

Policy Brief

SECURE Policy Brief Series No. 2
March 2026

Sektoransvars- princippet i nordisk krisestyring

Authors

Olof Oscarsson, PhD
Senior Lecturer
Mid Sweden University, Sweden

Kerstin Eriksson, PhD
Senior Lecturer
Lund University, Sweden

Rasmus Dahlberg, PhD
Associate Professor
Roskilde University, Denmark

Publisher

SECURE: Centre for Societal Security
and Resilience, Roskilde University

SECURE
Roskilde University

Partners



Mittuniversitetet
MID SWEDEN UNIVERSITY



LUND
UNIVERSITY

Project

RESECTOR: Reinterpreting Sector Responsibility in Nordic Crisis Management.
Further info: contact@resector.org
Funded by NordForsk (Grant No. 139946).



NordForsk



Introduktion

Ansvarsprincippet har i årtier været en grundsten i krisestyring i de nordiske lande (1, 2). Dette princip, som dikterer at den ansvarlige aktør i normale tider også bibeholder dette ansvar under kriser, betegnes i Danmark *sektoransvarsprincippet*, mens det i Norge og Sverige blot kendes som ansvarsprincippet. Traditionelt har det været anset som en måde at garantere ansvarlighed, sikre sektorspecifik ekspertise og til at skabe og opretholde decentraliseret styring. Imidlertid har erfaringer fra tidligere kriser, inklusive tsunamien i 2004, terrorangrebet i 2011 i Norge og COVID-19, peget på en række udfordringer forbundet med denne model (3-5). Evalueringer viser, at fragmentering af ansvarsområder og udfordringer i at balancere decentralisering med national koordinering kan lede til ineffektivitet, forsinket respons og forhindringer for krisestyningen (6, 7). Mange af disse problemer opstår under kriser, der spænder over geografiske, politiske, kulturelle, juridiske og offentligt-private skillelinjer, hvilket komplicerer målsætningen om at koordinere på tværs (8).

På grund af disse udfordringer er der behov for at vurdere, hvorvidt og hvordan ansvarsprincippet kan tilpasses sådanne krisers forskelligartede natur. Dette policy brief præsenterer kerneindsigter, som er baseret på forskning fra projektet RESECTOR, finansieret af NordForsk, der undersøger, hvordan ansvarsprincippet udspillede sig i Sverige, Norge og Danmark før, under og efter COVID-19. På en workshop i december 2024 blev resultaterne fra et litteraturreview og en policy analyse diskuteret med erfarne praktikere og politiske beslutningstagere. Eftersom workshoppen kun omfattede personer fra Sverige og Danmark, er eksemplerne i dette brief primært draget fra disse to lande, men indsigterne og konklusionerne anses for at være relevante og anvendelige i en bredere nordisk kontekst. Formålet er at formidle et overblik over den aktuelle debat omkring ansvarsprincippet og dets rolle i krisestyring med henblik på at vejlede politiske beslutningstagere i den fortsatte implementering af erfaringer fra COVID-19-pandemien.

Identificerede udfordringer

Selv om ansvarsprincippet længe har understøttet sektorekspertise og decentraliseret krisestyring i de nordiske lande, kan det stadig give anledning til udfordringer under storskala-kriser, som involverer flere sektorer, geografiske regioner og policy-områder. Denne slags kriser har tendens til at udfordre antagelsen om, at ansvarsområder tydeligt kan opdeles og håndteres inden for eksisterende institutionelle afgrænsninger. En central problemstilling ligger i balancen mellem afgrænset, sektorbaseret beslutningstagning og behovet for sammenhængende national koordinering. Dette blev især tydeligt i de tidlige stadier af COVID-19 pandemien. I Danmark og Norge trådte politiske ledere til, da sektor-specifikke indsatser blev anset som utilstrækkelige til at håndtere de bredere sociale konsekvenser af krisen. Til gengæld mødte man i Sverige, hvis system i højere grad bygger på stærke administrative myndigheder, i de tidlige stadier institutionel og juridisk modstand over for forsøget på at etablere en samlet national indsats. Dette resulterede i en fragmenteret tilgang, hvor myndighederne agerede indenfor deres respektive mandater, men sommetider uden opmærksomhed på det samlede krisebillede. I modsætning til dette blev Danmarks krisehåndtering under COVID-19 stærkt centraliseret. Norge, som har en stærkere tradition for lokal autonomi, placerede sig et sted på skalaen mellem Danmark og Sverige.

