19). Med andra ord är organisationen ur detta rationalistiska perspektiv ett "instrument" som huvudmannen använder i eget intresse (Abrahamsson 1992, s. 46).

Ödlund lyfter flera organisatoriska förutsättningar som bidrar till en god samverkan i krishantering. Uppsatsens fokus läggs emellertid på endast en av förutsättningarna: "Tydlighet i ansvar, styrdokument och uppgift, tydliga mandat hos representanter. Tydlighet i reglering, prioriteringar av verksamhet och resurser" (Ödlund 2007, s. 55). De myndighetsrepresentanter Ödlund har intervjuat lyfter problematik kring vilka som ska ha "mandat att prioritera i verksamheten vid en kris" och kring "i vilken grad centrala myndigheter kan och bör styra", och menar att regleringen kring detta kunde vara tydligare (Ödlund 2007, s. 38-39). Om tydlighet främjar samverkan, görs antagandet att dess frånvaro tvärtom gör samverkan mindre välfungerande.

Förutsättningen sammanfattas med beteckningen *tydliga organisatoriska strukturer*. Ordet "strukturer" används istället för "förutsättningar", då vi anser att det är ett mer specifikt begrepp som bättre beskriver vad vi vill komma åt – inte vilka förutsättningar som helst, utan just organisatoriskt strukturella sådana. Denna beteckning anser vi också smalnar av begreppet då alla Ödlunds förutsättningar inte kan beskrivas som "strukturer" lika enkelt som "tydlighet i ansvar [...]". Dessa organisatoriska strukturer behandlas som en sorts *objektiv organisatorisk gränsdragning* i och med åtskiljandet som strukturerna skapar mellan olika myndigheters uppgifter och befogenheter.

Om dessa gränser är otydliga lämnar det ett större utrymme för myndigheter att agera efter eget godtycke (Bäck m.fl. 2015, s. 170). Tydlighet i de organisatoriska strukturerna innebär tvärtom att varje organisation vet vilka befogenheter den har och vad den förväntas göra i en given situation. Otydlighet innebär att denna kunskap begränsas, vilket kan innebära att en organisation inte är säker på vad den får och inte får göra. Myndigheterna kan antas få ett ökat handlingsutrymme om det inte är tydligt definierat vilka befogenheter den har, men inte heller vilka befogenheter de *inte* har.

Ett centralt antagande i vår första hypotes är att myndigheter agerar utefter de organisatoriska strukturer som staten sätter genom olika styrmedel. Den typ av

styrmedel som står i fokus är lag- och regelstyrning i form av lagar, förordningar och myndighetsinstruktioner (Bäck 2015, s. 169-170). Dessa statligt satta organisatoriska strukturer kan ses som *institutioner* eller *yttre krafter* efter Abrahamssons (1992, s. 84) beskrivning, ramar som sätts utanför organisationen och definierar dess handlingsmöjligheter. Med grund i detta antas att de objektiva gränserna är med och formar myndigheters agerande. I detta agerande inkluderas myndigheternas dragningar av sina egna *subjektiva gränser*.

Ett annat viktigt grundantagande är att kriser inte innebär någon betydande avvikelse från organisationers beteende utanför krissituationer. Ödlund utgår som sagt från Abrahamssons koncept om “planmässigt inrättade organisationer” (Ödlund 2007, s. 12), ett koncept som inte kopplas uttryckligen till just kriser (Abrahamsson 1992, s. 46). Detta antyder att tydliga organisatoriska strukturer är viktiga för samverkan såväl i som utanför krissituationer. Ytterligare stöd ger Christophe Roux-Dufort (2007, s. 105) genom sin tes att krishanteringsteori bör utformas så att den ligger nära övrig organisationsteori, snarare än att kriser studeras som undantagssituationer. På så sätt ses inte krishantering som ett undantag i denna hypotes, utan som en arena bland andra för organisatorisk interaktion. Detta perspektiv stärks delvis av att just MSB studeras, en myndighet vars huvuduppgift är just beredskap för, och hantering av, kriser. Det kan vara ett rimligt antagande att en sådan organisation är extra benägen att i en krissituation utan avvikelser kunna hålla sig till de organisatoriska strukturer som sätter ramarna för deras arbete, givet att dessa strukturer är tydliga.

Denna hypotes kan sammanfattas som att tydlighet i de organisatoriska strukturer som sätts av staten – i bemärkelsen regering och riksdag – är avgörande för hur organisationerna i krishanteringsapparaten agerar. Strukturerna i form av tilldelade befogenheter, ansvar och uppgifter utgör en form av mer eller mindre tydliga *objektiva organisatoriska gränser*, som påverkar såväl myndigheternas agerande som deras subjektiva gränsdragningar. Även i kriser förhåller sig myndigheter till de objektiva gränserna, förutsatt att gränserna, strukturerna, är tydliga nog.

Hypotes 1: Gränsöverskridanden sker för att de statligt inrättade organisatoriska strukturerna inte ger myndigheterna tillräckligt tydliga gränser.

2.4 Hypotes 2: Krisers särart – hot, tidspress och osäkerhet

Samtidigt kan det utifrån ett annat perspektiv mycket väl vara så att krishantering måste betraktas som ett undantag från normalt organisatoriskt beteende. Enligt Boin m.fl. (2005, s. 2) är en kris en “fas av oordning i ett systems till synes

normala utveckling”³ där normala handlingsmönster för tillfället blir oanvändbara. ‘t Hart m.fl. (1993) instämmer och menar att kriser medför *tidspress, hot och osäkerhet* – faktorer som gör att vanliga byråkratiska strukturer för beslutsfattande inte kan hållas fast vid. Kriser kräver “ad hoc-anpassning av den byråkratiska strukturen och kulturen”⁴. Annorlunda uttryckt gör kravet på snabba situationsanpassade beslut att de vanliga differentierade rutinerna för beslutsfattande inte kan följas (‘t Hart m.fl. 1993, s. 14).

Detta andra perspektiv står alltså i motsättning till det första i bemärkelsen att det utgår från krisers särart som exceptionella situationer där de vanliga strukturerna inte fungerar utan av nödvändighet frångås. I denna hypotes antas att detta även gäller för en myndighet som MSB, trots att den är inrättad för att arbeta med just krishantering. Även en sådan myndighets normala strukturer, anpassade för kriser, frångås enligt detta perspektiv. Boin m.fl. (2017, s. 63) beskriver att även om de flesta regeringar har strukturer för samverkan i kris kan dessa strukturer, när en kris väl uppstår, visa sig irrelevanta och verklighetsfrånvända. Kriser kan vara så pass olika till naturen att de rätta sätten att hantera dem kan vara omöjliga att förutse, särskilt när kriserna sträcker sig över flera geografiska och sektoriella områden (Boin m.fl. 2017, s. 65). Även de organisatoriska strukturer som är inrättade just för krishantering kan alltså behöva frångås, och gränser därmed överskridas.

Vilka förändringar som sker i organisationers agerande, och vilka gränser de därmed kan tänkas överskrida, finns det olika synsätt på. ‘t Hart m.fl. (1993, s. 13-14) nämner *centraliseringstesen*, att den förändring i myndigheters beteende som krisers tidspress, hot och osäkerhet framkallar tar sig uttryck som centralisering, genom att a) beslutsmakt koncentreras till ett mindre antal individer, b) den nationella regeringens makt ökar på lokala och regionala aktörers bekostnad och c) starkt ledarskap eller någon form av krisregering. Den aspekt av centralisering som står i fokus för denna uppsats är b), det vill säga maktförflyttning från regionala och lokala till nationella aktörer för att uppnå gemensamma och koordinerade åtgärder (‘t Hart m.fl. 1993, s. 16).

