



Samverkan mellan offentlig sektor och näringslivet vid krishantering

EN STUDIE AV KRISER I SVERIGE 1993–2003

Johanna Sandefeldt

KBM:S TEMASERIE | 2005:6



KRISBEREDSKAPS
MYNDIGHETEN

KBM:S TEMASERIE | 2005:6

Samverkan mellan offentlig sektor och näringslivet vid krishantering

EN STUDIE AV KRISER I SVERIGE 1993–2003

Johanna Sandefeldt

Titel: Samverkan mellan offentlig sektor och näringslivet vid krishantering
En studie av kriser i Sverige 1993–2003
Utgiven av Krisberedskapsmyndigheten (KBM)
Omslagsfoto: Corbis/Scanpix
Upplaga: 1 000 ex

ISSN: 1652-2915
ISBN: 91-85053-83-x
KBM:s dnr: 0153/2004
Grafisk form: AB Typoform
Tryck: Edita, Västerås 2005

Skriften kan erhållas kostnadsfritt från
Krisberedskapsmyndigheten, materieförvaltning.
E-post: bestallning@krisberedskapsmyndigheten.se

Skriften kan laddas ned från Krisberedskapsmyndighetens webbplats
www.krisberedskapsmyndigheten.se/pos

KBM:s temaserie 2005:6

Innehåll

KBM:s förord	5
Sammanfattning	6
Bakgrund, syfte, avgränsning, disposition och metod	9
Bakgrund	9
Syfte	11
Avgränsning och definitioner	12
Disposition	16
Metod	16
Kriser i Sverige 1993–2003	20
Samverkan i kriser i Sverige	30
EU-kravallerna i Göteborg 2001	34
Branden i Göteborg	56
Kista elavbrott 2001	69
Giftutsläppet i Hallandsåsen 1997	85
Intervjuer	100
Intervju, EU-kravallerna i Göteborg	101
Intervju, Branden i Göteborg	104
Intervju, Kista elavbrott 2001	106
Intervju, Giftutsläppet i Hallandsåsen	109
Diskussion och sammanställning	114
Sammanställning av utvalda teman	114
Sammanställning av svar	118
Sammanställning av intervjuerna	121
Jämförelse mellan kriserna	122
Diskussion	124

Litteratur	127
Bilaga 1. Intervjufrågor	131
Bilaga 2. Goda råd	133

Jag ber att få tacka alla som har hjälpt mig med denna rapport. Främst vill jag rikta ett stort tack till docent Ulrika Mörth, SCORE, Stockholms universitet och till professor Bengt Sundelius, Lina Svedin samt alla andra på CRISMART, Försvarshögskolan, Ann-Charlotte Engström, Krisberedskapsmyndigheten, som har varit till stor hjälp. Jag vill även rikta ett tack till Bo Richard Lundgren, Försvarshögskolan och Paul t' Hart, Leidens universitet, Holland. Ett stort tack även till min mor, far och make för hjälp med korrekturläsning och för ert stöd.

Johanna Sandefeldt

KBM:s förord

Krisberedskapsmyndigheten har till uppgift att stärka samhällets krisberedskap. Detta sker bl.a. genom att utveckla former för samverkan mellan näringslivet och offentlig sektor. Till stöd för detta arbete har myndigheten ett råd knutet till sig, Rådet för näringslivsamverkan. Rådets uppgift är att, på en övergripande nivå, bistå myndigheten och föreslå hur offentliga organ och näringslivet gemensamt kan arbeta med att minska sårbarheten i samhället. Ordförande i rådet är Krisberedskapsmyndighetens generaldirektör.

Det finns än så länge bara ett begränsat antal svenska studier om samverkan mellan näringslivet och offentlig sektor när det gäller krishantering. För att öka kunskaperna på området beslutade därför Rådet för näringslivsamverkan att låta genomföra en studie som nu publiceras av Krisberedskapsmyndigheten i en ny publikationsserie om privat-offentlig samverkan.

Ann-Charlotte Engström

Informationssäkerhets- och analysenheten
Krisberedskapsmyndigheten

I detta första nummer av publikationsserien presenteras ”Samverkan mellan offentlig sektor och näringslivet vid krishantering: En studie av kriser i Sverige 1993-2003”. Studien har genomförts av Johanna Sandefeldt, SCORE/Stockholms universitet. Johanna arbetar numera på Krisberedskapsmyndigheten med privat-offentlig samverkan.

I studien granskas samverkan mellan aktörer i offentliga sektorn och aktörer i näringslivet under fyra kriser som inträffat i Sverige. De kriser som studeras är EU-kravallerna i Göteborg, 2001, Branden i Göteborg, 1998, Kista elavbrott, 2001 och Giftutsläppet i Hallandsåsen, 1997.

Studien publiceras med förhoppningen att den kommer att vara av intresse och till nytta även för andra som arbetar med att stärka samhällets krisberedskap.

Sammanfattning

Under senare år har man uppmärksammat att effektiv krishantering förutsätter samverkan mellan offentlig sfär och näringslivet. Näringslivet med sin kompetens och materialtillgång kan bidra med nya möjligheter att såväl förebygga som att hantera kriser.

Denna studie har som syfte att undersöka samverkan mellan offentliga aktörer och näringslivsaktörer i kriser. Studien består av tre huvuddelar. Första delen redovisar vilka kriser som förekom i Sverige år 1993–2003. Denna del är en kvantitativ inventering och kategorisering av kriser under den aktuella tioårsperioden. Kriserna kategoriseras enligt följande: infrastrukturkriser, naturkriser, stora olyckor, smittämnen samt sociologiska och psykologiska kriser. Kriserna indelas även efter vilken sfär som var huvudaktör före krisens inträffande.

Den andra delen är en kvalitativ studie av fyra kriser utvalda ur den nämnda listan. De undersökta kriserna är EU-kravallerna i Göteborg 2001, branden i Göteborg 1998, Kista elavbrott 2001 och giftutsläppet i Hallandsåsen 1997. Undersökningen

grundas på tidigare publicerade rapporter. I två av kriserna, Kista elavbrott och giftutsläppet i Hallandsåsen, var näringslivet huvudaktör innan krisens inträffande, och i de andra två kriserna, EU-kravallerna i Göteborg och branden i Göteborg, var den offentliga sektorn huvudaktörer innan krisen. Här redovisas i vilken omfattning samverkan mellan sfärerna har förekommit vid kris, när den har uppstått, vilka problem som funnits med samverkan, vilka aktörer som var aktiva m.m.

Den tredje delen av studien, beskriver hur individer som var direkt medverkande i krishantering *upplevde* samverkan. Denna del baseras på intervjuer av sju individer från båda sfärerna. Avsikten har varit att få direktinformation om hur krishantering fungerade utan att gå omvägen via sekundärrapportering.

Av materialet framkom att i de kriser där näringslivet var huvudaktör innan krisen inträffade fanns det en mer utbredd tendens till samverkan mellan de två sfärerna. I dessa fall medverkade näringslivet såväl i informationshantering som i beslutsfattande

verksamhet. I de fall då den offentliga sektorn var huvudaktör behöll denna sektor till stor ansvar och ytterst få initiativ till samverkan med näringslivet togs. I de fall då samverkan emellertid förekom, övergavs den delvis med krisens gång och i det akuta skedet lämnades ansvaret till största delen över till den offentliga sektorn.

Samverkan fanns i alla undersökta kriser, men i olika utsträckning och den uppstod i olika faser av krisen. Vid giftutsläppet i Hallandsåsen uppstod en fördjupad samverkan mellan näringslivet Skanska och den offentliga parten Banverket. Samverkan fanns redan innan krisen och utökades i krisens akuta skede och fortsatte sedan även efter krisen. Vid branden i Göteborg fanns endast ett fåtal samverkansformer och de uppstod endast i det akuta skedet och avslutades så snart dessa samverkansparters uppdrag var avslutat. Även vid Kista elavbrott 2001 uppstod samverkan främst i det akuta krisskedet. Vid EU-kravallerna i Göteborg fanns det främst samverkan innan krisen, men den avslutades i det akuta skedet. Initiativ till samverkan togs på många nivåer, allt från regeringsnivå till individnivå. Samverkan med näringslivet skedde främst med serviceföretag och något tillverkningsföretag.

Konflikt uppstod i huvudsak vid tillfällena då konkurrens rådde. Den största stöttestenen i kriserna har varit bristen på information. Det har framkommit av undersökningen att samverkan är en synnerligen väsentlig del i krishantering. Information ger förståelse sfärerna emellan och effektiviserar krishantering. Uteblir information minskar allmänhetens tillit till involverade parter i krishantering och risker för konflikter mellan sfärerna ökar.

I väsentliga delar sammanföll de intervjuades svar med vad som har framkommit i tidigare rapporter. Från intervjuade har det rapporterats att krisberedskapen, bl.a. via scenarioträning, har ökat efter krisen. Vad som vidare framkom var att intervjupersonerna bedömde det av särskild vikt att kontaktkanaler var väl utarbetade med kontaktpersoner utsedda redan i *icke-kristid*. Det framgår av undersökningen att under såväl träning inför kris som när kris uppstått, bör ett "worst case scenario" framarbetas. Dessutom är det en fördel om prioriteringar för begränsade resurser finns utarbetade redan innan en eventuell kris uppstår. Det framgick vidare av vissa intervjuade individer att ytterligare samverkan stundtals inte ansågs nödvändig.

Bakgrund, syfte, avgränsning, disposition och metod

Bakgrund

Sverige har i stort undsluppit större kriser under lång tid. Vi har till exempel varit förskonade från krig sedan år 1814. Detta har lett till att vi i detta land i stor utsträckning känner oss trygga. Som vi vet finns det dock inga garantier för att kriser inte skall drabba oss även i fredstid. Begreppen hot och kris har förändrats från att tidigare främst ha förknippats med krig, till att nu vara mer mångfacetterade. Vi lever i ett allt mer högteknologiskt och sårbart samhälle där till synes små tekniska problem kan få ödesdigra konsekvenser.

Kriser i samhället drabbar tvärsektorriellt. Såväl den offentliga sfären som näringslivet påverkas, om än på olika sätt. Ansvarsfördelningen för krisberedskap och krishantering är inte helt tydlig och därmed är det inte självklart vem som skall förebygga kriser och hantera dem när de inträffat. Enligt Krisberedskapsmyndigheten är den

rollfördelning och de samverkansmönster som i dag finns inte optimala för att minska svensk sårbarhet och för att bygga ett robust och motståndskraftigt samhälle. Näringslivet och den offentliga sfären framträder som två olika världar med olika spelregler.¹ Det är mycket troligt att en mer utbredd samverkan skulle förbättra kapaciteten såväl av förebyggandet av kriser som av hantering av en inträffad kris. Det är även sannolikt att om de två sfärerna, med sin varierande expertis och kapacitet att hantera kriser, kan dela erfarenheter med varandra och arbeta för ett gemensamt mål, skulle effektiviteten vid krishantering öka samt samhällets sårbarhet minska.

Det finns i dag på många nivåer ett ökat intresse för samverkan mellan den offentliga sfären och näringslivet för att förebygga och för att hantera kriser. I regeringspropositionen 2001/02:158 står det att:²

1 Bladh Per-Arne, Ann-Charlotte Engström, Bo Richard Lundgren (2003) "Näringslivssamverkan: Slutrapport, övervägande och förslag", Krisberedskapsmyndigheten, Dnr. 0747/2002.

2 "Samhällets säkerhet och beredskap", *Regeringsproposition 2001/02:158*, sid. 50.

Regeringen anser att en utvecklad samverkan mellan offentlig sektor och näringsliv är en viktig del av den nya strukturen för krishantering. En sådan samverkan synliggör komplexa interaktioner och samberoenden mellan samhällsviktiga infrastruktursystem och mellan dessa och samhället i övrigt. Vidare möjliggörs identifiering och initiering av nätverk som genom aktiva åtgärder kan medverka till att öka säkerheten i infrastrukturen och minska sårbarheten. Samverkan mellan offentlig sektor och näringsliv bör etableras inte bara på central nivå utan även på regional och lokal nivå.

I regeringspropositionen 2001/02:158 uttrycks vidare att:³

Verksamheten i den offentliga sektorn inte är tillräcklig för att säkerställa ett säkert och robust samhälle. Problem måste lösas underifrån och i en nära samverkan mellan det offentliga och det privata. Regeringen bedömer därför att det inom för samhället viktiga områden måste skapas en strukturerad samverkan mellan offentlig sektor och näringsliv. Om så inte sker kommer vår förmåga att förebygga och hantera kriser aldrig att bli så bra som det är nödvändigt.

Även i Krisberedskapsmyndighetens *Planeringsprocess* uttrycks vikten av ett utvecklat samarbete mellan offentlig sektor och näringsliv:⁴

Samverkan mellan offentlig sektor och näringsliv är en viktig del av den nya strukturen för krishantering. Genom en utvecklad sådan samverkan bidrar till att synliggöra komplexa interaktioner och samberoenden mellan samhällsviktiga infrastruktursystem och mellan dessa och samhället i övrigt.

Här ser vi en tydlig vilja att utöka samverkan mellan offentlig sfär och näringslivet. Den privata verksamheten anses som en viktig part för att bidra till förebyggande och hantering av kriser.

Landets infrastruktur är i dag synnerligen sårbar. Detta framgår av Post- och telestyrelsens utredning vilken också påpekar behovet av samverkan vid krishantering:⁵

Eftersom infrastrukturen ägs och drivs av aktiebolag måste de åtgärder som behövs vidtas för att infrastrukturen skall bli robust och säker göras i samförstånd mellan myndigheter och aktiebolag, mellan stat och näringsliv. Partnerskap mellan stat och näringsliv har därmed kommit att bli en allt viktigare metod för att på ett effektivt sätt kunna bygga in säkerhet...

3 "Samhällets säkerhet och beredskap", *Regeringsproposition* 2001/02:158, sid. 11.

4 "Samhällets krisberedskap 2005 - Planeringsinriktning" (2003) Stockholm: Krisberedskapsmyndigheten. Sid. 36.

5 "Uppdrag till Post- och telestyrelsen avseende säkerheten i telenäten vid svåra påfrestningar" (2002) Post- och telestyrelsen, Referensnummer: 10-22747, 14 mars 2002. Sid. 14.

Även kommunförbundet ger uttryck för samma värdering.⁶ En likvärdig syn som den som framförts av Post- och telestyrelsen och Kommunförbundet finns även uttryckt i SOU 2001:41.⁷ Även här uttrycks behovet av samverkan för bästa möjliga hantering av kriser. Likaså ser Energimyndigheten vikten av samverkan och har i sin tur skapat det så kallade HEL-projektet där elförsörjningen skall säkras via samverkan mellan privata och offentliga insatser.⁸ Meningen är att en långsiktig utveckling av elförsörjningens säkerhet och beredskap skall gynnas genom denna samverkan.

Det är som synes många aktörer som berör vikten av samverkan vid krishantering. Det är däremot inte alltid helt självklart att samverkan fungerar friktionsfritt. Då flera aktörer är inblandade finns det risk för ökade koordineringsproblem. Olika organisationer har skilda intressen, mål, kompetenser, kunskaper och organisationskulturer, vilket gör att det inte alltid är helt enkelt för dem att samarbeta.⁹ Dessa svårigheter till trots ser vi att det finns ett tydligt behov att få till stånd en ökad samverkan för att på så sätt kunna förebygga kriser samt för att kunna hantera kriser och begränsa skadan när en kris inträffar.

Syfte

Denna studie har beställts av Näringslivsrådet på Krisberedskapsmyndigheten, KBM, att utföras av Stockholm Center for Organizational Research, SCORE, Stockholms Universitet, i samråd med CRISMART, Försvarshögskolan. SCORE har fått i uppgift att studera samverkan mellan offentliga aktörer och näringslivsaktörer i olika kriser.

Studien är såväl deskriptiv som analytisk. Målet är att undersöka och beskriva samverkan mellan näringslivet och den offentliga sfären vid kriser i Sverige under 10-årsperioden 1993–2003. Syftet är att visa hur samverkan mellan de två sfärerna fungerar i Sverige i dag. Förhoppningen är att vi kan dra lärdomar från tidigare samverkanserfarenheter för att identifiera områden som behöver förstärkas och frågor som behöver klargöras. Avsikten är vidare att beskriva tidigare samverkan, samt försöka skönja mönster för när och hur samverkan uppstår.

De grundläggande frågeställningarna, vilka kommer att behandlas i efterföljande avsnitt, är:

1. Vilka svenska kriser förekom 1993–2003?

6 "Kommunledningen i krisens öga – om ett nytt krishanteringssystem", Svenska Kommunförbundet, <http://www.svekom.se/vard/soctjanst/html/publikationer.htm>

7 "Säkerhet i en ny tid" (2001) SOU, 2001:41, Stockholm: Fritzes.

8 "Rapport: Helhetssyn för Elförsörjningens säkerhet och beredskap, HEL-projektet, Arbetsläggesredovisning" (2003) Energimyndigheten, 2003-03-31.

9 Danemark, Berth, Christian Kullberg (1999) *Samverkan: Välfärdsstatens nya arbetsforum*. Lund: Studentlitteratur. Sid 13.

2. I vilka kriser har offentlig sektor och näringslivet samverkat, respektive inte samverkat?
3. Vad har lett till att samverkan av aktörerna har uppfattats som lyckad, respektive misslyckad?

Avgränsning och definitioner

KRIS

Ordet kris kommer ursprungligen från grekiskans *krisis* och betyder vändpunkt, plötslig förändring, ödesdiger rubbning.¹⁰ Statsmakterna har under en längre tid använt sig av termen kris för att skildra ett tillstånd mellan fred och krig.¹¹ Termerna kris och katastrof förekommer i dag med mycket varierande betydelse. Det har uttryckts behov att få till stånd en mer enhetlig terminologi och tydlig definition för att undvika begreppsförvirring och ”urvattning”.¹²

Krisberedskapsmyndighetens definition av kris är följande:¹³

Med kris menar vi händelser som kan störa samhällets funktion eller äventyra

befolkningens livsbetingelser. Hit hör allvarliga kriser i både fred och krig. I alla sådana situationer krävs en god krisledningsförmåga. Annars kan förtroendet för statsledningen och myndigheter rubbas. Det kan hota den nationella säkerheten och demokratin.

I denna rapport används benämningen kris som samlingsnamn för olika företeelser. Termen *kris* omfattar följande:

- extraordinära händelser,
- svåra påfrestningar på samhället i fred och
- svåra olyckor.

Definitionen på *extraordinär händelse* är:¹⁴

... extraordinär händelse avses en sådan händelse som avviker från det normala, innebär en allvarlig störning eller överhängande risk för en allvarlig störning i viktiga samhällsfunktioner och kräver skyndsamma insatser av en kommun eller ett landsting.

Typiska exempel på extraordinära händelser är väderrelaterade situationer, t.ex. snöoväder och översvämningar.¹⁵

10 Weinberg, Cecilia, *Psykologi-Internetprojektet*, Lärarutbildningen Malmö, http://utbildning.lhm.lu.se/student/exarbete/psy/psyket/Manniskan_i_kris_lit..html

11 "Ett säkrare samhälle"(1995) Hot- och riskutredningens huvudbetänkande, *SOU 1995:19*, Stockholm: Fritzes. Sid. 67.

12 Enander, Ann, Gerry Larsson, Claes Wallenius (1993) *Programutredning: Kris- och katastrofforskning*, FOA rapport A 50018-5.3, Försvarets Forskningsanstalt, november, 1993.

13 "Vad är en kris?", Krisberedskapsmyndigheten, <http://www.krisberedskapsmyndigheten.se/krisberedskap/kris/kris.jsp>

14 Lag (2002:833) om extraordinära händelser i fredstid hos kommuner och landsting.

15 "Robusta elektroniska kommunikationer: Strategi för åren 2003–2005", (2003) Post- och telestyrelsen, Rapportnummer: PTS-ER-2003:13. Sid. 8.

Försvarsdepartementet har definierat *svåra påfrestningar i fredstid* på följande sätt:¹⁶

Svåra påfrestningar i fredstid kan sägas vara olika typer av extrema situationer, som utvecklas från till exempel en olycka, en naturkatastrof eller ett sabotage till att omfatta flera delar av samhället. Tillståndet är därmed av en sådan omfattning att det uppstår allvarliga störningar i viktiga funktioner eller hotar grundläggande värden i samhället. En svår påfrestning kräver ofta att insatser från flera olika myndigheter och organ samordnas för att kunna hantera situationer och begränsa konsekvenserna av det som har inträffat.

Definitionen av *olycka*, som används i regeringspropositionen 2001/02:158, är: ”Med olycka menas såväl av mänskliga vållade olyckor som naturolyckor med skador på människa, egendom eller i miljö.”¹⁷ SOU 1995:19 använder följande definition av olycka: ”Händelser som inträffar plötsligt, utan föregående varning [...] Bränder, explosioner, skred, ras, översvämningar, oväder, vägtrafikolyckor, och utflöden av skadliga ämnen är några exempel på

olyckor.”¹⁸ I denna rapport innefattas enbart ”svåra olyckor”, d.v.s. olyckor vilka drabbar fler än enstaka individer.

Dessa tre definitioner visar att det finns klara likheter mellan begreppen och delar av definitionerna är överlappande. Sundelius och Stern har utarbetat en än mer utökad definition av kris: kris är situationer då de centrala aktörerna *uppfattar* situationen som att:¹⁹

- betydande värden står på spel
- begränsad tid står till förfogande
- omständigheterna präglas av betydande osäkerhet

En kris kan därmed sägas vara en extraordinär situation, en plötsligt uppkommen händelse i fred då svår påfrestning på samhället uppstår. Situationen uppstår så hastigt att berörda parter inte i tillräcklig grad hinner förbereda sig för att begränsa den. En kris kan uppstå avsiktligt, såsom terrorhandlingar och sabotage, såväl som oavsiktligt, såsom rena olyckor, tekniska fel eller väderrelaterade olyckor. Vidare leder en kris till allvarliga störningar i viktiga samhällsfunktioner eller till hot mot grundläggande samhällsvärden.²⁰ Kriser är situationer som ”berör flera människor

16 Förordning (2002:472) om åtgärder för fredstida krishantering och höjd beredskap, Försvarsdepartementet och <http://forsvar.regeringen.se/fragor/pafrestningar.htm>

17 ”Samhällets säkerhet och beredskap”, *Regeringsproposition 2001/02:158*, sid 25.

18 ”Ett säkrare samhälle” (1995) Hot- och riskutredningens huvudbetänkande, *SOU 1995:19*, Stockholm: Fritzes. Sid. 67.

19 Sundelius, Bengt, Eric Stern (1997) *Krishantering på svenska – teori och praktik*. Stockholm: Nerenius & Santérus Förlag. Sid. 13.

20 En liknande beskrivning finns i Lindgren, Rolf, Olle Carlbon, Douglas Dérens, Per Larsson (2001) *Civil och militär ledning och samverkan vid samordning av samhällets resurser i extraordinära situationer*. FOI-R—0064—SE, Stockholm: Totalförsvarets Forskningsinstitut. Sid. 16.

och som föranleder någon typ av åtgärd från samhällets sida”.²¹ En kris medför därmed en upplösning av dittillsvarande ordning.²² Kriser kan vidare även vara av ekonomisk karaktär. Man betraktar således även situationer som leder till mycket stora ekonomiska förluster som kris. Hartoft och Nilsson har i sin rapport använt sig av följande definition: ”En kris är ett tillstånd som hotar grundläggande värden i samhället och inte kan hanteras på ett acceptabelt sätt med standardförfaranden eller -procedurer.”²³ När vanliga rutiner och standardtillvägagångssätt inte längre räcker, då anses kris föreligga. Detta överensstämmer även med KBM:s krisskala där ”vardagskriser” hanteras med ordinarie organisation och extraordinära händelser hanteras med en anpassad organisation.²⁴

I denna rapport används därmed samlingsnamnet kris för flera företeelser. Kriser begränsas inte till händelser enbart på nationell nivå, utan även kriser på lägre nivå, såsom på regional nivå och lokal nivå, tas med i redovisningen. Dock görs en avgränsning så

att situationer då enbart ett fåtal individer drabbas inte behandlas. För att en händelse skall kategoriseras som kris måste därmed fler än enstaka individer drabbas eller beröras. Även de fall då kriser endast berör ett eller ett fåtal företag, eller företagsprofiler, har utslutits ur denna rapport. Det är med andra ord inte företagskriser som studeras här, även om en sådan situation självklart är en kris för det enstaka företaget.

SAMVERKAN

Samverkan är enligt Wahlberg m.fl. ”den dialog som förs mellan de olika samhällsaktörerna för att samordnat uppnå de gemensamma målen.”²⁵ Samverkan är därmed en samarbetsprocess, den interaktion som sker mellan två eller fler aktörer med syfte att få till stånd samordning.²⁶ Samverkan är med andra ord ett medel för samordning. Samordning mellan olika sfärer i samhället sker via samverkan där den ena parten inte har beslutsrätt över den andra. ”Samverkan är den metod som väljs när de aktörer vars verksamhet ska

21 Enander, Ann, Liselott Jakobsen (1996) *Risk och hot i den svenska vardagen: allt från Tjernobyli till skuren sås*. Stockholm: Överstyrelsen för civil beredskap. Sid. 9.

22 Enander, Ann, Liselott Jakobsen (1996). Sid. 13.

23 Hartoft, Percy, Anna Nilsson (1999) *Erfarenheter av övergripande ledning vid kris: En sammanställning av dokumenterade erfarenheter från kriser i Sverige under 1990-talet*, FOA-R—99-01225-505—SE, Stockholm: Avdelningen för Försvarsanalys. Sid. 13.

24 ”Grundprinciper i krishanteringssystemet”, Krisberedskapsmyndigheten. Via hemsidan: www.krisberedskapsmyndigheten.se

25 Wahlberg, Maria, Maria Asplund, Peder Beausang, Percy Hartoft (2003) *Civil-militär samverkan på central nivå. Samverkan mellan Försvarsmakten och centrala myndigheter inom ramen för totalförsvaret och fredstida krigshantering*, FOI-R—0933—SE. Totalförsvarets Forskningsinstitut – FOI. Sid. 15. Samordning är här ”den verksamhet som bedrivs av olika samhällsorgan genomförs med utgångspunkt i gemensamma planeringsförutsättningar och mål”.

26 Larsson, P. (2003) *Att studera civil ledning och samverkan*, FOI-rapport, FOI-R-0372-SE.

samordnas, är självständiga mot varandra och ingen part har beslutanderätt över den andra.²⁷ Samordning å andra sidan är, enligt samma författare, aktörernas verksamheter och insatser vilka koordineras för att uppnå ett gemensamt mål.

Partnerskap mellan privata aktörer och näringslivsaktörer,²⁸ som i dag är frekvent omskrivet, har väsentliga likheter med samverkan. Båda formerna bygger på frivilligt arbete samt att ingendera parten kan ålägga den andra något med tvång. Till skillnad från samverkan är dock partnerskap mer organiserat. Olsson skriver att partnerskap är: "Ett formaliserat samarbete mellan olika aktörer av betydelse för samhällsutvecklingen."³⁰ Även Aalbu m.fl. betonar partnerskapets mer organiserade form av arbete.³¹ Gorpe påpekar att partnerskap innebär en viss permanens och innefattar såväl planering, genomförande samt uppföljning.³²

Avsikten med denna rapport är att den skall omfatta olika formella såväl som icke-formella kanaler och samarbetsformer mellan näringslivet och

offentliga sfären. Till följd av detta kommer inte begreppet *partnerskap* att användas, utan avsikten är att vidga begreppet och att på så vis få med fler av de former under vilka samarbete kan utföras. Det är önskvärt att omfatta fler varianter av samarbete i denna rapport än vad definitionen av partnerskap medger. Jag kommer därmed att använda det bredare och mer heltäckande begreppet *samverkan*. Definitionen av samverkan, som används i denna rapport är följande: en form av samarbete som innebär stöd som en aktör ger till en annan, exempelvis i form av personal, transporter eller utrustning. Därtill innefattar begreppet samverkan koordinerad verksamhet, mellan två eller fler parter, för att nå ett gemensamt mål. Koordineringen kan innebära allt från enbart informationsutbyte till samfinansiering och gemensamt beslutsfattande.³³

NÄRINGSLIV OCH OFFENTLIG SFÄR

Den definitionen av näringsliv som används i denna rapport är följande:³⁴

27 Wahlberg, Maria, Maria Asplund, m.fl.(2003) Sid. 15.

28 Eller Public Private Partnership som är den engelska termen.

29 Hellström, E., Björn Johansson, Trond Lesjo, m.fl. (2001) "Fungerande partnerskap för regional utveckling – Erfarenheter från tre regioner i Sverige och Norge", Stockholm: Nordregio.

30 Olsson, Jörgen (2000) "Regionala partnerskap – utveckling på bekostnad av demokratin?", Stockholm: Landstingsförbundet.

31 Aalbu, H, G. Hallin, Å. Mariussen, (1999) "When Policyregimes Meet: Structural Funds in the Nordic Countries 1994–99", Nordregio R199:3.

32 "Samverkan 6.1: Partnerskap – nytt inslag i svensk samhällsorganisation eller snarare uppgraderad samverkan?" (2001) Statskontoret, 2001:01, Peter Gorpe, Stockholm: Statskontoret. Även Svenskt Näringsliv hänvisar till denna definition.

33 Liknande definition används av Wahlberg, Maria, Maria Asplund, m.fl. Sid. 15–16.

34 "Näringsliv", Nationalencyklopedin, NE.se, http://www.ne.se/jsp/search/article.jsp?i_art_id=273664&ci_word=n%e4ringsliv

Näringsliv är en sammanfattande benämning på de produktionsprocesser som genererar varor och tjänster för försäljning på en marknad. Termen folkhushåll vidgar definitionen till att inbegripa all produktion, oberoende av om den är privat eller offentlig och om den är avsedd för försäljning eller eget bruk. Näringslivet delas vanligen in i tre huvudnäringar:

- 1) jordbruk, jakt, skogsbruk och fiske
- 2) gruvor och mineralbrott samt tillverkningsindustri
- 3) kommersiella tjänster (t.ex. byggnadsindustri, varuhandel, restaurang- och hotellrörelse, samfärdsel, bank- och försäkringsverksamhet).

Dessa huvudnäringar delas därefter in i enskilda näringsgrenar.

Med offentlig sfär menas staten, kommunerna och landstingen.³⁵

Disposition

Efter avsnittet Metod, följer den andra delen av studien, som är en kvantitativ studie vilken redovisar en bild av svenska kriser 1993–2003.

I den tredje delen, Samverkan i kriser i Sverige, redogörs för samverkan mellan offentliga sfären och närings-

livet i fyra olika fall. Fallen är EU-kravallerna i Göteborg 2001, branden i Göteborg 1998, Kista elavbrott 2001 samt giftutsläppet i Hallandsåsen 1997. För varje kris behandlas följande avsnitt: bakgrund, beslutsenheter, ledarskap, organisatoriskt profilsökande/revirbevakande konkurrens och konflikter, problemformulering, informationshantering och slutligen samverkan/sammanfattning.

I nästföljande del av studien redovisas, baserat på intervjuer, hur samverkan har uppfattats av de parter som var involverade i kriserna. Därefter presenteras diskussion och sammanställning.

Metod

Studiens första del är en kvantitativ inventering och kategorisering av kriser. Här presenteras de kriser som rymms inom definitionen och som har inträffat de senaste 10 åren. Denna inventering av potentiella svenska kriser har för avsikt att skapa en översiktlig bild av kriser under denna period. Från denna del hämtas sedan material till den fördjupade delen av rapporten.

Kriserna kommer från CRISMART:s³⁶ fallbank samt av FOI³⁷ behandlade fall. Dessa fallbanker behandlar dock inte

35 "Offentliga sektorn", Nationalencyklopedin, NE.se, http://www.ne.se/jsp/search/article.jsp?i_sect_id=274789&i_history=0

36 CRISMART, Nationellt Centrum för Krishanteringsstudier.

37 FOI, Totalförsvarets Forskningsinstitut.

Hartoft, Percy, Anna Nilsson (1999) *Erfarenheter av övergripande ledning vid kris: En sammanställning av dokumenterade erfarenheter från kriser i Sverige under 1990-talet*, FOA-R—99-01225-505—SE, Stockholm: Avdelningen för Försvarsanalys.

alla kriser vilka faller inom den samlingsdefinition av kriser som används för denna rapport. Ytterligare en använd metod att inhämta krisfall har i detta arbete varit att följa medias bevakning och basera urvalet på detta. Sökning i artikelsök/mediearkiv ligger därmed till grund för urvalet utöver CRISMART:s och FOI:s fall. Vidare bidrog Räddningsverket med en sammanställning av stora olyckor de senaste 10 åren.³⁸ Fallen har delats in i fem olika typer av kriser, detta för att ge en mer överskådlig bild över kriser som har inträffat. De olika typerna är infrastrukturkriser, naturkriser, stora olyckor, kriser orsakade av smittämnen, gift eller kemikalier samt socio-/psykologiska kriser.

Kriserna kategoriseras dessutom efter vem som är "huvudaktör" omedelbart innan krisen inträffade, utan att peka ut någon "skyldig" till situationen. Om en representant från näringslivet är huvudaktör, tilldelas denna kris-situation kategorin för näringslivet. Exempel på sådana fall är då ett företag är ansvarigt för elförsörjning och ett utbrett, allvarligt elavbrott uppstår. Ytterligare exempel är då ett företag orsakar utsläpp av giftiga ämnen vilket i sin tur leder till stora konsekvenser för samhället. Det är därmed inte sagt att situationen på något sätt orsakats avsiktligt. Dessa kriser placeras sålunda under kategorin "näringsliv".

Övriga fall, då antingen ingen huvudaktör finns, eller då den offentliga sfären är huvudaktör innan krisen inträffade, placeras krisen under kategorin "offentlig". Som exempel kan naturkatastrofer och civila olyckor nämnas. Även fall då kris uppstår till följd av kriminella handlingar samt då brister i offentliga byggnader eller vägar leder till kris placeras dessa situationer under kategorin "offentlig". Indelningen som sådan är inte helt enkel eller självklar. Syftet med denna indelning är dock att kunna skilja mellan två olika sorters kriser, då antingen näringslivet eller den offentliga sfären är huvudaktörer i krisen. Indelningen är angelägen då en aktörs agerande kan tänkas bero på vilken sfär krisen "tillhör". Aktörernas agerande i kriser kan utvecklas olika då incitamentet till samverkan är olika. I detta skede av rapporten utförs ingen ny analys, utan tidigare använt material sammanställs. Tryckt material samt artikelsök på Internet används.

I den andra delen av studien, Kriser i Sverige 1993–2003, redogörs mer detaljerat för ett antal utvalda kriser. Syftet med detta är att studera huruvida det finns samverkan mellan offentlig sfär och näringslivet i samband med kris. Antalet fall som granskas är fyra och de har valts ut på basis av huvudaktörer innan eller vid krisens inträffande. Två fall har valts där huvudaktö-

38 Karin Albinson på Räddningsverket bidrog med en utförlig sammanställning över olyckor de senaste 10 åren, NCO/Räddningsverket.

ren innan krisen kommer från näringslivet och två fall har valts ut där huvudaktörerna tillhör den offentliga sfären.

Denna andra del är kvalitativ. Här undersöks i vilka kriser samverkan förekommit. Vidare studeras i vilka fall konflikter och problem förekommit och i vilket skede problem uppstod. I första hand undersöks spänningen mellan samverkan och passivitet, d.v.s. icke-existerande samverkan, samt spänningen mellan positiv samverkan och konflikt. Det som främst undersöks, med fokus på samverkan, är beslutsenheter, ledarskapet, organisatoriskt profilsökande/revirbevakande konkurrens, probleminramningen samt informationshanteringen. Detta utförs för samtliga fall där så är möjligt med tillgängligt material. Använt material är främst från CRISMART:s fallbank, men ytterligare material har även använts när det funnits tillgängligt.

Den sista undersökande delen av rapporten baseras på intervjuer. Avsikten med denna del är att få svar på hur samverkan *uppfattades* av inblandade parter. Vilka styrkor och svagheter ansågs samverkan ha? Vilka problem uppfattades? Vad kan förbättras?

Denna del av undersökningen utformades enligt följande; Efter att ha tagit del av aktuella aktörers skrivelser och rapporter av intresse för ändamålet, utfördes intervjuer av personer i nyckelpositioner för samverkan och av personer som är, eller har varit, representanter för de myndigheter och företag som berördes av krisen. Främst var avsikten att välja operativa chefer, ”mellanchefer”,

med någon form av kommunikations- eller samordningsfunktion i krisen. Anledningen till valet är att mellanchefer förhoppningsvis vågar uttrycka sin åsikt. Lägre chefer kan tänkas befinna sig i en beroendesituation vilket kan resultera i att de inte vågar vara kritiska. Högre chefer kan, å andra sidan, tänkas vara lojala mot organisationen och ge en vinklad bild för att inte svärta ned t.ex. företagsprofilen. Valet att intervjua operativa chefer, där så är möjligt, har gjorts med förhoppningen att dessa, till större delen än andra chefer som var längre ifrån verksamheten, har en faktisk bild av hur samverkan fungerade. Antalet intervjuade personer är sju. Intervjufrågor finns presenterade i bilaga 1.

Målet med intervjuerna är sålunda att få en bild av hur dessa personer, som var involverade i krisen, uppfattade samverkan. Dessa personers synpunkter jämförs med vad som tidigare har framkommit i rapporten. Det finns dock vissa problem med intervjuer i fall som inträffade för en tid sedan. Personerna riskerar att glömma information eller deras minnesbild kan förändras och påverkas med tiden. Avsikten var dock inte att göra en jämförelse i detalj, utan att göra principiella jämförelser mellan intervjupersonernas uppfattning och övriga rapporter.

Denna rapport skall inte anses var uttömmande på något sätt. Den är i sitt omfång begränsad och resultaten riskerar att bli förenklade. Antalet undersökta fall är inte tillräckligt för att vara ett statistiskt tillförlitligt material,

men materialet kan ge en antydning om i vad mån samverkan har förekommit och hur samverkan har introducerats, samt eventuella problem som därvid

uppkommit. Rapporten bör betraktas som en förstudie vilken kan bana väg för vidare, mer omfattande studier av samverkan i kriser.

Kriser i Sverige 1993–2003

Nedan, i tabell 1 på sidan 22, presenteras en ”bruttolista” över kriser som inträffats i Sverige de senaste 10 åren. Urvalet är baserat på definitionen presenterad på sid 12. Det vill säga kris används som samlingsterm för extraordinära händelser, svåra påfrestningar på samhället i fred samt stora olyckor. Det behöver inte nödvändigtvis vara fullskaliga kriser som presenteras i denna tentativa lista, men fallen kan ses som potentiella kriser. CRISMART:s fallbank, fall presenterade i FOI-rapporten,³⁹ artikelsök och Räddningsverkets sammanställning,⁴⁰ har använts för att sammanställa tabellen. Enligt författarna av FOI-rapporten är de händelser vilka de anser vara ”renodlade” kriser på 1990-talet endast följande: efterarbetet av Estoniaolyckan (-94), giftspredningen vid Hallandsåsen (-97), tågurspårningen i Kälarne (-97) samt efterarbetet efter Göteborgsbranden

(-98). De övriga händelserna vilka berörs i FOI-rapporten faller inte inom författarnas definition av kris. I FOI-rapporten hävdas att de inte är ”av den dignitet att grundläggande värden stod på spel”.⁴¹ De övriga händelserna faller dock inom den definition av kris som används här, och därmed finns även dessa händelser presenterade i tabellen nedan.

Förteckningen skall ej betecknas som heltäckande. Det finns risk för att viktiga situationer har uteslutits av misstag eller vice versa, men den ger en antydan om antalet kriser de senaste 10 åren. Då det är mycket svårt att dra en gräns för vilka situationer som betecknas som kris så har denna förteckning därmed utformats att täcka även *potentiella* kriser. Emellertid har långt fler än de som finns representerade i tabellen betecknats som ”kris” i pressen, men dessa situationer faller utanför den

39 Hartoft, Percy, Anna Nilsson (1999) *Erfarenheter av övergripande ledning vid kris: En sammanställning av dokumenterade erfarenheter från kriser i Sverige under 1990-talet*, FOA-R—99-01225-505—SE, Stockholm: Avdelningen för Försvarsanalys.

40 Karin Albinson på Räddningsverket bidrog med en utförlig sammanställning över olyckor de senaste 10 åren, NCO/Räddningsverket.

41 Hartoft, Percy, Anna Nilsson (1999) Sid. 27.

definition av kris som används här. Tabellen utgör det material från vilket ett urval av fall görs vilka granskas mer ingående för att undersöka samverkan mellan näringslivet och den offentliga sfären.

Syftet med indelningen av olika typer av kris, presenterad nedan, är att vi skall få en överblick över vilka olika typer av kriser som finns och för att vi ska få en bild över vilka problem man står inför.

Indelningen är baserad på följande kriterier:

- Under *infrastrukturkriser* placeras händelser som berör och drabbar vår infrastruktur av något slag. Till följd av att vi i dag är oerhört beroende av en fungerande infrastruktur får kriser inom detta område stora konsekvenser. Exempel på sådana händelser är elavbrott och telefonavbrott.
- *Naturkriser* är sådana tillfällen då naturen, utan människans direkta inverkan, orsakar en krisituation för samhället. I Sverige är vi förskonade från jordbävningar och vulkanutbrott, men vi drabbas av stormar, snöoväder och jordskred.
- *Svåra olyckor* är sådana olyckor som drabbar flera individer. Fallen som tillhör denna kategori har i vissa fall påverkat beslutsfattare att vidta åtgärder. Svåra olyckor har dessutom vid vissa tillfällen rubbat allmänhetens förtroende för det ledande skiktet.

- Under kategorin *smittämnen/gift/kemikalier* behandlas kriser som orsakats av t.ex. giftutsläpp eller smitta. Speciellt aktuellt blev detta då spridning av mjältbrandsbrev uppdagades i USA. Även fall av galna ko-sjukan och salmonella har lett till stor publicitet och oro i samhället.
- Den sista kategorin, *socio-/psykologiska kriser*, omfattar kriser som har orsakats av en eller flera individers handling. Mord, vansinnesdåd och upplopp tillhör denna typ av kriser. Denna kategori av kriser leder till en känsla av utsatthet för allmänheten. Även när ett stort antal flyktingar anländer till ett land placeras händelsen i denna grupp då det inte är klart hur situationen skall hantearas av samhället eller hur flyktingarna skall integreras. Dessa situationer upplevs som påfrestningar på samhällsresurserna. Detta är något som har uppmärksammats i ökande utsträckning i pressen och i flera av dessa fall har samhället inte lyckats komma till ett bra avslut.

I flera fall av kriser finns det ingen klar indelning för vilken typ de tillhör utan de kan tillhöra flera kategorier. Exempel på sådana gränsöverskridande fall är tågurspårningar med kemikalieutsläpp som följd. Sådana händelser tillhör såväl infrastrukturkriser som kriser med smittämnen/gift/kemikalier. Krisen har i dessa fall placerats i den kategori som har varit det mest primära för krisen.

Tabell 1. Förteckning över olika typer av kriser i Sverige 1993–2000

2003	Infrastrukturkriser:	<ul style="list-style-type: none"> • Elavbrott i södra Sverige (och Danmark). Oskarshamns kärnkraftverk och delar av Ringhals slogs ut. En till två miljoner elkunder drabbades. Avbrottet skedde på en linje mellan Norrköping och Varberg och söderut. Även Gotland och delar av Danmark drabbades och teletrafiken stördes.
	Naturkriser:	<ul style="list-style-type: none"> • Översvämning i sydvästra Sverige, främst Småland. Flera dygns intensivt regn. Ett 40-tal villor och industribyggnader drabbades och översvämningen ledde till ett visst avbrott i teletrafiken • Jordskred i Åre. Långvarigt regn ledde till ras; jordmassor och sten fördes med Mörviksån och hamnade över en järnvägs korsning. Tågtrafiken stoppades och vissa vägar var oframkomliga.
	Svåra olyckor:	<ul style="list-style-type: none"> • Bussolycka i Ängelsberg, Fagersta kommun. Bussen var insatt som ersättningsbuss för ett tåg som skulle ha gått till Ludvika. I olyckan avled sex personer och ett 30-tal skadades, varav fem svårt. Olyckan ledde till skärpt lag om bälte i buss. • Brand på psykvårdning i Växjö. Två intagna avled. Händelsen ledde till kritik mot brandsäkerheten på slutna avdelningar.
	Smittämnen/gift/kemikalier:	<ul style="list-style-type: none"> • Salmonellautbrott bland kalvar, ankor och höns på ett stort antal gårdar i Syd- och Mellansverige. Smittkällor som upptäcktes var t.ex. grisfoder som använts i minst 17 besättningar. Nya fall ledde till allmänhetens sviktande förtroende för statens kontroller.
	Socio-/psykologiska kriser:	<ul style="list-style-type: none"> • Mordet på utrikesminister Anna Lindh. Lindh mördades på varuhuset NK i Stockholm den 10 september. Ministern knivhöggs och avled till följd av skadorna den 11 september. • Vansinnesfärd i Gamla Stan, Stockholm. En 50-årig man färdades i hög hastighet på en gångata i Gamla Stan. Han hävdade att hans bil var radiostyrd och att han inte kunde påverka den. Händelsen ledde till två dödsfall och 15 personer skadades. • Misshandel med järnrör på Åkeshovs tunnelbanestation. En förvirrad man gick till attack mot ett flertal individer, varav flera barn. En person dog och flera skadades. • En femåring mördades vid ett dagis i Arvika. En 24-årig psykiskt sjuk man dödade flickan.