Ansvarsprincippet udfordrer forsøg på at koordinere kriseindsatser på tværs af samfundssektorer. For eksempel var det muligt for myndigheder som Sveriges MSB¹ og politiet i Danmark at *facilitere* samarbejde, men deres autoritet til at *dirigere* beslutningstagere var begrænset. Dette førte sommetider til parallelle forsøg på at koordinere, forvirring omkring hvem der skulle tage ansvar samt forsinket respons på tidspunkter, hvor der var brug for hurtig handling og effektiv koordinering. Erfaringerne fra COVID-19 rejser derfor et fundamentalt spørgsmål omkring nordisk krisestyring: Hvordan kan den decentraliserede beslutningstagning bevares, samtidig med at effektiv koordinering, når kriser går på tværs af grænserne mellem individuelle sektorer og samfundsorganer, muliggøres? At finde denne balance er en af de vigtigste strukturelle udfordringer, når det kommer til at implementere ansvarsprincippet i vores tids komplekse og ofte uforudsigelige kriser.

En yderligere udfordring er, at ansvarsprincippet ikke blot afgør *hvem*, der håndterer en krise, men også *hvordan* krisen skal forstås og fortolkes. I praksis er det ofte myndigheden eller sektoren tættest på hændelsen, som ender med at definere, hvad krisen handler om – og som dermed former den samlede indsats. Under de tidlige faser af COVID-19-pandemien i Sverige var det for eksempel sundhedssektoren, der blev den centrale aktør. Som følge heraf blev krisen i høj grad set og håndteret ud fra et folkesundhedsperspektiv, som fokuserede på viruskontrol og epidemiologiske risici. I Danmark blev krisestyningen i den første fase af COVID-19 derimod flyttet fra sundhedssektoren til det tværsektorielle departementsniveau, som i høj grad blev styret af Justits- og Statsministeriet. Dette sikrede en mere holistisk tilgang, men samtidig endte man med at skubbe de veletablerede koordineringsfora i den eksisterende krisestyingsstruktur ud på et sidespor.

1) MSB skiftede den 1. januar 2026 navn til Myndigheten för civilt försvar.

Selv om det i mange sammenhænge er på sin plads at følge sektoransvarsprincippet, rummer det en risiko for at indsnævre perspektivet, særligt når en sektorspecifik krise udvikler sig til en bred samfundskrise, som det var tilfældet under COVID-19. Andre væsentlige forhold, såsom kontinuitet på arbejdsmarkedet, beskyttelse af kritiske samfundsfunktioner og konsekvenser for offentlig transport, tog længere tid om at blive integreret i kernen af den svenske respons end i den danske. Dette forhold er ikke unikt for pandemier, men afspejler en grundlæggende strukturel mekanisme i sektoransvarsprincippet: Den aktør, der har det formelle ansvar tættest på krisens kerne, kommer ofte til at præge definitionen af krisen. Når denne aktør fokuserer på sit eget fagområde (hvilket er både naturligt og forventet), er der risiko for at, de bredere eller mere langsigtede konsekvenser overses.

Policy-implikationer

De seneste kriser har gjort det klart, at sektoransvarsprincippet fortsat er værdifuldt, men at det også rummer væsentlige begrænsninger – især når det kommer til kriser, der er komplekse, langvarende eller som krydser sektorgrænser. Nedenfor præsenteres en række implikationer, der kan bidrage til at imødekomme de identificerede udfordringer, samtidig med at de grundlæggende værdier i nordisk krisestyring bevares.

1.

Styrk den tværsektorielle koordinering uden at svække sektorernes styrker Udfordring: Balance mellem decentralisering og national koordinering

Mange aktører understreger vigtigheden af sektorspecifik viden og erfaring. Ikke desto mindre viste koordinering på tværs af sektorer under COVID-19 sig ofte at være udfordrende. De eksisterende tværsektorielle samarbejdsfora kan derfor med fordel styrkes gennem mere permanente krisestyingsstrukturer, som fungerer i hverdagen, og derfra kan opskaleres efter behov under kriser. Dette vil gøre det lettere for myndighederne at koordinere effektivt, samtidig med at hver sektor fortsat kan stå i spidsen for deres respektive områder.

Det kunne desuden være en fordel at gøre roller og forventninger under koordineringen tydeligere, for eksempel ved at klargøre hvad det vil sige at "facilitere koordinering" i stedet for at lede den. En sådan præcisering ville kunne reducere misforståelser og potentielle konflikter mellem myndigheder og facilitere en mere gnidningsfri proces. I både Sverige og Danmark spillede centrale myndigheder, herunder MSB i Sverige og politiet i Danmark, en central rolle i at facilitere koordineringen. Men til tider var det uklart, hvorvidt deres ansvar bestod i at understøtte eller dirigere andre, hvilket gav anledning til friktion. I Sverige kom MSB's koordinerende opgaver til tider til at overlappe med andre myndigheders formelle ansvar. I Danmark introducerede politiet under COVID-19 en ny krisestyingsstruktur betegnet NOST+ parallelt med oprettelsen af en tværsektoriel koordineringsgruppe på ministerielt niveau. Dette skabte betydelig uklarhed om roller, ansvarsfordeling og mandat på tværs af aktørerne.