Samtidigt tycks ‘t Hart m.fl. delvis ifrågasätta centraliseringstesen och i sin artikel sträva efter att hitta alternativa mönster i krishantering (‘t Hart m.fl. 1993, s. 12). De identifierar bl.a. en motsatt tendens av *decentralisering*, både en informell de facto-decentralisering som sker i stunden och en formell decentralisering som implementeras i förebyggande syfte. De vanligaste orsakerna till båda typer av decentralisering är dels tidspress, dels oförmågan, eller en farhåga för oförmågan, hos de centrala aktörerna att hantera situationen (‘t Hart m.fl. 1993, s. 20-22). Boin m.fl. (2017) bekräftar decentralisering som ett fenomen som implementerats i vissa organisationers och regeringars krishanteringssystem som respons på de stora nackdelar författarna menar att en centraliserad krishantering innebär, såsom tidskonsumtion och ineffektivitet (Boin m.fl. 2017, s. 59-60).

³ Vår översättning.

⁴ Vår översättning.

Slutligen observerar Boin m.fl. (2017, s. 60-62) att *improvisation* blir vanligare under kriser, framförallt om organisationskulturen är improvisationsvänlig. Boin m.fl. ger däremot ingen tydlig definition av begreppet. En sådan ger istället Crossan och Sorenti (2001, s. 27-28) som behandlar improvisationer som spontana *ad hoc*-handlingar som leds av intuition och har en låg grad av planering. Att beslut leds av intuition betyder att de tas “utan någon tydlig formell analys”⁵ (Crossan och Sorenti 2001, s. 28).

Hypotes 2: Krisers hot, tidspress och osäkerhet får myndigheter att överskrida gränser genom att agera på ett sätt som avviker från deras vanliga rutiner.

⁵ Vår översättning.

3 Metod

3.1 Forskningsdesign och val av fall

Vår uppsats utgör en förklarande fallstudie, som använder sig av ett enskilt fall (Esaiasson m.fl. 2017, s. 108-109) för att förklara *varför* något har inträffat, snarare än att bara *beskriva* vad som hänt (Esaiasson m.fl. 2017, s. 37). Däremot besvaras vissa beskrivande delfrågor i uppsatsen, som utifrån vilka perspektiv MSB överskridit en gräns och huruvida deras agerande varit uttryck för centralisering, decentralisering och improvisation.

Vårt val av fall kan både sägas vara kritiskt och typiskt (Esaiasson m.fl. 2017, s. 161). Å ena sidan kan studien av en kris sägas vara ett kritiskt fall för teorier om samverkan och organisatoriska gränser, i och med den avvikelse från normalitet som kriser enligt många innebär (se Boin m.fl. 2005, s. 2; 't Hart m.fl. 1993, s. 14). Fallet kan också beskrivas som *extremt* utifrån Gerrings (2008, s. 653) definition. Extrema fall utgör något ovanligt och avvikande, och implicit en jämförelse med de mer normala fall där de extrema omständigheterna inte rått (Gerring 2008, s. 653-654). Under de extrema omständigheter som en kris innebär kan organisationers rutiner, arbetssätt, samverkansförmåga och gränser tänkas prövas mycket hårdare än utanför kriser, och i enlighet med Esaiassons m.fl. (2017, s. 161) beskrivning rör det sig då om ett *ogynnsamt* fall för välfungerande samverkan.

Fallet kan samtidigt betraktas som typiskt och sägas vara representativt för olika kriser som Sverige drabbats av de senaste decennierna – exempelvis stormen Gudrun och skogsbränderna i Västmanland 2014. Kriser är emellertid sällsynta händelser och det är svårt att hitta fullständigt jämförbara fall. Även en annan skogsbrand som den i Västmanland 2014, skiljer sig genom att ha ägt rum i ett län snarare än i många, vilket kan tänkas minska behovet av den samordning på nationell nivå som är central för vår frågeställning. Just i sin geografiska spridning jämfört med bränderna i Västmanland eller stormen Gudrun blir skogsbränderna 2018 ett än mer extremt fall och än mer prövande för förmågan att samverka. Denna svårighet att hitta liknande fall är en anledning till att studien är en fallstudie och inte en komparativ studie.

Samtidigt argumenterar Gerring (2008, s. 677) för att alla fallstudier söker efter typiska fall som representerar det fenomen som ska studeras, men detta utesluter inte att fallet samtidigt är kritiskt eller extremt utifrån ett annat perspektiv. Skogsbränderna 2018 skulle alltså kunna ses som typiska för det sällsynta fenomenet skogsbränder med stor spridning i landet.

Inom kontexten för skogsbränderna 2018 har vi valt att rikta in oss på interaktionen mellan MSB och länsstyrelserna, eftersom det är där som vi i rapporter om skogsbränderna (SOU 2019:7; Frykmer m.fl. 2019; Jacobsson m.fl. 2018) hittat tydligast tecken på att samverkan inte fungerat som den ska och gränser verkar ha överskridits. Länsstyrelserna som medtas är de i Dalarnas, Gävleborgs och Jämtlands län, eftersom det var deras län som drabbades hårdast av skogsbränderna (SOU 2019:7 s. 110).

3.2 Operationella begreppsdefinitioner

Gränser operationaliserar vi, med utgångspunkt i Löfström (2010, s. 25), som de befogenheter och resurser en organisation tilldelas att använda. *Subjektiva gränser* kan observeras i organisationernas egna uttalanden om sina befogenheter, samt i riktlinjer och rutiner de själva har satt upp för sitt arbete. *Objektiva gränser* kan utläsas i statliga regleringar såsom lagar, förordningar, regleringsbrev och myndighetsinstruktioner.

Gränsdragningar utgår också från Löfströms (2010, s. 24, 29, 60) begreppsanvändning, och består i vår definition av de handlingar och processer som avgör var gränserna går, objektiva som subjektiva. De uttalanden, riktlinjer, lagar och myndighetsinstruktioner där gränser kan observeras utgör gränsdragningar. Åtskillnaden mellan gränser och gränsdragningar kan sammanfattas som att exempelvis ett direktiv som tilldelar en myndighet en viss befogenhet utgör en *gränsdragning*, men själva befogenhetens varande utgör en *gräns*.

Gränsöverskridningar bedöms, enligt vår tidigare definition, ha skett när en myndighet agerat på ett sätt som de enligt någon form av gräns inte har befogenhet till. Är denna gräns objektiv har det skett en objektiv gränsöverskridning, är den subjektiv ur den ena eller andra organisationens synvinkel så är det också en subjektiv gränsöverskridning.

Gränsobjekt är påtagliga fenomen kring vilka organisationerna definierar sina gränser, exempelvis resurser, dokument och processer. Vi baserar detta på de exempel på gränsobjekt som Löfström (2010, s. 34-36) använder.

3.2.1 Operationalisering av hypotes 1

Organisatoriska strukturer utgörs av de formella styrmedel som regeringen kan använda för att kontrollera myndigheterna: I vårt fall studeras lag- och regelstyrning i form av lagar, förordningar och myndighetsinstruktioner (Bäck m.fl. 2015, s. 169-170). Ödlund (2007, s. 55) nämner "Tydlighet i ansvar, styrdokument och uppgift, tydliga mandat hos representanter. Tydlighet i reglering, prioriteringar av verksamhet och resurser" som en viktig förutsättning för god samverkan, och med utgångspunkt i detta blir den lag- och regelstyrning

central som formar de ansvar, styrdokument, uppgifter, mandat, regleringar samt verksamhets- och resursprioriteringar, som en organisation har att förhålla sig till.

De organisatoriska strukturerna utgör *objektiva gränser*, men organisationer kan fortfarande bilda egna *subjektiva gränser*, delvis baserat på de objektiva.

