

KBM:S FORSKNINGSSERIE | NR 6

Ann Enander  
Susanne Hede  
Örjan Lajksjö

## Att stå "i stormens öga"

DELRAPPORT 3 FRÅN PROJEKTET BEREDSKAP  
OCH KRISHANTERING I SVENSKA KOMMUNER



KRISBEREDSKAPS  
MYNDIGHETEN



KBM:S FORSKNINGSSERIE | NR 6

## **Att stå "i stormens öga"**

DELRAPPORT 3 FRÅN PROJEKTET BEREDSKAP  
OCH KRISHANTERING I SVENSKA KOMMUNER

Ann Enander, Susanne Hede  
och Örjan Lajksjö

## **KBM:S FORSKNINGSSERIE**

- NR 1 Är den inre säkerheten hållbar?
- NR 2 Risk- och sårbarhetsanalyser  
Utgångspunkter för fortsatt arbete
- NR 3 Kommunal sårbarhetsanalys
- NR 4 Förväntningar och erfarenheter hos aktörer  
Delrapport 1 från projektet Beredskap och krishantering  
i svenska kommuner
- NR 5 Drivkrafter för arbete med säkerhets- och beredskapsfrågor  
Delrapport 2 från projektet Beredskap och krishantering  
i svenska kommuner
- NR 6 Att stå "i stormens öga"  
Delrapport 3 från projektet Beredskap och krishantering  
i svenska kommuner

Titel: Att stå "i stormens öga"

Delrapport 3 från projektet Beredskap och krishantering i svenska kommuner

Utgiven av Krisberedskapsmyndigheten (KBM)

Upplaga: 2 500 ex

ISSN: 1652-3717

ISBN: 91-85053-51-1

KBM:s dnr: 0042/2002

Grafisk form: AB Typoform

Tryck: Edita Ljunglöfs, Stockholm, juli 2004

Skriften kan erhållas kostnadsfritt från Krisberedskapsmyndigheten

E-post: [bestallning@krisberedskapsmyndigheten.se](mailto:bestallning@krisberedskapsmyndigheten.se)

Skriften kan laddas ned från Krisberedskapsmyndighetens webbplats

[www.krisberedskapsmyndigheten.se](http://www.krisberedskapsmyndigheten.se)

KBM:S FORSKNINGSSERIE NR 6

# Innehåll

**Förord 4**

**Summary 6**

**Sammanfattning 7**

**Inledning 8**

**Metod 10**

Kommuner och händelser 10

Genomförande av undersökningen 18

Bearbetning av data 19

Resultatredovisning 20

**Resultat 21**

Modell över områden och fokus för agerande 21

Risk- och hotperception 23

Hantering av kris 24

Att hantera reaktioner i samband med kris 30

Återhämtning 33

Lära och utveckla 35

Erfarenheter av krishantering vid olika typer av händelser 39

**Diskussion 43**

**Referenser 49**

# Förord

Kraven på förmågan att hantera svåra händelser och kriser i svenska kommuner har ökat till följd av kommunernas förändrade och utökade roll i det nya krishanteringssystemet. Samtidigt är den risk- och hotbild inför vilken beredskapen ska byggas upp komplex och kan ge upphov till skilda tolkningar. Kunskap om hur krishanteringssystemets aktörer uppfattar och hanterar sin roll saknas till stor del idag. I projektet "Beredskap och krishantering i svenska kommuner" har belysts hur kommunala aktörer uppfattar och hanterar sin roll avseende risk- och krishantering. Resultaten presenteras i tre delrapporter i KBM:s forskningsserie.

Flera kommuner i Sverige har drabbats av naturhändelser i form av ras, oväder eller snöstorm. I andra kommuner har det inträffat större olyckor med svåra sociala konsekvenser också utanför den egna kommunen. I denna delrapport, *Att stå "i stormens öga"*, redovisas en analys av intervjuer med aktörer i kommuner med erfarenhet av hantering av kriser av olika slag. Syftet är att fördjupa kunskaperna om aktörers upplevelser och reflektioner utifrån deras egen erfarenhet av krishantering. I en jämförelse fokuserar författarna de skillnader som framkommer vid intervjuerna mellan naturrelaterade och socialt relaterade händelser vad gäller de krav och problem som krishanteringens aktörer möter, samt deras egna reaktioner inför dessa.

I delrapport 1, *Förväntningar och erfarenheter hos aktörer*, redovisas resultat från enkätstudien ställd till kommunchefer, tekniska chefer, socialchefer och räddningschefer. I den speglas de tillfrågades syn på egna erfarenheter, risk- och hotuppfattning, kommunens beredskap, egen personlig beredskap och inställning till risk och beredskap. Författarna diskuterar i rapporten vilken betydelse för kommunal krisberedskap det har att olika befattningskategorier har delvis skilda bilder av risk- och krisproblematiken, samt betydelsen av egen erfarenhet för synen på krisberedskapsfrågor.

I delrapport 2, *Drivkrafter för arbete med säkerhets- och beredskapsfrågor*, fokuseras motivationsfaktorer för att arbeta med risk- och krisfrågor i kommunerna. Studien är kvalitativ och bygger på data från dels en intervjuundersökning i kommuner som haft erfarenhet av olika typer av krishändelser, dels en enkätstudie som vände sig till ett urval av kommunchefer, tekniska chefer, socialchefer och räddningschefer i Sveriges kommuner.

Denna rapport är skriven av Ann Enander, Susanne Hede och Örjan Lajksjö, som är forskare vid Försvarshögskolan, Institutionen för ledarskap och management.

Författarna svarar för innehållet i rapporten.

*Ingrid Pettersson*

Forskningsamordnare, Krisberedskapsmyndigheten

# Summary

A new system for emergency management is being developed in Sweden. As a part of this, recent legislation stipulates that all local communities must plan and prepare for management of possible “extraordinary events” or crises that might occur. In this ongoing work, experiences from actual events can provide valuable support. The purpose of this study is to collect and structure such knowledge, as reflected in the experience and assessment of actors who have themselves participated in dealing with crises in local communities.

Interviews were conducted with 34 persons from five municipalities in Sweden which have experienced natural or social crisis events within a fairly recent period. The interviewees were selected as having had a significant role in managing the crisis, and as representing different positions of responsibility. The interviews focused on: everyday risk and safety work; the escalation of events from incident to crisis; management of the situation; recovery, and finally learning from different events.

The results provide a structure exemplifying different types of problems, decisions and stressful situations experienced by the actors. Two main themes that emerge are the need to develop and alternate between different roles, and confrontations between routine work and crisis demands. A comparison is made focusing on differences apparent in the data between natural and socially related crisis situations, as reflected in the various demands, problems and personal reactions reported by the actors. The experiences collected in this study provide a basis to begin to outline a profile of skill requirements for dealing with local community crises. With this aim, a taxonomy of necessary non-technical skills developed in previous research is examined and preliminarily modified to include aspects of dealing with the social dynamics of crisis.

Implications of the study for exercises and other crisis management activities are discussed.

# Sammanfattning

Idag ställs det krav på beslutsfattare i kommuner och landsting att planera för och inrätta krisledningsnämnder för hantering av olika typer av allvarliga eller "extraordinära" händelser. I detta arbete kan skilda erfarenheter från faktiskt inträffade händelser ge värdefull kunskap. Denna studie syftar till att fördjupa kunskaperna om aktörers upplevelser och reflektioner utifrån deras egen erfarenhet av hantering av kommunala kriser.

Intervjuer genomfördes med 34 personer från fem kommuner med erfarenhet av naturrelaterade och/eller socialt relaterade krishändelser i relativ närtid. Personerna valdes utifrån att de haft en betydande roll i hanteringen av händelsen samt att de representerade skilda befattningskategorier. Intervjuerna fokuserade: vardagens säkerhets- och beredskapsarbete; eskalering av en situation till en kris; hantering av krisen; återhämtningsfasen samt lärdomar från olika händelser.

Resultaten beskriver en strukturering av olika typer av problem, avvägningar och stressituationer som aktörer kan uppleva. I detta utgör behovet av att utforma och växla mellan skilda roller samt olika brytningar mellan vardag och kris två framträdande teman. I en särskild jämförelse uppmärksammas skillnader som framkommer i intervjumaterialet mellan naturrelaterade och socialt relaterade händelser vad gäller de krav och problem som krishanteringens aktörer möter, samt deras egna reaktioner inför dessa. Utifrån aktörernas beskrivningar kan en kravprofil över önskvärda kunskaper och färdigheter börja skisseras. En sådan ansats presenteras och diskuteras, där förmågan att förstå och hantera den sociala dynamik som uppstår vid kris lyfts fram som en viktig del. Resultaten av studien har implikationer för planering, övningar och andra beredskapsaktiviteter på kommunal nivå utifrån sådana aspekter som val av övningsscenarier, utveckling av strategier för hantering av olika former av stress och värdering av erfarenheter.