For at styrke disse forhold bør myndighedernes roller afklares på forhånd og ansvaret for koordinering formaliseres. En klar forståelse af, at koordineringen er et delt ansvar – frem for en overtagelse – kan øge tilliden og mindske forvirringen blandt de involverede aktører. Dette kan yderligere understøttes af fælles kommunikationskanaler og fælles planlægning.

2.

Afklar hvornår politisk ledelse bør træde til Udfordring: Usikkerhed om regeringens rolle i krisestyring

Under COVID-19 opstod der i hele Norden forskellige holdninger til, hvornår og hvordan politiske ledere bør indtage en mere aktiv rolle under kriser. I Danmark var der en markant politisk involvering, til tider endda med direkte politiske indgreb i operationelle forhold. I Sverige fortsatte myndighederne derimod med at lede hovedparten af beslutningerne, mens den direkte politiske indgriben var begrænset. Disse forskelle fremhæver nødvendigheden i at afklare, hvornår og hvordan politisk ledelse bør involveres i krisestyningen, især når det gælder koordinering på tværs af sektorer.

En vej frem kunne være at udarbejde fælles forventninger eller retningslinjer for politisk indgriben, som ikke underminerer ansvarsprincippet, men derimod understøtter det – ved at sikre at ledelsen er rettidig, koordineret og passende i forhold til krisens omfang. Politisk ledelse kan for eksempel forventes at blive mere aktiv når:

- Flere aktører er berørt og ikke er i stand til selvstændigt at afklare deres prioriteter.
- Beslutningen ligger uden for en enkelt myndigheds mandat eller lovhjemmel.
- Der er behov for national ensretning, for eksempel i fordelingen af begrænsede ressourcer eller i håndteringen af kommunikation til offentligheden.

I sidste ende er det ikke målet at centralisere kontrollen, men at sikre, at det politiske lederskab kan yde strategisk styring, når det er mest nødvendigt, mens værdien i decentraliseret ekspertise fortsat respekteres. Ved at gøre denne del af systemet mere transparent og forudsigelig vil de nordiske lande kunne stå bedre rustet til at håndtere fremtidige kriser med både handlekraft og legitimitet.

Konklusion

Ansvarsprincippet er fortsat fundamentalt i nordisk krisestyring og fremmer både sektoriel ekspertise og decentraliseret beslutningstagning. Erfaringer fra nyere kriser viser dog, at der kan forekomme praktiske omstændigheder, hvor det er nødvendigt at finjustere det for at imødekomme udfordringer i koordinering, afklare betingelser for politisk indgriben og sikre effektiv strategisk beslutningstagning (1). På baggrund af dette anbefales det, at politiske beslutningstagere overvejer, hvordan disse faktorer bedst balanceres, så krisestyringssystemerne bliver mere robuste. Fremtidige tilpasninger afhænger i høj grad af løbende diskussioner og evalueringer, som kan sikre, at ansvarsprincippet fortsat fungerer i et stadigt mere komplekst kriselandskab.

Referencer

1. Oscarsson, O., Eriksson, K., Dahlberg, R., Lo, C., Tørrisplass, A. T., Danielsson, E., & Olausson, P. M. (2025). Responsibility as Principle: Crisis Management in Sweden, Norway, and Denmark Before COVID-19. *Risk, Hazards and Crisis in Public Policy*, 16(4).
2. Larsson, S., & Rhinard, M. (2021). Introduction: Comparing and conceptualising Nordic societal security. In S. Larsson & M. Rhinard (Eds.), *Nordic societal security*. Routledge.
3. Myndigheten för samhällsskydd och beredskap. (2016). *Ansvar, samverkan, handling: Åtgärder för stärkt krisberedskap utifrån erfarenheterna från skogsbranden i Västmanland 2014*.
4. Christensen, T., Lægreid, P., & Rykkja, L. H. (2015). The challenges of coordination in national security management: The case of the terrorist attack in Norway. *International Review of Administrative Sciences*, 81(2), 352–372.
5. Statsrådsberedningen (2005). *Sverige och tsunamin – granskning och förslag (SOU 2005:104)*. Government of Sweden.
6. Socialdepartementet (2022). *Sverige under pandemin: Förutsättningar, vägval och utvärdering (Vol. 2, SOU 2022:10)*.
7. Den 22. juli-kommisjonen (2012). *Report from the 22 July Commission (NOU 2012:14)*. Government of Norway.
8. Boin, A. (2019). The transboundary crisis: Why we are unprepared and the road ahead. *Journal of Contingencies and Crisis Management*, 27(1), 94–99.

Soldier performing COVID-19 tests, Aarhus University Hospital, December 2021. Tue Skals/Forsvarets Mediearkiv.