2002	Infrastrukturkriser:	<ul style="list-style-type: none"> • Elavbrott i Kista. En kabelbrand i Hägerstalund ledde till att 50 000 personer, i 16 000 hushåll, blev utan el. Även delar av mobilnätet slutade att fungera. • Teleavbrott i Uppsala, Norrtälje och norra delarna av Stockholm till följd av ett kraftfel i tre huvudstationer. Telias fasta nät och mobilnät, ISDN- och kabeltv-nätet slogs ut. Polisen och numret till 112-centralen gick inte att nå. 234 000 abonnenter drabbades.
Naturkriser:		<ul style="list-style-type: none"> • Stormkaos i Syd- och Mellansverige. Stormen lamslog trafiken och 100 000 hushåll blev utan el. Vindarna nådde upp till 160 km/h. Befolkningen uppmanades att stanna inne och Öresundsbron stängdes av. • Översvämningar i västra Götaland. Ett flertal lågtryck ledde till allvarliga översvämningar i sydvästra Götaland och till svåra stormskador i Småland. • Översvämningar på Orust till följd av kraftigt åsk- och regnväder. Flera vägar rasade, bränder uppstod och telefonavbrott inträffade.
Svåra olyckor:		<ul style="list-style-type: none"> • Buss med barn rammades av en större linjebuss norr om Luleå. Flera av barnen kastades ut ur bussen. 12 barn skadas och två barn omkom.
2001	Infrastrukturkriser:	<ul style="list-style-type: none"> • Elavbrott i Kista drabbade 16 000 hushåll i Kista, Husby, Tensta, Rinkeby och Akalla. Kablar brann i en tunnel på Järvafältet. DN, Ericsson, IBM, Tele2 och Taxi 020 m.fl. drabbades.
Naturkriser:		<ul style="list-style-type: none"> • Översvämning i Sundsvall sedan det regnat 137 mm på ett dygn och Sidsjön översvämmats. Mellan 600 och 700 personer isolerades. Militären kallades in och 500 personer arbetade med att bygga fördämningar mot översvämningarna.
Smittämnen/gift/kemikalier:		<ul style="list-style-type: none"> • Sveriges respons på mjältbrandsbrev. Även i Sverige blev det anstormning av misstänkta brev som skulle analyseras. Smittskyddsinstitutet, Socialstyrelsen och FOI gick ut för att tillsammans försöka dämpa allmänhetens värsta oro.
Socio-/psykologiska kriser:		<ul style="list-style-type: none"> • Kravallerna i Göteborg under EU-toppmötet. Stenkastning och skottlossning utbröt. Vandali- sering, provokation och upplopp ledde till att 565 personer greps. Polisen har bl.a. fått kritik för beskjutning av demonstranter då en demonstrant skadades svårt.

2000:	Naturkriser:	<ul style="list-style-type: none"> • Översvämning i södra Norrland och västra Sverige, bl.a. i Arvika, Bengtsfors, Ovanåker, Ånge och Kramfors. Sommarens många regnoväder ledde till att vattnet i Voxnan, Ljusnan, Ljungan, Indalsälven och Ångermanälven steg i hög takt. • Nationalparken Gotska Sandöns stränder täcktes av olja. Räddningsverket och frivilliga sanerade. Oljan kom troligtvis från ett grekiskt fartyg som rengjort sina tankar till havs.
	Svåra olyckor:	<ul style="list-style-type: none"> • Tre fjällräddare dog när en helikopter störtade i Kebenekajsemassivet. Nedskärningar och omstruktureringar i försvaret debatterades och kritiserades hårt.
	Smittämnen/gift/kemikalier:	<ul style="list-style-type: none"> • Tåg med nära 500 ton gasol spårar ur. 4 600 boende evakuerades i centrala Borlänge. Lokföraren misstänktes för att ha varit onykter vid olyckan.
1999:	Naturkriser:	<ul style="list-style-type: none"> • Brand i skogsområdet i Tyresta, söder om Stockholm. 500 militärer och civila arbetade i en vecka med att släcka branden som var den största sedan 1914. • Storm i Skåne, Halland och Småland. Hundratusentals träd blåste omkull och flera hus stormskadas svårt. 11 500 blev strömlösa, en person omkom och fyra skadades.
	Svåra olyckor:	<ul style="list-style-type: none"> • Under Hultsfredsfestivalen klämdes en 19-årig kvinna till döds under Courtney Loves konsert, efter uppmaning till publiken att beträda scenen.
	Socio-/psykologiska kriser:	<ul style="list-style-type: none"> • Polismorden i Malexander. Tre unga nynazister rånade Östgöta Enskilda bank, Östergötland. I jakten på rånarna sköts två poliser ihjäl. Drygt 900 poliser deltog i jakten på förövarna.
1998:	Naturkriser:	<ul style="list-style-type: none"> • Snöoväder i Gävle drabbade tågtrafiken och biltrafiken i stor omfattning. Militär och räddningstjänst ryckte ut för att hjälpa gamla och sjuka. Biltrafik förbjöds en tid och skolor stängdes.
	Svåra olyckor:	<ul style="list-style-type: none"> • Diskoteksbranden i Göteborg. Ca 400 ungdomar hade samlats för att fira Halloween. Den anlagda branden började i en trappuppgång och nödutgångarna var oframkomliga. 63 ungdomar, i åldern 12 till 20 år, avled. • Kårhusbrand i Borås. Statisk elektricitet utlöste tändpärlor i fyrverkeriförrådet. Två personer omkom och sju brandmän skadades. • Bussolycka med ett 40-tal skadade. Bussen färdades mellan Stockholm och Falun. Bussen körde av vägen, dörrarna blockerades och brand uppstod. Olyckan ledde till skärpta säkerhetskrav.

		<ul style="list-style-type: none"> • Krock mellan en personbil och en minibuss i Dalarna. Åtta personer omkom, varav sex var barn. Personbilen saknade vinterdäck. Förslag om krav på vinterdäck fr.o.m. följande vintersäsong framlades.
	Smittämnen/gift/kemikalier:	<ul style="list-style-type: none"> • Gasolycka i Borlänge. Till följd av den mänskliga faktorn körde ett godståg in i vagnar med salpetersyra och sju ton syra läckte ut. Sex personer skadades efter att ha andats in syran. Området kring stationen spärrades av. • Saltsyra behållare läckte i ett industriområde i Gävle. Syran förångades och klorgas bildades. Gasmolnet nådde intilliggande företag och 63 personer fick föras till sjukhus. • Gasolycka i Värtahamnen, Stockholm. En tankbil lastad med 14 ton gasol (propan) läckte efter att en slang ramlat av från släpvagnen och slitits loss. Området evakuerades.
	Socio-/psykologiska kriser:	<ul style="list-style-type: none"> • Kevin 4 år, dödades av skolkamrater i Arvika. Undersökning visade att lekkamrater hade dödat pojken under en lek som urartade i misshandel.
1997:	Naturkriser:	<ul style="list-style-type: none"> • Lerskred i Sysslebäck i Torsby kommun uppstod efter 200 mm regn. Evakuering av närbelagda hus utfördes. Riksväg 62 blev avskuren och riksväg 45 stängdes av. Telefonnätet var delvis ur funktion. • Lerskred i Vanghärad. En 200 meter lång sträcka ned mot Trosaån rasade och sju villor förstördes. Ytterligare ett 30 tal villor utrymdes. 100 personer blev hemlösa och fem personer fördes till sjukhus. • Skogsbränder i norra Sverige. Flera större skogsområden i Jämtland och Västernorrland eldhärjades. Räddningstjänsten bröt strömmen i närliggande område då det i brandområdet fanns flera kraftledning som utgjorde säkerhetsrisker vid släckningsarbetet. Närboende evakuerades. • Översvämningar i Piteå kommun. Fastigheter, broar och vägar spolades bort. Ett 100-tal människor isolerades.
	Svåra olyckor:	<ul style="list-style-type: none"> • Två pojkar klämdes ihjäl i returcontainrar i Norberg, Västmanland. Bröderna, 6 och 10 år gamla, lekte i containrarna som tömdes av returbolaget. Nya restriktioner rörande returpappersbehållare infördes.
	Smittämnen/gift/kemikalier:	<ul style="list-style-type: none"> • Tåg med farligt gods spårar ur i Kälarna. Till följd av en solkurva delades tåget mellan vagn 24 och 25; 17 av tågets 37 vagnar välte. Godset, vilket

		<p>började läcka ut, innehöll ammoniak, ättiksyra och etanoxid. Evakuering av närboende utfördes.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Akrylamid användes som tätningsmedel under byggandet av tunneln genom Hallandsåsen. Ämnet läckte ut i grundvattnet och fiskar och boskap förgiftades.
1996:	Smittämnen/gift/kemikalier:	<ul style="list-style-type: none"> • Galna ko-sjukan – reaktion i Sverige utan att smittan fanns i landet. Ca 600 djur har importerats från BSE-länder, därav den intensifierade kontrollen av kött. • Utsläpp av fluorvätesyra i Torshälla. Ett våda-utsläpp av 70-procentig fluorvätesyra vid en anläggning i Torshälla. Utsläppet pågick under ett flertal timmar och mängden utrunnen syra uppgick till ett tjugotal ton. • Tågurspårning i Kävlinge ledde till att 6 av 23 vagnar med farligt gods välte. Två av vagnarna innehöll ammoniak, men inget läckte ut. Evakuering utfördes, ingen skadades. • I Göteborgs hamn läckte ut lösningsmedlet ortoxylen från fartyget Tom Lis från Ryssland. 500 till 1 000 liter av det giftiga medlet rann ut på eller vid sidan av isen. Göteborgs dricksvattensdistribution stängdes temporärt.
1995:	Infrastrukturkriser:	<ul style="list-style-type: none"> • Brand bröt ut i tunnelbanan mellan Medborgarplatsen och Skanstull i Stockholm. 14 personer rökskadades och branden orsakade kaos i kollektivtrafiken. Orsaken till branden var kortslutning i elsystemet.
	Naturkriser:	<ul style="list-style-type: none"> • Översvämning, vårflood, i norra och mellersta Sverige. Flera av landets älvar svämmade över. Kostnaden blev drygt 200 miljoner kronor. • Snöoväder i november i västra Sverige. Vägar blåste igen och 150 000 hushåll blev strömlösa. Fem personer omkom i samband med snöovädret.
	Svåra olyckor:	<ul style="list-style-type: none"> • Fem skolbussar i olycka mellan Järna och Södertälje. Svår halka rådde och bussarna körde in i varandra. En 11-årig pojke avled och 30 personer skadades. • Två båtar kantrade i samband med försränning på Råneälven nära Boden. Av 14 personer omkom 8. Det har rapporterats att företagets förberedelser var bristfälliga. • Två barn och en vuxen drunknar i Älvsjöbadet i Stockholm. Badvakter fanns på platsen och ett

		100-tal badgäster var närvarande.
1994:	Svåra olyckor:	<ul style="list-style-type: none"> • Passagerarfärjan Estonia förliste. Det blåste storm och stora mängder vatten togs in genom bogporten. 137 av 989 passagerare överlevde olyckan.
	Socio-/psykologiska kriser:	<ul style="list-style-type: none"> • Upplopp på Tidaholmsanstalten. Fångar satte eld på flera byggnader i samband med bråk mellan olika grupper av intagna. Material för ca 100 miljoner kronor förstördes. • Båtflyktingar till Gotland. I olika omgångar fördes flyktingar i båtar till Gotland för att söka asyl. • Dödsskjutningar i Falun. Fänrik Flink, avlossade på bara några minuter 146 skott och dödade 7 personer. Flink hade en stor mängd alkohol i kroppen och utlösande faktor till dåden tros ha varit svartsjuka. • Stureplansmorden. Fyra gärningsmän sköt med automatkarbin mot kroggäster på väg hem efter stängning av Sturecompagniet. Motivet var troligtvis hämnd. Antalet skadade var 20 och fyra avled.
1993:	Svåra olyckor:	<ul style="list-style-type: none"> • Den polska färjan Jan Heweliusz kantrade och sjönk i hårt väder. 54 passagerare, varav 7 svenskar, omkom. Färjan var på väg från Polen till Ystad. • Jas Gripen havererade vid en flyguppvisning vid Västerbron i Stockholm. Ett tusental personer hade samlats till uppvisningen. Ingen avled, men 13 personer skadades, varav en allvarligt. • Brand i SALK tennishall ledde till dåtidens största släckningsarbete. Branden blev dramatisk: hallen blev helt förstörd, en brandbil fattade eld och hotellbyggnader hotades.
	Smittämnen/gift/kemikalier:	<ul style="list-style-type: none"> • 5000 liter klorgas läckte ut i Vanadisbadet, Stockholm. Förväxling av slangar medförde klorgasutveckling i samband med lossning från lastbil, natriumhypoklorat hade av misstag blandats med fosforsyra. 13 personer fördes till sjukhus för observation.
	Socio-/psykologiska kriser:	<ul style="list-style-type: none"> • Båtflyktingar till Gotland. I olika omgångar fördes flyktingar i båtar till Gotland för att söka asyl.

Här nedan indelas materialet efter huvudaktörens tillhörighet i de två sfärerna. En kris som har näringslivet som huvudaktör kan tänkas utvecklas olika med avseende på samverkan och indelning av ansvarsområden, i jämförelse med en kris där den offentliga sfären är huvudaktör.

Indelningen i tabellen är grov och resultatet skall ej övertolkas då listan på

kriser, eller potentiella kriser, är tentativ och även detta är en ”bruttolista”. Det är heller inte alltid helt tydligt vilken kategori vissa potentiella kriser tillhör, men tabellen ger en principiell indelning. Denna indelning används som bas till urvalet för den efterföljande, mer djupgående, undersökningen av kriserna.

Tabell 2. Kriser indelade efter huvudaktör

År	Offentlig	Näringsliv
2003	<ul style="list-style-type: none"> • Mordet på Anna Lindh • Översvämning i sydvästra Sverige • Vansinnesfärd i Gamla Stan • Misshandel Åkeshov • Barnamord i Arvika • Brand psykavdelning • Jordskred i Åre • Salmonellautbrott 	<ul style="list-style-type: none"> • Elavbrott – Svenska Kraftnät • Bussolycka – Linjebuss
2002	<ul style="list-style-type: none"> • Stormkaos, Syd- och Mellansverige • Översvämningar västra Sverige och västra Götaland • Översvämningar på Örust 	<ul style="list-style-type: none"> • Elavbrott i Kista – Birka Energi • Teleavbrott Uppsala – Telia • Buss med barn i olycka – Alviks trafik
2001	<ul style="list-style-type: none"> • EU-kravallerna i Göteborg • Mjältbrandsbrev • Översvämning i Sundsvall 	<ul style="list-style-type: none"> • Elavbrott i Kista – Birka Energi
2000	<ul style="list-style-type: none"> • Översvämning i södra Norrland och västra Sverige • Tåg med gasol spårar ur i Borlänge⁴² • Helikopter störtade med fjällräddare 	<ul style="list-style-type: none"> • Oljeläcka vid Gotska Sandön – grekiskägda maltesisktflaggade fartyget Alambra

42 Onycter förare. Järnvägsbanan tillhör offentliga sektorn liksom bilvägarna (all infrastruktur) däremot tillhör godstågen med innehåll näringslivet som lastbilar (alla fordon). I denna indelning har alla potentiella kriser som berör tågtrafik kategoriserats som kriser med offentlig huvudaktör. Detta då Trafikledningscentralen, eller driftledningscentralen, som utgörs av Banverket, centralt styr och godkänner vilka tåg som skall få färdas på olika sträckor. Dessutom reglerar de hastigheter m.m. för att förebygga olyckor. Inget vinstintresse finns här. Infrastrukturen är finansierad av skattepengar och Banverkets personal är statsanställda. Det är ingen enkel indelning, men ett försök till att vara konsekvent. Denna information har erhållits av Järnvägsgruppen på KTH.

1999	<ul style="list-style-type: none"> • Polismord i Malexander • Tyrestabranden (anlagd) • Storm i södra Sverige 	<ul style="list-style-type: none"> • Hultsfredsfestivalen – arrangerar Rockparty
1998	<ul style="list-style-type: none"> • Göteborg diskoteksbrand • Gävle snöoväder • Kårhusbrand i Borås • Godståg krockar i Borlänge, salpetersyra – SJ och Dyno Nobel Ljungaverk⁴³ • Kevin, 4, dödad av klasskamrater • Trippelkrock med minibuss (privat bil) 	<ul style="list-style-type: none"> • Saltsyrabehållare i Gävle – företaget Kemidepån • Värtahamnen, gasoltank läcker – DavénsÅkeriaktiebolag • Bussolycka, brand – Säftebuss
1997	<ul style="list-style-type: none"> • Lerskred, Vagnhärad • Lerskred, Syslebäck • Skogsbränder i norra Sverige • Godståg spårar ur och välter i Kälarne, ammoniak – SJ⁴⁴ • Översvämningar i Piteå 	<ul style="list-style-type: none"> • Hallandsåsen, giftutsläpp – Skanska • Pojkar kläms ihjäl i returcontainrar – IL Returpapper
1996	<ul style="list-style-type: none"> • Galna ko-sjukan • Tågurspårning i Kävlinge, ammoniakutsläpp, evakuering – SJ⁴⁵ 	<ul style="list-style-type: none"> • Utsläpp av fluorvätesyra, Torshälla – Avesta Polarit fabrik • Fartyg läcker ortoxylen, Göteborgs dricks-vatten stängs av – tyskregistrerade fartyget Tom Lis
1995	<ul style="list-style-type: none"> • Översvämning i norra, mellersta Sverige • Snöoväder i Västsverige • Brand i tunnelbana – SL • Fem skolbussar i olycka 	<ul style="list-style-type: none"> • Forsrännare, 8 omkommer – Råneå Älvdals Vildmarksservice • Älvsjöbadet, 2 barn och 1 vuxen omkommer – Älvsjöbadet⁴⁶
1994	<ul style="list-style-type: none"> • Upplopp på Tidaholmsanstalten • Båtflyktingar på Gotland • Flink, dödsskjutningar i Falun, 7 beskjutna • Stureplansmorden 	<ul style="list-style-type: none"> • Estoniaolyckan – rederiet Nordström och Thulin
1993	<ul style="list-style-type: none"> • Båtflyktingar på Gotland 	<ul style="list-style-type: none"> • Färjan Jan Heweliusz välter – Polskie Linie • Jas Gripen, olycka vid uppvisning, SAAB • Släckning av omfattande brand i SALK tennishall – SALK • Vanadisbadet, klogas läcker ut

43 Kollision, vagn välte. Eventuellt bromsfel.

44 Axel till ett hjulpar gick sönder.

45 Vagnar välte. Ursprung av okänd anledning.

46 Denna händelse tilldelas denna kategori då Älvsjöbadet är en service till invånarna och därmed ses det som tillhörande näringslivet.

Samverkan i kriser i Sverige

Med utgångspunkt från de listade kriserna redovisas fyra utvalda kriser från de senaste 10 åren. Urvalskriterierna har varit att två av fallen skall tillfalla gruppen näringsliv som huvudaktör innan krisen. Ytterligare två fall skall tillhöra den grupp där den offentliga sfären är aktör. Utöver huvudaktörskriterier har möjligheten att få tillgång till information om fallen och beslutsfattande ur CRISMART:s fallbank främst styrt valet av fördjupningsfall. Följande fall har valts ut:

1. *Offentliga sfären:*
EU-kravallerna i Göteborg 2001
Branden i Göteborg 1998⁴⁷
2. *Näringslivet:*
Kista elavbrott 2001
Giftutsläppet i Hallandsåsen 1997

Utöver kriterierna huvudaktörer samt materialtillgång har även närheten i tid spelat roll. Som framgår har kriserna

infallit inom fyra år. Därmed kan paralleller dras kriserna emellan. Genom att använda sig av fall i närtid finns det dessutom en rimlig möjlighet att man kan få uppfattning om hur samverkan i kriser fungerar i Sverige i dag.

Avsikten är att redogöra för, och att ge en fördjupad bild av, huruvida samverkan mellan näringsliv och offentlig sfär har förekommit i de utvalda kriserna. Följande frågeställningar står som grund för undersökningen:

- I vilka kriser har samverkan förekommit?
- När har samverkan förekommit? (I vilken av följande faser: förberedande faser, operativa faser eller återuppbyggnadsfasen?)
- På vilken nivå togs initiativ till samverkan?
- Vilka insatser kommer från näringslivet respektive offentliga sfären?
- Hur såg samverkan ut?

⁴⁷ Denna kris tillhör kategorin offentlig sektor med motivering att ett kriminellt förfarande utlöste krisen. Även brister i föreningens (som i sin tur kan ses som näringsliv till följd av att de vid inträffandet av krisen hyrde ut till en klubb vid namn "The Playaz Club") lokaler var bidragande orsak till krisens stora omfattning, men det var inte denna brist i sig som utlöste krisen.

- Vilka uttryck tog sig samverkan?
- Vilka aktörer från näringslivet respektive den offentliga sfären har varit aktiva under de olika faserna av kris? Från vilka branscher/företags-typer kommer de aktiva?

Dessa frågeställningar berör till stor del spänningsförhållandet, mellan initiativ och passivitet, se figur 1.



Figur 1.

Problem:

- Har konflikter uppstått inom samverkan?
- Om problem uppstått, vilka typer av problem uppstod?
- I vilket skede har problem förekommit?

Spänningsförhållandet som granskas här är samverkan och konflikt, se figur 2.



Figur 2.

För att granska samverkan i kriser används dessutom Sundelius, Stern och Bynanders indelning av teman för undersökning av krishantering.⁴⁸ De utvalda teman som är intressanta ur samverkanssynpunkt och som kommer att behandlas här är följande:

- Fanns det ad hoc-grupper (det vill säga tillfälliga grupper som bildas endast för detta ändamål och som sedan upplöses)?

Ledarskap:

Beslutsenheterna:

- Hur såg beslutsgruppen ut? Vilka fanns närvarande?

- Var det formella och/eller informella ledarskap?
- Fanns det ledarskapsproblem? Uppstod konkurrensförhållande?

⁴⁸ Sundelius, Bengt, Eric Stern, Fredrik Bynander (1997) Krishantering på svenska – teori och praktik, Stockholm: Författarna/Nerenius & Santérus Förlag AB.

Organisatoriskt profilsökande/revirbevakande konkurrens och problemhantering:

- Uppstod konkurrenssituation?

Problemformulering:

- Vem utformade den första problemformuleringen?
- Förändrades problemformuleringen under tidens gång? Vem påverkade?

Informationshantering:

- Fick både offentlig sektor och näringslivet information?
- Uppstod tvist om informationshantering?
- Vem informerade allmänheten?

Beslutsgrupperna utgörs av dem som fanns representerade i beslutsforumet och hade inflytande, eller möjlighet till inflytande, under krisen. Beslut som är avgörande kan fattas av stora grupper, nätverk, små grupper, enstaka individer m.m. Sammansättningen av gruppen och arbetssättet kan tydligt påverka besluten som tas i gruppen.

Vidare skildrar granskningen av *ledarskap* hur beslut togs och vilka som var de ledande samt om det här fanns några problem. I ledarskapssituationerna anges, om möjligt, om ledarskapet var *operativt* och/eller *strategiskt*, samt om ledarskapet var formellt eller informellt. Vidare anges vem som hade det *symboliska ledarskapet*, om någon

sådan förekom. Med *operativt ledarskap* menas situationer då ledarskapet karaktäriseras av att ta över krishanteringsaktiviteterna och koordinationen. Det är främst chefer inom linjeorganisationen och aktörer på fältet, eller direkt på platsen för krisen, som tar operativa beslut. Det är vidare företrädesvis implementering av detaljer och ofta tekniskt operativa frågor som behandlas inom det operativa ledarskapet. Till skillnad från operativt ledarskap refererar *strategiskt ledarskap* till "top level" där högt uppsatta politiker, eller högt uppsatta handläggare, hanterar krishantering. Inom denna ledarskapstyp har man en längre framförhållning än vid operativt ledarskap. *Symboliskt ledarskap* demonstreras genom ord och handlingar som är avsedda att leda till deltagande och att visa empati. Ett känslomässigt engagemang, och att agera som ansikte utåt, är ett typiskt sätt att agera symboliskt. Det symboliska ledarskapet utesluter ingen av de två övriga ledarskapstyperna. Med den ökade förekomsten av sensationsjournalistik i media ställs större krav på symboliskt ledarskap i kriser.⁴⁹ I detta skede av studien granskas även eventuella ledarskapsproblem eller konkurrensförhållanden i ledningen.

Även *organisatoriskt profilsökandel revirbevakande konkurrens och problemhantering* visar på om det fanns tvister inom beslutsgrupper. Det visar på om konflikter uppstod mellan olika organi-

49 Hagström, Ahn-za, Fredrik Fors, Dan Hansén. (2004) *Göteborgskravallerna 14–16 juni 2001*. Opublicerad CRISMART-rapport. Sid. 67.

sationer, eller inom olika organisationer, eller om krisarbetet förlöpte utan konflikter. Det är inte ovanligt att skiljaktighet, konkurrens och revirtänkande uppstår under kriser såväl inom organisationer som mellan organisationer. Ett vanligt fenomen är *blame game*⁵⁰ där ena parten beskylls för händelsen för att på så sätt framställa sig själv och sin organisation i god dager.

Granskning av *problemformulering* är speciellt intressant ur krishanterings-synpunkt då det oftast är den som har krisen i sin hand, den som "äger" krisen, som formulerar problemet. Här kan man även se om krishanteraren släpper in andra för samverkan, eller om andra parter stängs ute av någon anledning. Om situationen uppfattas som kris av aktörerna, om de talar om situationen i kristermer, då förmedlas bilden till omgivningen att det är en kris och att man måste handla därefter. Detta är ett val som aktörerna kan göra medvetet.

Det som granskas sist i varje kris är *informationshantering*. Denna del är viktig och visar vem som tog initiativet till informationsdistribution, samt vem som eventuellt valde att samverka med andra parter. Vidare visar den om båda sfärerna fick tillgång till adekvat information, eller om någon part utestängdes. Utöver den interna informationskommunikationen är relationen mellan krishanterarna, media och omvärlden

av stor vikt för att hantera krisen och för att förtroendeklyftor inte skall uppstå. "En fungerande internkommunikation är en förutsättning för en framgångsrik extern kommunikation."⁵¹ Det är viktigt att all berörd personal underrättas så snart som möjligt samt fortlöpande får information om situationen. Informationen under kris följer inte alltid de normala, ofta hierarkiska, informationsvägarna. För att informationsförmedlingen ska fungera krävs en allmän krismedvetenhet och att den interna informationen får hög prioritet.⁵² Media spelar i många fall den största rollen för att påverka allmänhetens uppfattning och förståelse av ett krisförlopp.

Dessa fem teman går i viss mån in i varandra och är inte helt separerade, vilket visar på dynamiken i krisen. Det går därmed inte att helt skilja de olika områdena från varandra, då de i mycket är beroende av varandra.

Rörande de fyra utvalda fördjupningsfallen har jag valt att endast kortfattat skildra förloppet av respektive kris. Istället kommer de olika temana att skildras i var och en av dessa kriser i de fall sådan information finns tillgänglig. Dessa teman behandlas som enskilda enheter trots att de många gånger är sammanlänkade i stor utsträckning. En snedfördelning av tillgång av tillgänglig information föreligger stundtals. Det är min ambition att

50 Hagström, Ahn-za, Fredrik Fors, Dan Hansén (2004) *Göteborgskravallerna 14–16 juni 2001*. Sid. 9.

51 Hagström, Ahn-za, Fredrik Fors, Dan Hansén. Sid. 77.

52 Hagström, Ahn-za, Fredrik Fors, Dan Hansén. Sid. 80.

balansera denna snedfördelning så långt det är möjligt. Huvudinformationen är främst baserad på CRISMART:s fallstudier, men som nämnts har annat material även medtagits där så är möjligt och där det anses som relevant.

EU-kravallerna i Göteborg 2001

Detta avsnitt kommer att främst baseras på material från Dan Hansén och Ahn-za Hagströms CRISMART-rapport "I krisen prövas ordningsmakten",⁵³ Ahn-Za Hagström, Fredrik Fors och Dan Hanséns hittills opublicerade rapport "Göteborgskravallerna 14–16 juni 2001"⁵⁴ samt SOU-utredningen "Göteborg 2001: Betänkande av Göteborgskommittén".⁵⁵

BAKGRUND

Sverige var EU-ordförandeland 2001. Under mötet med det Europeiska rådet och president Bushs besök i Sverige, den 14–16 juni 2001, uppstod våldsamma konfrontationer mellan polis och demonstranter. Bilden som har etsats sig fast hos många av oss är upplopp längs Avenyn med stenkastande, maskerade ungdomar som satte bildäck

i brand, samt poliser som sköt skarpt.⁵⁶ Under detta möte tillsattes en av de mest komplexa och största poliskommanderingarna någonsin i Sveriges historia.⁵⁷ Enligt teorier var det främst händelserna vid Hvitfeldtska gymnasiet den 14 juni som blev den utlösande faktorn till sammandrabbningarna.

Planeringen för det svenska ordförandeskapet började redan 1996 då såväl Malmö som Göteborg uppmanades att presentera sina städers möjligheter att genomföra EU-rådets möte. År 1997 beslutades att mötet skulle förläggas till Göteborg.⁵⁸

Det fanns en påtaglig hotbild redan i planeringsstadiet av Göteborgsmötet. WTO-mötet i Seattle och det franska ordförandeskapets avslutande i Nice 2000 visade att det kunde uppstå protester riktade mot själva mötesformen och att påtagliga oroligheter kunde uppstå kring denna sorts möten.⁵⁹ Detta ledde till att länspolismästaren utökade personaluttaget till EU-kommanderingen. Ett skriftlig begäran om ca 100 ordningspoliser, 50 piketpoliser, 20 polisryttare samt Nationella insatsstyrkan framfördes. Därtill infördes semesterförbud för polisen under perioden och övertid accepterades i högre utsträckning.⁶⁰

53 Hansén, Dan, Ahn-za Hagström (2004) *I krisen prövas ordningsmakten*. Stockholm: Jure förlag AB.

54 Hagström, Ahn-za, Fredrik Fors, Dan Hansén (opublicerad) *Göteborgskravallerna 14–16 juni 2001*.

55 "Göteborg 2001. Betänkande av Göteborgskommittén". SOU 220:122. Stockholm: Statens Offentliga Utredningar.

56 "Göteborg 2001. Betänkande av Göteborgskommittén". Sid. 97.

57 "Göteborg 2001. Betänkande av Göteborgskommittén". Sid. 18.

58 Hansén, Dan, Ahn-za Hagström (2004)

59 Hagström, Ahn-za, Fredrik Fors, Dan Hansén. Sid. 60.

60 Hagström, Ahn-za, Fredrik Fors, Dan Hansén. Sid. 52.

Ett par nyskapande grepp användes för att skapa mer avslappnat umgänge mellan polis och demonstranter. Avsikten var att skapa kontakter med proteströrelserna för att på så sätt bygga upp ömsesidig respekt. En kontaktgrupp bildades som utgick från Måndagsklubben, vilken i sin tur var frukten av Göteborgs universitets samarbete med kommunalrådet Göran Johansson.⁶¹ I Måndagsklubben ingick polismästare Håkan Jaldung som personligen handplockade sex poliser med förhandlingsvana. Dessa skulle hålla så kallade konfrontativa dialoger där gränser skulle förmedlas till demonstranterna. Man diskuterade exempelvis med demonstranterna att maskering inte skulle tillåtas. Dessutom diskuterades demonstranternas syn på t.ex. polishundar och hästar som provocerande.⁶² En civil och hjälpsam linje användes och kontaktgruppens medlemmar fungerade som en stödjande funktion. Det har rapporterats att denna grupp troligtvis har varit av stor betydelse för att undvika ”allvarliga ordningsstörningar i samband med demonstrationer och andra opinionsyttringar”.⁶³ Denna grupp var en tydlig länk mellan polisen och demonstranterna.

Hvitfeldtska gymnasiet, liksom 15 andra skolor, fungerade som övernatt-

ningslokal för tillresande. Kostnaden per natt var 25 kronor. Skolans närhet till möteslokalerna i Svenska Mässan bidrog till att dess lokaler blev samlingsplats för demonstranter med förbindelse till AFA och Ya Basta.⁶⁴ Detta ledde till att polisen inledde spaningsinsatser mot skolan och det rapporterades att hinkar med tillhyggen bars in i byggnaden. Enligt rykten fanns en ledningscentral på skolan och det fanns indikation på att det där planerades våldsdåd. Dagen före USA:s president Bush besökte mötet omringades en polisbil av ett 30-tal boende under ett rutinbesök vid Hvitfeldtska gymnasiet. Bedömningen gjordes att flera individer på Hvitfeldtska gymnasiet utgjorde ett hot mot EU-mötet, men det bedömdes samtidigt finnas risker med razzia mot skolan då en sådan aktion kunde ses som provocerande även för protesterande med fredliga avsikter. Chefsåklagaren beslutade dock, efter överläggande, om husrannsakan på skolan samma kväll som brottsmisstanken om ”förberedelse till våld mot tjänsteman” uppstått. Utländska militanta aktivister hade anlänt till skolan och dessa lade fram ett förslag om en hårdare linje i inträngningsaktioner mot mötet. Polismyndighetens kriminalunderrättelserotel presenterade vid det här laget en

61 Kjöllér, Hanne (2002) *Ka-Pow. När världen kom till Göteborg. Om våldet och dess möjliggörare*. Stockholm: Agora. Sid. 141.

62 Hansén, Dan, Ahn-za Hagström (2004) Sid. 186.

63 ”Göteborg 2001. Betänkande av Göteborgskommittén”. Sid. 730.

64 Hansén, Dan, Ahn-za Hagström (2004) Sid. 187.

Ya Basta är en italiensk anarkistisk grupp. Antifascistisk aktion (AFA) är ett omfattande internationellt nätverk som finns på SÄPO:s lista över de farligaste vänstergrupperna i Sverige enligt Hanne Kjöllér (2002) *Ka-Pow. När världen kom till Göteborg. Om våldet och dess möjliggörare*. Stockholm: Agora.

ny hotbilda-bedömning. Sedan togs ett beslut om avspärrning kring skolan och om kroppsvisitering.⁶⁵ Den 14 juni omringade polisen Hvitfeldtska gymnasiet där 500 demonstranter bodde.⁶⁶ En containerring började uppföras kring skolan. Detta väckte upprörda känslor hos de boende på skolan och individer utanför ringen försökte att hjälpa dem som befann sig på skolsidan att komma ut. Polisen valde att använda fredliga förhandlingar med de boende och gav dem möjlighet att lämna området efter kroppsvisitation. Ungefär 150 till 200 personer lämnade området, men därefter frös förhandlingarna och stämningen blev hotfull. Beslut togs om inbrytning i skolan varvid polisen förväntade sig hårt motstånd. Den polisära inbrytningsgruppen blev utsatt för stenkastning. Totalt greps 495 personer för våldsamt upplopp vid tillslaget. Skolan tömdes och en teknisk undersökning utfördes.⁶⁷

På kvällen den 14 juni arrangerades demonstrationståget ”Bush Not Welcome”. Flera hundra aktivister bröt sig ut från tåget och angrep polis med järnrör, påkar och gatstenar. En ”moonning-aktion” genomfördes mot president Bush när han anlände. Demonstranterna begav sig sedan till Götaplatsen för att lyssna på olika talare. Därefter rörde sig demonstra-

tionståget mot Hvitfeldtska gymnasiet med målet att frita de boende där.⁶⁸

Händelsen vid Hvitfeldtska gymnasiet var, som påpekats, en av incidenterna som ledde till upploppen. På morgonen den 15 juni klättrade 10 medlemmar ut Göteborgs ickevåldsnätverk över avspärrningarna in till Svenska Mässan. Dessutom började ”Antikapitalistmarschen”, bestående av ca 2 000 demonstranter, röra sig mot mässan med målet att ta sig in. Om det misslyckades var deras nästa mål att frita kamrater som var omhändertagna i polishuset. Polisen såg detta som ett hot och dess huvuduppgift var att se till att de inte nådde mässan. Demonstranterna kastade sten mot polisen och kravaller uppstod. Längs med Avenyn vandaliserades en mängd butiker och restauranger. Skadorna har i efterhand värderats till omkring 3,8 miljoner kronor.⁶⁹ Man valde nu att ta de fotpatrullerade poliserna i dialoggruppen ur tjänst. Detta var slutet på den mjukare linjen från polisen.⁷⁰

Senare samma dag, den 15 juni, sprängdes en informationscentral i en lägenhet av polisen. Centralen hade vidareförmedlat polisens kommandon, via SMS, mobiler och datorer, till de utspridda demonstranterna. Trots att detta tillslag lyckades blev polisens kommunikation störd av falsk ordergiv-

65 Hansén, Dan, Ahn-za Hagström (2004) Sid. 187.

66 Hagström, Ahn-za, Fredrik Fors, Dan Hansén. Sid. 38.

67 Hansén, Dan, Ahn-za Hagström (2004) Sid. 190.

68 Hagström, Ahn-za, Fredrik Fors, Dan Hansén. Sid. 39.

69 Hagström, Ahn-za, Fredrik Fors, Dan Hansén. Sid. 39.

70 Hansén, Dan, Ahn-za Hagström (2004) Sid. 190–191.

ning, larmrop och en mansröst som kontinuerligt talade om att döda en kvinna. Demonstranternas avsikt var att hindra polisens kommunikation.⁷¹

Ytterligare en demonstration, ”Sverige ut ur EU”, som samlade ca 15 000 personer, arrangerades samtidigt som Reclaim the City hade gatufest. Polisen såg en ny hotbild och mobiliserade insatser för att vidmakthålla ordning, men order lydte att festen enbart skulle avbrytas om svårare oordning uppstod eller om säkerhet stod på spel. En poliskedja bildades, men deltagare tilläts att passera. Senare på kvällen uppstod slagsmål och samtidigt förekom ”rusningar” i andra delar av staden. Intensiva sammandrabbningar uppstod och polisen sköt skarpt. En demonstrant fick skottskador i magen, och ytterligare personer fick lindringare skador.⁷² Våldet dessa dagar i juni nådde ”en sällan skådad nivå i svensk historia”.⁷³

Aktörer och direkt drabbade i krisen var bl.a. polisens olika enheter: Västra Götalands polismyndighet, Rikspolisens, m.fl. Demonstranterna var Ya Basta, Attac, Göteborgs-aktionen, Nätverket Göteborg, Göteborgsaktionen 2001, Fritt Forum, Bush Not Welcome, AFA, Miljöförbundet Jordens Vänner, Folket i Bild/Kulturfront, Folkrörelsen Nej till EU, KPLM m.fl., tillsammans ca 110 organisationer.⁷⁴ Vidare berördes boende i området, samt företag, såsom Svenska

Mässan, banker, samt restauranger på Avenyn och på angränsande gator.

BESLUTSENHETER

Polisen: EU-förberedelsegruppen och Hydforsgruppen

UD: 2001-sekreteriatet, inklusive Huvudprojektgruppen

Göteborgs kommun/polisen:

Måndagsklubben

Räddningstjänsten och sjukvården

Olika grupper inom *polisen* var de mest framträdande beslutsfattande såväl före som under krisen. Det kan nämnas att det fanns politisk insyn i polisens arbete på såväl nationell som regional nivå.

Den svenska polisen lyder under Justitiedepartementet. Polisen som organisation består av Rikspolisstyrelsen, Statens kriminaltekniska laboratorium och 21 polismyndigheter ute i landet. Varje län har en polismyndighet. Till Rikspolisstyrelsen (RPS) hör Säkerhetspolisen (Säpo) och Rikskriminalpolisen (Rikskrim). Rikspolisstyrelsens ledning utgörs av rikspolischefen, som är styrelseordförande, Säpochefen, som är vice ordförande, sex politiker, varav fem var vid tillfället riksdagsledamöter, samt två fackliga representanter. Lokala politiker ingår i de regionala polisstyrelserna, men arbetar på mandat av regeringen.⁷⁵

71 Hagström, Ahn-za, Fredrik Fors, Dan Hansén. Sid. 49.

72 Hagström, Ahn-za, Fredrik Fors, Dan Hansén. Sid. 40.

73 Björk, Micael, Abby Persson. (2002) Sid. 131.

74 Hagström, Ahn-za, Fredrik Fors, Dan Hansén. Sid. 30.

75 Hagström, Ahn-za, Fredrik Fors, Dan Hansén. Sid. 12.

Polisens vardagliga arbete är baserat på verksamheter hos enskilda polispatruller, eventuellt i samverkan med ytterligare polispatruller vid behov. Vid tillfällen då polisen anser att situationen är en "särskild händelse", såsom vid befarat bombhot, terroristangrepp eller allvarligt ordningsstörande, omorganiserar berörda polismyndigheter till att arbeta i stab. En stab skall kunna vara flexibel i storlek efter behov och den skall verka parallellt med den vanliga verksamheten. En kommenderingschef utses bland polischeferna och blir operativ chef med helhetssyn. Stabschefen får ansvar för den inre ledningen och en fältstab finns ute på fältet där den leds av en polisinsatschef.⁷⁶

De polisiära myndigheterna hade det övergripande ansvaret för säkerheten under EU-mötet i Göteborg, men polisens insats kompletterades av bevakningsföretag. Så många som 134 väktare arbetade under mötet med den inre bevakningen av Svenska Mässan.⁷⁷ Detta är ett tydligt exempel på samverkan mellan offentliga sfären och näringslivsparter på initiativ av den offentliga sfären.

Polisens planering inför EU-mötet i Göteborg började 1998 då en operativ förberedelsegrupp, den s.k. *EU-förberedelsegruppen*, bildades. Polismästaren Håkan Jaldung, som rikspolischefen valde ut till följd hans meriter inom

ordningspolisverksamheten, utsågs till ordförande. Övriga ledare i arbetsgruppen var polisöverintendenten Margareta Linderoth, Säkerhetspolisen, polisintendent Stig Pettersson, Rikskriminalpolisen och poliskommissarien Lennart Pettersson, Rikspolisstyrelsen. Även rikspolischefen, överdirektören vid Rikspolisstyrelsen, Olof Egerstedt, Säkerhetspolisens generaldirektör Anders Eriksson och Rikskriminalpolischefen Lars Nylén deltog i den slutgiltiga handläggningen av beslutsfattandet.⁷⁸ Gruppen träffades vid tre tillfällen under tre dagar och deltog senare i en konferens i nio dagar.⁷⁹ Som vi ser ingick i denna beslutsgrupp deltagare från hög nivå inom polisledningen. Gruppen var homogen och bestod uteslutande av poliser.

Ytterligare en grupp bildades innan mötet. Redan i februari 1999 skapades *2001-sekreteriatet* på Utrikesdepartementet, med uppdrag att genomföra mycket av den praktiska planeringen inför EU-mötet på uppdrag av statsministern. Statsministern var huvudansvarig och han biträdades av statssekreteraren Lars Danielsson, statsrådsberedningen och kommunalrådet Göran Johansson från Göteborgs stad. Gruppen hade en styrgrupp, *Huvudprojektgruppen*, till sitt förfogande. I den gruppen fanns representanter från Utrikesdepartementet, Göteborgs stad,

76 Hagström, Ahn-za, Fredrik Fors, Dan Hansén. Sid. 16–17.

77 Hagström, Ahn-za, Fredrik Fors, Dan Hansén. Sid. 20.

78 Göteborg 2001. Betänkande av Göteborgskommittén. Sid. 294.

79 Göteborg 2001. Betänkande av Göteborgskommittén. Sid. 296.

Polismyndigheten i Västra Götaland, Säkerhetspolisen och Svenska Mässan.⁸⁰ Huvudprojektgruppen sammanträdde 19 gånger före EU-mötets början. Gruppen delades in i fem projektgrupper som vardera hade en ansvarsuppgift, exempelvis media, måltider eller inkvartering.⁸¹ Huvudprojektgruppen träffades även en gång efter EU-mötet, den 6 juli, för att sammanfatta arbetet.⁸² Representanter från Kriminalunderrättelsetjänsten på polismyndigheten fanns med i grupperna. I detta fall ser vi alltså en grupp där en näringslivspart, Svenska Mässan, deltog redan innan krisen, i avsikt att förebygga att något oförutsett skulle uppstå. En viss samverkan mellan offentliga parter och näringslivsparter fanns därmed i denna grupp, men samverkan var inte särskild uttalad utan kan snarare betecknas som knapp då endast en näringslivsaktör, Svenska Mässan, fick möjlighet att delta i beslutsgruppen.

