

# Möjligheternas kris

Kriser som pådrivande omständighet för organisationers policyförändringar



**LUNDS UNIVERSITET**

## **Abstract**

During the summer of 2018, Sweden's crisis management experienced a massive challenge due to widespread forest fires. After the fires the Swedish public authority, *Myndigheten för samhällsskydd och beredskap* (MSB), got an expanded mandate and therefore ability to operate the Swedish crisis management system. This essay aims to find the answer to why MSB got this mandate and what was the reason behind this change. The big policy change in MSB's mission will be analyzed using two theories, John Kingdon's multiple stream approach and the principal-agent theory. These two theories will together be used to answer the question, by letting me examine the cause of the change of policy of MSB. Kingdon's theory will be analyzed with the approach of finding the streams of problem, politics and policy. His theory also includes a window of opportunity, which in this essay is defined as the fires. To complement Kingdon's theory the principal-agent theory is used. The problem of asymmetric information that is included in this theory will illuminate the factor of relationship between the decision makers and MSB. The conclusion of this essay is that the change of the MSB policy was a result of streams having the same direction when a window of opportunity was present. MSB also had a major knowledge of crisis management, which affected the decision makers when they gave MSB more mandate of Swedish crisis management.

Nyckelord: policyförändring, Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, multiple stream approach, principal-agent, kriser

Antal ord: 10 282

# Innehållsförteckning

<b>1. Inledning</b> .....	<b>4</b>
1.1 Frågeställning och hypotes .....	4
1.2 Syfte och vetenskapligt bidrag .....	5
<b>2. Bakgrund och tidigare forskning</b> .....	<b>6</b>
2.1 Myndigheten för samhällsskydd och beredskap .....	6
2.2 Tidigare forskning .....	8
<b>3. Teori</b> .....	<b>10</b>
3.1 John Kingdons multiple stream approach (MSA) .....	10
3.2 Principal-agent teorin .....	12
3.3 Operationalisering .....	13
3.3.1 Policyförändring .....	13
<b>4. Metod</b> .....	<b>14</b>
4.1 Val av material .....	16
<b>5.1 Empiri</b> .....	<b>18</b>
5.1 Utredningen av bränderna 2018 .....	18
5.2 Rapport från skogsbrandutredningen 2014 .....	20
5.3 Den samhälleliga debatten .....	21
5.4 Summering av kunskapsläget på MSB .....	23
<b>6. Analys</b> .....	<b>24</b>
6.1 Strömmarna .....	24
6.1.1 Problemen som upplevs .....	24
6.1.2 Policyidéerna .....	25
6.1.3 Politiken .....	26
6.2 Möjlighetsfönstret .....	27
6.3 Vikten av kunskap .....	28
6.4 Strömmar, möjlighetsfönster och asymmetrisk information .....	29
<b>7. Slutsats</b> .....	<b>30</b>
7.1 När strömmar, möjlighetsfönster och kunskap samverkar .....	30
<b>8. Referenslista</b> .....	<b>32</b>

# 1. Inledning

2019 genomförde den svenska regeringen ett antal ändringar av förordningen för Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB). Den nya ändrade förordningen följer till mångt och mycket det förslag som utredningen av skogsbränderna sommaren 2018 föreslår, som MSB själva var en del av att ta fram (SOU 2019). Denna ändring av förordningen tycks vara intressant ur perspektivet varför policyförändringar genomfördes för MSB? För att besvara min frågeställning kommer jag att använda mig av fallstudiedesign och undersöka skogsbränderna 2018s påverkan på genomförandet av policyförändringar för MSB. Fokus läggs inte på insatserna som krävdes för att bekämpa bränderna som istället ligger som bakgrund för studien. Utan snarare söka det material som hjälper mig att koppla min teori till mitt fall. Krisen 2018 tycks skapa en möjlighet för MSB att få igenom policys som gav dem större mandat än tidigare. Det väsentliga blir således vad det var som möjliggjorde dessa förändringar. Jag kommer genom att använda mig av Kingdons teori som behandlar just möjliggörandet av policyförändringar i kombination med principal-agent teorin. Principal-agent teorin är till för att komplettera Kingdons teori där jag anser att han har brister. Bristerna som uppstår i Kingdons teori är att den inte tar hänsyn till de relationer som råder mellan MSB och regeringen som jag genom min uppsats ämnar belysa. Uppsatsen ämnar alltså utveckla Kingdons teori genom att titta på ett fall. Detta fall är således inte representativt för alla fall men min förhoppning är att min undersökning kan utveckla och komplettera framtida forskning.

## 1.1 Frågeställning och hypotes

För att hitta svaret på den frågeställning som hanteras i denna uppsats har jag valt att formulera min frågeställning så att det finns goda möjligheter att svara på den. Jag har valt att i min frågeställning gör vissa avgränsningar. Dessa avgränsningar gör det möjligt för mig att hitta ett svar på frågan och motverkar att frågeställningen blir för stor för att kunna hanteras. Avgränsningarna gäller både i val av fall men också vilken tidsperiod som jag väljer att titta på problemet. Avgränsningen för mitt fall är att lägga fokus på MSBs organisation och de förändringar av MSBs förordning som genomfördes efter skogsbränderna 2018. Vilket i sin tur ger mig en tidsperiod eftersom bränderna har ett start- och slutdatum. Frågeställningen blir efter dessa avgränsningar följande:

*Vad möjliggjorde policyförändringarna för Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, efter skogsbränderna i Sverige sommaren 2018?*

Min hypotes är att krisen som skogsbränderna 2018 innebar för Sverige och de aktörer som vara inblandade i hanteringen av den möjliggjorde för MSB att implementera olika förändringar av ansvarsområden för organisationen samt utöka sitt mandat att hantera liknande kriser i framtiden. Krisen som skogsbränderna symboliserar är alltså det som möjliggör för denna förändring.

## **1.2 Syfte och vetenskapligt bidrag**

Jag vill genom min uppsats skapa en förståelse för hur kriser kan ge en möjlighet för organisationer att snabbt göra förändringar som annars skulle tagit flera år att genomföra, om det ens överhuvudtaget hade varit genomförbart. Att belysa att organisationers policyarbete görs enklare under en pågående kris men också i eftermälet som följer. Ur ett organisatoriskt perspektiv så ger krisen en möjlighet för förändring. Genom att göra en djupdykning i MSB och skogsbränderna 2018 svara på vad som möjliggjorde den förändring av organisationens uppdrag och mandat gällande krishantering i Sverige. Ge ett bidrag till att förstå hur organisationer i Sverige ges möjligheten till förändring när krisen kommer.

Det finns ett tomrum i forskningen gällande organisationer som har en samordningsfunktion under pågående kris och ansvar för beredskap. Men också arbeten som riktar in sig på organisationer som just arbetar med kris som huvuduppgift. Bidraget till forskningen blir således att en sådan organisation studeras på ett mer djupgående plan än tidigare gjorts.

Vidare vill jag med min uppsats komplettera Kingdons multiple stream approach teori med principal-agent teorin och genom det visa att relationen mellan principalen och agenten också är avgörande för att policyförändringar ska genomföras

## **2. Bakgrund och tidigare forskning**

### **2.1 Myndigheten för samhällsskydd och beredskap**

MSB är en myndighet som har ett uppdrag av regeringen att stödja och samordna vid olyckor, kriser och civilt försvar. Myndigheten får löpande uppdrag att utreda vissa typer av frågor från regeringen. De arbetar även vid tillfälle då ovanstående händelser sker och ska då ha en samordnande roll under den pågående händelsen. Myndigheten ska agera och driva arbetet kring händelsen om inte annan myndighet har ansvaret. Arbetet ska ske före, under och efter händelsen, alltså arbetar MSB också med förebyggande åtgärder och med återrapportering av hur händelser hanterats. Myndighetens ansvarsområden sträcker sig inte bara till statliga och kommunala verksamheter utan även till organisationer och privata aktörer i samhället. MSBs förebyggande arbete innefattas bland annat av att kunna bistå myndigheter vid inträffad kris, olycka eller höjd beredskap med stödresurser. MSB har ansvar för att informera regeringen vid händelse av kris, olyckor eller civilförsvar. Myndigheten ska ta lärdom från tidigare särskilda händelser och genom det ändra sin verksamhet så att den är bättre anpassad om liknande händelse inträffar igen. Myndigheten ska bistå resurser vid kris, olyckor och civilt försvar men måste informera regeringskansliet när och hur insats sker. Myndigheten har ensamrätt att bestämma vilka insatser som ska genomföras men information kring dem måste lämnas till regeringskansliet. MSB har även mandat att ingå i vissa typer av internationella samarbeten för att kunna uppnå sina ställda krav kring samhällsskydd och beredskap. Utöver att stödja i kriser och olyckor som sker inom svenska gränser ska myndigheten även kunna bistå med hjälp för medborgare med hemvist i Sverige som befinner sig i annat land (SFS 2008:1002).