# Inledning

Det nya svenska krishanteringssystemet har till syfte att minska samhällets sårbarhet och öka förmågan att hantera kriser om de ändå inträffar. I och med lagen om extraordinära händelser i fredstid hos kommuner och landsting (SFS 2002:833) ställs det krav på beslutsfattare i kommuner och landsting att planera för och inrätta krisledningsnämnder för hanteringen av extraordinära händelser. Det arbetet stöds på olika sätt av Krisberedskapsmyndigheten och av bland andra Kommunförbundet (Hjert, 2002). Arbetet med att bygga upp en god beredskap för svåra händelser handlar om att organisera och planera, men även om att skapa en mental förberedelse hos enskilda aktörer. Vissa aktörer menar att det är först när man verkligen stått i en krishanteringssituation som man riktigt inser vad det innebär (Enander & Johansson, 2000). Detta väcker frågan om vilka insikter enskilda aktörer anser sig ha erövrat från sådana erfarenheter. Samtidigt betonas allmänt betydelsen av att ta tillvara och sprida erfarenheter från inträffade händelser. Ytterligare en fråga är således i vad mån sådana personliga erfarenheter kan generaliseras och spridas, samt om dessa i så fall kan bidra till ökad mental beredskap hos andra aktörer.

Många kommuner i Sverige har erfarenhet av allvarliga händelser av något slag. Erfarenheter från flera av dessa händelser har tagits tillvara i studier genomförda av bland andra Styrelsen för Psykologiskt Försvar, Totalförsvarets Forskningsinstitut och Försvarshögskolan, centrum för krishanteringsstudier (CRISMART). I dessa studier har fokus legat på analys av den specifika händelsen och hur den har hanterats ur olika synvinklar. Aktörers erfarenheter har tagits tillvara i syfte att belysa kritiska moment i händelsekedjan eller särskilda funktioner såsom ledning, information eller samverkan. Forskning om allvarliga händelser har däremot mer sällan fokuserat den enskilda aktörens personliga upplevelser.

Samlad kunskap om hur krishanteringens aktörer själva har upplevt olika allvarliga händelser och krissituationer och vilka lärdomar de drar av dessa saknas till stor del idag.

Även inom den internationella forskningen är det få studier som belyst hur samhällets aktörer själva upplevt krishanteringsarbete. Gibbs m.fl. (1993) beskriver tre kategorier av stressorer förknippade med krishanteringsarbete (i huvudsak hos räddningspersonal, frivilliga och sociala stödorganisationer). Den första kategorin av stressorer relateras till själva händelsen: att ta hand om omkomna och drabbade, att genomföra svåra möten eller bevittna traumatiska scener. Andra kategorin relateras till arbetsförhållanden: långa arbetsdagar, dålig sömn, osäkerhet, krav på snabba beslut. Den tredje handlar om organisationsfaktorer: rollkonflikter, samarbetssvårigheter, bristande ledarskap. Hur aktörer påverkas av dessa och liknande förhållanden, vilka strategier de använder för att hantera dessa samt vad som kan karakterisera en stödjande organisation i dessa sammanhang är idag bristfälligt belyst (Flin, 1996; Paton, 1997; Paton & Flin, 1999).

I en förstudie på uppdrag av dåvarande ÖCB (Enander & Johansson, 2000) intervjuades ett mindre urval beredskapsaktörer med erfarenhet av olika händelser. Intervjuerna gav exempel på påfrestningar och stressmoment samt svåra beslut som enskilda aktörer kunde möta.

Intervjusvaren återgav mer personliga erfarenheter av hur man kunde uppleva att själv möta och hantera dessa krav. Utifrån det empiriska underlaget utvecklades en arbetsmodell för att börja analysera krav som enskilda aktörer kan möta i olika skeden av risk- och krishantering.

Syftet med föreliggande studie har varit att utveckla den preliminära arbetsmodellen och fördjupa kunskaperna om aktörers erfarenheter utifrån ett bredare urval av aktörskategorier och typer av händelser. Här är det inte händelserna i sig som står i centrum, utan upplevelserna förknippade med att stå ”i stormens öga”. Ett delsyfte med studien är att börja strukturera och bygga upp en erfarenhetsbank med exempel på problem, avvägningar och stressituationer inför vilka krishanteringens aktörer kan behöva förbereda sig.

# Metod

Undersökningen har genomförts som en kvalitativ intervjustudie med personer som varit med om att på kommunal nivå hantera någon typ av allvarlig händelse.

## **PRINCIPER FÖR URVAL AV HÄNDELSER, KOMMUNER OCH INTERVJUPERSONER**

För att uppnå syftet med denna studie valdes allvarliga händelser som var naturrelaterade och sådana som var relaterade till svåra olyckor eller sociala kriser. De händelser som ansågs relevanta för studien skulle påtagligt ha berört kommunen och dess invånare på något sätt, borde inte ha inträffat för mer än fem år sedan och skulle ha uppmärksammats av lokala och rikstäckande massmedia.

Strävan var att några kommuner i urvalet skulle ha erfarenhet av naturrelaterade krishändelser och att det i andra skulle ha inträffat såväl naturrelaterade som sociala krishändelser enligt ovanstående definition.

Önskemål om intervjupersoner inom varje kommunförvaltning var minst fem personer: kommunalråd, kommunchef, räddningschef och socialchef samt en person som kommunen själv utsåg.

## Kommuner och händelser

Syftet med studien har inte varit att i detalj följa utvecklingen av varje händelse eller att granska hur den har hanterats. Detta har varit fokus i andra studier med inriktning mot informationsproblem, lednings- eller samverkansfrågor. Händelserna betraktas här som den erfarenhetsbas utifrån vilken aktörerna med sina skilda roller beskriver sina egna erfarenheter, känslor och personliga slutsatser. Aktörernas tankar och upp-

levelser står i centrum. Händelserna beskrivs därför endast kortfattat här. Uppgifter i beskrivningarna har hämtats från kommunrapporter, pressmeddelanden eller motsvarande.

### **SUNDSVALL: HÄNDELSER HÖSTEN 2001**

Sundsvall valdes som exempel på en kommun där det inträffat flera händelser som kan betraktas som allvarliga, men som är av olika karaktär. I intervjuerna utgick vi från två händelser. Den ena är naturrelaterad, i form av kraftiga översvämningar, den andra handlar om en bussolycka som drabbade ett mindre samhälle i Sundsvallsområdet mycket hårt med svåra personliga förluster.

#### **Översvämning under perioden 27/8–21/9 2001**

Under perioden mellan den 27/8 och den 21/9 2001 drabbades Sundsvallsområdet av svåra översvämningar på grund av regn. Vattenflödet förorsakade omfattande skador på både mark och egendom och drabbade bland annat människor som bodde längs Sulån, Sättnaan och i viss mån områden längs Ljungan. Området kring Ljungan hade drabbats av översvämningar även år 2000, vilket innebar att flera av aktörerna hade tidigare erfarenheter av liknande händelser.

Många aktörer blev inblandade i arbetet med översvämningarna. Bland huvudaktörer återfanns SOS Alarm, räddningstjänsten, Sundsvalls Vatten AB, Sundsvalls Energi AB, Vägverket, Försvarsmakten, hemvärdet, polisen, kommunens fastighetskontor, stadsbyggnadskontoret och den kommunala ledningen.

Två år efter översvämningarna pågick fortfarande arbete med åter- och nybyggnad av drabbade fastigheter. Försäkringsfrågor upptog alltså mycket tid inom den kommunala verksamheten.

Översvämningarna och hanteringen av dessa har dokumenterats i flera rapporter. Kommunstyrelsekontoret utvärderade arbetet kring översvämningarna genom en enkät som gick ut till olika delaktiga aktörer. Syftet var att samla erfarenheter för att bli bättre på att hantera liknande händelser i framtiden. Även Sundsvalls Vatten skrev en rapport om sina erfarenheter.

### **Bussolycka i Indal, den 17 september 2001**

När faran i princip var över för att det skulle bli ytterligare översvämningar i Sundsvall, inträffade en bussolycka den 17 september i Indal. En skolbuss med 40 skolbarn kolliderade med en timmerbil. Sex personer, varav fyra barn, omkom och många skadades. Arbetet vid olycksplatsen fick en speciell och svår karaktär eftersom olyckan inträffade på hemorten och drabbade ett litet samhälle där alla kände alla. Genom att överlevande barn kontaktade anhöriga via egna mobiltelefoner direkt efter olyckan fanns snabbt många berörda på plats. Skolpersonal och andra elever kom också till olycksplatsen. Detta skapade en annorlunda och svår situation för räddningspersonalen.

Många aktörer har varit involverade i i olika skeden av krishanteringsarbetet. Bland huvudaktörer kan räknas SOS Alarm, räddningstjänsten, landstinget, polisen, kyrkan, socialtjänsten, skolan och kommunledningen.

Efterarbetet pågick under en längre period efter händelsen, främst inom skolan. Arbetet med hantering av bussolyckan och dess följder har dokumenterats i flera artiklar och även i en TV-dokumentär.

### **"Den där hösten då allting hände"**

Hösten 2001 inträffade flera händelser som påverkade aktörerna i Sundsvall. Under perioden när man arbetade som mest med översvämningensproblematiken inträffade attentaten mot World Trade Center i New York. En vecka senare inträffade bussolyckan, "... *det var vårt New York-attentat på något sätt*". I oktober skedde sedan ett mycket uppmärksammat knivmord på en skola i Sundsvall, då en ung flicka knivhöggs till döds av en 19-årig kamrat och en annan elev skadades svårt. Även om dessa händelser inte hade något samband med varandra bildade de en gemensam referensbas utifrån vilken intervjupersonerna minns hösten 2001.