Polisens insatser under EU-mötet var en av de största någonsin i Sverige. Så många som 2 500 poliser deltog under de tre dagarna. Rikspolisstyrelsen har samordningsansvar för polisens planering inför särskilda händelser. När det gäller EU-kravallerna var det främst

Polismyndigheten i Västra Götaland som var involverad. Polismyndigheten har en styrelse som består av chefen för myndigheten och ledamöter, som mest 13, som utses av regeringen. Man avvisade dock redan på ett tidigt stadium en grupp som särskilt skulle arbeta med säkerhetsarrangemang. Man löste det i stället så att representanter från polisen ingick i fyra av de fem projektgrupperna som bildades inom 2001-sekretariatet. Detta är en sorts samverkan mellan två offentliga parter i förarbetet inför mötet då polisens representant fick möjlighet att medverka i UD:s beslutsgrupp.

En organisation, *Fritt Forum*, bildades för att få till stånd en festival för det fria ordet.⁸⁴ Denna fick fullt stöd av det kommunägda Göteborg & Co.⁸⁵ Organisationen beviljades tillgång till stora delar av Pustervikskajen i centrala Göteborg i syfte att främja det fria ordet. Detta är ett exempel på en sorts samverkan.

Göteborgs kommun bildade, som nämnts, *Måndagsklubben* för att utveckla dialog mellan polisen och mötesdeltagare.⁸⁶ Måndagsklubben bestod av en grupp på sex poliser med förhandlingsvana. Gruppen fick stor

80 "Göteborg 2001. Betänkande av Göteborgskommittén". Sid. 278–79.

Svenska Mässan är en konferensanläggning som även har hotellverksamhet.

81 Hagström, Ahn-za, Fredrik Fors, Dan Hansén. Sid. 20.

82 Hagström, Ahn-za, Fredrik Fors, Dan Hansén. Sid. 22.

83 Hagström, Ahn-za, Fredrik Fors, Dan Hansén. Sid. 14.

84 Fritt Forum är en förening som omfattar lös sammanslutning av ett 80-tal organisationer vilka var och en anordnar föreläsningar mm. Kjoller, Hanne (2002) *Ka-Pow. När världen kom till Göteborg. Om våldet och dess möjliggörare*. Sid. 139.

85 Hagström, Ahn-za, Fredrik Fors, Dan Hansén. Sid. 60.

86 "Göteborg 2001. Betänkande av Göteborgskommittén". Sid. 280.

betydelse under slutet av planeringssta-
diet. Syftet med gruppen var att föra
dialog med demonstranterna för att
förebygga brott och ingripa vid brott.⁸⁷
Gruppen formades stegvis från mars
2001. Deltagarlistan varierade, bl.a.
deltog representanter från Göteborgs
stad, Göteborgsaktionen, Fritt Forum,
Nätverket Göteborg, Attac och polisens
kontaktgrupp. Gruppen träffades sex
gångar innan EU-mötet och under
mötet träffades Måndagsklubben varje
dag.⁸⁸ Gruppen karaktäriserades av
informell och dynamisk anda. Utöver
de sex deltagande poliserna varierade
deltagarantalet. Mot slutet anslöt sig
även kommunstyrelsens ordförande till
gruppen. Dessa grupper och de dialo-
ger de förde är exempel på samverkan
mellan olika parter i det förberedande
skedet. Initiativet togs av Göteborgs
kommun med avsikten att åstadkomma
dialog med demonstranterna.

Under förarbetet inför president
Bushs Sverigebesök samarbetade den
svenska polisen nära med den ameri-
kanska delegationen. I många fall
behandlades säkerhetsfrågor av Västra
Götalands polismyndighet, Säpo och
berörda amerikanska säkerhetsorganisa-
tioner.⁸⁹ Detta är bevis på samverkan
mellan två offentliga parter, men med

olika nationaliteter, i förberedelse-
arbetet. Samarbetet dem emellan har
rapporterats fungera väl.

Vid ett möte den 31 maj 2001
mellan kommunen, Polismyndigheten i
Västra Götaland och Göteborg & Co⁹⁰
diskuterades möjliga samlingspunkter
och informationscentraler för aktivis-
terna. Kommunen och demonstrations-
grupperna skrev kontrakt gällande
uthyrning av skolor för inkvartering av
anländig demonstranter. Genom
kontrakten förband sig grupperna att
t.ex. handha viss personal som resurs,
såsom bovärdar samt vaktmästare på
varje skola. Polismyndigheten hjälpte
till att ta fram lämpliga skolor för
uthyrning. Det har i efterhand upp-
givits att polisen inte givit några indika-
tioner på att det kunde medföra risker
att skolorna hyrdes ut till demonstran-
terna. Om sådana indikationer hade
förmedlats hade skolorna troligtvis inte
hyrts ut. Det har rapporterats att poli-
sen var närvarande, men valde att inte
påverka besluten då man ansåg att det
fanns risk för att organisationernas för-
troende för polisen skulle undermineras.⁹¹ Den initiala kontakten mellan
polisen och Göteborgs kommun
rörande inkvartering togs av chefen för
polisens planeringsstab, Peter Jigström.⁹²

87 "Göteborg 2001. Betänkande av Göteborgskommittén". Sid. 685.

88 "Göteborg 2001. Betänkande av Göteborgskommittén". Sid. 283.

89 Hagström, Ahn-za, Fredrik Fors, Dan Hansén. Sid. 21.

90 Göteborg & Co är ett kommunägt företag som arbetar för ett öppet, mänskligt och attraktivt Göteborg. Fritt Forum är en förening som omfattar lös sammanslutning av ett 80-tal organisationer vilka var och en anordnar föreläsningar mm. Hanne Kjöllér (2002) *Ka-Pow. När världen kom till Göteborg. Om våldet och dess möjliggörare*. Stockholm: Agora. Sid. 139.

91 "Göteborg 2001. Betänkande av Göteborgskommittén". Sid. 287.

92 "Göteborg 2001. Betänkande av Göteborgskommittén". Sid. 285–286.

Även ställföreträdande kommanderingschefen hade kontakt med representanter från kommunen rörande boende. Mötet i maj illustrerar viss samverkan. Kontraktet som sedan skrevs är ett bevis på samverkan mellan olika aktörer.

Utöver inkvarteringshanteringen hade *Göteborgs kommun* ingen direkt samverkan med polisen och det har rapporterats att något gemensamt upplägg inför mötet inte diskuterades. Kommunen såg det inte som sin uppgift att påverka polisens arbete. Beslut om t.ex. avspärningar togs enkom av polisen. Däremot presenterade kommanderingschef Håkan Jaldung polisens taktik för kommunstyrelsens ledamöter vid ett tillfälle och de var överens om att använda sig av den mjukare och icke-provocerande linjen.⁹³ Detta informationstillfälle kan ses som ett slags tillfällig samverkan mellan två offentliga parter. Resultatet av krishanteringen hade sannolikt vunnit på ett ökat samarbete mellan polisen och kommunen.

Räddningstjänsten började på sensommaren 2000 planera inför EU-mötet med brandingenjören Per Jarring som ansvarig. Planeringen skedde i samråd med Utrikesdepartementet, Göteborgs stad, Göteborg & Co, Polismyndigheten i Västra Götaland och Svenska Mässan. I detta fall ser vi samverkan mellan flera olika aktörer från båda sfärerna. Räddningstjänsten upplevde dock att polisen inte ville dela

med sig sin kunskap om hotbilden. Räddningstjänsten erfor sålunda att man inte fick den information som önskades och behövdes. Ett 40-tal personer fick i uppdrag att arbeta med såväl förberedelserna inför mötet som med själva mötet. Under mötesdagarna placerade man även en brand- och ambulansutbildad observatör i polisens ledningsfordon. Räddningstjänsten önskade även att deras samverkansbefäl skulle få en plats i polisens kommanderingsstab, vilket dock avlogs av polisen. Detta visar på svårigheten att få till stånd samverkan. Ett önskemål från ena parten att skapa samverkan accepterades inte, eller sågs inte som genomförbart, av den andra parten.

Sjukvårdens beredskapsenhet byggde sin förberedelse på Polismyndighetens hotbild. De samverkade med polisen ca ett år innan EU-mötet. Liksom räddningstjänsten fick dock inte heller sjukvårdens samverkanspersonal plats i polisens stab. Sådan möjlighet är normalt praxis vid större insatser.⁹⁴ Åter igen ser vi brister i vad som kunde ha utvecklats till fullgoda samverkanstillfällen och som kunde ha underlättat hanteringen av krisen.

Göteborgs stad bildade i slutet av april 2001 *Göteborgs samordningsgrupp*. I denna grupp deltog 15 förvaltningar och bolag från Göteborgs stad. Till gruppen förmedlades även polisens information. Gruppen träffades varje dag med början några dagar innan EU-

93 "Göteborg 2001. Betänkande av Göteborgskommittén". Sid. 281.

94 "Göteborg 2001. Betänkande av Göteborgskommittén". Sid. 291–292.

mötet. Gruppens arbete skulle enligt beslut inte vara på den operativa nivån utan mer på den övergripande strategiska nivån.⁹⁵ Detta är ett tydligt exempel på en samverkansgrupp där både offentliga parter och näringslivsparter deltar i beslutsprocessen.

I januari 2000 beslutade rikskriminalchefen att tillsätta en samordningsgrupp som tidigare föreslagits av den operativa förberedelsegruppen. Denna grupp benämndes *Hydforsgruppen* och skulle enbart ha en stödjande och samordnande funktion; ett forum där råd och erfarenheter kunde utbytas.⁹⁶ Dåvarande kommissarien Tommy Hyd-fors utsågs till ordförande och han knöt företrädare för polismyndigheter som berördes till gruppen. Tanken var att Hyd-forsgruppen skulle bestå av representanter ansvariga för EU-planeringen från olika polismyndigheter.⁹⁷ Vissa enheter visade dock misstanke mot gruppen och därmed fanns inte alla ansvariga enheter representerade.⁹⁸ Vid gruppens möten deltog ca 30 personer. Gruppen sammanträdde vid fem formella möten och vid ett antal informella träffar.⁹⁹ Gruppen hade ingen beslutsrätt, den var rådgivande och de presenterade ett flertal idéer och möjligheter till polismyndigheterna. Målet var främst att teckna en gemensam hotbild. Det var även angeläget att polisen

i Stockholm, Malmö och Göteborg fick information om hur arbetet fortskred. Det uppstod dock problem då Västra Götalands polisdning inte ville lämna ut information och vad de delgav var knapphändig och fick på deras begäran inte lämna polismyndigheten.¹⁰⁰ Utöver detta har det dock rapporterats att flera delar av gruppens handlingsplan fungerade som avsetts, som t.ex. klassificering av EU-mötet och presentation av hotbilder.

Beslutsgruppens arbete bestod i förberedelsefasen till viss del av samverkan mellan offentliga aktörer och näringslivsaktörer, såsom deltagande i Huvudprojektet där Svenska Mässan fanns representerad och i 2001-sekretariatet där samverkan mellan företag, kommunen och polisen inleddes. Även Göteborgs samordningsgrupp, där 15 förvaltningar och bolag deltog, är ett exempel på samverkan innan krisens inträffande. Grupperna var såväl formella som informella. I den akuta krisfasen var emellertid i stort de enda homogena beslutsgrupperna och de bestod av enbart poliser. Inom polisens grupper kom ledarna från det övre skiktet i organisationen. Polisens dominans inom beslutsfattandet får anses naturlig då situationen snabbt blev kritisk och liv stod på spel. Insatsen övergick då till att bli mer traditionellt polisär.

95 "Göteborg 2001. Betänkande av Göteborgskommittén". Sid. 292.

96 "Göteborg 2001. Betänkande av Göteborgskommittén". Sid. 307.

97 Björk, Micael, Abby Persson (2002) Sid. 85.

98 Hagström, Ahn-za, Fredrik Fors, Dan Hansén. Sid. 81.

99 Hagström, Ahn-za, Fredrik Fors, Dan Hansén. Sid. 69.

100 "Göteborg 2001. Betänkande av Göteborgskommittén". Sid. 308.

LEDARSKAP

Här skall undersökas, i den mån så är möjligt, om ledarskapet var formellt eller informellt samt om ledarskapet var operativt eller strategiskt. I detta skede är det även intressant att undersöka om det fanns ledarskapsproblem eller konkurrensförhållanden i ledningen, samt om det fanns en symbolisk ledare.

Planeringsstaben initierades inom polisen 1998 och arbetet började i oktober 2000. Det var främst Håkan Jaldung som ledde planeringsarbetet tillsammans med stabschefen Peter Jigström. Dessa fick sedan förstärkning av polisinspektörerna Carina Persson och Björn Jordanius. Senare tillkom polisintendent Erik Nord som hade kontakt med Svenska Mässan. Ansvarig för insatsledningen för eskorter och färdbeskrivningar var poliskommissarie Bo Gustavsson. Gruppen var därmed homogen; ledarna tillhörde polisen, den offentliga sfären. Som vi ser fanns det dock här en samverkanslänk mellan Svenska Mässan och polisen, två aktörer från olika sfärer.

Det fanns tydliga problem i ledarskapet rapporterat; Håkan Jaldung har kritiserats för att toppstyra såväl planeringen som kommenderingen och det har ansetts att allt för många frågor skulle avgöras av kommenderings-

chefen.¹⁰¹ Detta ledde till ett fördröjande av besluten då allt skulle tas upp inför Jaldung. Rutiner som tillämpades inför mötet var tröga och tidskrävande; verksamheten reglerades i detalj.¹⁰² Brister i organisationen var tydliga och klar strategi saknades stundtals.¹⁰³ Ledarskapet var utpräglat hierarkiskt och toppstyrt enligt rapporterna.

Även den operativa *EU-förberedelsegruppen*, där ledarna och deltagarna var högt uppsatta representanter inom polisen, har rapporterats fungera bristfälligt. Jaldung var oense med de övriga tre ordinarie ledamöterna. De hade främst svårt att enas om ansvarsfördelningen mellan polismyndigheterna och Rikspolisstyrelsen. Mötenas atmosfär har beskrivits som präglad av missnöje och att den påminde om krigsstämning.¹⁰⁴

I inledningsfasen gav kommenderingschefen Håkan Jaldung kommissarien Göran Nordenstam uppgiften att bilda en grupp med målet att skapa dialog med demonstranterna. Ordförande för gruppen blev kommissarie Tommy Hydfors.¹⁰⁵ Gruppen kom, som nämnts, att benämnas *Måndagsklubben*. Den utgjordes av sex personer med erfarenheter av operativa förhandlingssituationer.¹⁰⁶ Gruppens möten var informella och den har beskrivits som dynamisk och icke-hierarkisk. Som

101 "Göteborg 2001. Betänkande av Göteborgskommittén". Sid. 419.

102 "Göteborg 2001. Betänkande av Göteborgskommittén". Sid. 689.

103 Hagström, Ahn-za, Fredrik Fors, Dan Hansén. Sid. 67.

104 "Göteborg 2001. Betänkande av Göteborgskommittén". Sid. 295.

105 "Göteborg 2001. Betänkande av Göteborgskommittén". Sid. 307.

106 Björk, Micael, Abby Persson. Sid. 84.

beskrivits var polisens ledarskap i vissa grupper hierarkiskt och toppstyrt och i vissa fall även problematiskt. Det fanns dock polisgrupper, såsom Måndagsklubben, som var mer dynamiska.

Symboliken var viktig för att polisen skulle behålla greppet inför allmänheten. Polisen försökte förmedla en bild av att ha kontroll – till och med efter skottlossningen på Vasaplatsen.¹⁰⁷ Det var t.ex. avsiktligt att man valde att, under krisens gång, inte nämna resursbehovet på ytterligare 2 000 poliser. Detta för att inte visa hur allvarlig situationen var.¹⁰⁸ Insatsen vid Hvitfeldtska gymnasiet tolkades dock som ordningsmaktens misstroende mot demonstranterna. Denna insats utlöste delvis mot-sättningar mellan polisen och demonstranterna.¹⁰⁹

Håkan Jaldung tillsammans med Göran Johansson bildade det symboliska ledarskapet inför media. Genom att underblåsa känslan av ”vi och dem” genom handling och ordval, såsom att kalla demonstranterna ”huliganer” och ”brottslingar”, så legitimerade polisen sitt agerande i t.ex. insatsen mot Hvitfeldtska gymnasiet.¹¹⁰ Polisen definierade inte händelsen Göteborgskravallerna som en kris när de gick ut i media. Detta för att inte ge allmänhe-

ten intrycket av att man tappat greppet, vilket i sin tur kunde ha lett till en legitimitetskris.¹¹¹ Inom polisens ledarskap var symboliken av stor vikt. Det var angeläget att visa upp en bild av att polisen behärskade situationen. I krisens akuta fas stod polisen för ledarskapet. Förändringen var tydlig från tidigare samverkan i den förberedande fasen, till uteslutande polisiär ledning. Det dröjde lång tid innan länspolismästaren, rikspolischefen och justitieministern deltog i media och visade sitt deltagande. Detta förfarande bidrog inte till att skapa ökat förtroende för polismyndigheten.¹¹²

ORGANISATORISKT PROFIL-SÖKANDE/REVIRBEVAKANDE KONKURRENS OCH KONFLIKTER

Enligt tidigare studier finns det grundläggande konkurrenssituationer mellan å ena sidan de tre största polismyndigheterna i Sverige, Stockholm, Skåne och Västra Götaland, och å andra sidan Rikspolisstyrelsen.¹¹³ Även förhållandet till Säkerhetspolisen har varit problematiskt då Rikspolisstyrelsen har, enligt litteraturen, visat ett ”demonstrativt ointresse” för Säkerhetspolisens kunskap.¹¹⁴

107 Hansén, Dan, Ahn-za Hagström. Sid. 213.

108 Hagström, Ahn-za, Fredrik Fors, Dan Hansén. Sid. 85.

109 Hagström, Ahn-za, Fredrik Fors, Dan Hansén. Sid. 46.

110 Hagström, Ahn-za, Fredrik Fors, Dan Hansén. Sid. 86.

111 Hagström, Ahn-za, Fredrik Fors, Dan Hansén. Sid. 87.

112 Hagström, Ahn-za, Fredrik Fors, Dan Hansén. Sid. 68.

113 Hagström, Ahn-za, Fredrik Fors, Dan Hansén. Sid. 74.

114 Hagström, Ahn-za, Fredrik Fors, Dan Hansén. Sid. 75.

SOU-utredningen *Göteborg 2001. Betänkande av Göteborgskommittén* påpekar att det under förberedelserna för toppmötet, i arbetet med att få fram förstärkningar, uppstod tydliga spänningar mellan Rikspolisstyrelsen och polismyndigheterna.¹¹⁵ Det har rapporterats att Jaldung troligtvis helst hade velat planera och genomföra EU-kommenderingen utan Rikspolisstyrelsens inblandning.¹¹⁶ Västra Götalands polismyndighet har beskrivits som ytterst sparsam i sin informationsförmedling om förberedelserna inför EU-mötet.¹¹⁷ Det har rapporterats att förberedelserna inför Göteborgsmötet präglades av att den lokala polisen och Rikspolisstyrelsen, särskilt Säkerhetspolisen och Polismyndigheten i Västra Götaland, hade skilda föreställningar om vad som förväntades av dem. Dessa föreställningar förenades aldrig under krisens gång.¹¹⁸

”Kan själv-andan” präglade hanteringen av krisen, enligt författarna Hansén och Hagström. Jaldung skall ha hållit lite av en enmansshow.¹¹⁹ Rekommendationer och erbjudanden från Rikspolisstyrelsen förbisågs av Hydforgruppen som i stället anammade Göteborgs-modellen, den mjukare modellen. De praktiska samarbetsfrå-

gorna löstes endast ad hoc. Bedömningar gjorda av Säpo ifrågasattes och det var tydligt att det var önskvärt att Rikspolisstyrelsen inte skulle blanda sig i,¹²⁰ detta trots att rikspolischefen i en skrivelse till Västra Götalands polismyndighet och Säkerhetspolisen uppmanat till samarbete utan prestige.¹²¹ Hydforgruppen erbjöd även en gemensam utbildning till myndigheterna, men inget intresse visades från Västra Götalands polismyndighet. Istället skapade de sitt eget utbildningsprogram då de ansåg att de kommit längre än övriga.¹²² Polisledningen avsåg även Säpos begäran om helikopterbilder, detta trots att de bekostades av Säpo, med motiveringen att polisen i Västra Götaland ville ha ensamrätt på bevismaterialet. Detta löstes dock efter en överläggning mellan Jaldung och länspolismästaren i Västra Götaland, Ann-Charlotte Norrás.

Även uppgiften personskydd vid statsbesök var en stötesten. Enligt rapporter ansåg Jaldung att det var Polismyndigheten i Västra Götaland som skulle ha ansvaret. Han ansåg inte att ansvaret skulle delas med Säkerhetspolisen då detta inte var i överensstämmelse med polislagen. Jaldung framförde även till de övriga ledamöterna

115 ”Göteborg 2001. Betänkande av Göteborgskommittén”. Sid. 312.

116 Hagström, Ahn-za, Fredrik Fors, Dan Hansén. Sid. 73.

117 Hagström, Ahn-za, Fredrik Fors, Dan Hansén. Sid. 73.

118 Hansén, Dan, Ahn-za Hagström. Sid. 202.

119 Hagström, Ahn-za, Fredrik Fors, Dan Hansén. Sid. 67.

120 Hansén, Dan och Ahn-za Hagström. Sid. 204.

121 ”Göteborg 2001. Betänkande av Göteborgskommittén”. Sid. 314.

122 Hagström, Ahn-za, Fredrik Fors, Dan Hansén. Sid. 73.

att inskränkning av skyddspersonernas rörelsefrihet måste kunna utföras av polisen. Övriga ledamöter ansåg dock att detta var ett brott mot reglerna. Oenighet om vem som skulle ansvara för personskyddet varade länge och det gick så långt att ledamoten Margareta Linderoth övervägde att lämna den operativa förberedelsegruppen och istället lämna in ett eget dokument till rikspolischefen då hon ansåg att gruppen inte hade mandat att frångå polisens föreskrifter angående ansvaret för personskydd som ligger på Säkerhetspolisen. Vid denna tidpunkt valde Jaldung att inte driva sin ståndpunkt vidare i Hyd-forsgruppen och de övriga ledamöterna sammanjämkade sina ståndpunkter och lämnade in en rapport till rikspolischefen i november 1999.¹²³

Håkan Jaldung har fått mycket kritik för att ha toppstyrt planeringen och för att inte vara lyhörd och för att vara prestigefylld. Hans agerande har fått kritik från poliser som svarat på en enkät från Polisförbundet.¹²⁴ EU-planeringsgruppen har rapporterats likna mer krig mellan två läger än samarbetsmöten. Jaldung har beskrivits som en "härförare".¹²⁵ De tre ledamöterna Margareta Linderoth, Lennart Petersson och Stig Pettersson har uttryckt att Jaldung avsåg att planera och genomföra EU-kommenderingen utan att ta

hänsyn till Rikspolisstyrelsen.¹²⁶ Håkan Jaldung har bl.a. rapporterats vara emot en sådan samordnad planering som tidigare använts under t.ex. fotbolls-EM 1992. Om det skulle vara en central styrd samordning ville han att Polismyndigheten i Västra Götaland skulle styra. Hans argument var att situationen såg annorlunda ut i detta fall jämfört med situationen vid fotbolls-EM. Övriga ledamöter ansåg snarare att de inte hade mandat att överta Rikspolisstyrelsens uppgifter och att man inte kunde tilldela Västra Götalands polismyndighet uppgifterna.¹²⁷ Man enades slutligen om en kompromiss där Rikspolisstyrelsen skulle tillsätta en samordningsgrupp med stödjande funktion utan att frånta respektive polismyndighet och Säkerhetspolisen deras skyldigheter. Jaldung ville inte att samordningsgruppen skulle lägga sig i "de minutoperativa frågorna". Ytterligare en kompromiss utformades mellan Jaldung och de övriga. Kompromissen innebar att om specialkompetens eller särskilda insatsstyrkor behövdes skulle det anmälas till Rikspolisstyrelsen av polismyndigheterna. Därefter skulle Rikspolisstyrelsen anvisa förstärkningar. Utöver dessa specialkompetenser skulle polismyndigheterna lösa sina behov enligt rutiner. Det fanns emellertid, enligt rapporterna, ingen rutin över vem som

123 "Göteborg 2001. Betänkande av Göteborgskommittén". Sid. 302.

124 "Göteborg 2001. Betänkande av Göteborgskommittén". Sid. 419.

125 Hagström, Ahn-za, Fredrik Fors, Dan Hansén. Sid. 67.

126 "Göteborg 2001. Betänkande av Göteborgskommittén". Sid. 296.

127 "Göteborg 2001. Betänkande av Göteborgskommittén". Sid. 297.

ska informera och uppdatera Rikspolisstyrelsen om planeringssituationen.¹²⁸

Det kan i de fall då snabba beslutsvägar krävs vara tungrott med ett auktoritärt ledarskap med långa beslutsgångar. Beslutsförmågan blir då lidande. Konflikter i gruppen är ett mycket tydligt tecken på revirtänkande, prestige och profilsökande mellan de två organisationerna. Detta försvårar möjligheterna till att få till stånd en konstruktiv krishantering.¹²⁹

Det har därmed rapporterats att arbetssättet i Göteborg inte var problemfritt.¹³⁰ Det verkar ha uppstått oklarheter gällande polisens ansvarsfördelning.¹³¹ Rikskriminalpolisens representant, Stig Pettersson, ansåg redan vid första mötet med operativa förberedelsegruppen att stämningen hade varit ”märklig”, vilket han också rapporterade till rikskriminalpolischefen.¹³² Det har redogjorts för klara brister i samverkan mellan olika polismyndigheter och Säpo.¹³³ Det har dock även rapporterats att, trots konflikterna på högre ledningsnivå, rådde det solidaritet mellan de fältarbetande poliserna.¹³⁴

Utöver de interna problemen i polisens organisation har räddningstjänsten i Göteborg rapporterat att de uppfattat

att polisen inte delade med sig av informationen och även att sjukvårdsgruppen hade önskemål om att få delta i staben. UD å andra sidan har uppgivit att de ansåg sig nöjda med arbetet och att informationsutbytet med polisen, med en sambandsman från polisen i 2001-sekreteriatet, fungerade väl.¹³⁵ Det finns därmed skilda åsikter om hur väl samarbetet fungerade.

Det har inte rapporterats om någon synlig ledningskonflikt mellan näringslivsparter och parter från den offentliga sfären i den förberedande eller akuta fasen. Orsaken är att samverkan mellan sfärerna var ytterst ringa och att friktion därmed troligtvis inte uppstod. Däremot finns det i efterhand ett krav från näringslivet att få ersättning av staten för de skador som affärsinnehavare åsamkades under mötet till följd av vandalisering och uteblivna intäkter. Gällande de olika aktörerna från den offentliga sfären så finns det ett stort antal som beskriver samverkanssvårigheter såväl inom samma organisation, polisen, som mellan flera organisationer, Räddningsverket, sjukvårdsgruppen och polisen. UD är den enda instans som rapporterat om enbart fruktbar samverkan med polisen.

128 ”Göteborg 2001. Betänkande av Göteborgskommittén”. Sid. 301.

129 Jfr Sundelius, Bengt, Eric Stern (1997) *Krishantering på svenska – teori och praktik*. Sid. 153–157.

130 Hagström, Ahn-za, Fredrik Fors, Dan Hansén. Sid. 66.

131 Hagström, Ahn-za, Fredrik Fors, Dan Hansén. Sid. 54.

132 ”Göteborg 2001. Betänkande av Göteborgskommittén”. Sid. 295.

133 ”Göteborg 2001. Betänkande av Göteborgskommittén”. Sid. 682.

134 Hagström, Ahn-za, Fredrik Fors, Dan Hansén. Sid. 76.

135 Hagström, Ahn-za, Fredrik Fors, Dan Hansén. Sid. 22.

PROBLEMFORMULERING

Det var helt och hållet polisen, d.v.s. den offentliga sektorn, som ägde problemformuleringen under krisen. Det var polisen, samt till viss del media, som styrde handlandet och som ägde informationen.

Kalkyler över hur många poliser som skulle komma att behövas under mötet var år 1997 500 poliser, medan man 1998 kalkylerade behovet till 800 poliser och i september 2000 var uppe i 1 000 poliser. I slutet av år 2000 ökades det kalkylerade antalet till 1 200 poliser och i juni 2001 var man uppe i ett kalkylerat behov av 2 500 poliser.¹³⁶ I maj 2001 informerade underrättelseroteln om hotbilderna vilket mottogs med förvåning av flera insatschefer. "Fotfolket" inom polisen informerades i början av juni 2001. Bilden av hur mötet i Göteborg skulle kunna utvecklas varierade även inom samma organisation. Underrättelseroteln illustrerade bilden med "goa och glada Göteborg", emedan andra målade upp en bild av "krig i stan".¹³⁷ Dessa två olika bilder ledde till viss förvirring och även till försvagande av förtroendet för polisen och dess kapacitet att bedöma hotbilden. Polisen bedömde risken efter en femgradig skala.¹³⁸

1. Ingen hotbild eller risk för angrepp
2. Låg hotbild, viss risk för angrepp
3. Förhöjd hotbild, risk för angrepp
4. Hög hotbild, betydande risk för angrepp
5. Mycket hög hotbild, uppenbar risk för angrepp

När EU-mötet närmade sig hade hotbilden förstärkts.¹³⁹ Redan i april 2000 innebar EU-ordförandeskapet en förhöjd hotbild (3), vilket innebar att EU-mötet skulle bli utsatt för "stora påfrestningar", och polismyndigheten därmed skulle planera efter risken att det blev angrepp.¹⁴⁰ En sådan hög hotbild är ovanlig.¹⁴¹ Hotbilden omvärderades vid ett flertal tillfällen. Man tittade bl.a. på utvecklingen av möten i Nice och Seattle och i maj 2001 kompletterade polisen den generella hotbilden. Man tog nu även hänsyn till att våldsbenägna grupper skulle ha de tidigare händelserna under finansministermötet i Malmö i åtanke och skulle hämnas under toppmötet i Göteborg. Man gjorde en ny bedömning, hotbilden var nu hög, med betydande risk för angrepp (4).¹⁴²

Vissa delegater blev under mötet förflyttade från hotell där deras säker-

136 "Göteborg 2001. Betänkande av Göteborgskommittén". Sid. 396.

137 "Göteborg 2001. Betänkande av Göteborgskommittén". Sid. 357.

138 "Göteborg 2001. Betänkande av Göteborgskommittén". Sid. 325.

139 Hagström, Ahn-za, Fredrik Fors, Dan Hansén. Sid. 23.

140 "Göteborg 2001. Betänkande av Göteborgskommittén". Sid. 325.

141 "Göteborg 2001. Betänkande av Göteborgskommittén". Sid. 328.

142 "Göteborg 2001. Betänkande av Göteborgskommittén". Sid. 328.

het inte kunde garanteras. Även en arbetsmiddag för stats- och regeringschefer samt utrikesministrar förflyttades från den ursprungliga lokalen, Trädgårdsföreningen, till Svenska Mässan då det fanns ett uttalat hot mot middagsgästerna. Detta beslut togs av stabschefen för Qvintus 10¹⁴³ och Håkan Jaldung. Middagen kunde börjas i tid och Jaldung såg åtgärderna som ett tecken på att UD hade tagit polisens information på fullt allvar.¹⁴⁴

EU-kommenderingen blev erbjuden förstärkning av Rikspolisstyrelsen, men avböjde. Kort därefter återkom dock Göteborgspolisen med en begäran om förstärkning, först på 60 poliser och sedan ytterligare 200.¹⁴⁵ Den ursprungliga hotbilden hade vid det laget ändrats.

Under mötets gång väntades totalt 9 000 demonstranter till staden.¹⁴⁶ I arrestlokalerna i Kviberg hade man utgått från att polisen totalt skulle gripa 50 demonstranter och omhänderta 300 personer, sammanlagt under alla mötesdagarna. I stället anlände 453 personer samtidigt till arresten. Detta skapade kaos och de omhändertagna fick sitta kvar i bussar. Det uppstod problem med såväl inskrivning, foto-grafering, som med byte av kläder, toalettbesök och bespisning.¹⁴⁷ Dessa

lokaler var enbart godkända för omhändertagna personer enligt polislagen, inte för gripna eller anhållna. Att hålla förhör inom utsatt tidsram var omöjligt.¹⁴⁸ Därmed kan vi konstatera att bedömningen av hotbilden (4) var adekvat, men polisens förberedelser överensstämde inte med hotbilden. En felbedömning hade gjorts.

Det uppmärksammades att byggmaterial och hinkar med sten bars in på Hvitfeldtska gymnasiet och misstanken om att våldsdåd förbereddes på skolan stärktes. Under kvällen efter upploppet med ”Sverige ut ur EU” och ”Reclaim the City” utlystes katastrofberedskap för alla sjukhus i Göteborgsområdet och ytterligare 221 poliser kommenderades till Göteborg.¹⁴⁹ Sjukvårdsledningen och räddningstjänsten baserade sin krisplanering på polisens hotbild.

Media har fått en del kritik för att de mestadels rapporterade polisens bild av händelsen. Utöver medias rapportering var det var alltså mestadels polisen som formulerade problemet och som omformulerade hotbilden. Övriga parter var beroende av deras bedömning. Detta är kanske inte förvånande med tanke på situationen och vem som ansågs ha ansvaret samt vem som hade tillgång till informationen. Polisen för-

143 Specialenhet, piket, hund och häst, den yttersta resursen och reservstyrka inom kommenderingen.

Hagström, Ahn-za, Fredrik Fors, Dan Hansén. Sid. 127.

144 Hagström, Ahn-za, Fredrik Fors, Dan Hansén. Sid. 24.

145 Hansén, Dan, Ahn-za Hagström. Sid. 206.

146 Hansén, Dan, Ahn-za Hagström (2004) Sid. 186.

147 Hansén, Dan, Ahn-za Hagström (2004) Sid. 189.

148 Hagström, Ahn-za, Fredrik Fors, Dan Hansén. Sid. 46.

149 Hansén, Dan, Ahn-za Hagström. Sid. 192.

sökte att förmedla en bild av kontroll för att inge förtroende. Andra parter var dock beroende av en korrekt hotbild för att de i sin tur skulle kunna förbereda sig på situationen.

INFORMATIONSHANTERING

Ursprungligen fanns intentionen att varje timme förmedla generell information till poliskåren om händelseförloppet. Detta gick dock inte att genomföra till följd av tidsbrist.¹⁵⁰

Informationen till poliserna inför EU-konventet lämnades främst i samband med genomgångar och utbildning. Alla fick dock inte samma information och hade därför inte samma möjlighet att förbereda sig.¹⁵¹ En informationsplan för EU-mötet upprättades i samråd med kommanderingschefen. Informationsenheten gav ut information via publikationer och på polisens hemsida. Bengt Staaf hade ansvar för såväl den interna som den externa informationen. Information till allmänheten och företag om avspärningar, rörelsefrihet och trafik skulle polisens informationschef svara för.¹⁵² Inom UD ansåg man sig, som nämnts, nöjd med arbetet och ansåg att informationsutbytet med polisen, med en sambandsman från polisen i Huvudprojektgruppen

som informerade om situationen, fungerade väl. I sin slutrapport rekommenderar UD framtida samarbetsarrangemang med Säpo.¹⁵³

De olika grupperna, Hydforsgruppen och Huvudprojektgruppen, fungerade som forum för information. *Huvudprojektet* fungerade som ett forum för kontinuerligt informationsutbyte där polisen kunde framföra sin syn på säkerheten. Det var främst praktiska frågor som togs upp i detta forum.¹⁵⁴ Informationen mellan Huvudprojektet och politikerna förmedlades genom rapporter och muntliga föredragningar. Det har rapporterats fungera väl och politiska representanter fick den information de behövde för att kunna fatta beslut.¹⁵⁵

Hydforsgruppen träffade ca 70 olika organisationer vid ett flertal tillfällen innan Göteborgsmötets början. En del kontakter var frekventa, medan det i andra fall räckte med enstaka mötestillfällen.¹⁵⁶ Avsikten var bl.a. att informera om maskeringsförbud m.m. och att polisens kontaktgrupp var den enda polisgrupp som skulle finnas närvarande i direkt anslutning till demonstrationerna. Ett löfte gavs om att övriga poliser skulle finnas på längre avstånd från demonstranterna. Detta

150 Hagström, Ahn-za, Fredrik Fors, Dan Hansén. Sid. 78.

151 Hansén, Dan, Ahn-za Hagström. Sid. 208.

152 "Göteborg 2001. Betänkande av Göteborgskommittén". Sid. 401.

153 Hagström, Ahn-za, Fredrik Fors, Dan Hansén. Sid. 22.

154 Hagström, Ahn-za, Fredrik Fors, Dan Hansén. Sid. 23.

155 Hagström, Ahn-za, Fredrik Fors, Dan Hansén. Sid. 24.

156 Björk, Micael, Abby Persson. Sid. 87.

var alltså ett initiativ från den offentliga sfären, polisen, för att få till stånd en dialog med olika organisationer, bygga upp förtroende och sprida information. Dessutom har Hydforsgruppens information till politikerna rapporterats fungera till belåtenhet.

Den interna kommunikationen var emellertid inte helt utan problem. Som tidigare nämnts slogs polisens kommunikationsradio ut av störningsändare och det visade sig att en ledningscentral hade byggts upp i en lägenhet så att polisens radiokommunikation kunde vidarebefordras till demonstranter via SMS, mobiltelefon och radioutrustning. Under krisen stördes även polisens radiokommunikation av falsk ordergivning och täta larmrop, så till den grad att radiokontakt periodvis inte var möjlig. Polisen använde fyra olika kommunikationssystem. Detta ledde till att polisen i vissa skeden tappade kontakten mellan olika enheter och till följd därav blev temporärt maktlös.¹⁵⁷ Under Göteborgsmötet var polisen tvungen att använda privata mobiltelefoner då deras radiosamband slogs ut. Detta ledde till komplikationer när anhöriga ringde för att få information, vilket i sin tur ökade stressen hos poliserna. Bristfällig kommunikationsteknik och ofullständig information ledde alltså till brister i krishaneringen.

Polisen har blivit kritiserad för att medvetet, under ett flertal timmar, hålla inne med information om varför personer vid Hvitfeldtska gymnasiet inte fick lämna det avspärrade området. Denna ovisshet ledde till frustration hos de instängda på skolan. Inte heller insatsstyrkan fick tillräcklig information.¹⁵⁸ Detta motverkade insatsstyrkans avsikt att få till stånd en lugn utrymning.¹⁵⁹ Brister i informationen ledde vidare till att insatsen på Järntorget var oklar för platschefen. Dessutom stod poliserna som skulle hantera situationen utan direktiv om tillvägagångssätt. Säkerhetspolisens kommenderingschef informerades heller inte inför Hvitfeldtska insatsen utan hon fick ett mobilsamtal, av Säpos representant, om den. Hon fick heller ingen information om syftet med utrymningen, när den skulle verkställas eller insatsens omfattning.¹⁶⁰

Det uppstod även kommunikationsvårigheter när räddningstjänsten försökte att kontakta polisen efter ett larm om brand i Handelsbankens lokal. Till följd av att räddningstjänsten inte hade någon representant med i polisens ledningscentral, kunde information endast erhållas genom att ”snappa upp” ordergivning från befälen till patrullerna. Räddningstjänsten var i viss mån även tvungen att förlita sig på medias rapportering.¹⁶¹ Detta är inget optimalt

157 Hagström, Ahn-za, Fredrik Fors, Dan Hansén. Sid. 50.

158 Hagström, Ahn-za, Fredrik Fors, Dan Hansén. Sid. 81.

159 ”Göteborg 2001. Betänkande av Göteborgskommittén”. Sid. 691, 541.

160 Hagström, Ahn-za, Fredrik Fors, Dan Hansén. Sid. 78.

161 Hagström, Ahn-za, Fredrik Fors, Dan Hansén. Sid. 82.

förhållande för att få tillförlitlig information och för att planera verksamheten. Det var en betydande brist i informationstillgången för räddningstjänsten som är beroende av en adekvat bild av situationen för att kunna förbereda sin verksamhet.

Ett oberoende mötesevenemang, *Fritt Forum*, skapades med målet att sprida proteströrelsens budskap.¹⁶² Det var dock Internet som var det mest effektiva verktyget för aktivisterna att sprida sitt budskap. Även polisen fick information om demonstranterna genom spaningsarbete via Internet.

Över 2 000 journalister fanns på plats för att rapportera om mötet.¹⁶³ Massmediernas information följdes med intresse av allmänheten. Medierna ansågs till största delen ha agerat korrekt. Främst var det TV som spelade huvudrollen som informationsförmedlare¹⁶⁴ och det var det medium som har uppgivits fungera bäst.¹⁶⁵ Krisen förvärrades dock till viss del till följd av det enorma medieuppbådet vid Svenska Mässan. Detta berodde dels på att medierna i tidigt stadium definierade situationen som kris, dels för att de beskrev hur polisens arbete kunde störas. Det uppstod kritik mot medias

rapportering på flera plan. Jonas Parsmo anser t.ex. att det enbart var ett fåtal aktörer som i ”kvalitativ mening” nådde ut med vilka demonstranterna var och vad de stod för.¹⁶⁶ Media fick även kritik för att ha rapporterat polisens bild snarare än demonstranternas bild av händelsen. Kritik utfärdades även för att fotografierna som publicerades inte illustrerade tillfällena som de tillhörande texterna handlade om.¹⁶⁷ Media anklagades därmed för att inte ha antagit rollen som kritisk granskare av makthavare. Bildbyrån Kamerareportage¹⁶⁸ tillät två polismän granska deras bilder i hemlighet vilket ledde till stor massmedial uppmärksamhet. Syftet, hävdade bildredaktören, var att hjälpa polismännen.¹⁶⁹ Detta kan ses som näringslivets samverkan med offentliga sfären för att i återuppbyggnadsfasen ”skipa rättvisa”. Slutligen kan media i viss mån ses som den aktör som ledde till att polisen omvärderade sin hotbild inför mötet.

Polisen höll 10 presskonferenser mellan den 10 och den 17 juni. Därtill sändes 19 pressmeddelanden ut.¹⁷⁰ Syftet med pressmeddelandena var främst att nå ut till allmänheten samt att stärka förtroendet för polisen. Detta var ett

162 Björk, Micael, Abby Persson. Sid. 118. Fritt Forum bestod av ett 80-tal organisationer som bl.a. anordnade föreläsningar på festivalområdet.

163 Björk, Micael, Abby Persson. Sid. 144.

164 Björk, Micael, Abby Persson. Sid. 178.

165 Björk, Micael, Abby Persson. Sid. 180.

166 Parsmo, Jonas i Björk, Micael, Abby Persson, sid. 175.

167 Hagström, Ahn-za, Fredrik Fors, Dan Hansén. Sid. 55.

168 Till hälften ägd av Göteborgsposten.

169 Hagström, Ahn-za, Fredrik Fors, Dan Hansén. Sid. 56.

170 Hagström, Ahn-za, Fredrik Fors, Dan Hansén. Sid. 83.

symboliskt agerande för att uppvisa att polisens hade kontroll över situationen.

Det var främst den offentliga sfären, polisen, som ansvarade för att informera omvärlden. Det var även polisens informationschef som hade ansvaret för att informera t.ex. affärsinnehavarna i området. Alla parter var emellertid inte nöjda med informationsförmedlingen. Det fanns enligt rapporten brister i informationen, såväl inom polisen, vilket illustrerades med fallet då insatserna vid Hvitfeldtska gymnasiet inte rapporterats till Säpos chef, som mellan organisationer, vilket t.ex. illustrerades med polisens bristande information till Räddningstjänsten. Det är svårt att avgöra hur pass utförlig information näringslivet fick. Det har inte rapporterats att någon näringslivspart har uttryckt att informationen var otillräcklig. Därmed är det inte säkert att näringslivet anser sig ha fått nödvändig information.

SAMVERKAN/SAMMANFATTNING

Kostnaderna för vandaliseringen under Göteborgsmötet har sammanlagt beräknats till flera miljoner kronor.¹⁷¹ Speciellt restauranger och banker längs med paradgatorna var utsatta. Även en mattbutik fick sina varor förstörda och många uteserveringar fick sina bord

och stolar uppbrända och merparten av butikerna längs Vasagatan fick fönster krossade. Demonstranter gjorde inbrott i affärerna Bang & Olufsen, Intersport och Handelsbanken, samt orsakade skador på dessa lokaler. Räddningstjänsten fick larm om att det brann i Handelsbankens lokal.¹⁷³ När man försökte släcka branden upplevde de dessutom att demonstranterna hindrade dem på ett hotfullt sätt. Polisen kom till undsättning.¹⁷⁴

Skandia Bevakning AB kontaktade polisen och meddelade att ett larm hade utlösts i Hvitfeldtska gymnasiet och vid en inspektion den 14 juni hade något uppmärksammats som liknade en verkstad för tillverkning av hjälmars och tillhyggen.¹⁷⁵ Detta är en tydlig samverkan mellan näringslivet och den offentliga sektorn på initiativ av näringslivspartnern Skanska Bevakning AB med avsikt att begränsa krisen. Att detta agerande ingår i en faktisk arbetsuppgift för vaktbolagen påverkar inte det faktum att det bidrar till samverkan i syfte att avvärja en kris.