Sommaren 2018 inträffade ett stort antal skogsbränder i Sverige. Sveriges myndigheter som skulle hantera denna kris var under stor påfrestning och MSB var en aktör som fick hantera, driva och påverka arbetet för att ta Sverige ur denna kris. Som en följd av bränderna ändrades och förnyades förordningen med instruktion för MSB. Utöver ändringarna skrevs även en utredning kring hur skogsbränderna hanterades som helhet där MSBs verksamhet tas upp (SOU 2019, 13).

I ändringen av MSBs instruktioner för dess verksamhet gjordes ett stort antal ändringar som utfärdades den 16 augusti 2018. I den första paragrafen första stycket gjordes en ändring i vad myndighetens ansvar för vilken typ av händelse som inträffat. Från att ha innefattat "ansvaret avser åtgärder före, under och efter en kris eller en olycka" till att innefatta

“ansvaret avser åtgärder före, under och efter en kris, olycka, krig eller krigsfara” (SFS: 2018:1518, 1§). Ändringen möjliggör för myndigheten att bredda sin verksamhet så att den innefattar mer händelser än vad den tidigare gjort. Att myndigheten ges mandat att agera, förbereda och utvärdera ett större antal händelser än tidigare. I det andra stycket av paragrafen införs även att myndigheten ska utveckla och stödja arbetet med Sveriges civila försvar (SFS: 2018:1518, 1§).

Det införs även en ny punkt i den 1 paragrafen andra stycket. Denna punkt möjliggör för MSB att företräda det civila försvaret på central nivå så att myndigheten kan göra avvägningar för civila och militära behov av samhällsresurser. Det innebär i praktiken att MSB får större möjlighet att påverka både det civila och försvarsmaktens insatser utifrån vilka samhällsresurser som man möjliggör för dem. Man inför en helt ny paragraf (6) som har till syfte att ge myndigheten möjlighet att utifrån civilt försvar kunna samordna och leda denna samordning mellan olika aktör i förhållande till det militära försvaret för att då kunna uppfylla de åtgärder som krävs för befolkningskyddet. Denna förändring trycker på att MSB ska ha en samordnande funktion för övriga aktörer som anses avgörande för att befolkningskyddet ska fungera (SFS: 2018:1518, 6§).

I den 9 paragrafen läggs ett stycke till som ger MSB uppgiften och möjligheten att ingå överenskommelser med andra länder inom sitt område som jag beskrivit i ovan text (SFS: 2018:1518, 9§). Detta möjliggör för MSB att samordna insatser med andra länder men också att ha överenskommelser som gör det möjligt för dem att använda sig av andra länders resurser vid behov. Att tillägga är att denna paragraf inte ger MSB fullständig ensamrätt att ingå internationella avtal utan paragrafen hänvisar också till att om överenskommelsen kräver riksdagens eller utrikesnämndens godkännande så får inte överenskommelsen göras (SFS: 2016:160, 9§).

I den 18e paragrafen läggs 3 nya avsnitt in, dessa gör

*18 b § Myndigheten ska vara nationell kontaktpunkt för Galileosystemets larmkedja i Sverige.*

*18 c § Myndigheten ska vara nationell kontaktpunkt i Sverige enligt Unescos mellanstatliga oceanografiska kommissions tsunamiprogram (Tsunami National Contact). Myndigheten ska samordna sitt arbete med Sveriges meteorologiska och hydrologiska institut (SMHI).*

*18 d § Myndigheten ska utöva tillsyn över och kontroll av att åtagandena i alarmeringsavtalet mellan staten och SOS Alarm Sverige AB uppfylls.*

*Myndigheten ska årligen lämna en rapport till regeringen där det utförda tillsyns- och kontrollarbetet redovisas. (SFS: 2018:1518, 18§)*

det möjligt för myndigheten att utifrån tidigare ingångna system agera och samordna om något av dessa skulle larma. Det gör att MSB blir en central aktör för resten av de samhällsresurser som kallas in om något av dessa system larmar (SFS: 2016:160, 18§).

## **2.2 Tidigare forskning**

Tidigare forskning på området kring policyimplementering är omfattande. Den tar allt som oftast avstamp i de problem som finns när policy ska implementeras. Jag har valt att lägga fokus på hur principal-agent teorin har påverkat den tidigare forskning inom policy implementering.

Luke Fowler (2020, 1452–1469) skrev en artikel som behandlar hur man i USA implementerar miljöpolicy. Han tar upp den problematik som omgärdar implementeringen och framförallt med avstamp i de problem som principal-agent teorin tar upp. Fowler menar att det inte enbart är de klassiska problemen och då främst asymmetrisk information som är avgörande för att policyn implementeras. Han tar upp den intressekonflikt som råder mellan principalen och agenten, alltså att politikerna och policymakers har olika intressen som i sin tur gör att implementeringen blir tungrodd. För att agenten ska få igenom sin policy så krävs det att de anpassar den så att den även blir attraktiv för principalen att implementera, agenten måste alltså ta hänsyn till principalens intressen för att kunna implementera sin tänkta policy.

Jan-Erik Lane (2013) menar i sin artikel att folket väljer politiker utefter vilka policys som de vill implementera. Alltså att det är den demokratiska processen som i sin tur avgör vilka policys som ska föras fram. Lane beskriver politikerna som principaler som inte har tid eller intresse att införa dessa policys och därför lämnar över denna uppgift till agenterna som ses som de myndigheter som staten består av. Politikerna förlitar sig alltså på att de statliga myndigheterna ska bistå folket med de policys som de valde genom den demokratiska processen. Detta har i sin tur lett till att system som new public management (NPM) implementerats i den statliga sektorn. NPM som system menar Lane minskar den asymmetriska informationen mellan principalen och agenten.

Michael Bergman och Jan-Erik Lane (1990) fastställer i sin artikel från 1990 att de problem som principal-agent teorin tar upp som till störst del använts för att förklara den privata sektorn i ett ekonomiskt sammanhang även kan användas i den offentliga sektorn. De diskuterar de kostnader som den offentliga sektorn medför och hur dessa påverkar policyimplementering. De menar i sin artikel att de kostnader som policyimplementering



medför i den offentliga sektorn är betydligt större än om samma policy implementering skett i den privata sektorn.

Sandra Van Thiel (2016) tar upp tillvägagångssättet för att implementera policys. Hon tar bland annat upp vikten av att principalen väljer rätt typ av agent för att implementera policyn. Alltså den myndighet som är bäst lämpad att hantera policyn, detta baseras på vilket område som myndigheten har kunskap inom. Hon menar vidare att NPM implementering i offentlig verksamhet är ett direkt resultat av att man söker myndigheter med den rätta kunskapen kring området och av den anledningen har den resultatstyrning som NPM innebär implementerats.

## 3. Teori

### 3.1 John Kingdons multiple stream approach (MSA)

John Kingdon behandlar 1984 i sitt verk *“Agendas, Alternatives and Public Policies”* hur policyförändringar beror på hur olika möjligheter öppnas när stora händelser inträffar. Hans verk har haft stort genomslag för hur man ser på förändring av policys i olika typer av organisationer och för vilka möjligheter policymakers har för att få till ändring av policys. Till skillnad från andra författare som tar upp policyförändring är Kingdons teori mer drastisk och radikal på hur stor en förändring kan göras samt hur snabbt den sker (Brunner 2008, 501). Kingdons teori tillåter mig att studera hur policyförändring sker när den är kopplad till en specifik händelse. Där det är händelsen i sig som möjliggör för förändring av policy. Genom att applicera Kingdons teori på mitt fall (MSB) ämnar jag ge svar på varför de förändringar som sker i myndighetens förordning skedde och varför.

Kingdons teori bygger på att det i varje organisation finns obegränsat antal med olika policyproblem som löper parallellt med varandra. Det är dock väldigt få av dem som leder till att en implementering av policyförändring sker. Detta medför också att när det finns obegränsat med policyproblem finns det också obegränsat med eventuella lösningar på dessa problem som rent hypotetiskt kan implementeras. Det är dock väldigt få av dessa potentiella lösningar som övervägs att implementeras men också att ens vara en lösning på problematiken. Dessa menar Kingdon är förutsättningarna för hur agenda sättnings funktioner fungerar. Att dessa förutsättningar måste finnas i åtanke för att förstå hans vidare resonemang kring varför policyförändring sker (Cairney & Zahariadis 2016, 88–89).

För att en förändring ska ske har Kingdon formulerat 3 grunder som måste finnas för att policyn ska förändras. Kingdon beskriver det som “streams” (strömmar) som löper oberoende av varandra i en organisation. Den första är att det måste finnas ett problem. Problem finns det många av men det väsentliga i denna ström är att det är ett problem som inte bara policymakers har identifierat. Problemet måste vara av sådant att alla upplever det som ett problem (Ibid, 90).