### **Intervjupersoner**

Kommunalsråd  
Kommundirektör  
Räddningschef  
Socialdirektör  
Säkerhetschef  
St.f. säk.chef/säkerhetsenheten  
Avd. C Mark/gatu avd.  
Sundsvalls Vatten, produktionschef

## ARVIKA: HÄNDELSER 1998 OCH 2000

Arvika valdes att ingå i intervjustudien också som exempel på en kommun där det hade inträffat flera allvarliga händelser av olika karaktär. Vid intervjuerna utgick vi från en tragisk händelse med uttalad social problematik, när ett barn hade mördats, samt en översvämningssituation med mycket höga flöden som drabbade den största tätorten hårt.

### Mord på ett barn, den 16 augusti 1998

Söndagen före skolstart hittades en fyraårig pojke död vid Glafsjordens strandkant i närheten av det område där han bodde. Från början uppfattades detta som en drunkningsolycka, senare spreds information att det handlade om ett mord med sexuella förtecken. Detta visade sig vara fel. Ganska snart stod det klart att det var barn som hade begått brottet. Beredningsplanen aktiverades. Rykten om att förövarna skulle vara invandrarbarn medförde att man inom kommunen såg framför sig en ny hotbild präglad av främlingsfientlighet. Men även ryktet om invandrarbarnen visade sig vara ogrundat.

Under utredningen hölls totalt ca 1 300 förhör med 482 personer, många av dem barn. Den andra november, efter ca 12 veckors arbete, erkändes brottet av två bröder, fem och sju år gamla.

Något liknande hade aldrig inträffat tidigare i Sverige. Händelsen blev mycket uppmärksam i media. Inom kommunen fick man söka kunskap och stöd från olika håll, några självklara kanaler fanns inte utarbetade. Ett samarbete mellan de olika kommunala förvaltningarna startades, där räddningstjänsten tog på sig en strategisk stabsroll. Hjälp söktes från barn- och utbildningsförvaltningen, PKL, landstingets katastrofledning, och kyrkan. Kommunledningen sökte också upp liknande fall i Norge för råd och hjälp. Rädda Barnen kom att spela en viktig roll som förmedlare av kontakter. Psykologisk expertis kallades in till polisutredningen för att värdera barns minnen av traumatiska upplevelser.

Flera år efter händelsen pågick fortfarande efterarbete för socialtjänsten och för dem som arbetade med berörda familjer. Antalet anmälningar till socialtjänsten ökade också under perioden efter händelsen. Kommunen genomförde ett projekt för att öka tryggheten och säkerheten i det berörda bostadsområdet, med avsikt att senare utvidga insatsen även till andra områden i kommunen.

Flera rapporter om händelsen och hur den hanterades har skrivits, bland andra av skolchefen, en journalist på uppdrag av kommunen samt av en närpolischef tillsammans med samma journalist.

### **Glafsfjorden svämmar över under oktober–december 2000**

Vattennivån i Glafsfjorden började stiga i oktober. Den 11 november aktiverades beredskapsplanen då översvämningen var ett faktum. Den 12 november påbörjades organisationen av informationsarbetet, vilket senare (15 november) togs över av länsstyrelsen. Upplysningscentralen bemannades från den 14 november, då information fanns tillgänglig även på kommunens hemsida. Informatörer från Karlstad och Stockholm kom in som avlastning. Förutom samverkan mellan olika förvaltningar i kommunen var både hemvärn och militär engagerade i Arvika för att bistå kommunens egen personal, bland annat med arbetet att bygga vallar. Flera verksamheter, däribland ett servicehus, fick evakueras från sina lokaler.

Efterarbete pågick under lång tid. Lokaler skulle saneras och återställas, och frågor om ersättning för skadorna redas ut.

Rapporter om översvämningsarbetet har skrivits i en samlad dokumentation av KommunTeknik, fritidsförvaltningen, socialförvaltningen, Arvika Elnät AB samt lednings- och informationsorganisationen, samt i en särskild rapport från KommunTeknik.

### **Intervjupersoner**

Kommunalråd  
Kommunchef  
Räddningschef  
Socialchef  
Teknisk chef  
Chef för Arvika Energi AB  
Miljöchef  
Polischef  
Skolchef

### **BOLLNÄS: HÄNDELSE I JUNI 2000**

Bollnäs valdes som exempel på en kommun med erfarenheter främst av en svår händelse med tydliga sociala följdverkningar. I samband med intervjuerna framkom även erfarenheter av andra händelser. Med sitt läge i Ljusnans dalgång har kommunen haft allvarliga problem när det gäller exempelvis översvämnningar.

### **Mord på en ung flicka den 16 juni 2000**

En fredag åkte fyra flickor till en campingplats vid Ljusnan för att bada. Något senare kom en ung man till platsen och attackerade en av flickorna med kniv. Hon fick flera knivhugg, dock ej livshotande, i ansiktet. Hennes några år äldre syster gick emellan och försökte hjälpa sin lilla syster. Mannen drog då ut den äldre flickan i vattnet och tryckte ner henne under ytan. Han avlägsnade sig sedan från platsen. En av de andra flickorna ringde 112 på sin mobiltelefon.

Räddningstjänsten var snabbt på plats med dykare och fann flickan i vattnet. Upplivningsförsök inleddes omedelbart och flickan fördes till sjukhus, men hon avled följande dag. Mannen som utfört handlingarna kunde odramatiskt gripas i sitt bostadsområde.

Ett stort antal personer från olika organisationer deltog vid de akuta insatserna och vid efterföljande möten för information, samtal och stöd till elever och personal vid skolor, boende i det aktuella bostadsområdet, föräldrar och andra berörda. Centrala aktörer var förutom räddningstjänst, polis, sjukvårds- och annan landstingspersonal även kommunens POSOM-grupp (förkortning av Psykologiskt Och Socialt Omhändertagande, gruppen fungerar som ett komplement till samhällets ordinarie omhändertagande vid allvarliga händelser), kyrkan, kommunledning, kommunkansliet, socialtjänsten och SOS Alarm.

Denna händelse var mycket välbevakad av både lokal- och riksmidia, såväl press som TV. Informationsfrågorna blev av stor vikt för kommunens ledningsgrupp.

Kommunen har sammanställt ett skriftligt häfte om erfarenheter av händelsen utifrån minnesanteckningar och sammanfattningar av möten. Arbete med att integrera lärdomar, följa upp och ge stöd ansågs behöva pågå under lång tid.

### **Intervjupersoner**

Kommunalråd

Kanslichef

Räddningschef

Socialchef

F.d. socialchef

Politiker i socialnämnden, medlem av POSOM-gruppen



## LJUNGBY: HÄNDELSE I DECEMBER 2001–JANUARI 2002

Ljungby ingick i intervjustudien som exempel på en kommun med erfarenheter av en allvarlig naturrelaterad händelse med betydande följdverkningar.

### Snöstorm jul och nyår 2001–2 januari 2002

Ett omfattande snöoväder drabbade kommunen vid jultid. Stora mängder snö orsakade problem med el- och telenäten. Det fortsatte att snöa, samtidigt som kraftiga vindstyrkor och sjunkande temperaturer bidrog till att träd föll över ledningar och vägar. De svåraste störningarna på elnätet uppges ha uppträtt under perioden från annandagen till 2 januari. Antalet abonnenter utan elström varierade, men uppgick till flera tusen hushåll. Den 29 december exempelvis uppges 6 000 abonnenter ha varit utan ström.

Många hushåll var således utan el och telefon. Många, i synnerhet äldre, kunde vara utsatta för risk genom kyla och isolering. Det var också svårt att nå personer ute i glesbygden med information. Framför allt på landsbygden tenderade vägar att blockeras av snö, vilket innebar svårigheter för bl.a. hemtjänsten att ta sig fram till äldre och andra som var i behov av hjälp.

Ett antal aktörer var involverade i hanteringen av händelsen. Kommunens beredskapsgrupp sammanträdde och kommunledningen beslutade den 28 december att höja beredskapen. Personer från hemvärnet placerades på räddningstjänsten med tillgång till terrängfordon.

Räddningstjänsten utökade också sin bemanning på räddningsstationen i Ljungby och inrättade, tillsammans med hemtjänsten, ett tillfälligt servicenummer för allmänheten. Samtliga servicehus informerades och en beredskap med extra sängplatser ordnades i två tätorter. Särskilda meddelanden sändes via Radio Kronoberg till kommunens invånare. Kommunens informationsavdelning fick en betydande roll i hanteringen av händelsen, liksom även länsstyrelsen och Sydkraft.

En dryg vecka efter händelsen träffades representanter från kommuner i Kronobergs län, länsstyrelsen och Sydkraft för att diskutera sina erfarenheter och möjliga förbättringar av beredskapen för framtiden. Någon skriftlig dokumentation sammanställdes inte.