Ett 2001-sekreteriat bildades på Utrikesdepartementet i februari 1999. Huvudansvarig var statsministern. Han biträdades av statssekreteraren Lars Danielsson, statsrådsberedningen, och kommunalrådet Göran Johansson från

171 Svensk Handels och Sveriges Hotell- och Restaurangföretagare (SHR) har uppskattat notan för skadorna till fem miljoner kronor. Därtill uppstod kostnader för förlorad försäljning, 30-35 miljoner, och extra säkerhetskostnader, en halv miljon samt lönekostnader, tre till fem miljoner kronor.

172 Björk, Micael, Abby Persson. Sid. 133.

173 "Göteborg 2001. Betänkande av Göteborgskommittén". Sid. 611.

174 "Göteborg 2001. Betänkande av Göteborgskommittén". Sid. 612.

175 "Göteborg 2001. Betänkande av Göteborgskommittén". Sid. 525–26.

Göteborgs stad. De fick olika styrgrupper till sitt förfogande. Deltagarna i gruppen var Utrikesdepartementet, Göteborgs stad, Polismyndigheten i Västra Götaland, Säkerhetspolisen och Svenska Mässan. Samverkan vi ser är främst mellan offentliga aktörer och organisationer och folkrörelser, men viss samverkan med näringslivspartner, såsom Svenska Mässan och vaktbolag, förekom också.

I 2001-sekretariatet arbetade man efter det s.k. Göteborgskonceptet, ett informellt samarbete mellan polis, kommun, köpmän och hotell samt andra företag och organisationer som kan tänkas beröras.¹⁷⁶

Före EU-mötet fanns det ett önskemål från Stadsrådsberedningen att man skulle ta kontakt med organisationer, folkrörelser, nätverk och kritiska grupper för att få till stånd en dialog. Löpande kontakter skapades mellan t.ex. Attac och sakkunniga i statsministerns kansli. Statsministern deltog i dialoger med EU- och globaliseringskritiska grupper. Ekonomiska bidrag delades även ut till organisationer som i egen regi arrangerade debatter, studiecirklar och seminarier med anknytning till EU.¹⁷⁷ Detta är exempel på samverkan mellan den offentliga sfären och organisationer.

Det till hälften kommunalägda bolaget Göteborg & Co, av vilket mycket av Göteborgs praktiska evenemang arrangerades, försåg tjänstemännen inom Regeringskansliet med information om möjligheter att förlägga EU-mötet i Göteborg.¹⁷⁸ Inom ramen för Göteborg & Co arbetade staden och näringslivet gemensamt och aktivt för att Göteborg skulle upplevas som en öppen stad.¹⁷⁹ De utarbetade, tillsammans med demonstranternas nätverk, ett informationspaket till besökarna.¹⁸⁰ Vi kan här se samverkan mellan flera offentliga aktörer samt mellan offentliga aktörer och näringslivsaktörer om förberedelserna inför mötet.

I Göteborgs samordningsgrupp fanns 15 olika företag och organisationer representerade för att arbeta förebyggande i syfte att hantera situationen. I detta forum var det främst strategiska frågor som behandlades, men även informationsförmedling till de olika parterna var en viktig uppgift.

UD skriver att man anser att samarbetet mellan "Göteborg – staden, Svenska Mässan och polisen – fungerade hela tiden utomordentligt väl..."¹⁸¹ och en annan UD-rapport uppger att samverkan mellan rikspolisens och Säpo har fungerat väl.¹⁸²

176 "Göteborg 2001. Betänkande av Göteborgskommittén". Sid. 280.

177 "Göteborg 2001. Betänkande av Göteborgskommittén". Sid. 276–277.

178 "Göteborg 2001. Betänkande av Göteborgskommittén". Sid. 280.

179 Hagström, Ahn-za, Fredrik Fors, Dan Hansén. Sid. 6.

180 "Göteborg 2001. Betänkande av Göteborgskommittén". Sid. 281.

181 Regeringen 2001-11-28: *Slutrapport – Europeiska rådets möte i Göteborg den 15–16 juni 2001* (mötesnummer 101). Sid. 23

182 Regeringen 2001-11-18: *Mötesverksamheten i Sverige – 2001-sekretariatets rapport om de praktiska arrangemangen vid mötet i Sverige under EU-ordförandeskapets första halvår*. Sid. 13.

Även det internationella polisiära samarbetet under EU-toppmötet har rapporterats fungera väl. En väsentlig orsak till det fungerande samarbetet har varit goda internationella personliga kontakter.¹⁸³ Bland annat ledde hus-rannsakn i Danmark till att vapen, tillverkade för EU-mötet, beslagtogs och efter upplysningar från utländska polismyndigheter kunde även 10 tyska medborgare, med avsikten att orsaka skada, avvisas.¹⁸⁴ Även samarbetet med USA:s säkerhetstjänst under president Bushs besök har rapporterats fungera väl.

Under förberedelserna för EU-mötet uppstod ett flertal samverkansformer och beslutsgrupper med representanter från såväl offentliga sfären som näringslivet. Detta är dock inte lika tydligt i den akuta fasen eller i återuppbyggnadsfasen, där endast ett fåtal fall av samverkan har rapporterats. I den akuta fasen har det endast rapporterats om samverkan mellan offentliga aktörer och näringslivsaktörer i de fall vaktbolag stödde polisen med bevakning av Svenska Mässan och då vaktbolag rapporterade om händelser vid Hvitfeldtska gymnasiet.

I återuppbyggnadsfasen finns ingen samverkan mellan sfärerna rapporterad. Däremot uppkom en kravsituation då Företagarnas Riksförbund begärde att staten skulle ersätta företagen för skador som uppstått i samband med EU-mötet. Kravet framfördes i ett oppet

brev till statsministern.¹⁸⁵ Försäkringsvillkoren medgav inte ersättning generellt från försäkringsbolagen, men Länsförsäkringar, som stod som försäkringsansvarig för 20 procent av Göteborgs företagarförsäkringar, beslutade emellertid att betala till följd av att bolaget klassificerade upplopp som ett krigsliknande tillstånd. Det är tänkbart att fler bolag följer efter och även de betalar ut ersättning.¹⁸⁶ Detta kan dock inte ses som samverkan, snarare ett krav från företagens sida om mer samverkan, vilket bör uppmärksammas.

Slutsatsen är att det i stort är ytterst få samverkansformer som uppstått mellan offentliga och näringslivsparter i den akuta fasen av denna kris. De tydligaste formerna av samverkan bildades redan innan själva krisens uppkomst, d.v.s. i den förberedande fasen. Hantering av den akuta fasen av krisen gjordes enligt rapporterna uteslutande av polisen. Detta är inte förvånande då denna kris karaktäriseras som polisiär insats med traditionell indelning av ansvar. Om man i denna kris inte hade gått till väga på detta sätt kunde problem med ansvarsfördelning uppstå, vilket i sin tur kunde ha fått negativa följder.

Det är inte praxis att näringslivet finns med i bilden som krishanterare i dessa typer av kriser. Detta utesluter dock inte att det skulle kunna vara till fördel om en viss samverkan mellan

183 "Göteborg 2001. Betänkande av Göteborgskommittén". Sid. 732.

184 Hagström, Ahn-za, Fredrik Fors, Dan Hansén. Sid. 76.

185 Hagström, Ahn-za, Fredrik Fors, Dan Hansén. Sid. 58.

186 Hansén, Dan, Ahn-za Hagström. Sid. 199.

näringslivet och offentliga sfären arbetades upp. Självfallet är det av stor vikt att ansvarsfördelningen är tydlig i en så allvarlig och svårhanterlig kris som denna och det får inte finnas risk för att ansvaret hamnar mellan två ansvarsområden. Det är dock sannolikt att utökad samverkan skulle ha gynnat krishanteringen. Exempel på detta är ömsesidig och ökad informationsförmedling, samt ökad möjlighet att få näringslivsparter att delta i beslutsgrupper, om inte annat som rådgivande funktion, för att ta vara på deras kompetens och kunskap.

Branden i Göteborg 1998

Detta kapitel är, där inte annat uppges, baserat på Ahn-za Hagström och Bengt Sundelius bok *Krishantering på göteborgska: En studie av brandkatastrofen den 29–30 oktober 1998*.¹⁸⁷

BAKGRUND

Natten till den 30:e oktober 1998 samlades ungefär 400 ungdomar i Make-donska föreningens lokaler för att delta i diskoteket ”The Playaz Club” på Hisingen, Göteborg.¹⁸⁸ Klockan 23:45 tystnade musiken och lokalen blev strömlös och mörk. Eld utbröt och

spred sig mycket snabbt och lokalen blev inom kort övertänd. Lokalen, som hade inspekterats och godkänts 1997, hade två nödutgångar varav ena hade blockerats med bord och stolar vid förberedelserna till festen. Enligt brandföreskrifterna fick 150 personer vistas i lokalen, men vid detta tillfälle var det betydligt fler. Branden startade i trapphuset, i närheten av den ena nödutgången, där en mängd stolar och bord förvarades. När diskjockeyn uppmanade festdeltagarna att utrymma lokalen utbröt panik. Några lyckades ta sig ut via de högt belägna fönstren, men de flesta rörde sig mot den enda tillgängliga utgången.¹⁸⁹

Räddningspådraget var omfattande och 15 minuter efter första larmet anlände 16 brandmän, två släckbilar, två stegbilar, en hävare och fyra ambulanser till platsen. Så många som 150 personer fick vård för skador och 63 ungdomar, i åldern 12 till 20 år, avled till följd av branden. Branden betecknas som ”identitetsbrytande” då händelsen fungerar som ett tidsmärke: ”före och efter branden”.¹⁹⁰ Fyra ungdomar åtalades för vållande av branden varav en fick åtta års fängelse, två av ungdomarna fick sju års fängelse och den yngste fick tre års sluten ungdomsvård. Rättegången blev den största och dyraste i svensk historia.

187 Hagström, Ahn-za, Bengt Sundelius (2001) *Krishantering på göteborgska: En studie av brandkatastrofen den 29–30 oktober 1998*, Stockholm: Elanders Gotab.

188 Sandström, Bo (1998) ”Årets bilder”, *Aftonbladet* 1998-12-27.

189 Parkrud, Eva, Helene Furness (1999) ”Sorgen drabbade hela Göteborg”, *Göteborgs-Posten*, 1999-12-30.

190 Hagström, Ahn-za, Bengt Sundelius. Sid. 10.

Aktörer och direkt drabbade var följande:

Ungdomarna i lokalen samt deras familjer och vänner, skolkamrater m.fl.

Räddningstjänsten, ambulans- och sjukpersonal på plats, sjukhus dit skadade transporterades, polisen, Göteborgs stad inklusive stadsdelnämnd och kommun samt försvaret, kyrkan och invandrarföreningar.

BESLUTSENHETER

Beslutsenheterna i denna kris var utslutande aktörer från offentliga sfären. Detta är inte förvånande då det i detta fall handlar om en kris där många liv stod på spel och där kaos, chock och förtvivlan rådde. Ingen näringslivsrepresentant, utöver ungdomarna som arrangerade festen och eventuellt Makedonska föreningen som hyrde ut lokalen, var aktör i egentlig mening, vare sig innan eller i anslutning till krisen.

Följande beslutsenheter var de mest framträdande i krisen:

*Göteborgs katastrofsamordningsgrupp
Kommunstyrelsen
Stadsdelsnämnderna
Brandförsvaret*

Vid större kriser förflyttas krishanteringen över till den kommunala led-

ningen. Göteborgs stad har en krisplan inövad. Genom denna skapas en *katastrofsamordningsgrupp* som fungerar som ett forum där bland andra företrädare för förvaltningar, bolag och externa organisationer som berörs av krisen ingår. Räddningschefen och stadsdirektören initierar katastrofsamordningsgruppen. Ordförande i gruppen är initialt räddningschefen. I detta fall ledde stadsdirektören arbetet i gruppen, medan chefen för räddningstjänsten ledde räddningstjänstens strategiska och normativa arbete.¹⁹¹ Vidare finns en informationsstab samt en politiskt beslutsfattande delegation knuten till gruppen. Katastrofsamordningsgruppens möten hade en inarbetad arbetsgång och agenda sedan tidigare. Gruppen hade en samlingspunkt i lokaler nära Gårda brandstation, i samma lokaler som SOS Alarm och Räddningstjänsten var belägna. På denna plats samlades även andra myndigheter som samverkade, såsom sjukvården, polisen, trafikexperter, tekniska experter, socialjour, stadskansli och cheferna för stadsdelsförvaltningarna. Totalt arbetade 18 personer i olika sektioner i huset. Ingen representant för näringslivet ingick i gruppen.

Utöver den stora samordningsgruppen utgjorde kommunstyrelseordförande

191 Enligt Hagström och Sundelius innebär normativ ledning att "tolka och fatta beslut om organisationens, räddningsskårens och förbundets övriga roll i sammanhanget." Strategisk ledning å andra sidan "innebär beslutsfattande rörande beredskap och insatsernas ram. Oftast handlar det om att skaffa[r] resurser, besluta om tilldelning eller begränsning av resurser mellan olika, pågående insatser samt att bibehålla en optimal beredskap." Sid. 75 i *Krishantering på göteborgska: En studie av brandkatastrofen den 29–30 oktober 1998*. Normativ beslutsfattning är inte synonymt med operativt beslutsfattande och därmed behålls författarnas term.

och stadsdirektören en improviserad, mindre och mer informell beslutsgrupp.

Kommunstyrelsen, med sina 13 ledamöter och fem ersättare, kontaktades under natten och höll ett möte tidigt på morgonen med mål att informera om händelseförloppet och om åtgärder som hade vidtagits. Kommunstyrelsens ordförande och stadsdirektören utgjorde tillsammans en mindre, informell beslutsgrupp inom kommunstyrelsen och arbetade bl.a. med hur en eventuell anstormning av media skulle hanteras.

De 21 olika *stadsdelsnämnderna* reagerade snabbt och sammankallade krisgrupper ad hoc. I vissa stadsdelar bildades helt nya grupper och nya krisplaner aktiverades. Stadsdelscheferna inkallades till katastrofsamordningsgruppen först när det stod klart att konsekvenserna skulle bli långvariga och att dessa skulle behöva hanteras ute i de olika stadsdelarna.

Brandmanskapet leddes av brandmästaren som skadeplatschef samt av en räddningsledare på platsen. Strax efter larm om brand infann sig, som beskrivits, 16 brandmän, två släckningsbilar, två stegbilar, en hävare samt fyra ambulanser på plats. Under natten deltog även 40 ambulanssjukvårdare och ett stort antal annan medicinsk personal i arbetet. Ansvaret för att organisera en fungerande räddningstjänst ligger sedan 1995 på kommunen.

Med tanke på återuppbyggnadsfasen förberedde ledningen i Göteborgs stad redan i ett tidigt skede åtgärder för eftervård och en arbetsgrupp tillsattes för att utarbeta långsiktiga strategier.

En central samordnare utsågs i november och fram till år 2000 arbetade 120 personer på heltid med konsekvenserna av branden. Föreningen Brandoffrens anhöriga, BOA, bildades. Den fungerar som stödfunktion och länk mellan etniska grupper, enskilda individer och myndigheterna.

Något försök till samverkan mellan offentlig sfär och näringsliv kunde inte urskiljas i beslutsenheterna. Detta är följderna av att näringslivet inte fanns representerat i någon av beslutsgrupperna. Det kan te sig naturligt att ingen företrädare för näringslivet fanns i beslutsgrupperna då det handlade om livräddning och mycket akuta åtgärder vilket traditionellt faller på den offentliga sektorn. Att ta med fler aktörer än dem som i första hand berördes i det akuta skedet kunde ha lett till förvirring samt svårigheter med att fatta snabba och korrekta beslut. Det kan dock inte uteslutas att näringsrepresentanter hade bidragit till en mer effektiv krishantering om de hade varit involverade i beslutsenheterna. Kanske skulle det inte leda till större effektivitet i det akuta skedet, men det skall inte uteslutas att såväl den operativa fasen som återuppbyggnadsfasen hade kunna vinna på samverkan mellan offentliga aktörer och näringslivsaktörer.

LEDARSKAP

I räddningsoperationen var det *räddningsmanskapet*, med brandmästaren från Lundby brandstation som ledare, som agerade initialt. Vakthavande brandingenjör, som deltog i uttryck-

ningen och tog funktionen som räddningsledare och brandmästaren, fick rollen som skadeplatschef. Rollen som räddningsledare togs sedan över av räddningsledare i beredskap (RiB) när denne anlände. Brandmännen hade det operativa ledarskapet under räddningsoperationen. De höll även i delar av det symboliska ledarskapet genom räddningschefen och ledde presskonferenser. Ingen konflikt inom detta ledarskap har rapporterats. Ledarskapet var till synes till största delen formellt.

Den *medicinska personalen* var självfallet mycket viktig i det akuta skedet av krisen. Någon ledningsläkare anlände inte till olycksplatsen. I stället tilldelades ambulansföreståndaren och läkaren som följt med sjukvårdsguppen ledningsansvaret. Ambulanssjukvårdaren och narkossjuksköterskan i den först anländande ambulansen tog i samråd med polis och räddningstjänst initiativ till att organisera det praktiska arbetet på platsen. De höll i det operativa ledarskapet för att omhänderta de skadade. På alla sjukhus, utom på Sahlgrenska, fanns katastrofledningsgrupper som var underställda chefsöverläkaren. I dessa grupper fanns även den biträdande informationsdirektören och sjukhusprästen. I dessa grupper togs såväl operativa beslut, t.ex. placering av patienter, som mer strategiska och långsik-

tiga beslut. Även symboliskt ledarskap såsom information till anhöriga stod sjukvården delvis för. Sjukvårdens beredskapsenhet larmades och tillsammans med ytterligare medarbetare fungerade denna stab som sjukvårdens informationsbank. Den förmedlade kontakter mellan sjukhus och organisationer samt organiserade flygtransporter. Inte heller här finns det rapporterade konflikter i gruppen.

Polisen utsåg en kommenderingschef och en stab kallades in. Denna grupp har ingen beredskapskommendering eller jour. Samverkan mellan kommenderingschef, stab, Göteborgs stad, räddningstjänsten och sjukvården aktiverades. En informatör placerades i anslutning till ledningen. Vakthavande poliskommissarie tog på sig rollen som vakthavande polisinsatschef och samverkade direkt med räddningsledaren. Ledarskapet var främst formellt och till synes utan konflikter.

Göteborgs samordningsgrupp samlades på ett tidigt stadium. Gruppen leddes av stadsdirektören och chefen för räddningstjänsten, men i enlighet med Göteborgs stads manual behöll man den decentraliserade arbetsfördelningen som råder i vardagsrutiner. Räddningstjänstchefen hade en roll som ledare för det normativa och strategiska arbetet i katastrofen.¹⁹² Kommunstyrelsens ord-

192 Enligt Hagström och Sundelius innebär normativ ledning att ”tolka och fatta beslut om organisationens, räddningskårens, och förbundets övriga roll i sammanhanget”. Strategisk ledning å andra sidan ”innebär beslutsfattande rörande beredskap och insatsernas ram. Oftast handlar det om att skaffa[r] resurser, besluta om tilldelning eller begränsning av resurser mellan olika, pågående insatser samt att bibehålla en optimal beredskap”. Sid. 75 i *Krishantering på göteborgska: En studie av brandkatastrofen den 29–30 oktober 1998*. Normativ beslutsfattning är inte synonymt med operativt beslutsfattande och därmed behålls författarnas term.

förande och en mindre del av stads-kansliet, inklusive stadsdirektören, utgjorde kärnan i en grupp som arbetade med den centrala krissamordningen. Kommunstyrelsens ordförande fick den symboliska rollen att vara ansikte utåt, och han fick senare även fullmakt att fatta beslut om åtgärder med anledning av krisen. Ordföranden kom därmed att ”svara för strategiska beslut, samordning, information och resurstöd”.¹⁹³ Gruppens möten följde en sedan tidigare utarbetad agenda. Ledarskapet i samordningsgruppen har rapporterats gå friktionsfritt och formen för ledarskap var främst formell.

Det har framkommit att *räddningstjänstens* och *kommunledningens* förväntningar på rollerna avvek från varandra. Kommunledningen hade förväntat sig ett större ingripande och tydligare agerande av räddningstjänsten i ledningsarbetet. I stället blev det så att stadsdirektören ledde katastrofsamordningsgruppens arbete och räddningstjänstchefen ledde räddningstjänstens arbete. De mest inflytelserika ledarna var därmed stadsdirektören och chefen för räddningstjänsten.

Även *kyrkan* och *invandrarföreningarna* var viktiga aktörer i krisen. Framförallt kyrkan fick en aktiv och framträdande roll. Göteborgs församlingar ansvarar för sina egna beredskapsförberedelser, men när krisens inträffade fanns ingen gemensam larmfunktion.

Detta ledde till att de olika församlingarna fick information vid skilda tillfällen. Enligt Hagström och Sundelius uppstod ”kyrkliga verksamhetsöar”¹⁹⁴ och det var oklart vem som hade befogenhet att göra anspråk på kyrkans personal. En krisledningsgrupp skapades i stiftet och ansvarsförhållanden klarades ut vilket innebar att Göteborgs kyrkliga samfällighet koncentrerade sig på begravning, och stiftet på övriga ärenden. Det var alltså ursprungligen inte klart vem som höll i det övergripande ledarskapet för kyrkan, samt vem som kunde ställa krav på dess personal. I många fall ledde kyrkans breda personliga kontaktnät till möjligheter att nå ut till ”gräsrotsnivå”.¹⁹⁵ Man arbetade för att utveckla denna roll till att bli mer formell till sin karaktär. Detta arbete påbörjades samma dag som branden utbröt. Ingen konflikt inom kyrkan har rapporterats.

Försvarsmakten kom in i krishanteringen tämligen sent. Helikopterdivisionen på Säve larmades via informella kontakter och därifrån larmades sedan MKV/Fo 32 som sammanställde en ledningsgrupp. Även flygräddningen kontaktades. Via Swedint bidrog man med personal till debriefing av personal inom landstinget. Ingen beredskapsjour finns inom flygräddningen utan personal ställer upp när de blir inkallade. Samverkan med andra länder blev aktuellt då flygräddningen fick uppdra-

193 Hagström och Sundelius. Sid. 76.

194 Hagström och Sundelius. Sid. 95.

195 Hagström och Sundelius. Sid. 72.

get att transportera två skadade ungdomar till Bergen i Norge för behandling. Kontakter med grannländerna etablerades tidigt under krisen med målet att vara ”steget före”.

Redan på tidigt stadium kontaktades *Sveriges nationella ledare*. Efter möte på Rosenbad beslutades att statministern och försvarsministern skulle åka till Göteborg. Statsminister Persson visade symboliskt ledarskap redan i sitt första uttalande i en nyhetsutsändning då han uttryckte sitt personliga engagemang. Som ytterligare bevis för detta åkte han ned till platsen för katastrofen för att visa sitt stöd. Ytterligare personer av dignitet, som visade sitt stöd under och efter krisen, var bl.a. kungaparet, landshövdingen, representanter från Göteborgs kommunstyrelse, riksdagens talesman, integrationsministern, justitieministern, biskopen, ungdomsministern, skolministern, stadsdelsnämndsföranden och representanter från syrisk-ortodoxa kyrkan. Besöken visade vilken dignitet krisen hade för samhället och ledarna signalerade sitt stöd till de drabbade. Man ställde upp med ”det bästa man har”.¹⁹⁶ Ett mycket tydligt symboliskt ledarskap utövades sålunda redan tidigt i krisen.

Även kommunen agerade delvis symboliskt genom att bekosta taxiresor för anhöriga mellan sjukhusen samt till begravingar. Räddningstjänst och polis höll informationsmöten på skolor för att komma till rätta med rykten

som spreds. Detta kan även ses som ett sätt att ge allmänheten en bild av ledarskapet, d.v.s. en variant av symboliskt ledarskap.

Vad gäller ledarskapet generellt genom krisen var det uteslutande den offentliga sfären som var ledare och beslutstagare. De nationella ledarna utövade på tidigt stadium symboliskt ledarskap vilket signalerar dignitet och att ledarna verkligen såg mycket allvarligt på krisen. Inget ledarskap från näringslivet finns representerat i någon fas av krisen.

ORGANISATORISKT PROFIL-SÖKANDE/REVIRBEVAKANDE KONKURRENS OCH KONFLIKTER

Några uttalade konkurrenssituationer eller konflikter inom organisationer i anslutning till krisen har inte rapporterats. Göteborgs tidigare krishantering har byggt på grundbegreppen ”samverkan och ödmjukhet” och kring dessa begrepp har den nuvarande organisationen byggts upp. Inom Göteborgs stads krishantering finns begreppet ”Göteborgsanda”. Detta begrepp innebär att man samarbetar över organisationsgränserna utan prestige. Det var främst polisen, räddningstjänsten, kommunen, kyrkan och sjukvårdspersonalen som samarbetade. En personlig kontakt etablerades och på så sätt kunde, och kan, informell samverkan underlättas. Detta har påpekats fungera mycket väl under krisen. Det har rapporterats att revir-

196 Hagström och Sundelius. Sid. 98.

tänkande tonades ned till fördel för samverkan. Ömsesidig respekt för, och tillit till, varandras organisationer var viktiga honnørsord inom arbetet. Det är emellertid svårt att avgöra om denna framgång i krishantering uppstod till följd av Göteborgsandan eller till följd av andra gynnsamma omständigheter kring krishantering. ¹⁹⁷

Enstaka mindre konfrontationer och olika uppfattningar har dock rapporterats vid krisen. Som exempel kan nämnas att räddningsledaren beställde bussar från Göteborgsregionens Lokaltrafik ¹⁹⁸ för att transportera skadade. Från annat håll framfördes synpunkten att det hade varit bättre att använda sig av taxibilar ”då det gäller människor, inte pengar”. ¹⁹⁹ Det slutade med en kompromiss då såväl bussar som taxibilar användes.

Ett taxibolag erbjöd sina tjänster spontant till krisledningen via telefonsamband med en privatperson på krisplatsen. Erbjudandet accepterades av ledningen. Taxibolagets agerande kan ses som en slags spontan samverkan som uppstod mellan offentlig sfär och näringslivsaktörer. Samverkan med taxibolaget inleddes på initiativ av näringslivsaktörer i det akuta skedet. Då det gäller rekvirering av bussarna

utfördes detta på initiativ av den offentliga sektorn.

Med tanke på livräddande åtgärder var det fördel att många av brandmännen hade utbildning i att vårda skadade på olycksplatsen. Det uppstod dock en intressekonflikt hos brandmännen som genom rollen som sjukvårdande gjorde avsteg från föreskrifter. Det har exempelvis rapporterats att vattenförsörjningen till släckningsarbetet blev lidande i något fall där brandmän varit upptagna med vård av skadade. Detta illustrerar en konflikt mellan brandmännens många olika uppgifter.

När det gäller journalisterna uppstod det en yrkesmässig paradox på katastrofplatsen då de gav skadade första hjälpen eller stöttade människor psykologiskt. Sådant engagemang är inte praxis i denna yrkesgrupp. Journalisterna är i sin yrkesbeskrivning främst betraktare och nyhetsförmedlare, inte deltagare. Problem uppstod för denna grupp att ”hålla yrkesmässig distans”. ²⁰⁰ Med all sannolikhet var dock engagemanget för samhällets bästa.

Det till synes största problemet i samverkan uppstod mellan polis, sjukvård och kommun rörande identifiering av de döda ungdomarna. Det var inte klart vem som skulle hantera problemet och viss kritik har framförts

197 Hagström och Sundelius.

198 År 1998 ägde entreprenörer bussarna inom Göteborgs stad. Dessa entreprenörer var Spårvägen, Linjebuss och Swebus. Servicen bidrogs av Trafikkontoret. Information har framkommit genom telefonkontakt med Lennart Löfberg chef på Västtrafik. Ett stort antal taxibilar samt tre bussar användes för att förflytta skadade.

199 Hagström och Sundelius. Sid. 91.

200 Hagström och Sundelius. Sid. 121.

rörande detta. Det fanns religiösa krav på utlämning av kropparna och att begravning skulle utföras inom 24 timmar. Under identifieringsarbetet uppstod hotfull stämning, till följd av att anhöriga ansåg att processen var onödigt långdragen, och polis tillkallades. Orsaken till bristerna anser kritiker var bristande kunskaper om olika kulturer, samt ovana och bristande rutin i att hantera kulturskillnader.

Samverkan mellan kommunen och kyrkan har nämnts som väl fungerande i vissa fall, medan den i andra fall har rapporterats fungera mindre väl. Skälet till uppkomna problem har främst uppgivits vara sekretessproblematik samt revirtänkande.

Kritik har även riktats mot såväl TV 2 som TV 4 som sände program där ungdomar, som uttryckte sig starkt kritiskt mot räddningsarbetet, intervjuades. En annan intressekonflikt var medias intresse att få lyssna av SOS Alarms bandade samtal om branden. Av såväl juridiska som utredningstekniska skäl tilläts inte detta.²⁰¹ Denna intressekonflikt stod mellan offentliga sfären och en näringslivspart. Konflikterna uppstod till följd av olika tolkningar och olika etiska värderingar samt av rent juridiska skäl.

Det finns emellertid även tydliga exempel på att revirstänkande åsidosattes till fördel för krishantering. Kommunstyrelsens ledamöter, vilka höll

möte tidigt på morgonen efter branden, uttryckte sin tillfredsställelse över att hela styrelsen kallats in. Det uttrycktes även att mötet var lyckosamt så till vida att deltagarna behandlade frågor utan partipolitiskt profilsökande. Alla ansträngningar riktades mot att lösa krisen. Detta samarbete anses därför ha fungerat framgångsrikt.

Det är påtagligt att samarbetet under denna kris fungerade väl i olika stadier. Det är emellertid, som tidigare nämnts, svårt att avgöra om detta var tack vare tidigare förberedande arbete. Författarna till *Krishantering på göteborgska*²⁰² tror att samarbetet hade fungerat väl i det operativa skedet även om den omtalade Göteborgsandan inte hade utarbetats. Författarna anser vidare att Göteborgsandan är något överskattad.

Konflikter mellan offentliga aktörer och näringslivsaktörer förekom enligt rapporter inte annat än i fallen TV 2 och TV 4, samt i önskemålen från media att få tillgång till SOS Alarms inspelade samtal. Förklaringen till detta är givetvis att någon egentlig samverkan mellan offentliga aktörer och näringslivsaktörer inte förekom. Vi bör ha i åtanke att om näringslivsparter hade fått större möjlighet att aktivt delta hade det funnits större risk för att såväl konkurrens som konflikt uppstått. Problemmramen sattes helt och hållet av den offentliga sektorn. Det är dock även

201 Larsson, Larsåke, Stig Arne Nohrstedt (red.) (2000) *Göteborgsbranden 1998: En studie om kommunikation, rykten och förtroende*. Sid. 53–54.

202 Hagström och Sundelius.

tänkbart att om näringslivet fått möjlighet att ta del av löpande primärinformation rörande krisen hade man därifrån kunnat erbjuda material och tjänster vilket kunnat underlätta och effektivisera krishantering.

PROBLEMFORMULERING

Den första problemformuleringen uttrycktes av utryckningsbrandmästaren som var först på plats efter larvet om en brand. Hans första intryck var att det endast brann i en container, men trots denna uppfattning begärde han förstärkning i detta tidiga skede. När brandmästaren därefter insåg att det var en lokal som brann i vilken människor befann sig och dessutom såg att det var en stor mängd människor utanför, var den primära uppskattningen att alla hade lyckats ta sig ut. Denna bild omvärderades dock så snart brandmännen var framme vid platsen. Insatser för livräddning sattes in och bilden var i detta skede att 15–20 personer fanns kvar i byggnaden. Först när ett 60-tal individer hade hjälpts ut stod det klart att det troligtvis fanns många kvar i lokalen. Åter igen fick ny problemformulering utformas och nu bedömdes situationen som ”särskild händelse”.²⁰³

Utryckningsbrandmästarens bild var den beskrivning på vilken även ledningscentralen i sin tur baserade sin uppfattning. Fallet behandlades redan i

detta skede som ”svår påfrestning” och man handlade därmed därefter. Även den första polisinsatschefen som anlände till platsen bedömde situationen som ”särskild händelse” vilket fick betydelse för den efterföljande planeringen och det efterföljande agerandet.²⁰⁴

Vid sjukhusen trodde man vid första rapporten att man enbart skulle få in ett fåtal skadade. Bilden förändrades dock och det blev snart tydligt att många vårdplatser skulle behövas. Likaså bedömdes antalet anhöriga som skulle besöka sjukhusen vara ett hundratal och beredskapen formades efter detta antagande. Efter ytterligare samtal med polisen bildades uppfattningen att maximalt 500 anhöriga skulle anlända till sjukhusen. Detta visade sig dock vara en klar underskattning då mellan fyra och fem tusen anhöriga per dygn uppsökte sjukhusen. Åter var man tvungen att formulera en ny problembild.²⁰⁵

Det var därmed i första hand brandmästaren på plats som formulerade problemet. Det är inte förvånande att det även i formuleringen av problem endast var aktörer inom offentlig sfären som var aktiva. Detta följer mönstret att ingen egentlig inblandning av, eller samverkan med, näringslivssektorn fanns. Frågan om problemformuleringen och om utfallet för krishantering hade varit annorlunda om

203 Hagström och Sundelius.

204 Hagström och Sundelius.

205 Hagström och Sundelius.

näringslivsaktörer hade fått möjlighet att bidra med sin analys är mycket svårbedömd och kan inte besvaras.

INFORMATIONSHANTERING

Under krisen arbetade man medvetet med att försöka minska riskerna för att sprida felaktig information eller falska löften så som t.ex. hade skett i den tidigare Estoniakatastrofen. Det var åter främst den offentliga sektorn som ansvarade för informationsspridningen. Ett informationscentrum för sjukvården byggdes upp på Sahlgrenska sjukhuset. Från och med dagen efter branden hölls kontinuerligt informationsmöten för anhöriga och vänner och pressmeddelanden skrevs dagligen.

På samarbetscentralen på Gårda upprättades en informationsstab bestående av fem funktionärer från olika verksamhetsområden (kommunen, räddningstjänsten, sjukvården och polisen). Dessa hade inte tidigare använt sin elektroniska utrustning, men efter lite svårigheter kom de snart i gång med att skriva pressmeddelanden. Fler informatörer kallades in, och några anslöt sig frivilligt, allt eftersom behovet av information ökade. Ett tiotal arbetade sedan med information från Gårda. Gårda var den plats där medierepresentanterna samlades för gemensamma presskonferenser på inrådan av informationsstaben. Presskonferenser hölls sedan av katastrofsamordningsgruppen klockan 03.00, 03.30, 05.00, 06.30, 09.00, 12.00 och 20.00 det första dygnet. Man beslutade att hålla presskonferenserna på svenska för att

begränsa risken för feltolkning. Konferenserna simultantolkades dock till engelska, tyska, franska, spanska och italienska.

I samband med identifieringsarbetet uppstod informationsproblem och trycket på sjukhusen, från såväl media som anhöriga, var oerhört stort. Räddningstjänstens informationssektion ansvarade för den interna informationen och informationen till andra räddningstjänstenheter.

Krisjourer upprättades i alla stadsdelarna utom tre. Vissa stadsdelar hade även egna informatörer som förmedlade upplysningar om branden. Trots att information förmedlades tätt via fax och intranät fanns det ytterligare behov av intern information och tvåvägskommunikation.

Polisen höll ett 20-tal telefonlinjer öppna för frågor om branden. Pressmeddelanden och presskonferenser hanterades av polisens egen informationsavdelning. Som mest var åtta personer sysselsatta vid räddningstjänsten för att informera via telefon. Polisen samlade även företrädare för olika etniska grupper för ett informationsmöte om räddningsarbetet och om utredningsarbetet.

Kyrkan, som var en viktig aktör i krisen, fick sin information via den allmänna nyhetsförmedlingen. Någon gemensam larmfunktion fanns inte inom kyrkan vid brandtillfället. Lite längre fram förmedlades informationen inom kyrkan via den frivilliga larmkedjan ENAR (under Räddningsverkets samordning), där myndigheter och

organisationer ingår. Endast en av Göteborgs kyrkliga organisationer, Vårsta diakonigård, tillhörde ENAR och larmet kom därmed dit. Till följd av att kyrkan kom in i situationen relativt sent så koncentrerades dess uppgift främst på begravningsverksamheten. Kyrkans anslagstavla informerade om branden och informationsblad distribuerades. I kyrkan hölls även informationsmöten och en TV hyrdes in till ena kyrkobyggnaden för att ge besökare möjlighet till information.

Trots att det var en helgdag, Alla Helgons Dag, då tidningar inte brukar ges ut, gav såväl Göteborgs-Posten som Arbetet ut extra upplagor som distribuerades gratis till allmänheten i Göteborgsområdet. Radio Göteborg meddelade var tidningar kunde erhållas.²⁰⁶ Denna samverkan gällande spridning av information initierades sålunda av näringslivet.

Staten har avtal med Sveriges Radio som skall sända viktiga meddelanden vid katastrofsituationer. Enligt planen skall myndigheterna använda sig av P4 för att förmedla information. De berörda i detta fall tillhörde olika etniska grupper som i hög utsträckning inte lyssnade på denna kanal. Därmed väcktes frågan om vilka informationskanaler som skulle användas för att nå ut till alla grupper. Under tiden för krisen utökades programtiden och meddelanden sändes på ett flertal språk. TT

förmedlade även nyheter sedan representant för polisen hade kontaktat redaktionen.²⁰⁷ Det var sålunda i flera fall på initiativ av offentliga aktörer som informationen spreds. Det har även uppgivits att det tidigare väl utarbetade samarbetet med räddningsledningen och lokalradion i Göteborg bar frukt och även denna kanal hade utsändningar på flera språk. Text med krisjourernas telefonnummer visades dessutom oavbrutet mellan TV 4:s nyhetssändningar.²⁰⁸ I efterarbetet gick även TV 3:s program ”Efterlyst” ut med en vädjan om tips till polisen och vid minnesdagen av katastrofen, ett år senare, sände flera olika radio- och TV-kanaler minnesprogram. Här ser vi en tydlig samverkan mellan offentliga sfären och näringslivet. I stort fick pressarbetet mycket gott betyg. Trots kritik för grov generalisering gällande etnicitet, samt kritik rörande brist på etik, ansågs journalisterna väsentligen ha utfört ett gott arbete.²⁰⁹

I samband med branden uppstod osanna rykten. För att komma till rätta med dessa försökte kommun, polis och räddningstjänst gå ut i skolor och informera om svenska samhällets funktion samt hur myndigheter agerar i krissituationer. I denna arbetsgrupp, Händelsebaserat Förebyggande Arbeta, HÄFA, ingick bl.a. brandmän som informerade om brandsäkerhet och förebyggande arbete. Informationen

206 Larsson, Larsåke, Stig Arne Nohrstedt (red.) Sid. 38.

207 Detta ligger egentligen på SOS Alarms bord att utföra.

208 Larsson, Larsåke, Stig Arne Nohrstedt (red.) Sid. 49.

209 Larsson, Larsåke, Stig Arne Nohrstedt (red.) Sid. 52.

ansågs av många framförts på ett tydligt sätt och det har uttryckts uppskattning för möjligheten till tvåvägskommunikation. I vissa fall blev dock stämningen hätsk vid dessa informationsmöten.

Försvaret lånade ut sju helikoptrar för transport av skadade. Det var sagt från försvarets sida att sjukvården skulle få all den uppslutning den behövde. Det fanns dock ett problem och det var att det inte framgick vilken hjälp som behövdes. När Försvarmakten ringde till Gårda för att erbjuda hjälp fick de svaret att ingen hjälp behövdes. Det visade sig dock inte stämma då stadsdelarna senare bl.a. beställde 200 matportioner per dygn av försvaret. Det anses som olyckligt att försvaret inte fick mer information rörande behoven av insatser. Korrekt information till försvaret hade sannolikt underlättat krishanteringen.

Kontakten med de nationella ledarna var inte helt problemfri då larmkanaler inte fanns utarbetade sedan tidigare. Frågan huruvida regeringen skulle kontaktas slussades runt från kommunstyrelsen, till räddningstjänsten, vidare till länsstyrelsen, till jourhavande tjänsteman på Regeringskansliet som bedömde att regeringen inte behövde informeras. Därefter gick kontakten till regeringen via SOS Alarm Göteborg, till SOS Alarm Karlstad, via jourhavande tjänsteman i Karlstad till Räddningsverkets generaldirektör som i sin tur kontaktade stadsrådsberedning-

ens säkerhetsansvarige. Statssekreteraren fick informationen och ringde statsministerns pressekreterare, som i sin tur kontaktade statsministern och försvarsministern. Dessa två fick meddelandet tre timmar efter första larmet om branden.²¹⁰ Det hade naturligtvis varit värdefullt med inövade rutiner för hur kontakt med de nationella ledarna skall tas vid kriser av denna karaktär.

Det är främst inom informations-spridningen som samverkan mellan offentliga aktörer och näringslivsaktörer syns. Detta är inte förvånande då det finns ekonomiska intressen för nyhetsförmedlare (näringslivsaktörer) att sprida informationen. Båda parter, såväl officiella aktörer som näringslivsaktörer, får dock fördel av ett sådant samarbete.

SAMVERKAN/SAMMANFATTNING

Samverkan mellan den offentliga sfären och näringslivet i samband med Göteborgsbranden är ringa. Ett exempel är dock när ett taxibolag på eget initiativ, via telefonsamtal med en privatperson på platsen, erbjöd sig att transportera skadade till sjukhus. Samverkan här uppstod på servicebolagets initiativ. Tre bussar rekvirerades också från Göteborgs lokaltrafik för att fungera såväl som transport som uppsamlingsplats. Initiativet att samverka i detta fall togs i det akuta skedet och beslutet togs av räddningsledningen.

210 Hagström och Sundelius.

Ett 20-tal telefoner lånades ut av Telia för att akutlokalerna skulle gå att nå. Tjänste- och tillverkningsföretaget Telia monterade även telefonjack i arbetslokalerna. Göteborgs-Posten och Arbetet tryckte tidningar, trots att det var helgdag, och dessa distribuerades så att gratisexemplar kunde hämtas på flera platser. Näringslivet initierade därmed samverkan. Detta initiativ togs av tidningsledningen. TV 3, TV 4 samt olika radiokanaler höll minnesstunder och efterlyste gärningsmännen. Dessa initiativ togs av näringslivet, men i övrigt var det till största delen initiativ från offentliga sektorn som ledde till spridning av information. Ett år senare delade McDonalds ut tre till fyra hundra måltidskuponger på årsdagen efter olyckan. Detta förväntades sannolikt visa ”goodwill”, d.v.s. utgöra positiv marknadsföring och ge ekonomisk vinning för företaget.

Utöver samverkan med näringslivet lånades telefoner ut på Statskontoret för samtal till anhöriga utomlands. Kommunstyrelsen beslutade även att bidra med gratis flygresor för anhöriga till Sverige från utlandet samt att bekosta hotellvistelser vid begravningar. I övrigt fanns det tydlig samverkan mellan olika offentliga parter, exempelvis mellan försvars- och frivilligorganisationer, såsom Röda Korset, Stadsmissionen, Hemvärnet, idrottsklubbar och Marinkommando Väst. Försvarsmakten avsåg att bistå med obegränsad hjälp

om sjukvården krävde det. Swedint bidrog även med personal till debriefing av landstingets personal i återuppbyggnadsfasen. Lokala föreningar anordnade t.ex. bussresor till olycksplatsen för att anhöriga skulle kunna bearbeta sin sorg, vilket kan ses som samverkan med sjukhusens arbete med eftervård och sorgehantering. Volvo Industribrandkår erbjöd sin hjälp och utrustning och frivilliga ungdomar bidrog t.ex. med att sopa golv i hallarna kring olycksplatsen i det akuta skedet. Även samverkan mellan andra offentliga aktörer var intensiv under krisen. Som exempel kan nämnas att samverkan mellan polis och sjukvård blev betydligt mer omfattande än förväntat till följd av anstormningen till sjukhusen. Slutsatsen av tidigare utförda utredningar är att samarbetet i brandkatastrofen fungerade väl, tack vare det redan upparbetade nätverket som fanns mellan politiker, föreningar, organisationer och medborgare i kommunen, men det fanns vissa brister i kommunikationen med t.ex. försvaret, kyrkan och nationella ledare.²¹¹ Man samverkade även, i begränsad omfattning, över nationsgränser då två skadade flögs till Bergen, Norge för vård.

Som helhet ser vi i detta fall att det nästan uteslutande är den offentliga sektorn som hanterar krisen. Det finns ett fåtal fall av samverkan mellan näringslivet och den offentliga sfären, men dessa är i det närmaste försum-

211 Hagström och Sundelius. Sid. 48.

bara. Det fanns inga näringslivsrepresentanter i beslutsgrupperna eller som ledare i krisen. Det var helt och hållet de offentliga aktörerna som formulerade om problemet. Det fanns inte några påtagliga konflikter mellan offentliga aktörer och näringslivsaktörer under krisen. Orsaken till den svaga samverkan är troligtvis att denna kris inte direkt involverar, eller drabbar, någon stark aktör inom näringslivet. Därmed är incitamentet svagt för att initiera samverkan från näringslivet; ingen tydlig ekonomisk förlust eller vinst stod på spel för näringslivsaktörer. Krisen drabbade inte heller direkt någon näringslivsaktörs anseende.