Den andra strömmen som Kingdon tar upp som en av grunderna är den som han benämner vid “policy”. Med denna ström menar han att det hela tiden är en process igång på att lösa dessa tidigare nämnda problem genom att förändra eller lägga till nya policys. För att sedan genom sitt arbete övertyga andra att deras lösning är den som är den rätta. I denna ström

är det viktigt att komma ihåg att det också handlar om att policymakers måste ta hänsyn till det som råder runt omkring policyn. Att de visar hänsyn till lagar som råder men också kultur i organisationen. Utan att visa denna hänsyn kommer inte policyn att implementeras. Det är också viktigt som jag tidigare nämnt att policyn är förankrad på något vis, alltså att den ses som ett bra alternativ som lösning. Detta uppstår om policyn är förankrad i till exempel vetenskapen men också i den budget som är satt för verksamhetsåret (Ibid, 90–91).

Den tredje och sista strömmen som Kingdon tar upp är den som han kallar för “politik”. Denna behandlar hur policymakers måste ta hänsyn till och vara öppen för att det råder diskussion och åsikter kring de policys som de vill införa. Denna strömmen består i den politisk våg som råder i samhället. Det kan till exempel vara att det råder en högervåg i samhället där allmänheten går mot en mer konservativ syn på hur samhället ska styras och vara. Denna ström måste man ta hänsyn till för att få till en förändring. Det går helt enkelt inte att ha en förändring som inte är konservativ om samhällets önskan är att konservativa förändringar ska ske. Politik strömmen inkluderar inte enbart samhället i sig utan även den politik som sker i riksdagen och regeringen. Det går inte att få till en förändring om inte förändringen är i samklang med majoriteten i riksdagen och de styrande i regeringen. Politik strömmen kan också vara en ström av debatt som råder i pressen som delvis drivs av journalister, men som självklart måste ta hänsyn till vad gemene man vill läsa (Ibid, 91–92).

Alla dessa tre grunder måste sammanflätas för att det ska ske en förändring av policy. Men det som enligt Kingdon är det som är avgörande för att det ska ske är inte dessa. Han menar att dessa tre strömmar är förutsättningar för att förändring ska ske men det som möjliggör det är det han kallar för “window of opportunity” (möjlighetsfönstret). Möjlighetsfönstret är det som beskrivs som ett avbrott i tid som i sin tur ger möjlighet för policyförändring. Dessa möjligheter kan både vara förutsägbara som politiska val eller ny budget men också oförutsägbara som naturkatastrofer eller terrordåd. Det som händer är att möjlighetsfönstret som bildas av händelsen gör att processen för förändring tvingas snabba på. Vilket i sin tur gör att processen bjuder in till att policymakers får mer frihet i vad de vill implementera. Möjlighetsfönstret gör att alla dessa strömmar som tidigare varit isär bildar en gemensam ström som möjliggör för att en förändring kan ske (Ibid, 100–101)

### 3.2 Principal-agent teorin

Principal-agent teorin är en teori som tar sitt avstamp i relationen mellan principalen och agenten. Det är en teori som är hämtad från ekonomin men används även inom statsvetenskapen som en teori som förklarar relationen mellan olika typer av aktörer i samhället. Teorin beskriver relationen mellan olika aktörer som benämns som principaler eller agenter, där principaler kan beskrivas som dem som beslutar och har makten medan agenterna är dem som ska verkställa beslut som principalen ger. I mitt fall är principalen politikerna eller beslutsfattarna som rent praktiskt genomför förändringen av instruktionen för MSB. Medan agenten är MSB och de tjänstemän som verkar inom den organisationen. Teorin redovisar ett antal problemområden som råder i den relation som finns mellan principalen och agenten och vad detta medför för hur relationen fortlöper och vilket resultat som relationen leder till. Det är alltså skillnaden i hierarki mellan principalen och agenten som är det intressant i teorin och som i sin tur leder till vissa problem (CAbAllero & Soto-oñAte 2016).

Principal-agent teorin består i huvudsak av tre grundproblem som påverkar relationen och hur effektiv denna blir mellan principalen och agenten. Dessa problem är moral hazard, asymmetrisk information och snedvridet urval (Miller 2005).

Asymmetrisk informations-problemet är det problem som uppkommer när agenten har mer information genom sin expertis inom området den hanterar än vad principalen har. Detta gör att principalen inte har fullständig information för att kunna fatta beslut utan måste förlita sig på agentens kunskap och den informationen som agenten väljer att delge principalen. Detta kan leda till att principalens intressen inte tillgodoses av agenten. Vilket i sin tur leder oss in på snedvridet urval, som är ett problem som uppkommer av just asymmetrisk information. Där informationsbrister hos principalen leder till att agentens förslag som eventuellt inte gynnar principalen väljs. Det tredje problemet kallas för moral hazard som uppkommer när agenten agerar mot principalens intressen för att den fått mandat att göra det. Principalen bär i detta fallet alla risker men kan inte själva påverka vilka risker som tas utan detta val ligger på agenten (Miller 2005).

Av dessa problem så kommer mitt fokus ligga på asymmetrisk information.

## **3.3 Operationalisering**

### **3.3.1 Policyförändring**

Då policy är ett begrepp vars definition är debatterad och omstridd i litteraturen avser jag att operationalisera det så att största förståelse för mitt arbete ska nås.

Definition för policy har enligt litteraturen både ett makro- och ett mikroperspektiv. Mikro definitionen för policy kan definieras med en mer agendasättande strävan när man definierar policy. Medans det i makro definitionen mer riktar sig åt hur policymakers försöker forma policyn kring ett problem (Nowlin 2015).

Denna uppsats definition av policy är den förändring av organisationens uppdrag som organisation själva driver, denna är i sin tur kopplad till de problem som organisationen själva upplever kring uppdraget. Det är alltså inte en policy som riktar sig kring kultur inom organisationen som tas i beaktande i denna uppsats.

## 4. Metod

Denna studie är att betrakta som en fallstudie (Teorell & Svensson 2016, 98–99) där mitt fokus riktar in sig på ett specifikt fall som studeras. Fallet som jag har valt består av två betydande delar som samspelar med varandra. De två delarna är organisationen MSB och skogsbränderna 2018. Fallet sträcker sig alltså både inom en organisation som studeras och en händelse som hjälper mig att avgränsa ämnet och besvara min frågeställning. Enligt Punsch (2005, 147–148) är fallstudiedesign mycket fördelaktigt då designen har egenskap av att förstå och få svar på frågor som inte riktigt kan ses som tillfredsställande av tidigare forskning. Men också att kunna strukturera och fokusera arbetet på ett material som ger mig svar på min frågeställning. Att genom fallstudien kunna söka material på ett mer precist sätt och genom detta inte blanda materialet jag finner med icke relevant material. Fallstudien fungerar således som ett strategiskt verktyg för mig att strukturera upp mitt arbete kring min uppsats. Fallstudien och dess fördelar med struktur och avgränsning kompletteras med de teorier som jag valt att använda mig av i uppsatsen (Ibid, 144–148).

Min uppsats består av två olika analysverktyg som i sin tur kopplas ihop för att svara på min frågeställning. De analysverktyg som används är hermeneutik och källkritik (Teorell & Svensson 2016, 99–106).

För att nå förståelse kring mitt fall har jag valt att använda mig av källkritik. Detta går ut på att på så verklighetstroget sätt fånga det händelseförlopp som rådde kring MSB och skogsbränderna 2018. Detta gör jag som beskrivs i teorin i form av tre strömmar och ett möjlighetsfönster. Alltså skapar jag mitt eget analysverktyg av den teorin som jag använder mig av. Teorin beskriver de områden som jag sedan hittar och undersöker genom mitt material. Det är avgörande för min uppsats att jag kan hitta bevis i händelseförloppet kring skogsbränderna 2018 och sedan koppla det till MSB för att hitta strömmarna och möjlighetsfönstret. Alltså kommer en rekonstruktion av händelseförloppet presenteras utifrån de olika strömmarna och möjlighetsfönstret (Ibid, 104).

Det är av stor vikt att man använder sig av rätt typ av källor för denna typ av undersökning, av den anledningen har jag valt att följa de “källkritiska kriterier” som tagits fram för detta. Det handlar främst om att man värderar källorna efter kriterier för att på det sättet avgöra om de är relevanta och bra för arbetet (Ibid, 104)

Det första kriteriet som ställs på källan är att den uppfyller kravet på *äkthet*. Detta för att det alltid finns risk att källan har påverkats av någon/något som gör att den inte förhåller sig till verkligheten. Det finns flera saker att ta hänsyn till när man kontrollerar källans äkthet,

dels i vilken nationell politisk kontext som den förekommer. Auktoritära stater med begränsad press- och yttrandefrihet har generellt svårare att uppfylla detta krav än demokratiska stater med välfungerande press- och yttrandefrihet samt en välfungerande rättsstat. Man kan också generellt säga att ju äldre källorna är desto svårare får de att uppfylla kravet kring äkthet, tidsaspekten gör alltså att källor förändras. Dels genom olika tolkningar över tid men också genom små ändringar av redovisningen av källan. För mitt arbete har detta resulterat i att jag valt källor med noggrant dokumenterade historisk förändring som förordningar, utredningar som gjort av opartiska personer dock i uppdrag av regeringen vilket måste tas i åtanke, men också debatten som rådde i samhället som praktiserar press- och yttrandefrihet (Ibid, 104)

Det andra kriteriet som ställs är ett kriterium som egentligen innefattar två kriterier, nämligen det om *närhet i tid och rum*. För att förstå detta kriterium kommer jag bryta ner det i två, nämligen *tid* och *rum*. Det första är kriteriet *tid* som också kallas för *samtidighet* är likt det som jag tidigare tagit upp. Detta handlar nämligen om det tidsgapet som präglar källan. Det är dock inte kopplat till hur källan har förändrats under tiden utan om att tidsgapet gör att information förloras över tid i en källa. Detta kan till exempel vara att personer som var med under händelsen är en starkare källa om de lämnar uppgifter om händelsen kort efter att den inträffat istället för att de ska återge en händelse som hände för flera år sedan. Det andra kriteriet *rum*, som också kallas *centralitet* är ett kriterium som lägger fokus på hur nära källan är själva händelsen. Det tar alltså upp om källan är en förstahandskälla, alltså en källa som var med om händelsen själv. Eller en andrahandskälla, det vill säga om källangivaren själv inte var där och observera vad som hände utan berättade i andra hand. Det önskvärda är att den källan som man använder sig av är en förstahandsuppgift (Ibid, 104–105).

