



FÖRVALTNINGSHÖGSKOLAN

# ETT NÄTVERK AV KRISER?

En studie om hur MSB skapade nätverk för krishantering under flyktingmottagandet 2015

**Carina Maiweg**

---

Program:	Kandidatprogrammet i offentlig förvaltning, 180 hp
Kurs (kurskod):	Kandidatuppsats i offentlig förvaltning, 15 hp (FH1504)
Nivå:	Grundnivå
Termin/år:	VT/2018
Handledare:	Andreas Lundstedt, Tom Karlsson
Examinator:	Emma Ek Österberg

# Sammanfattning

Program:	Kandidatprogrammet i offentlig förvaltning, 180 hp
Kurs (kurskod):	Kandidatuppsats i offentlig förvaltning, 15 hp (FH1504)
Titel (svensk):	Ett nätverk av kriser?
Titel (engelsk):	A Network of Crises?
Nivå:	Grundnivå
Termin/år:	VT/2018
Handledare:	Andreas Lundstedt, Tom Karlsson
Examinator:	Emma Ek Österberg
Nyckelord:	Nätverk, samordning, kris, krishantering, ANT

---

Syfte:	Syftet med den här studien har varit att kritiskt studera och reflektera kring en central aktörs agerande i arbetet med skapandet av nätverk i kriser. För att uppfylla detta syfte studerade jag MSB:s agerande och hur de försökte samordna och skapa ett nätverk av involverade svenska myndigheter under flyktingkrisen 2015.
Teori:	MSB:s agerande analyserades med hjälp av aktör-nätverksteori (ANT), närmare sagt översättningsprocessen, som tillät mig att bryta ner MSB:s agerande i fyra faser och synliggjorde mer svårupptäckta problem och sammanhang.
Metod:	Jag genomförde en tematisk analys där jag letade efter mönster och sammanhang i mitt analysmaterial, baserat på översättningsprocessens fyra faser. Analysmaterialet bestod av tre offentliga rapporter om flyktingmottagandet hösten 2015 samt nyhetsartiklar från MSB:s hemsida som publicerades under analysperioden.
Resultat:	Jag upptäckte både styrkor och svagheter i MSB:s agerande. Trots att samverkan förbättrades successivt och en arbetsfördelning utkristalliserades under hösten 2015, hade mer hänsyn till myndigheternas behov och önskningar och en tydligare kommunikation kunnat skynda på nätverksskapandet, vilket antagligen hade lett till ett mer harmoniskt flyktingmottagande och en mer effektiv krishantering. Studien visar att skapandet av ett nätverk av ett stort antal aktörer i en krissituation är ett svårt och komplext åtagande, och att brister i tidigare faser många gånger påverkar hela resten av processen negativt.

# Abstract

Programme:	Bachelor's Programme in Public Administration, 180 credits
Course (Course code):	Bachelor Degree Project in Public Administration, 15 credits (FH1504)
Title (Swedish):	Ett nätverk av kriser?
Title (English):	A Network of Crises?
Level:	Undergraduate
Semester/year:	Spring semester/2018
Supervisor:	Andreas Lundstedt, Tom Karlsson
Examiner:	Emma Ek Österberg
Keywords:	Network, coordination, crisis, crisis management, ANT

---

- Objective:** This study was conducted to critically examine and reflect on a central actor's actions for building networks in crisis situations. In order to fulfil this objective, I studied the actions of the Swedish Civil Contingencies Agency and in which way they tried to coordinate and build a network out of other involved public authorities during the refugee crisis in autumn 2015.
- Theory:** The Swedish Civil Contingencies Agency's actions were analysed using actor-network theory (ANT), or more specifically the translation process, which allowed me to break down the happenings into four phases and uncovered problems and connections that otherwise would have been hard to detect.
- Methods:** A thematic analysis was carried out on the analysis material, using the translation process' four phases as a basis while searching for connections and patterns in the documents. The analysis material consisted of three reports written by public authorities about the Swedish refugee reception in autumn 2015 and news articles that were published on the Swedish Civil Contingencies Agency's website during the analysis period.
- Results:** Both strengths and weaknesses could be detected in the Swedish Civil Contingencies Agency's actions. Although the cooperation between the public authorities gradually improved during the refugee reception in autumn 2015, more consideration of the involved authorities' needs and requirements and a more clear and explicit communication could have accelerated the network building process, probably leading to a more effective and harmonious refugee reception and crisis management. The study shows that building a network out of a great number of actors in a crisis situation is a difficult and complex undertaking, and that deficits in the earlier stages of the network building process often affect all of the following stages negatively.

# Innehållsförteckning

1 Inledning .....	5
1.1 Bakgrund – Flyktingkrisen 2015 .....	5
1.2 Hur definieras kriser av svenska myndigheter? .....	6
1.3 Vad är krishantering? .....	6
1.4 Krishantering i Sverige .....	6
1.5 Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB) .....	7
1.6 Problemformulering, forskningsfråga och syfte .....	7
1.7 Disposition .....	8
2 Teoretisk referensram .....	10
2.1 Aktör-nätverksteori (ANT) .....	10
2.2 Översättningsprocessen .....	10
2.2.1 Problematization .....	11
2.2.2 Interessement .....	11
2.2.3 Enrolment .....	11
2.2.4 Mobilisation .....	11
2.3 ANT som analysverktyg i den här uppsatsen .....	12
3 Tidigare forskning .....	14
3.1 Framgångsrikt skapande av nätverk för krishantering i Nepal .....	14
3.2 Misslyckat försök att skapa nätverk för implementering av nya teknologier i Peru .....	14
3.3 Utmaningar av det svenska krishanteringssystemet .....	15
4 Metod .....	16
4.1 Material .....	16
4.2 Tillvägagångssätt .....	17
4.3 Reliabilitet, validitet och diskussion kring metod .....	17
4.4 Avgränsningar .....	18
5 Analys .....	19
5.1 Problematization .....	19

5.2 Interessement .....	20
5.3 Enrolment .....	22
5.4 Mobilisation .....	24
6 Slutsats .....	27
6.1 Övergripande slutsatser .....	27
6.2 Studiens begränsningar och förslag till vidare forskning .....	28
7 Referenslista .....	29
Bilaga - Analysmaterial .....	31

# 1 Inledning

## 1.1 Bakgrund – Flyktingkrisen 2015

Hösten 2015 sökte sig ett stort antal flyktingar till Sverige, många fler än någonsin tidigare under så kort tid. Mellan Grekland och Turkiet hade en ny resväg öppnats upp och många människor från de krigshärjade länderna i regionen tog då chansen att fly från sina hemländer där de inte längre såg någon framtid. De flesta ville ta sig i till EU innan vintern kom och innan alltför många EU-länder stängde sina gränser, vilket utöste en regelrätt flyktingvåg från och med september 2015 (Svensson 2015, 19 september). I Sverige var den politiska stämningen på regeringssidan till en början snarare positiv och de var optimistiska att man skulle klara åtagandet att ta emot ett stort antal flyktingar på kort tid. Stefan Löfven höll tal där han bland annat uttalade ”mitt Europa bygger inga murar” och att mottagningen av flyktingar ”är en nationell uppgift. Och som nation ska vi ta oss an den” (Regeringskansliet 2015). Tre månader senare ändrades denna öppna inställning plötsligt när regeringen tog initiativ till lagen ”Särskilda åtgärder vid allvarlig fara för den allmänna ordningen eller den inre säkerheten i landet”, som bland annat möjliggjorde införandet av obligatoriska ID-kontroller vid gränsen, vilka var avsedda att minska antalet flyktingar som kom till Sverige (Prop. 2015/16:67).

Hur kunde det komma sig att regeringen gick från en relativt öppen migrationspolitik till att nästan stänga gränserna inom loppet av bara några få månader? Vid en närmare granskning av händelseförloppet ser man att de svenska offentliga myndigheterna hade stora svårigheter med att ta emot dessa kvantiteter av flyktingar på en gång. Särskilt Migrationsverket, men också andra offentliga myndigheter nådde sin gräns när tusentals nyanlända plötsligt skulle registreras, omhändertas och ha tak över huvudet. Flera kommuner lex Sarah-anmälde sig själva eftersom de inte längre kunde leva upp till lagkraven om en kvalitativt bra och rättssäker vård- och omsorg. Det rådde brist på personal i många samhällsviktiga institutioner, och den personalen som fanns blev snart stressad och utarbetad (MSB 2015). Migrationsverket hade svårt att ordna boenden till samtliga nyanlända, och detta ledde till att stora tältläger slogs upp och hundratals flyktingar bodde i ett tillfälligt flyktingläger i Malmömassan. Den 19 november meddelade Migrationsverket att de inte längre kunde garantera tak över huvudet för flyktingarna (Lovén 2015, 19 november). Läget i de offentliga organisationerna blev allt mer ansträngt och regeringen bestämde sig då den 15 december 2015 för att införa gränskontroller som skulle stoppa flyktingströmmen (Prop. 2015/16:67). Åtgärderna fick önskad effekt, antalet asylsökande i Sverige minskade drastiskt och läget blev mindre spänt (Berger 2016, 11 oktober).

Reaktionerna efter krisen var, som vanligt, olika. Regeringen menade att krisberedskapen hade varit bra och att ”samarbetet med myndigheterna fungerade på ett bra sätt” (Lindkvist 2016, 30 januari). Flera andra kallade flyktingmottagandet 2015 däremot för något som liknade en ”svensk beredskapskris”, och många kritiserade framför allt brister i samordningen och kommunikationen mellan myndigheterna (Magnusson 2015, 25 december; Persson 2017, 10 mars; Lindkvist 2016, 30 januari). En internationell barnskyddsexpert på Rädda Barnen drog slutsatsen att ”samordningen mellan olika aktörer fungerar bättre i ett land som Jemen än i Sverige” (Magnusson 2015, 25 december).

Sådana påståenden är återkommande i majoriteten av utvärderingarna och åsikterna om flyktingkrisen, vilket visar att samordning och samarbete mellan organisationer är en viktig aspekt vid hantering av kriser. Utan samordning finns det en risk för asymmetrisk fördelning av information och oklar fördelning av roller, vilket sannolikt kan leda till en ineffektiv krishantering som kan ha allvarliga konsekvenser. Men samordning och samverkan är ingenting som fungerar av sig självt, utan det är en process som kräver ett engagemang och en flexibilitet av de inblandade aktörerna som skiljer sig mycket från vardagliga situationer och som ofta innebär en utmaning (Encyclopædia Britannica 2018). Jag ska därför i den här uppsatsen granska hur (försök till) samordning av centrala offentliga organisationer i statsförvaltningen gick till under hösten 2015, och genom att göra detta bidra med kunskap om hur nätverk och strukturer som skiljer sig från de vardagliga strukturerna kan skapas av

centrala aktörer för att möjliggöra en mer effektiv krishantering. De följande avsnitten kommer att förse läsaren med bakgrundskunskap om krishantering generellt och i Sverige för att bättre kunna förstå studien.

## 1.2 Hur definieras kriser av svenska myndigheter?

En kris definieras som en händelse som för med sig negativa konsekvenser som drabbar ett stort antal människor eller sätter viktiga samhällsfunktioner ur spel. Den kan också hota grundläggande värden i samhället, exempelvis människors hälsa eller frihet. För att en händelse ska klassificeras som en kris ska dess effekter eller konsekvenser vara så omfattande och allvarliga att samhällets vanliga resurser inte längre räcker till för att hantera händelsen. Istället krävs utökade resurser och insatser från flera aktörer tillsammans för att åtgärda händelsens konsekvenser. Händelsen ska dessutom vara oväntad och något som inte sker i vanliga fall (Säkerhetspolitik.se 2014).

## 1.3 Vad är krishantering?

Krishantering innebär handlingar och åtgärder som vidtas för att minska de negativa konsekvenserna av en kris och återställa normaltillståndet, det vill säga tillståndet innan krisen inträffade. Fram tills att normaltillståndet är återställt ska de offentliga organisationerna verka för att allmänheten ska kunna fortsätta leva så normalt som möjligt (Krisinformation.se 2017c). Hanteringen av kriser kan vara ett svårt och komplicerat åtagande, inte minst eftersom svåra och ibland långtgående beslut måste tas under stor tidspress och begränsade information och beslutsunderlag. Medborgarna förväntar sig att det offentliga hanterar krisen och eliminerar hotet mot dem så snabbt och effektivt som möjligt (Encyclopædia Britannica 2018). Om detta inte sker, eller misslyckas, kan medborgarna förlora förtroendet för den offentliga sektorn, vilket i sin tur kan hota den nationella säkerheten och demokratin (Krisinformation.se 2017c).

Kriser är ofta svåra att förutsäga eller upptäcka i förväg. När krisen långsamt börjar är allting vanligtvis fortfarande på sin plats, och det är först när krisen redan är i full gång som den börjar synas och realiseras av allmänheten och politikerna. Särskilt eftersom offentliga organisationer varje dag har att göra med problem som allihop kan verka viktiga och svåra att prioritera, måste ett problem många gånger redan ha vuxit sig stort innan det får någon större uppmärksamhet. Vid den tidpunkten går det givetvis inte längre att undvika; de ansvariga aktörerna kan bara försöka minimera konsekvenserna så mycket som möjligt (Encyclopædia Britannica 2018).