Göteborgsbranden är också ett mycket dramatiskt fall där många liv stod på spel. Det faller sig därmed naturligt att den offentliga sektorn är huvudaktören med sina erfarenheter som livräddare och räddningsledare. Näringslivets engagemang är emellertid ringa även i återuppbyggnadsfasen. Det kan tänkas att krishantering hade varit än mer effektiv om service eller material från näringslivet hade kunnat utnyttjas. Som exempel kan det tänkas att restauranger i området hade kunnat erbjuda förtäring till såväl de krisdrabbade som till räddningspersonalen. Likaså borde näringsverksamhet ha kunnat bidra med kunskap och mate-

rial om information och önskemål hade framförts.

Sammanfattningsvis var det sålunda den offentliga sektorn som ägde krisen och som var den agerande parten vid branden i Göteborg.

Kista elavbrott 2001

Nedanstående material är, där annat inte uppges, hämtat ur Edward Deverells publikation "The 2001 Kista Blackout: Corporate Crisis and Urban Contiguency".²¹²

BAKGRUND

Den 11 mars 2001 drabbades Stockholmsförortererna Kista, Tensta, Husby, Hägerstalund, Rinkeby och Akalla av strömavbrott. Även delar av Spånga, Vällingby och Bromsten förlorade strömtillförseln. Strömavbrottet var en följd av kabelbrand 300 meter in i en tunnel på Järvafältet där elbolaget Birka Energis matarledningar ligger. Kistas elförsörjning kommer från ett och samma håll och huvudkabeln och reservkabeln låg nära varandra i tunneln. Brandlarmet fungerade inte i tunnarna. 50 000 boende drabbades av strömlöshet i över 30 timmar.²¹³ Därtill drabbades Sveriges "Silicon Valley", det vill säga Sveriges mest informationstek-

212 Deverell, Edward (2003) *The 2001 Kista Blackout: Corporate Crisis and Urban Contiguency*, CRISMART, Stockholm: The Swedish National Defence College.

213 "Stora strömavbrott i Sverige", *SVT Nyheter*, 22 december, 2003:

<http://svt.se/svt/jsp/Crosslink.jsp?d=1804&a=155452> . Elavbrottet var upp till 37 timmar i vissa områden.

niskt täta distrikt, med bl.a. 11 500 anställda på Ericsson samt flera tidningstryckerier.²¹⁴ Ca 30 000 personer som arbetade i Kista drabbades. Det var inte bara elströmmen som försvann för de drabbade; vissa blev även utan vatten och det fasta telefonnätet, mobilnätet, fjärrvärmn och datatrafiken slogs ut. Delar av tunnelbanetrafi-ken upphörde dessutom.²¹⁵ Därtill drabbades även ambulansbeställningen. Detta är ett av de mest omfattande elavbrotten i Sverige²¹⁶ och miljardbe-
lopp gick förlorade.²¹⁷

I krisen var de främsta aktörerna inom näringslivet följande: *Birka Energi* AB var det energibolag som ansvarade för eldistributionen, d.v.s. att mata kablar till det drabbade området med el. Förutom el säljer detta bolag även värme, nät, gas, kyla, konsult- och servicetjänster.²¹⁸ Vid den aktuella tidpunkten var bolaget delvis kommunalägt – femtio procent ägdes av Stockholms Stadshus AB och femtio procent av Fortum AB. Det sistnämnda företaget är i sin tur en del av det finskägda energibolaget Fortum Oy.²¹⁹ Vid till-

punkten för Kista elavbrott 2001 var Birka Energi mitt i en ägarförändring då Stockholms Stadshus planerade att sälja sin del till Fortum. Ägarbytet skedde sedan i april 2002. Birka Energi äger tunnlarna som drabbades. *Birka Nät AB* är en underleverantör till Birka Energi AB och äger kablar samt hyr tunnlarna av Birka Energi. Reparationsarbetet under krisen utfördes av *Birka Service* som har ansvaret för underhåll och reparation av nätet.

Vid elavbrottet drabbades omkring 50 000 boende. *AB Svenska Bostäder* är den största bostadsägaren, med ca 9 000 lägenheter i området, affärscentra samt servicebyggnader. Även *AB Familjebostäder* i Järva m.fl. drabbades.

Cirka 700 företag och 30 000 anställda finns inom området. Bland annat finns där *Ericsson*, *Nokia*, *IBM*, *Taxi 020* (ett av landets största taxibolag),²²⁰ *Microsoft*, *Hewlett Packard*, *Tele2/Comviq* och *Skanska* (ägare av kontorsbyggnader). Även ett stort antal mindre butiker, matvaruaffärer, restauranger och bensinstationer drabbades.²²¹ De två tryckerierna *DNEX* och *Tid-*

214 Tamm, Gunilla, "Elavbrott lamslog Kista", *Kontakten*, Nummer 5, mars 2001:

http://www.google.se/search?q=cache:ELPECyCDbM0J:www.ericsson.com/about/publications/kontakten/ark/kont05_01/k05_05d.shtml+elavbrott+kista+2001&chl=sv&ie=UTF-8

215 "Strömlöst i Stockholm", *Expressen*, 010312.

216 Deverell, Edward (2003) *The 2001 Kista Blackout: Corporate Crisis and Urban Contingency*, CRIS-MART, Stockholm: The Swedish National Defence College.

217 "Den finansiella infrastrukturens sårbarhet: En omvärldsanalys med utgångspunkt i terrordåden i USA tisdagen den 11 september 2001", Finansinspektionen, 2001:5, 9 oktober, 2001.

218 "Allvarliga störningar i nordvästra Stockholm i samband med kabelbrand den 11 mars 2001: Ledning och samordning av stadens insatser" (2001) Stockholms Brandförsvär ledningsenheten, Stockholm.

219 Deverell, Edward.

220 "Elavbrottet: Taxiväxel brakade ihop", *Dagens Nyheter*, 010313.

221 "Elavbrottet: Ica slängde ruttan mat", *Dagens Nyheter*, 010313.

ningstryckarna drabbades. De trycker bland annat *Aftonbladet*, *Dagens Nyheter*, *Expressen*, *Helsingborgsbladet*²²² samt *Metro*.²²³ Teletrafiken i Sundbyberg, Jakobsberg, Danderyd och Bromma påverkades, liksom mobilnätet. *Telia* och *Europolitans* basstationer och delar av *Bredbandbolagets* verksamhet upphörde att fungera.²²⁴ *Stockholm Vatten* distribuerar vatten till över en miljon i Stockholm samt renar avloppsvatten. Under elavbrottet saknades dricksvatten i flera områden.²²⁵ Vidare påverkades tunnelbanan: *Connex Tunnelbanan AB*, den blå linjen mellan Akalla/Hjulsta och Västra skogen, stod delvis stilla.²²⁶ Elavbrottet drabbade skolor, till exempel Akallaskolan. Likaså påverkades äldreboenden; elavbrottet drabbade ”1 000-tals åldringar”.²²⁷

Följande offentliga aktörer fanns representerade i krisen. *Stockholms Brandförsvär* har huvudansvaret för brand- och räddningsarbete i Stockholm och spelade en viktig roll i krisen. *Stockholms stad* var påtagligt involverad i krisen. *Kista stadsdelsförvaltning* var alldeles särskilt drabbat, liksom *Spånga-Tensta* och *Rinkeby stadsdelsförvaltning*.

BESLUTSENHETER

Analysens första uppgift är att identifiera beslutsenheterna. I Kistafallet fanns det flera olika beslutsenheter. De mest centrala var:

Birka Energi, Birka Nät och ABB
Stockholms stads samverkansgrupp
Kista stadsdelsförvaltning
Brandförsvaret
Företag (bl.a. Ericsson och DN)

En krishanteringsgrupp etablerades av Birka Energi med en kärna på fyra personer. Denna grupp utökades sedan vid behov. Vid dess första möte aktiverade Birka Energi sin beredskapsplan. Gruppen samlades regelbundet för att samordna, diskutera och ta beslut. Den operativa ledningen och ingenjörernas position stärktes under krisen och dessa tog hand om den löpande operativa verksamheten. Underleverantören Birka Nät aktiverade sin krisberedskapsplan och därmed kallades regionsledningen för företaget in.

Det första beslutet togs av Birka Energi på egen hand. Beslutstillfället inföll när Birka Energi fick indikation på att ett fel uppstått i Akallatunneln den 11 mars klockan 04:21. Situationen betecknades inte som en extraordi-

222 ”Elavbrott lamslår förorter”, *Helsingborgsbladet*, 2001-03-12.

223 ”Elavbrottet: DN kom ut trots strömlöst tryckeri”, *Dagens Nyheter*, 020312.

224 ”Den svarta måndagen i Kista”, *Computer Sweden*, 2001-03-14.

225 ”Strömlöst i Stockholm”, *Expressen*, 010312.

226 ”Kabelbrand drabbar Stockholmspressen”, *Svenska Dagbladet*, 2001-03-12.

Connex driver kollektivtrafik på entreprenad åt länsstrafikbolag, kommuner och landsting i Sverige. Connex Sverige ägs av den internationella Connexgruppen.

http://www.connex.info/ConnexTemplates/Page_____2953.aspx

227 ”Strömlöst i Stockholm”, *Expressen*, 010312.

när händelse utan enbart som ett tekniskt problem. Företaget skickade ut servicepersonal för att åtgärda problemet. Denna procedur upprepades vid två tätt påföljande tillfällen då felindikation uppgavs. Till en början var därmed Birka Energi huvudbeslutsstagare.

Till följd av mycket begränsad information uteslöts det osannolika, d.v.s. att alla kablar kunde ha förstörts i branden. I det mycket stressade initialstadiet gick Birka Energi ut med felaktig information och en alltför optimistisk beräkning rörande när elen skulle vara åter.

Ett annat mycket viktigt beslut i krisen handlade om prioriteringar. Experter som hade inspekterat tunneln hade meddelat att det fanns en möjlighet att reparera två av kablarna utan att flytta dem från tunneln. En sådan reparation skulle dock vara riskfylld. Om det lyckades skulle emellertid elen vara åter inom sex timmar. Efter långa och intensiva diskussioner beslutade Birka Energi, med chefen för nätdriften i spetsen, att anta denna lösning. Företagets krisgrupp informerades och inga invändningar framfördes. Experter (ingenjörer från ABB) hade stort inflytande på detta beslut. Diskussionen fördes i en liten grupp och beslutet togs i denna lilla grupp. Beslutet var delvis även baserat på privata aktörers agerande då dessa började se de ekonomiska effekterna av elavbrottet. Birka

Energi kände sig tvingade att reagera snabbt. I beslutstagandet hade operativa experter stort inflytande och beslutet togs i en liten grupp.

Till en början var Birka Energi ensam beslutsfattare. Dess krisgrupp var flexibel med en kärna bestående av den verkställande styrelsen, och gruppen utökades med expertis efter behov. Ingenjörerna hade stort inflytande i krisgruppen. Birka Energis ledning var operativ i sitt agerande. De förslag som lades fram av Birka Energis operationsledare antogs utan förevändningar av krisgruppen och beslutet togs därmed i en mycket liten grupp.

Nästa beslut fattades av en säkerhetsvakt som klockan 07:00 skickade ut larm om brand till Birka Energis driftcentral och till brandförsvaret. Vid denna tidpunkt var tunneln utanför Birka Energis kontroll och ansvaret lades tillfälligt över på *brandförsvaret*, som då stod inför en mängd olika operativa beslut så som hur elden skulle angripas. Kista brandstation är geografiskt närmst och där tog man på sig uppgiften att gå in i tunneln. När beslutet att förstärkning behövdes från ytterligare en station togs, var det Vällingby brandstation som ryckte in. Det ansågs dock fortfarande vara en "vanlig brand".²²⁸ Brandchefen begärde att representanter från såväl polisen som Birka Energi skulle närvara i räddningscentralen.

228 Birka Energi hade dock ett fortsatt ansvar som ägare till tunneln och organiserade snabbt en grupp med operativ personal.

Stockholms stads samverkansgrupp var ett centralt forum för koordinering av Stockholms stads agerande vid krisen. Samverkansmöten arrangerades vid räddningscentralen, Johannes Brandstation, enligt tidigare beslut i Brand- och räddningsnämnden. Möten med Stockholms stads samverkansgrupp hölls vid fem tillfällen. Gruppens möten hade som uppgift att såväl informera deltagarna som att fungera som beslutsforum. Deltagare i dessa möten var delvis förutbestämda i stadens krisplanering. Bl.a. skulle Stockholms stadsdirektör samt en person underordnad denne delta. Även brandchefen och Stockholms stads informationschef skulle delta i gruppens möten. Övriga deltagare skulle enligt planen kallas in efter hand. I detta fall var det tydligt att stadsdelsdirektörerna skulle delta. Mellan 8 och 13 personer deltog i de löpande mötena. De deltagande var Stockholms stadsdirektör, representanter från Birka Energi, räddningsmanuskap inklusive brandchefen och brandkårens informationschef, stadsdelsrepresentanter från Kista, Rinkeby och Spånga-Tensta, Stadshusets information, Stockholm Vatten, Stockholmspolisen, representanter från försvaret, länsstyrelsen, SOS Alarm, socialtjänsten, Connex, Svenska Bostäder och AB Familjebostäder. Stockholms stads samverkansgrupp var en nybildad grupp. Det fanns inga helt tydliga ledarstrukturer i gruppen vilket får den att likna en tillfällig gruppuppställning. Gruppen sammanträdde dock så pass många gånger att en struktur framarbetades.

Brandchefen var i huvudsak ansvarig för att kalla till samverkansmötena men vissa initiativ kom även från övriga medlemmar inom brandförsvaret och Stockholms stadsdirektör. Brandchefen hade kontaktat de flesta parterna i samverkansgruppen, bland annat finansborgarrådet Carl Cederschiöld och Stockholms stads informationsledare. Kontakten med högre politiska ledare hölls av stadsdelsdirektören.

Under processens gång utbyttes mötets deltagare då inte alla kunde delta vid varje tillfälle. Det är tänkbart att om gruppen hade varit intakt vid varje mötestillfälle så hade gruppen kunnat vara mer effektiv. Det är även möjligt att informationsspridningen i så fall hade förbättras till stadsdelarna. I efterhand har kritik riktats mot urvalet till gruppen. Såväl Ericssons ledare som Företagarföreningen i Husby har uttryckt sin besvikelse över att de utslöts ur informationsledet då de inte var inbjudna till mötena.

Samverkansgruppen är ett mycket påtagligt exempel på samverkan mellan offentlig sektor och näringslivssektor. Vid mötena var flera olika typer av organisationer representerade. Stadsdelsförvaltning, privata eller delvis privata företag och operativa ledare fanns representerade i gruppen. Det finns klar risk med detta då olika organisationskulturer kan krocka och orsaka konflikter. Enligt Deverells analys utföll samarbetet dock mycket väl. Krisarbetet fortsatte i samförstånd. Röstning blev t.ex. aldrig aktuell. Samarbete, snarare än konflikt, präglade arbetsgruppen.

Representanter från *stadsdelsförvaltningarna* från Kista, Rinkeby och Spånga-Tensta träffades separat för att diskutera tillvägagångssätt för att säkra invånarnas säkerhet. *Rinkebys stadsdelsnämnd* aktiverade sin krisplan och i deras möte deltog sex nyckelpersoner. Man hade vissa svårigheter att nå beslutsfattande funktioner vid krisens inledning. Rinkebys stadsdelsdirektör var på semester utomlands och i hans ställe kontaktades stadsdelens ledare i kris och direktören för socialtjänsten. När stadsdelsdirektören avbrutit sin resa och återkommit till Sverige skickades de två övriga ledarna hem för att få sömn.

Spånga-Tensta stadsdelsnämnd etablerade ett krishanteringshögkvarter med en krisgrupp på 15 personer som konstant var bemannad. Krisgruppen tillsattes två timmar efter den andra presskonferensen som hölls av Birka Energi. Inom Spånga-Tensta öppnade man på flera ställen lokaler där information, hjälp och kokmöjligheter erbjöds. Stadsdelsnämnden gav även personal i uppgift att dela ut filter, stearinljus och mat till äldre.

Beskedet om elavbrottet nådde stadsdelschefen i *Kista* klockan 10:30. Stadsdelsdirektören begav sig till Husby Träff, träffpunkten för boende. Han tog på egen hand Kista stadsdelsförvaltnings beslut att i första hand prioritera omsorg för äldre och i andra hand hantera övriga allmänhetens säkerhet. Kista stadsdelsförvaltning aktiverade tidigt sin krisplan så snart att det stod klart att avbrottet inte skulle vara

avhjälp omgående. När den andra beräkningen för när elen skulle vara tillbaka blev känd utökades krisgruppen, som dittills bestått av tre personer, med ytterligare personer.

Vad det gäller *näringslivet* fanns det i denna kris, utöver Birka Energi, ett flertal berörda. Företagen hade sinsemellan ingen enad handlingsplan i krisen och samarbetet dem emellan var i det närmaste obefintligt enligt Deverell. Det är därmed min tolkning att näringslivsrepresentanterna på så sätt gick miste om möjligheter att påverka. En större grupp kan avsevärt öka inflytandet och få gehör för kraven som ställs. Informationen till företagen varierade och saknades helt i vissa skeden. Detta var till påtaglig nackdel för företagen då de var beroende av korrekt och tillräcklig information för att själva kunna ställa diagnos och utforma en handlingsplan.

Ericssons verksamhet i krisen hade fram till klockan 15:30 letts av säkerhetschefen. När han, via en kollega som i sin tur fått informationen via radion, fått veta att elavbrottet skulle dra ut på tiden, intensifierade säkerhetsledaren krishanteringen. Han kallade in Ericssons krisgrupp för ett möte. Man beslutade att de anställda skulle stanna hemma från arbetet påföljande dag. Det var dock inte helt enkelt att nå ut till alla 11 500 anställda, men via media lyckades Ericsson förmedla budskapet till merparten. Även företagets hemsida informerades om beslutet. Försök till samverkan fanns då Ericsson

kontaktade Birka Energi för att få tillgång till information.

IBM och *Microsoft* följde Ericssons exempel och beslutade att de anställda skulle stanna hemma från arbetet under måndagen.

DNEX aktiverade inte sin krisplan initialt. Man ansåg det troligt att elför-
sörjningen skulle vara tillbaka inom ett par timmar. *DN:s* ledare för tryckeri och distribution kontaktade ledaren för transport. Ett improviserat möte hölls med chefsredaktören, representanter från produktionsteamet, distributions-
teamet och nyhetsredaktionen, för att informera berörda parter. *Tidningstryck-
arna* hade inget reservsystem för liknande situationer då de fått löftet av Birka Energi att det fanns två matarledningar till tryckeriet.

AB Svenska Bostäder aktiverade en förberedd krisgrupp. Denna grupp besökte områdets äldreboenden för att bl.a. kontrollera temperaturen i husen innan man fick tillgång till reservgeneratorer. *AB Familjebostäder* i Järva hade ingen handlingsplan för kriser, men arbete startade omgående för att arbeta fram en plan.²²⁹

Sammanfattningsvis är Stockholms stads samverkansgrupp den beslutsgrupp inom vilken samverkan mellan näringsliv och offentliga sektorn är tydligast. Här finns representanter från flera aktörer såväl från näringslivet som från den offentliga sektorn. Arbetet i

gruppen har rapporterats fungera mycket väl parterna emellan.

LEDARSKAP

Den första ledarskapskonstellationen, förutom Birka Energis initiala beslutsfattande, fanns inom *brandmännen* på plats. Denna grupp leddes såväl symboliskt som operativt av räddningsledaren. När branden var släckt lämnades ansvaret åter över till Birka Energi, som äger tunneln. När det framkom att avbrottet skulle bestå en längre tid än beräknat började brandkåren utöva ett mer strategiskt ledarskap tillsammans med Stockholms stad. Ledarskapet baserades på formella kontakter och kanaler med tydlig agenda. Inga märkbara ledarskapsproblem har rapporterats.

Vid första sammankomsten av *Stockholms stads samverkansgrupp* var det ännu inte fastställt vem som skulle leda mötet. Stockholms stads ledare och brandchefen delade på ledarskapet och ledarskapet var i sin tur formellt. Ledarpositionerna gick därmed till aktörer från den offentliga sektorn. Det rapporterades inga ledarskapsproblem eller konkurrensförhållanden. Deverell betonar hur väl gruppdeltagarna åsidosatte personliga intressen och istället samarbetade för att lösa krisen.

Birka Energi har kritiserats för att inte varit synlig för allmänheten. Företaget anses av kritiker till alldeles för stor del ha fokuserat sina ansträng-

229 "Allvarliga störningar i nordvästra Stockholm i samband med kabelbrand den 11 mars 2001: Ledning och samordning av stadens insatser" (2001) Stockholms Brandförsvär ledningsenheten, Stockholm. Sid. 23.

ningar på det operativa agerandet på plats. Det verkar som om Birka Energi undervärderade betydelsen av symboliskt ledarskap under krisen. Dock var strategin för Birka Energis deltagande i Stockholms stads koordinationsgrupp, att sprida information såväl till den egna gruppen som till allmänheten, lyckad. Birka Energi skickade även två representanter till Husby Träff för att intervjuas i TV. Ledarskapet var såväl formellt, via styrelsen, som informellt, via ingenjörerna som även de fick stort inflytande.

I ledarskap på distriktsnivå var organisationen formad i pyramidform med stadsdelsförvaltningarna i topp. *Kista stadsdelsnämnd* deltog i de två första koordinationsmötena på Johannes Brandstation. Ledarskapet innebar inte enbart att ge order utan även att information utbyttes ömsesidigt. Strategin var att hålla ledarskapet nära de drabbade individerna för att på så sätt inge mod. Däremot hölls Kistas krisgrupp sina krismöten i avskildhet. Gruppens medlemmar var emellertid mestadels anträffbara i Husby Träff. Politiskt valda personer fanns med i bilden som iakttagare. Ingen reell makt delegerades till de politiskt valda observatörerna.

Ledarskapet för *Rinkebys stadsdelsnämnd* förändrades ett antal gånger under tiden. Stadsdelschefen var på semester då branden inträffade så den verkställande makten tillföll krishanteararen och direktören för socialtjänsten enligt hierarkin. Stadsdelschefen avbröt semestern och intog positionen som ledare den andra dagen. Han skickade

hem de två tidigare ansvariga som båda dittills hade varit i ledande positioner. Detta kan ses som ett inte helt riskfritt beslut till följd av att kontinuiteten bryts. De två hade dock arbetat hela natten och risken för misstag ökar självklart med stress och sömnbrist.

Det var i stort formella ledarskanaler som användes. I ett fåtal fall togs beslut ad hoc och vid ett par tillfällen var det endast en person som fattade beslut. Såväl operativt ledarskap, t.ex. hur utdelning av information skulle utföras, som strategiskt ledarskap, då ledarna mötte allmänheten i Husby Träff, utövades. Det fanns till synes inga konflikter eller konkurrensförhållanden gällande ledarskapet i krisen. Även i samverkansgruppen, där såväl offentliga aktörer som näringslivsaktörer fanns representerade, har rapporterats fungera friktionsfritt.

ORGANISATORISKT PROFIL- SÖKANDE/REVIRBEVAKANDE KONKURRENS OCH KONFLIKTER

Revirbevakande konkurrenssituationer inom organisationerna har ej iakttagits under krisen. Det utesluter dock inte att sådana faktiskt existerade. Det fanns dock synliga intressekonflikter mellan organisationer vid vissa tillfällen under krisen.

En värdekonflikt uppstod så tidigt som under släckningsarbetet. Konflikten gällde brandmännens säkerhet som ställdes i motsats till behovet att minska samhällsskadan. Det fanns risker med att gå in i tunneln då branden var

ovanligt svårnådd. Brandmännen åtar sig risker i arbetet när det gäller att rädda liv, men inte då det gäller att förhindra materiella skador. Det gavs tvektidiga budskap till brandmännen huruvida det fanns risk för elchock från kablarna. Detta ledde till oro bland brandmännen. Räddningschefen framförde önskemålet att strömmen skulle brytas för att inte äventyra några liv. Detta motsatte sig Birka Energi då ytterligare 80 000 människor då skulle bli utan ström. Vidare skulle företaget Ericsson bli strömlöst i det skedet. Räddningschefen beordrade då att elen skulle stängas av först när släckningsarbetet skulle utföras i stället för vid rekognosering av branden. Birka Energi var inte nöjd med detta. De försäkrade att ingen risk för elchock fanns vid släckningsarbetet. Birka Energi och brandchefen kom dock slutligen överens om att Birka Energi skulle bryta strömmen så fort brandmännen funnit branden och skulle påbörja släckningsarbetet. Denna konflikt stod, som framgår, mellan en offentlig part och en näringslivsaktör.

En intressekonflikt mellan stadsdelsförvaltningarna och Stockholms stad uppstod rörande tillgång till stadens generatorer. Denna konflikt berörde därmed två offentliga aktörer. Stadsdelsförvaltningarna hade känslan av att de behövde söka hjälp hos grannkommuner då hjälp från staden uteblev. De hade förväntat bättre stöd från staden. Såväl Järfälla som Sollentuna lånade ut generatorer till Kista för att kunna förse möteslokalen Husby Träff med el. Det

ansågs dock inte helt lämpligt att fråga grannkommunerna om hjälp istället för att få resurser från sin egen kommun. Det visade sig senare att brandkåren hade överskott av generatorer vilka aldrig kom till användning. Även Stockholms stad hade generatorer som inte användes. De olika stadsdelarna har kritiserat Stockholms stad för att man inte informerat dem om tillgång på utrustning. Stockholms stad å andra sidan ansåg inte att stadsdelarna hade anmält sitt behov av generatorer utan istället hade hävdade att situationen var under kontroll och att inga fler generatorer behövdes. Meningsskiljaktigheter har sålunda uppstått och Kistas ledare ansåg att denna konflikt hade kunnat undvikas genom att fler experter, exempelvis experter på bostäder och skolor, hade deltagit i stadens samverkansgruppmöten.

Det fanns även meningsskiljaktigheter mellan de offentliga parterna Stockholms stad och stadsdelsnämnderna rörande användande av hemvärnet för att dela ut mat i drabbade områden. Sådant förslag gavs av stadsdelsnämnderna, men stoppades av Stockholms stad med argumentet att detta skulle signalera att krisen var större än den faktiskt var och för att deras närvaro kunde ses som skrämmande för vissa grupper i samhället. Det har senare framförts att avslaget var en följd av att försvaret ville ha ersättning för arbetet. Hemvärnet kallades dock in senare i krisen för att leverera mat. Vid denna senare tidpunkt fanns det emellertid inga tecken på att deras närvaro ver-

kade skrämna någon eller öka krisen. Det är därmed min tolkning att det är möjligt att ekonomiska värderingar delvis styrde Stockholms stads beslut att inte använda sig av Hemvärnet.

Ytterligare meningskiljaktigheter uppstod mellan de båda offentliga aktörerna Stockholms stad och stadsdelarna. Denna gång rörde det sig om brottsbekämpning. Kistas stadsdelschef ansåg att det lokalt fanns behov av extra polisinsatser under krisen. Han ansåg dock inte att han fick någon respons i detta ärende från staden. Privata företag, såsom Ericsson, kallade in extra säkerhetsvakter på eget initiativ.

Då det fördes på tal att dirigera om el från tunnelbanan till strömlösa distrikt uppstod en tydlig värdekonflikt, och SL/Connex²³⁰ reagerade kraftigt. Beslut behövde tas rörande vem som skulle få tillgång till det begränsade antalet extrageneratorer. Vid det första samordningsmötet inom Stockholms stad presenterade Birka Energi idén att dirigera om elen från tunnelbanan till delar av övriga området. Birka Energi hade inte någon förpliktelse att förankra sina beslut hos kommunens representanter, men ansåg att Stockholms stads ledning skulle få en möjlighet att yttra sig i ärendet. Connex/SL var, inte förvånande, emot förslaget. Förslaget ansågs dock vara intressant av övriga medlemmar och det skulle tas upp igen på nästa samordningsmöte då man råd-

slog med finansborgarrådet Carl Cederschiöld. Detta var det enda strategiska beslutet som behandlades av Stockholms stads valda politiker och det var, i detta fall, endast Cederschiöld som konsulterades. Birka Energi nådde ingen överenskommelse med Connex/SL. Cederschiöld ansåg att överföring av ström från tunnelbanan inte var en bra idé då det skulle kunna medföra att invånarna kände sig isolerade. Det var därmed en person, Cederschiöld, som slutligen avgjorde frågan. Det var dock långt ifrån alla som var nöjda med detta beslut. Affärsinnehavare var frustrerade över att inte alla tänkbara sätt för att bidra med el till deras verksamhet hade utnyttjats. Denna konflikt rörde två näringslivsrepresentanter, Connex/SL och Birka Energi.

Den mest långdragna värdekonflikten uppstod efter att elen var återställd, d.v.s. i den återuppbyggande fasen. Konflikten gällde huruvida affärsinnehavare skulle ersättas för sina förluster under elavbrottet. Birka Energi informerade via media att de skulle följa gällande lagar. Försäkringsbolagens kriterier för ersättning uppfylldes inte då tiden för elavbrottet var för kort. En tvist mellan affärsinnehavare och Birka Energi inleddes. Det beslutades att enbart privatpersoner skulle få ersättning, medan företag fick ansöka om ersättning hos sina respektive försäkringsbolag. Detta beslutades trots ris-

230 SL är statsägd kollektivtrafik och är del av AB Storstockholms Lokaltrafik. Connex sköter tunnelbanesystemet sedan 1999. Connex ägs av det subventionerade fransägda medie- och kommunikationsbolaget Vivendi Environment.

ken för Birka Energi att förlora sitt goda anseende. Även denna intressekonflikt stod mellan näringslivsrepresentanter.

Det fanns som synes ett antal intressekonflikter mellan olika organisatoriska parter under och efter krisen. Konflikter var mest tydliga i den operativa fasen av krisen. Konflikter uppstod i flesta fall mellan två offentliga aktörer, därefter var antalet konflikter näst mest frekvent mellan två aktörer inom näringslivet och minst antal konflikter uppstod mellan offentliga aktörer och näringslivsaktörer.

PROBLEMFORMULERING

Birka Energi AB var den aktör som initialt definierade situationen. Företaget graderade först problemet som ett enkelt tekniskt fel. Stor tillit till det elektroniska nätverkssystemet bidrog till denna tolkning. Först när Birka Energis vakt, vid sin tredje inspektion, fann rök omdefinierades problemet från tekniskt fel till möjlig brand.

Under släckningsarbetet, när det stod klart att flera förorter stod utan el, var det Birkas Energis uppfattning att det enda som krävdes för att återfå strömförsörjningen var ett par reparationer. Händelsen definierades då av Birka Energi som en extraordinär situation, men inte som en fullskalig kris-situation.

När Birka Energi fått tillgång till fotografier av kablarna i tunneln omvärderades problemet. Det stod nu klart att reparationsarbetet skulle bli komplicerat. Reservdelar skulle skickas

från södra Sverige och den ursprungliga tidsramen skulle inte hålla. Beslutstagare inom Birka Energi uttryckte ett nytt problem efter en muntlig rapport från, och efter ett visst inflytande av, ABB. Nu framfördes formuleringen att elavbrottet kunde bestå i ett par dagar. Det var en mycket liten grupp inom Birka Energi som redovisade en ny kalkyl för när elen sannolikt skulle vara tillbaka. Detta var den första problemformuleringen som faktiskt tog hänsyn till vidden av avbrottet. Detta tvingade även övriga berörda parter att förändra sina ursprungliga prognoser vilka i sin tur baserades på Birkas Energis kalkyl.

Då ABB:s experter såg att det fanns en annan, mer temporär, lösning i form av skarvning av de skadade kablarna, uppstod ytterligare en förändring i problembeskrivningen. Denna lösning innebar att elavbrottet kunde vara avhjälp till kvällen. Denna nya lösning förespråkades till stor del till följd av att drabbade parter uttryckt sin frustration och att krav på ekonomisk kompensation hade förts på tal. ABB hade därmed ett visst inflytande på Birka Energis problemformulering.

Det fanns klara skiljaktigheter mellan hur berörda stadsdelsaktörer och hur aktörer från Stockholms stad formulerade problemet. Kistas stadsdelsförvaltning tolkade situationen som en fullskalig kris, emedan Stockholms stad å andra sidan initialt inte bedömde tillståndet som fullt lika allvarligt. Det tolkades som en allvarlig situation, men inte en kris. Därmed ansågs situationen av Stockholms stad inte tillräckligt all-

varlig för att sammankalla krisgruppen, vilken utgjordes av politiska tillsatta ledare, men tillräckligt allvarlig för att kalla in stadens högsta tjänstemän. Detta ledde till att staden intog en ”vänta och se-inställning”, medan mer utsatta parter, såsom Birka Energi och stadsdelsförvaltningarna, reagerade mer aktivt.

Näringslivsrepresentanten Birka Energi, med visst inflytande från ABB, var den part som genomgående formulerade problemet och var även den part som upprepat omformulerade problemet och skapade dess ramverk. Ingenjörer inom Birka Energi hade stort inflytande och man förlitade sig på deras kunskap. Det var därmed främst en näringslivsaktör, utan påverkan från den offentliga sfären, som definierade graden av krisen.

INFORMATIONSHANTERING

Birka Energi var den ledande strategiska aktören genom hela krisen. Det var även tydligt att Birka Energi hade den väsentliga expertisen. Företaget hade kontrollen över tidsschemat samt var den part som kontrollerade nödvändig information, vilket i sin tur övriga parter var beroende av för att kunna ta strategiska beslut. Ett slags informationsmonopol uppstod därmed och då andra parter var beroende av Birka Energis information skapades risk för konfliktsituationer.

Birka Energi skickade informatörer och operationsledare till media, främst Radio Stockholm, som blev den huvudsakliga källan för information till allmänheten. Det var därmed till stor del på näringslivets initiativ som information spreds via Radio Stockholm. Kanalen sände, utöver sin ordinarie nyhetsrapportering, information om situationen. De kunde dock endast rapportera till klockan 02:30. Därefter gick ansvaret över till Sveriges Radio. Detta då Radio Stockholm inte var bemannad nattetid. Svårigheter uppstod till följd av att stadsdelsförvaltningen hade bildat en informationskedja inom Radio Stockholm som fungerade väl. Nu innebar det att de var tvungna att etablera nya kontakter under tiden radiostationen var obemannad. Även lokaltidningen Mitt i Spånga-Tensta bistod med hjälp att få ut information.²³¹ Här ser vi ett tydligt fall av samverkan mellan olika aktörer med målet att få till stånd informationsspridning. Incitamentet för lokaltidningen var troligtvis delvis ekonomiskt intresse.

Vid första uttalandet gjorde Birka Energi misstaget att inte ta med värsta tänkbara scenario i kalkylen, d.v.s. att alla kablarna hade brunnit. Birka Energi hade, innan strömmen bröts vid släckningsarbetet, fått indikation på att alla tre 33 kW-kablarna var skadade. Dock fanns indikationer på att endast

231 ”Allvarliga störningar i nordvästra Stockholm i samband med kabelbrand den 11 mars 2001: Ledning och samordning av stadens insatser” (2001) Stockholms Brandförsvar ledningsenheten, Stockholm.

en av 110 kW-kablarna var skadade. Detta ingav hopp och man meddelade att elavbrottet snart skulle upphöra. Detta överoptimistiska besked gick Birka Energi ut med i pressmeddelande, vilket sedan även meddelades i Radio Stockholm. Den första rapporten nästa dag innebar att arbetet skulle pågå till kvällen. När själva släckningsarbetet var klart informerade Birka Energi åter i radio att elen skulle vara tillbaka samma kväll. När ABB:s personal inspekterat skadorna i tunneln insåg man dock att den ursprungliga tidsplanen var ohållbar. Efter en intensiv debatt mellan Birka Energi och ABB sattes en ny deadline. ABB:s uppskattning var att arbetet skulle ta ca fyra till fem dagar. Detta var något som Birka inte kunde acceptera. En ny deadline för att återfå elen sattes till om minst två dygn, vilket också meddelades till pressen. Birka Energi informerade allmänheten via Radio Stockholm att arbetet med att få tillbaka elen skulle ta längre tid. Det skulle dock visa sig att denna senare prognos var överdrivet pessimistisk. När ABB:s experter sedan fann en lösning på kabelproblemet, vilken avsevärt förkortade tiden för elavbrottet, informerades Birkas krisgrupp omedelbart och en presskonferens hölls där det nya läget redovisades. Ytterligare en halvtimme efter presskonferensen meddelade Radio Stockholm de nya utsikterna. Birka Energi kallade till ny presskonferens och informationen därifrån kunde nås via fax, radio och Internet. Utöver presskonferenserna uttalade sig även

Birka Energi i media vid olika tillfällen, man uppdaterade hemsidan och lade ut en länk till Stockholms stads hemsida. När elen var åter, två dagar senare, fanns det risk för överbelastning av elnätet. För att undvika detta höll Birka Energi ytterligare en presskonferens för att informera allmänheten om det nya läget och riskerna med överbelastning.

Brandchefen ansvarade för presskonferenserna och representanter från Stockholms stad, polisen, Stockholm Vatten, flera stadsdelsförvaltningar och SOS alarm var närvarande. Detta ger en bild av samverkan mellan olika grupper. Såväl lokala som nationella medier var på plats. Vid Stockholms stads samordningsgrupps andra möte beslutade gruppen att all information skulle passera via gruppen.

Eftersom brandkåren ledde samordningen i krisen föll det sig naturligt att även denna aktör spelade en huvudroll som informatör till allmänheten. Det fanns dock ett par svårigheter; brandkårens informationsavdelning var underbemannad och telefoninformationen var otillräcklig. Det var svårt att komma fram på deras informationslinjer som var under starkt tryck. Därtill hade brandkåren bristande rutin på att hantera information till allmänheten.

I det multikulturella samhället kan kommunikation vara svår att förmedla. Informationsledarna prioriterade att snabbt ge information på svenska snarare än att översätta informationen till olika språk. Radio Stockholm, som var en av huvudkällorna för informations-

spridning, förmedlade enbart upplysningar på svenska. En orsak till att kommunikationen i huvudsak var på svenska var för att man ville undvika missförstånd och förvanskning av informationen, vilket sades kunna öka med översättning. Man anlät dock senare i krisen översättare och information lämnades på flera språk. Det fanns emellertid en risk att en del invandrare inte nåddes av informationen till följd av språksvårigheter. Stadsdelsförvaltningarna var de som bäst lyckades nå invånarna på deras egna språk. Exempelvis utrustades stadsdelsförvaltningens bilar med högtalare och åkte runt i Husby för att informera boende. Informationen framfördes på farsi, somaliska och tigrinja.

Även i Kista gjordes stora ansträngningar för att nå ut till allmänheten. Kista stadsdelsförvaltning tryckte upp flygblad och delade ut dem i postlådor. Även brandkåren tryckte upp flygblad som man delade ut med hjälp av bostadsföretag och Connex/SL. Connex/SL blev även instruerad av brandkåren att informera via högtalarna i tunnelbanestationer. Anställda vid AB Svenska Bostäder delade vid sjutiden på måndagsmorgonen ut material, tryckt av brandkåren, till de boende för att informera om situationen. Ytterligare information till hyresgästerna rörande mathållning och sophantering förbereddes. Även AB Familjebostäder delade ut information som tryckts upp av brandkåren. Flygblad delades ut i de boendes brevlådor i Rinkeby stadsdel. Det var dock, trots alla ansträngningar,

svårt att nå personer som stannade kvar i sina lägenheter.

I stort anser Deverell att den offentliga såväl som den interorganisatoriska informationshanteringen fungerade väl i krisen. Det finns dock några brister som t.ex. när brandmännen hade avslutat släckningsarbetet. Vid denna tidpunkt undlät Birka Energi att centralt informera brandkåren om skadornas omfattning. Till följd av kommunikationsbristen gick värdefull tid förlorad. Det kan tänkas att Birka Energi inte var medveten om brandkårens roll i olika situationer. Detta kan i sin tur bero på bristande kontinuerlig information från brandkåren till företaget, såsom Birka Energi, innan kriser uppstår.

Det fanns även andra svårigheter rörande informations-spridning till företagare. Information huruvida el skulle omdirigeras från tunnelbanan till annan verksamhet kom aldrig fram till Ericssons säkerhetsledare. Detta trots att huvudföreståndaren för Ericsson Radio Systems varit i kontakt med Birka Energis vice VD och denne lovade Ericsson högsta prioritet på information. Även kommunikationen till tidningsförlagen gick trögt. Trots att kontakt mellan DN och Birka Energi togs tämligen tidigt så gick fortsatt kontakt dem emellan mestadels via DNEX, ombud för tryckeriet. DNEX, som en av Birka Energis största kunder, fick i sin tur speciell favör av Birka Energi genom att få tillgång till ett direktnummer till Birka Energis ledningscentral. DNEX och Birka hade tät kontakt under hela krisen. Även Stock-

holm Vatten hade önskat ha direktkontakt med Birka Energi de första timmarna under elavbrottet, men fick ej möjlighet till det. Det har visat sig att Birka Energis kontakt med företaget sålunda inte var helt konsekvent. Det är kanske inte förvånande att kontakten med DNEX prioriterades före kontakten med tidningsförlagen, då DNEX är förstahandskund. Det är dock min tolkning att krishantering skulle lyckats bättre om ett större antal företag hade fått tillgång till direktinformation under krisens gång.

Informationen till allmänheten anses generellt ha varit framgångsrik. Även den offentliga sektorn fick information genom Stockholms stads samverkansgrupp. I denna grupp fanns några av de aktörer från näringslivet som drabbades av elavbrotten. Många drabbade näringslivsaktörer blev dock informerade enbart via radion. Detta var som nämnts en brist som kunde ha undvikits med direktkontakt och som i sin tur eventuellt hade lett till ökat samarbete, flexibla lösningar och eventuellt minskad frustration.

SAMVERKAN/SAMMANFATTNING

Birka Energi, huvudaktör innan krisen och representant för näringslivet, var beroende av offentliga aktörer såsom Stockholms stad, stadsdelsförvaltningarna och brandkåren för att bekämpa krisen och minska skadorna. Situationen var dock väsentligen Birka Energis egen "show". Birka Energi hade till stor del monopol på information och expertis. Detta ledde till att andra parter blev

mycket beroende av Birka Energis prognoser för att själva kunna skapa strategier. Såväl offentliga aktörer som näringslivsaktörer hamnade i beroendeställning av Birka Energi på fler sätt än genom beroendet av elleverans.

Radio Stockholm hade en mycket viktig roll som förmedlare av information, men trots att mycket resurser sattes in på att förmedla information fanns det brister. Det var tydligt att parter som var beroende av information för att i sin tur kunna forma en strategi, såsom Stockholm Vatten, inte fick tillgång till direktkontakt. Olika företag fick olika möjligheter till informationskanaler. DNEX fick t.ex. hög prioritet och Birka Energi hade tät kontakt med tryckeriet genom krisen. Ericsson å andra sidan fick inte samma möjlighet trots aktiv kontakt från Ericsson i början av krisen och trots löfte från Birka Energi enligt Deverell. Det är min tolkning att det är möjligt att effektiviteten skulle ha kunnat öka med hjälp av fler direktkontakter mellan de olika parterna. Det är även troligt att frustrationer kunde minskas om berörda parter kontinuerligt informerats och gjorts mer delaktiga.

Det är intressant att se hur samverkan mellan offentliga aktörer och näringslivsaktörer fungerade i denna situation. Vid presskonferenserna, som hölls av brandchefen, fanns såväl representanter från offentliga sfären som representanter från näringslivet närvarande. Bl.a. fanns Stockholm Vatten, Birka Energi, Stockholms stad, brandkåren, polisen och stadsdelarna repre-

senterade. Även vid den mer handgrip-
liga spridningen av information upp-
stod samverkan mellan näringsliv och
offentlig verksamhet. Förutom att
Radio Stockholm bistod Birka Energi
i spridningen av information, så bidrog
även Connex/SL, på inrådan av brand-
kåren, med informationsspridning via
högtalarsystemen i tunnelbanan. Även
bostadsbolag distribuerade flygblad
med information som brandkåren
tryckt upp. Det var därmed på offentlig
initiativ som samverkan uppstod
i dessa två sistnämnda fallen. Radio
Stockholm i sin tur fick uppmaningen
av näringslivsrepresentanten Birka
Energi att sprida information. Det var
därmed initierat av en näringslivsaktör.
Dessa samverkansformer initierades
under krisens operativa, akuta fas.

Birka Energi var den part som
genomgående formulerade problemet.
Även sedan brandkårens släckningsar-
bete var avslutat var det Birka Energi
som formulerade problemet, med viss
påverkan från ABB. Någon samverkan
med offentliga parter var inte synlig i
problemformuleringen. Det är tänkbart
att andra parter, om de fått insyn,
skulle ha kunnat bidra med egen exper-
tis och på så sätt ge en mer adekvat och
mångfacetterad bild av situationen och
till följd därav sparat tid, pengar och
frustration.