Huruvida en organisatorisk struktur utgör en *tydlig gräns* bedöms på två sätt. För det första kan gränsen bedömas tydlig om den objektiva gränsen, exempelvis en lagtext, stämmer väl överens med de subjektiva gränser som berör samma gränsobjekt, exempelvis organisationers rutiner. Omvänt gäller att en gräns är *otydlig* om det finns tydliga skillnader mellan den objektiva gränsen och någon av de subjektiva, eller om olika organisationers subjektiva gränser kring samma objekt skiljer sig åt. En tydlig objektiv gräns antas vara svår för olika organisationer att tolka olika.

För det andra bedöms en gräns vara otydlig om berörda aktörer helt enkelt bedömer att den är otydlig, och vice versa. Olika myndigheters åsikter tycks vara Ödlunds (2007) grund för att bedöma att tydlighet är en viktig förutsättning för samverkan.

3.2.2 Operationalisering av hypotes 2

För vår andra förklaringsmodell gäller de centrala operationaliseringarna de förändringar som enligt modellen kan antas ske i en organisations beteende under en kris, samt de faktorer som påstås orsaka dessa förändringar.

Förändringarna orsakas av det hot, den tidspress och den osäkerhet som kriser innebär ('t Hart m.fl. 1993, s. 14). *Hot* operationaliseras som att det hotade, i enlighet med Boins m.fl. (2017, s. 5-6) definition, är antingen grundläggande samhällsfunktioner eller centrala värden, exempelvis kritisk infrastruktur som el och vatten eller värden som människors liv och hälsa. *Tidspress* definieras som upplevt snarare än objektivt, och uppstår när aktörer upplever att ett hot är aktuellt och att beslut måste fattas på kortare tid än vanligt (Boin m.fl. 2017, s. 6). *Osäkerhet* betraktas som större ju mindre aktörerna vet om krisens natur, framtida utveckling och potentiella konsekvenser, men osäkerhet kan också råda kring hur andra aktörer i krisen kommer handla (Boin m.fl. 2017, s. 7).

Ett av de specifika sätt på vilket arbetssättet förändras är *centralisering*, ett fenomen som 't Hart m.fl. (1993, s. 13-14) identifierar tre empiriska uttryck för: Maktkoncentration till ett fåtal individer, ökad makt till nationell nivå och efterfrågan på starkt krisledarskap. Med vårt falls starka koppling till den geografiska områdesansvarsprincipen blir det andra uttrycket för centralisering vara mest relevant. Det som observeras är alltså förflyttningar av makt och befogenheter till nationell nivå på regionala och lokala aktörers bekostnad, men även ökad makt för regionala aktörer på lokala aktörers bekostnad kan betraktas som en form av centralisering.

Trots att länsstyrelserna hämtar sitt mandat från regeringen, och inte väljs på regional nivå såsom landstingen/regionerna (Bäck 2015, s. 176-177) betraktas länsstyrelser i uppsatsen som en regional aktör eftersom det är på den nivån de agerar. Med andra ord utgår indelningen mellan *nationella*, *regionala* och *lokala*

aktörer från vilken nivå aktörerna verkar på, snarare än från vilket politiskt mandat deras makt deriveras.

Delvis i motsättning mot centraliseringsfenomenet står *decentralisering*, som operationaliseras som en invers: Decentralisering anses ha skett när makt eller befogenheter förskjuts från nationell nivå till lokal eller regional, alternativt från regional till lokal nivå. 't Hart nämner både informell och formell decentralisering, där det förra sker under pågående kris och det senare är något mer planerat ('t Hart m.fl. 1993, s. 20-23). Fokus är på det 't Hart m.fl. benämner *informell decentralisering*, alltså på decentraliserande anpassningar som sker i stunden under en pågående kris.

Kopplat till detta är det tredje fenomenet *improvisation*, som Boin m.fl. (2017, s. 60-62) lyfter som något vanligt i samband med kriser men inte definierar tydligt. Däremot anger Crossan och Sorenti (2001, s. 27) en definition av improvisation som "när handlingar på spontant vis vägleds av intuition"⁶. Ytterligare något de antyder är att improvisation också innebär en avsaknad av planering, och intuition definieras explicit som avsaknaden av formell analys (Crossan och Sorenti 2001, s. 28). Mer improvisation observeras alltså ju mindre planering och formell analys som förekommer, och detta behandlas som en gradfråga där ett beslut kan vara mer eller mindre improviserat.

3.3 Material

Materialet som ligger till grund för studiens empiri används för att beskriva händelserna och besluten i samband med skogsbränderna och hur de fattades samt för att beskriva de organisatoriska strukturerna som fanns på plats.

För att beskriva händelserna under skogsbränderna använder vi oss av både primär- och sekundärkällor. Vår främsta källa är en offentlig utredning vid namn *Skogsbränderna sommaren 2018*, som är sekundär och baseras på rapporter från mängder av olika myndigheter och andra aktörer för att beskriva händelseförloppet. Men även aktörers egna beskrivningar av sina handlingar förekommer, framförallt MSB:s beskrivningar i form av olika rapporter och utvärderingar.

De organisatoriska strukturerna observeras i lagar, förordningar och myndighetsinstruktioner, som utgör primärkällor på vilka regleringar som inramar krishanteringsapparaten. I flera fall har vi kompletterat detta med sekundärkällor bestående av olika aktörers tolkningar av dylika strukturer, men inte låtit sekundärkällor stå för sig själva.

Våra källor består alltså till stor del av involverade aktörers, exempelvis MSB:s, skildringar av sina egna handlingar och motivationer samt deras tolkningar av organisatoriska strukturer. Dessa kan naturligtvis vara partiska, men

⁶ Vår översättning.

det är något vi tar hänsyn till och försöker komplettera med flera oberoende sekundärkällor som uttrycker samma sak och dessutom med primärkällorna. Vi är också intresserade av aktörers egna upplevelser och tolkningar då vi antar att dessa motiverar deras handlingar.

3.4 Validitet och reliabilitet

Vi använder oss uteslutande av resonemangsvaliditet i våra operationaliseringar, genom att både utgå från våra källors definitioner och använda egna resonemang (Esaiasson m.fl. 2017, s. 61-62). Vårt gränsbegrepp och derivaten *gränsdragning* och *gränsobjekt* är baserade på Löfströms (2010) begreppsanvändning. Däremot resonerar vi oss själva fram till både våra teoretiska definitioner och våra operationaliseringar av *objektiva* och *subjektiva* gränser samt *gränsöverskridningar*. Eftersom begreppen är våra egna, om än baserade på Löfströms gränsbegrepp, ser vi det som att problematiken med en egengjord operationalisering minskar. Det teoretiska begreppet stämmer överens med operationaliseringen eftersom både definitionerna sätts i denna uppsats.

Vad gäller hypotes 1 och 2 finns ett liknande mönster. Vårt begrepp *organisatoriska strukturer* är inspirerat av Ödlund (2007), men huvudsakligen baserat på våra egna definitioner såväl teoretiskt som empiriskt. *Tydlighet* operationaliseras på två sätt, det ena baserat på Ödlund och det andra på våra egna resonemang. Operationaliseringarna av *centralisering*, *decentralisering* och *improvisation* baserar vi på tidigare definitioner (‘t Hart m.fl. 1993; Crossan och Sorenti 2001), medan hot, tidspress och osäkerhet baseras på Boins m.fl. (2017) begreppsanvändning.

Den externa validiteten förvärras av krisers tidigare nämnda sällsynthet, där det är mycket svårt att hitta flera kriser som i allt väsentligt är lika. Trots det tänker vi oss att organisatoriska strukturer, hot, tidspress och osäkerhet är faktorer som finns närvarande i olika grad i alla krissituationer och att vår studie kan bidra till generell kunskap om hur variation i dessa faktorer kan orsaka gränsöverskridningar mellan organisationer.