## 1.4 Krishantering i Sverige

Krishanteringen i Sverige bygger i grunden på tre principer: ansvarsprincipen, likhetsprincipen och närhetsprincipen. *Ansvarsprincipen* innebär att de institutionerna som i vanliga fall har hand om en viss verksamhet ska ansvara för den verksamheten även i krissituationer. Med *likhetsprincipen* menas att all verksamhet ska fortsätta bedrivas så normalt som möjligt även under förändrade omständigheter i krissituationer. *Närhetsprincipen* innebär att kriser i första hand ska hanteras där de inträffar, det vill säga av den kommun/myndighet/region som främst berörs av krisen. Om en kris inträffar som endast berör en eller några få kommuner, ska den hanteras av dessa kommuner på kommunal nivå. Ifall krisen växer sig större eller om kommunerna saknar resurser för att klara av krisen själva ska de söka hjälp av den regionala nivån (länsstyrelserna) och så vidare. Ansvaret ligger alltså först och främst hos de närmast berörda, sedan kan fler och fler aktörer komma att blandas in beroende på hur krisen utvecklas. Att kriserna alltid ska hanteras av de myndigheterna som främst berörs av dem får därmed

också som konsekvens att det i praktiken alltid är olika myndigheter som ska hantera kriser, beroende på vilken sorts kris det är (Krisinformation.se 2017a, b).

Det svenska krishanteringssystemet präglas av decentralisering och nätverksarbetande (Christensen, Danielsen, Læg Reid & Rykkja 2016:323). Tanken är att krishantering ska ske horisontellt, det vill säga genom samverkan mellan jämställda aktörer, snarare än genom styrning uppifrån. Det finns inte bara en organisation som har allt ansvar vid hanteringen av kriser, istället väntas alla de aktörer som berörs av krisen samverka för att åtgärda situationen. På grund av ansvarsprincipen får de inblandade organisationerna inte lägga sig i varandras ansvarsområden, de ska i första hand fokusera på sin egen verksamhet. De får inte heller försöka styra varandra eller bli styrda uppifrån - med undantag för myndigheter som kan styras av regeringen eller departement som kollektivt, men inte av enstaka ministrar (förbud mot ministerstyre) (Wimelius & Engberg 2015:129ff). De tre principerna som diskuterades i början av avsnittet får också som konsekvens att i princip alla offentliga organisationer i Sverige måste ägna sig åt krisberedskap och klara av att fortsätta bedriva sin verksamhet även under krisartade omständigheter, då det inte finns någon annan, överordnad institution som skulle ta över ansvaret ifrån dem ifall en kris inträffar (ibid:131).

## 1.5 Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB)

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB) är en statlig myndighet som har till uppgift att öka samhällets krisberedskap och att ha förmågan att både förebygga och hantera olyckor och kriser (MSB 2018a). De har ett omfattande ansvar vad gäller kriser ”i den utsträckning inte någon annan myndighet har ansvaret” - de arbetar för att förebygga kriser, hantera de kriserna som trots allt inträffar och verkar också för att dra viktiga lärdomar utav kriserna (MSB 2017). Allt detta sägs ske ”i nära samverkan med kommuner, landsting, myndigheter, företag och organisationer” (ibid). När en större kris som berör många delar av samhället inträffar, är det MSB:s ansvar att stödja samordningen av alla inblandade aktörers insatser och information. De får dock inte lägga sig i andra myndigheters ansvarsområden eller försöka styra över andra myndigheter. De har också ansvaret att ta fram samlade lägesbeskrivningar som sedan förmedlas till regeringen och andra myndigheter som är involverade i krisen. När det inte är kris ägnar de sig mest åt utbildningar, övningar och liknande arbeten för att höja krisberedskapen, samt risk- och sårbarhetsreducerande arbete (Krisinformation.se 2016). MSB styrs av regeringen genom bland annat instruktioner och årliga regleringsbrev (MSB 2017). De bedriver verksamhet i Stockholm, Karlstad, Kristinehamn, Sandö, Revinge och Rosersberg och har cirka 850 anställda (MSB 2018b).

## 1.6 Problemformulering, forskningsfråga och syfte

I dessa inledande avsnitt har vi sett att det svenska krishanteringssystemet förutsätter en relativt hög nivå av horisontellt samarbete och samordning. Alla myndigheter som är involverade i krisen ska fortsätta med sin verksamhet mer eller mindre som vanligt, samtidigt som de kämpar emot krisen inom sitt eget ansvarsområde. Särskilt när det handlar sig om en större, riksomfattande kris där många organisationer är påverkade är det viktigt att dessa organisationer koordinerar sin information och sina åtgärder, så att alla vet vad som behöver göras och inte vidtar motstridande åtgärder eller liknande. Det är MSB:s ansvar att stödja samordningen av aktörerna på nationell nivå, men de har ingen faktisk auktoritet över dem i den meningen att de får styra över eller tala om för dem vad de ska göra, eftersom myndigheterna inte får styra över varandra. Den uppmärksamme läsaren kanske märker att det kan uppstå en konflikt här. Forskning har visat att flera av dem som är ansvariga för samordningen av myndigheter vid hanteringen av krissituationer i Sverige ser det som en utmaning att systemet å ena sidan förespråkar samarbete och samverkan, att alla berörda organisationer ska arbeta tillsammans för att åtgärda krisen, samtidigt som ansvarsprincipen, det vill säga att myndigheterna ska fokusera på att



den egna verksamheten rullar på som vanligt, tillsammans med det faktum att ingen myndighet får styra över en annan, ger de offentliga organisationerna relativt lite incitament för att faktiskt samarbeta (Wimelius & Engberg 2015). Denna motsats kan göra det extra svårt för den myndigheten som har ansvaret att koordinera de övriga myndigheternas åtgärder, eftersom ingen myndighet egentligen behöver samarbeta med någon annan, samtidigt som den samordnande myndigheten inte har någon faktisk auktoritet eller makt att styra över de andra myndigheterna, trots att uppgiften att samordna dem på ett sätt ger dem en auktoritär position. De blir kvar med uppgiften att utfylla en auktoritär position som de saknar auktoritet till att utföra (ibid).

Det är därför intressant att titta närmare på hur dessa aktörer tar sig an denna uppgift i verkligheten och vad de gör för att försöka uppfylla den. Att utforska det här fenomenet närmare tillåter mig att ta reda på om ovan nämnda utmaningar som forskningen antyder verkligen uppstår i praktiken, vilket i så fall kan vara till hjälp för att hitta lösningar på problemen. Kriser kan uppstå när som helst i dagens komplexa samhälle, och när de uppstår är kunskap om hur samordning mellan offentliga organisationer bedrivs i krissituationer betydelsefull, både för sagda offentliga organisationer och för resten av medborgarna som förväntar sig att staten ska skydda dem från potentiell fara. Misslyckas det offentliga med att skydda medborgarna kan förtroendet för staten och demokratin stå på spel (Encyclopædia Britannica 2018). Men trots detta finns det fortfarande endast i väldigt begränsad omfattning forskning om krishantering av eller inom offentlig sektor med ett perspektiv på samverkan och nätverk (Christensen et al. 2016:316; Devinder, Budhathoki & Munkvold 2017:417). Jag ska därför i den här uppsatsen försöka fylla denna kunskapslucka genom att undersöka hur MSB, som var ansvarig för samordningen hösten 2015, försökte samordna och skapa ett krishanteringsnätverk av aktörerna som var involverade i krisen, och därigenom generera mer kunskap om hur samordningen faktiskt fungerade hösten 2015 och om hur ansvariga centrala aktörer kan bära sig åt för att verka för en framgångsrik och effektiv samordning av andra viktiga aktörer i krissituationer.

**Syftet** med den här uppsatsen är att **kritiskt studera och reflektera kring en central aktörs agerande i arbetet med skapandet av nätverk i kriser**. För att uppfylla detta syfte ska jag besvara följande **forskningsfråga**:

### **1. Vad gav incitament till skapandet av ett nytt nätverk hösten 2015, hur har det hanterats av aktörerna och vilka effekter kan förstås utifrån detta?**

Denna fråga ska som sagt besvaras genom att studera MSB:s agerande under flyktingmottagandet 2015. Ett stort antal offentliga organisationer, bland andra majoriteten av kommunerna och länsstyrelserna, Polismyndigheten, Försvarsmakten och Migrationsverket, var inblandade i krishanteringen på den tiden, och det var MSB som var ansvarig för att koordinera alla dessa myndigheter i krishanteringsprocessen. Just vid den händelsen var dessutom vissa aktörer, exempelvis Migrationsverket, inblandade som inte i vanliga fall är en del av det svenska krishanteringssystemet och som därför inte hade någon större erfarenhet av att hantera kriser (Lindkvist 2016, 30 januari). MSB kunde därför inte bara använda sig av sina ordinarie strukturer för krishantering, vilket genererade ett behov av ett nytt krishanteringsnätverk. MSB:s agerande kommer att undersökas med hjälp av aktör-nätverksteori (ANT) som är en teori för att undersöka och analysera nätverk och som ska hjälpa oss att förstå och få en mer strukturerad blick på processerna av nätverksskapande hösten 2015.

## 1.7 Disposition

Efter att nu ha redogjort för temat och syftet med den här uppsatsen, ska jag i kapitel 2 introducera aktör-nätverk teori och i synnerhet översättningsprocessen som ska tydliggöra och hjälpa oss att närmare förstå MSB:s agerande hösten 2015. I kapitel 3 ska jag presentera tidigare forskning som är relevant för mitt tema och som ska ge läsaren en bättre bild av hur översättningsprocessen fungerar i

praktiken. Dessa studiers resultat kommer senare också att jämföras med mina egna för att kunna dra ännu mer väl underbyggda och övergripande slutsatser. Kapitel 4 åskådliggör hur jag har gått tillväga för att genomföra studien och nämner avgränsningarna av min uppsats. I kapitel 5 presenteras resultaten av min studie genom att beskriva och kritiskt granska MSB:s agerande och dess effekter med hjälp av översättningsprocessens fyra steg. I kapitel 6 presenteras slutsatser och lärdomar av min studie.

## 2 Teoretisk referensram

### 2.1 Aktör-nätverksteori (ANT)

Aktör-nätverksteorin (ANT) är en teori som i första hand utvecklades av de tre forskarna Bruno Latour, Michel Callon och John Law. Teorin kretsar främst kring kopplingar (connections) mellan olika aktörer (Dankert 2011). Teorin bygger på tre grundläggande principer: *Generalised symmetry*, *agnosticism* och *free association*. *Generalised symmetry* innebär att begreppet ”aktör” inte ska begränsas endast till mänskliga aktörer – en dator kan exempelvis vara en aktör på samma sätt som en människa eller ett djur. Aktörerna ska därför egentligen inte kallas för just ”aktörer” utan ”aktanter”, eftersom ordet ”aktant” är ett mer neutralt begrepp som gör det lättare att också inkludera icke-mänskliga saker och ting. Eftersom jag anser att texten blir betydligt mer lättläst genom att använda ordet ”aktör” och eftersom större delen av aktörerna i min undersökning faktiskt var mänskliga, kommer jag dock ändå att använda ordet ”aktör” i den här uppsatsen förutom i det här teoriintroducerande kapitlet. *Agnosticism* går ut på att forskaren som observerar ett nätverk ska vara opartisk och öppen för alla tolkningar, och ska ta hänsyn till alla aktanters interpretationer av andra aktanter och nätverk. *Free association* betyder att forskaren inte får ta relationer eller kopplingar som hen antar existerar förgiven medan nätverket observeras. Kopplingarna ska vara studieobjektet, inte utgångspunkten (Callon 1986:198f; Dankert 2011).

ANT antar att i princip alla handlingar eller händelser är effekter av kopplingar och därmed samverkan mellan olika aktanter. De flesta problem som kan finnas i världen ses därför också som en effekt av kopplingar mellan aktanter, och vill man lösa problemen gäller det att studera dessa kopplingar och hur de skapas (Latour 1994). Latour (1994) illustrerar detta tankesätt med exemplet av revolvermannen: Bara en revolver eller bara en man kan inte skjuta någon, utan det är förbindelsen mellan revolvern och mannen som skapar revolvermannen som kan skjuta andra. Det är varken existensen av revolverar eller existensen av män som är farlig, utan det är först när de två förenas som ett problem kan uppstå (ibid:31ff).

När två eller fler aktanter skapar en koppling mellan varandra, bildar de alltså ett (aktör-)nätverk. Dessa nätverk lever från interaktionerna och det genom interaktionerna ständiga återskapandet av kopplingarna mellan aktanterna som utgör nätverket. Nätverket är stabilt så länge aktanterna interagerar med varandra, så fort de slutar att interagera kollapsar nätverket. Varje sammanhängande och fungerande nätverk kan dessutom också ses som en aktant, precis som alla aktanter är produkten av ett fungerande nätverk inom sig (Dankert 2011).

Alla aktanter har en agens, som är förmågan att förändra andra aktanter. Interaktion mellan aktanter har till följd att båda parterna förändras till en viss del. Denna förmåga att förändra andra aktanter blir essentiell för att skapa nya nätverk, då aktanter måste förändras och överge en del av sina tidigare egenskaper för att passa in i det nya nätverket och för att kunna samarbeta med andra. Detta har till följd att en aktör som vill skapa ett nätverk måste förändra de andra aktanterna som ska ingå i nätverket på ett sådant sätt att ett fungerande nätverk uppstår och så att den initierande aktanten har kontroll över nätverket (ibid). Exakt hur denna process är tänkt att gå till förklaras nedan i avsnitt 2.2.

### 2.2 Översättningsprocessen

Som jag nämnde ovan har aktanter förmågan att förändra andra aktanter, och aktanter måste till viss del förändras för att kunna skapa kopplingar mellan varandra. Det som behöver göras för att förändra en aktant på ett sådant sätt att den passar in i ett nätverk kallas för *översättning*. Om en aktant inte har blivit översatt så kan den inte bli en del av nätverket i fråga, för om alla aktanter behåller sina ursprungliga egenskaper så kan de inte ansluta till varandra och samarbeta, och på så sätt tillsammans

skapa ett nytt nätverk med nya egenskaper (Dankert 2011). Översättningsprocessen består av de fyra faserna *problematization*, *interestment*, *enrolment* och *mobilisation*, som bygger på varandra men som också delvis kan överlappa varandra (Callon 1986). I det följande beskrivs och förklaras dessa fyra fasers innebörd.