Stockholms stads samordningsgrupp
är den gruppkonstellation där samver-
kan mellan näringslivet och offentlig
sfär är mest tydlig i krisen. Näringsliv-
saktörer var inbjudna att delta i grupp-
möten. Det har dock uttryckts kritik

mot urvalet av inbjudna deltagare då
många viktiga näringslivsaktörer ute-
slöts. T.ex. bjöds inte representanter för
vare sig Ericsson eller DNEX in till
dessa möten. Det är tänkbart att en
ökad samverkan kunde ha erhållits om
fler näringslivsaktörer hade varit
inbjudna till detta forum. Nya möjlig-
heter och lösningar kunde eventuellt ha
arbetats fram om fler experter fått möj-
ligheter att delta. Det finns å andra
sidan även en ökad risk att om fler
intressenter med starka önskemål deltar
i diskussionerna så kan detta försvåra
beslutstagande. Lösningar och besluts-
processerna riskerar bli lidande. Hur
det hade påverkat denna beslutsgrupp
är svårt att förutsäga.

Det uppstod ett antal intressekon-
flikter under krisens gång. Konflikterna
uppstod i de flesta fallen under den
operativa fasen. Exempel på konflikter
var säkerhetskraven då släckningsar-
bete skulle utföras. Det var här en kon-
flikt mellan brandkåren och Birka
Energi, d.v.s. mellan offentlig sfär och
näringsliv. Den tydligaste konflikten
var då förslaget att dirigera om el från
tunnelbanan till andra områden lades
fram. Här uppstod en intressekonflikt
mellan Connex/ SL och övriga, främst
Birka Energi, stadsdelarna samt affärs-
innehavarna i områdena dit elen för-
slagsvis skulle dirigeras. Långt ifrån alla
var nöjda med beslutet att inte dirigera
om elen, främst var affärsinnehavarna
missnöjda.

I återuppbyggnadsfasen av krisen
uppstod ytterligare en konflikt gällande
ersättning för förluster till företagare.

Detta blev en långdragen tvist där Birka Energi beslutade att följa lagen och inte betala ut ersättning till företagare, trots risken för att förlora ”goodwill”. Denna tvist berörde Birka Energi och andra näringsidkare.

Konflikter har bevisligen förekommit i Kistakrisen. Det var något fler tydliga konflikter mellan offentliga aktörer (tre stycken) än mellan två eller fler näringslivsaktörer (två stycken). Minst antal konflikter uppstod mellan en näringslivspart och en part från den offentliga sfären (en konflikt). Fördelningen är inte förvånande då fler offentliga parter var involverade i krisen än näringslivsparter, och samverkan mellan offentliga parter var betydligt mer frekvent. Det är ofrånkomligt att intressekonflikter uppstår i situationer där det finns begränsade tillgångar som parterna konkurrerar om. Det är dock tänkbart att om fler berörda intressenter hade fått tillgång till information och tillåtits vara mer aktiva i hanteringen av krisen så hade det funnits möjlighet till nya lösningar och ny problemhantering med hjälp av deras expertis. Detta skulle ha kunnat gynna samverkan.

Samverkansinsatserna från näringslivet kom främst från Birka Energi. Detta är naturligt då det var detta företag som främst var drabbat och sågs som huvudaktör under elavbrottet. Även Connex/SL samt Radio Stock-

holm bidrog till samverkan. Att övriga näringslivsaktörer inte aktivt inbjöds till, eller deltog i, samverkan under krisen kan vara en följd av den isolering som många näringslivsaktörer ansett sig drabbade av. Det är möjligt att om isoleringen hade brutits och om näringslivet blivit mer delaktigt i informationsutbytet så hade man funnit det mer naturligt att samverka med offentliga aktörer i denna kris.

Aktörer från näringslivet som var aktiva var framför allt serviceföretag: Birka Energi, Radio Stockholm och Connex/SL. Dessa företag opererar i närområdet. Näringslivet var i stort mycket aktivt i denna kris. Det var representanter från näringslivet som var huvudaktörer innan krisens början.

Giftutsläppet i Hallandsåsen 1997

Analysen av krisen baseras, där inget annat nämns, på Thérèse Kärdes hittills opublicerade material *The Halland Ridge Tunnel Crisis 1997*.²³²

BAKGRUND

En av Sveriges största miljökriser genom tiderna tog sin början i oktober 1997. Lokaltidningen Nordvästra Skånes Tidningar rapporterade för första gången den 2 oktober 1997 om förgiftat vatten i brunnar i anslutning till

232 Kärde, Thérèse (2004) *The Halland Ridge Tunnel Crisis 1997*, Opublicerad CRISMART-rapport.

Hallandsåsen.²³³ Giftet kom från tättningsmedlet Rhoca Gil som hade använts för att stoppa vatten som läckte in i den tunnel man byggde genom åsen. Medlet bestod till viss del av det cancerogena ämnet akrylamid och det var detta ämne som upptäckts i intilliggande vatten. Rapporter om döda fiskar och förlamade kor inkom och rekommendation utfärdades att inte dricka vatten ifrån närliggande brunnar. Denna rekommendation utökades sedan till att även avråda från att tvätta sig i vattnet eller att ha betesdjur i närheten. Rädsla spreds bland boende i området och pressuppbådet blev enormt.

SJ hade så tidigt som 1975 börjat studera möjligheter om en järnvägstunnel genom Hallandsåsen.²³⁴ 1982 presenterade SJ en beräkning på kostnad för en tunnel.²³⁵ Ärendet började utredas 1989 och då det skickades ut på remiss ställde sig berörda remissinstanser positiva till bygget.²³⁶ Regeringen beviljade 400 miljoner till tunnelprojektet.²³⁷ Kraftbyggarna, ett dotterföretag till Vattenfall, fick hösten 1992 uppdraget att bygga tunneln och från april 1993 användes Atlas Copco specialkonstruerade jätteborren "Hallborr". Denna borr lyckades dock inte passera

lerpartiet och Kraftbyggarna fick avsäga sig uppdraget samt betala skadestånd till Banverket i maj 1995.²³⁸ I dess ställe fick Skanska i januari 1996 uppdraget att färdigställa tunneln och en arbetstunnel från toppen av åsen påbörjades. I kontraktet framgick att Skanska hade ansvar för arbetsmetoden, men att beslut rörande metoden skulle tas i samråd med Banverket. I september samma år begärde Banverket vid vattendomstolen att få sänka grundvattennivån under arbetets gång för att undvika vatteninträngning i tunneln. Arbetet polisanmälades i mars 1997 då arbetet stred mot tidigare gällande vattenlag.²³⁹

I mars 1997 började Skanska och Banverket använda sig av tättningsmedlet Rhoca Gil till följd av att vatten läckte in i tunneln. Detta tättningsmedel framställdes av det privata franska företaget Rhône-Poulenc sedan 20 år tillbaka. I oktober 1997 stoppades försöken med tättningsmedlet. Då hade 5,8 kilometer, eller 34 procent av tunneln, färdigställts. Cirka 400 meter av tunneln hade täckts med Rhoca Gil, 1 405 ton tättningsmassa hade använts. Materialet hade tidigare använts vid flera andra byggen i Sverige, bl.a.

233 Arvidson, Peter (1998) *Åsjäveln biter tillbaka: Lokalbefolkningens upplevelse av händelserna vid tunnelbygget genom Hallandsåsen*, Rapport 175:2, Stockholm: Styrelsen för Psykologiskt Försvar.

234 Kärde, Thérèse (2004) *The Halland Ridge Tunnel Crisis 1997*. Sid. 12.

235 Järeslätt, Christer (1997) "Många misslyckanden på vägen genom berget", *Göteborgs-Posten*, 1997-10-07.

236 En motståndsgrupp i Förslöv (söder om åsen) bildades. Palm, Lars (1998) *Hallandsåstunneln som tvistefråga, kris och förtroendeproblem*, Rapport 175:3, Stockholm: Styrelsen för Psykologiskt Försvar.

237 Järeslätt, Christer (1997) "Många misslyckanden på vägen genom berget", *Göteborgs-Posten*, 1997-10-07.

238 Palm, Lars

239 Palm, Lars

Hälleåstunneln i Söderhamn och Sundbybergs tunnelbana. Företaget Skanska hade dock aldrig tidigare använt materialet.

Rhoca Gil består av två toxiska komponenter, metylakrylamid och akrylamid. Akrylamid är en vattenlöslig molekyl som är ofarlig när den är sammanlänkad i kedjor. Då den inte härddas kan emellertid materialet leda till cancer och skador på nervsystemet och ge genetiska skador. Metylakrylamid är akrylamid som har tillsatts formaldehyd och detta ämne är mindre giftigt. Akrylamid används även för vattenrening samt i vissa hår- och hudprodukter. Det visade sig senare att företaget Rhône-Poulenc hade betydligt högre nivåer av akrylamid i sin produkt Rhoca Gil än vad som ursprungligen uppgavs.

Tre personer anhölls 1999 till följd av krisen. Två av de anhållna kom från Skanska och en från Rhône-Poulenc. Ett år senare anhölls tre personer från Banverket och ytterligare en person från Skanska. Skanska dömdes att betala 3 miljoner kronor i skadestånd till olika intressenter samt mellan 20 000 och 50 000 kronor vardera till ett antal drabbade tunnelarbetare. Denna kris skiljde sig från många andra då den inte var en så kallad blåljuskris, en situation då akut räddningsarbete krävdes. Det vill säga situationen var inte akut med behov av räddningsarbete. Denna kris uppstod snarare smygande och faran var till en början oupptäckt.

Aktörer och drabbade var *boende* i kringliggande område, *lantbrukare* med

djur, åkermark och odlingar i området, *Skanska, Banverket, Båstads kommun, Rhône-Poulenc, regeringen, LRF, turistnäringen, Skånemejerierna, Scan* m.fl. Utöver dessa indirekt eller direkt drabbade aktörer, påverkades även aktörer i Norge där man i flertalet byggen använt sig av Rhoca Gil. Även *EU* påverkades av skandalen då Sverige gick i bräschen för en ny rekommendation. Det är som synes såväl offentliga aktörer som näringslivsaktörer som drabbades av, och medverkade i, hanteringen av Hallandsåskrisen.

BESLUTSENHETER

Det finns en mängd olika enheter som påverkades och reagerade i denna kris.

Här presenteras de mest framträdande och avgörande aktörerna i krisen:

Skanska
Banverket
Rhône-Poulenc
Regeringen
Båstads kommun
Båstads miljö- och hälsoskydds nämnd
Livsmedelsverket

Skanska misstänkte tidigt att det kunde finnas gift i vattnet till följd av bygget i Hallandsåsen. I den första perioden av krisen togs besluten lokalt av projektledaren. Ungefär en vecka in i krisen stationerade Skanska ett krisarbetslag och flera högt uppsatta personer till krisplatsen. Trots att beslut initialt togs lokalt så förflyttades beslutsfattandet senare uppåt i organisationens hierarki,

s.k. up-scaling.²⁴⁰ Skanskas krishanteringsgrupp bestod av 10 personer som i huvudsak kom från Skanska. Gruppen leddes av affärsområdeschefen och inkluderade experter i miljö, personal, medicin, information, juridik och teknologi. Gruppen inkluderade emellertid inte enbart personer ursprungligen tillhörande Skanska, utan även en professionell krishanteringskonsult knöts till gruppen. Denna beslutsgrupp var alltså tämligen homogen. Skanska hade en plan för hur man skulle hantera mer akuta kriser, men för kriser av detta slag, som kom smygande, hade inte företaget någon konkret plan. Därmed var tidigare planering till föga hjälp vid denna kris.

Banverket bildade en grupp med såväl beslutande som ledande funktion. Initialt togs besluten lokalt, men allt eftersom krisen ökade förflyttades besluten uppåt i hierarkin – i vissa fall hela vägen till högsta ledningen i organisationen. Gruppen växte ad hoc från att initialt vara tre, fyra personer till att bli betydligt mer omfattande. Banverkets krisgrupp bestod senare av flera personer från huvudkontoret inklusive generaldirektören, samt personal från det regionala kontoret i Malmö och personer från Båstad. Gruppen hade dagligen telefonkonferens med kontoret i Malmö. Vid dessa konferenser diskuterades agenda och informationsspridning. Till synes fanns ingen samverkan mellan Banverket och näringslivet,

utom med Skanska, i den beslutsfattande gruppen. Däremot samarbetade Banverket nära med Skanska vilket påvisar betydande samverkan mellan två aktörer ur de olika sfärerna.

Företaget *Rhône-Poulenc* förändrade sin beslutsgruppering i krisen och bildade två krisgrupper, en i Stockholm och en i Paris. Gruppen i Stockholm bestod av den svenska verkställande direktören, direktören för de nordiska länderna och en samordnare från miljöavdelningen. Krisgruppen i Paris bestod av direktörer från produktionsavdelningen, miljöavdelningen, jurister, informatörer samt affärsområdeschefen. Som synes var beslutsfattarna från högsta nivån inom företaget. Denna grupp träffades en gång i veckan och de viktigaste besluten togs i Paris. Det finns här ingen direkt samverkan mellan Rhône-Poulenc och den offentliga sfären med undantag av när Båstads kommun informerade företaget i det inledande skedet.

Regeringen tillsatte en grupp för att hantera krisen. Kommissionen bildades den 21 oktober och bestod av oberoende parter och flera tekniska experter. Bland annat bestod gruppen av statssekreteraren från miljödepartementet och representanter från finansdepartementet, försvarsdepartementet, miljödepartementet, ledare för olika juridiska insatser samt en kemist från miljödepartementet. Gruppen bildades i enlighet med regeringens krishanterings-

240 Up-scaling betyder att beslut flyttas upp i hierarkin inom organisationen.

plan. Denna grupp träffades varje eftermiddag och loggbok fördes under krisen. Efter påtryckningar tillsatte regeringen även en oberoende tunnelkommission för att utreda krisen. Detta skedde i återuppbyggnadsfasen.

Den 5 oktober aktiverade *Båstads kommun* sin beredskapsplan för första gången sedan andra världskriget. En tillfällig, liten ledande grupp tog över den verkställande funktionen och allt beslutsfattande. Denna grupp bildades i enlighet med tidigare krishanteringsplan, men konstellationen var delvis tillfällig. Den inre kärnan för kommunens krisgrupp var tämligen konstant under krisen, emedan den yttre cirkeln med experter varierade och ombildades. Kommunens inre krishanteringsgrupp, den s.k. ledningsgruppen, bestod ursprungligen av fyra politiker, varav en från oppositionen, samt av tre statstjänstemän, inklusive informationsledaren. Därefter utökades gruppen till att även innefatta teknisk ledare, miljöchefen, chefen för miljö- och hälsoskyddsnämnden, chefen för socialtjänsten och räddningsledaren. Även specialister samarbetade med gruppen. Dessa var en sakkunnig från Skånes länsstyrelse, länsveterinären och en professor i yrkesmedicin. En informationsgrupp etablerades också och målet var främst att informera personal inom kommunen och sedan att via radio nå kommuninvånarna. I huvudsak följde kommunen den tidigare etablerade krisplanen, men viss improvisation ledde till förändring av gruppen. Att ta med en part från oppositionen är ett exempel på ett

avsteg från krisplanen. Denna improvisation anser dock Kärde vara ett lyckat avsteg. Även avsteget att inkludera experter ansågs lyckad. Det finns dock inget exempel på samverkan mellan offentliga aktörer och näringslivsaktörer inom denna grupp. Gruppen bestod enbart av representanter från den offentliga sfären.

I flera fall togs beslut inom *Båstads miljö- och hälsoskyddsnämnd* endast av en eller ett fåtal personer. Det var främst miljöchefen i Båstads kommun som tog många av de operativa besluten. Miljö- och hälsoskyddsnämnden samverkade med kommunledningens grupp där även nämnden förberedde förslag och bidrog med information. Någon synlig samverkan med näringslivet har inte rapporterats från miljö- och hälsoskyddsnämnden.

Livsmedelsverket har en permanent krisgrupp som bildades efter Tjernobylolyckan. I detta fall beslutades dock att man tillfälligt skulle bilda en ny grupp, en s.k. akrylamidgrupp. Denna grupp leddes av chefen för dricksvattensavdelningen på Livsmedelsverket och representanter från flera andra avdelningar fanns med i gruppen. Dessa var bland annat toxikologer, kemister, jurister, rådgivare och informatörer.

En separat grupp bestående av nio personer fanns redan etablerad innan krisen. I denna grupp fanns representanter från Skanska, Banverket, Skånes länsstyrelse samt Båstads miljö och hälsoskyddsnämnd. Gruppen träffades frekvent och ansågs fungera väl. Detta är ett exempel på samverkan mellan olika

parter där de flesta förvisso är offentliga aktörer, men i alla fall en aktör tillhör näringslivet.

Efter krisen meddelade Banverket och Skanska att en gemensam grupp etablerats för att hantera förlikning gällande ersättning för skador. Här kan vi i återuppbyggnadsfasen se ett tydligt samarbete mellan näringslivet och den offentliga sektorn. Detta samarbete ansågs som mycket lyckat och ansvarsfrågan löstes.

Enligt Kärde bildade alla aktörerna i denna kris mer eller mindre tillfälliga grupper för att hantera situationen. Det har rapporterats att grupperna har upplevts fungera väl. Blandningen av kompetenser har ansetts vara lyckad då det bidrog till snabbt beslutsfattande. Information har blivit en mycket viktig del i krishantering och i de flesta fallen var minst en informator inkluderad.

I det stora hela är beslutsgrupperna homogena och experterna kom från samma organisation som gruppen i övrigt. I de olika gruppkonstellationerna fanns det ingen tydlig samverkan mellan offentliga parter och näringslivsparter. Ett viktigt undantag var dock den friställda gruppen på nio personer från flera olika organisationer, med representanter från såväl näringslivet som offentliga sektorn, som etablerades innan krisen och som träffades regelbundet. Dessutom bildade Banverket och Skanska en grupp för hantering av ersättning i återuppbyggnadsfasen.

Skanska anlidade även en oberoende kriskonsult som deltog i Skanskas grupp.

LEDARSKAP

Under krisen flyttades beslutsfattandet upp i organisationen i många av fallen, ofta ända upp till företagsledningen.²⁴¹ Detta signalerar att krisen ansågs som svårhanterlig och förenad med stora risker. Politiker på såväl lokal som nationell nivå sköt besluten uppåt till högsta beslutsfattande nivå. Likaså fattades besluten i högsta ledningen inom Banverket. Skanska och Rhône-Poulenc hänvisade även de beslutstagandet uppåt, men inte till högsta ledningen. De statliga organen centraliserade beslutstagandet snarare än att skicka ärendet till högsta ledningen. Undantaget var Banverket som även tog upp ärendet till högsta nivå. Orsaken till detta var troligen att denna grupp mer än andra upplevde att stora värden stod på spel.

Medias tryck var enormt. Det fanns ett tydligt krav från allmänheten att nationella ledare tog del i krisen. Det uppstod också ett tydligt symboliskt ledarskap. Ett exempel är då miljöminister Anna Lindh, transport- och kommunikationsminister Ines Uusmann, generaldirektören för Banverket, landshövdingen samt en representant för Kemikalieinspektionen träffades den 8 oktober och blev informerade om situationen. Såväl Ines Uusmann som Anna Lindh var sedan ofta nere i

241 Så kallad up-scaling.

Båstad under krisen. Även statsminister Göran Persson uttalade sig om krisen vid ett flertal tillfällen. Han hade dessutom personliga referenser till trakten då han bodde nära Båstad. Dessa högt uppsatta nationella personers engagemang visade på ett symboliskt ledarskap och gav krisen dignitet.

Ytterligare en symbolisk gest utfördes av Skanska när företaget meddelade att drabbade anställda skulle få en resa för två till Teneriffa. Detta visar Skanskas ambition att ta de anställdas hälsa på allvar och signalerade att Skanska är en god arbetsgivare som mår om de anställda. Att detta sedan av pressen skulle tolkas som muta hade man på Skanska inte haft en tanke på.

Det finns ett begränsat antal exempel på samverkan i ledarskap mellan offentlig sektor och näringslivsrepresentanter. Det främsta exemplet var samarbetet mellan Skanska och Banverket då de arbetade nära varandra under krisen med att utforma agendan och med att fatta beslut, samt i återuppbyggnadsfasen då de arbetade med ersättning för de drabbade.

ORGANISATORISKT PROFIL- SÖKANDE/REVIRBEVAKANDE KONKURRENS OCH KONFLIKTER

Det finns i litteraturen inte uppgivet om någon synlig konkurrenssituation eller revirbeteende inom de olika organisationerna uppstod. Dock fanns det, som så ofta, svårigheter i samarbetet mellan olika organisationer. Det uppstod till exempel problem mellan Livs-

medelsverket och Socialstyrelsen gällande ansvar för gränsvärden för vatten. Livsmedelsverket har generellt ansvar för dricksvatten. Socialstyrelsen å andra sidan har ansvar för individuella hushålls vatten för andra ändamål än dricksvatten, och sätter därmed även de gränsvärden. Gränsdragningen är inte helt tydlig och allmänheten upplevde skiljelinjen förvirrande samt upplevde att var och en av myndigheterna inte vidtagit tillräckliga åtgärder. Gränsvärden för vatten fastställdes av Livsmedelsverket i samarbete med Kemikalieinspektionen och Jordbruksverket. Socialstyrelsen uteslöts dock och deltog inte i arbetet med rekommendationerna. Däremot kontaktade kommunen Socialstyrelsen för att få tillgång till gränsvärden. Det var olyckligt att Socialstyrelsen uteslöts ur denna arbetsgång då denna myndighet utarbetade en del av gällande rekommendationer och myndigheten nu blev utan väsentlig information. Till följd av informationsbristen utfärdade många olika enheter rekommendationer. Livsmedelsverket, Båstads kommun och Socialstyrelsen utfärdade alla olika rekommendationer. Det var enligt Kärde vidare inte tydligt vem som hade ansvaret. Brister uppstod i informationen även till andra myndigheter. Detta ledde till att allmänheten fick minskat förtroende för myndigheterna.

Under krisens gång utfärdades därmed ett antal högst varierande och förvirrande rekommendationer för olika typer av mat och riskområden. Förklaringen till detta kan enligt Kärde vara

att i kriser som denna, där det krävs hög teknisk kompetens, tas många beslut av tekniska experter, vilka inte alltid synkroniserar sina beslut med övriga beslutsfattare. Detta skulle ha kunnat undvikas om t.ex. kommunens ledning kontaktades innan rekommendationer utfärdades. Kommunen skulle då kunna koordinera informationen till allmänheten. Problemet här, enligt min tolkning, var att ingen myndighet lyckades ta initiativ till ledarskap som andra aktörer rättade sig efter. Detta i sin tur kan ha berott på att det inte fanns en enstaka myndighet som hade all nödvändig expertis.

Någon tydlig konkurrens mellan näringslivsrepresentanterna och den offentliga sektorn fanns inte annat än att både Skanska och Rhône-Poulenc dementerade rykten om utsläppens giftighet. Båstads kommun valde att hålla distans till såväl Skanska som Banverket. Detta för att inte bli förknippad med dessa "brottslingar". Dessutom polisanmälde Båstads miljö- och hälsoskyddsnämnd Skanska och Banverket.

För det mesta var samarbetet över organisationsgränserna dock inte något problem. Skanska och Banverket samarbetade väl sinsemellan och de hade även god kommunikation med Båstads kommun, trots att detta inte visades utåt för allmänheten.

PROBLEMFÖRMULERING

När *Skanskas* tunnelarbetare klagade över hudirritation och illamående larmades Arbetsmiljöinspektionen. Den 30 september fick Skanska alarmerande

testresultat från ett laboratorium i Lund, som visade att mängden akrylamid var kraftigt förhöjd i vattendrag i närheten av tunneln. Skanska ansåg att värdet från testet var misstänkt högt och började kalkylera på mängden akrylamid och metylakrylamid i Rhoca Gil. Dessa beräkningar gjorde att man på Skanska blev skeptisk till testresultatet från Lund och man ifrågasatte om resultatet var korrekt. Det fanns tidigare inga svenska gränsvärden för akrylamid. Skanska ansåg emellertid att problemet främst var ett arbetsmiljöproblem och försåg arbetarna med bättre skyddskläder. Skanska ansåg det inte nödvändigt att vidta några övriga åtgärder.

Båstads miljö- och hälsoskyddsnämnd blev den 26 september informerad om fiskdöd på en fiskodling. Test togs på fiskarna och vattnet och direktören för miljö- och hälsoskyddsnämnden kontaktade Skanska för att kontrollera om tester hade utförts av dem. Det bekräftades att tester utförts och Skanska meddelade att det eventuellt fanns ett arbetsmiljöproblem i tunneln, men att inga nya testsvar hade erhållits. Direktören för miljö- och hälsoskyddsnämnden tog själv prover från vatten i närheten. Vid detta tillfälle reagerade sålunda miljö- och hälsoskyddsnämnden genast, medan Skanska ansåg att miljöproblem inte förelåg.

Den 30 september blev *Kemikalieinspektionen* underrättad om att kor blivit förlamade och man beslutade att ta prover på korna. Chefsveterinären på Livsmedelsverket informerade myndig-

heten om eventuell påverkan på livsmedel. Direktören för miljö- och hälsoskyddsnämnden i Båstad kontaktade Skanskas projektledare och ställde kravet att användningen av Rhoca Gil genast skulle stoppas. Skanska verkade dock ha låst fast sig vid föreställningen att det enbart var ett arbetsmiljöproblem och delade inte med sig av den, om än ”osannolika”, information i form av analysvar som de hade erhållit. Skanskas huvudangelägenhet var därmed tunnelarbetarna. Detta var en följd av okunskapen om akrylamid och dess effekter.

Båstads miljö- och hälsoskyddsnämnd sände följande dag, den 1 oktober, ut en varning för att ha djur nära vattendraget Vadbäcken och för att ta dricksvatten därifrån. Samma dag kontaktade nämnden Jordbruksverket, Naturvårdsverket, Statens Veterinärmedicinska Anstalt, Giftinformationscentralen, Skånes länsstyrelse, kommunfullmäktiges ordförande m.fl. för att informera om situationen.

Kommunen kontaktade *Rhône-Poulenc* om situationen. Den svenska representanten fanns i närheten och gjorde ett besök vid tunneln. En viss samverkan kan skönjas här rörande information och initiativet togs av den offentliga parten. Rhône-Poulenc vidhöll dock att tätningsmassan inte innehöll mer än en och en halv procent akrylamid. Under dagen den 1 oktober avlivades de första fem förlamade

korna. Banverket meddelade att tätningsmaterialet hade stoppats och inbjöd till en presskonferens efterföljande dag. Testresultat från laboratoriet i Lund kom den 12 oktober och påvisade att Rhoca Gil innehöll fyra procent och inte en och en halv procent akrylamid som uppgivits. Den 14 oktober medgav man från Rhône-Poulenc i Paris att Rhoca Gil innehöll en större mängd akrylamid än vad som tidigare sagts.

Båstads kommun följde Sveriges geologiska undersöknings rekommendationer²⁴² och utökade riskområdet den 15 oktober. Den 20 oktober meddelade Rhône-Poulenc att de stoppat all produktion och all försäljning av Rhoca Gil. Den 21 oktober förändrades problemformuleringen åter och riskområdet utökades ytterligare sedan små kvantiteter akrylamid hade återfunnits i fler brunnar. Den 26 oktober hittades akrylamid i ytterligare 13 brunnar. Sista veckan i oktober blev Sveriges geologiska undersökning klar med sin utredning och ledningen för Båstads kommun beslutade att reducera riskområdet. Även *Livsmedelsverket* omarbetade sina rekommendationer rörande mjölk och kött från området. I november beslutade Båstads miljö- och hälsoskyddsnämnd att godkänna saneringsprogrammet som presenterades av Banverket och Skanska.

Banverket formade till en början sin egen agenda, men upplevde sig snart

242 Sveriges geologiska undersökning (SGU) är central förvaltningsmyndighet för frågor om landets geologiska beskaffenhet och mineralhantering.

allt mer i händerna på media. Problemformuleringen gled nu mer över dit. Det enda vapnet man ansåg sig ha var debattartiklar med inlägg och information från Banverket.

Problemformuleringen var till att börja med en uppgift för näringslivs- parten Skanska. Som miljöproblem ansågs problemet vara "osannolikt" och därmed avfärdades det till ett eventuellt arbetsmiljöproblem. Därefter tog de offentliga parterna, bl.a. Båstads miljö- och hälsoskydds nämnd och Båstads kommun, över och utformade en ny problemformulering. Skanska avvisade den "osannolika" möjligheten till kris och till följd av detta fortsatte den offentliga sfären att äga problemformuleringen. Ytterligare offentliga parter kontaktades för att bilda en korrekt uppfattning. Såväl Kemikalieinspektionen som Livsmedelsverket, Jordbruksverket, Naturvårdsverket och Statens Veterinärmedicinska Anstalt bidrog till skapandet av problemramen. Näringslivsrepresentanten Rhône-Poulenc dementerade riskerna med det kris-scenario som målades upp, men medgav senare att en förhöjd halt av det giftiga ämnet akrylamid var tänkbart i tätningsmedlet. Det var sålunda främst representanter från den offentliga sfären som bidrog till problemformuleringen och samverkan med näringslivsparterna ledde, i alla fall primärt, snarare till motsättningar i skapandet av en korrekt problemformulering.

INFORMATIONSHANTERING

Så många som 99 procent av alla berörda invånare nåddes av nyheten genom massmedia.²⁴³ Radio Båstad sände information två gånger varje dag. Invånarna informerades om var friskt vatten kunde hämtas samt om vilka risker som fanns i området. Början av krisen karaktäriserades, som i så många kriser, av bristande tillgång av information och i detta fall kunskap om akrylamid. För att få tillgång till mer kunskap och för att tackla problemet utförde flera olika aktörer egna tester. Efter den initiala bristen på information uppstod sedan överbelastning av information. I många fall var det media som styrde informationen och agendan.

Båstads kommun tog inom kort huvudansvaret för att förmedla information till drabbade invånare. Man började med att ge två politiker i uppdrag att ringa runt till drabbade bönder och bostadsägare i trakten. Samma dag som krisen blev känd för allmänheten öppnades en specialtelefonlinje för akutfall. Samma dag förmedlades även den första informationen till allmänheten via radio. I Båstad finns en radioutbildning som kom väl till pass för att förmedla information. Kommunen beslutade sig tidigt för att samarbeta med media för att nå ut till allmänheten. Via TV och radio blev människor varnade att dricka vatten från vissa områden. Utöver radioutbildningens program och Radio Båstad så förmed-

243 Arvidson, Peter. Sid. 10.

lade även Radio Kristianstad information.

Tre telefonlinjer installerades för offentlig information och för allmänheten som ville komma i kontakt med kommunen. Senare installerades ytterligare en telefonlinje som förmedlade testresultat från vattenprover. Något senare satte man även in en telefonlinje för pressen som inte tyckte att de kunde komma fram på de andra telefonlinjerna. Kommunen använde sig även av anslagstavlor i t.ex. affärer för att nå ut till allmänheten. Utöver kommunen distribuerade personal från räddningstjänsten information.

En informationsgrupp bildades med en informationschef, f.d. turistchefen, som ledare. Gruppen inkluderade även en webbdesigner, en informationsexpert från Skånes länsstyrelse samt ett sekretariat. Kommunen skapade en webbplats med information från kommunen där även pressreleaser, protokoll från möten och testresultat från provtagningar lades ut. Kommunen fungerade på så sätt som informationskanal till övriga parter.

Båstads kommun höll ett möte den 6 oktober med alla inblandade för att få tillgång till fakta. Det har uppgivits, kanske förvånande, att Båstads kommun och Banverket hade ett bra samarbete. Detta är dock inte den bild som förmedlats via media, då kommunen tog avstånd från såväl Skanska som Banverket av rädsla för att deras dåliga rykte skulle ”smitta av sig” på kommunen. Kommunen höll informationsmöten för allmänheten i området Grevie,

där såväl Skanska som Banverket medverkade. Detta är en tydlig form av samverkan mellan offentlig sfär och näringslivet. Det fanns därmed samverkan mellan Båstads kommun, Banverket och Skanska, alltså två offentliga aktörer och en från näringslivet.

Skanska öppnade en nödtelefonlinje för att delge invånare testresultat. Företagets webbplats användes även för information, och e-post fungerade som en kanal genom vilken allmänheten hade möjlighet att förmedla sina åsikter och frågor direkt till Skanska. Skanska distribuerade även publikationen ”Skanska och världen”, vilket dock snarare retade upp människor då företaget beskrev sig som offer. Banverket och Skanska höll tillsammans en presskonferens den 8 oktober. Detta är ett tydligt exempel på samverkan mellan de två sfärerna. Det har, som nämnts, rapporterats att Skanska och Banverket även hade god kommunikation med kommunen.

Kommunikation mellan *Skånes länsstyrelse* och övriga parter hade delvis svårigheter. Länsstyrelseledningen ansåg att kommunikationen var god, då det fanns direktkontakt mellan landshövdingen och länsstyrelsens representant i kommunledningen. Övriga personer inom Skånes länsstyrelse ansåg å andra sidan att de undanhölls information på detta sätt. Problemet bestod i att kommunikationen fungerade bra mellan de två ledarna, men informationen förmedlades inte till resten av gruppen. Skånes länsstyrelse bildade en analysgrupp. Denna grupp fungerade dock

aldrig utan upplöstes efter två veckor. Istället gick informationen direkt till, och via, landshövdingen. Även Båstads miljö- och hälsoskyddsnämnd fann kommunikationen med länsstyrelsen svår och otillräcklig. Det finns inga rapporter om kommunikation mellan länsstyrelsen och näringslivsparterna.

På *Miljödepartementet* blev man medveten om situationen när journalister började ringa och ställa frågor om döda kor. Miljöminister Anna Lindh var på EU-möte i Frankrike, men informerades snart av pressekreteraren. När även nationella TV-bolag sökte information från departementet började departementet utreda vad som skedde i Båstad och all information vidarebefordrades till Anna Lindh via fax och telefon. Anna Lindh gav sin första intervju då hon befann sig i Frankrike. De nationella ledarnas budskap och åsikter kunde allmänheten även ta del av genom en extra parlamentarisk debatt rörande Hallandsåsen och tunnelbygget som TV-sändes den 23 oktober.

Även *EU* underrättades om situationen och Sverige vände sig till kommissionen och begärde striktare EU-regler för användandet av akrylamid. Något egentligt gränsvärde hade inte tidigare fastställts av EU. WHO däremot hade ett sådant. EU-parlamentet röstade senare för att användning av stora kvantiteter akrylamid skulle begränsas. Denna kris blev alltså inte bara uppenbar inom Sveriges gränser, utan även EU reagerade med nya regler. Även i *Norge* uppmärksammade och följde

man händelseutvecklingen noggrant, då man i Norge hade ett flertal byggnadsprojekt där man använt sig av Rhoca Gil. Ett stort medicinpådrag startades därmed även i grannlandet.

Banverket hade främst kontakt med Båstads miljö- och hälsoskyddsnämnd, kommunens informationsledare och länsveterinären. Banverket höll en presskonferens och bjöd in regionala TV-kanaler. Banverket höll även presskonferenser tillsammans med Skanska. Banverkets strategi var främst att återfå allmänhetens förtroende genom personliga möten i kombination med skrivet material. En del av strategin var att låta personal från verket promenera i bebyggelsen och starta en dialog med människor i närområdet. Banverket hade vidare frekvent kontakt med Skanska och samverkan mellan dessa två parter från olika sfärer, näringslivet och offentliga sektorn, är tydlig.

På huvudkontoret för *Rhône-Poulenc*, beläget i Paris, kunde man inte förstå den genomslagskraft situationen fick i svensk media. Initialt ville företaget inte gärna uttala sig. Den svenska delen av Rhône-Poulenc hade ingen erfarenhet av hantering av media och hade således heller ingen strategi för hur man skulle handskas med krissituationer. I Frankrike har man ett annorlunda förhållningssätt till media än i Sverige. Där kan man, till skillnad från Sverige, undanhålla pressen information. I Sverige är det dock praxis att ”visa alla kort”.

I *Livsmedelsverkets* ”akrylamidgrupp” fanns åtskilliga specialister. Dessa var

i sin tur ansvariga för att förmedla information till andra specialister i Båstads kommun. Intrycket är att detta fungerade väl genom frekventa möten. För kommunens del vore det dock enklare om kommunikationen istället skedde via en person.

En ”*POSOM-grupp*”, alltså en grupp för psykologiskt och socialt omhändertagande ledd av räddningsledaren, bildades. Denna innehöll representanter från skolor, socialvården, kyrkan, polisen och medicinsk personal. Gruppen möjliggjorde tvåvägskommunikation mellan medborgarna och kommunen.

Ett stort bekymmer rörande informationen var att de olika offentliga aktörerna separat utfärdade rekommendationer som ej överensstämde. Kommunen lyckades inte fungera som en enad informationskanal till allmänheten. Detta var bekymmersamt då det hände att allmänheten fick rekommendationer via media innan kommunens ledning fått samma information. Det är olyckligt att beslutstagare vet mindre än pressen, då det finns risk för att trovärdigheten sätts på spel. Invånare har uttryckt att de upplevde informationen som ensidig, motsägelsefull och opålitlig. Detta ledde till att vissa motsättningar uppstod. Den aktör som ansågs vara den mest framgångsrika informtören var kommunen.

Media spelade en mycket viktig roll och journalister sågs av allmänheten som hjältar och som oberoende, kritiska aktörer. Emellertid bidrog media även till att göra situationen till en nationell kris enligt Kärde. Befolkning-

ens rädsla ökade till följd av motstridig information. Media styrde agendan och orsakade en hel del rädsla genom att rapportera om flera olika situationer där akrylamid användes. Media agerade dessutom som självutnämnda experter. Detta störde krishanteringen. Ytterligare svårigheter utgjordes av att journalister vallfärdade till tunneln och försvårade för utredarna, samt bidrog till kaos vid vissa tillfällen.

Sammanfattningsvis fanns det ett par tydliga exempel på samverkan mellan offentlig sektor och näringslivsparter avseende information. Som exempel kan nämnas att ett informationsmöte, sammankallat av kommunen i samråd med Banverket och Skanska, hölls för att informera allmänheten. Gemensamma presskonferenser hölls även av Banverket och Skanska. Detta är ett tydligt exempel på samverkan mellan en offentlig aktör och en näringslivsaktör. Enligt Kärde beslutade sig Båstads kommun dock tidigt att så mycket som möjligt distansera sig från ”syndabockarna”, Skanska och Banverket.

SAMVERKAN/SAMMANFATTNING

Min slutsats är att i en kris som denna, där det är så tydligt att aktörer från såväl näringslivet som den offentliga sektorn är involverade och drabbade, finns det skäl till att anta att frekvent och fördjupad samverkan uppstår mellan dessa två sektorer.

Redan innan krisen uppstod fanns en etablerad grupp, en samarbetsgrupp med nio deltagare. Denna grupp inne-

fattade både en näringslivsrepresentant, Skanska, och representanter från offentliga sektorn. Detta visar att det redan fanns ett upparbetat kontaktnät innan krisens uppkomst.

Samverkan var dock stundtals bristfällig i krisen. I början avvisade Skanska möjligheterna att en kris uppstått till följd av Rhoca Gil. Även företaget Rhône-Poulenc förnekade att deras produkt innehöll mer än tidigare uppgiven mängd akrylamid. Företaget medgav dock senare att Rhoca Gil innehöll akrylamid över det gränsvärde som tidigare uppgivits. I problemformuleringen uppstod snarare motsättningar än samarbete och det var främst den offentliga sektorn som ägde problemformuleringen. När krisen var ett faktum samarbetade dock Skanska med olika parter och på olika fronter för att minska skadorna så långt som möjligt. I de flesta beslutsgrupperna var sammansättningen av deltagarna homogen och även inkallade experter var i de flesta fallen från samma organisation.

Det fanns tillfällen då samverkan mellan offentliga sfären och näringslivet var tydlig i Hallandsåskrisen. Som exempel kan nämnas att Banverket, representant för den offentliga sfären, och Skanska, näringslivsrepresentant, samarbetade vid ett flertal tillfällen. Båstads kommun kallade till ett informationsmöte där både Skanska och Banverket deltog i informationsarbetet. Skanska och Banverket höll även gemensamma presskonferenser. Dessa två parter presenterade även ett gemensamt aktionsprogram i tio steg för sane-

ring av platsen. Detta utarbetades i återuppbyggnadsfasen. Än senare i återuppbyggnadsfasen, tre veckor efter krisens uppdagande, bildade Skanska och Banverket en grupp där man skapade riktlinjer för ersättning till de drabbade. Det rapporteras att dessa två parter arbetade tillsammans på vänskapliga grunder, såsom ”två parhästar”. Detta goda samarbete kan vara en följd av att parterna sedan länge hade samarbetat i tunnelprojektet. Det är även svårt för endera parten att beskylla den andra för krisen utan att kritiken skulle slå tillbaka. Trots att Båstads kommun valde att distansera sig från Banverket och Skanska har det rapporterats om gott samarbetsklimat dessa organisationer emellan vilket dock inte visades för allmänheten. Emellertid fann Båstads miljö- och hälsoskyddsnämnd situationen så allvarlig att de anmälde såväl Banverket som Skanska till polisen. Detta är ett exempel på den totala motsatsen till samverkan. I detta fall var det en offentlig aktör som anmälde såväl en annan offentlig aktör som en näringslivsaktör.

Gällande information var det främst Båstads kommun som ansågs ha lyckats bäst med att förmedla information. Även kommunikationen mellan kommunen, Skanska och Banverket har som påpekats rapporterats fungera väl. Trots att kommunen var den aktör som bäst fungerade som informatör, så lyckades den inte fungera som ”gate keeper” genom vilken enad information till allmänheten förmedlades. Kommunen var inte alltid den aktör som först fick

informationen utan den fick i vissa fall information om rekommendationer samtidigt som allmänheten blev informerad, vilket var olyckligt. De många olika självständiga aktörerna och specialisterna som utfärdade rekommendationer hade till synes inte klara avgränsningar för sin verksamhet. Detta ledde till oro och förvirring som delvis undergrävde allmänhetens förtroende för dem.

Kommunikationen med länsstyrelsen har rapporterats bristfällig och dess kommunikation med övriga parter inklusive dess information internt fungerade inte till fullo.

Det franska företaget Rhône-Poulenc följde den tradition som är vanlig i Frankrike och valde att ligga lågt och talade inte med massmedia. Detta bidrog till att detta företag ansågs vara det "svarta fåret". Utöver Frankrike fick denna kris även reaktioner i Norge där man följde utvecklingen med spänning då man även där hade använt sig av

samma tätningsmedel vid ett flertal byggnadsplatser. Även inom EU blev situationen i Sverige uppmärksammas och nya rekommendationer för gränsvärden fastställdes.

Som vi kan se uppstod den tydligaste formen av samverkan i denna kris mellan Skanska och Banverket. Deras samverkan var delvis etablerad redan innan krisen och fortsatte sedan även under krisen och vidare efter krisen, i återuppbyggnadsfasen. Trots att Båstads kommun valde att utåt distansera sig såväl från Banverket som från Skanska så fungerade kommunikationen väl mellan kommunen och dessa parter.

Det finns inte rapporterat om någon annan samverkan mellan offentlig sfär och näringsliv i denna kris. Det är emellertid tänkbart att om t.ex. företag med kunskap om analyser och/eller kunskap om produkten Rhoca Gil hade samverkat med den offentliga sektorn, så kunde krisen delvis ha begränsats. Sådan samverkan förekom dock inte.

Intervjuer

Intervjuer har utförts som ett komplement i denna rapport med målet att utröna om det finns erfarenheter som avviker från vad som tidigare har framkommit i rapporten. Avsikten med intervjuerna är att illustrera hur de intervjuade *uppfattar* samverkan, såväl i en specifik kris som i kris i allmänhet. Hur ser den enskilda individen på samverkan i kris? Dessa intervjuer visar enbart de intervjuade personernas åsikter rörande samverkan. Antalet intervjuade är starkt begränsat. Det är viktigt att de enskilda individernas synpunkter inte anses gälla generellt.

Urvalet av intervjupersoner är baserat på kriteriet att det skall omfatta en representant från såväl näringslivet som den offentliga sfären i varje kris, detta för att båda parter skall ha samma möjlighet att framföra sina åsikter. Svårigheter uppstod att finna en näringslivsrepresentant för intervju rörande branden i Göteborg. I detta fall fanns enbart representanter från den offentliga sektorn tillgängliga. Det totala antalet intervjuade blev därmed sju personer.

Det har varit min intention att, om möjlighet har funnits, välja individer som var direkt involverade i samverkan i någon form, såsom operativa chefer för kommunikation eller för samordning. Avsikten var även, när så var möjligt, att de intervjuade personerna skulle ha varit involverade i krisen som någon form av *mellanchefer*. Orsaken till detta val är att mellanchefer förhoppningsvis kan uttrycka sina faktiska åsikter utan att känna att de äventyrar en framtida karriär. Det är min bedömning att en person i lägre position kan vara mer utsatt. Det kan vidare tänkas att chefer på högre nivå inte kan/vill uttala sig helt sanningsenligt på grund av exempelvis lojalitet mot företaget. Valet av mellanchefer ger vidare en mer genomsnittlig och därmed representativ åsikt. Det har dock vid ett flertal tillfällen visat sig vara svårt att få vissa mellanchefer att ställa upp på intervju. Exempelvis hänvisade en tillfrågad mellanchef på Västra Götalands polismyndighet till sin överordnade då denna skulle ha såväl större kunskap som mer övergripande insyn i verksamheten. Därmed har vissa intervjuer

utförts med chefer i högre befattning än vad som ursprungligen var planerat.