### Intervjupersoner

Kommunalråd  
Kommunchef  
Räddningschef  
Socialchef  
Teknisk chef

## **YSTAD: HÄNDELSE DEN 3 – 5 DECEMBER 1999**

Även Ystad valdes som exempel på en kommun med erfarenhet av allvarliga naturrelaterade händelser. Det omedelbara motivet för att ta med kommunen i studien var händelsen den 3–5 december, 1999. Ystad har dessutom tidigare erfarenhet av svåra snöstormar, exempelvis 1979.

### **Orkan med vindstyrkor på över 40 sekundmeter i byarna**

Det kom meddelanden från SMHI på fredagseftermiddagen den 3 december 1999 att den starka vinden med orkanstyrka hade ändrat riktning och att centrum i det djupa lågtrycket skulle hamna över södra Skåne. Personer som bodde några mil västerut från Ystad kunde på kvällen samma dag märka en kraftig blåst och börja ana att det var ett mycket kraftigt oväder på gång. Även i Ystad märktes en mycket stark vind som på lördagen fortsatte att öka i styrka. Det hårda vädret försvårade framkomligheten till olika delar av kommunen och innebar också faror för kommunens personal med uppgifter att åtgärda olika larmsituationer. Enskilda personer, fastighetsägare, lantbrukare med flera drabbades framför allt av materiella skador orsakade av stormen, brist på el och kommunikationssvårigheter.

Förutom elbortfall på flera håll utanför centralorten förekom också bortfall av teleförbindelser. Kommunikationsstörningarna medförde svårigheter att bistå sårbara individer och grupper av kommuninvånare, exempelvis vårdtagare inom äldreomsorgen.

Kommunens krisledningsgrupp sammankallades inte formellt eftersom själva ovädet var relativt kortvarigt. Däremot samarbetade de olika funktionerna informellt vid hanteringen av händelsen, främst räddningstjänsten, det lokala energibolaget, teknik- och fastighetsförvaltningen samt äldreomsorgen. Förutom aktörerna inom kommunförvaltningen var bland andra Sydkraft, Telia och lokala media aktörer vid händelsen.

Erfarenheter från händelserna 1999 i södra Skåne har sammanställts skriftligt och har även belysts i en rapport från FOI (Agaton m.fl., 2000).

### **Intervjupersoner**

Kommunalråd

Kommunchef

Räddningschef

Chef för äldreomsorgen

Chef för Ystad Energi

## Genomförande av undersökningen

Intervjuerna genomfördes under våren 2002. De gjordes på plats hos respektive intervjuperson med en semistrukturerad frågeguide som bas. Varje intervju varade i genomsnitt 1 1/2–2 timmar och spelades in på band.

Intervjun genomfördes med utgångspunkt i en frågeguide strukturerad utifrån ett antal huvudområden relaterade till: den egna rollen, vardagens arbete med risk- och säkerhetsfrågor, identifiering av hotsituationer, hantering av allvarliga händelser eller kriser (specifika händelser), olika aspekter av agerande och samverkan, samt lärdomar och förändringar i kommunen. Frågor inom olika huvudområden exemplifieras nedan:

### **Egen roll och vardagsarbete**

- Vill du kort beskriva din egen roll här i kommunen?

### **Risk- och säkerhetsfrågor i vardagsarbetet**

- Vilken roll har du i kommunens arbete med risk- och säkerhetsfrågor?

### **Identifiering av hot/svåra situationer**

- Vilka faktorer ser du som viktiga/hindrande för att kunna identifiera hot- och krissituationer under uppsegling?

### **Att hantera allvarliga händelser eller kriser**

- Vad tänker du på idag när du tänker på hur ni hanterade (händelse X)?
- Vilken beredskap hade ni för att hantera en sådan händelse?
- När förstod du vad den här situationen innebar?

### **Agerande och samverkan**

- Vilken var din egen roll i samband med hanteringen av (händelsen)?
- Vad tycker du var viktigast när du tänker på hanteringen av (händelsen)?
- Vilken samverkan hade du med andra inom/utanför kommunförvaltningen?
- Kan du ge exempel på någon situation som var kritisk för ledarskapet under (händelsen)?
- Vilka olika grupper i er kommun berördes av händelsen?

- Var det något som du tycker att ni hanterade särskilt väl/mindre väl?
  - Vad?
  - Hur gjorde ni?

### **Lärdomar och förändringar**

- Vilka lärdomar har ni dragit av den här händelsen, totalt sett, här i kommunen?
- Tycker du att den här händelsen har påverkat din syn på arbete med risk- och säkerhetsfrågor på något sätt?
- Hur länge dröjde det ungefär, enligt din uppfattning, innan den vanliga vardagen infann sig igen?

## **Bearbetning av data**

34 personer intervjuades, varav 32 män och 2 kvinnor. Intervjuerna skrevs, med några undantag, ut ordagrant och analyserades därefter i flera steg. Först markerades alla de meningsbärande enheter i svaren som uttryckte någon synpunkt eller erfarenhet relaterad till risk-, säkerhets-, beredskaps- eller krisarbete. I nästa steg sorterades dessa enheter eller utsagor grovt i olika teman med ledning av den modell över huvudområden för aktörers agerande som utvecklades i en tidigare förstudie (Enander & Johansson, 2000). Detta steg genomfördes först för varje enskild intervjuperson, sedan sammantaget för aktörsgruppen från varje studerad kommun (totalt fem).

I samband med denna första kategorisering framkom ett behov av att ytterligare utveckla den ursprungliga modellen till att omfatta fyra huvudområden, vilka beskrivs närmare i följande avsnitt (figur 1).

I följande steg kategoriserades utsagor inom respektive huvudområde, återigen med viss ledning av den tidigare utvecklade modellen. Genom analys och jämförelser av innehållet i enskilda utsagor identifierades olika fokus för aktörers agerande, var och en med ett antal underkategorier som belyste olika typer av problem, erfarenheter och åsikter. Även här gav den nya kategoriseringen anledning till att något modifiera och utveckla modellen. I denna del av modellutvecklingen har även en viss vidareanalys av data från en tidigare förstudie (Enander & Johansson, 2000) bidragit med kompletteringar.

Syftet med kategoriseringen enligt ovan var att utveckla en gemensam och övergripande bild av aktörers subjektiva beskrivning av risk-

och krishanteringsarbetet. Tillvägagångssättet vid analysen medförde även möjligheter till olika jämförelser, exempelvis av erfarenheter hos motsvarande aktörskategori mellan olika händelser och kommuner; erfarenheter av samma händelse hos olika aktörskategorier inom en kommun; samt den samlade erfarenhetsbilden mellan kommuner som drabbats av olika typer av händelser.

En särskild fördjupad analys av utsagor relaterade till motivation för arbete med risk- och säkerhetsfrågor genomfördes inom ramen för en annan delstudie och rapporteras i Lajksjö m.fl. (2004).

## Resultatredovisning

I resultatavsnittet presenteras först en översiktlig beskrivning av den övergripande modellen. Därefter görs en fördjupad beskrivning av innehållet i de fyra huvudområdena med exemplifiering utifrån intervjudata. Avslutningsvis ges en kortfattad sammanfattning av jämförelser mellan erfarenheter från naturrelaterade respektive socialt relaterade händelser.

# Resultat

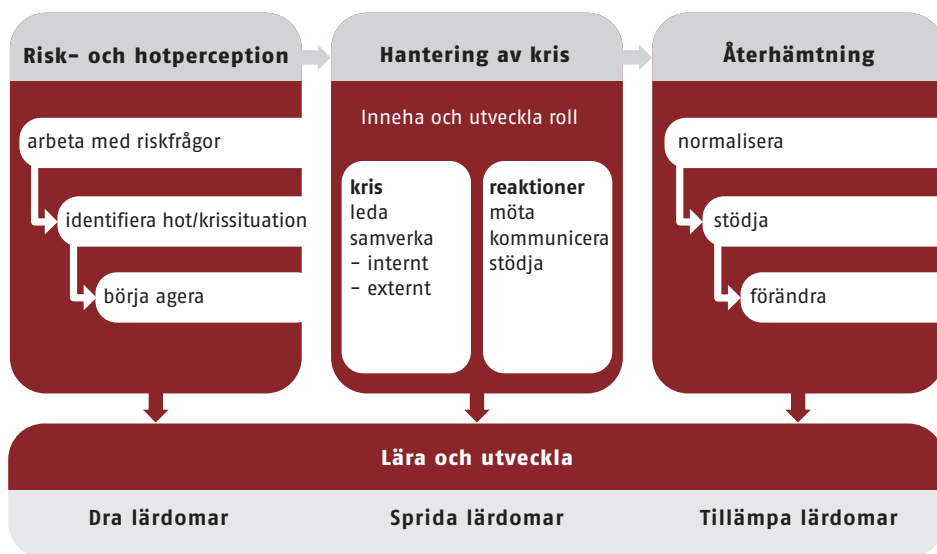
## Modell över områden och fokus för agerande

Vid analys av intervjusvaren utvecklades en modell med fyra huvudområden, vilka framgår av figur 1. Dessa fyra områden representerar sfärer för aktörernas agerande, inom vilka de intervjuade beskrivit och diskuterat sina egna erfarenheter och bidragit med personliga reflektioner om eget och andras agerande. Modellen kan relateras till olika faser i risk- och krishanteringsförlopp: förebyggande och förberedande; akut fas och återhämtningsfas. Lärande och utvecklande ses som en kontinuerlig process genom alla skeden av det skisserade förloppet.