### **2.2.1 Problematization**

I den första fasen, *problematization*, identifierar och definierar nyckelaktören ett problem som ska lösas, eller ett mål som ska uppnås. Problemet eller målet definieras så som nyckelaktören själv uppfattar det. Därefter identifierar nyckelaktören viktiga andra aktanter som kommer in i bilden när problemet definieras på det sättet, och som är essentiella för att lösa problemet eller uppnå målet. Nyckelaktören gör en definition av dessa aktanter som visar att det ligger i varje aktants intresse att lösa det problem som identifierades och att alla därför skulle profitera av att samarbeta med nyckelaktören. Det ska bli tydligt att de inte kommer att kunna lösa sina problem helt själva, utan endast om de ingår en allians med nyckelaktören. Aktanternas identiteter ska alltså definieras på ett sådant sätt att nyckelaktören blir en "obligatory passage point" (OPP), det vill säga oumbärlig om aktanterna vill lösa sina problem och/eller vill bli en del av nätverket. Till slut definierar och avslöjar nyckelaktören också sin egen identitet, det vill säga vem hen är och vad hen vill. Kort sagt gör nyckelaktören alltså en plan som innehåller vem hen själv är, vilka de andra är (eller ska vara) och vad som ska uppnås (Callon 1986:201ff).

### **2.2.2 Interestment**

I *interestment*-fasen ska de aktanterna som identifierades i *problematization*-fasen och som ska bli en del av nätverket "lockas" till nätverket, eller bli intresserade av att medverka i det. För att uppnå detta måste nyckelaktören försöka få dessa aktanter att definiera sig själva så som nyckelaktören gjort det i *problematization*-fasen, det vill säga de ska inse att de har ett behov av att lösa det identifierade problemet och att det därför skulle vara till fördel för dem att samarbeta med nyckelaktören. Genom att göra detta ska också alla kopplingar till andra aktanter som söker involvera dem i ett annat nätverk (det vill säga motståndare till nyckelaktören) brytas av. Callon (1986) nämner två taktiker för *interestment* varav en går ut på att använda sig av en "apparat" (device) som lockar aktanterna, och den andra består i att använda representanter, det vill säga att bara övertyga några få aktanter som representerar en större grupp, i hopp om att resten av gruppen kommer att följa deras exempel. Men *interestment* kan göras på i princip vilket sätt som helst så länge det uppnår sitt syfte. *Interestment* misslyckas i de fall aktanter väljer att definiera sig själva och sina mål och intressen på ett annat sätt och därmed tillbakavisar nyckelaktörens definition (Callon 1986:203ff).

### **2.2.3 Enrolment**

*Enrolment* hänger nära ihop med *interestment*, och en framgångsrik *interestment*-fas uppnår vanligtvis också *enrolment*. *Enrolment* handlar om hur de interrelaterade rollerna som aktanterna ska spela i nätverket blir definierade och accepterade. Det består vanligtvis av förhandlingar, styrkemätningar, tricks och så vidare, som leder till att nyckelaktören och aktanterna som ska involveras kommer överens om vem som ska spela vilka roller i nätverket och vad dessa roller innebär. Det kan också handla om att gå med på fordringar eller önskningar som aktanterna har som villkor för att gå med i nätverket. Förhandlingar ska också hållas med motståndare som hotar nätverkets stabilitet eller som skulle kunna hindra det från att uppstå. För att uppnå *enrolment* kan många taktiker användas, och Callon nämner bland annat lockelser, transaktioner och frivillig *enrolment* som innebär att en aktant går med utan något större motstånd eftersom deras intressen och synpunkter redan från början överensstämde med nyckelaktörens. I slutet av fasen ska rollerna vara fördelade och det ska vara klart vad de innebär (Callon 1986:205ff).

### **2.2.4 Mobilisation**

*Mobilisation* som är den sista fasen handlar i princip om representation. Aktanter som består av större grupper ska välja sina representanter som agerar med nyckelaktören, eftersom nyckelaktören inte kommer att kunna agera med varenda en av dem om de handlar sig om ett större nätverk. Om

nätverket ska fungera kräver detta också att relationen mellan representanterna och resten av gruppen är bra och att gruppen faktiskt följer vad representanterna bestämmer. Dessutom blir nyckelaktören representant för hela nätverket som talar för nätverkets intressen utåt, det vill säga inför andra utomstående aktanter eller allmänheten. På så sätt "mobiliseras" nätverkets intressen eftersom de kan representeras överallt och även inför större publik med hjälp av nyckelaktören (Callon 1986:207ff).

## 2.3 ANT som analysverktyg i den här uppsatsen

Jag har i den här uppsatsen främst använt mig av översättningsprocessen, som ANT påstår är vad som krävs för att förvandla många till en början oberoende aktörer till ett sammanhållet nätverk. Översättningsprocessen visar hur nya nätverk skapas enligt ANT, och målet som MSB ville uppnå vid samordningen av myndigheterna som var involverade i flyktingmottagandet var att få dem att bilda ett fungerande nätverk som möjliggör bättre samarbete. Det betyder att baserat på ANT så skulle MSB ha följt översättningsprocessens fyra steg för att skapa ett sådant nätverk. Jag har därför i den här uppsatsen applicerat översättningsprocessens fyra steg på MSB:s handlingar under hösten 2015, resultaten visade då vilka handlingar som syftade till att skapa ett nätverk, vilka effekter de hade och baserat på detta har jag bedömt vilka handlingar som var mer ändamålsenliga för att uppnå samordning och ett fungerande nätverk och var det fanns brister i agerandet som ledde till att översättningsprocessen inte fullföljdes och därmed hindrade nätverksskapandet. Och eftersom det svenska krishanteringssystemet bygger på nätverk har detta också, åtminstone delvis, kunnat tjäna som en förklaring på varför eller varför inte krishanteringen och flyktingmottagandet fungerade eller inte fungerade som det skulle.

En punkt som ofta kritiserar med ANT är att det sägs vara en teori som i första hand är till för att beskriva, inte för att ifrågasätta det man observerar (Cresswell, Worth & Shaikh 2010:6f). Även om detta kan innebära en utmaning för vissa studier, ser jag inte det som ett grundläggande problem som skulle hindra studier genomförda med ANT från att vara upplysande eller informativa. Även om teorin i sig inte förklarar eller ifrågasätter, kan beskrivningen med hjälp av teorin hjälpa till att se det som händer med ett annat perspektiv, och ge en fingervisning till problematik som kanske eller kanske inte uppstod, och som sedan kan förklaras på andra sätt. Sådana problem kan vara svåra att upptäcka om man inte ser det som ska undersökas genom teorins perspektiv först. Att teorin i sig inte kan förklara allting behöver därför inte nödvändigtvis utgöra ett problem, så länge man har detta i åtanke när man genomför sin studie, och kan använda andra teorier eller annan vetenskap för att förklara eller ifrågasätta vad man har upptäckt med hjälp av teorin, vilket Cresswell, Worth & Shaikh också påpekar (ibid). I den här studien har ANT därför inte endast använts för att beskriva, utan också för att problematisera och peka på möjliga lösningar. Översättningsprocessen har tjänat som en "mall" genom vilken MSB:s agerande har betraktats ur ett nytt perspektiv, problematiserats och till viss del utvärderats. Att den tillåter att bryta ner krishanteringsprocessen i fyra steg har dessutom gjort handlingarna och händelserna mer överskådliga och lättförståeliga.

Därutöver bedömde jag att ANT lämpar sig väl för att analysera det svenska krishanteringssystemet eftersom, som jag nämnt tidigare, det bygger på att aktörerna som är involverade i krisen ska samarbeta i nätverk, medan ANT är en teori som är till för att beskriva och till viss del förklara skapandet och fungerandet av just nätverk. Därtill kommer att de svenska myndigheterna vanligtvis inte samarbetar på samma sätt när det inte är kris, och att ansvarsprincipen och det faktum att de inte får styra över varandra gör de till individuella oberoende aktörer, precis som ANT förutsätter att aktanterna är innan de arrangerar sig i nätverk. Det finns alltså (i teorin) inga eller få bestående maktstrukturer eller allianser mellan de offentliga myndigheterna innan krisen inträffar och i krisens tidiga stadier. MSB som skulle samordna dem kunde inte tvinga myndigheterna att medverka eftersom de inte har befogenhet att styra över dem – även om MSB hade ett regeringsuppdrag och ansvaret att samordna på nationell nivå, stod de i praktiken inte på något sätt i ett hierarkiskt förhållande till de andra offentliga aktörerna, och dessa aktörer hade ingen skyldighet att lyda MSB:s order. Då MSB

inte kunde förlita sig på någon form av hierarkisk makt var de alltså tvungna att skapa ett nätverk och koordinera de offentliga organisationerna på andra sätt. ANT är därför en teori som blir mycket aktuell i det här sammanhanget, eftersom den kan användas särskilt när aktanterna från början är mer eller mindre oberoende av varandra, och inte kan tvinga varandra att bete sig på ett speciellt sätt på grund av någon förutbestämd hierarkisk ordning.

## 3 Tidigare forskning

### 3.1 Framgångsrikt skapande av nätverk för krishantering i Nepal

Devinder, Budhathoki & Munkvold (2017) studerade krishantering i Nepal efter jordbävningen som inträffade i landet 2015. Studien fokuserar på organisationen Kathmandu Living Labs (KLL) som spelade en central roll i hanteringen av krisen och koordineringen av aktörer. Forskarna analyserade fallet med hjälp av ANT, framför allt översättningsprocessen, för att få en djupare förståelse för hur nätverket uppstod och utökades. KLL samlades redan två dagar efter jordbävningen för att hjälpa till och engagera andra aktörer, och använde sina tekniska kunskaper om moderna teknologier i Nepal för att ta fram digitala kartor som visade situationen i olika delar av landet och som kunde användas av andra aktörer för att ta reda på var resurser eller hjälp behövdes. Bland annat med hjälp av dessa kartor samlade KLL snart ett stort antal aktörer världen över som ville engagera sig och samarbeta med dem, och vars resurser och hjälpinsatser koordinerades av KLL, som på så sätt snabbt blev den centrala aktören (och OPP) i krishantering. Studien är ett bra exempel på framgångsrikt skapande av ett krishanterningsnätverk av en central aktör i en krissituation. Artikeln visar också vikten av samarbete och koordinering av en central aktör för effektiv krishantering och att icke-mänskliga aktörer, såsom kartorna i det här fallet, kan spela en viktig roll när det gäller att samla och koordinera ett större antal aktörer, vilket underlättar nätverksskapandet (Devinder, Budhathoki & Munkvold 2017).

### 3.2 Misslyckat försök att skapa nätverk för implementering av nya teknologier i Peru

Díaz Andrade & Urquhart (2010) undersökte implementeringen av ”infocentros” – anläggningar som liknar internetcaféer där människor kan få tillgång till datorer och telefoner – i olika byar på landsbygden i Peru. Precis som Devinder, Budhathoki & Munkvold (2017) använde de översättningsprocessen för att analysera och tolka sin empiriska data. Implementeringen av informations- och kommunikationsteknologierna var ett projekt där många olika aktörer, bland andra flera sponsorer och de lokala invånarna, var involverade. I början var det en ideell organisation som såg behovet av ökad tillgång till information i de undersökta landsbygdsorterna i Peru, så de började samla experter och distribuerade information. Projektets omfattning utökades så småningom när fler och fler aktörer involverades och flera informationscentraler installerades i byarna. Snart uppstod det dock problem, bland annat eftersom rollfördelningen och ansvaret av de olika aktörerna var oklart; exempelvis var aktörerna inte ense om vem som skulle äga informationscentralerna. Centralerna blev dessutom aldrig någon stor succé bland lokalbefolkningen, vilket antagligen kan förklaras med att det bakomliggande nätverket inte fungerade. Den främsta anledningen till detta var att de involverade aktörerna upplevde att varandras intressen var för olika och de tyckte att det var svårt att samarbeta eftersom de hade olika föreställningar och förväntningar på projektet. Trots att många var mycket entusiastiska i början, avtog denna entusiasm förhållandevis fort när denna problematik började visa sig. Flera aktörer lämnade senare projektet på grund av detta. En institution av den ideella organisationen som initierade projektet var dessutom tänkt att fungera som OPP men saknade kapacitet att uppfylla denna roll och blev därför aldrig en OPP. Kort sagt fanns det betydande brister i problematiserings- och intressefasen som sedan påverkade de andra två faserna av översättningsprocessen och drog sig genom hela projektet. Detta ledde till att nätverket inte kunde skapas så som den initierande ideella organisationen hade planerat, vilket hade till följd att projektet att implementera informationscentralerna inte var framgångsrikt (Díaz Andrade & Urquhart 2010).