Intervjuerna utfördes per telefon under perioden 27 juli–24 augusti, 2004. De aktuella frågorna samt definitionen på samverkan översändes per e-post före intervjun när så var möjligt. Avsikten med detta var att ge personerna en möjlighet att förbereda sig och kanske friska upp minnet. En av de intervjuade personerna önskade emellertid nedteckna svaren på frågorna och skickade sedan över dem i stället för att delta i telefonintervju. Intervjufrågorna återfinns i bilaga 1 i denna rapport.

De intervjuade personerna var följande. Representant för den offentliga sektorn vid *EU-kravallerna i Göteborg* var Peter Jigström, stabschef under planeringskedet och direkt underställd kommanderingschefen för särskilda uppdrag under krisen. Intervjuad representant för näringslivet är Lena Larsen, informationsansvarig för Göteborgs Köpmannaförbund. Larsen representerade de drabbade affärsmännen i området i anslutning till EU-kravallerna.

Representant för offentliga sektorn vid *branden i Göteborg* var Ulf Källsson. Han var då informationsdirektör på Göteborgs stad. Från näringslivssidan fanns det beklagligtvis ingen tillgänglig representant, varav denna sida förblev ohörd.

I fallet *Kista elavbrott* valdes Britta Svensson, informationsdirektör för Stockholms stadshus, som representant för den offentliga sektorn. Hon var deltagare i Stockholms stads samverkansgrupp under krisen. Som representant för näringslivssektorn i Kistafallet val-

des Cecilia Markusson, nätmarknadschef på Birka Energi, i dag Fortum.

När det gäller *giftutsläppet i Hallandsåsen* har den offentliga representanten Gunnar Nilsson, Båstads kommuns kommunsekreterare, intervjuats. För näringslivets del har Lisa Lindh intervjuats. Under krisens första vecka kallades Lindh in som pressansvarig till Skanska.

Intervju, EU-kravallerna i Göteborg 2001

INTERVJU, OFFENTLIG AKTÖR

Peter Jigström, stabschef under planeringskedet vid polisen i Västra Götaland och direkt underställd kommanderingschefen för särskilda uppdrag under krisen, svarade skriftligt på intervjufrågorna. Svaren presenteras här i korthet.

Innan krisen uppstod fanns det ett flertal samverkansformer mellan polisen och näringslivet. Som exempel uppgav Jigström att polisen samverkade med näringsidkare som kom att beröras av polisens avspärning. Samverkan skedde även med Svensk Handel, människor som bodde inom området, ägaren till möteslokalen Gunnebo slott och vaktbolag. Samverkan förekom även med ett stort antal offentliga aktörer såsom med UD i ett speciellt forum, Säkerhetspolisen respektive Rikspolisstyrelsen i enskilda forum, Göteborgs kommun, räddningstjänsten, sjukvården, länsstyrelsen, Göteborgs spårvägar, demonstrationsarrang-

örer m.fl. Vidare samverkade man under planeringsstadiet med polis i andra länder samt med Försvarsmakten.

Under krisen fortsatte, enligt Jigström, fortlöpande samverkan med Rikspolisstyrelsen, SÄPO, Göteborgs kommun, räddningstjänsten, sjukvården, demonstrationsarrangörer, vaktbolag och Svensk Handel. Vidare förekom samverkan med vissa näringsidkare som berördes av avspärningarna, samt med transportföretag. Fortfarande i dag finns det i Göteborg nätverk för samverkan i normalläget. Representanter från olika enheter träffas med jämna mellanrum.

Jigström uppgav att en svårighet med samverkan i kris kan vara att det är svårt att få allas förståelse för hur en hotbild snabbt kan förändras. Vidare är det svårt att i en kris få tiden att räcka till för samverkan och svårt att under akuta och stressade förhållanden få ut korrekt information till rätt personer. Dessutom ökar samverkan risken för att hemlig information läcker ut.

I denna kris uppstod problem med att få förståelse för polisiära åtgärder, så som att få tillgång till lokaler inom avspärrat område, samt vem som skulle ha ackreditering till avspärrat område. Dessutom uppstod senare diskussioner om ekonomisk ersättning till näringsidkare. Problem som uppstod löstes dock, enligt Jigström, i samförstånd så långt det var möjligt. Vidare framförde Jigström att han ansåg att samverkan mellan till exempel Svensk Handel och ägare till möteslokaler fortsatte under

krisens akuta skede. Detta har inte framgått av tidigare rapporter.

Jigström uppgav att initiativen till samverkan togs främst av polisen, men i några fall av andra parter. Initiativen togs främst på ledningsnivå och operativ nivå. Samverkan förekom främst genom personliga möten och telefonsamtal.

Polisen fick tillräcklig information under krisens gång enligt Jigström. Han uppgav att samverkan fungerade väl och han uttryckte vidare att det alltid är av vikt att de särskilda samverkanspersonerna utses tidigt. Jigström anser att samverkan i kriser generellt brukar fungera bra och att förbättringar sker fortlöpande och att förståelse ökar för varje kris.

Jigström framförde vidare att planering för kommande samverkan borde förbättras redan under ordinarie, icke-krisshotad verksamhet. Jigström uppgav att polisen har förtroende för näringslivets insatser och anser att näringslivet kan bidra med hjälp i kriser, framförallt i form av utrustning.

Sammanfattningen av Jigströms synpunkter är att det är svårt att få omgivningen att förstå att hotbilden kan förändras hastigt. Andra svårigheter är tidspresen, stressen och att det finns risk för att hemlig information läcker ut. Han uppgav vidare att det är av vikt att på ett tidigt stadium utse specifika samverkanspersoner samt att samverkan i den ordinarie verksamheten bör förbättras.

INTERVJU, NÄRINGSLIVSAKTÖR

Lena Larsen var under *EU-kravallerna i Göteborg* informationsansvarig för Göteborgs Köpmannaförbund och representerade de drabbade affärsmännen i området för kravallerna.

Larsen uppgav under intervjun att det fanns en väl fungerande samverkan mellan polis och Köpmannaförbundet innan krisen inträffade. Göteborgs Köpmannaförbund hade möte med polisen och representanter för kommunen såväl tre månader innan krisen inträffade som en månad efter. Informationen dem emellan fungerade väl, men den information Köpmannaförbundet fick var, ansåg hon, en missbedömning av polisens styrka och den kommande situationen. Köpmannaförbundet fick informationen, som de i sin tur vidarebefordrade till sina medlemmar, att polisen hade situationen under kontroll. Därför uppmanade Köpmannaförbundet, på polisens inrådan, inte sina medlemmar att stänga butikerna i området, utan man meddelade butiksinnehavarna att valet var deras.

Under den akuta delen av krisen hade Göteborgs Köpmannaförbund en jourtelefon dit medlemmarna och polisen kunde vända sig. De hade även väl utarbetade kontaktvägar med polisen via enskilda individer. Dessa kontaktvägar ansåg Larsen fungerade mycket väl. Det uppstod inga oklarheter om vem man skulle ringa för att få information. Emellertid fick inte Köpmannaförbundet eller de enskilda butiksinnehavarna någon information om hur scenariot

förändrades under den akuta fasen av krisen; det fanns det inte tid för.

Snarast efter krisens mest akuta del utformade Göteborgs Köpmannaförbund en blankett för de enskilda medlemmarna att fylla i rörande ersättning av skador och inkomstbortfall under krisen. Blanketten skickades ut, redan under krisens sista dygn, till de medlemmar till vilka man hade korrekta adresser. Representanter för Köpmannaförbundet delade även ut blanketter på gatorna till dem som de inte nått på annat sätt. Även Avenyns Företagarförening hade utformat en blankett för sina medlemmar. Dessa två organisationer gick samman och sammanställde uppgifterna från medlemmarna och skickade därefter dessa uppgifter till Svensk Handels kontor i Stockholm som i sin tur kontaktade Regeringskansliet. Kravet på ersättning var 13–14 miljoner kronor för skador och inkomstförluster. Svaret från Regeringskansliet var att ersättning kunde utgå med maximalt fem miljoner kronor. Detta protesterade Köpmannaförbundet emot och Kammarkollegiet fick i uppgift att se över detta. Det slutliga resultatet blev att enbart affärsinnehavare på Avenyn fick sammanlagt ca sex till sju miljoner i ersättning medan företagen i närgränsade områden blev utan ersättning.

Även försäkringsbolagen motsatte sig först ersättningskrav. Göteborgs Köpmannaförbund uppmanade dem dock att ersätta de drabbade. Skandia var det första bolaget som gick försäkringstagarna till mötes. Efter det följde

andra bolag efter. Det fanns dock bolag som hittade ”kryphål” och på så sätt vägrade att ersätta enligt Larsen.

Samarbetet mellan Göteborgs politiker och polis fungerade ”hyggligt” under krisen enligt Larsen. Det hade dock varit till fördel om politikerna bättre hade drivit frågan om ersättning. Hon uppgav att det hade varit bra om politikerna hade varit mer lojala med företagen i området.

Man har dragit lärdom av denna kris. Bland annat har nya, bättre utformade blanketter för att söka ersättning skapats. Man skulle i dag även vara tuffare i rådgivningen vid en eventuell ny kris och personalen skulle troligtvis gå ut på fältet och rekognosera för att bilda sig en egen uppfattning om situationen.

Styrkan i samverkan under krisen var främst att Köpmannaförbundet i det förebyggande och inledande skedet fick bra information från polisen och kommunen om utgångsläget. Nackdelen var att man fick för lite information om förändringen under det akuta skedet. Polisen hade vidare inte alls informerat om vad som kunde hända i ett så kallat worst case scenario, vilket ledde till att flera företagare i området chockades och blev helt handlingsförlamade enligt Larsen. I dag har man emellertid förberett sig med plywoodskivor och spik m.m. med krisen i färskt minne.

Larsen uppgav att generellt sett så fungerar samverkan med den offentliga sektorn, främst polisen, väl inför kommande demonstrationer.

Sammanfattningsvis framgick det att Larsen ansåg att den ursprungliga

informationen från polisen fungerade bra, men det fanns önskemål om mer information under krisens akuta skede. Hon uppgav även att det hade varit önskvärt att politikerna hade varit mer lojala med företagen i området och drivit deras fråga om ersättning. Även Köpmannaförbundet har vunnit erfarenheter av krisen. Det handlar främst om praktiska åtgärder som förändrade blanketter, tuffare förhandling och att ha egna representanter som bedömer situationen på fältet.

Intervju, Branden i Göteborg 1998

INTERVJU, OFFENTLIG AKTÖR

Ulf Källström, informationsdirektör för Göteborgs stad, valdes som intervjuerson för den offentliga sektorn. Källström uppgav att det före krisen fanns en katastrofsamordningsgrupp i Göteborgs stad. Denna grupp bestod bland annat av förvaltningarna, räddningstjänsten, sjukhusen, försvaret, länsstyrelsen och polisen. Denna grupp utgörs av en kärna som kan utökas allt efter behov vid olika händelser. Gruppen utgör en naturlig mötesplats vid kris-händelser och lokaler med reservkraft finns till gruppens förfogande. Katastrofsamordningsgruppen i detta fall bestod enbart av parter från den offentliga sektorn.

Under krisens akuta skede fanns ingen egentlig samverkan med näringslivet. Källström kunde inte dra sig till minnes om taxibolag bidrog med sina

tjänster annat än på enskilda förarens initiativ. Källström uppgav att bussarna som rekviderades från Göteborgs Lokaltrafik användes som värmestugor. Att det inte uppstod någon samverkan med näringslivet uppgav han inte som en brist då den offentliga sektorn har en enorm resurstillgång i anställda och material som täckte behovet vid hanteringen av krisen. Källström poängterade särskilt styrkan i de 21 stadsdelarna. Dessa samordnades i sin tur av stadskansliets "Traktörengrupp" som hade kunskap om hela organisationen och hade överblick över situationen när katastrofsamordningsgruppen inte klarade av att hantera all information och behövde avlastning. Även religiösa samfund var av betydelse och dessa kontaktades av staden, eller kontaktade själva staden, vid flera tillfällen. Källström hänvisade till Göteborgs stadskanslis utvärdering av brandkatastrofen där det uppges att samtal med Svenska kyrkan inleddes tidigt.²⁴⁴ Direktkontakt togs mellan biskopen och stadskansliet inför minnesstunden som hölls dagen efter branden. I samma skrivelse som Källström hänvisade till uppges att samverkan även fungerade väl med dåvarande Invandrarverket gällande praktiska lösningar. Samverkan mellan kommunen, polisen och sjukvården uppgav Källström fungera bra i krisen.

En styrka i krisen, som Källström särskilt nämnde, var att kommunen

beslöt att anhöriga till brandoffer skulle få taxiresor betalda för att kunna söka rätt på, besöka och hålla kontakt med skadade. Likaså uppgav han att trots att denna organisation är mycket stor så sattes ett gemensamt mål i fokus och många agerade på egen hand på ett sätt som inte skulle ha skett under normala förhållanden. Det fanns inte tid för den ordinarie beslutsgången.

På frågan om samverkan med näringslivet hade varit önskvärd vid denna kris svarade Källström att sådant behov troligtvis inte fanns, då den offentliga sfären på egen hand klarade av situationen väl. Han påpekade att samhället tål mycket och att denna kris på intet sätt var ett krigstillstånd. Kommunen har tillräckliga resurser för att hantera situationer av denna typ. Något behov av samverkan med näringslivet ser han inte då man klarar sig bra utan. Källströms svar bekräftar därmed att det inte fanns någon egentlig samverkan med näringslivet i denna kris.

Sammanfattningsvis uppgav Källström att statens såväl personella som materiella resurser var tillräckliga för att hantera krisen och något önskemål om utökad samverkan med näringslivet fanns inte.

INTERVJU, NÄRINGSLIVSAKTÖR

I denna kris finns det ingen tillgänglig näringslivsaktör som kan intervjuas.

244 Lundstedt, Berit (1999) Göteborgs statskansli, "Utvärdering av brandkatastrofsamordningsgruppens i Göteborgs stad organisation och arbetssätt vid brandkatastrof den 30 oktober 1998", Dnr 1152/99. Sid 7.

Intervju, Kista elavbrott 2001

INTERVJU, OFFENTLIG AKTÖR

Som intervjuperson valdes Birgitta Svensson. Under krisen vid *Kista elavbrott 2001* arbetade Svensson som informationsdirektör på Stadsledningskontoret i Stockholm.

Långt innan krisen inträffade hade man inom Stockholms stad bildat ett informationsnätverk där samtliga kommunala förvaltningar och bolag inom Stockholms stad, bl.a. Stockholm Vatten och Familjebostäder, ingick. Även Birka Energi (tidigare Stockholm Energi) fanns representerade i detta nätverk. Inför millennieskiftet hade man även skapat ett kontaktnät med Connex, Radio Stockholm och TV Stockholm. Man hade på så sätt ökat beredskapen. Därtill hade Stockholms stad tillgång till databasen Ojje dit rapporter om störningar kan göras för vidarebefordran till Sveriges Radio. Man hade vid tidpunkten för krisen dock etablerat väl fungerande kommunikationskanaler, i form av direktnummer, mellan Stockholms stad och Radio Stockholm och därmed behövdes inte databasen Ojje användas.

Svensson bekräftade att Stockholms stads samverkansgrupp aktiverades under krisens akuta fas och att Birka Energi, Stockholm Vatten, Connex och bostadsbolagen deltog i gruppen. Presskonferenser hölls tillsammans med polisen, Birka Energi och Stockholm Vatten.

Efter krisen, i återbyggnadsfasen, hölls ett avslutande möte med samverkansgruppen där de involverade i krishanteringen muntligen kunde ge uttryck för hur de ansåg att krishanteringen hade fungerat. Stockholms stad hjälpte också Birka Energi att förmedla information om ersättningsmöjligheter till enskilda drabbade av krisen. Under en period efter krisen behöll även Stockholms stad länkarna till olika organisationer på sin webbplats, detta för att underlätta kontakter.

Svensson uppger att styrkan med samverkan under krisen var samverkansgruppens regelbundna möten där alla direkt involverade parter deltog. Även indirekt involverade parter, eller parter som i detta skede inte hade en direkt uppgift, såsom landstinget och försvaret, hade representanter på mötet vilket Svensson ansåg var positivt då dessa aktörers kapacitet kunde användas vid behov. Detta visade sig senare vara fallet med försvaret som efter en tid satte upp soppök till drabbade.

Ytterligare positiva resultat av samverkan var att därigenom löstes problem snabbt och löpande, utan vare sig prestige eller revirtänkande. Någon egentlig konflikt uppstod inte vid något tillfälle enligt Svensson. Hon uppgav även att det var till allas fördel att parterna som deltog i samverkansmötena hade ett gemensamt mål: att snabbt minska skadorna. De kunde lämna samma budskap, och motstridigheter uppstod därmed inte. Svensson ansåg att fler deltagande parter i samverkansgruppen under krisen inte var

önskvärt. Det skulle leda till att den redan stora gruppen blev för stor och svår att hantera.

Gällande informationshanteringen uppgav Svensson att svagheten i krisen var att de lokala informatörerna inte deltog i samverkansgruppen och därmed fanns inte möjligheten till direktkommunikation med dem. Detta förvärrades av att telefonförbindelserna var brutna och att informatörerna därmed ytterligare avskars från informationsflödet.

Problem som uppstod löstes, som nämnts, löpande. Problem med olika språk löstes så att de olika stadsdelarna tog på sig ansvaret för översättning och samverkansgruppen hade som mål att förmedla information på så enkel svenska som möjligt.

Svensson uppgav att samverkan generellt fungerade mycket väl och att det då i hennes arbete inte fanns någon uttalad önskan att utöka samverkan med näringslivet. Hon ansåg att det oftast brukar fungera att samarbeta med näringslivet, men att det kan variera beroende på typ av händelse.

Sammanfattningsvis uppgav Svensson att man, inför millennieskiftet, hade upparbetat ett samarbete med näringslivsparter. Hon ansåg att styrkan i samverkan under krisen låg i de regelbundna mötena med såväl direkt som indirekt involverade parter. Det fanns även en fördel i att samverkansgruppen kunde skapa en enad front. En svaghet i krishanteringen, som i dag är åtgärdad, var att de lokala informatörerna inte deltog i samverkansgruppen. Svensson

uppgav att det inte vid krisens inträffande förelåg någon önskan om ett utökat samarbete med näringslivet

INTERVJU, NÄRINGSLIVSAKTÖR

Cecilia Markusson var under krisen nätmarknadschef på Birka Energi, i dag Fortum. Markusson blev inkallad till krisarbetet först på krisens åttonde dag. Hon ägnade sig inte uteslutande åt krisarbetet utan hade samtidigt andra åtaganden i företaget. Därmed kan hennes svar påverkas, vilket bör beaktas.

Enligt Markusson startades ett samverkansarbete mellan Stockholms stad och näringslivet inför millennieskiftet för den händelse att något oförutsett skulle ske. En grupp utarbetade krisplaner som sedan blev grunden för samverkansgruppen för framtida kriser.

Under krisen var ett flertal aktörer från Stockholms stad aktiva i samverkansgruppen, såsom Stadsledningskontoret, Brandförsvaret, Stockholm Vatten, olika bostadsbolag, polisen, Länsstyrelsen och SL. Birka Energi hade direktkontakt med stadsdelsnämnden och nämnden var behjälplig med att föra ut Birka Energis information. Birka Energi hade i krisen även direktkontakt med sina stora kunder, såsom SL och tryckerierna.

Markusson uppgav att styrkan under krisen var företagets möjlighet att informera och ge prognoser samt att samverkansgruppen fungerade bra. Några direkta svagheter uppgav hon inte att hon kände till. Det uppstod dock vissa problem i samverkan mellan Birka Energi och dess kunder gällande eko-

nomisk ersättning. Problem som uppstod under krisen hanterades generellt på två nivåer; de operativa problemen hanterades av Birka Energis interna krisgrupp och problemen som berörde samhällsfunktioner hanterades av samverkansgruppen. Det uppstod enligt Markusson ingen gråzon dessa ansvarsområden emellan, däremot uppstod det diskussioner om t.ex. vem som hade ansvaret för kraftförsörjning till sjukhus. Denna ansvarsfördelning löstes inom samverkansgruppen.

Samverkan mellan sfärerna fanns alltså såväl före krisen, genom millenniegruppen, som under krisen. Samverkan fortsatte till viss del även efter krisen, i den återbyggande fasen, då Stockholms stad informellt följde upp samt informerade olika parter om situationen.

Birka Energi samverkade direkt med vissa kunder, t.ex. fastighetsbolag som var beroende av fjärrvärme. Man hade även kontakt med andra fjärrvärmeleverantörer för att få hjälp med material och reservkraft. Samarbetet med räddningstjänsten fungerade bra enligt Markusson. Det fanns sedan tidigare upparbetade personliga kontakter dem emellan.

Den första kontakten i samverkan mellan offentlig sfär och näringslivssfär togs av brandförsvaret som var den sammanhållande länken för samverkansgruppen. Birka Energi tog i sin tur kontakt med Stadsledningskontoret. Birka Energi reagerade på högsta nivån och regionschefen kallades in när det blev klart att det var en kris.

Gällande information ansågs tillgången till information från Birka Energi tillräcklig. Enligt Markusson var det väsentligen Birka Energi som ägde informationen. Gällande samverkan med övriga parter fanns det ingen önskan om tätare kontakter under krisen. Löpande kontakter togs och Birka Energi upplevde dessa samarbetsformer som tillräckliga. Däremot uppgav Markusson att det är fullt möjligt att de andra involverade parterna önskade mer samverkan, inklusive mer information, från Birka Energi.

Markusson uppgav att samverkan generellt brukar fungera mycket bra. Vad som avgör om samverkan kommer att fungera eller inte är främst individernas kapacitet och hur pass förberedd man är. Svårigheterna ligger nästan alltid i informationsförmedlingen. Det är mycket svårt att få ut tillräcklig information till berörda parter under stress.

Åtgärder för att förbättra samverkan generellt är att skapa kontaktkanaler innan kriserna inträffat. Telefonlistor och krisplaner skall vara kompletta. Incitamentet för företagets del att samverka ligger, enligt Markusson, främst på informationsaspekten samt att få hjälp med vilka kunder och berörda medborgare som ska prioriteras. Det finns enligt Markusson ett ömsesidigt behov att samverka såväl från näringslivet som från den offentliga sektorn.

Förtroendeklyftan som uppstod var främst kundernas misstroende mot Birka Energi. Detta underskott på förtroende lever till viss del kvar än i dag. Så fort det uppstår någon form av elav-

brott för Birka Energis, i dag Fortums, kunder så rapporteras detta i media och kunderna reagerar starkt.

Markusson betonar att man har lärt sig mycket sedan det första stora elavbrottet i Kista 2001, vilket till viss del visades vid nästa stora elavbrott i Kista 2002. Krishantering har förändrats och förbättrats. Inom Birka Energi har man nu utarbetat en tydligare ansvarsfördelning mellan de anställda i företaget. Inom branschorganisationen för energiföretagen har ”storstörningssamverkan” utvecklats där energibolagen bl.a. kan få låna personal av varandra vid kriser. Vidare finns ett väl utarbetat samarbete med Sveriges Radio och, bland andra, elbranschen via Ojje, som tidigare nämnts, dit företag kan rapportera stora störningar och få informationen vidare distribuerad. I nästa stora elavbrott i Kista 2002 fanns samma samverkansgrupper och ingen förändring i samverkan med den offentliga sektorn hade utförts. Däremot hade Birka en bättre kontakt med kunderna och bättre direktkommunikation. Checklistor var utarbetade och fungerade bättre än vid den tidigare krisen. Företaget reagerade snabbare på krisen och en tydligare definition på kris fanns vid det senare tillfället. Man hade även lärt sig hur man hanterade media på ett snabbare och mer strukturerat sätt.

Sammanfattningsvis uppgav Markusson att problem i krisen hanterades på två nivåer; de operativa problemen hanterades av Birka Energi, medan problem rörande samhällsfunktioner hanterades av samverkansgruppen. Man

ansåg att informationen till Birka Energi var tillräcklig, men Markusson hade förståelse för om övriga parter inte upplevde informationen från Birka Energi tillräcklig. Markusson uppgav att samverkan generellt är beroende av individens kapacitet och förberedelse. Problemen som uppstår ligger oftast i att informationsförmedlingen är otillräcklig. Det är av stor vikt att kontaktkanaler har skapats innan en kris inträffar. Lärdomar som dragits av elavbrottet i Kista 2001 har varit att tydligare dela upp ansvar. Man har även byggt upp samverkansgrupper inom branschen och skapat förbättrade kanaler till media. Dessutom reagerar man i dag snabbare på kriser bl.a. därför att det finns en tydligare definition av kris.

Intervju, Giftutsläpp i Hallandsåsen 1997

INTERVJU, OFFENTLIG AKTÖR

Gunnar Nilsson, kommunsekreterare i Båstads kommun och biträdande ledningsansvarig, valdes som representant för den offentliga sfären.

Nilsson berättade att innan krisen inträffade hade en industrigrupp bildats med kommunens alla större företag representerade. Denna grupp träffades en till tre gånger årligen. I övrigt fanns det ingen förebyggande samverkan innan krisen mellan den offentliga sektorn och näringslivet.

Under krisens akuta skede hölls kontinuerlig kontakt mellan Båstads kommunledningsgrupp, LRF och näringslivsproducenterna, såsom potatisodlare, mjölkproducenter och köttproducenter. Kommunledningen kallade även Skanska och Banverket. Lantbrukarna kontaktade i viss mån kommunen på eget initiativ. Tre stora möten hölls för allmänheten och olika möten hölls i byarna längs den drabbade ån. Kommunen höll även presskonferenser där både Skanska och Banverket informerade. Ytterligare ett exempel på samverkan i krisens akuta fas var att ett privat företag, på kommunens initiativ, bidrog med ett 100-tal vattentankar.

Även i återbyggnadsfasen höll kommunledningsgruppen täta kontakter med LRF och privata näringslivsproducenter. Nilsson uppgav att det i dag är lättare för de olika parterna att träffas och diskutera om man så önskar. Det finns en större lyhördhet bland parterna och en stor önskan att lösa problem på tidigt stadium.

Nilsson uppgav att samverkan under krisen fungerade mycket väl då inställningen var att alla skulle hjälpas åt för att lösa situationen. Klimatet parterna emellan var bra och det fanns stor förståelse mellan grupperna.

Att det uppstod svårigheter att hantera vissa statliga myndigheter bekräftades av Nilsson. Som exempel så utfärdade Socialstyrelsen egna rekommendationer utan att stämma av med kommunen. Likaså var Naturvårdsverkets information till kommunen undermålig i det inledande skedet av krisen.

Myndigheterna gick vid ett flertal tillfällen om varandra med olika direktiv och utan att ha kontaktat kommunledningen och rådgjort med dem. Detta ledde till förvirring och oro. Ytterligare en brist var att Livsmedelsverket hade kapacitet att hantera de avancerade proverna i sina laboratorier, men denna kapacitet utnyttjades inte till följd av att Livsmedelsverket inte gav order om att de skulle utföras. Istället skickades proverna till olika delar av landet vilket försenade resultatet och minskade effektiviteten.

I det stora hela upplevde Nilsson att samverkan i krisen fungerade mycket väl. Han uppgav att ekonomiska problem inte var något man direkt påverkades av i det akuta skedet. Det uppstod till viss del juridiska problem då kommunledningen utfärdade undantagstillstånd, vilket vissa ansåg stred mot rådande lag.

Kontakterna med de involverade bolagen fungerade emellertid inte helt optimalt i början av krisen. Nilsson uppgav att Skanska som organisation tedde sig ”chockad” och därmed inte kunde lämna korrekt information om händelsen de första 14 dagarna. Detta gällde även det franska bolaget Rhône-Poulenc. Kontakten senare in i krisen blev emellertid betydligt bättre enligt Nilsson. Inga kulturkollisioner inträffade under krisen och alla parter arbetade mot ett gemensamt mål. Han uppgav även att det inte fanns några synliga förtroendeklyftor mellan näringslivet och den offentliga sektorn. Däremot visade allmänheten tydlig

brist på förtroende gentemot näringslivet. Det fanns en misstro, som delvis lever kvar än i dag, att näringslivet inte klarar av att hantera en krissituation och att de därmed inte är pålitliga. Media ökade denna förtroendeklyfta. Än i dag märks medias bevakning av Hallandsåsen. Vid minsta förändring, såsom grumligt vatten i närliggande vattendrag, kablas spektakulära rapporter ut i landet uppgav Nilsson.

Nilsson uppgav även att han upplevde att samverkan var tillräcklig under denna kris och att samverkan mellan näringslivet och den offentliga sektorn skedde mellan rätt parter. På denna punkt önskade han ingen förändring. Han uppgav att incitamentet att samverka i krisen och lösa situationen var lika stort från båda sfererna.

Nilsson lägger stor vikt vid att man har dragit lärdomar från krisen. Som exempel finns det nu nya rutiner om hur de olika statliga myndigheterna ska agera. Numer finns det särskilda kontaktpersoner så att exempelvis olika och motsägande direktiv inte kan utfärdas. Man har dragit lärdom av denna kris, som såg annorlunda ut i jämförelse med de krisscenarion man tidigare har tränat på i kommunen. Nu har man ändrat tyngdpunkten från att tidigare enbart ha involverat räddningstjänsten, till att mer engagera civila och privata aktörer. Denna grupp kan därför bidra mer till krishantering. Därtill har man tillsatt en grupp som arbetar på scenario om ”värsta tänkbara händelse”.²⁴⁵

Ytterligare en effekt av denna kris är att man i samband med krisen begärde en lagändring rörande undantagstillstånd. Lagändringen har nu gått igenom. Ändringen innebär att det är lättare för fullmäktige att utse en krisledningsnämnd som tar över i händelse av kris.

Sammanfattningsvis uppgav Nilsson att en tydlig brist i hanteringen av krisen var att befintlig kapacitet inte utnyttjades, så som då Livsmedelsverket skickade iväg prover trots att de själva hade kunnat utföra testerna på plats.

Ytterligare svårigheter under kriser var juridiska hinder såsom utförande av undantagstillstånd. Förtroendet för Skanska försvagades och än i dag har allmänheten lågt förtroende för tunnelbygget och medias bevakning är minutiös. Nilsson ansåg att samverkan mellan den offentliga sektorn och näringslivet i denna kris var tillräcklig och samverkan utfördes mellan rätt parter. Emellertid uppstod problem mellan myndigheter rörande rekommendationer. Man har dragit lärdomar av krisen och det är i dag lättare för parterna att träffas och lösa problem initialt. Dessutom har övningsscenarion förändrats till att även involvera civila och privata aktörer.

INTERVJU, NÄRINGSLIVSAKTÖR

Lisa Lindh, inlänad från projektet Öresundsbron, kallades in till Skanska som pressansvarig en vecka efter det att krisen på Hallandsåsen var ett faktum.

245 S.k. worst case scenarios.

Därmed har Lindh ingen insyn i företagets verksamhet före krisen, eller den första veckan av krisen. Detta kan vara märkbart i vissa av svaren i intervjun och bör beaktas.

Lindh uppgav att det, så vitt hon vet, innan krisen fanns samverkan mellan Banverket och Skanska i form av en utställning. Under krisen samverkade Skanska med Banverket och parterna hade även inledningsvis gemensamma presskonferenser med kommunen. Däremot var dialogen med Banverket inte frekvent och välupparbetad som den skulle vara i dag, när det finns en helt annan krisberedskap uppbyggd. Skanska och Banverket, och i vissa fall även kommunen, samverkade även genom att möta och informera lokalbefolkningen.

Styrkan under krisens samverkan mellan Banverket och Skanska var att all tillgänglig information presenterades öppet och man försökte inte att undkomma ansvaret. Lindh uppgav vidare som mycket positivt att Skanska och Banverket urskilde ett par frågor som de satte i fokus, utan att vid det tillfället ifrågasätta vem som bar ansvaret. Detta ledde till effektiv hantering av dessa specifika frågor. Svagheter var å andra sidan att hanteringen av krisinformationen var svag. Skanska och de andra parterna var till en början inte införstådda med vad som orsakat olyckan och Skanska fick konstant arbeta i underläge. Företaget var inte redo att hantera medianstormningen vilket ledde till frustration. Alla invol-

verade famlade i ovisshet vilket Lindh uppgav troligen försvårade arbetet.

Ett problem som Lindh minns var att myndigheterna agerade oväntat hårt. Myndigheterna använde sig av gränsvärden som Lindh uppgav var väl stränga, utan att adekvat och tillräcklig information fanns. Dessutom fick berörda parter inte information om de olika gränsvärdena. Informationen från myndigheterna var undermålig. Istället fick man ta del av informationen via media. Skanskas och Banverkets gemensamma problem löste de tillsammans; de hade ett gemensamt mål och prestige åsidosattes.

Initiativ till samverkan togs inom Skanska av högsta nivån i organisationen. Skanskas samverkan med Banverket, och delvis även med kommunen, var allt från informationsspridning till gemensamt beslutsfattande. Lindh uppgav dock att det fanns en önskan om en ytterligare utbredd samverkan i krisen. Hade krisen inträffat i dag hade förloppet varit annorlunda då krishanteringen har utvecklats. Vid tillfället för krisen fanns det ingen egentlig utarbetad krishanteringsplan. Man har nu dragit lärdom av krisen och utvecklat ett konstruktivt samarbete. Nu, när Skanska åter valdes som entreprenör för att fortsätta bygget, finns det ett utbyggt informationsutbyte och frekvent kommunikation mellan Skanska, Banverket och kommunen. Man har valt en mer öppen, ärlig och aktiv kommunikation mellan de olika parterna, media och externa intressenter.

Man har även förändrat Skanskas arbete efter krisen till att bl.a. vara mer fokuserad på miljö. Bland annat miljö-certifierades samtliga enheter inom Skanska AB enligt ISO 14001. I Sverige upprättade man också en kemikaliedatabas, där det uppges vilka kemiska ämnen som är förbjudna och vilka som är på väg att fasas ut. Kriskommunikation ses i dag som en angelägen uppgift och man har kontinuerliga möten med närboende.

Lindh har sålunda känslan av att samverkan fungerar bättre i dag än den tidigare gjort och hon hävdar att en mer generell förståelse parterna emellan håller på att växa fram. Problem uppstår främst när kommunikationen inte är tillräcklig mellan parterna. Tydligare och ökad kommunikation har lett till effektivare krishantering. Om man dessutom arbetar mot ett gemensamt mål så kommer ett ömsesidigt engagemang att uppstå, och därmed erhålls god kvalitet, effektivisering och en större lönsamhet. De båda sfärerna närmar sig i dag varandra och Lindh ser kommunikatörerna i de båda sfärerna som budbärare mellan olika organisationer.

Sammanfattningsvis uppgav Lindh att styrkan i krisen var att tillgänglig

information presenterades öppet samt att Banverket och Skanska valde att fokusera på ett par frågor utan att vid det laget utse en syndabock. Svagheten i krishantering låg i krisinformationen och i brister i hanteringen av media. Informationen från myndigheterna var dessutom undermålig. De verkade också ha agerat och fattat beslut med ganska stor påverkan från medias rapportering. Rapporteringen i sin tur var bristfällig eftersom det var svårt att få fram information från Banverket, Skanska och Rhône-Poulenc med flera. Det lär ha varit ytterst få representanter för de olika myndigheterna som kontaktade projektet eller besökte platsen. Den dåliga kommunikationen mellan myndigheterna bidrog förmodligen till att göra krisen större. Lindh uppgav även att det fanns en önskan om mer samverkan i krisen. Krisen har lett till mer konstruktivt samarbete mellan Skanska, Banverket och kommunen. I dag har man även möten med invånare i området och kriskommunikation finns på agendan. Lindh uppgav att det är hennes övertygelse att gemensamma projekt och mål leder till ömsesidigt engagemang och större effektivitet.

Diskussion och sammanfattning

En grundläggande målsättning för samhället är att kriser, så långt det är möjligt, skall förhindras. Har en kris ändå uppstått skall den i största möjliga utsträckning begränsas och åtgärdas. Dessa mål kräver stora resurser i form av kunskap och material. Tillgångar till kunskap och material finns såväl i den offentliga sektorn som i näringslivssektorn. För att optimera krishantering krävs att kommunikation och information mellan sfärerna är väl utvecklad.

I detta avsnitt kommer jag först att sammanfatta svaren på frågorna från fem utvalda teman, presenterade på sidorna 31–33, för var och en av de undersökta kriserna i den ordning frågeställningarna och kriserna presenteras i rapporten. De fem utvalda temana är:

- Beskrivning av beslutsgrupperna
- Granskning av ledarskap
- Beskrivning av profilskapande, konkurrens och problemhantering
- Beskrivning av problemformulering
- Granskning av informationshantering

Därefter sammanfattar jag svaren på de mer grundläggande och generella frågorna rörande samverkan, vilka presenteras på sidorna 30–31. Vidare redovisar jag en sammanfattning av intervjuerna. Därefter gör jag en jämförelse mellan fallen. Slutligen diskuterar jag fördelar och nackdelar med samverkan samt relaterade frågeställningar. Dessa frågeställningar bör beaktas i fortsatt forskning.

Sammanställning av utvalda teman

Nedan presenteras kortfattat de olika teman som undersöks för vardera krisen.

Vid EU-kravallerna i Göteborg utgjordes beslutsenheterna innan krisen, under det förberedande arbetet inför EU-mötet, i flera fall såväl av näringslivsrepresentanter som av representanter från den offentliga sektorn. I krisens akuta skede förändrades detta och beslutsenheterna blev homogena och innehöll i denna fas enbart poliser. I korrespondens med Jigström framkom emellertid att det, enligt honom,

förekom viss samverkan mellan polis och övriga parter under krisens akuta fas. Detta skiljer sig åt från vad som framkommit från tidigare rapporter.

Ledarskapet inom polisen har rapporterats visa tydlig friktion. Det fanns tydligt revirtänkande och konflikterna var påtagliga. Konflikter inom andra ledarskapsgrupper har inte rapporterats.

Organisatorisk konkurrens uppstod främst mellan olika enheter inom polisen vilket försvårade krishanteringarna redan i det förberedande stadiet.

Problemformuleringen samt omformuleringen av densamma utfördes främst av polisen, med vissa influenser av media.

Informationsförmedlingen till allmänheten utfördes främst av polisen. Kritik har dock framförts för att information inte gått fram till alla berörda parter. Främst har kritik från räddningstjänsten och sjukvården framförts till polisen för att dessa parter inte fick tillräckligt med primärinformation. Det har även funnits brister inom informationsförmedlingen inom polisens organisation. Detta ledde till försämrad krishantering. Utöver denna brist på information har inga rapporter om brist på samverkan framförts från den akuta fasen. Däremot fanns det i återuppbyggnadsfasen en konfliktsituation; företagarna önskade få kompensation av staten. Detta var en önskan om mer samverkan.

Initiativ till dialog mellan polis och organisationer togs initialt, i den förberedande fasen, på inrådan av Statsrådsberedningen.

I den andra studerade krisen, *branden i Göteborg*, ”ägde” den offentliga sfären till fullo krisen. Beslutsenheterna tillhörde uteslutande den offentliga sektorn. Något mer ingående försök till samverkan med näringslivssektorn finns inte rapporterat.

Även ledarskapet i denna kris bestod enbart av aktörer från den offentliga sfären, såsom personal från brandkåren och polisen samt sjukvårdspersonal. Även invandrarorganisationer och kyrkan var mycket aktiva under krisen. Det har inte redogjorts för några konflikter eller konkurrens i gruppernas ledning. ”Samverkan och ödmjukhet” var honnörsorden som anammades.

Det har heller inte uppgivits att det uppstod något uttalat organisatoriskt profilsökande eller revirbevakande konkurrens under krisen. Viss kritik har dock utfärdats mot TV 2 och TV 4 för att dessa kanaler hade sänt okritiska program. I övrigt har friktion inte rapporterats.

Problemformuleringen ägdes till fullo av den offentliga sfären. Räddningsmanskaper och representanter från sjukvården var främst de parter som formulerade och omformulerade problemet.

Allmänheten informerades av den offentliga sfären. Informationscentra byggdes upp på sjukhusen, en informationsstab kallades in till Gårdas sambandscentral och krisjourer bildades i de olika stadsdelarna. Information spreds med hjälp av media på initiativ av den offentliga sfären.

I detta fall var det mycket tydligt att den offentliga sfären ägde krisen. Samverkan skedde främst mellan polis, räddningstjänst, sjukvård, organisationer och kyrkan, d.v.s. endast offentliga parter. Samverkan med näringslivssektorn var mycket begränsad. Det mest påtagliga i det akuta skedet var att ett taxibolag, som befann sig i området, erbjöd sin hjälp att köra skadade till sjukhusen. Denna samverkan utfördes därmed på initiativ av näringslivsaktören. På initiativ av den offentliga sektorn rekvirerade man bussar från lokaltrafiken. Det har dessutom rapporterats att Telia lånade ut telefoner för att underlätta kontakten med akutlokaler. Tidningar distribuerade upplagor trots att det var helgdag. Radio och TV hjälpte till att efterlysa gärningsmännen och McDonalds delade ut gratismål på ettårsdagen efter olyckan. Inga konflikter mellan offentliga aktörer och näringslivet har rapporterats. Detta är troligtvis beroende av att samverkan, dessa grupper emellan, var ringa.

Vid *Kista elavbrott 2001* var beslutsenheterna heterogent uppbyggda med representanter från båda sfärerna. Det fanns sålunda centrala beslutsenheter, såsom den mycket viktiga Stockholms stads samverkansgrupp, som bestod såväl av offentliga representanter (representanter från polisen, brandchef, stadsdelarna, försvaret), som av ett flertal näringslivsrepresentanter (Connex/SL, Svenska Bostäder, Familjebostäder, Birka Energi). I princip var dock Birka Energi, näringslivsaktör, ensam beslutsfattare.

Gällande ledarskapet inom beslutsenheterna fanns det ingen konflikt rapporterad. Inte heller i Stockholms stads samverkansgrupp, där det fanns representanter från båda sfärerna, finns någon konflikt rapporterad. Samarbetet har sålunda rapporterats fungera friktionsfritt.

Däremot uppstod det ett flertal konfliktsituationer *mellan* olika organisationer, främst inom den offentliga sfären, i den akuta fasen. Exempelvis uppstod intressekonflikt mellan Stockholms stad och stadsdelsförvaltningarna rörande stadens generatorer, samt huruvida man skulle tillfråga hemvärdet om stöd. Dessutom uppstod konflikt om hur eventuell brottsbekämpning skulle utföras. Konflikt uppstod även mellan näringslivsparterna Connex/SL och Birka Energi angående valet att dirigera om el från tunnelbanan. Vidare uppstod motsättningar efter krisen i återuppbyggnadsfasen mellan Birka Energi och affärsinnehavare beträffande ersättning av förluster under krisen. Birka Energi tillmötesgick inte kraven och affärsinnehavarna uppmanades att vända sig till sina respektive försäkringsbolag.

Det var helt och hållet näringslivsparten Birka Energi som ”ägde” problemformuleringen krisen igenom. Företaget hade expertis och insikt i händelsen. Birka Energi var därmed den ledande aktören i krisen. Händelsen var deras ”show” och andra parter var därmed beroende av att Birka Energi släppte in dem i informationsmonopolet.

Utöver informationsmonopolet hade Birka Energi även den största insikten i händelsen och kunskapen om hanteringen av situationen. Det var till stor del näringslivsparten Birka Energi som initierade att information spreds till allmänheten via media. Birka Energi sände representanter till media samt höll egna presskonferenser. Emellertid hade även offentliga aktörer en viktig roll i spridningen av information till allmänheten. I Stockholms stads samverkansgrupp var det brandchefen som var ansvarig för presskonferenser. Det uppstod olika former av samverkan i informationsspridningen, såsom mellan brandkåren, som tryckte upp information, och stadsdelarna, Svenska Bostäder och Familjebostäder som alla delade ut den tryckta informationen. SL/Connex informerade via högtalarsystemen i tunnelbanan på infådan av brandkåren. Informations spridning utfördes därmed på initiativ av såväl den offentliga sfären som näringslivet. Det uppstod emellertid, dessa ansträngningar till trots, vissa problem gällande information i krisen. Det har t.ex. rapporterats att brandkåren inte informerade Birka Energi om vilka skador som hade uppkommit. Det har även uppgivits att berörda företag, såsom Ericsson och Stockholm Vatten, inte fick den första handsinformation som hade utlovats.

Det uppstod ett antal konflikter mellan näringslivet och den offentliga sfären i denna kris, vilket inte är förvånande då båda sfärerna i hög grad var involverade. Friktion uppstår i större utsträckning när de olika parterna kon-

kurrerar om begränsade resurser, vilket var fallet i denna kris. Exempel på detta var konkurrensen om generatorer och om eltillgången vid eventuell omfördelning av elen.