Det tredje kriteriet som tas upp är *tendens*. Det är ett krav på vad källangivaren själva vill få ut av att beskriva händelsen. Alltså att uppgiftslämnaren vill framhålla sina egna intressen och att framstå på ett visst sätt. Detta i sig kan göra att källan i sig inte stämmer med verkligheten. Det är mycket svårt att ta hänsyn till hundra procent gällande detta kriteriet då de flesta källor skulle kunna hävdas ha någon typ av tendens åt något håll. Det viktiga är att man väger källor mot varandra för att på så sätt identifiera vad uppgiftslämnarna beskriver olika (Ibid, 105).

Det fjärde och sista kriteriet som tas upp är *beroende*, som handlar om att källan ska vara sitt eget vittne. Alltså att källan självständigt ska stärka källan och att det då inte är önskvärt att ha två källor som styrker varandra och att det sedan visar sig att de har samma originalkälla (Ibid, 105).

Det andra analysverktyg som jag använder mig av är som tidigare nämnt hermeneutik, detta kan enklare beskrivas som att förstå det material man använder sig av. Detta görs genom att tolka det material man använder sig av och tolka så att det inte tappar kontexten från det som angivits i originaltexten. Genom att innan man läser sitt material har en preliminär tolkning av den text man ska läsa, alltså har en hypotes av vad innehållet ska innefatta. Att ta fram olika områden som texten bör ta upp för att sin preliminära tolkning ska stämma. Men också att ta fram vinklingar av texten som ska finnas med för att tolkningen ska vara riktig. Alltså ta fram förbestämda implikationer som ska efterlevas för att min förbestämda hypotes ska stämma. När dessa är framtagna så ska dessa sedan hittas i texten som ska granskas. Att leta upp de implikationer som är förutbestämda av mig själv för att senare kunna dra slutsatser kring om den tolkning man på förhand gjort får stöd. Om den inte får stöd är det alltså ett tecken på att den förståelse som man haft i sin hypotes inte överensstämmer med den som finns i källan. På samma sätt kan den hypotetiska förståelse man haft på förhand bevisas om den överensstämmer med det textmaterial man använt sig av (Ibid, 99–103).

Jag vill i min uppsats kunna utveckla den tidigare teorin som Kingdon beskriver i sitt arbete. Jag vill i min teoriutveckling komplettera den redan satta teorin kring policyförändringar. Detta gör jag genom att hitta förklaringsfaktorer som kan komplettera Kingdons teori. Jag avser inte att hitta en konkurrerande förklaringsfaktor till teorin utan ämnar förstå fenomenet bättre genom min komplettering (Esaiasson 2017, 112).

## **4.1 Val av material**

Min frågeställning sätter stora krav på att materialet som ger mig svaret på frågan är väl genomtänkt men också hur jag gått tillväga för att samla detta material. Jag har valt att använda mig av existerande källor, alltså material som redan finns och inte påverkas av min egna undersökning. Detta material består av utredningar, debattartiklar och förordningar. Jag kan alltså själv inte påverka materialet utefter min undersökning, undersökningen blir således påverkat av materialet (Teorell & Svensson 2016, 87).

Genom att ha ett empiriskt material som bygger på andras arbete och bearbetning av data kan jag öka objektiviteten i mitt arbete. Med objektivitet menar jag att granska materialet utan att mina egna värderingar påverkar. Eftersom jag bygger min undersökning på faktiska händelser som inträffat så som ändringar av förordningen hos MSB som är ett rent objektivt antagande och inte har något att göra med vad mina egna värderingar kring frågan är.



Jag vill också hävda att utredningen som jag använder mig av har en stark objektivitet. Utredningen innehåller visserligen delar skrivna av berörda myndigheter men den är å andra sidan samordnad av en obunden part som sammanställt resultatet av utredningen vilket skapar objektivitet. Debattartiklarna som jag använder mig av är inte objektiva utan artiklarna är starkt präglade av den åsikt som skribenten har och förmedlar i texten. Objektivitet skapar jag istället genom att se på artiklarna som en gemensam debatt, där skribenternas åsikter ställs mot en annans, vilket är det som jag vill undersöka. Det jag söker genom min materialinsamling av artiklarna är inte att fånga den enskilde debatten som skribenten tar upp utan snarare den samlade debatten som råder kring frågan. Jag undersöker alltså debatten rent objektivt och inte i detalj i denna undersökning (Ibid, 54).

Min materialinsamling har jag byggt kring mitt fall men också kring de teorier som jag valt. Valet av fall bidrar med att rikta fokus på ett visst område, i mitt fall blir det ett material som behandlar MSB och skogsbränderna 2018. Detta räcker dock inte för att hitta det väsentliga i min analys. Jag har av den anledningen använt mig av Kingdons teori som ytterligare en riktningssindikator för vart och vilket material jag ska använda mig av. Kingdon tar som nämns i teoriavsnittet upp tre strömmar, politik, policy och problem. Dessa är centrala i teorin och därför av stor vikt att jag riktar min materialinsamling mot. Valet av material har alltså baserats på vart dessa strömmar befinner sig och om materialet kan ge svar på hur dem ser ut.

## 5.1 Empiri

### 5.1 Utredningen av bränderna 2018

Sommaren 2018 drabbas Sverige av stora och svårhanterade skogsbränder som en följd av ett långvarigt mycket varmt väder. Bränderna satte stor press på Sveriges krishantering och krävde enorma resurser på både statlig, regional och lokal nivå. Nyhetsflödet fullkomligt översvämmas av rapportering om skogsbränders framfart och hur de hanterades. I den utredning som gjordes efter bränderna framkommer att skogsbränderna är de mest omfattande i modern tid. Skogsbränder under sommaren 2018 omfattade 25 000 hektar skog och under tiden som bränderna var aktiva genomfördes ca 7000 räddningsinsatser kopplade till bränderna (SOU 2019, 13).

MSB reagerade redan under våren på att det fanns stora risker för skogsbränder och utförde ett antal förberedande insatser för de skogsbränder som förväntades komma i slutet av maj 2018. De gick bland annat ut med ett nationellt myndighetsmeddelande den 25 maj 2018 för att varna för de extremt höga riskerna för skogsbrand. MSB aktiverade också flera europeiska samarbeten för att på så sett kunna få hjälp med bekämpningen av bränderna. Detta var bland annat satellitstödet Copernicus som hjälpte till med övervakning av brändernas utbredning, de brandflyg från Italien som användes under bränderna är också ett sådant samarbete som aktiverades tidigt av MSB. Myndigheten agera också genom att skapa en s.k. särskild organisation, detta så att särskilda aktörer får stöd, resurser frigörs och att samordning mellan olika aktörer möjliggörs. Denna organisation fungerade även som samlad informationskälla och information uppdateras löpande. Under hela krisen hade MSB löpande kontakt med olika internationella samarbeten som snabbt kunnat skicka olika hjälpresurser till Sverige om läget skulle förvärras. Den totala insatsen som gjordes skulle bli den största samlade brandbekämpnings-insatsen i Europeiska unionens historia. Utöver den roll som samordningsorgan gjorde även myndigheten insatser rent operativt, man bistod bland annat med vattenpumpar och skogsbrandsdepåer. MSB hade också en funktion av samordning av resurser till både internationella, privata och offentliga aktörer (SOU 2019, 149–154).

I MSBs egen del av utredningen där de redovisar “Erfarenheter och lärdomar” nämns bland annat att samarbetet med räddningstjänsten förbättrats som en följd av krisen men att myndigheten förbigår och agerar i länsstyrelsens ansvarsområden under krisen. Detta vill MSB “se över” i framtiden. Överlag är myndigheten mycket nöjd med sin funktion som

samordningsorgan. De belyser ett antal områden där de varit särskilt nöjda med detta som till exempel arbetet inom den särskilda organisation som bildades och arbetet med räddningstjänsten. MSB nämner att bilden av deras funktion inte är tillräckligt informerad hos alla inblandade aktörer och av den anledningen ska ett arbete med att informera vad myndighetens roll är påbörjas (SOU 2019, 154–156)

I utredningen lägger MSB fram ett förslag på de åtgärder som de föreslår ska ske för att deras funktions som myndighet ska uppfyllas på bästa sätt.