### 3.3 Utmaningar av det svenska krishanteringssystemet

Wimelius & Engberg (2015) intervjuade enhetschefer på enheter för samhällsskydd och beredskap i alla 21 länsstyrelser i Sverige. De ville utforska om enhetscheferna anser att det finns konflikter i det svenska krishanteringssystemet, särskilt mot bakgrund av ständigt återkommande krav på mer tydlig styrning och kontroll, samtidigt som det svenska systemet till stor del förespråkar interorganisatorisk samverkan och horisontella nätverk. Eftersom det verkar motsägelsefullt misstänkte de att det kunde finnas en konflikt mellan krav på både mer government och governance samtidigt. Studien kom bland annat fram till att arbetet som länsstyrelserna förväntas göra i kriser är mycket omfattande (skapa nätverk på regional nivå, skapa förtroende, förmedla, övertyga andra aktörer att medverka, demonstrera auktoritet som de inte har, och så vidare), men samtidigt finns det inte några tydliga riktlinjer, mål eller mandat för att göra detta. Det leder till att en sådan nätverksbaserad krishanteringsmodell blir väldigt resursintensiv. Ett kanske ännu mer centralt problem som de hittade var att medan systemet å ena sidan bygger på Kooperation, finns det å andra sidan inga rättsliga strukturer som ger de inblandade aktörerna incitament för att samarbeta. Eftersom lagen kräver att myndigheter, kommuner, privata aktörer osv. allihopa ska fokusera på sitt verksamhetsområde och fatta sina egna beslut, och inte eller bara till en liten del kan bli styrda uppifrån, är alla praktiskt taget oberoende av varandra. Detta lyfter frågan om hur konflikter ska lösas eller snabba beslut ska tas om varje aktör i princip har ett veto-rätt eller när som helst kan lämna nätverket om de inte vill samarbeta längre. Eftersom alla är oberoende är det inte nödvändigtvis i aktörernas egenintresse att samarbeta med varandra. Nätverket kan därför relativt lätt bli instabilt eller ineffektivt och skapandet av förtroende verkar vara en viktig faktor för att hålla ihop det (Wimelius & Engberg 2015).



## 4 Metod

### 4.1 Material

För att göra min analys har jag använt två typer av material: Den ena typen av är uppdateringar, främst nyhetsuppdateringar, från MSB:s hemsida under min analysperiod, och den andra är tre olika rapporter av offentliga myndigheter om flyktmottagandet 2015.

Vad gäller nyheterna på MSB:s hemsida så använde jag de nyheterna som publicerades mellan början av september och slutet av december 2015. Jag valde den perioden eftersom det var i början av september som situationen så småningom började bli utmanande för de svenska myndigheterna och började definieras av dem som en kris, vilket höll i sig till slutet av december när regeringen beslutade om införandet av ID-kontroller. Därför anser jag att de fyra månaderna från september till december är mest relevanta att undersöka, eftersom det var då situationen definierades som en kris av majoriteten av de svenska myndigheterna, och det var också då som samordning och koordination behövdes som mest eftersom läget höll på att bli mer och mer ansträngt. Nyhetsuppdateringarna från hemsidan kom mest till användning i de mer beskrivande delarna av analysen då de visar MSB:s aktioner och hur MSB uppfattade situationen just på den tiden. Till skillnad från rapporterna skrevs dem just under den tidsperioden som jag ville undersöka, vilket minskar risken att få en felaktig bild av att endast titta på material som skrevs i efterhand, särskilt eftersom berättelser som görs i efterhand ibland kan skilja sig från vad som egentligen hände eller hur situationen uppfattades just där och då (Esaiasson et al. 2017:294). Dessutom hjälpte artiklarna också att få ett lite mer kronologiskt perspektiv på MSB:s handlingar under hösten 2015, vilket är något svårare att få genom att endast titta på rapporterna. Artiklarna minskade också risken att missa handlingar eller händelser som möjligtvis inte berördes i rapporterna.

Större delen av analysen gjordes med hjälp av tre rapporter: en SOU vid namn ”Att ta emot människor på flykt: Sverige hösten 2015” som publicerades i mars 2017 och som gavs i uppdrag av Justitiedepartementet, en granskningsrapport från Riksrevisionen med titel ”Lärdomar av flyktingsituationen hösten 2015” som gavs ut i januari 2017, och en rapport från MSB själv som skrevs till regeringen angående regeringsuppdraget att samordna aktörer och sammanställa lägesbilder som de fick den 1 oktober 2015. Rapporten publicerades i maj 2016 och redovisar hur MSB antog sig regeringsuppdraget och hur de försökte omsätta det till verklighet. Jag valde dessa tre rapporter eftersom de innehåller mycket information om flyktmottagandet hösten 2015, och särskilt mycket information som annars kan vara svår att få tag på, såsom protokoll från samverkanskonferenser eller intervjuer med ett stort antal aktörer som var involverade i krishantering på den tiden. Eftersom det är information om och från många olika aktörer får man en mer nyanserad bild – man får inte bara information om vad alla aktörer gjorde, utan också vilka utmaningar de upplevde att de stod inför och hur de uppfattade andra aktörers handlingar. Detta var särskilt viktigt för att kunna utvärdera MSB:s handlingar och identifiera brister eftersom det annars endast i mycket begränsad omfattning hade varit möjligt att ta reda på effekter av MSB:s agerande. Att rapporterna skrevs ett tag efter krisen anser jag är en styrka eftersom det tillåter dem att ge en mer omfattande och delvis kritisk bild, eftersom alla aktörer har haft tid att reflektera över händelserna och sin egen uppfattning av situationen hösten 2015. En till styrka med att analysera dessa tre rapporter är dessutom att de skrevs av tre olika författare med lite olika syften, vilket såklart påverkar innehållet. Riksrevisionens rapport är förhållandevis kritiskt skriven och pekar på många brister, MSB:s egen rapport är skriven med ett snarare positivt perspektiv på MSB:s agerande (enligt min mening), medan SOU:n känns som den mest neutralt eller objektivt skrivna rapporten, i den mån det är möjligt att skriva en objektiv rapport. Att analysera alla dessa tre rapporter tillät mig att se händelserna och handlingarna hösten 2015 ur olika perspektiv, så att jag kunde skaffa mig en mer omfattande bild och identifiera fler styrkor och brister med MSB:s agerande än vad jag hade kunnat om jag bara tittat på en av dessa rapporter. För att sammanfatta så innehåller de tre rapporterna alltså en stor mängd reflekterande och kritisk information och säkerställer att man inte ser händelserna ur endast ett perspektiv.

Exakt vilket material jag använde framgår också ur bilagan i slutet av uppsatsen.

## 4.2 Tillvägagångssätt

I analysen i kapitel 5 har jag beskrivit MSB:s viktigaste handlingar och applicerat översättningsprocessens fyra steg på dem för att visa och problematisera på vilket sätt de bidrog eller inte bidrog till skapandet av ett nätverk. Analysen gjordes på följande sätt: Först läste jag igenom nyhetsuppdateringarna och rapporterna en gång från början till slut för att skaffa mig en överblick över vilken sorts information de innehåller och få ett första intryck av vilka aspekter som skulle kunna bli viktiga för min undersökning. Sedan gick jag igenom rapporterna en gång till och denna gången gjorde en tematisk analys på dem, det vill säga jag letade efter mönster och försökte applicera översättningsprocessen på informationen i rapporterna (jmf. Bryman 2011:528). Som framgick ur kapitel 2 består översättningsprocessen som sagt av fyra steg: problematisation, interessement, enrolment och mobilisation. För att kunna göra analysen urskilde jag de viktigaste tecknen för varje fas, ungefär som jag gjorde i avsnitt 2.2, och letade sedan efter dessa tecken i texterna, eller försökte kategorisera handlingar eller tankemönster i enlighet med de fyra faserna. Jag kodade alla avsnitt som jag kunde klassificera som någon del av översättningsprocessen eller någonting som var relaterat till den, exempelvis effekter, med respektive fas och antecknade mina tankar kring varför avsnittet tillhör en vis fas och vad det visar. Medan jag gjorde detta arbete började jag snabbt se mönster vilka handlingar som var fördelaktiga för vissa faser och vad som fungerade mindre väl och vilka handlingar eller effekter som hängde ihop. Sedan sammanställde jag alla avsnitt som jag hade kodat som en viss fas, exempelvis alla avsnitt som jag hade klassificerat som interessement, och då blev också de viktigaste aspekterna väldigt tydliga, det vill säga vilka av MSB:s handlingar som påverkade faserna mest, och om de var i enlighet med hur aktörer enligt översättningsprocessen försöker översätta andra aktörer när de vill skapa ett nätverk. Det blev också tydligt vilka av de utmaningarna som aktörerna upplevde hösten 2015 som berodde på brister i vilken fas. De viktigaste resultaten av denna analys sammanställde jag sedan i kapitel 5 nedan.

Att större delen av analysen baseras på information i rapporterna är främst en effekt av att de innehåller mer och framför allt mer detaljerad information än nyheterna från MSB:s hemsida. De senare användes mest för att beskriva och få en mer kronologisk blick på handlingarna, som jag nämnde i avsnittet 4.1.

## 4.3 Reliabilitet, validitet och diskussion kring metod

Reliabilitet handlar om hur tillförlitliga studiens resultat är (Esaiasson et al. 2017:64). Jag har försökt att koda texterna på ett så objektiva sätt som möjligt, och reviderade kodningar som jag hade gjort i början eftersom min förståelse av översättningsprocessens faser och händelserna hösten 2015 blev bättre under kodningsprocessen, vilket gjorde att jag märkte att vissa kodningar som jag hade gjort i början inte längre stämde överens med hur jag såg på materialet i slutet. Att jag läste och sammanställde textavsnitten flera gånger bidrar också till högre reliabilitet eftersom det minskar risken för att ha missat eller feltolkat någonting. Dessutom försökte jag att definiera översättningsprocessens fyra faser på ett så korrekt sätt som möjligt och hålla mig till dessa definitioner under hela analysprocessen.

Validitet handlar om resultatens giltighet, det vill säga hur väl man har lyckats mäta det man avsåg att mäta (ibid:58). Jag använde flera innehållsrika rapporter för att få så mycket information om MSB:s agerande som möjligt, och som belyser agerandet ur olika synvinklar eftersom rapporterna skrevs med olika syften av olika författare. Detta minskar risken att få ett för ensidigt perspektiv och gjorde det möjligt att utvärdera effekter av MSB:s agerande. Samtidigt får man som läsare ha i åtanke att ingen

rapport innehåller allting som hände sett ur allas perspektiv, utan att författarna filtrerade och tolkade informationen för att uppnå sitt syfte. Jag har inte fått tillgång till alla intervjuer de gjorde eller all information som de hade tillgänglig när de skrev sina rapporter, så det är naturligtvis möjligt att jag missade vissa synpunkter på grund av detta. Att rapporterna publicerades flera månader eller år efter själva händelsen kan dessutom betraktas som en nackdel eftersom vissa berättelser eller minnen kan ha förändrats under den tiden, vilket kan ha ”förvrängt” informationen på olika sätt. Trots att jag försökte minimera dessa problem genom att analysera flera rapporter och ha med samtida inlägg från MSB:s hemsida kan det vara bra att ha dessa begränsningar av studien i åtanke.

#### 4.4 Avgränsningar

Min undersökning är som sagt avgränsad till ovan nämnda period. Jag har därför inte studerat handlingar eller händelser som skedde innan september eller efter december 2015. Jag har heller inte bedömt i hur hög grad nätverket var stabilt eller skulle ha kunnat bli stabilt om krisen hade pågått längre, utan endast fokusera på själva skapandet av nätverket.

Dessutom är det av vikt att påpeka att hela min analys gjordes baserat på ANT-perspektivet. När jag bedömer om någon handling var ”bra” eller ”dålig”, så menar jag att den var bra eller dålig i förhållande till målet att skapa ett nätverk. Jag ska inte bedöma huruvida handlingarna var bra för flyktingmottagandet i stort eller om MSB följde regelverken eller liknande – dessa frågor besvaras till största del i rapporterna som jag undersökte. Min studie skiljer sig från rapporterna i det avseendet att jag *inte* kommer att bedöma om handlingarna direkt hjälpte i flyktingmottagandet eller huruvida MSB fullföljde sitt uppdrag, utan endast huruvida de förmådde samordna de andra aktörerna och skapa ett nätverk för krishantering. Det är däremot mycket sannolikt att ett framgångsrikt skapande av ett sådant nätverk också skulle ha haft positiva effekter på flyktingmottagandet generellt och lett till att MSB fullföljde sitt regeringsuppdrag, eftersom uppdraget bestod av att de skulle samordna aktörerna. Dessa omständigheter kommer i den här uppsatsen dock att behandlas som effekter av nätverksskapandet, inte som studieobjekt.