Första området, *risk- och hotperception*, utgår från vardagens säkerhets- och beredskapsarbete och beskriver sedan processen när en hot- eller krissituation identifieras och därefter de avväganden som leder till beslut att agera och möta situationen.

Andra området, *hantering av kris*, fokuserar hantering av inträffade händelser och svåra påfrestningar. Utgångspunkten här är aktörens egen roll och hur han eller hon uppfattat och utvecklat den. Erfarenheter utifrån den egna rollen fokuserar två aspekter, den ena inriktad mot hantering av själva krisen eller händelsen och den andra mot hantering av reaktioner hos olika berörda grupper. Hantering av själva händelsen handlar om aktörers syn på ansvar och ledning, samt om samverkan med andra internt och externt. Hantering av reaktioner fokuserar kommunikations- och stödfunktioner gentemot media, allmänheten men även inom den egna organisationen.

Tredje området, *återhämtning*, handlar om återgång till vardagen och de erfarenheter som aktörer har av normaliseringsprocesser, av stödbehov hos olika grupper och av möjligheten till förändring och nytänkande.



**Figur 1.** Modell över områden och fokus för aktörers agerande.

Fjärde området tar upp *lärande och utveckling*, vilket kan relateras till såväl vardagsarbetet som under och efter en viss händelse. Här fokuseras faktorer som påverkar om och hur lärdomar kan dras, spridning av dessa lärdomar samt hur de används och tillämpas.

I följande fyra avsnitt utvecklas och exemplifieras erfarenheter och problem som aktörer lyfter fram inom var och en av dessa fyra agerandefaser. Citat hämtade från intervjumaterialet har använts för att återge resonemang och kommentarer från aktörerna själva. På några ställen har citaten redigerats eller kompletterats med förklaringstext för att underlätta läsningen.

## Risk- och hotperception

Vardagstänkande kring risk-, säkerhets-, kris- och beredskapsfrågor bildar utgångspunkten för agerande när en verklig situation inträffar. Som nämnts tidigare belyses aktörernas uppfattningar om vardagens arbete i en särskild delstudie och redovisas i en separat rapport (Lajksjö m.fl., 2004).

### ATT IDENTIFIERA HOT OCH BÖRJA AGERA

När aktörer ser tillbaka på händelser som de varit med om, handlar ett återkommande tema om den gradvisa och, som de ser det i efterhand, alltför långsamma insikten om att de stått inför en begynnande krissituation. Ett antal olika skäl framkommer till att man inte upptäcker signaler i tid, eller underskattar innebörden av dessa. Skälen kan grupperas i två huvudkategorier, där den ena handlar om *hotets karaktär* och den andra om *faktorer i den egna organisationen* och i sättet att arbeta.

Intervjupersoner ger exempel på flera karakteristika hos hotsituationen vilka kan bidra till att den inledningsvis underskattas. Det kan handla om tidsdimensionen, hot som accelererar eller får oförutsedda följd-effekter snabbare än man initialt bedömt vara troligt, eller om långsamma förlopp som "smyger" sig på. En annan dimension handlar om hotets karaktär, att den upplevs som vardaglig, känd sedan tidigare erfarenheter eller som kontrollerbar. Vid naturhändelser är det ett påtagligt tankesteg från att konstatera att det snöar eller regnar mycket till att inse allvaret i situationen. Vid socialt genererade kriser kommer insikten gradvis vartefter problematiken eskalerar till att få konsekvenser för allt fler inom det lokala samhället – familjer, skolan, sociala nätverk, ansvariga tjänstemän och politiker, lokalboende och andra berörda kategorier.

Organisatoriska faktorer lyfts vanligen fram för att förklara varför det dröjer innan hotsituationer identifieras. En aktör menar att det är "... lätt att halka in i resursdiskussionen" och tro att om man hade haft bättre resurser och mer personal så hade man upptäckt processer i ett tidigare skede och kunnat slå larm eller agera. Men han menar att detta är delvis en undanflykt, "... jag tror att det mer handlar om inställning, förhållningssätt, arbetsmetoder och, ja, hur hanterar vi information? För att alltid får man information på nåt sätt. Det är dom signalerna som man alltså ser när man tittar tillbaka på olika händelser att det har varit signaler men hur har vi hanterat det? Vilket förhållningssätt har vi haft till olika signaler?" Intervjupersonen utvecklar resonemanget och trycker på betydelsen av samverkan inom organisationen för att man skall upp-



täcka signaler. En annan intervjuperson betonar vikten av att aktivt bevaka och vara lyhörd inför signaler i samhället, det går inte att vänta tills "... de knackar på".

"Stuprörstänkandet" i kommunerna tas upp som en annan aspekt av att man inte förmedlar signaler till varandra. Man tenderar att tänka på sin egen organisation, sitt eget ansvarsområde, och är mindre van att tänka i termer av vilken innebörd en händelse kan ha för andra. När något inträffar "... tittar (vi) ju inte på vilka konsekvenser det har för andra förvaltningar, utan vi blir ju då riktigt fokuserade på vårt dagliga uppdrag".

Att dröja med att agera kan även ses som utslag av beslutsrädsla därför att man befärrar att det kan bli fel, eller att man kanske drar på för stort i onödan. Här är kulturen inom organisationen en avgörande faktor. En intervjuperson lyfter fram betydelsen av ledarskap i detta sammanhang: "... man är lite för försiktig, kanske vi inte ska dra på oss så mycket – vi väntar ett tag. Och så hamnar man i akutläget. ... man måste liksom tänka nästa steg hela tiden ... Så det är det allra viktigaste i ledarskapet det här att tänka steget före. Och inte vara så rädd att agera."

En mycket konkret anledning till att det kan dröja innan man börjar agera är att aktörer helt enkelt inte finns på plats och att det tar tid innan information når fram. Mordet i Bollnäs inträffade en fredag kväll, "... man utgår (*i planeringen*) ifrån att folk sitter på jobbet men det kan ju slå till när som helst, och det gjorde det i det här fallet". I ett annat sammanhang påpekar någon att det är "... inte så många som har fullmakt" att dra igång krisorganisationen, vilket kan innebära att beslut dröjer om nyckelpersoner är borta av någon anledning.

## Hantering av kris

När aktörer beskriver sina egna krishanteringserfarenheter bildar den egna rollen och hur man uppfattat den ett centralt tema. Det handlar om den professionella rollen, men också om hur man uppfattar och utvecklar den i förhållande till händelsen och i förhållande till andra medaktörer. Det handlar exempelvis om uppfattningar om vad man bör fokusera, samt om förhållningssätt i olika situationer. Här betonar olika befattningskategorier delvis skilda aspekter. I intervjumaterialet kan fyra huvudteman identifieras i diskussioner om egen och andras roll. Dessa fokuserar: *ledarrollen, nya, ovana eller växlande roller, förmåga och lämplighet samt uthållighet*.

## LEDARROLLEN

När intervjupersonerna kommer in på temat *ledarskap i kris* är det framför allt två aspekter som lyfts fram. Den ena handlar om att våga fatta beslut, att vara tydlig, bestämd, till och med auktoritär: "... ledarskap och det lärde vi oss ju att en krissituation kräver ett ganska diktatoriskt sätt att styra, den kräver ingen demokrati. Du kan inte ha omröstning om du skall göra si eller så ..."

En socialchef lyfter fram tydlighet i beslutsfattande som det viktigaste: "det viktigaste är ju, som alltid, men det var ju mer tydligt i en kris, att man är tydlig, att ledningen är närvarande, att man tar ansvar, man vågar fatta beslut, man tar dom kontakter som krävs, och att, ja, att ingenting blir förhålat ..."

Den andra aspekten av ledarskapet handlar om lyhördhet, stöd, följsamhet, att kunna stå tillbaka för andra, att kunna vara "... väldigt mjuk och fin." En räddningsledare lyfter fram kompetens och kunskap hos dem han samarbetar med i krisen och säger "man får akta sig för att ... ta en alldeles för auktoritär roll, man måste ju jobba med människor som kan otroligt mycket och om dom är på banan så utträttar ju dom nästan vad som helst. Om man går in och kommenderar och mästrar folk så kan man ju få det precis motsatta."

Vissa betonar starkt ledarskapets betydelse, andra tonar ned och lyfter fram "... det handlar ofta om ledarskapet, om ledningen. Även om jag ibland tycker att det är lite överdramatiserat. För jag tror att folk begriper väldigt mycket själva."