Reliabiliteten i våra resultat, det vill säga riktigheten i våra tolkningar av empirin (Esaiasson m.fl. 2017, s. 64), kan vara svårbedömd eftersom vi har ett väldigt kvalitativt tillvägagångssätt och kopplingen av våra empiriska observationer till våra teoretiska begrepp görs genom vår egen bedömning. Vi hoppas emellertid ha åstadkommit en god transparens i våra tolkningar av olika lagtexter, myndighetsdokument och uttalanden så att läsaren kan följa våra resultattolkningar och göra sin egen bedömning av deras rimlighet.

4 Resultat

4.1 MSB:s agerande

Det specifika agerande som alla tre länsstyrelser nämner är att MSB “frångick ordinarie vägar för att mäkla nationella förstärkningsresurser och internationella resurser för räddningstjänst” (Frykmer m.fl. 2019, s. 31; SOU 2019:7, s. 133). MSB själva beskriver detta agerande i närmare detalj: Den 18 juli 2018 tog MSB in experter från kommunal räddningstjänst som i syfte att skapa underlag för inriktningsbeslut och resursprioritering höll en direkt kontakt mellan MSB och diverse räddningstjänster. Räddningstjänsterna delades upp i 13 olika noder efter geografisk hemvist, med vilka MSB höll dagliga samverkanskonferenser. Genom denna kontaktväg fick MSB lokala lägesbilder som låg till grund för deras beslut om var insatser skulle inriktas och resurser prioriteras. Jämtlands, Dalarnas och Gävleborgs län utgjorde tre av MSB:s fem fokusområden i detta arbete⁷ (MSB 2019b, s. 43-44). Informationen låg också till grund för de rekommendationer om insatser som MSB kunde ge till andra myndigheter såsom Försvarsmakten och länsstyrelserna (MSB 2018a, s. 23). Enkelt uttryckt skapade alltså MSB en direkt kontaktväg till de kommunala räddningstjänsterna genom vilken de mottog information. På denna information baserade de beslut om tilldelning av nationella resurser till räddningstjänsterna. Länsstyrelserna förefaller inte ha varit involverade i processen.

Länsstyrelserna i Jämtlands, Gävleborgs och Dalarnas län har uttryckt missnöje med denna procedur (Frykmer m.fl. 2019, s. 31) och de två senare har även hävdade att MSB “gått förbi det regionala geografiska områdesansvaret” (SOU 2019:7, s. 127, 133). Jämtlands län uttrycker att MSB “ska prioritera nationella och internationella resurser inom Sverige – och gärna får vara tydligare i denna roll – men att resurserna och kommunikationen ska gå via länsstyrelsen och därifrån prioriteras inom länet” (Frykmer m.fl. 2019, s. 31).

Dessa uttalanden antyder att MSB i sitt agerande överskridit åtminstone en av länsstyrelserna upplevd *subjektiv gräns*. Enligt dem tycks det geografiska områdesansvaret utgöra en gräns mellan MSB:s och länsstyrelserna, och MSB har överskridit denna så att de agerat utanför sina egna befogenheter och inkräktat på

⁷ Övriga två var Västernorrlands län och, från slutet av juli, södra och mellersta Sverige (MSB 2019b, s. 43-44).

länsstyrelsernas. Om MSB även överskred en objektiv gräns är något svårare att fastslå. *Gränsobjektet* tycks i det här fallet vara själva processen att samordna och prioritera samhällets samlade resurser, som MSB synbarligen tagit större kontroll över än länsstyrelserna anser att de har befogenhet till.

4.2 Organisatoriska strukturer

Vi vill först pröva om de *organisatoriska strukturer* som MSB verkade inom var tydliga, det vill säga om den betydelse för samverkan som Ödlund (2007, s. 55) tillskriver tydliga regleringar, befogenhets- och ansvarsfördelningar m.m. är signifikant i det här fallet.

För att hitta de organisatoriska strukturer som ramar in MSB:s agerande studeras först det geografiska områdesansvaret och de lagtext som författarna av SOU:n *Skogsbränderna sommaren 2018* (SOU 2019:7, s. 52) anser konstituerar det. Innan dess ska emellertid något sägas om länsstyrelsernas speciella position i krishanteringssystemet: De avviker genom att inte vara utsedda på den geografiska nivå där de utövar sin makt. De kommunala räddningstjänsterna både agerar på lokal nivå och lyder under lokalt valda kommunpolitiker (SOU 2019:7, s. 66), på samma sätt som regeringen agerar på nationell nivå och är ansvarig för den nationellt valda riksdagen (SFS 1974:152 1 kap.). Länsstyrelserna, å andra sidan, lyder inte under de regionalt valda landstingens utan är myndigheter under Sveriges regering (Bäck 2015, s. 176-177). Skogsbrandsutredningen uttrycker detta som att det geografiska områdesansvaret “på nationell och kommunal nivå har [...] en politisk dimension, medan länsstyrelsernas geografiska områdesansvar för ledning och samordning i grunden utgör en fördelning av regeringens ansvar” (SOU 2019:7, s. 52). En implikation av detta är att både MSB och länsstyrelserna deriverar sin makt från nationell nivå och därför rimligen kan regleras på liknande sätt av regeringen. Organisatoriska strukturer kring båda parter arbete utgår enbart från riksdag och regering, inte från kommuner eller landsting. Styrningen av dem tar alltså den form som tidigare definierats: Nationell lagstiftning, myndighetsinstruktioner och förordningar.

I SFS 2006:544 2 kap. 7 §, under rubriken “Geografiskt områdesansvar”, regleras kommuners ansvar för samordning inom sitt geografiska område vid “extraordinära händelser i fredstid”. Kommunerna har huvudansvaret för den operativa krishanteringen i form av räddningstjänst och olycksförebyggande verksamhet, även om ansvaret för vissa specifika typer av räddningsinsatser tillfaller olika statliga myndigheter (SOU 2019:7, s. 63; SFS 2003:778, 3-4 kap.). Kommunfullmäktige och kommunstyrelsen delegerar sitt ansvar till organisationer som gemensamt kan betecknas *kommunala räddningstjänster*. Dessa finns under olika namn i olika kommuner, och är ofta styrda antingen

⁸ Numera kallade regioner (Regeringen.se).

genom särskilda nämnder eller genom förbund mellan flera kommuner som väljer att ha en gemensam räddningstjänst (SOU 2019:7, s. 66-67). Kommunen genomför genom sin räddningstjänstorganisation brandförebyggande verksamhet inom sitt område och ansvarar för att genomföra räddningsinsatser vid olyckshändelser som är för omfattande för den enskilde att hantera (SOU 2019:7, s. 63, 69-70).

Länsstyrelsernas regionala ansvar, viktigare för vår frågeställning, regleras i SFS 2017:870 4 §, där det står att "Länsstyrelsen ska vara sammanhållande för krisberedskapen inom sitt geografiska område samt före, under och efter en kris verka för samordning och gemensam inriktning av de åtgärder som behöver vidtas". I Förordningen (2015:1052 6 §) om krisberedskap och bevakningsansvariga myndigheters åtgärder vid höjd beredskap kopplas den sammanhållande funktionen inom länsstyrelsens geografiska område även till deras ansvar att "efter beslut av regeringen prioritera och inrikta statliga och internationella resurser som ställs till förfogande". Här knyts det geografiska områdesansvaret till ett ansvar som kan tolkas som att det är länsstyrelsernas befogenhet att prioritera resurser inom sitt län, efter att länet tilldelas resurser av regeringen. Detta talar för att MSB överskred även en *objektiv gräns* när de utslöt länsstyrelserna från resursprioriteringen.

Vid behov av omfattande räddningsinsatser kan en länsstyrelse, på regeringens beslutande eller anrådan, "ta över ansvaret för räddningstjänsten i en eller flera kommuner" (SFS 2003:778 4 kap. 10 §). I de fall även statlig räddningstjänst är inblandad faller samordningsansvaret för de olika nivåerna ändå på länsstyrelsen. Är flera län berörda ska länsstyrelserna i fråga komma överens om vilken av dem som tar över den kommunala räddningstjänsten, och vilken av dem som ansvarar för samordning med statliga aktörer (SFS 2003:789 4 kap. 33 §). Enligt MSB (2016a, s. 31) innebär detta också rätten att fördela resurser mellan räddningstjänsterna.