## 5 Analys

### 5.1 Problematisation

Problematisation är översättningsprocessens första fas där nyckelaktören definierar problemet, och identifierar och definierar andra viktiga aktörer på ett sådant sätt att det framstår som oundgängligt för dem att skapa en allians med nyckelaktören om de vill lösa problemet. Hösten 2015 började MSB relativt tidigt inse att invandringen skulle komma att öka mycket inom en snar framtid och att detta skulle kunna innebära stora belastningar för de andra myndigheterna, trots att MSB till dess aldrig hade definierat invandring som en ”risk” som skulle kunna utlösa en kris för myndigheter (SOU 2017:150, 152). Redan i augusti registrerades ökande flyktingströmmar i MSB:s omvärldsbevakning, och i början av september tog de fram en första lägesbild med anledning av situationen (ibid:154). ”MSB uppfattade snart att situationen inte var under kontroll”, trots att de flesta myndigheter på den tiden ansåg sig kunna hantera invandringen (ibid). MSB anade alltså tidigt att en utmaning kunde uppstå på grund av den ökande migrationen, och började så småningom definiera det som ett problem, eller en begynnande kris. Efter ett snarare misslyckat första försök till interessement (se avsnitt 5.2), beslutade MSB att inrätta en särskild organisation för att skapa uthållighet och en mer sammanhållen ledning, vilket tydligt visar att MSB i princip redan hade definierat situationen som en kris, eftersom de organiserade sig i en särskild organisation för krishantering. Riksrevisionen skriver i sin granskningsrapport:

*”I samband med att den särskilda staben upprättades tog också MSB fram ett beslut om inriktningen på arbetet. Enligt beslutet inriktades MSB:s arbete på att samordna och stödja ansvariga aktörers hantering, stödja informationssamordningen, upprätthålla nationell lägesbild och rapportera till Regeringskansliet, identifiera ansvarsluckor och utmaningar i samhällets hantering samt förmedla resurser.” (Riksrevisionen 2017:51)*

Här ser man tydligt problematisation-fasens alla beståndsdelar. För det första måste MSB ha definierat situationen som en ”kris”, eller åtminstone som ett problem som skulle komma att behöva lösas tillsammans, eftersom de inrättade en särskild organisation och räknade med att situationen skulle bli väldigt utmanande för de involverade myndigheterna. De lär också ha identifierat viktiga andra aktörer som skulle bli involverade i problemet (eftersom de pratar om ”ansvariga aktörer”) och som därför har ett intresse av att hitta en gemensam lösning genom att skapa en allians med MSB, det vill säga samarbeta med dem och bli en del av nätverket som de avsåg att skapa. Man ser också att de har definierat sig själva som den samordnande aktören och hur de tänkte gå tillväga för att hjälpa de andra aktörerna lösa sina problem och skapa nätverket – man ser redan här tecken på enrolment (t.ex. identifiera ansvarsluckor och förmedla resurser) och mobilisation (rapportera till Regeringskansliet). Citatet visar att de gjorde en plan som innehåller målet, viktiga aktörer och hur MSB skulle försöka nå målet, vilket i princip är vad problematisation-fasen går ut på. MSB själv uttrycker sig i sin rapport på följande sätt:

*”Händelsens komplexitet och geografiska spridning i kombination med att flera av de personer och myndigheter som var involverade i hanteringen normalt inte arbetade med krisberedskapsfrågor genererade en rad utmaningar. Det var uppenbart att flera av de problemställningarna som aktörerna ställdes inför endast kunde hanteras genom samverkan.” (MSB 2016:12)*

Även det här citatet visar väldigt väl att MSB har definierat situationen som ett problem, inte bara för sig själv utan för ett större antal aktörer, och att dessa aktörer skulle behöva översättas och övertygas om att samarbeta om de ville lösa problemet. Särskilt den andra meningen visar dessutom att MSB definierade de andra aktörerna på ett sådant sätt att MSB själv blir en OPP, nämligen att aktörerna definitivt kommer att ställas inför dessa problem som har identifierats, och om de vill lösa dessa så

måste de samverka med andra, och därmed särskilt med MSB eftersom de var aktören som skulle stå för samordningen av myndigheterna.

Man får intrycket att MSB har tänkt på det mesta i problematisationsfasen och planerat på ett sådant sätt som översättningsprocessen föreslår att man gör för att kunna översätta andra aktanter och bilda ett nätverk. Det utgör en ordentlig bas för resten av processen, i synnerhet eftersom den första fasen är särskild viktig då andra studier har visat att brister i tidigare faser hotar att sedan dra sig genom hela resten av processen (jmf. Díaz Andrade & Urquhart 2010). Ur SOU:n framgår dessutom att ”MSB försökte att tidigt skaffa sig en bild av situationen och vad den kunde leda till, och man agerade trots att man saknade en fullständig bild av situationen” (SOU 2017:363), vilket visar att de reagerade snabbt, vilket i sin tur skapade bättre förutsättningar för att bilda nätverket innan krisen var i full gång.

Trots detta fanns också en viktig brist i denna fas, som faktiskt skulle komma att påverka händelserna i de följande faserna, särskilt enrolment-fasen. Att man agerade trots att man saknade en fullständig bild av situationen kan nämligen ha bidragit till att planerna inte gjordes på ett så tydligt sätt som man kanske tror om man endast läser ovanstående citaten. I efterhand var det nämligen flera aktörer som påpekade att:

*”Det rådde oklarheter om vilka gemensamma mål och prioriteringar som gällde i hanteringen av flyktingsituationen under hösten. Det kan ha bidragit till berörda myndigheter fokuserade på sina kärnuppdrag och prioriterade ner uppgifter som krävde samverkan. Flera myndigheter har framfört att MSB borde ha tagit fram en inriktning för den aktörsgemensamma hanteringen av flyktingsituationen.”* (Riksrevisionen 2017:10)

Det framgår redan här att MSB antagligen gjorde fel i att fokusera relativt mycket på olika speciella inriktningar och ansvarsområden, medan de verkar ha missat att ta fram ett övergripande mål för alla aktörer tillsammans, utöver det något vaga målet att helt enkelt hantera krisen och lösa problemen. En mer tydlig och konkret målformulering skulle antagligen ha bidragit till mer sammanhållning mellan aktörerna och skulle ha underlättat de följande faserna. Citatet tyder också på att aktörerna lätt väljer att avstå från samverkan med andra och fokuserar på sin egen verksamhet när samordningen inte fungerar, vilket sannolikt beror på ansvarsprincipen (jmf. Wimelius & Engberg 2015).

## 5.2 Interessement

I interessement-fasen ska nyckelaktören försöka få de andra aktörerna att intressera sig för nätverket och att anta de definitioner som nyckelaktören gjorde i problematisationsfasen. MSB gjorde sitt första försök till interessement, alltså i det här fallet att få aktörerna att inse att det handlar sig om en kris och agera därefter, i mitten av september. Trots att många myndigheter redan upplevde påfrestningar på grund av situationen ”kunde MSB se att många myndigheter inte agerade som att de berördes [...]”. MSB ansåg sig därför behöva skicka en signal till myndigheterna om att de behövde skaffa sig en bild av läget och planera inför en eventuell förvärrad situation” (SOU 2017:155). De uppmanade alla myndigheter med sektorsansvar och alla länsstyrelser att kartlägga sina ansvarsområden och bedöma situationen, och lägga in informationen i informationssystemet WIS som används för att sprida information mellan myndigheter. Det visade sig snabbt att nästan ingen myndighet gjorde detta, trots att de hade blivit uppmanade, eftersom de inte tyckte att det behövdes (ibid). Ur Riksrevisionens rapport framgår:

*”Det var inte självklart för övriga aktörer att flyktingsituationen skulle hanteras inom krisberedskapssystemet. [...] MSB framhåller att om det hade varit en annan händelse, som t.ex. ett terrorattentat, hade det inte varit någon tvekan från övriga aktörer om att de strukturer som utgör samhällets krisberedskap skulle aktiveras. En snabb ökning av antalet asylsökande var svårare att definiera som en kris.”* (Riksrevisionen 2017:52)

Den här situationen visar tydligt vikten av översättning av andra aktörer för att kunna skapa ett nätverk. Inledningsvis stämde inte MSB:s definition eller bild av de andra aktörerna och situationen överens med bilden och målen som myndigheterna själva hade. De såg inte situationen som en kris eller risk, och förstod därför inte varför de skulle samarbeta eller gå upp i krisberedskap. Det krävdes mer ansträngning från MSB:s sida för att få aktörerna att anpassa deras egna uppfattningar till MSB:s och få dem att inse mervärdet av att samarbeta.

Den 1 oktober fick MSB regeringsuppdraget att bland annat samordna aktörerna och sammanställa lägesbilder (MSB 2015, 1 oktober). Även om detta uppdrag inte skiljde sig mycket från MSB:s vanliga ansvar i krissituationer, hjälpte det tydligen mycket med att förankra myndighetens samordnande roll bland aktörerna och tydliggöra att läget nu sågs som en kris till och med av regeringen. Följande citat från MSB förtydligar detta:

*”Utifrån MSB:s perspektiv var det positivt att regeringsuppdraget på ett klart och tydligt sätt synliggjorde MSB:s samordnande roll för andra aktörer. Detta bedöms ha bidragit till en snabbare förankring av myndighetens mandat och till att fler aktörer identifierade och direkt uttryckte behov av att MSB skulle ta en pådrivande roll i aktörsgemensamma frågor.”* (MSB 2016:26)

Tack vare regeringsuppdraget blev det alltså mycket lättare för MSB att intressera de andra aktörerna. Myndigheterna började inse att läget kanske ändå var svårare än de hade trott och att samarbetet med MSB och andra myndigheter skulle kunna hjälpa dem att hantera situationen. Med den insikten var de också mer villiga att samarbeta. MSB passade då också på att använda sitt mandat för att genom hemställan begära in lägesrapportering, som dittills fortfarande inte hade gjorts av de flesta myndigheterna, i form av enkäter som skickades ut till dem (SOU 2017:157f). Den här gången medverkade de andra myndigheterna, och när svaren kom in blev det ännu tydligare för MSB hur ansträngt läget var på de flesta håll (ibid). Från och med då skickade de ut enkäter för att få information för lägesbilderna med jämna mellanrum, och organiserade också veckovisa samverkanskonferenser, där i genomsnitt över 60 aktörer deltog varje vecka (ibid:158ff,164f). Lägesbilderna och de återkommande konferenserna bidrog antagligen också till intressement, eftersom lägesbilderna bland annat bedömer situationen och innehåller problemställningar som är viktiga, och de spreds till de andra aktörerna via mail, i WIS och på samverkanskonferenserna (ibid:159ff). På så sätt bidrog de alltså till att MSB:s synpunkter och definitioner av problemen spreds till de andra aktörerna och säkerställde att de uppfattade situationen på samma sätt. På samverkanskonferenserna spreds också lägesbilderna och dessutom var de bland annat till för att ”åstadkomma en gemensam samordning och inriktning” mellan myndigheter (ibid:163).

Men det betyder inte att alla aktörerna direkt anpassade sig själva till MSB och medverkade utan problem. Särskilt vad gäller översättningen av länsstyrelserna uppstod det problem på flera håll. Det framkommer av rapporterna att länsstyrelserna, men också andra myndigheter, i själva verket inte hade helt klart för sig exakt vad MSB:s roll var eller exakt vad de ville åstadkomma. Riksrevisionen skriver:

*”Länsstyrelser har framfört att de ibland haft svårt att se nyttan av MSB:s samordnande aktiviteter. [...] Enligt Riksrevisionens bedömning har enskilda aktörer inte alltid haft kunskap om MSB:s roll, eller uppfattat syftet med myndighetens samordnande och informationsutbytande aktiviteter.”* (Riksrevisionen 2017:11)

Det visar på att inte alla aktörer faktiskt överensstämde med MSB:s problematisering och inte förstod sin egen och andra aktörers roller så som MSB hade tänkt sig. Här skulle MSB ha lagt mer resurser på, eller ansträngt sig mer för att säkerställa att alla aktörer verkligen uppfattar mervärdet av samverkan och problemet på samma sätt. Att detta inte var fallet särskilt i länsstyrelsernas fall visar sig också i det faktum att en del länsstyrelser inte upprättade en beredskapsorganisation utan hanterade händelsen inom ordinarie verksamhet eftersom de inte bedömde att det var nödvändigt att gå upp i beredskap (ibid:47f). Detta ledde ibland till problem eftersom MSB upplevde att ”i de fall som

krisberedskapshandläggarna var kontaktpersoner, blev nödvändig samverkan betydligt lättare att snabbt få till stånd” (ibid:48). Att inte alla aktörer hade samma uppfattning om situationen hämmade alltså samverkan. Man skulle här inte ha förlitat sig så mycket på regeringsuppdragets effekt och inte ha utgått från att alla aktörer plötsligt är intresserade av att medverka bara för att en del av dem var det, eftersom det skapade spänningar som försvårade samverkan.

Detta blev ännu mer problematiskt eftersom länsstyrelserna var tänkta att fungera som representanter för den lokala nivån, det vill säga landsting och kommuner. Som nämndes i avsnitt 2.2.2 är en taktik i interessement-fasen att endast övertyga representanter för en viss grupp, få dessa att ingå en allians med nyckelaktören och förlita sig på att resten av gruppen kommer att följa i representanternas spår. I flyktmottagandet 2015 kan man säga att länsstyrelserna blev representanter för den lokala nivån, eftersom de inte bara vidare distribuerade enkäter för lägesrapportering, utan också all slags information från den statliga nivån. Länsstyrelserna deltog i de nationella samverkanskonferenserna och hämtade information från den statliga nivån, och organiserade sedan egna regionala konferenser där de skulle sprida denna information till kommunerna. Likaså rapporterade de information från kommunerna till den statliga nivån – de blev alltså som ett led i en kedja (SOU 2017:222f, 363f). Det kommer senare att visa sig att den här representationen kom att ställa till med några allvarliga problem i de senare faserna av översättningsprocessen.

### 5.3 Enrolment

Enrolment handlar om att ”låsa fast” aktörerna i sina roller inom nätverket, vilket vanligtvis görs med hjälp av olika sorters förhandlingar. Många av MSB:s handlingar hösten 2015 kan klassificeras som enrolment eftersom de på olika sätt syftade till att tydliggöra roller, men i flera av dessa handlingar fanns också brister som försvårade samordningen i den här fasen.

För det första kunde innehållet i lägesbilderna till stor del användas till att fördela roller och uppgifter, eftersom lägesbilderna innehöll mycket information om ”områden där behov av åtgärder hade identifierats av de ansvariga aktörerna, men där tillräckliga åtgärder ännu inte hade vidtagits” (SOU 2017:158). De tog upp frågor och problemområden som behövde lösas, och särskilt sådana som skulle skötas av flera aktörer tillsammans (ibid:159; MSB 2015, 13 oktober). Lägesbilderna var alltså ett bra instrument för att fördela uppgifter och roller, särskilt eftersom de fick så stor spridning. Det har dock framkommit lite kritik om att lägesbilderna ibland var för allmänt formulerade, vilket gjorde det svårare för aktörerna att veta exakt var åtgärder behövde vidtas (SOU 2017:407). Utöver lägesbilderna lanserade MSB senare också en karttjänst som visuellt visade var i landet personalresurser behövdes och som underlättade för myndigheterna att veta var de kunde bidra med resurser och hjälp (MSB 2015, 3 november).