***Förslag:** Den statliga myndighet som regeringen bestämmer får vid allvarliga olyckor begära att en statlig myndighet eller kommun ska ställa personal eller egendom till förfogande. En statlig myndighet eller kommun är skyldig att ställa resurser till förfogande om de har lämpliga resurser och ett deltagande inte allvarligt hindrar dess vanliga verksamhet. Det bör anges i förordning att MSB är den statliga myndighet som får begära stöd enligt ovan. När stöd- och förstärkningsresurser behövs i flera kommuner vid allvarliga olyckor får den statliga myndighet som regeringen bestämmer besluta om hur användningen av tillgängliga resurser ska inriktas och prioriteras. Kommunerna ska samarbeta med den statliga myndigheten och meddela vilka resurser som finns tillgängliga till stöd för de drabbade kommunerna. I förordning bör anges att MSB är den statliga myndighet som ska fatta beslut om inriktning och prioritering av tillgängliga resurser. Av MSB:s instruktion bör framgå att myndigheten ska samordna kommunernas verksamheter när det gäller området skydd mot olyckor, stödja kommunerna med råd och information. Samt utföra tillsyn. Vidare bör framgå att myndigheten ska ha förmåga att vid allvarliga olyckor och kriser inrikta och prioritera resurser. (SOU 2019, 296)*

Detta förslag hanteras vidare i utredningen. Räddningstjänsten delar MSBs bild av att deras roll ska kunna samverka flera olika kommuner och landstings resurser för att på så sätt bästa hantera stora bränder så som de under sommaren 2018. I utredningen nämns det också att MSB genom sitt utökade mandat att samverka också bör ge dem möjlighet att också ha mandat att prioritera dessa resurser som samverkan skapar (SOU 2019, 296–297).

Slutligen gör det i utredningen en egen bedömning och rekommendation kring hur MSBs roll ska utvecklas och ändras. I utredningen uttrycks det att MSB ska kunna begära resurser från annan statlig myndighet eller kommun vid händelse av kris eller olycka. Denna begäran ska innefatta personal och egendom som de olika aktörerna besitter. Förslaget ska ge

MSB samma möjligheter att begära resurser som en räddningsledare kunde göra innan bränderna 2018. De vill ytterligare att MSB som samverkansorgan av resurser ska förtydligas, än den som presenteras i räddningstjänstens del av utredningen. MSB får mandat att vid allvarliga olyckor fördela och prioritera resurserna som finns hos kommunerna. De vill också att kommuner ska ge information till myndigheten kring resurser och sedan kunna erbjuda dessa till myndigheten. Detta möjliggör för MSB att självständigt bestämma över hur resurserna ska prioriteras. Utredningen avslutas med förslaget syfte, som är att MSBs förordning ska ändras så att de har större mandat att prioritera och rikta nationella och internationella resurser (SOU 2019, 298-299).

I de förslag som läggs fram för ändring av MSBs förordning belyser just det med att kommunerna ska bistå myndigheten med resurser när krisen är här. Ändringarna gör det även möjligt för MSB att själva kunna prioritera och styra över de resurser som kommer från internationellt håll, andra myndigheter och kommuner, för att hantera krisen (SOU 2019, 309–310).

Dessa förslag kommer träda i kraft i “förordningen för instruktion för Myndigheten för samhällsskydd och beredskap” den 1 januari 2021 utan någon ändring från det förslag som utredningen ger (SFS 2020:885, 1§ & 7a§).

## **5.2 Rapport från skogsbrandutredningen 2014**

Rapporten från skogsbranden 2014 ska hjälpa mig att identifiera hur policyarbetet sett ut från 2014 och framåt. Branden 2014 är inte den huvudhändelse som jag undersöker. Skogsbränderna 2018 är det fall som jag undersöker primärt i denna uppsats.

Den 31 juli 2014 startade en skogsbrand i Västmanlands län, detta efter en längre period av mycket varmt väder och torka. En försenad räddningsinsats samt ändrad vindriktning bidrog till att branden spred och växte sig mycket snabbt. Den 5 augusti tog länsstyrelsen i Västmanlands län över ansvaret för insatsen och en ny räddningsledare tillsattes. Den 11 augusti bedömdes branden åter vara under kontroll. I branden omkom en person och ytterligare två personer skadades mycket allvarligt. Branden orsakade utöver detta stora materiella kostnader samt evakuering av ett stort antal boende i området och hot om evakuering för ännu fler (Sjökvist & Strömberg 2015, 7–8).

I MSBs rapport från bränderna 2014 beskriver de att aktörer som deltog i räddningsinsatsen hade problem med att förstå vilka det var som skulle fatta beslut kring insatsen. Då flera kommuner berördes fanns det olika synsätt på hur branden skulle hanteras.

Detta är något som MSB vill förändra genom att förtydliga rollerna mellan de olika organisationerna (MSB 2016, 19). Rapporten MSB har tagit fram trycker på att ledningen är central för att åtgärder under en kris ska bli så effektiva som möjligt. Att det är av stor vikt att det förtydligas så att de fyller de behov som tas upp i utredningen (Ibid, 48)

I MSBs rapport från skogsbränderna 2014 som riktas in på vilka åtgärder och förändringar som bör tas för myndigheten efterfrågar de att regeringen ska ge dem ett tydligare mandat att använda förstärkningsresurser vid liknande händelser. Detta för att kunna prioritera och fördela resurser på såväl nationell som internationell nivå (Ibid, 31).

Rapporten föreslår också att alla länsstyrelser samarbetar för att ta fram hur man ska hantera liknande händelser i framtiden. Detta arbete är något som MSB själva vill vara inkluderande i, att stödja länsstyrelsernas arbete med att harmonisera arbetsformer (Ibid, 26).

### **5.3 Den samhälleliga debatten**

Den 14 januari 2017 skrivs en artikel i Dagens nyheter som behandlar och intervjuar medarbetare på MSB och den nya kampanj som myndigheten infört. Kampanjens syfte är att svenskar ska skapa en privat beredskap om olyckor och kriser skulle inträffa som innebär att det privata hushållet tvingas verka utan mat, vatten eller el i 72 timmar (Lagerwall 2017).

MSB hade genom en undersökning sett att det fanns en mycket låg riskmedvetenhet i samhället och ville förändra detta genom att starta kampanjen. Christina Andersson som arbetar med riskkommunikation på MSB menar att detta beror på att svenska folket vant sig vid ett välfungerande samhälle. Andersson menar att kampanjen ska hjälpa människor i Sverige att inse att samhället inte alltid fungerar som vi förväntar oss och att tidsaspekten i kampanjen egentligen inte är det huvudsyfte som man vill åstadkomma. Syftet är istället att människor mentalt ska förberedas på att samhällsfunktioner kan slås ut. På frågan varför MSB väljer att genomföra denna kampanj just nu svarar Andersson, *“Folk uppfattar att det är en orolig tid vi lever i och därför känner vi också att fönstret är öppet; det finns en mottaglighet och ett intresse från både privatpersoner och kommuner att MSB tar ett större ansvar för att folk ska klara sig i en samhällskris”* (Ibid 2017).

I TT:s artikel från den 19 juli 2018 refereras Sveriges statsminister Stefan Löfven från sin presskonferens när han besöker skogsbränderna i Ljusdal. I hans uttalande vill han rikta tack till räddningspersonal men det framkommer också att MSB bett om mer resurser som beviljats. Löfven sade i samband med detta, *“Regeringen är naturligtvis beredd att göra allt*

*som står i vår makt, göra vad som krävs*”. Löfven säger också att mer resurser måste ges till civilförsvaret (Lindström 2018).

I en insändare i Lidköpingsnytt svarar den socialdemokratiska riksdagsledamoten Carina Ohlsson på en debattartikel från den moderata riksdagsledamoten Sten Bergheden (Ohlsson 2018). Bergheden anser i sin artikel att hanteringen av bränderna skulle kunna göras mycket bättre. Han hänvisar till det förslag som alliansen lät göra efter skogsbranden i Västmanland 2014. Förslaget var att utreda och föreslå åtgärder för hur liknande situationer ska hanteras i framtiden. Bergheden är kritisk till att den rödgröna regeringen överlätit ansvar kring beredskap och hantering av liknande händelser till MSB. Han är vidare mycket kritisk till att den berörda myndigheten själva ska utvärdera sin egen insats i händelsen. Han menar vidare att beredskapen måste bli bättre och att insatser ska tas fram för att kunna motverka liknande händelser i framtiden (Bergheden 2018).