En och samma person kan reflektera över skilda krav på den egna ledarrollen vid olika typer av händelser. Ett kommunalråd jämför sin egen roll i samband med en naturhändelse och vid en socialt relaterad krishändelse. Vid naturhändelsen handlade det om en mer operativ roll "... jag var ju så mycket mera involverad i det arbetet och allting ikring, inklusive beslutsfattande ...", och en tydlig roll gentemot media "... också att jag fanns med i och uttalade mig för media och så vidare". Vid den sociala händelsen handlar rollen mer om en stödjande funktion "... det är klart man kan säga att såna där gånger så fyller man ju trots allt en roll som kommunalråd att man förmedlar ut ändå förhoppningsvis något slags lugnande budskap ... och liksom uppmärksamma allas insatser på olika sätt. Det tror jag faktiskt ändå har en viss betydelse för orten eller för regionen – att det är någon som liksom har den där rollen att uttala sig för helheten."

Andra uttryck för den här funktionen är att se sig själv som "extra skydds nät", eller att man genom att inte vara direkt operativt involverad

även är mindre känslomässigt involverad och "... är man inte alldeles inpå en grej så kanske man ibland kan hantera saker och ting lite mer, vad skall jag säga, lite mer neutralt". Intervjupersonen menar att man kanske är mer trovärdig i en sådan position, jämfört med andra som "... var i en försvarsställning på ett annat sätt".

Att inta en stödjande roll och hålla tillbaka är inte alltid lätt. "... utan man måste ändå var lite försiktig med det så att man inte blir superoperativ ... det gäller att hålla fingrarna i styr då och inte liksom gå över till det här att - 'vad skönt att få göra något', utan sitt här nu och iakttag och känn att det här blir rätt och riktigt och analysera och se till så att man är uppdaterad ordentligt. Så att man kan bedöma att det är rätt beslut som fattas."

Betydelsen av symbolhandlingar, att man som ledare visar sig och finns bland dem som drabbats är välförankrat hos aktörerna. "Det tyckte vi ju var viktigt att vara ute och visa oss, att man visar sitt deltagande och så ... där är det ju ingen tvekan om att det har någon slags symbolisk verkan just i en sån chockartad situation som det då var".

Att finnas till hands kan betyda stöd till andra. "... Vi gjorde ju ingen som helst nytta P. och jag. Vi bara klev in där och satt på ett möte där de hade klarat sig i och för sig ganska bra utan oss, men de uppskattade verkligen att vi var där. Alltså var det något slags moraliskt stöd ..."

Uttalanden speglar olika syn på ledarskap. Det är dock vanligare att de intervjuade framhåller svårigheten att begränsa sig, betydelsen av att inte lägga sig i för mycket och av att tänka på att klara uthållighet. "... det gäller att göra tillräckligt lite", med detta syftar en aktör på svårigheterna att ibland avhålla sig från att bli för operativ.

"... ledarskapsproblemet var att hålla den här kvalitén i beredskapen hela tiden. Det var jobbigt. Det gick an så länge som det var färskt och hett och var mediafokuserat. Sedan så svalnade ju det, vet du, med tiden. Så ploppade det upp, så svalnade det. Så ploppade det upp, så svalnade det. Det jobbiga i ledarskapet, det var att hålla det här igång hela tiden."

Ledarskap handlar om "lugn och uthållighet, att försöka hålla ett brett perspektiv, hålla kvar överblicken, att inte gräva ner sig, det är oerhört viktigt".

## NYA, OVANA ELLER VÄXLANDE ROLLER

Krissituationer ställer krav på vissa att inta nya roller, för andra utvecklas den vardagliga rollen till att omfatta nya aspekter. Andra upplever att de måste snabbt växla mellan olika roller. Dessa förändringar kan vara stressfyllda.

Det kan vara svårt och tungt att hantera en kris, men också tungt att inte finnas på plats och kunna hjälpa till. En säkerhetsansvarig som var bortrest (på väg till en stor övning) då bussolyckan inträffade i Sundsvall säger, som sin starkaste känsla inför minnet av händelsen, "... där kände jag att jag hade gärna velat vara på plats naturligtvis. Det kände jag nog ganska starkt för, att jag borde ha varit på plats.

... Ja, alltså att hade jag varit hemma här så hade jag kanske kunnat göra mer." Samme aktör fann ändå att han på avstånd kunde fylla en viktig funktion i att förmedla kontakter via telefon, och därigenom stötta kollegorna.

Ett särskilt tema handlar om att utöva sin normala professionella roll, men i nya och svåra sammanhang. Att komma till en olycksplats med en uppgift som inte var en del i räddningsarbetet var förenat med starka upplevelser hos en tjänsteman: "... sen så kändes det att gå där och ha den arbetsuppgiften – det kändes, jag vet inte hur man ska beskriva det men det kändes ... konstigt. Det var liksom ... det kändes oviktigt på nåt sätt. Det var oviktigt."

Intervjupersonen beskriver vidare sina egna strategier för att hantera dessa upplevelser. Genom att tala med jourbefälet innan han åkte till olycksplatsen fick han klart för sig att det handlade om svårt skadade och döda barn. Med den mentala förberedelsen undvek han medvetet att se på de skadade vid olycksplatsen, "... jag tittade inte på barnen, så att dom bilderna har jag inte. Jag gjorde så här ... medvetet då, just för att inte få dom bilderna." Viktigt var också att påminna sig själv om betydelsen av den uppgift som var hans, "... jag fick liksom tvinga mig själv att det här är din arbetsuppgift, det här är vad du ska fokusera dig på. Du ska inte vara kurator eller räddningsledare eller vad som helst. Du ska göra den här oviktiga arbetsuppgiften, den är din."

Vid bussolyckan i Sundsvall kom mycket att utspelas vid själva olycksplatsen på grund av tillströmningen av anhöriga och andra. Även identifiering av omkomna fick ske på olycksplatsen. Personal från socialtjänsten skickades till platsen för att agera som stöd. Att rycka ut akut till en olycksplats var en ovan roll för den personalen och de (enligt rapport från andra aktörer) upplevde detta som svårt. I ett senare skede agerade

stödpersonal från socialtjänsten vid sjukhuset, där de fann det lättare att hitta sin roll.

Ett extremt exempel på växling mellan olika roller beskrivs i Bollnäs. Samtidigt med att mordet inträffar har kommunen olika arrangemang inplanerade i samband med besök av en nordisk delegation. Som en aktör uttrycker det, "... det är stor tragik och samtidigt skulle vi vara vänliga mot ett stort antal gäster ... så att med det här så kastades vi emellan dom här sakerna".

## FÖRMÅGA OCH LÄMPLIGHET

Vem som blir ledare inom olika delar av en krishanteringsprocess kan hänga samman med personliga, organisatoriska och händelserelaterade faktorer. Aktörerna ger exempel på olika omständigheter som kan bidra till att någon får eller tar på sig en ledarroll. Vid bussolycksplatsen (Sundsvall) samlades många människor och det uppstod behov av att koordinera stödinsatser till olika berörda grupper. Ställföreträdande skol-distriktchefen blev den som tog den rollen, "det föll sig naturligt" säger en aktör som var på plats. En bidragande faktor till detta ansågs vara att den personen själv bodde i byn och kände många av de inblandade, det blev naturligt att ta på sig lite av en "pappa-roll".

Vid svåra händelser finns också ett moment av urval. Efter bussolyckan menar en aktör att personer valdes ut, handplockades, när man insåg att det här var en händelse med omfattande konsekvenser. "vi tog ju inte den som stod först på listan utan ... den som var bäst ..."

Utifrån sina erfarenheter har intervjupersonerna dragit egna och delvis olika slutsatser om vilka egenskaper som krävs för att hantera en kris, samt om vilka som kan vara mer eller mindre lämpade. Vissa lyfter fram betydelsen av de vardagliga nätverken och menar att det som byggs upp i vardagen är också det man kan förlita sig på vid kris. Andra betonar snarare svårigheterna att på förhand veta hur människor kommer att agera under stress: "... nu generaliserar jag kanske väl mycket men många gånger är det människor som är väldigt ordningsamma, jätteduktiga och noggranna i vardagen som gör ett jättebra jobb ... men det liksom händer nånting som går över så att deras normala vardagstrygghet bryts så det blir lite kaos, då fungerar dom inte alls. Då blir dom stirriga, handfallna och så vidare. Och det är nästan tvärtom, dom här som kan vara lite slarviga och ... i vardagen och inte riktigt strukturordning, poff säger det så är dom supereffektiva." Intervjupersonen fortsätter sitt resonemang med att mena att det kan behövas olika förmågor

i olika skeden, "ordningsmänniskan" kan fylla en "jätteväiktig funktion" när den akuta händelsen är över och verksamheten skall återgå till vardagen.

Vem som skall möta media tas upp ur olika aspekter. Det kan handla om formella roller eller personlig lämplighet som blir avgörande. I skilda roller kan även ligga olika grad av legitimitet för att tala om vissa saker. Exempelvis kunde det vara tillåtet för en präst att kritisera mediarepresentanter när de försökte tränga sig in på en församlingsgård där man genomförde en samling för människor som inte ville bli utsatta för mediabevakning. "(om prästen) ... och så kunde hon vädja att de skulle lämna människor i fred. Det skulle vi aldrig kunna säga."