Ett annat instrument som tjänade till både interessement och enrolment var samverkanskonferenserna. Syftet med konferenserna var att ”ge berörda myndigheter och andra aktörer möjlighet att delge lägesbilder, ta fram underlag för beslut samt identifiera behov av åtgärder och resursfördelning” (SOU 2017:163). Konferenserna var alltså en plattform där aktörerna tillsammans kunde diskutera sina roller, vad som behövde göras och på så vis ”förhandla” vem som skulle göra vad tillsammans med vem, klargöra ansvar på olika områden och så vidare. Aktörerna kunde avstämna och förankra sina roller på konferenserna (MSB 2015, 6 oktober). MSB var också väldigt flexibel angående mötena och kom på flexibla lösningar såsom konferenser via telefon eller videolänk om så behövdes (MSB 2016:8). De organiserade också många tematiska möten där färre aktörer med ansvar inom vissa speciella områden deltog och som därför hjälpte att tydliggöra vilka aktörer som hade ansvar inom vilka områden, vilka problem som skulle behöva lösas och möjliggjorde en mer effektiv hantering av problemen inom dessa områden (ibid:25). Som en särskild styrka framhölls dessutom att konferenserna generellt var utformade på ett sätt som passar väl ihop med ansvarsprincipen som finns i det svenska krishanteringssystemet – tanken var att aktörerna kunde dela information med varandra

och att ansvariga aktörer sedan själva kunde hantera sina respektive ansvarsområden. De inriktades inte mycket på konkreta handlingsalternativ eller lösningar, utan lämnade detta öppet för aktörerna själva att bestämma (SOU 2017:416). Medan man kan se det här som en styrka eftersom MSB skapade en plattform för att fördela och klargöra roller utan att inkräkta i aktörernas egna ansvarsområden, var det också flera aktörer som kritiserade den här strukturen eftersom de kände att ”konferenserna endast handlade om avrapportering och att de var ’fyrkantiga’” och skulle ha önskat sig att det som fördes fram skulle ha lett till mer konkreta åtgärder (ibid:414). Här skulle MSB ha försökt att medla mer med de andra aktörerna, och kanske ta initiativ till möjliga förslag på lösningar eller liknande för att myndigheterna skulle känna att konferenserna faktiskt tillförde någonting och för att de skulle få en mer konkret bild av vad de skulle göra. Här visade sig dessutom vad som antydde i problematisationsfasen (avsnitt 5.1), nämligen att många aktörer saknade en gemensam inriktning, eller en ”roll” för hela nätverket tillsammans. Det kommer exempelvis till uttryck i det här citatet:

*”Formen med nationella samverkanskonferenser fungerade väl för att MSB skulle kunna genomföra sitt uppdrag att sammanställa lägesinformation och för att identifiera frågor som regeringen behövde informeras om. Formen fungerade däremot sämre för dem som deltog i konferenserna med förväntan om att de skulle leda till en gemensam inriktning och ett samordnat ansvarstagande för samhällets hantering av mottagandet av människor på flykt.”* (SOU 2017:418)

Det verkar som att MSB var väldigt engagerad i att definiera olika ansvarsområden, ansvariga aktörer inom dessa och organisera tematiska möten, men försummade att ta fram ett konkret gemensamt mål som alla aktörer tillsammans kunde eftersträva. Eller i fall de tog fram ett sådant mål så verkar de inte ha varit så bra på att förmedla det. I varje fall framstår det som en stor brist, eftersom ett nätverk där alla aktörer ska arbeta åt samma håll nödvändigtvis kräver ett mål som aktörerna tillsammans kan arbeta mot. Avsaknaden av ett sådant mål visade sig i att aktörerna saknade en mer övergripande roll i nätverket, som inte bara avsåg speciella ansvarsområden. Citatet visar dessutom också något som kom fram flera gånger under analysens gång, nämligen att det ibland verkar som att MSB brydde sig mer om att göra ett bra intryck för regeringen än att verkligen hjälpa aktörerna och skapa ett sammanhållet nätverk för krishantering.

Utöver lägesbilderna och samverkanskonferenserna kan även stödet som MSB gav till flera aktörer ses som en form av enrolment. MSB gav exempelvis mycket stöd till Migrationsverket, hjälpte med organisationen och registreringen och erbjöd även boendeplatser (t.ex. MSB 2015, 8 oktober, 15 oktober). De höll inte endast på med att samordna, utan hjälpte också till ute på fältet. Genom att själv vara på plats kunde MSB bland annat säkerställa att myndigheterna kunde göra vad de skulle göra och att de utförde sin roll på ett tillfredsställande sätt. Dessutom kan man se stödet som en sorts transaktion för att få aktörerna att inta sin plats i nätverket – MSB tillhandahåller stödresurser och som ”tack” medverkar aktören i nätverket. Rollen av detta stöd till myndigheterna tydliggörs också i följande citat från MSB:

*”Slutligen var det under händelsen tydligt att MSB har en särskild roll att spela genom att myndigheten kan förena sitt stöd till samordning med myndighetens förmåga att bistå med stödresurser (§ 7 i MSB:s instruktion). MSB har här en viktig uppgift i att stärka kopplingen mellan sin samordnande roll, där myndigheten tillsammans med övriga aktörer identifierar brister på resurser, och MSB:s roll att bistå med och mäkla förstärkningsresurser.”* (MSB 2016:12)

Här ser man att MSB alltså först förhandlade med myndigheterna om vad de ville ha eller behövde och sedan ställde dessa resurser till förfogande, vilket bidrog till bättre samarbete och att myndigheterna direkt upplevde mervärdet av att samverka med MSB. Trots detta har vissa aktörer, framför allt Migrationsverket, uttryckt att MSB i själva verket visserligen tillhandahöll stöd, men inte alltid det som myndigheten kände att de verkligen behövde (Riksrevisionen 2017:74). Det blir tydligt att förhandlingarna uppenbarligen inte alltid gjordes på ett tillfredsställande sätt, och att MSB skulle ha kommunicerat mer med Migrationsverket för att ta reda på vad de egentligen behövde, och tydligt



kommunicera ifall de inte kan leverera ett sådant stöd och varför. Det skulle ha bidragit till mer öppenhet och klarhet och därmed en bättre relation mellan aktörerna.

Bristen i översättningen av länsstyrelserna som började i interessement-fasen (se avsnitt 5.2) fortsatte att utgöra ett problem och detta visar sig även nu i enrolment-fasen. Flera länsstyrelser klagade nämligen att ansvaret mellan dem och MSB var oklart. De upplevde att det regionala områdesansvaret som de hade stod i konflikt med det mer övergripande ansvaret som MSB hade. Det ledde bland annat till att många länsstyrelser genomförde åtgärder trots att de inte visste eller var osäkra på om det låg inom deras ansvarsområde och att länsstyrelsen i Skåne agerade med ett mindre aktivt förhållningssätt eftersom de fortfarande inte såg situationen som en kris (SOU 2017:378f). SOU:n sammanfattar det på följande sätt:

*”Även om en arbetsfördelning utkristalliserades under hösten är det vår bedömning att dessa oklarheter bidrog till spänningar mellan MSB och länsstyrelserna i en situation då alla krafter borde ha lagts på att hantera mottagandet av människorna på flykt.”* (SOU 2017:362)

Jag instämmer med denna bedömning och skulle vilja tillägga att detta återigen visar en brist på kommunikation och förhandlingar. MSB skulle klart och tydligt kommunicerat till länsstyrelserna hur de tycker att ansvaret är fördelat och kanske kommit överens om en kompromiss eller liknande, så att det en gång för alla hade varit klart vem som ska göra vad. På grund av att detta inte gjordes blev länsstyrelserna nästan en motståndare som hindrade nätverket istället för att vara en del av det.

## 5.4 Mobilisation

Mobilisation är den sista fasen i översättningsprocessen där alla delar i nätverket ska vara på sin plats och nyckelaktören representerar nätverkets intressen utåt samtidigt som representationen inom nätverket fungerar. Sammantaget verkar det som att representationen utåt fungerade ganska väl. MSB stod nästan dagligen i kontakt med Justitiedepartementet, både skriftligt och muntligt, och rapporterade om läget baserat på informationen som de hade fått från de andra myndigheterna och vad nätverket ägnade sig åt. Lägesbilderna som MSB tog fram uppges ha fått stor spridning i Regeringskansliet och MSB upplevde att ”Regeringskansliet efterfrågade MSB:s kunskap, tog emot deras information och att dialogen fungerade” (SOU 2017:162). MSB medverkade också i flera möten i Regeringskansliet (ibid). Att representationen inför regeringen fungerade väl visar sig bland annat i att MSB:s lägesrapportering förändrade Regeringskansliets syn på flyktingmottagandet i oktober 2015, och i den här beskrivningen i SOU:n:

*”Under hösten hade landstingen problem att få kontaktuppgifter till människor på flykt som anlänt till Sverige. [...] Uppgifterna var belagda med sekretess och Migrationsverket hade inte befogenheter att dela kontaktuppgifterna med landstingen. MSB var sammankallande till diskussioner för att göra det möjligt för landstingen att få uppgifterna från Migrationsverket. MSB var också pådrivande för att en hemställan till Regeringskansliet togs fram av SKL, Socialstyrelsen och Folkhälsomyndigheten om en förordningsändring som skulle göra det möjligt för Migrationsverket att lämna ut kontaktuppgifterna. Regeringen fattade beslut om en förordningsändring som möjliggjorde tillgång till uppgifterna i januari 2016.”* (SOU 2017:171f)

Citatet visar för det första att MSB var angelägen om att lösa problem som uppstod bland aktörerna inom nätverket och snabbt uppmanade dem att samarbeta för att lösa problemen, vilket tyder på bra samordning av aktörerna. För det andra visar det att MSB utnyttjade sitt mandat och sina goda kontakter till Regeringskansliet för att framföra nätverkets intressen och på så sätt lösa problemet. Man ser också att regeringen verkar ha tagit MSB på stort allvar om de mer eller mindre genast går med på en förordningsändring när MSB och några andra aktörer begär det. Det faktum att lägesbilderna delvis var snarare allmänt hållna (jmf. avsnitt 5.3) minskade dock deras möjligheter att

påverka regeringen något. I SOU:n påpekas det att ”en mer ingående och bred analys [kunde] ha gett anledning för regeringen att överväga initiativ som gällde de statliga myndigheternas möjligheter att samordna och ge bättre förutsättningar för genomförandet av verksamheten i kommuner och landsting” (ibid:409). Återigen blir det tydligt att brister i tidigare faser ofta påverkar senare faser på ett negativt sätt.

Utöver Regeringskansliet spelade MSB även en viktig roll när det gällde att sammanställa information till allmänheten. Hösten 2015 fanns det stort behov av information och svar på återkommande frågor bland allmänheten. MSB samarbetade med den myndighetsgemensamma plattformen Krisinformation.se och tog fram cirka 150 frågor och svar till allmänheten tillsammans med de berörda aktörerna, och som sedan publicerades på Krisinformation.se (ibid:171; MSB 2015, 6 oktober). Bortsett från att det tillfredsställde medborgarnas behov av information så säkerställde det också att alla myndigheter visade en ”enad front” utåt och hade samsyn om de viktigaste frågorna. Detta lär ha bidragit till mer legitimitet av nätverket och visat allmänheten att myndigheterna tillsammans arbetar för att få läget under kontroll.

Medan representationen utåt överlag verkar ha fungerat väl ger representationen inom nätverket ett annat intryck. Som jag nämnde i avsnitt 5.2 (interessement) så blev länsstyrelserna representanter för landsting och kommuner inom nätverket – de blev deras förbindelse till den statliga nivån. Tyvärr verkar representationen mellan dessa aktörer ha fungerat betydligt mindre väl. Det framkommer exempelvis på flera ställen att medan informationen förhållandevis lätt spreds ”uppåt”, det vill säga till den statliga nivån och Regeringskansliet, var det emellanåt väldigt svårt för landsting och kommuner på den lokala nivån att komma åt viktig information (SOU 2017:412f). Informationen i lägesbilderna var inte alltid relevant för kommunerna och de upplevde att de regionala samverkanskonferenserna som organiserades av länsstyrelserna bara upprepade redan känd information och att de inte hjälpte dem att hantera situationen (ibid:413, 415). Dessutom saknade de återkoppling på den information som kommunerna genom enkäterna hade bidragit med (ibid:262f, 416). Följande citat sammanfattar problemet väl:

*”Dessutom lämnades information om viktiga områden som kommuner och landsting ansvarar för i flera led. Kommuner och landsting lämnade information till länsstyrelserna, som lämnade den vidare till MSB, som i sin tur sammanställde och presenterade den för Regeringskansliet. De många leden bidrog till att informationsinsamlingen inte samordnades och att den blev en betungande uppgift i en redan ansträngd situation. Det ledde till en risk för att informationen inte i alla delar gav en riktig bild eller på ett korrekt sätt fångade de frågor som var relevanta på lokal nivå.”* (SOU 2017:412)