Ohlsson beskriver i sitt svar hur MSB genomfört sitt uppdrag som beredskapsmyndighet och att det har satsats mer på att kunna hantera dessa typer av händelser än vad som gjordes under Alliansens tid som regering. Hon menar vidare att det i detta läge är olämpligt att kritisera pågående krishantering då krisen fortfarande är aktiv. Hon beskriver hur alliansen under sin tid utförde åtgärder som minskade Sveriges chanser att hantera dessa typer av kriser. Vidare menar Ohlsson att arbetet med att satsa på beredskap och civilförsvaret måste ökas för att Sverige bättre ska kunna hantera dessa typer av situationer, detta arbete måste fortsätta efter bränderna är hanterade (Ohlsson 2018).

I Svenska Dagbladet den 2 juni 2019 skriver Anders Knappe, ordförande Sveriges Kommuner och Landsting samt Mino Akhtarzand, landshövding Länsstyrelsen i Västmanland och ordförande för Landshövdingegruppen, en debattartikel som hanterar MSB utökade position vid händelser som skogsbränderna 2018. De menar att Sverige måste bli bättre rustat mot framtida skogsbränder och att den utredning som gjorts kring bränderna ger en bra bild av hanteringen av skogsbränderna, och att de förslag som lämnas till stora delar är bra. Det som Knappe och Akhtarzand ställer sig kritiska till är det förslag av att flytta viss typ av ansvar från regional till nationell nivå som presenteras i utredningen. De menar att förslaget kan ge försvagande effekter på räddningsinsatser. Att den lokalkännedomen är avgörande för att kunna samordna räddningsinsatser lokalt och att detta inte skulle vara effektivt om det skedde av aktör på nationell nivå. Utredningens förslag skulle göra strukturen för krisberedskap otydlig. Avslutningsvis i artikeln framför de viljan att utveckla och rusta Sverige för kommande bränder men att detta arbete ska ske i nuvarande organisation och struktur (Akhtarzand & Knappe 2019).

## 5.4 Summering av kunskapsläget på MSB

I den utvärdering av hanteringen av skogsbranden i Västmanland 2014 framgår det att MSB är kritisk kring den kunskap hos de parter som var med och bekämpade bränderna. De menar att som en följd av att kunskap kring hur man ska läsa av olika parametrar för hur en skogsbrand utvecklas saknades. Som i sin tur skapade att man låg efter i arbetet av att bekämpa branden. Det var alltså okunskap som var delvis grunden för att skogsbranden utvecklades som den gjorde och inte bekämpades på ett mer effektivt sätt (Sjökvist & Strömberg 2015, 152).

I MSBs egna rapport som de skriver för branden 2014 finns ett avsnitt där MSB tar upp att roller måste bli tydligare för alla aktörer som är inblandade i hanteringen av branden. I den avslutande delen av detta stycket tar MSB upp att de själva saknar juridisk kunskap som krävs för att kunna hantera dessa typer av frågor. Att de för att kunna hjälpa till i detta arbete måste öka sin juridiska kunskap för att sätta tydliga rollbeskrivningar för inblandade parter men också för sig själva (MSB 2016, 19–20).

I utredningen från skogsbränderna 2018 är MSBs beskrivning något annorlunda, visserligen trycker de på att andra aktörers kunskap och kompetens inom krishantering borde utökas. Men fokuset i denna utredning är mer riktat mot att vidareutveckla stöd, övningsverksamhet, samordning och nationella förstärkningsresurser (SOU 2019, s 101).

När MSB i utredningen från bränderna 2018 redovisar sitt uppdrag och vilka insatser man gjort nämns bland annat att deras förebyggande arbete kring hur man ska motverka skogsbränder proaktivt. Detta arbete beskriver MSB har pågått i flera år och att det avgörande för hanteringen av skogsbränder. MSBs beskriver sin roll i detta arbetet som centralt och av stor vikt (Ibid 2019, s 153).

Vidare i utredningen från 2019 beskriver MSB sin roll under krisen som en myndighet som kan bistå med detaljerad kunskap kring hur resurser ska fördelas. Det nämns bland annat hur de fattade beslut utifrån lägesbild och fokusområden för att prioritera resurser. En händelse som nämns är hur MSB kunde bistå Försvarsmakten med hur helikoptrar ska fördelas för största effekt (Ibid 2019, s 153–154).

Utredningens förslag för att stärka MSBs roll i krissituationer grundar sig på att MSB framgångsrikt kunnat skaffa sig tillräcklig *“räddningstjänstkompetens samt fick en överblick över brandsituationen nationellt”*. Alltså att MSB hade tillräcklig kunskap eller skaffade denna för att lösa krisen 2018 på bästa möjliga vis (Ibid 2019, s 296–297).

## 6. Analys

Denna analys kommer ta sitt avstamp i Kingdons teori kring policyimplementering. Jag kommer analysera hur de olika strömmarna är i förhållande till den förändring som sedan sker. I detta arbete kommer också möjlighetsfönstret analyseras. Kingdons teori kommer kompletteras genom principal-agent-teorin och den asymmetriska information som råder mellan MSB och regeringen som en möjlig förklaring till att förändring sker.

### 6.1 Strömmarna

#### 6.1.1 Problemen som upplevs

Som framkommer i utredningen som gjordes efter bränderna upplever MSB att de under de pågående bränderna sommaren 2018 agerat inom länsstyrelsen ansvarsområden. Detta är signal på att MSB upplever att det finns ett problem i organisationens uttalade ansvarsområden. Alltså att de tvingats gå in i en annans organisations ansvarsområde för att lösa sin egen uppgift. Ett annat problem som de belyser i utredningen är hur informationen kring vilken funktion som myndigheten har inte framgått på ett tillräckligt tydligt sätt för andra organisationer som var med i arbetet med att bekämpa bränderna. Båda dessa problemområden hanteras i det förslag som myndigheten ger på förändring i utredningen (SOU 2019, 154-156).

Kingdon tar vidare upp i sin beskrivning kring varför policyförändring sker att problemet som upplevs inte enbart får vara förankrat i den egna organisationen utan också vara ett problem som upplevs av andra inblandade (Cairney & Zahariadis 2016, 90). I utredningen redovisas räddningstjänstens förslag på möjlig åtgärd vilket i sig speglar det problem som MSB för fram (SOU 2019, 296–297). Resultatet av utredningen är ett förslag som läggs fram för möjliga åtgärder. Detta förslag speglar MSBs upplevda problemområden, alltså att MSB behöver ha större mandat att samverka och styra hela den samlade organisationen vid händelser som skogsbränderna sommaren 2018 (Ibid, 298-299). Dessa förslag som både räddningstjänsten och utredningen föreslår är mycket lika det förslag som MSB själva vill genomföra. Detta visar att både MSB och andra myndigheter som räddningstjänsten samt en statlig utredning delar MSBs bild av vilka problemområden som råder i organisationen och som blir synliga när en kris som skogsbränderna uppstår. Det är alltså inte bara MSB som får ses som de som är drivande i policyförändringar som identifierat problemet, vilket är väsentligt



enligt Kingdons teori. Alltså kan jag se att Kingdons ström av problem blir uppfyllt under denna period (Cairney & Zahariadis 2016, 90).

### **6.1.2 Policyidéerna**

För att studera det som Kingdon kallar för policy strömmen har jag valt att titta på det som fördes fram i MSBs utredning från 2014 och om detta liknar det som finns i utredningen från 2018. Det vill säga om det pågått samma typer av policyarbete mellan de två händelserna.

Redan efter bränderna 2014 uttryckte MSB att det behövs en utöka samverkan mellan olika organisationer när en kris inträffar. Att det ska finnas en tydlig ledning av vem det är som ska styra denna organisation. I utredningen lyfter de fram att de anser att deras egna mandat för att hantera dessa typer av situationer ska vara tydligare. MSB vill också att de ska kunna bistå övriga organisationer med den beredskap som de anser att dessa organisationer ska ha (MSB 2016).

Detta är något som MSB också tar upp i den utredning som de medverkar i från 2018. Där föreslår de att de just ska få ett tydligare mandat att kunna styra organisationen kring hur händelsen hanteras och vilka resurser som skickas vart. Förslaget innefattar också att de som statlig myndighet ska kunna fördela resurser mellan kommuner och andra organisationer (SOU 2019, 296).

Kingdons förklaring av policy strömmen ger oss indikationer på att denna ström även existerat i MSBs organisation. Redan efter branden 2014 har MSB identifierat och föreslagit åtgärder som till mångt och mycket överensstämmer med dem som de föreslog efter bränderna 2018. Kingdon beskriver det som en ständig kamp för de som vill förändra policyn att föra in deras ändringar. Detta illustreras av den period på fyra år det tog från dess att problemen identifierades till dess att MSB fick igenom sina policys 2018. Det verkar som att denna ström av policys pågått sedan 2014 och tiden är det som eventuellt fått den att accepteras av politiker och beslutsfattare. Precis som det Kingdon menar är avgörande för att policyn ska implementeras, nämligen att policymakers måste arbeta med att ta hänsyn när de kommer med förslag för förändring (Cairney & Zahariadis 2016, 90–91). Tilläggas ska att min studie inte tar hänsyn till det policyarbete som skedde innan 2014 och därför kan arbetet pågått längre än så.