Det *nationella* geografiska områdesansvaret menar Skogsbrandsutredningen (SOU 2019:7, s. 52) tillfaller regeringen genom regeringsformen. Till synes utgår de från formuleringen "Regeringen styr riket" (SFS 1974:152 1 kap. 6 §). Om Skogsbrandsutredningens tolkning av regeringens nationella geografiska områdesansvar accepteras, kan MSB som statlig myndighet sägas hämta sitt grundläggande mandat från denna formulering.

MSB:s ansvar var, enligt sin instruktion fram till oktober 2018 (SFS 2008:1002 1 §), för "frågor om skydd mot olyckor, krisberedskap och civilt försvar, i den utsträckning inte någon annan myndighet har ansvaret. Ansvaret avser åtgärder före, under och efter en olycka eller en kris". Lydelsen "i den utsträckning inte någon annan myndighet har ansvaret" kan ses som en gränsdragning som sätter gränsen att MSB enbart ska hantera de aspekter krishantering mm. som inte tillfaller någon annan myndighet som exempelvis länsstyrelsen. Det kan också ses som att MSB har ansvar för alla de tänkbara aspekter av krishantering som inte explicit tillskrivs en annan myndighet. MSB:s gränser kan då i hög utsträckning sägas definieras av närliggande organisationers gränser, såsom länsstyrelsernas.

Utöver det har MSB enligt sin instruktion (SFS 2008:1002) ett ansvar att i samband med olyckor och kriser kunna stödja och samordna. “Myndigheten ska ha förmågan att bistå med stödresurser i samband med allvarliga olyckor och kriser samt stödja samordningen av berörda myndigheters åtgärder vid en kris”. De ska också ge berörda aktörer tillfälle att vid en kris “effektivt använda samhällets samlade resurser och internationella förstärkningsresurser” (SFS 2008:1002 7 §). MSB ska alltså både främja samordning och kunna sätta in stödresurser.

Detta kompliceras enligt Räddningstjänstutredningen (SOU 2018:54, s. 288) emellertid av Lagen (SFS 2003:778 6 kap. 7 §) om skydd mot olyckors formulering “En statlig myndighet eller en kommun är skyldig att med personal och egendom delta i en räddningsinsats på anmodan av räddningsledaren [...] dock endast om myndigheten eller kommunen har lämpliga resurser och ett deltagande inte allvarligt hindrar dess vanliga verksamhet”. Enligt Räddningstjänstutredningen kan detta tolkas som att MSB inte själva kan bestämma helt över sina stödinsatser utan att dessa kan begäras av enskilda räddningsledare, och MSB själva upplever sitt uppdrag som otydligt (SOU 2018:54, s. 288). I en rapport från 2016 beskriver MSB en liknande problematik, att på samma sätt som länsstyrelser kan ta över räddningstjänster och prioritera resurser på regional nivå, borde MSB ha en tydligare befogenhet att på regeringens uppdrag kunna prioritera resurser på nationell nivå (MSB 2016a, s. 31-32).

Intressant nog kan befogenheten att överta ansvaret för räddningstjänst enligt *Lagen* om skydd mot olyckor tilldelas inte bara länsstyrelser utan även “annan statlig myndighet” (SFS 2003:778 4 kap. 10 §), vilket borde betyda att även MSB kan ges befogenhet att överta kommunal räddningstjänst och därmed fritt prioritera resurser. I *Förordningen* om skydd mot olyckor tillfaller denna befogenhet däremot enbart länsstyrelserna (SFS 2003:789 4 kap. 33 §), så det förefaller som en rimlig bedömning att befogenheten behöver förtydligas. Skogsbrandsutredningen instämmer och anser att MSB även bör kunna göra hela eller delvisa övertaganden av räddningstjänst (SOU 2019:7, s. 291, 296). Viss försiktighet bör tillämpas kring dessa källors påstående om otydlighet eftersom MSB har en uppenbar tendens att vilja få tydligare och utökade befogenheter, och utredningarna till viss del utgår från MSB:s uttalanden i sina bedömningar. Samtidigt är det tre olika vittnesmål som rapporterar om liknande otydlighetsproblematik.

MSB och länsstyrelserna har båda i huvudsak ett samordnande ansvar gentemot bl.a. de kommunala räddningstjänster som har det operativa ansvaret för krishanteringen. Länsstyrelserna har också lagstadgad befogenhet att i exceptionella situationer, och med regeringens godkännande, ta över ansvaret för räddningstjänsterna inom ett eller flera län. Huruvida detta är något som även MSB kan göra är tvetydigt, och MSB önskar ett förtydligande av den befogenheten. MSB har ett ansvar att vid behov bidra med nationella resurser, men Räddningstjänstutredningen anser att deras befogenhet att prioritera dessa resurser bör förtydligas. Samtidigt faller det på länsstyrelserna att prioritera resurser inom sitt geografiska område. Utifrån detta kan slutsatsen dras att det

råder en viss *otydlighet* i gränsdragningarna kring det *gränsobjekt* som prioritering av nationella resurser utgör. Denna otydlighet innebär att MSB inte har en helt tydlig befogenhet att prioritera resurser, men otydlighet kan också tänkas innebära ett större handlingsutrymme då det inte heller blir klart vilka befogenheter MSB *saknar*. I teorin hade tydligare gränsdragningar kunnat specificera att MSB mer explicit *inte* har befogenhet att prioritera resurser direkt till räddningstjänster, vilket hade minskat deras handlingsutrymme betydligt.

Samtidigt utgår MSB:s egna rutiner uppenbarligen från att länsstyrelserna åtminstone ska vara involverade i prioriteringen av nationella resurser. Den procedur för resursmäklade som MSB tycks uppfatta som normalt gällande beskrivs i en publikation från 2015, synbarligen riktad till kommuner och länsstyrelser. Där skrivs att de kan mäkla resurser när en kommun eller länsstyrelse behöver resurser i krishantering som inte kan lösas genom lokal/regional samverkan. Den mest omfattande hjälp MSB då kan ge är ett “bredare helhetsstöd”: Råd, förmedling av kontakter till resursinnehavare, och stöd från MSB:s egna expertis och materiel. Det skrivs emellertid tydligt att “Förfrågningar om mäklning av resurser görs av Länsstyrelserna via MSB:s tjänsteman i beredskap, TiB [...] Kommunerna vänder sig till sin länsstyrelse som samordnar förfrågningar från hela länet”. I sitt resursmäklade är det dessutom “främst till länsstyrelser och centrala myndigheter” MSB ska vända sig (MSB 2015). Dessa rutiner utgör *subjektiva gränser* som MSB själva har dragit, och som verkar stämma överens med länsstyrelsernas subjektiva gränser kring samma gränsobjekt, det vill säga resursprioriteringen som procedur.

Det råder alltså, enligt såväl MSB själva som två statliga offentliga utredningar, en osäkerhet kring vilka befogenheter MSB har gällande resursprioritering, och detta vill de ska förtydligas. Utifrån detta kriterium, aktörers bedömning, förefaller de organisatoriska strukturerna, gränserna, vara otydliga. Trots detta är det tydligt att MSB:s rutiner utgår från att länsstyrelserna i enlighet med sitt geografiska områdesansvar ska involveras i resursprioriteringsprocessen. MSB tycks här dra samma subjektiva gränser som länsstyrelserna kring gränsobjektet resursprioritering, och överensstämmelsen mellan dessa subjektiva gränser talar för att bestämmelserna inte är alltför otydliga. De organisatoriska strukturerna tycks ge tydliga objektiva gränser att döma av överensstämmelsen mellan de subjektiva gränserna, men otydliga att döma av MSB:s och utredningarnas uttalanden. Ottydligheten kring vilka befogenheter MSB har och inte har kan ha gett dem ett visst handlingsutrymme.