Lämplighet och förmåga kan handla om individer, men i tillbakablickar på olika händelser är det oftast den samlade förmågan och hur man tagit tillvara den som lyfts fram tydligast. "... vi blev ett gäng där i den kommunala ledningsgruppen som kompletterade varandra väldigt bra. Det stämde väldigt bra överens, vi hamnade fort in i såna roller och vi körde stenhårt på det vi var bra på och sen så fick andra ta hand om det som vi var mindre bra på. Och det tror jag också gör att vi som grupp går fortare fram och har lättare att ta beslut för vi vet vem som är bäst att ta beslutet."

Inom de olika grupperna utvecklas skilda informella roller eller funktioner. Någon beskrivs som "varm och mänsklig" och tar den rollen gentemot drabbade grupper. Någon annan har medial talang och en trygg framtoning, blir därför ofta den som får förmedla information till media. Att ha någon som inte är direkt involverad utan kan bidra genom att stå lite utanför krisen är en annan typ av roll som fler nämner.

"... hur vi utnyttjade, eller tog till vara våra samlade resurser och hur vi orkade se över gränserna, se till händelsen som sådan och till människorna som var involverade utan att egentligen inte bekymra sig så mycket om i vems stuprör de fanns. Det var väl det jag tycker var bra och som var värdet i det här som vi också har lärt oss av."

## UTHÅLLIGHET OCH ÖVERBELASTNING AV PERSONAL

En återkommande reflektion handlar om uthållighet hos den egna personalen. Hade man insett hur länge situationen skulle vara så hade man planerat på ett annat sätt.

En översvämningssituation kan pågå akut i flera veckor. Aktörerna har då att hantera problemet med att organisera kontinuerlig bemaning av stabs- och andra funktioner. Inom små förvaltningar blir man

då extremt sårbar. Det är svårt att bibehålla kontinuitet inte bara vad gäller fysiska personer, utan även i den information som finns hos individerna. En nyckelaktör kan ha "allt i huvudet" och dessutom ha byggt upp snabba system för kontakter och information, exempelvis med kortnummer på den egna mobilen.

Problemet är inte att få människor att ställa upp, utan att förmå dem att avbryta och vila. "... blev ju tvungen att skicka hem folk, tvingad om att fara hem och lägga sig och sova för att man skulle kunna nyttja dygnet efter. Och det är väl den svåra biten då, att vara uthållig."

Parallellt med krisinsatsen måste även det vardagliga arbetet löpa vidare. Flera påpekar att det är lätt att glömma att informera dem som "har en helt vanlig dag" mitt i kaoset. Bristande kommunikation mellan dem som är operativa och andra kan leda till missförstånd och ifrågasättande av insatser.

## Att hantera reaktioner i samband med kris

### MÖTEN OCH KOMMUNIKATION MED DRABBADE

Aktörerna är väl medvetna om betydelsen av information och stöd till drabbade. Bland de intervjuade kommunalråden och motsvarande politiskt tillsatta aktörer lyfter flera särskilt fram kontakten med drabbade som sin viktigaste funktion. Det kan handla om att agera som länk till allmänheten, att vara ute bland folk, synas och kunna svara på frågor. "... jag skall finnas ute bland folk hela tiden så att folk vet att de kan fråga eller någonting och jag skall vara så informerad så att jag vet vad som sker." I samband med naturrelaterade händelser kan det vara en tacksam roll, "... jag har aldrig druckit så mycket kaffe, varit så populär som kommunalråd som jag var i det läget, dessutom så fick jag en sån upplevelse utav människors goda sätt och att det var fantastiskt roligt."

Att ge tillfälle till möte och information är viktigt, men val av tidpunkt och fokus kan vara en svår avvägning. En aktör redovisar erfarenheter av att hamna i en situation där ett initiativ till dialog väckte förhoppningar som man inte kunde svara upp mot. "... kallade till ett stormöte för dom som var drabbade. Och där kan man då se att här måste nog ledningen förbereda sig betydligt bättre innan man går in i ett sånt möte där det är så många drabbade. Så att man har nånting på fötterna att komma med. För här tyckte vi att vi skall göra ett möte så fort som möjligt för att dom här drabbade skall kunna ställa frågor. Nu hade vi liksom ingenting att ge dom."

Vid en svår social händelse kan information bli en känslig fråga. Det kan finnas olika uppfattningar om vad som bör lämnas ut, en intervju-person beskriver så här:

”... då kände jag nog att det fanns en del inom kommunen som ville tysta ner, och jag har en motsatt uppfattning att ’sprid så mycket information som vi har runt det här’, ... oroa kommer man alltid att göra. Och de förespråkarna som ville att man skulle ha så lite information som möjligt kände nog att det har ju sin fördel att man oroar mindre. Men jag tror att ryktena spreds så fort att det skulle ha blivit värre om man inte hade informerat. Så där hade vi helt olika uppfattningar.”

Särskilt vid socialt relaterade händelser återkommer betydelsen av det egna förhållningssättet och förmågan att sätta sig in i andras situation, ”... när en sån här sak inträffar då måste du verkligen fundera på vad du säger och vad du gör ... det är så oerhört starka känslor igång”.

## ATT MÖTA MEDIA

Kontakten med media beskrivs på flera olika sätt. Tre huvudteman kan sägas handla om: media som informationskanal; problem i kontakt med media, antingen det handlar om besvärande agerande från medias sida, eller om egen ovana och bristande rutin i att hantera media; samt media som påverkansfaktor vid krishanteringsarbetet.

Många positiva erfarenheter av kontakter med media kommer fram i samband med naturhändelser. Flera beskriver den gradvisa insikten om vidden av informationsbehovet och möjligheterna att samarbeta med media. Genom att som i Sundsvall hålla dagliga presskonferenser kunde man förse media med den information de sökte och skapa en kontinuitet i informationsflödet. Här uttrycker flera intervjupersoner relationen till media i kontrolltermer – ”dom kom snällt och fogade sig”, man talar även om ömsesidig respekt. Människor drabbade av naturhändelser behöver själva agera och söker därför mycket praktisk information. Flera aktörer med erfarenhet från sådana situationer framhåller att media har klarat balansen väl mellan den bevakande rollen och samhällstjänsten.

Liknande erfarenheter redovisas i Arvika. En intervjuperson tycker till och med att media var lite väl vänligt inställda: ”... och översvämnarna då, ja, eftersom man inte kan få allt perfekt, men jag måste ju säga att medierna var ju alldeles för snälla! ... de ifrågasatte ju ingenting av vad vi gjorde ...”

Kontakt med media handlar om olika saker. Det handlar om ren information, men även om symbolvärdet av vem och vad som belyses.



Vissa menar att det är viktigast att politiker, de som är folkvalda, skall synas och försvara de beslut som tagits.

”... att flera av politikerna var ute och visade sig på plats och gav intervjuer, talade med folk och så vidare. Och det där tror jag ju är en sorts princip som jag använder i vardagsarbetet. Men för medborgarna så är det mycket mer angeläget att det är dem som de faktiskt har valt som syns.”

Medvetenheten om betydelsen av att ställa upp för media kan ge upphov till dilemman. Skall en beslutsfattare ställa upp för media trots att han eller hon själv inte är så insatt? Ett skäl kan vara att skydda egen utsatt personal. Som respons på påstridig mediekritik mot skol- och socialtjänstpersonal beskriver ett kommunalråd sina egna överväganden – skulle han ställa upp för media och ge några allmänna kommentarer utan att vara fullt insatt i vad som gjorts, eller välja att inte kommentera: ”... Och jag valde ändå att säga, att lämna några kommentarer i det läget, för jag kände på något sätt att inte säga något det skulle vara att huka på något sätt och indirekt säga att vi skäms nog lite grand för det vi kanske skulle ha gjort. Och det var det överhuvudtaget inte frågan om.”

Medias beskrivning av en händelse stämmer sällan helt överens med aktörernas bild, eller med den bild aktörerna önskar förmedla till allmänheten. Ett exempel är när vissa blir utsatta för hårt tryck och kritik från media, eller får rollen som syndabock. Intervjupersoner ger exempel på betydelsen av att utsatta personer får god uppbackning inom organisationen. Även motsatt situation kan vara problematisk att hantera, då media lyfter fram vissa befattningshavare i ”hjälterollen”, samtidigt som aktörerna själva vet att andra kanske bidrar minst lika mycket men inte uppmärksammas på samma sätt. Sådant kan hota den inre sammanhållningen hos gruppen.

I samband med svåra olyckor med skadade är relationerna till media mer komplexa. Det kan finnas ett annat behov av att skydda enskilda. ”Det fanns ju en hel del brister där (*kontakten med media vid bussolyckan*). För det första så hade vi dom här fotografierna som var framme och tog bilder som vi absolut inte ville ha där ... det är ju dom här som säljer bilderna sen till dom stora tidningarna naturligtvis.”

Vissa exempel visar på hur relationen till media kan påverka det egna agerandet, till exempel för att undvika att bli kritiserad. En intervju-person säger: ”... det är två delar – en del är att lösa uppgiften, en annan del är att meddela media. Det har ju visat sig att lösa uppgiften, det är svårt, men det kanske inte alls kräver så mycket som den andra delen. Ibland så får man ju genomföra åtgärder för att tillgodose, tillfredsställa

media. (*de frågar*) "Har ni verkligen haft en krisgrupp nu då?" Man tror inte ett dugg på krisgruppen egentligen, men man gör det för att det efterfrågas. Så att man kan säga till journalisterna att: ja, det har vi."