### 6.1.3 Politiken

Som nämns i teoriavsnittet är den sista strömmen i Kingdons teori "politik". Denna ström behandlar de åsikter som omger policyn men som inte är åsikter från policymakers (Ibid, 91–92). Som redovisas i material gällande den samhällliga debatten utgår jag från vad som publiceras i pressen som på något vis rör MSBs organisation och skogsbränderna 2018. Redan 2017 skapade MSB en kampanj med syfte att informera befolkningen hur de ska hantera en kris (Lagerwall 2017). Det intressanta i detta är att MSB genom sin kampanj skapar en diskussion rörande hur krishantering ska hanteras. Jag kan inte anta att denna kampanj skapades av MSB för att sätta den egna organisationen i rampljuset och att man på det viset får större påverkan i policyarbetet. En sak som man däremot kan säkerställa är att MSB genom denna kampanj fick svenska folket att reflektera över att kriser kan inträffa, helt plötsligt kom krisen oss mycket närmare än tidigare.

Under bränderna 2018 höll statsminister Stefan Löfven tal där han tryckte på att allt ska göras för att vi ska kunna hantera den kris som råder, det framgår också av talet att MSB fått de resurser de bett om (Lindström 2018). Detta får symboliseras att regeringen under krisen ser ett behov av att utöka och bistå med resurser till MSB. Att de ser MSB som en viktig organisation i det arbetet som hanteringen av krisen innebär. Detta är alltså ett tecken på att MSB har med sig politiken på absolut högsta nivå.

Den debatt som sker i Lidköpingsnytt mellan de två riksdagsledamöterna Bergheden och Ohlsson som visserligen inte håller med varandra kring att MSB ska ha så stora makt som de har över krishanteringen är mycket intressant (Bergheden 2018), (Ohlsson 2018). Trots att deras bild av MSBs roller skiljer sig är de båda överens om att beredskapen och stödet till krishantering måste bli bättre och att samhället ska bli bättre rustat för framtida kriser likt bränderna.

I Svenska dagbladet 2019 skrivs en artikel som är mycket kritisk till de förslag på åtgärder som ska implementeras som en följd av bränderna 2018. Skribenterna menar att det är ett stort misstag att flytta ansvaret från landsting och kommuner och ge mer makt åt MSB när kriser inträffar. Deras främsta argument är att det skulle göra att lokalkännedom går till spillo. Trots kritiken är även denna artikel positivt inställd till att utöka resurser till krishantering och beredskap (Akhtarzand & Knape 2019).

När alla dessa artiklar analyserats så finns det en gemensam nämnare. Oavsett om skribenten i artikeln är positivt eller negativt inställd till att ge MSB ansvar och utökat mandat att hantera framtida kriser, är inställningen genomgående att resurser måste utökas. Den

politiska strömmen som Kingdon tar upp blir således att riktningen som MSB måste anpassa sig efter är att krishantering i Sverige måste utökas (Cairney & Zahariadis 2016, 91–92). Utan att gå in alltför detaljerat kring det kampanjblad som MSB skapade 2017 finns det säkerligen parametrar i det häfte som gjort att strömmen fått denna riktning. Alltså att kampanjbladet skapade en allmän ström i samhället om att krishantering och beredskap är viktigt i samhället. Att sedan bränderna 2018 drev på för att den ska utökas är den ström som är relevant i mitt fall. Men den kanske inte hade skapats om inte MSB tryckt upp kampanj häftet för svenska folket.

## 6.2 Möjlighetsfönstret

Kingdons teori tar upp det väsentliga möjlighetsfönstret. Alltså det som är avgörande för att MSB ska kunna få till en förändring av policy för myndigheten. Kingdon beskriver det som ett avbrott i tid som gör att alla strömmarna får samma riktning (Cairney & Zahariadis 2016, 100–101). Det vi kan analysera av det som tidigare nämnts i denna analys kring strömmarna är följande. Gällande strömmen för problem har jag kommit fram till att de problem som upplevs till mångt och mycket har att göra med att det saknas en tydlig ledande aktör när kriser i Sverige inträffar. Denna delas delvis av den politiska strömmen som jag analyserat genom att se till olika artiklar. I dessa artiklar är den genomgående analysen att mer ska satsas på krishantering i Sverige. Det är visserligen inte så att alla artiklar är positiva till att det är MSB som ska få detta uppdrag. Men strömmen möjliggör dock för MSB att implementera sina policys. Detta för oss in på den sista strömmen som hanterar det arbete med policy som MSB själva vill föra in. Genom min analys av denna strömmen kan jag se att den har samma riktning som de andra två. Nämligen att det måste satsas mer på krishantering och arbetssättet som tidigare använts inte är aktuellt för framtida kriser. Detta faller väl in i Kingdons teori kring att alla strömmar ska ha samma riktning för att förändring ska ske.

När nu strömmarna hade samma riktning kunde MSB genom möjlighetsfönstret som skogsbränderna 2018 innebar implementera de förändringar som de ville genomföra. Möjlighetsfönstret uppstår av den enorma insats som bränderna krävde av de inblandade aktörerna i branden.

Men möjlighetsfönstret fanns redan vid branden 2014, frågan blir då varför inte MSB lyckades implementera sina policys då. Detta leder oss in på kunskapsläget hos MSB och principal-agent teorin.

### 6.3 Vikten av kunskap

Vid analys av de olika kunskapslägen för branden 2014 och skogsbränderna 2018 kan man identifiera flera skillnader. I utredningen från bränderna 2014 beskrivs hur viktigt det är att kunskap kring krishantering är avgörande för hur man löser en kris. De menar vidare att denna kunskap inte var tillräcklig under branden 2014 (Sjökvist & Strömberg 2015, s 152).

MSBs egen rapport tar vidare upp hur de saknar juridisk kunskap för att kunna ha en ledande roll vilket är något som de måste utveckla (MSB 2016, 19-20).

Denna bild av sin egen organisation är inte något som beskrivs i utredningen från skogsbränderna 2018. Utredningen från 2018 trycker snarare på hur de som myndighet har kunskapen att vara en ledande organisation i kriser. Detta gör man genom att beskriva ett arbete som pågått i flera år för att motverka skogsbränder (SOU 2019, s 153).

Vidare tar MSB själva upp hur deras insatser sett ut, dessa insatser har varit på en mer detaljnivå än vad insatser som beskrivs i rapporten från 2014. Bland annat tas fördelningen av helikoptrar upp och att denna fördelning baseras på kunskap som myndigheten skaffat sig (Ibid 2019, s 153–154).

Utredningens förslag på åtgärder för hur MSBs organisation ska fungera vid kriser är till stor del baserat på den kunskap som myndigheten besitter (Ibid 2019, s 296-297).

Genom att kartlägga hur MSB framhäver sig själva men också hur andra aktörer ser MSB kan jag genom utredningarna från branden 2014 och 2018 konstatera att MSB har ett annat kunskapsläge 2018 än vad de hade 2014. Detta då deras egna utredning ger en bild av att de 2014 inte hade tillräcklig kunskap för att kunna hantera krisen och av den anledningen inte kunde fungera som den organisation som de önskat. 2018 är deras bild en annan. Här har de genom sin kunskap kunnat agera och hjälpa andra aktörer med sitt arbete för att lösa krisen på bästa möjliga vis. Denna analys av MSBs bild av sig själva är intressant ur ett principal-agent perspektiv.

Då MSB får ses som agenter åt regeringen som är principalen är förhållandet dem emellan mycket intressant. Framst om man ser på de olika problem som kan uppstå i deras relation mellan varandra (CAbAllero & Soto-oñAte 2016).

Det problem som är intressant att analysera genom det kunskapsläge som MSB har är problemet av asymmetrisk information. Asymmetrisk information som är ett problem som uppstår när agenten har mer information än vad principalen har och agenten då har en större makt än vad principalen har. Principalen behöver alltså förlita sig på agenten för att lösa uppgiften då de själva inte har den kunskap som krävs (Miller 2005). Att MSB 2014 inte fick

igenom några större ändringar i de förordningar som omgärdar myndigheten är alltså inte så konstigt. Att det på grund av den information som de själva redovisar i utredningen inte ger ett förtroende eller kunskapsövertag mot principalen. Regeringen anser alltså inte att de har mindre kunskap i området än vad MSB själva redovisar, detta gör att regeringen inte vill ge dem större mandat.

2018 säger utredningen något annat, att MSB har ett tillräckligt kunskapsläge att hantera kriser och att till och med bistå med beslutsfattande i områden där de normalt inte är med och beslutar. Detta indikerar att myndigheten har stor kunskap kring krishantering men också som den samordnande roll som de eftersträvar i utredningen. Genom att MSB har denna stora kunskap och har genom det ett kunskapsövertag på regeringen tvingas regeringen att lyssna och genomföra de ändringar som MSB själva vill ska genomföras i deras förordningar så de kan hantera kriser bättre i framtiden.