4.3 Krisers särart – hot, tidspress och osäkerhet

Kan gränsöverskridningen bero på att krisen framkallade ett annorlunda beteende hos MSB, som de kanske till och med ansåg nödvändigt för att hantera krisen och som inte befintliga strukturer tagit höjd för? MSB själva kallar sitt förhållningssätt ifråga om direktkontakten med räddningstjänsterna “pragmatiskt” (MSB 2019b, s.

52-53) och hävdar att “situationen krävde en effektiv samordning av resurser på nationell nivå” (MSB 2019a, s. 3).

Det går att argumentera för att en tydlig *centralisering* har skett i och med MSB:s agerande. Deras upprättande av direktkontakt med kommunala räddningstjänster genom olika noder (MSB 2019b, s. 43-44) uteslöt länsstyrelserna från processen att prioritera nationella och internationella resurser mellan olika räddningstjänster (Frykmer m.fl. 2019, s. 31). Uttryckt på ett mer abstrakt plan berövades den regionala nivån tillfälligt en befogenhet när en direktlänk upprättades mellan nationell och lokal nivå. I och med detta observeras en centralisering där en nationell aktör, MSB, åtminstone tillfälligt fått utökade befogenheter på en regional aktörs, länsstyrelsernas, bekostnad.

Å andra sidan kan precis samma agerande ses som en *decentralisering*. När länsstyrelserna utesluts ger det visserligen mer befogenhet till MSB, men även till de kommunala räddningstjänsterna. Även om det var MSB som fattade beslut om resursprioritering gjorde de det baserat på de olika räddningstjänsternas lägesbilder, prognoser och behov (MSB 2019b, s. 43). Möjligheten för myndigheterna att direkt förse MSB med information som låg till grund för besluten, istället för att gå via länsstyrelsen, innebär en direktkontakt med den myndighet som hanterar de nationella resurserna. Detta kan tolkas som ökade befogenheter för kommunerna. Detta innebär att befogenheter flyttas från regional till lokal nivå, alltså en decentralisering.

Det går alltså att säga att det genom MSB:s gränsöverskridning skedde både en centralisering och en decentralisering. Ett mindre paradoxalt sätt att uttrycka det är att det var den regionala nivån som berövades befogenheter, och både den nationella och lokala gynnades.

Improvisation tycks ha förekommit i ganska låg utsträckning. Beslutet att “se över möjligheten” till direktkontakt med räddningstjänsterna togs den 17 juli, bara en dag innan slutgiltigt beslut togs om att implementera kontaktvägen (MSB 2019b, s. 43). Även om det inte är känt hur mycket förplanering som kan ha skett innan den 17 juli så verkar den formella planeringen och utredningen av åtgärden bara ha tillägnats en dag. Som tidigare nämnts är åtgärden dessutom en avvikelse från MSB:s vanliga rutiner såsom de beskrivits (MSB 2015). Beslutsfattande på enbart en dag kan å andra sidan inte antas vara så kort för en myndighet som har i uppdrag att hantera ofta tidspressande kriser. Detta antagande stärks av en instruktion från MSB om hur beslut ska fattas vid samhällsstörningar, där de fiktiva pedagogiska exemplen de använder har en tidsram på ett dygn, ett fåtal timmar eller så lite som en halvtimme för att fatta beslut (MSB 2018b, s. 14, 18, 22). Dessutom antyder denna instruktion förekomsten av en slags formell analys i dylika beslut, snarare än en mer intuitiv process. Att tiden trots allt kanske inte var så kort utifrån MSB:s till synes vanliga sätt att fatta beslut i kriser, och att intuition inte verkar ha spelat någon stor roll, talar emot att det förekom en hög grad av improvisation.

För att utreda vilka omständigheter som rådde vid beslutstillfället används ‘t Harts m.fl. (1993, s. 14) tre kriskarakteristika hot, tidspress och osäkerhet. Under helgen 14-15 juli bröt bränder ut som omfattade drygt 18 000 hektar skog, brandrisken var på flera ställen extrem och förutspåddes nå extrema värden i ännu

fler områden mot slutet av månaden. Fokus låg i de värst drabbade områdena på att begränsa ytterligare spridning, snarare än att släcka bränderna där de redan uppstått (SOU 2019:7, s. 110-111). Konsekvenserna av sommarens bränder blev framförallt skador på skogen, men “inga väsentliga samhällsfunktioner skadades”, vilket skogsbrandsutredningen ser som ett tecken på en överlag välfungerande krishantering (SOU 2019:7, s. 13). Detta kan tänkas antyda att en sämre hantering hade kunnat leda till skador på viktiga samhällsfunktioner, och att dessa funktioner alltså var under *hot* på grund av bränderna. Det är sannolikt att en viss hotbild förelåg när nya stora bränder nyligen hade utbrutit, även om det är svårt att ta reda på vilka möjliga eller sannolika konsekvenser av bränderna som MSB kunde se.

Tidspressen kan antas ha spelat roll vid tidpunkten för MSB:s beslut. Många bränder hade nyligen ökat kraftigt i storlek och fortsatte sprida sig snabbt, samtidigt som räddningstjänster i exempelvis Ljusdal och Älvdalen upplevde sig hårt pressade av brändernas omfattning (Asp m.fl. 2018, s. 18-19, Jacobsson m.fl. 2018, s. 16). Sannolikt fanns en stor rädsla för att bränderna snabbt skulle kunna bli ännu mer omfattande om de inte hanterades på rätt sätt. Men som sagt tidigare är ett dygn sannolikt inte en extremt kort tidshorisont för MSB, att döma av deras instruktioner för beslutsfattande i kriser (MSB 2018b, s. 14, 18, 22). Tidspress är enligt ‘t Hart m.fl. (1993, s. 20-22) en av de vanligaste orsakerna till decentralisering i krishanteringsprocessen. Det kan tolkas som att tidspressen gjorde det önskvärt att för tidseffektivitetens skull låta räddningstjänsterna själva ha kontakt med MSB, snarare än att låta en mer central aktör, länsstyrelsen, göra det för deras räkning.

Slutligen var *osäkerheten* en sannolik faktor. Prognoser och kartor över brandriskerna i olika delar av landet gjordes varje dygn av SMHI som skickade dessa till MSB (SOU 2019:7, s. 183), vilket antyder en ganska stor säkerhet över hur brandrisken såg ut i olika delar av Sverige. Detta lär dock inte ha inneburit någon vidare säkerhet om var i högriskområdena som bränder faktiskt skulle ske. Två av de vanligaste utlösande orsakerna till bränderna var blixtnedslag (SOU 2019:7, s. 249) och gnistor från tåg (SOU 2019:7, s. 111). Det var emellertid inte förrän den 21 juli som SMHI började skicka dagliga brandriskprognoser, inklusive risken för åska, till MSB (SOU 2019:7, s. 183). MSB fick under sommaren veta att tåg orsakade många av bränderna, men när de fick den vetskapen framgår inte (SOU 2019:7, s. 153). Den 13:e augusti anklagade MSB tågbolagen för att vara skyldiga till många av sommarens bränder, men nämner inte när de först blev varse om detta (Aghamn 2018). Det verkar alltså som att MSB vid tillfället för beslutet hade relativt goda uppfattningar om brandriskerna på olika platser, men sämre kunskap om var bränder skulle uppstå då de ännu inte fick åskprognoser av SMHI och kanske inte heller visste om effekten som tåg hade. Av den anledningen kan det ha varit mer gynnsamt för MSB att själva kunna prioritera resurser direkt där bränder uppstod, istället för att ge resurser till länsstyrelserna som sedan skulle få prioritera resurserna inom sitt län. Detta stämmer med ‘t Harts m.fl. (1993, s. 16) koppling mellan centralisering och gemensamma, koordinerade åtgärder.