Flera kommuner började därför försöka komma åt information på andra sätt (ibid:416). Dessutom saknade kommunerna en gemensam inriktning och samordning, som inte åstadkoms i de regionala samverkanskonferenserna (ibid:432). Många kommuner kände sig övergivna under hösten eftersom ingen frågade dem vad de ville eller behövde veta, och de kände att de fick ta allt ansvar eftersom det var dem som i praktiken främst arbetade med att ta emot flyktingarna (ibid:264f). Dessa problem uppstod eftersom representationen inom nätverket inte fungerade. MSB försökte bara översätta länsstyrelserna (vilket heller inte fungerade särskilt väl) och förlitade sig på att kommunerna därmed också skulle bli översatta och en del av nätverket när de följer sina representanter. Det blev dock aldrig så i verkligheten. För det första har vi redan tidigare sett att det fanns en friktion mellan MSB och länsstyrelserna, och för det andra skötte inte länsstyrelserna sin roll som representanter som det antagligen hade varit tänkt att de skulle. Representationen fungerade faktiskt något bättre via SKL, som kommunerna tyckte gav ett bra stöd och verkade lite grann för att samordna kommunerna, och som också samarbetade mer med MSB (ibid:258; MSB 2016:28). Men trots detta var det egentligen inte SKL:s roll. Vad gäller länsstyrelserna uttrycktes det så här:

*”De flesta kommunerna beskriver att de inte fick så mycket hjälp eller aktivt stöd av länsstyrelserna. Länsstyrelserna upplevs främst ha varit inriktade på andra aspekter än hantering av situationen, t.ex. att samla information om läget och vidarebefordra den till MSB.” (SOU 2017:258)*

Citatet tyder på att MSB skulle ha kunnat göra det lite enklare för länsstyrelserna att samordna den lokala nivån genom att exempelvis skicka sina enkäter direkt till kommunerna utan att ta omvägen över länsstyrelserna för att minska deras börda att distribuera all information, vilket skulle ha gett de mer tid att fokusera på samordning av kommunerna. Alternativt hade de kunnat försöka ge råd till länsstyrelserna kring hur de på ett bättre sätt kan säkerställa att kommunerna får tillräckligt med information och inte känner att de får ta hela ansvaret helt själv. I varje fall skulle de ha blivit uppmärksamma på att länsstyrelserna inte var någon bra representant för kommunerna och kommit på en lösning för att åtgärda problemet. Nätverket skulle ju skapas för att lättare kunna hantera flyktingmottagandet, men om de som i själva verket sköter större delen av mottagandet hamnar utanför nätverket blir värdet av att skapa det något tvivelaktigt.

### Sammanfattning

<u>Problematisering</u>	<u>Interessement</u>	<u>Enrolment</u>	Mobilisation
<ul style="list-style-type: none"> <li>- MSB insåg tidigt att läget inte var under kontroll</li> <li>- MSB definierade situationen som ett problem och organiserade sig i en särskild organisation</li> <li>- MSB identifierade andra viktiga aktörer och gjorde en plan på hur de skulle gå tillväga vid samordningen</li> <li>- Det saknades ett konkret övergripande mål för alla aktörer</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- MSB gjorde ett misslyckat försök till interessement där de inte fick aktörerna att anpassa deras bild av situationen till MSB:s</li> <li>- När MSB fick regeringsuppdraget blev det lättare att få aktörerna att se läget som en kris</li> <li>- Lägesbilderna och konferenserna bidrog till att sprida MSB:s uppfattningar om läget</li> <li>- Vissa aktörer förstod inte MSB:s roll eller varför situationen skulle hanteras som en kris</li> <li>- Länsstyrelserna blev representanter för den lokala nivån</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Lägesbilderna användes till att fördela roller och uppgifter</li> <li>- Konferenserna blev en plattform där aktörerna kunde klargöra och förhandla sina roller</li> <li>- Resurstödet bidrog till att säkerställa att myndigheterna utför sina roller</li> <li>- Lägesbilderna var delvis för allmänt formulerade</li> <li>- Konferenserna upplevdes också som för allmänt hållna och som att de inte bidrog till konkreta lösningar</li> <li>- Stödet till myndigheterna var inte alltid det som myndigheterna verkligen önskade sig</li> <li>- Oklar roll- och ansvarsfördelning mellan MSB och länsstyrelserna</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Representationen av nätverket genom MSB inför regeringen fungerade väl</li> <li>- Representationen utåt inför allmänheten fungerade också väl</li> <li>- Representationen av kommunerna genom länsstyrelserna fungerade mindre väl</li> <li>- Kommunerna kände sig utanför och saknade information och hjälp av den regionala och statliga nivån</li> </ul>

Figur 1, Sammanfattning

## 6 Slutsats

Den här studien har syftat till att generera kunskap om och kritiskt studera och reflektera kring en central aktörs agerande i arbetet med skapandet av nätverk i kriser. Inom det har vi ställt oss frågan ”vad gav incitament till skapandet av ett nytt nätverk hösten 2015, hur det har hanterats av aktörerna och vilka effekter kan förstås utifrån detta?”. Jag ska kort sammanfatta resultaten och svaren min studie gav på den frågan.

*Vad gav incitament till skapandet av ett nytt nätverk?*

Vi såg i problematisationsfasen att MSB tidigt upptäckte den stora ökningen av flyktingströmmarna och anade att de svenska myndigheterna skulle sakna kapacitet att hantera det stora antalet nya människor som kom till Sverige. De identifierade detta som ett problem som skulle behöva lösas, eller närmare sagt som en begynnande kris. Denna krisdefinition rättfärdigade att MSB började planera hur de skulle få andra viktiga aktörer att inse att situationen var eller snart skulle bli en kris och därmed behovet av att aktivera krishanteringsstrukturerna och samarbeta med MSB och resten av de involverade myndigheterna. När de fick regeringsuppdraget att samordna myndigheterna visade det att även regeringen nu hade definierat situationen som en kris och såg ett behov av samordning av myndigheterna. Att centrala aktörer definierade situationen som en kris var alltså vad som gav incitament till skapandet av krishanteringsnätverket och gav det ett existensberättigande.

*Hur har det hanterats av aktörerna?*

I de fyra faserna har vi sett att MSB genomförde en rad olika handlingar för att översätta de andra inblandade aktörerna och på så sätt få dem att skapa ett nätverk. De vidtog flera åtgärder för att få myndigheterna att förstå hur ansträngt läget var och inse mervärdet av att samarbeta. MSB försökte också på olika sätt verka för en tydlig fördelning av ansvar och roller, och stod för nätverkets representation utåt. Många av deras handlingar kan alltså hänföras till översättningsprocessen, vilket visar deras avsikter att översätta de andra aktörerna. Men trots detta framkom det många gånger kritik mot MSB:s agerande, främst att deras handlingar ofta var för allmänt hållna och de inte i tillräckligt hög grad tog hänsyn till de andra myndigheternas behov. MSB valde också att nästan helt överlämna ansvaret att representera den lokala nivån till länsstyrelserna, vilket visade sig inte fungera särskilt väl. Det fanns alltså också flera brister i MSB:s försök till samordning hösten 2015.

*Vilka effekter kan förstås utifrån detta?*

Dessa brister i samordningen ställde till med ett flertal problem för de drabbade aktörerna. Exempelvis var det många som saknade ett övergripande mål, vars avsaknad gjorde det svårare att få alla inblandade att jobba åt samma håll. MSB lyckades heller inte alltid med en klar fördelning av roller vilket ledde till spänningar mellan vissa aktörer, särskilt mellan de själva och länsstyrelserna. På grund av att MSB inte alltid tog hänsyn till myndigheternas önsningar upplevde vissa att de inte fick det stöd de behövde. Att representationen av kommunerna genom länsstyrelserna inte fungerade hade till följd att kommunerna upplevde en stor brist på information och återkoppling och kände att de hamnade utanför nätverket. Det är mycket troligt att dessa brister i MSB:s agerande komplicerade flyktingmottagandet hösten 2015 och att ett bättre nätverksskapande som snabbare leder till ett stabilt krishanteringsnätverk skulle ha lett till ett mer balanserat mottagande och en bättre situation för flyktingarna på den tiden.

### 6.1 Övergripande slutsatser

Vilka lärdomar kan då dras av den här studien? Empiriskt sett har studien kunnat visa att nästan alla MSB:s handlingar hösten 2015 hade både styrkor och svagheter. På det stora hela taget fungerade

Samverkan mellan myndigheterna dock under flyktingmottagandet, om kanske inte alltid så smidigt som man skulle önska sig, och alla tre rapporter som jag analyserade är överens i den punkten att samverkan förbättrades successivt och att MSB ändå åstadkom mycket inom ramen av sitt uppdrag (SOU 2017:24, 345; MSB 2016:25; Riksrevisionen 2017:11). Just att samverkan blev bättre över tid visar också att en översättningsprocess tar tid och att ett sammanhållet nätverk inte är något som kan åstadkommas över en natt. Eftersom samverkan i princip ändå fungerade vill jag inte kritisera alltför mycket, men det finns såklart alltid rum för förbättringar. Generellt kan sägas att MSB definitivt skulle ha kommunicerat mer med de andra myndigheterna. Många av de problemen som vi observerade skulle lätt ha kunnat åtgärdats eller aldrig ens ha uppstått om MSB alltid klart och tydligt hade kommunicerat sina avsikter, begränsningar och vad de förväntade sig av de andra myndigheterna. Precis som Díaz Andrade & Urquharts (2010) undersökning visade kan brist på kommunikation och otydlig ansvarsfördelning leda till en rad missförstånd och falska förväntningar på varandra som kan ha till följd att hela nätverket faller isär. De skulle också ha tagit mer hänsyn till myndigheternas önsknings för att skapa förtroende och därmed starkare relationer och kopplingar för ett mer stabilt nätverk.

På det mer teoretiska planet har studien visat att samordningen av ett större antal aktör, särskilt i en krissituation, är ett komplext och svårt åtagande. Det finns mycket som kan gå fel och om någonting går fel får det lätt konsekvenser för alla inblandade. Fel som görs i de tidiga faserna av översättningsprocessen är ofta svåra att korrigera i efterhand och drar sig igenom hela resten av processen, vilket ligger i linje med Díaz Andrade & Urquharts (2010) studie. Just i den svenska kontexten kunde vi också observera att ansvarsprincipen faktiskt kan leda till förvirring hos aktörer och försvåra samordningen (jmf. avsnitt 2.1, 2.3), som även Wimelius och Engberg (2015) kom fram till i sin studie.

Genom att belysa en central aktörs försök att skapa nätverk i en krissituation har studien kunnat generera kunskap om krishantering av offentlig sektor med ett nätverksperspektiv. ANT och översättningsprocessen gjorde händelseförloppet mer lättöverskådligt genom att bryta ner den i fyra faser, och tillät mig att se problematiker och sammanhang som annars hade varit svåra att upptäcka. Studien har åskådliggjort möjligheter, men också utmaningar, med skapandet av nätverk för krishantering, vilket är kunskap som aktörer i liknande situationer kommer att kunna ha nytta av i framtiden, och som därigenom förhoppningsvis kommer att kunna bidra till en mer välfungerande krishantering, som gynnar både myndigheterna och medborgarna.

## 6.2 Studiens begränsningar och förslag till vidare forskning

Den här studien har inte kunnat visa på vilket sätt eller i hur hög grad brister i MSB:s agerande och det uppstående nätverket, särskilt det faktum att kommunerna hamnade utanför, påverkade flyktingmottagandet i stort och flyktingarnas situation hösten 2015 – här behövs mer forskning om exakt hur myndigheternas agerande påverkade flyktingarnas situation på den tiden. Vad gäller det teoretiska området behövs bland annat mer forskning om hur ”gamla” nätverk, det vill säga den vardagliga kontakten mellan myndigheter eller ordinarie krishanteringsstrukturer, påverkar skapandet av nya nätverk. Dessutom har min studie inte visat huruvida skapandeprocessen påverkar stabiliteten av ett krishanteringsnätverk när det väl har skapats – här finns också ett behov av mer ingående forskning.

## 7 Referenslista

Bryman, A. (2011). *Samhällsvetenskapliga metoder*. Liber AB: Stockholm.

Berger, E. (2016, 11 oktober). Ett år sedan flyktingkrisen – så ser det ut idag. *SVT nyheter*.

Tillgänglig: <https://www.svt.se/nyheter/inrikes/ett-ar-sen-flyktingkrisen-sa-ser-det-ut-i-dag>

Callon, M. (1986). Some elements of a sociology of translation: domestication of the scallops and the fishermen of St Brieuc Bay. I J. Law (Ed.), *Power, action and belief: A new sociology of knowledge?* (s. 196-233). London: Routledge.

Tillgänglig: <http://www.vub.ac.be/SOCO/tesa/RENCOM/Callon%20%281986%29%20Some%20elements%20of%20a%20sociology%20of%20translation.pdf>

Christensen, T., Danielsen, O. A., Læg Reid, P. & Rykkja, L. H. (2016). Comparing Coordination Structures for Crisis Management in Six Countries. *Public Administration*, 94(2). 316–332.

Tillgänglig: <https://doi-org.ezproxy.ub.gu.se/10.1111/padm.12186>

Cresswell, K. M., Worth, A. & Sheikh, A. (2010). Actor-Network Theory and its role in understanding the implementation of information technology developments in healthcare. *BMC Medical Informatics and Decision Making*, 10(67). Tillgänglig:

<https://bmcmedinformdecismak.biomedcentral.com/articles/10.1186/1472-6947-10-67>

Dankert, R. (2011). *Using Actor-Network Theory (ANT) doing research*. Hämtad 2018-05-24 från

<https://ritskedankert.nl/using-actor-network-theory-ant-doing-research/>

Devinder, T., Budhathoki, N. R. & Munkvold, B. E. (2017). Analyzing Crisis Response through Actor-network Theory: The Case of Kathmandu Living Labs. *Communications of the Association for Information Systems*, 41(19). 414-428.