Det intressanta blir således att på grund av de olika kunskapsnivåerna som MSB hade vid krisen 2014 och 2018 hade de olika utgångspunkter i vad de kunnat få igenom för förändringar. Detta grundar sig i sin tur på principal-agent problemet med asymmetrisk information som regeringen måste ta hänsyn till när de ska styra myndighetens uppgifter.

#### **6.4 Strömmar, möjlighetsfönster och asymmetrisk information**

Som framkommit i tidigare analys har strömmarna samma riktning. Nämligen den att förändring för svensk krishantering måste ske och ges mer resurser. Skogsbränderna 2018 gav ett möjlighetsfönster i form av att stora samhällsresurser var tvungna att läggas för att hantera bränderna. Detta möjlighetsfönster uppstod också vid branden 2014, då samhället hade stora problem att hantera den kris som räddningsarbetet innebar.

Skillnaderna mellan dessa två möjlighetsfönster är att MSB inte gav intryck eller hade den kunskap som krävdes för att regeringen som principal skulle lita på dem som agent. Alltså att MSB inte kunde dra nytta av problemet asymmetrisk information som gör att principalen tvingas lita på agenten för att denna har mer information än vad de själva har.

## 7. Slutsats

### 7.1 När strömmar, möjlighetsfönster och kunskap samverkar

Ur den utredning som skrevs efter skogsbränderna 2018 kan jag utläsa att utredningens förslag för åtgärder i de problem som man ansåg var en del av bränderna till mångt och mycket handlar om att ge MSB mer mandat att hantera kriser. Att MSB ska bli en central roll för svensk krishantering och krisberedskap. Utredningens förslag implementeras till stora delar i MSB förnyade förordning 2019. Detta är bevisligen ett tecken på att MSB fått de policyförändringar som de ansett varit passande för att de ska klara sitt uppdrag.

När jag sedan har fastslagit att MSB fått igenom mycket av sina förslag till policyförändring blir det intressanta hur detta var möjligt. Genom att använda mig av John Kingdons teori kring hur möjlighetsfönstret tillsammans med tre olika typer av strömmar möjliggör för policyförändring blir det intressant. Jag har genom min analys av det empiriska materialet kunna fastslå de olika strömmarnas riktning. Kingdon menar att för att en förändring av policy ska ske krävs det att samtliga tre strömmar har samma riktning. Riktningen som strömmarna politik, problem och policy har gemensamt är att de alla strävar efter att krishantering och krisberedskap måste bli bättre och mer välorganiserat för att det svenska samhället ska klara kriser likt den 2018.

Kingdon menar också att för att förändring ska ske krävs att ett möjlighetsfönster öppnas. Ett fönster som kan ses som ett avbrott i tid, detta kan vara en ny budget, ny lagstiftning eller som i mitt fall, en naturkatastrof. Krisen som naturkatastrofen innebar skapade stora påfrestningar på det svenska samhället och den offentliga och privata sektorn. Men möjlighetsfönstret är inte unikt för bränderna 2018. 2014 inträffade en stor brand i Västmanland som likt skogsbränderna 2018 innebar stora påfrestningar och som till mång och mycket kan efterliknas vid det möjlighetsfönster som uppstod 2018.

För att svara på varför policyförändringar i större utsträckning infördes efter bränderna 2018 men inte efter branden 2014 leder in mig i principal-agent teorin. Denna teori tar hänsyn till de relationer som finns mellan MSB och regeringen, och vilka problem som kan uppstå i denna. Ett av dessa problem är den som kallas asymmetrisk information. Nämligen när agenten (MSB) har större kunskap om en specifik fråga än vad principalen (regeringen) har. Detta i sin tur leder till att principalen tvingas följa det som agenten vill för att denna har mer kunskap kring området än principalen. Vid analys av MSB olika kunskapslägen gällande krishantering mellan bränderna 2018 och branden 2014 finner jag att MSB själva i sin rapport

från branden 2014 ger ett intryck av att de måste få mer kunskap kring krishantering. Detta i kontrast till 2018 där utredningen från bränderna ger en bild av MSB som en myndighet med stor kunskap om krishantering och också i detaljhantering av hur skogsbränder ska bekämpas fastslår att kunskapsläget hos MSB har förbättrats från 2014 till 2018. Att detta är en faktor som spelar in i varför MSB fick igenom policyförändringar 2018 stöds av principal-agent teorin som i sin tur stöttar och utvecklar Kingdons teori kring policyförändringar.

För att återkoppla till min frågeställning, *“Vad möjliggjorde policyförändringarna för Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, efter skogsbränderna i Sverige sommaren 2018?”*. Blir mitt svar efter analys och med hjälp av nämnda teorier, att policyförändringar hos MSB möjliggjordes av att strömmarna politik, problem och policy hade samma riktning i det möjlighetsfönstret som skogsbränderna 2018 innebar, samt att MSB hade ett kunskapsläge som regeringen ansåg tillräckligt.

## 8. Referenslista

Akhtarzand, Minoo & Knape, Anders. 2019. ”Tappa inte bort den lokala kriskunskapen”. *Svenska dagbladet*. 2 juni. <https://www.svd.se/tappa-inte-bort-den-lokala-kriskunskapen> (Hämtad 2020-12-03)

Bergheden, Sten. 2018. Debatt: Fyra förlorade år för skogsbrandskydd. *Lidköpingsnytt*. 23 juli. <https://www.lidkopingsnytt.nu/2018/07/23/debatt-fyra-forlorade-ar-for-skogsbrandskydd/> (Hämtad 2020-12-3).

Bergman, M., & Lane, J. E. 1990. Public policy in a principal-agent framework. *Journal of Theoretical Politics*, 2(3), 339–352.

Brunner, S. (2008). Understanding policy change: Multiple streams and emissions trading in Germany. *Global Environmental Change*, 18(3), 501–507.

CAbAllero, G., & Soto-oñAte, D. (2016). Why transaction costs are so relevant in political governance? A new institutional survey. *Brazilian Journal of Political Economy*, 36(2), 330–352.

Cairney, P., & Zahariadis, N. (2016). Multiple streams approach: a flexible metaphor presents an opportunity to operationalize agenda setting processes. In *Handbook of public policy agenda setting*. Edward Elgar Publishing.

Esaiasson, Peter, Gilljam, Mikael, Oscarsson, Henrik, Towns, Ann E. & Wängnerud, Lena (2017). *Metodpraktikan: konsten att studera samhälle, individ och marknad*. Femte upplagan Stockholm: Wolters Kluwer

Fowler, L. 2020. Best practices for implementing federal environmental policies: a principal-agent perspective. *Journal of Environmental Planning and Management*, 63(8), 1453–1469.



Lagerwall, Christina. 2017. Så vill MSB att vi ska klara en samhällskris. *Dagens nyheter*. 14 januari, 11

Lane, J. E. 2013. The principal-agent approach to politics: Policy implementation and public policy-making. *Open Journal of Political Science*, 3(02), 85.

Lindström, Olle. 2018. Statsminister Stefan Löfven (S) riktar ett stort tack till alla som deltar i släckningsinsatserna. *TT nyhetsbyrå*. 19 juli

Miller, G.J., 2005. The political evolution of principal-agent models. *Annu. Rev. Polit. Sci.*, 8, s.203–225.

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB). 2016. *Ansvar, samverkan, handling*. <https://www.msb.se/RibData/Filer/pdf/28022.pdf> (Hämtad 2020-12-16)

Nowlin, M. C. 2016. Modeling issue definitions using quantitative text analysis. *Policy Studies Journal*, 44(3), 309–331.

Ohlsson, Carin. 2018. Debatt: ”Ovärdigt plocka billiga poäng på skogsbränder” Carina Ohlsson replikerar Sten Bergheden. *Lidköpingsnytt*. 23 juli. <https://www.lidkopingsnytt.nu/2018/07/23/debatt-ovardigt-plocka-billiga-poang-pa-skogsbrandercarina-ohlsson-replikerar-sten-bergheden/> (Hämtad 2020-12-02)

Punch, Keith F. (2005). Introduction to social research: quantitative and qualitative approaches. 2. ed. London: SAGE

SFS 2008:1002, “förordning med instruktion för Myndigheten för samhällsskydd och beredskap”

SFS: 2016:160, “förordning med instruktion för Myndigheten för samhällsskydd och beredskap”

SFS: 2018:1518, “förordning med instruktion för Myndigheten för samhällsskydd och beredskap”

SFS 2020:885, “förordning med instruktion för Myndigheten för samhällsskydd och beredskap”

SOU 2019:7. *Skogsbränderna sommaren 2018*.

Sjökvist, Aud & Strömberg, Ingrid. 2015. *Skogsbrandutredningen*. Stockholm.

<https://www.regeringen.se/49bb85/contentassets/ba8bf19ab7394bfeb2bc2a18b0751c54/rapport-fran-skogsbrandsutredningen> (Hämtad 2020-12-16)

Teorell, Jan & Svensson, Torsten, 2007. Att fråga och att svara. Samhällsvetenskaplig metod. Malmö: Liber

Van Thiel, S. 2016. A principal-agent perspective. In *Theory and practice of public sector reform* (pp. 44–60). Routledge.