I MSB:s egna riktlinjer för beslutsfattande tas bland annat upp vilka “skyddsvärden” som är hotade, hur lång tid som finns för att fatta och implementera beslutet samt hur mycket information som finns och hur mycket som måste antas (MSB 2018b, s. 8). Det verkar alltså rimligt att de inte bara upplevde hot, tidspress och osäkerhet utan aktivt och medvetet tog hänsyn till dessa faktorer i sitt beslutsfattande, givet att de följde den vägledning de själva gett ut.

Det finns alltså skäl att tro att MSB påverkades av olika grader av hot, tidspress och osäkerhet när de fattade beslutet att upprätta direkt kontakt med räddningstjänsterna och utesluta länsstyrelserna ur resursprioriteringsprocessen. Det var ett beslut som ledde till både centralisering och decentralisering i bemärkelsen att den regionala nivån tappade befogenheter till både den lokala och nationella nivån. Improvisation verkar det däremot inte ha varit ett fall av, utan beslutet var sannolikt genomtänkt, att döma av de rutiner MSB har uppsatta för snabbt beslutsfattande. Den decentralisering som skedde kan ha varit orsakad av tidspressen med tanken att processen skulle gå snabbare utan den regionala nivån, samtidigt som osäkerheten över var bränder skulle uppstå kan ha skapat ett behov av gemensam nationell resurskoordinering skött av MSB snarare än länsstyrelserna.

5 Diskussion

Sammanfattningsvis konstateras att MSB den 18 juli 2018 upprättade en direktkontakt med räddningstjänsterna i landet, genom vilken de mottog lägesinformation. Informationen låg sedan till grund för deras beslut om inriktning och resursprioritering. Länsstyrelserna verkar ha uteslutits från processen och inte ha fått prioritera resurser på regional nivå, och därigenom har de berövats en del av uppdraget att inom sitt geografiska område agera sammanhållande för krisberedskapen.

MSB kan sägas ha överskridit en objektiv gräns när de frångått det geografiska områdesansvaret genom att frånta länsstyrelserna ansvaret för den regionala resursprioriteringen. De har också frångått sina egna rutiner för resursprioritering och på så vis överskridit en av sina egna subjektiva gränser. Deras egna tidigare publikationer tydliggör att en räddningstjänsts begäran om nationella resurser ska gå genom länsstyrelsen, och att MSB:s resursmäklande främst ska rikta sig till länsstyrelserna snarare än räddningstjänsterna. MSB:s och länsstyrelsernas subjektiva gränser i frågan stämmer alltså ganska väl överens med varandra, varför det inte är rimligt att anta en överskridning på grund av skilda uppfattningar om gränserna. I den bemärkelsen har gränserna inte varit otydliga.

Däremot verkar flertalet utredningar och även MSB själva uppfatta att gränserna trots det är otydliga och inte ger klara befogenheter åt MSB att prioritera nationella resurser eller överta räddningstjänster. Det finns heller ingen tydlig bestämmelse om att de inte får prioritera resurser direkt till räddningstjänster, och denna otydlighet kan vara en anledning till att MSB upplevde sig ha ett visst handlingsutrymme, trots deras tidigare tolkning av gränserna.

Att MSB sedan utnyttjade detta upplevda handlingsutrymme förefaller till stor del bero på det upplevda behovet av nationell resurssamordning för att kunna hantera skogsbränderna i olika delar av landet. De upplevde sannolikt ett visst hot från brändernas potentiella skada på viktiga samhällsfunktioner, en tidspress från hastigheten med vilken bränderna spreds och en osäkerhet kring var bränder skulle uppstå i framtiden.

Beslut om åtgärden togs den 18 juli, synbarligen efter en dags överläggningar. Att på ett strukturerat sätt fatta beslut på kort tid, ibland mycket kortare än så, tycks emellertid vara något MSB räknar med och försöker hålla sig förberedda på. Åtgärden antas därför inte ha varit särskilt improviserad utan välplanerad, om än på kort tid.

Åtgärden innebar både en centralisering och en decentralisering, när befogenheter togs ifrån länsstyrelserna på den regionala nivån. Både MSB, den centrala nivån, och räddningstjänsterna, den lokala nivån, kan tänkas ha stärkts i

sitt inflytande över processen. Centraliseringen och decentraliseringen kan ha orsakats av både tidspress och osäkerhet, genom en vilja att snabbt kunna koordinera resurser direkt till räddningstjänsterna där brandriskerna var som högst eller bränderna som störst, utan att behöva gå via länsstyrelserna som mellanhand.

MSB:s gränsöverskridning tycks ha underlättats av ett visst handlingsutrymme i de organisatoriska strukturerna kring krishantering, och de tycks också ha haft någorlunda goda skäl att överskrida gränsen i fråga i form av de praktiska fördelar det skulle innebära för krishantering av bränderna. På så vis ges ett visst belägg för båda våra hypoteser: En viss otydlighet i strukturerna, det vill säga lagarna för krishantering, verkar ha bidragit till MSB:s möjlighet att agera, men samtidigt handlade det inte om att de missförstod lagarna. Samtidigt bidrog krisens särart, med andra ord brändernas hot, tidspress och osäkerhet, till en pragmatisk hantering av resursprioriteringsprocessen där vissa rutiner fick frångås.

Att utreda MSB:s egentliga motiv har inte rymts i denna uppsats omfattning, även om vi tror oss ha identifierat ett antal omständigheter som pekar på sannolika förklaringar. En närmare intervjustudie av beslutsfattandet på MSB den 18:e juli skulle vara ett bra sätt att fördjupa och förstärka kunskaperna om vad som låg bakom gränsöverskridningen. Likaså skulle det vara nyttigt med framtida studier som utreder andra möjliga förklaringar, exempelvis byråpolitiska sådana.

6 Referenser

- Anderson, Benedict, 1991. *Den föreställda gemenskapen. Reflexioner kring nationalismens ursprung och spridning*. Göteborg: Bokförlaget Daidalos.
- Abrahamsson, Bengt. 1992. *Varför finns organisationer? Kollektiv handling, yttre krafter och inre logik*. Lund: Studentlitteratur.
- Aghamn, Albin. 2018. "MSB-kritik mot tågbolagen: 'De kan inte åka runt och spruta eld'". *Sveriges television*. Nyhetsartikel. 2018-08-13. [elektronisk] Tillgänglig: <https://www.svt.se/nyheter/msb-kritik-mot-tagbolagen-de-kan-inte-aka-runt-och-spruta-eld> Uppdaterad 2018-08-15. Hämtdatum 2020-05-14.
- Allison, Graham. 1971. *Essence of Decision – Explaining the Cuban Missile Crisis*. Boston: Little, Brown and Company.
- Asp, Viktoria – Rickard Blomstrand – Jenny Deschamps-Berger – Sofia Levy-Nilsson – Petter Narby – Daniel Sandberg. 2018. *Besten besegrad – Utvärdering av krishanteringen under skogsbränderna i Ljusdal 2018*. Stockholm: Försvarshögskolan.
- Boin, Arjen – Paul t'Hart – Eric Stern – Bengt Sundelius. 2005. *The Politics of Crisis Management: Public Leadership Under Pressure*. 1:a upplagan. Cambridge: Cambridge University Press.
- Boin, Arjen – Paul t'Hart – Eric Stern – Bengt Sundelius. 2017. *The Politics of Crisis Management: Public Leadership Under Pressure*. 2:a upplagan. Cambridge: Cambridge University Press.
- Bäck, Henry – Gissur Ó Erlingsson – Torbjörn Larsson. 2015. *Den svenska politiken - Struktur, processer och resultat*. 4:e upplagan. Stockholm: Liber.
- Crossan, Mary – Marc Sorrenti. 2001. "Making sense of improvisation" i Kamoche, Ken N. *Organizational improvisation*. Abingdon, England: Routledge.
- Deverell, Edward – Eva-Karin Olsson. 2019. "Tema: Krishantering, förvaltning och statsvetenskap". *Statsvetenskaplig tidskrift*. Vol. 121, nr 4, s. 513-520.
- Esaiasson, Peter – Mikael Gilljam – Henrik Oscarsson – Ann Towns – Lena Wängnerud. 2017. *Metodpraktikan – Konsten att studera samhälle, individ och marknad*. 5:e upplagan. Stockholm: Wolters Kluwer.
- Frykmer, Tove – Peter Månsson – Maja Svenbro. 2019. *Utvärdering av hur länsstyrelserna i Dalarnas, Gävleborgs och Jämtlands län bidrog till inriktning och samordning under skogsbränderna sommaren 2018*. Lund: Lunds Universitet.
- Gerring, John. 2008. "Case Selection for Case-Study Analysis: Qualitative and Quantitative Techniques" i Box-Steffensmeier, Janet M. – Henry E. Brady – David Collier (red.). *The Oxford Handbook of Political Methodology*, s. 645-684. Oxford: Oxford University Press. [elektronisk] Tillgänglig: <https://www.oxfordhandbooks.com/view/10.1093/oxfordhb/9780199286546.0>