I den sista undersökta krisen i rapporten, *giftutsläppet i Hallandsåsen*, var många av beslutsgrupperna homogent uppbyggda av representanter från en och samma sfär. Det fanns dock undantag i form av en mindre friställd grupp, som utgjordes av nio representanter från såväl den offentliga sektorn som näringslivssektorn. Denna grupp bildades redan innan krisen. Även den offentliga parten Banverket och näringslivsparten Skanska bildade under krisen en gemensam grupp för att hantera händelsen. Denna grupp arbetade fram en gemensam agenda och genomförde ett antal gemensamma beslut. De två parterna bildade även en grupp efter krisen, i återuppbyggnadsfasen, med målet att hantera skadestånd till de drabbade byggnadsarbetarna. Gruppen skapade ett tiostegsprogram för att hantera sanering.

I denna kris har få ledarskapssamarbeten mellan den offentliga sfären och näringslivet rapporterats utöver samverkan mellan staten och privata livsmedelsproducenter samt mellan Skanska och Banverket. Dessa senare två parter har emellertid rapporterats samarbeta mycket väl. Det har inte rapporterats någon ledarskapskonkurrens från krisen.

Det uppstod under krisen ett antal konkurrenssituationer mellan myndigheter. Exempelvis utfärdade flera enheter, såsom Livsmedelsverket, Båstads

kommun och Socialstyrelsen, rekommendationer. Det var otydligt vem som hade det yttersta ansvaret och rekommendationerna blev avvikande. Detta ledde till förvirring och oro.

Det uppstod ingen tydlig konkurrens mellan den offentliga sfären och näringslivet på annat sätt än att Båstads kommun valde att utåt distansera sig från Skanska och Banverket för att inte få sitt namn ”nedsvärtat”. I grund och botten fungerade dock dessa parter samarbete väl. Ett tydligt exempel på konflikt var dock när Båstads miljö- och hälsoskyddsnämnd polisanmälde Banverket och Skanska. Detta kan ses som den absoluta motsatsen till samverkan.

Ursprungligen låg problemformuleringen i näringslivsparten Skanskas händer, men problemformuleringen togs sedan över av den offentliga sektorn: Båstads miljö- och hälsoskyddsnämnd, Båstads kommun, Kemikalieinspektionen, Livsmedelsverket, Jordbruksverket, Naturvårdsverket och Statens Veterinärmedicinska Anstalt. Här fanns, som nämnts, ingen tydlig samverkan. Detta ledde till förvirring och osäkerhet om lägets allvar.

Ansvaret för informationsdistribution till allmänheten togs på ett tidigt stadium av Båstads kommun. I arbetet med informationsspridningen samarbetade Båstads kommun väl med Banverket och Skanska, d.v.s. två offentliga parter och en näringslivspart samarbetade. Det uppstod dock svårigheter med kommunikationen med Skånes länsstyrelse då flertalet individer inom

länsstyrelsen uteslöts från informationsflödet. Orsaken var att ledarna hade ett väl fungerande inre nätverk för information. Övriga i organisationen som ej tillhörde denna grupp fick därmed inte tillräcklig information. Även Båstads miljö- och hälsoskyddsnämnd fann informationen otillräcklig.

Den tydligaste samverkan mellan två parter från de olika sfärerna i denna kris var mellan Skanska och Banverket. Redan innan krisens uppkomst hade ett mindre samarbete utformats, och det intensifierades under krisen. Även efter krisen, i dess återuppbyggnadsfas, bildade dessa parter en grupp för att hantera sanering och skadeersättning.

Sammanställning av svar

Nedan ges svar på de mer grundläggande och generella frågorna om samverkan som presenterades på sidorna 30–31.

Någon form av samverkan har förekommit i alla kriserna, variationen är dock stor. Det är tydligt att samverkan mellan offentliga aktörer och näringslivsaktörer är mer frekvent i de undersökta fallen då huvudaktören, innan krisen inträffade, var näringslivet, såsom i fallet *Kista elavbrott 2001* och *giftutsläppet i Hallandsåsen*. Vid *branden i Göteborg*, med den offentliga sfären som huvudaktör innan krisen, fanns det ytterst få samverkanstillfällen mellan den offentliga sfären och näringslivet. Även vid *EU-kravallerna*

i *Göteborg* fanns det i krisens akuta fas endast få samverkansformer.

Tidpunkten för samverkan varierade i de olika kriserna. Vid *EU-kravallerna* var samverkan tydligast innan krisen inträffade. I detta fall fanns möjlighet till förberedelse, till skillnad från de övriga fallen. När krisen blev akut lämnades emellertid ansvaret över till polisen, den offentliga sfären. I krisen vid *branden i Göteborg* bildades de få fall av samverkan mellan näringslivet och den offentliga sfären som förekom i den akuta fasen under krisen. Ingen direkt samverkan har rapporterats existera i krisens återuppbyggnadsfas.²⁴⁶ I krisen vid *giftutsläppet i Hallandsåsen* fanns samverkan mellan Banverket, offentlig part, och Skanska, näringslivspart, till viss del redan innan krisens uppkomst. Dessa två parter samarbetade vidare i den akuta fasen. Samarbetet fortsatte i återuppbyggnadsfasen för att bl.a. få till stånd skadestånd till de drabbade. I krisen vid *Kista elavbrott 2001* uppstod samverkan främst under krisens akuta stadium. I återuppbyggnadsfasen har det från företagens sida uttryckts avsaknad av samverkan. Företagarna begärde skadestånd av Birka Energi, vilket avböjdes. Här uppstod en önskan om mer samverkan mellan två näringslivsparter.

Initiativ till samverkan togs på olika nivåer; vid *EU-kravallerna* kom önskemålet från Statsrådsberedningen att dialog skulle startas mellan polisen och protestorganisationer redan innan kri-

sen. Vid *branden i Göteborg* uppstod de få exempel på samverkan som förekom i det akuta skedet: Antingen uppstod samverkan på initiativ av räddningstjänsten, som när bussar rekvirerades, eller på initiativ av näringslivsaktörer, som när ett taxibolag erbjöd sig att skjutsa skadade till sjukhus. Vid *Kista elavbrott 2001* initierade Stockholms stad samverkan med aktörer från såväl den offentliga sektorn som näringslivssektorn. Samverkan initierades även på lägre nivå gällande t.ex. distribution av tryckt information. I krisen vid *giftutsläppet i Hallandsåsen* initierades samverkan med Skanska av kommunledningen, men även enskilda lantbrukare uppsökte kommunen för att lösa problem. Initiativet till samverkan togs därmed på varierande nivåer och i olika faser.

Samverkan i de olika kriserna tar sig olika uttryck. Man kan se en mycket väl utvecklad form av samverkan så som vid *giftutsläppet i Hallandsåsen*, där en offentlig part, Banverket, samverkade med näringslivsparten Skanska. Parterna samverkade på många olika plan, allt från informationsförmedling till gemensamt beslutsfattande. I andra fall, såsom vid *branden i Göteborg*, uppstod endast ett fåtal samverkansformer, som när en chaufför för ett taxibolag befann sig på olycksplatsen och erbjöd sig att skjutsa skadade till sjukhus. Sådan samverkan avslutades så snart det korta uppdraget var utfört. Även i fallet *Kista elavbrott 2001* uppstod sam-

246 Annat än McDonalds "good will", initiativ av taxichaufför och rekvirerade bussar.

verkan i det akuta skedet, medan samverkan saknades i återuppbyggnadsskedet. Detta skiljer sig från samverkan vid *EU-kravallerna i Göteborg* då samarbetsformerna främst utarbetades innan krisen inträffade, som förberedelse inför händelsen, men sedan minskades radikalt i krisens akuta skede.

Inom näringslivet har främst aktörer från serviceyrken såsom restauranger, vaktbolag, taxibolag, elbolag, busstjänst, telefonbolag, tidningsföretag, tunnelbanebolag, radiobolag, och i ett av fallen även tillverkningsföretag – byggföretaget Skanska och franska Rhône-Poulenc – varit samverkansparter. Inom den offentliga sfären har polis, räddningspersonal, kommuner m.fl. varit de självklara samverkansparterna.

Konflikter inom samverkan har uppstått i vissa fall. Den stora stötestenen, som har påtalats i de flesta fallen, är otillräcklig information till olika berörda parter. Exempelvis kan nämnas att räddningstjänsten, sjukvården och olika polisinstanser vid *EU-kravallerna* önskade få tillgång till mer information. Även företag berörda av *Kista elavbrott 2001* har rapporterat att de önskade mer information. Om mer information hade givits till berörda parter hade man eventuellt kunnat undvika känslan av isolering, vanmakt och frustration bland företagarna i denna kris. Vid *giftutsläppet i Hallandsåsen* uppstod konflikt och förvirring angående vem som hade det övergripande ansvaret för rekommendationer av gränsvärden. Det var, som i många andra fall, ansvarsfördelningen som inte

var helt klar. Även här hade problemet delvis avhjälpats om kommunen frekvent fått information och om man fått möjlighet att fungera som "gate keeper". Vid *branden i Göteborg* var det bl.a. information till försvaret som ansågs otillräcklig.

Problemet rörande otillräcklig informationsspridning ligger främst i att samverkan inte har initierats eller att den var otillräcklig. Exempelvis kan nämnas att det fanns betydligt fler möjligheter till samverkan vid *Kista elavbrott*, då t.ex. DNEX och Ericsson skulle ha kunnat involveras i beslutsgrupperna – om inte annat så för att få till stånd ökad informationsspridning. Även vid *EU-kravallerna i Göteborg* har det rapporterats att om parterna, som upplevde informationsbrist, hade fått möjlighet att samverka med polisen så hade sannolikt informationsspridningen fungerat bättre. Hade de offentliga parterna samverkat i *Hallandsåsen-krisen* och stämt av med kommunen innan de utfärdade sina varierande gränsvärden, så hade man i detta fall undvikit frustration, rädsla och misstro bland invånarna.

Samverkansproblem har uppstått i olika skeden i kriserna. Vid *EU-kravallerna i Göteborg* har problem inte rapporterats vid planeringsstadiet för EU-mötet. Under den akuta fasen av krisen uppstod dock problem med informationsspridning till berörda offentliga parter, medan det inte längre fanns någon direkt samverkan med näringslivsparter annat än med vaktbolag. Under krisen vid *branden i Göteborg*

uppstod ingen nämnvärd samverkan mellan offentliga parter och näringslivs-parter. I fallet *Kista elavbrott* fanns det flera problemområden. Främst var det informationsbehovet bland näringslivs-parterna, de berörda företagen i området, som inte täcktes. Problemet med otillräcklig information var tydligast i det akuta skedet av krisen. Det uppstod dock även problem i återuppbyggnadsfasen av krisen då näringslivs-parterna begärde att få ersättning för förluster under krisen. I krisen vid *giftutsläppet i Hallandsåsen* uppstod problem främst under den akuta delen av krisen, medan samverkan i återuppbyggnadsfasen fungerade väl.

Som påpekats fanns det i alla kriser någon form av samverkan. Utöver de väl synliga och omskrivna samverkansformerna så finns det i flera fall mer dold samverkan. Exempel på sådan samverkan som inte är särskilt synlig, men av vikt, är *branden i Göteborg* när chaufförer för ett taxibolag, på personligt initiativ, erbjöd transporter i det akuta skedet, likaså när Telia lånade ut material. Denna samverkansform i liten skala kan vara ett viktigt komplement till olika former av mer övergripande samverkan för att nå en effektiv och väl fungerande krishantering.

Sammanställning av intervjuerna

När det gäller *EU-kravallerna i Göteborg* uppgav Peter Jigström, representant för den offentliga sfären, att det är

svårt att få omgivningen att förstå att hotbilden hastigt kan förändras. En nackdel med samverkan, sett ur polisens synvinkel, är att samverkan kan öka risken för att hemlig information läcker ut.

Lena Larsen, representant för näringslivet i samma kris, uppgav att hon önskade mer information från polisen under krisens akuta skede. Hon uppgav att samverkan med polisen initialt fungerade väl.

När det gäller *branden i Göteborg* uppgav Ulf Källström, representant för offentliga sektorn, att de resurser som staden och kommunen hade räckte för att hantera krisen. Han ansåg att det då inte fanns något egentligt behov av att få till stånd en samverkan med näringslivet. Någon representant från näringslivet för intervju i denna kris fanns inte att tillgå.

Även i fallet *Kista elavbrott 2001* angav Britta Svensson, representant för den offentliga sektorn, att det då inte förelåg något önskemål om utökat samarbete med näringslivet i krishanteringen.

Cecilia Markusson, näringslivsrepresentant vid *Kista elavbrott 2001*, visade på den tydliga gränsdragningen för krishanteringen; operativa problem hanterades av företaget Birka Energis interna krisgrupp, medan problem gällande samhällets funktioner hanterades av Stockholms stads samverkansgrupp. Hon ansåg vidare att samarbetet med räddningstjänsten fungerade bra bl.a. genom tidigare etablerade personliga

kontakter. Markusson ansåg samverkan lika angelägen för båda sfärerna.

Gunnar Nilsson, representant för den offentliga sektorn vid *giftutsläppet i Hallandsåsen*, uppgav att samverkan fungerade väl och var tillräcklig i krisen. Han uppgav vidare att befintliga resurser ej utnyttjats, vilket var en brist. Dagens övningsseminarier har utvecklats och omfattar nu även privata aktörer.

Lisa Lindh, representant för näringslivet i samma kris, påpekade att Skanska och Banverket snabbt angrep problemet utan att söka efter syndabockar. Denna frihet från prestige gjorde krisarbetet effektivt. Hon beklagade samtidigt tydliga brister i informationshanteringen. Lindh bedömde även myndigheternas krav, med avseende på gränsvärden, som oväntat stränga.

Generellt uppgav de intervjuade personerna att man hade dragit lärdom av krisen och därefter utvecklat en ny, mer effektiv form av krishantering. Främst har man förbättrat informationshanteringen samt verkat för att ansvarsfördelningen blivit tydligare. Man har dessutom upparbetat nya kontaktvägar för att lösa problem initialt. Även vissa juridiska hinder har undanröjts, så som problemet med undantagstillstånd efter krisen vid giftutsläppet i Hallandsåsen.

Jämförelse mellan kriserna

Det är skillnad mellan kriser då näringslivet var huvudaktör och kriser då den offentliga sektorn var huvudak-

tör innan krisen inträffade. I de kriser då näringslivet var huvudaktör fanns det en tendens till större andel samverkan mellan näringslivsaktörer och aktörer från den offentliga sfären. I kriser där den offentliga sfären var huvudaktör innan krisen inträffade behölls ansvaret till stor del inom den offentliga sfären. Ytterst få initiativ till samverkan med den andra sfären i krisen togs såväl av näringslivet som av den offentliga sfären.

Generellt i de undersökta kriserna med den offentliga sektorn som huvudaktör innan krisen var insatserna från den offentliga sektorn av strategisk och övergripande karaktär. Insatser från näringslivssektorn var i dessa fall mer tillfälliga och mer operativa i sin utformning. Tendensen tycks vara att näringslivet i dessa kriser bidrar med mer konkreta insatser, så som att lösa ett specifikt delproblem eller bidra med någon form av material, medan den offentliga sektorn i de flesta fall har det mer övergripande ansvaret.

I kriser då näringslivet var huvudaktör innan krisen inträffade är fördelningarna annorlunda. Vid *Kista elavbrott 2001* ansvarade näringslivsrepresentanten, Birka Energi, till stor del för de mer strategiska, operativa insatserna. Birka Energi hade det övergripande ansvaret och kunskapen om händelsen. Likaså vid *giftutsläppet i Hallandsåsen* hade näringslivsparten Skanska stort inflytande på hanteringen av krisen, dock i samarbete med den offentliga parten Banverket. Ansvaret delades emellertid även med övriga offentliga

parter såsom Båstads kommun, Livsmedelsverket m.fl. I dessa fall ser vi därmed att näringslivet har det mer övergripande ansvaret för krishanteringen än i fall då den offentliga sfären var huvudaktör innan krisen inträffade.

Om man jämför de två granskade kriserna då näringslivet var huvudaktörer innan krisen, ser vi att vid *Kista elavbrott 2001* ägde näringslivet problemet i högre utsträckning än vad som var fallet i krisen vid *giftutsläppet i Hallandsåsen*. I krisen *Kista elavbrott 2001* fanns det emellertid inte samverkan i återbyggnadsfasen. I krisen vid *giftutsläppet i Hallandsåsen* samarbetade Skanska och Banverket mycket nära på flera nivåer. Ett liknande samarbete mellan den offentliga sfären och näringslivssfären finns inte i fallet *Kista elavbrott*.

I krisen vid *giftutsläppet i Hallandsåsen* uppstod ingen synbar konflikt mellan näringslivet och den offentliga sfären, däremot uppstod problem till följd av olika myndigheters rekommendationer. Vid *Kista elavbrott* uppstod konflikter mellan dessa parter, bl.a. uppstod det konkurrens om etillgång. Vid *Kista elavbrott* hade näringslivet informationsmonopol, men information spreds, liksom vid *giftutsläppet i Hallandsåsen*, i samverkan mellan den offentliga sfären och näringslivssfären.

Vid en jämförelse mellan de två kriserna där offentliga sektorn var huvudaktör innan krisens inträffande, har det framkommit att vid krisen *EU-kravallerna i Göteborg* fanns det betydligt mer samverkan mellan sfärerna än vid *bran-*

den i Göteborg. Dessa samverkansformer uppstod till största delen i det förebyggande skedet innan krisen. I *EU-kravallernas* akuta skede krympte emellertid samverkan och ansvaret lades helt över på polisen, med undantag av viss samverkan med några vaktbolag.

Skillnaden i förutsättningarna mellan dessa två fall, då den offentliga sektorn var huvudaktörer, var att man innan *EU-kravallerna i Göteborg* visste att det skulle uppstå en ovanlig situation och man hade gott om tid för förberedelse. Vad man dock inte visste var hur situationen skulle utvecklas. Orsaken till att man i detta fall kunde samverka innan krisen inträffade var därmed att det fanns lång förberedelsetid. *Branden i Göteborg* var av helt annan karaktär. Här fanns det ingen möjlighet till förberedelse då krisen var högst oväntad.

Det är min slutsats att i dessa två granskade kriser, där den offentliga sektorn är huvudaktör innan krisen, finns det en tydlig tendens till att *om* samverkan med näringslivet förekommit *innan* krisens akuta skede så hade näringslivets inflytande minskat eller försvunnit helt, och ansvaret i den akuta fasen skjutits över till den offentliga sfären. Gemensamt för båda kriserna är att i den akuta fasen agerar i princip utslutande den offentliga sfären.

Vid jämförelse med den första figuren på sidan 31, spänningsförhållandet mellan initiativ och passivitet, finner vi att figuren till stor del påverkas av vem som "ägde" problemet innan krisen inträffade: den offentliga sektorn eller

näringslivssektorn. Den sektor som var huvudaktör innan krisen inträffade kom också att i större utsträckning hantera krisen i den akuta fasen.

Vid jämförelse med den andra figuren på sidan 31, spänningsförhållandet mellan samverkan och konflikt, så finner vi vidare, kanske självskrivet, korrelationen att i de fall där samverkan är frekvent mellan de två sfärerna, finns det en ökad risk för konflikt och problem. Friktionen ökar när samverkansstillfällena ökar samt då konkurrenssituationer uppstår. Undantaget är dock då samverkan innefattar en väl fungerande informationsförmedling. Genom informations-spridning minskar risken för konfliktsituationer och misstolkningar.

Diskussion

En fundamental uppgift för samhället torde vara att säkerställa trygghet för invånarna.

Vid omfattande kriser ställs samhällets enheter på stora prov. För att samhället skall klara uppgiften finns det i många fall stora fördelar med att samverkan mellan de två sfärerna, näringslivssfären och den offentliga sfären, äger rum. En sådan samverkan bör etableras på alla nivåer. Vid gynnsamma förhållanden kan samverkan leda till positiva synergieffekter och generera en ökad effektivitet inom det område där parterna avser att samverka.

Genom samverkan i kris säkerställs ökad tillgång till materiella resurser. Samverkan medför vidare ökade mänskliga resurser; fler individer med-

verkar och den sammanlagda kunskapsmängden blir större.

Utöver vad som har framkommit i denna studie är det av intresse att diskutera mer generellt varför samverkan är viktig i krishanteringssammanhang. Det har framkommit i rapporten att en mycket väsentlig del av samverkan är informationsutbyte. Ett sådant informationsutbyte är viktigt för ömsesidig förståelse mellan sfärerna. Inom de olika sfärerna finns det delvis olika synsätt och företagskulturer. Detta kan inte förändras genom enbart information, men information kan ge den andra parten förståelse. Om alla parter har tillgång till information om vad som sker och vilka åtgärder som planeras och utförs i kris, finns det en större möjlighet till att förståelse växer fram och att risken för konflikter mellan parterna minskar. Denna förståelse är grundförutsättningen för en effektiv krishantering hos de två sfärerna.

Genom större informationsutbyte ökar dessutom parternas möjlighet till krissamverkan. Parterna kan snabbare bedöma om och hur de eventuellt kan bidra med kunskaper eller material. Det är troligt att om de olika sfärerna, med deras varierande kunskap och kapacitet att hantera kriser, delar med sig av sina erfarenheter och arbetar för ett gemensamt mål, så skulle effektiviteten öka.

En ny träningsform under icke-kris-tid, för att säkra en effektiv samverkan i kris, växer fram i dag. I det redovisade materialet finns det klargjort att parter som var involverade i de fyra kriserna

bedömer denna träning värdefull. I dessa samverkansorgan är det av stor vikt att fler parter, från båda sfärerna, är representerade. På så vis uppstår möjlighet till tvärsektorieell dialog. Då denna övningsform kan ske i stressfria förhållanden kan det skapa välgemotade lösningar för framtida krishantering. Vidare ger dessa tillfällen kontaktnät vilket är av stort värde för kommande krishantering.

Studien har vidare visat att det är angeläget att under icke-kristid utse samverkanspersoner och att upparbeta väl fungerande kontaktkanaler mellan dessa för att underlätta hanteringen av en eventuell kris.

Samverkan mellan olika sfärer inom rent beslutsfattande grupper kan stundtals vara svårt att få till stånd i krissituationer. En alternativ lösning skulle kunna vara att bilda rådgivande organ där de olika parterna kommer till tals och där olika lösningar kan diskuteras utan att prestige över beslutsmöjligheter utgör hinder. I ett sådant organ finns det möjligheter för de olika parterna att inte bara hävda sitt behov, utan även att erbjuda sina resurser. Förslag från dessa rådgivande organ kan i sedan vidarebefordras till en beslutsfattande grupp.

Det är dessutom av stor vikt att diskutera om det i kris alltid finns ett ömsesidigt intresse för samverkan mellan sfärerna. Det är rimligt att ifrågasätta om näringslivsaktörer skall förväntas medverka i krishantering inom områden som inte direkt eller ens indirekt berör dem. Hur stimuleras delta-

gandet i samverkan i kris? Medför samverkan en tydlig ekonomisk fördel för en part torde engagemanget för samverkan vara tämligen starkt. Det finns vidare sannolikt näringslivsrepresentanter som ser möjligheter att skapa "goodwill" igenom att delta i krishantering. Ett sådant agerande kan vara till fördel för företaget även om en kris inte direkt berör detta företag. Detta berörs endast begränsat i materialet, men att visa "goodwill" kan självfallet anses som ett starkt incitament för att samverka.

Det kan även diskuteras om det förfaller rimligt att t.ex. lagstadga om samverkan, för att säkra en effektiv krishantering och säkra tillgång till personal och materiella resurser. Ett företags motiv till samverkan kan vara svårt att beräkna. Medför samverkan en tydlig ekonomisk fördel för företaget torde samverkan vara tämligen given och förutsägbar. Medför samverkan enbart utgifter eller krav kan ett företags vilja att samverka begränsas även om samverkan i vissa fall är önskvärd ur moralisk synpunkt och ur lojalitetssynpunkt. Bör i så fall vissa fall företag kunna tvingas till samverkan? Frågan är om en utökad lagstiftning, för att tvinga näringslivet att samverka, är genomförbar och hållbar? Även om många skulle se fördelar i en ökad samverkan så finns det inget som säger att näringslivet önskar t.ex. en ökad utgift. Vad vinner vi på reglering och på vilket sätt skall det utföras? Vilka bakslag kan detta leda till? Vem är intresserad av samverkan? Vad finns det för övriga incita-

ment för näringslivet att samverka? Hur kan incitamenten för samverkan ökas?

Ytterligare väsentlig frågeställning är om samverkan alltid är önskvärd i en kris. Kan samverkan stundtals rent av vara av ondo? Det har av materialet framgått att samverkan kan ha vissa negativa effekter så som att utgöra ett hot mot sekretess. Det kan även finnas fall där det är nödvändigt att beslutsgruppen är av ”slimmad karaktär” för att krisen skall lösas. Kan det t.ex. tänkas att ”ju fler kockar, desto sämre soppa” kan bli fallet även inom krishantering? Av materialet har det vidare framgått att krishantering stundtals kan fungera bra utan samverkan mellan de två sfärerna. Härav framgår det att graden av önskvärd samverkan är beroende av krisens karaktär. Detta tål att diskuteras vidare.

Vidare är det viktigt att ställa sig frågor om kompetens. Vem kan bäst hantera krisen? Detta är åter relaterat till frågan om vem som har det övergripande ansvaret för att skydda drabbade? Denna frågeställning gränsar vidare till frågan om vem som ”äger” problemet, finns det t.ex. reglering av sektorn? Dessa frågeställningar och många fler förblir obesvarade. En vidare forskning, på betydligt större material än vad som har presenterats här, med allsidig belysning av problematiken, är nödvändig.

Avslutningsvis önskar jag framhålla att de parter som var involverade i krishantering i de fyra beskrivna fallen har agerat helhjärtat och efter bästa förmåga. Man har generellt i varje moment gjort det bästa möjliga för att lösa en krissituation utan att söka efter syndabockar.

Litteratur

- Aalbu, H, G. Hallin, A. Mariussen (1999) "When Policyregimes Meet: Structural Funds in the Nordic Countries 1994–99", Nordregio R199:3
- "Allvarliga störningar i nordvästra Stockholm i samband med kabelbrand den 11 mars 2001: Ledning och samordning av stadens insatser" (2001) Stockholms Brandförsvarets ledningsenheten, Stockholm
- Arvidson, Peter (1998) *Åsjäveln biter tillbaka: Lokalbefolkningens upplevelse av händelserna vid tunnelbygget genom Hallandsåsen*, Rapport 175:2, Stockholm: Styrelsen för Psykologiskt Försvar
- Björk, Micael, Abby Persson (2002) *Vid politikens yttersta gräns. Perspektiv på EU-toppmötet i Göteborg 2001*, Stockholm: Brutus Östlings Bokförlag Symposium
- Bladh Per-Arne, Ann-Charlotte Engström och Bo Richard Lundgren (2003) "Näringslivssamverkan: Slutrapport, övervägande och förslag", Krisberedskapsmyndigheten, Dnr. 0747/2002
- Danemark, Berth, Christian Kullberg (1999) *Samverkan: Velfärdsstatens nya arbetsforum*. Lund: Studentlitteratur
- "Den finansiella infrastrukturens sårbarhet: En omvärldsanalys med utgångspunkt i terrordåden i USA tisdagen den 11 september 2001" Finansinspektionen. 2001:5, 9 oktober, 2001
- "Den svarta måndagen i Kista", *Computer Sweden*, 2001-03-14
- Deverell, Edward (2003) *The 2001 Kista Blackout: Corporate Crisis and Urban Contingency*, CRISMART, Stockholm: The Swedish National Defence College
- "Elavbrott lamlår förorter", *Helsingborgsbladet*, 2001-03-12
- "Elavbrottet: DN kom ut trots strömlöst tryckeri", *Dagens Nyheter*, 2002-03-12
- "Elavbrottet: Ica slängde rutten mat", *Dagens Nyheter*, 2001-03-13
- "Elavbrottet: Taxiväxel brakade ihop", *Dagens Nyheter*, 2001-03-13

- Enander, Ann, Liselott Jakobsen (1996) *Risk och hot i den svenska vardagen: allt från Tjernobyli till skuren sås*. Stockholm: Överstyrelsen för civil beredskap
- Enander, Ann, Gerry Larsson, Claes Wallenius (1993) *Programutredning: Kris- och katastrofforskning*, FOA rapport A 50018-5.3, Forsvarets Forskningsanstalt, november
- ”Ett säkrare samhälle” (1995) Hot- och riskutredningens huvudbetänkande, *SOU 1995:19*, Stockholm: Fritzes
- Förordning (2002:472) om åtgärder för fredstida krishantering och höjd beredskap, Forsvarsdepartementet: <http://forsvar.regeringen.se/fragor/pafrestningar.htm>
- ”Grundprinciper i krishanteringssystemet”, Krisberedskapsmyndigheten. Via hemsidan: www.krisberedskapsmyndigheten.se
- ”Göteborg 2001. Betänkande av Göteborgskommittén”. *SOU 220:122*. Stockholm: Statens Offentliga Utredningar
- Hagström, Ahn-za, Bengt Sundelius (2001) *Krishantering på göteborgska: En studie av brandkatastrofen den 29–30 oktober 1998*, Stockholm: Elanders Gotab
- Hagström, Ahn-za, Fredrik Fors och Dan Hansén (2004) *Göteborgskravallerna 14–16 juni 2001*, opublicerad
- ”Hallandsåstunnele som tvistefråga, kris och förtroendeproblem”, *Rapport 175:3*, Stockholm: Styrelsen för Psykologiskt Forsvar
- Hansén, Dan, Ahn-za Hagström (2004) *I krisen prövas ordningsmakten*. Stockholm: Jure förlag AB
- Hartoft, Percy, Anna Nilsson (1999) *Erfarenheter av övergripande ledning vid kris: En sammanställning av dokumenterade erfarenheter från kriser i Sverige under 1990-talet*, FOA-R—99-01225-505–SE, Stockholm: Avdelningen för Forsvarsanalys
- Hellström, E., Björn Johansson, Trond Lesjo, m.fl. (2001) ”Fungerande partnerskap för regional utveckling – Erfarenheter från tre regioner i Sverige och Norge”, Stockholm: Nordregio
- Järeslätt, Christer (1997) ”Många misslyckanden på vägen genom berget”, *Göteborgs-Posten*, 1997-10-07
- ”Kabelbrand drabbar Stockholmspressen”, *Svenska Dagbladet*, 2001-03-12
- Kjöllér, Hanne (2002) *Ka-Pow. När världen kom till Göteborg. Om våldet och dess möjliggörare*. Stockholm: Agora
- ”Kommunledningen i krisens öga – om ett nytt krishanteringssystem”, Svenska Kommunförbundet: <http://www.svekom.se/vard/soctjanst/html/publikationer.htm>
- Kärde, Thérèse (2004) *The Halland Ridge Tunnel Crisis 1997*, Stockholm: CRISMART, Forsvarshögskolan, opublicerad rapport
- Lag (2002:833) om extraordinära händelser i fredstid hos kommuner och landsting

- Larsson, Larsåke, Stig Arne Nohrstedt (red.) (2000) "Göteborgsbranden 1998: En studie om kommunikation, rykten och förtroende." Styrelsen för Psykologiskt Försvar, rapport 179
- Larsson, P. (2003) *Att studera civil ledning och samverkan*. FOI-rapport, FOI-R-0372-SE
- Lindgren, Rolf, Olle Carlbom, Douglas Dérans, Per Larsson (2001) *Civil och militär ledning och samverkan vid samordning av samhällets resurser i extraordinära situationer*. FOI-R—0064--SE, Stockholm: Totalförsvarets Forskningsinstitut
- NCO/Räddningsverket, databas, sammanställning av olyckor
- "Näringsliv", Nationalencyklopedin. NE.se:
http://www.ne.se/jsp/search/article.jsp?i_art_id=273664&i_word=n%e4ringliv
- "Offentliga sektorn", Nationalencyklopedin. NE.se:
http://www.ne.se/jsp/search/article.jsp?i_sect_id=274789&i_history=0
- Olsson, Jörgen (2000) "Regionala partnerskap – utveckling på bekostnad av demokratin?", Stockholm: Landstingsförbundet
- Palm, Lars (1998) "Hallandsåstunneln som tvistefråga, kris och förtroendeproblem", *Rapport 175*:3, Stockholm: Styrelsen för Psykologiskt Försvar
- Parkrud, Eva, Helene Furness (1999) "Sorgen drabbade hela Göteborg", *Göteborgs-Posten*, 1999-12-30
- Parsmo, Jonas "Representativa representationer?" i Björk, Micael, Abby Persson (2002) *Vid politikens yttersta gräns. Perspektiv på EU-toppmötet i Göteborg 2001*. Stockholm: Brutus Östlings Bokförlag Symposium
- "Rapport: Helhetssyn för Elförsörjningens säkerhet och beredskap, HEL-projektet, Arbetsläggesredovisning" (2003) Energimyndigheten, 2003-03-31
- Regeringen 2001-11-18: *Mötesverksamheten i Sverige – 2001-sekretariatets rapport om de praktiska arrangemangen vid mötet i Sverige under EU-ordförandeskapets första halvår*
- Regeringen 2001-11-28: *Slutrapport – Europeiska rådets möte i Göteborg den 15–16 juni 2001* (mötesnummer 101)
- "Robusta elektroniska kommunikationer: Strategi för åren 2003-2005" (2003) Post- och telestyrelsen, Rapportnummer: PTS-ER-2003:13
- "Samverkan 6.1: Partnerskap – nytt inslag i svensk samhällsorganisation eller snarare uppgraderad samverkan?" (2001) Statskontoret, 2001:01, Peter Gorpe, Stockholm: Statskontoret
- "Samhällets krisberedskap 2005 – Planeringsinriktning" (2003) Stockholm: Krisberedskapsmyndigheten
- "Samhällets säkerhet och beredskap", *Regeringsproposition 2001/02:158*
- Sandström Bo (1998) "Årets bilder", *Aftonbladet* 1998-12-27
- "Stora strömavbrott i Sverige", *SVT Nyheter*, 22 december, 2003:

- <http://svt.se/svt/jsp/Crosslink.jsp?d=1804&a=155452>
- ”Strömlöst i Stockholm” (2001)
Expressen, 2001-03-12
- Sundelius, Bengt, Eric Stern (1997)
Krishantering på svenska – teori och praktik, Stockholm: Nerenius & Santérus Förlag
- ”Säkerhet i en ny tid” (2001) *SOU*, 2001:41, Stockholm: Fritzes
- Tamm, Gunilla (2001) ”Elavbrott lam-slog Kista”, *Kontakten*, Nummer 5 mars, 2001: http://www.google.se/search?q=cache:ELPECyCDbM0J:www.ericsson.com/about/publications/kontakten/ark/kont05_01/k05_05d.shtml+elavbrott+kista+2001&hl=sv&ie=UTF-8
- ”Uppdrag till Post- och telestyrelsen avseende säkerheten i telenäten vid svåra påfrestningar” (2002) Post- och telestyrelsen, Referensnummer: 10-22747, 14 mars 2002
- ”Vad är en kris?”, Krisberedskapsmyndigheten: <http://www.krisberedskapsmyndigheten.se/krisberedskap/kris/kris.jsp>
- Wahlberg, Maria, Maria Asplund, Peder Beausang, Percy Hartoft (2003) *Civil-militär samverkan på central nivå. Samverkan mellan Försvarsmakten och centrala myndigheter inom ramen för totalförsvaret och fredstida krigshantering*. FOI-R—0933—SE, Stockholm: Totalförsvarets Forskningsinstitut
- Weinberg, Cecilia, *Psykologi-Internet-projektet*, Lärarytbildningen Malmö: http://utbildning.lhm.lu.se/student/exarbete/psy/psyket/Manniskan_i_kris_lit..html
- Personliga kontakter:*
- Jigström, Peter, stabschef under planeringsskedet vid polisen i Västra Götaland. Besvarade intervjufrågorna skriftligen. Inkom 4/8 2004.
- Källström, Ulf, informationsdirektör för Göteborgs stad. Telefonintervju 24/8 2004.
- Larsen, Lena, informationsansvarig för Göteborgs Köpmanaförbund. Telefonintervju 13/8 2004.
- Lindh, Lisa, inlånad som pressansvarig till Skanska. Telefonintervju 4/8 2004.
- Löfberg, Lennart, chef på Västtrafik, 28/4 2004, telefonkontakt.
- Markusson, Cecilia, nätmarknadschef på Birka Energi, i dag Fortum. Telefonintervju 9/8 2004.
- Nilsson, Gunnar, kommunkonferensare i Båstads kommun och biträdande ledningsansvarig. Telefonintervju 29/7 2004.
- Svensson, Birgitta, tidigare informationsdirektör på Stockholms stad. Telefonintervju 27/7 2004.

Bilaga 1

Intervjufrågor

1. Fanns det någon form av samverkan mellan offentlig sfär och näringslivet INNAN krisen? (Dvs. någon form av förebyggande samverkan innan krisen inträffade.)
 2. Fanns det någon form av samverkan UNDER krisens akuta skede?
 3. Hur *upplevde* ni samverkan i denna kris?
 - A. Vilka styrkor/svagheter fanns i samverkan under krisen?
 - B. Uppstod problem? (t.ex. kultur-kollisioner, juridiska, ekonomiska, språkliga, ideologiska, revirtänkande)
 - C. Hur löstes problem, om de löstes?
 - D. Om samverkan har förekommit, när, i vilken fas, förekom det? (I vilken av följande faserna: förberedande, operativa eller återuppbyggnadsfasen?)
 - E. Vilka aktörer från näringslivet respektive offentliga sektorn var aktiva under de olika faserna av kris? Från vilka branscher/företagstyper kom de aktiva inom näringslivet?
 - F. Vem initierade samverkan?
 - G. På vilken nivå togs initiativ till samverkan?
 - H. Vilka insatser kommer från näringslivet respektive offentliga sfären?
 - I. Hur såg samverkan ut?
 - J. Fick ni tillräcklig information under krisen?
 - K. Önskade ni att ni fått större möjlighet till samverkan?
- Allmänt om samverkan:*
4. Hur ser ni på samverkan mellan näringslivet och den offentliga sektorn?
 - Brukar det fungera, eller vara problematiskt? På vilket sätt?
 5. Hur kan problem övervinnas för att få till stånd och förbättra samverkan?
 - Vilka åtgärder bör göras och av vem?

6. Vilka incitament finns det för näringslivet att samarbeta med offentlig sektor?
 - Vem vinner mest på samverkan?

7. Finns det förtroende mellan näringslivet och den offentliga sektorn?
 - Finns det förtroendegap dessa aktörer emellan?

Bilaga 2

Goda råd

FÖRE KRIS:

- *Utse tidigt och indikera tydligt samverkanspersoner i organisationen*

En samverkansperson skall tillsättas så tidigt som möjligt, i icke-kristid, för att ge denne en möjlighet att skapa nödvändiga och fungerande kontaktkanaler. Redovisa tydligt, inom och utanför organisationen, vem som är samverkanspersoner. Utse och redovisa dessutom ställföreträdare.

- *Bilda samverkansgrupper och kontaktnät i icke-kristid*

Ett väl utvecklat kontaktnät har visat sig vara mycket värdefullt i krishantering. Om samverkansgrupper bildas och tränas utan stress har man mycket att vinna. Därvid formas rutiner som fungerar väl inför situationer med hög stressnivå då snabba beslut måste tas.

- *Definiera sannolika problem och forma möjliga problemlösningar under icke-kristid*

Bearbeta möjliga problem under icke-kristid och definiera deras betydelse för olika parter. Redovisa även problemlösningar innan kris. Tidigt formulerade problemlösningar och konkretiserade gemensamma mål ger större utrymme för god samverkan och god krisberedskap.

- *Dela upp ansvar tydligt*

Dela upp ansvar såväl inom organisationen som mellan organisationer för att underlätta krishantering. En tydlig ansvarsuppdelning redan i icke-kristida underlättar beslutstagande i kris och minskar risken för konflikter.

- *Träna på "worst case" scenarios i icke-kristid*

Finn redan under icke-kristid lösningar på "worst case" scenarios. Det är av vikt att, tillsammans med personer från olika sektorer, träna på att ta beslut för värsta tänkbara situ-

ationer. Detta leder till större möjlighet att skapa en helhetsbild och välgenomtänkta lösningar som sedan kan användas i krissituationer. Möjlighet till tvärspektoriella dialoger öppnas och tillfälle för ett mer upparbetat kontaktnät skapas.

- *Diskutera och dra lärdomar av tidigare kriser*

Det är viktigt att ta del av hur man handskats med tidigare situationer. Vad gjordes bra och vad kunde förbättras? Genom att skaffa information och analysera den kan problem och risker belysas ur olika aspekter. Historien kan lära oss undvika misstag i framtiden.

- *Förbered prioriteringar av begränsade resurser*

Att prioritera begränsade resurser är ett av de svåraste besluten i kris. Prioritering leder ofta till konflikter. Genom att i icke-kristid ha förberett en prioriteringsplan tillsammans med andra parter undviker man svåra ställningstaganden i kristid.

UNDER KRIS:

- *Skapa ett "worst case" scenario tidigt i kris*

Det är av vikt att på ett tidigt stadium i krisen göra en bedömning av hur den värsta tänkbara händelseutvecklingen kan komma att se ut. Genom god framförhållning kan skador av krisen minskas.

- *Informera mycket och tydligt*

Ett av de vanligaste problemen i krishantering är brist på tydlig information. I det närmaste alla involverade i en kris önskar en större möjlighet att ta del av information. Brist på information leder till frustration, missförstånd och felbedömningar. Informera frekvent, se till att informationen är korrekt och kontrollera att informationen når fram.

EFTER KRISEN:

- *Utvärdera krisen*

Erfarenheter från nyss genomgången kris är av värde för framtida krisberedskap. Gå igenom händelseförloppet och värdera utgången. Granska vad som kan förbättras och vilka förändringar som bör utföras. Genomför förändringen och försök att förutse det kommande.

KBM:S TEMASERIE

- 2005:6 Samverkan mellan offentlig sektor och näringslivet vid krishantering
En studie av kriser i Sverige 1993–2003
- 2005:5 Förtroendekriser
Kommunikationsstrategier före, under och efter
- 2005:4 Efter flodvågskatastrofen
Svenska folkets åsikter om och förtroende för myndigheter, medier och politiker
- 2005:3 Propagandakriget i backspegl
En studie i påverkansförsök och svenska nyhetsmedier
- 2005:2 Allmänheten medverkar vid övningar
Erfarenheter från Övning Havsörn
- 2005:1 Beredskap mot skadlig kod
En kartläggning av IT- och informationssäkerheten inom större myndigheter
och statliga bolag i Sverige med fördjupad analys av skadlig kod
- 2004:6 Hot- och riskrapport 2004
Gränsöverskridande sårbarheter
- 2004:5 "We're a peaceful nation"
Krigsretorik efter 11 september
- 2004:4 Ministermordet
En studie om myndigheternas kommunikation vid attentatet mot Anna Lindh
- 2004:3 Säkerhet och beredskap i Europeiska unionen
- 2004:2 Stereotyper i vardagen
Bilder av "de främmande"
- 2004:1 Krisjournalistik eller journalistik i kris?
En forskningsöversikt om medier, risker och kriser
- 2003:6 Demokratin och mordet på Anna Lindh
- 2003:5 IT och sårbarhet
Kritiska beroendeförhållanden i den nationella IT-infrastrukturen
- 2003:4 Från osäker källa
Bevakningen av Irakkriget i svenska medier
- 2003:3 Krisberedskap i omvärlden
Samordningsstrukturer i fem länder
- 2003:2 Irakkrigets andra dag
En jämförelse mellan SVT och tidningspressen den 21 mars 2003

SPECIAL FEATURE

- 2004:5 "We're a peaceful nation"
War Rhetoric after September 11

Samverkan mellan offentlig sektor och näringslivet vid krishantering

EN STUDIE AV KRISER I SVERIGE 1993–2003

En kris drabbar samhället tvärsektorielt. I takt med avreglering och privatisering av många viktiga delar i samhället begränsas den offentliga sektorns insyn och ansvaret skjuts över till näringslivet. För att få till stånd en effektiv krishantering förutsätts samverkan mellan offentlig sfär och näringslivet.

I denna rapport studeras olika samverkansformer mellan den offentliga sfären och näringslivet i fyra kriser: giftutsläppet i Hallandsåsen, 1997, branden i Göteborg, 1998, EU-kravallerna i Göteborg, 2001, Kista elavbrott, 2001. Undersökningen visar att någon form av samverkan uppstod i alla de undersökta kriserna. Det var dock tydligt att i de kriser där näringslivet var huvudaktör innan krisen inträffade fanns det en mer utbredd samverkan mellan de två sfererna. I kriser där den offentliga sektorn var huvudaktör innan krisen behöll denna sektor till stor del ansvaret och få initiativ till samverkan togs.

ISSN 1652-2915
ISBN 91-85053-83-x

Krisberedskapsmyndigheten

Box 599
101 31 Stockholm

Tel 08-593 710 00
Fax 08-593 710 01

kbm@krisberedskaps
myndigheten.se

www.krisberedskaps
myndigheten.se