Tillgänglig: <http://aisel.aisnet.org/cgi/viewcontent.cgi?article=4023&context=cais>

Díaz Andrade, A. & Urquhart, C. (2010). The affordances of actor network theory in ICT for development reserach. *Information Technology & People*, 23(4). 352-374. Tillgänglig: <https://search-proquest-com.ezproxy.ub.gu.se/docview/762711616?OpenUrlRefId=info:xri/sid:primo&accountid=11162>

Encyclopædia Britannica (2018). *Crisis Management*. Tillgänglig: <https://academic-eb-com.ezproxy.ub.gu.se/levels/collegiate/article/crisis-management/600887>

Encyclopædia Britannica (2018). *Crisis Management*. Tillgänglig: <https://academic-eb-com.ezproxy.ub.gu.se/levels/collegiate/article/crisis-management/600887>

Esaiasson, P., Gilljam, M., Oscarsson, H., Towns A. & Wängnerud, L. (2017). *Metodpraktikan: konsten att studera samhälle, individ och marknad*. Stockholm: Wolters Kluwer.

Krisinformation.se (2016). *Myndigheten för samhällsskydd och beredskap*. Hämtad 2018-05-07 från

<https://www.krisinformation.se/detta-gor-samhallet/samhallets-ansvar/myndigheter-med-sarskilt-ansvar/msb>

Krisinformation.se (2017a). *Krishanteringens grunder*. Hämtad 2018-04-27 från

<https://www.krisinformation.se/detta-gor-samhallet/krishanteringens-grunder>

Krisinformation.se (2017b). *Samhällets ansvar*. Hämtad 2018-04-27 från

<https://www.krisinformation.se/detta-gor-samhallet/samhallets-ansvar>

Krisinformation.se (2017c). *Vad är en kris?* Hämtad 2018-04-25 från

<https://www.krisinformation.se/detta-gor-samhallet/vad-ar-en-kris>

- Latour, B. (1994). On Technical Mediation – Philosophy, Sociology, Genealogy. *Common Knowledge*, 3(2). 29-64. Tillgänglig: <http://www.bruno-latour.fr/sites/default/files/54-TECHNIQUES-GB.pdf>
- Lindkvist, H. (2016, 30 januari). Kritiken växer mot hanteringen av flyktingkrisen. *SVT nyheter*. Tillgänglig: <https://www.svt.se/nyheter/lokalt/skane/krav-vaxer-pa-utredning-av-flyktingkrisen>
- Lovén, M. (2015, 19 november). Migrationsverket klarar inte uppdraget längre. *Sydsvenskan*. Tillgänglig: <https://www.sydsvenskan.se/2015-11-19/migrationsverket-vi-klarar-inte-uppdraget-langre>
- Magnusson, E. (2015, 26 december). Så blev flyktingkrisen en svensk beredskapskatastrof. *Sydsvenskan*. Tillgänglig: <https://www.sydsvenskan.se/2015-12-26/sa-blev-flyktingkrisen-en-svensk-beredskapskatastrof>
- MSB (2015). *Nationell lägesbild vecka 48*. Tillgänglig: <https://www.msb.se/sv/Om-MSB/Nyheter-och-press/Nyheter/Nyhetsarkiv/Nyhetsarkiv-2015/Nationell-lagesbild-vecka-48/>
- MSB (2017). *Så arbetar MSB*. Hämtad 2018-05-07 från <https://www.msb.se/sv/Om-MSB/Sa-arbetar-MSB/>
- MSB (2018a). *Om MSB*. Hämtad 2018-05-07 från <https://www.msb.se/sv/Om-MSB/>
- MSB (2018b). *Organisation*. Hämtad 2018-05-07 från <https://www.msb.se/sv/Om-MSB/Organisation/>
- Persson, I. (2017, 10 mars). Folkets engagemang fixade flyktingkrisen. *Aftonbladet*. Tillgänglig: <https://www.aftonbladet.se/ledare/a/M0arB/folkets-engagemang-fixade-flyktingkrisen>
- Prop. 2015/16:67. *Särskilda åtgärder vid allvarlig fara för den allmänna ordningen eller den inre säkerheten i landet*. Tillgänglig: <http://www.regeringen.se/4ae76f/contentassets/23c37b142cd54d658d660dc5ca27afe5/sarskilda-atgarder-vid-allvarlig-fara-for-den-allmanna-ordningen-eller-den-inre-sakerheten-i-landet-prop.-20151667>
- Regeringskansliet (2015). *Tal av Stefan Löfven vid manifestationen för flyktingar*. Tillgänglig: <http://www.regeringen.se/tal/2015/09/tal-av-stefan-lofven-vid-manifestationen-for-flyktingar-den-5-september/>
- Svensson, F. (2015, 19 september). Sju orsaker – därför flyr så många just nu. *Svenska dagbladet*. Tillgänglig: <https://www.svd.se/sju-orsaker--darfor-flyr-sa-manga-just-nu>
- Säkerhetspolitik.se (2014). *Vad är en kris?* Hämtad 2018-04-25 från <http://www.sakerhetspolitik.se/krisberedskap/vad-ar-en-kris/>
- Wimelius, M. E. & Engberg, J. (2015). Crisis Management through Network Coordination. Experiences of Swedish Civil Defense Directors. *Journal of Contingencies and Crisis Management*, 23(3). 129-137. Tillgänglig: <https://doi-org.ezproxy.ub.gu.se/10.1111/1468-5973.12048>

# Bilaga - Analysmaterial

## Rapporter

MSB (2016). *Rapportering av MSB:s uppdrag från regeringen avseende flyktingsituationen.*

Tillgänglig: [https://www.msb.se/Upload/Nyheter\\_press/2016-05-15%20Rapportering%20MSBs%20regeringsuppdrag%20avseende%20flyktingsituationen%20\(3\).pdf](https://www.msb.se/Upload/Nyheter_press/2016-05-15%20Rapportering%20MSBs%20regeringsuppdrag%20avseende%20flyktingsituationen%20(3).pdf)

Riksrevisionen (2017). *Lärdomar av flyktingsituationen hösten 2015 – beredskap och hantering* (RiR 2017:4). Stockholm: Riksdagens internttryckeri.

SOU 2017:12. *Att ta emot människor på flykt: Sverige hösten 2015.* Stockholm: Wolters Kluwer.

## Från MSB:s hemsida

MSB (2015, 18 september). *MSB ska underlätta för ansvariga att dra åt samma håll.* Tillgänglig: <https://www.msb.se/sv/Om-MSB/Nyheter-och-press/Nyheter/Nyhetsarkiv/Nyhetsarkiv-2015/MSBs-ska-underlatta-for-ansvariga-att-dra-at-samma-hall/>

MSB (2015, 30 september). *MSB stöttar aktörerna i flyktingsituationen.* Tillgänglig: <https://www.msb.se/sv/Om-MSB/Nyheter-och-press/Nyheter/Nyhetsarkiv/Nyhetsarkiv-2015/MSB-stottar-aktorer-na-i-flyktingsituationen/>

MSB (2015, 1 oktober). *MSB ska samordna ansvariga aktörers hantering av flyktingsituationen.* Tillgänglig: <https://www.msb.se/sv/Om-MSB/Nyheter-och-press/Nyheter/Nyhetsarkiv/Nyhetsarkiv-2015/MSB-ska-samordna-ansvariga-aktorer-s-hantering-av-flyktingsituationen/>

MSB (2015, 6 oktober). *MSB bidrar med resurser i flyktingsituationen.* Tillgänglig: <https://www.msb.se/sv/Om-MSB/Nyheter-och-press/Nyheter/Nyhetsarkiv/Nyhetsarkiv-2015/MSB-bidrar-med-resurser-i-flyktingsituationen/>

MSB (2015, 7 oktober). *MSB ger stöd åt Migrationsverket i Källered Göteborg.* Tillgänglig: <https://www.msb.se/sv/Om-MSB/Nyheter-och-press/Nyheter/Nyhetsarkiv/Nyhetsarkiv-2015/MSBs-ger-stod-at-Migrationsverket-i-Kallered-Goteborg/>

MSB (2015, 8 oktober). *MSB stödjer Migrationsverket med stabsmetodik och logistik i Malmö.* Tillgänglig: <https://www.msb.se/sv/Om-MSB/Nyheter-och-press/Nyheter/Nyhetsarkiv/Nyhetsarkiv-2015/MSBs-stodjer-Migrationsverket-med-stabsmetodik-och-logistik-i-Malmo/>

MSB (2015, 9 oktober a). *MSB ansvarar för drift av ankomstcentral på Posthusplatsen i Malmö.* Tillgänglig: <https://www.msb.se/sv/Om-MSB/Nyheter-och-press/Nyheter/Nyhetsarkiv/Nyhetsarkiv-2015/MSB-ansvarar-for-drift-av-ankomstcentral-pa-Posthusplatsen-i-Malmo/>

MSB (2015, 9 oktober b). *MSB hämtar in underlag från länsstyrelser.* Tillgänglig: <https://www.msb.se/sv/Om-MSB/Nyheter-och-press/Nyheter/Nyhetsarkiv/Nyhetsarkiv-2015/MSB-hamtar-in-underlag-fran-lansstyrelser/>

MSB (2015, 9 oktober c). *MSB ska kunna stödja med tillfälliga asylboenden.* Tillgänglig: <https://www.msb.se/sv/Om-MSB/Nyheter-och-press/Nyheter/Nyhetsarkiv/Nyhetsarkiv-2015/MSB-ska-kunna-stodja-med-tillfalliga-asylboenden/>



MSB (2015, 12 oktober). *MSB stödjer samordning av frivilligorganisationer på nationell nivå*. Tillgänglig: <https://www.msb.se/sv/Om-MSB/Nyheter-och-press/Nyheter/Nyhetsarkiv/Nyhetsarkiv-2015/MSB-stodjer-smordning-av-frivilligorganisationer-pa-nationell-niva/>

MSB (2015, 13 oktober). *Nationell bild av läget med anledning av flyktingsituationen i Sverige*. Tillgänglig: <https://www.msb.se/sv/Om-MSB/Nyheter-och-press/Nyheter/Nyhetsarkiv/Nyhetsarkiv-2015/Nationell-bild-av-laget-med-anledning-av-flyktingsituationen-i-Sverige-/>

MSB (2015, 15 oktober). *Nytt datum för rapportering av Risk- och sårbarhetsanalyser*. Tillgänglig: <https://www.msb.se/sv/Om-MSB/Nyheter-och-press/Nyheter/Nyhetsarkiv/Nyhetsarkiv-2015/Nytt-datum-for-rapportering-av-Risk--och-sarbarhetsanalyser/>

MSB (2015, 30 oktober). *Bättre förståelse för komplexiteten i att hantera flyktingsituationen*. Tillgänglig: <https://www.msb.se/sv/Om-MSB/Nyheter-och-press/Nyheter/Nyhetsarkiv/Nyhetsarkiv-2015/Blogg-Battre-forstaelse-for-komplexiteten-i-att-hantera-flyktingsituationen/>

MSB (2015, 3 november). *MSB lanserar karttjänst som ska underlätta arbetet med flyktingsituationen*. Tillgänglig: <https://www.msb.se/sv/Om-MSB/Nyheter-och-press/Nyheter/Nyhetsarkiv/Nyhetsarkiv-2015/MSB-lanserar-karttjanst-som-ska-underlatta-arbetet-med-flyktingsituationen-/>

MSB (2015, 6 november). *Aktuell information om tältboenden*. Tillgänglig: <https://www.msb.se/sv/Om-MSB/Nyheter-och-press/Nyheter/Nyhetsarkiv/Nyhetsarkiv-2015/Aktuell-information-om-taltboenden/>

MSB (2015, 11 november a). *MSB stödjer Migrationsverket med väntrumstält*. Tillgänglig: <https://www.msb.se/sv/Om-MSB/Nyheter-och-press/Nyheter/Nyhetsarkiv/Nyhetsarkiv-2015/MSB-stodjer-Migrationsverket-med-vantrumstalt-/>

MSB (2015, 11 november b). *Bygglov för tältboende betyder inte byggstart*. Tillgänglig: <https://www.msb.se/sv/Om-MSB/Nyheter-och-press/Nyheter/Nyhetsarkiv/Nyhetsarkiv-2015/Bygglov-for-taltboende-betyder-inte-byggstart-/>

MSB (2015, 15 november). *Flyktingboende på Sandö*. Tillgänglig: <https://www.msb.se/sv/Om-MSB/Nyheter-och-press/Nyheter/Nyhetsarkiv/Nyhetsarkiv-2015/Flyktingboende-pa-Sando/>

MSB (2015, 23 november). *Temporärt tältboende i Revinge*. Tillgänglig: <https://www.msb.se/sv/Om-MSB/Nyheter-och-press/Nyheter/Nyhetsarkiv/Nyhetsarkiv-2015/Temporart-taltboende-i-Revinge/>

MSB (2015, 3 december). *Nationella samverkansövningen SAMÖ 2016 ställs in*. Tillgänglig: <https://www.msb.se/sv/Om-MSB/Nyheter-och-press/Nyheter/Nyhetsarkiv/Nyhetsarkiv-2015/Nationella-ovningen-SAMO-2016-stalls-in-/>

Nationell lägesbild per vecka, från och med vecka 43, 2015. Tillgänglig: [https://www.msb.se/sv/Om-MSB/Nyheter-och-press/Nyheter/Nyheter-Lagesbild-flykting/?p=0&c=ctl00\\_ContentArea\\_MainContentArea\\_AddContentArea\\_newsbox\\_ctl00\\_newslist](https://www.msb.se/sv/Om-MSB/Nyheter-och-press/Nyheter/Nyheter-Lagesbild-flykting/?p=0&c=ctl00_ContentArea_MainContentArea_AddContentArea_newsbox_ctl00_newslist)