- [01.0001/oxfordhb-9780199286546-e-28](https://doi.org/10.0001/oxfordhb-9780199286546-e-28) Digital publicering: September 2009.
Hämtdatum: 2020-05-05.
- Jacobsson, Åke – Vendela Bodén – Rainar All – Linda Lorentsson. 2018. *Länsstyrelsen i Dalarnas läns hantering av skogsbränderna under sommaren 2018*. Göteborg: Prospero Management AB.
- Krisinformation.se = Webbplatsen krisinformation.se. “Vad är en kris?”
Uppdaterad 2017-01-16. [elektronisk] Tillgänglig:
<https://www.krisinformation.se/detta-gor-samhället/mer-om-sveriges-kris-hanteringssystem/vad-ar-en-kris> Hämtdatum: 2020-04-22.
- Löfström, Mikael. 2010. *Samverkan och gränser - Studier av samverkansprojekt i offentlig sektor*. Göteborg: Handelshögskolan vid Göteborgs universitet.
- Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB). 2015. *Inventera och mäkla resurser: MSB:s stöd så att samhällets resurser kan användas effektivt*. Karlstad: Myndigheten för samhällsskydd och beredskap. [elektronisk]
Tillgänglig: <https://rib.msb.se/filer/pdf/27954.pdf> Hämtdatum: 2020-05-11.
- Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB). 2016a. Ansvar, samverkan, handling - Åtgärder för stärkt krisberedskap utifrån erfarenheterna från skogsbranden i Västmanland 2014. Karlstad: Myndigheten för samhällsskydd och beredskap. [elektronisk] Tillgänglig:
<https://rib.msb.se/Filer/pdf/28022.pdf> Hämtdatum: 2020-05-14.
- Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB). 2016b. Gemensamma grunder för samverkan och ledning vid samhällsstörningar. Karlstad: Myndigheten för samhällsskydd och beredskap. [elektronisk] Tillgänglig:
<https://rib.msb.se/filer/pdf/28738.pdf> Hämtdatum: 2020-05-08.
- Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB). 2018a. MSB:s arbete med skogsbränderna 2018 - Tillsammans kunde vi hantera en extrem skogsbrandssäsong. Karlstad: Myndigheten för samhällsskydd och beredskap. [elektronisk] Tillgänglig: <https://rib.msb.se/filer/pdf/28735.pdf> Hämtdatum: 2020-05-05.
- Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB). 2018b. Vägledning för beslutsfattande i samband med samhällsstörningar: Metod, fördjupning och exempel. Karlstad: Myndigheten för samhällsskydd och beredskap. [elektronisk] Tillgänglig: <https://rib.msb.se/filer/pdf/28469.pdf> Hämtdatum: 2020-05-14.
- Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB). 2019a. Betänkandet SOU 2019:7 Sommarens skogsbränder - skogsbrandsutredningen 2018. Karlstad: Myndigheten för samhällsskydd och beredskap. [elektronisk] Tillgänglig:
<https://www.regeringen.se/4adaa2/contentassets/67f31647af4240f199b19eafd61a4eb2/myndigheten-for-samhallsskydd-och-beredskap-msb.pdf>
Hämtdatum: 2020-05-14.
- Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB). 2019b. Utvärdering av MSB:s arbete i samband med skogsbränderna 2018. Karlstad: Myndigheten för samhällsskydd och beredskap. [elektronisk] Tillgänglig:
<https://rib.msb.se/filer/pdf/28817.pdf> Hämtdatum: 2020-05-05.
- Regeringen.se = Regeringens webbplats. “Region blir ny beteckning för landsting”. Publicerad 2019-09-06. [elektronisk] Tillgänglig:

<https://www.regeringen.se/pressmeddelanden/2019/09/region-blir-ny-beteckning-for-landsting/> Hämtdatum: 2020-05-12.

- Rosenthal, Uriel – Paul ‘t Hart – Alexander Kouzmin. 1991. “The Bureau-politics of Crisis Management”. *Public Administration*. Vol 69, nr 2, s. 211-233.
- Roux-Dufort, Christophe. 2007. “Is Crisis Management (Only) a Management of Exceptions?” *Journal of Contingencies & Crisis Management*. Vol. 15, nr 2, s. 105-114.
- SFS 1974:152. Kungörelse om beslutad ny regeringsform. Stockholm: Justitiedepartementet.
- SFS 2002:833. Lag om extraordinära händelser i fredstid hos kommuner och landsting. Stockholm: Finansdepartementet.
- SFS 2003:778. Lag om skydd mot olyckor. Stockholm: Justitiedepartementet.
- SFS 2003:789. Förordning om skydd mot olyckor. Stockholm: Justitiedepartementet.
- SFS 2006:544. Lag om kommuners och regioners åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap. Stockholm: Justitiedepartementet.
- SFS 2008:1002. Förordning med instruktion för Myndigheten för samhällsskydd och beredskap. I lydelse enligt SFS 2016:160. Stockholm: Justitiedepartementet.
- SFS 2015:1052. Förordning om krisberedskap och bevakningsansvariga myndigheters åtgärder vid höjd beredskap. Stockholm: Justitiedepartementet.
- SFS 2017:870. Förordning om länsstyrelsernas krisberedskap och uppgifter vid höjd beredskap. Stockholm: Finansdepartementet.
- SOU 2004:23. *Från verksförordning till myndighetsförordning*. Verksförordningsutredningens betänkande.
- SOU 2018:54. *En effektivare kommunal räddningstjänst*. Räddningstjänstutredningens betänkande.
- SOU 2019:7. *Skogsbränderna sommaren 2018*. Skogsbrandsutredningens betänkande.
- Säkerhetspolitik.se = Webbplatsen säkerhetspolitik.se. “Vad är en kris?” Uppdaterad 2014-08-14. [elektronisk] Tillgänglig: <https://www.sakerhetspolitik.se/Krisberedskap/Vad-ar-en-kris/> Hämtdatum: 2020-04-22.
- ‘t Hart, Paul – Uriel Rosenthal – Alexander Kouzmin. 1993. “Crisis Decision Making – The Centralization Thesis Revisited”. *Administration & Society*. Vol. 25, nr 1, s. 12-45.
- Ödlund, Ann. 2007. *Interorganisatorisk samverkan som nationell resurs i krishanteringen*. Stockholm: Försvarsanalys, Totalförsvarets forskningsinstitut (FOI).