I vissa situationer kunde media upplevas som en så styrande faktor att det viktigaste blev att ha framförhållning och försöka förutse vad som skulle tas upp i tidningen nästa dag: "... det blev en oerhört dramatisk framställan, där polisens presskonferenser varje dag gav nya rubriker, nya spekulationer. Där vi tvingades nästan mer att agera gentemot alla spekulationer som tidningsrubrikerna gav. Så den stora uppgiften för oss det var ju att hantera media helt enkelt ... hela tiden fick vi då förutse om det nu är så att det står i tidningen imorgon att det är invandrarungedomar inblandade, hur hanterar vi detta på våra skolor? För då kan det i sin tur leda till motsättningar på ..."

Att svara upp mot intresset från media kan vara besvärande och är nästan alltid arbets- och resurskrävande. Samtidigt kan det kännas svårt när intresset svalnar, och aktörer är kvar i ett samhälle som fortfarande kämpar med svåra problem i händelsens efterdyningar: "när det var överståndet så åkte ju media hem och räddningstjänsten packade ihop sitt. Men sen stod vi ju med en stad som såg ut som ett slagfält, ... vem skall ta hand om det?"

## Återhämtning

Erfarenheter av återhämtning handlar dels om personliga erfarenheter, dels om återhämtning i samhället.

### EGNA REAKTIONER

Nästan alla de intervjuade vittnar om egna efterreaktioner i någon form.

Hos några handlar det om en djup trötthet som "kommer efter", ett behov av att vara tillsammans med familjen och ta igen förlorad tid tillsammans. "... Jag räknade ... eller min sambo räknade, jag sov (bara) ett par tre timmar så henne pratade jag inte med på en månad. ... jag kom hem när klockan var ett och då fick jag läsa pressen och lite utav varje, läsa tidningar och alltihopa. ... sen var jag nere sex på morgonen igen. Du måste vara med hela tiden ... Ja, det var skönt med julhelg, jag sov gott på jul!"

Hos andra kan det finnas starka minnesbilder och känslor som tar tid att bearbeta.

Flera berättar om kollegor som mått dåligt, varit sjukskrivna, haft svårt att komma igen efteråt. Det kan ta tid för olika kategorier av personal att återhämta sig, särskilt om de varit oförberedda för uppgiften: "... för det tog väldigt hårt på personal som jobbade. Mycket mer än normalt och det var tack vare att det var så mycket folk som kom dit som normalt kanske inte jobbade just med den här typen av händelser, som har mått dåligt långt efteråt."

Räddningstjänsten har numera etablerade rutiner för olika former av stöd- och avlastningssamtal eller debriefing. Dessa tillämpas i flertalet kommuner. Andra kategorier av personal kan däremot vara mindre förberedda och tycks inte ha tänkt igenom ett sådant behov. En socialchef säger exempelvis att: "... det hade vi inte tänkt på i vår planering ... att sånt här kunde inträffa hade vi tänkt oss, men just det här med byte av personal och en sån här längre tid och att få samlas och prata med varandra och även få professionell hjälp, det fick vi ju lära oss då, handgripligen då och vi fick naturligtvis också tips från verkligheten."

"Räddningstjänsten och polisen gör ju alltid så, dom har det i sin rutin ... så att det har vi ju med numera lärt oss att det måste vi ha som en regelmässig rutin också."

"... det hade vi inte tänkt på innan att det är en viktig del även för vår personal att få en återkoppling, och resonera om erfarenheter."

En aktör som varit med ute vid bussolycksplatsen beskriver hur han senare på dagen blir illamående och får huvudvärk. Av närmaste chef får han rådet att ansluta sig till räddningstjänsten när de har uppföljning av dagens händelse. Han gjorde det och tycker att det "kändes skönt att sitta med dom andra". Även andra aktörer som befunnit sig på olycksplatsen fick möjlighet att delta i räddningstjänstens eftersamtal och ser positivt på det. Räddningstjänstens samtalsledare följde även upp med telefonsamtal till flera aktörer.

## **NORMALISERING I SAMHÄLLET**

Insikter om att tiden under och strax efter en svår händelse också öppnar möjligheter för förändring lyfts fram av flera. Media är på plats ("man får gratis sändningstid" som en räddningschef uttrycker det) och intresset från allmänheten är som störst. Men under den akuta fasen är det svårt att lyfta blicken, och efter kan det vara svårt att mobilisera krafterna. Tröttheten efter, samtidigt som högar med ordinarie arbete väntar är ett återkommande tema hos aktörerna. De upplever att tröttheten sitter i under flera veckor, vissa talar om månader.

En tung insikt i återhämtningsarbetet kan vara den att man inte kan ställa allt till rätta. Enskilda kan komma i kläm, men man kan uppleva att man saknar politiska och ekonomiska verktyg för att hjälpa. "... vi kunde inte säga: Vi ställer upp och bygger om det här för 5 miljoner kronor av kommunala medel. Det kunde inte vi göra. Det var för häftigt, det skulle vara att kliva över alldeles för mycket av den kommunala kompetensen. För det är ju så att den enskilde fastighetsägaren är ansvarig för sin fastighet, inklusive vägen dit. Så det var en svårighet som jag inte har råkat ut för egentligen så tydligt, tidigare ... Men just det här att vi faktiskt inte hade verktyg att kunna åtgärda sånt som vi nog kände att vi skulle ha velat åtgärda. Och det var en svårighet och en väldigt ovan sits."

"... Egentligen var det svåraste jobbet, när det gäller översvämningarna, så var det efteråt ... där är ju otillräckliga alltså, vi kan inte hjälpa. Vi har ingen möjlighet. Det är ju hemskt många som har drabbats, otroligt och oerhört mycket, där mycket värden har gått till spillo."

## Lära och utveckla

### UTVÄRDERING AV INSATSER

Generellt framförs reflektioner över att saker visst kunde ha gjorts bättre, snabbare och mer effektivt. Dock finns en grundton hos aktörerna av att de flesta ändå anser sig ha lyckats relativt väl. Upplevelsen av att samhället ändå fungerar bättre än förväntat är ett stöd vid svåra händelser och en återkommande reflektion hos aktörer i efterhand. "... och mitt grundintryck utav hela den där händelsen (bussolyckan) är att den var hemska men fantastiskt vad samhället kan fungera! Helt otroligt."

Man åberopar olika indikatorer som stärker egna intrycket av att kommunen har lyckats väl. Det handlar bland annat om uppföljningar i enkätform, rapportering i media, få klagomål på pressens insändarsida (någon påpekar dock att efter 11 september fanns knappast utrymme eller tankar på sådana kritiska synpunkter). Framför allt tycks det dock handla om egen upplevelse och känsla inför hur man själv och andra har agerat.

"Vi hade tur" är en återkommande reflektion. "Tur" kan innebära att det fanns extra personal till hands som råkade vara samlade på grund av en utbildningskurs, eller att vädret var bra ("... det kunde ha varit ett annat väder, det var ju soligt och klart").

Kritiska reflektioner om hantering av olika situationer handlar till stor del om informationssidan (kunde ha kommit igång snabbare, behovet av information underskattades, aktörer var otillräckligt förberedda och tränade) och om uthållighetsproblematik (aktörerna var inte beredda på det utdragna i förloppet/efterarbetet, vissa nyckelpersoner gick på knäna, stödet till personalgrupper var otillräckligt).

Att dra lärdomar är inte alltid så lätt. Även i kommuner där det inträffat flera händelser i tät följd kan det vara svårt att orka ta till sig och dra lärdomar. Till en del kan det handla om val av tidpunkt och form för uppföljningar. "... men samtidigt är det här att människor glömmer, fort, snabbt. Det var inte självklart för alla som sitter i kommunstyrelsen att vika den där förmiddagen för att följa upp det här med ett seminarium exempelvis."

Att lära av felen utan att skuldbelägga enskilda aktörer är en ledarskapsproblematik som flera berör. "... och så är det ju då att hantera det ur ett ledarperspektiv ... viktigt så att inte man skapar skuld hos dom som är handläggare, utan man gör ju professionellt så gott man kan i alla lägen och man ska ju inte liksom säga 'varför gjorde vi fel?' och då blir det 'varför gjorde du fel?' "

Dokumentation är viktig. "... när nu nånting händer i fortsättningen så måste vi ju bli bra på att dokumentera även här så att vi har dokumenterat och lär oss av vår egen information, eller vår egen erfarenhet". Man refererar flitigt till de utvärderingar som genomförts i efterhand, någon lyfter också fram styrkan i en utvärdering genomförd av externa granskare (i detta fall universitetsstudenter).

## ÄNDRAD INSTÄLLNING

Flertalet intervjupersoner vittnar om en ändrad inställning till säkerhets- och beredskapsfrågor efter händelserna de varit med om. Effekter inom den egna organisationen kan handla om risk- och krismedvetenhet, till exempel att man blir:

- mer observant på risker
- mer observant på andra typer av risker (t.ex. sociala risker om man haft en sådan händelse)
- mer ödmjuk inför svåra händelser

det kan handla om ökad motivation och stöd:

- starkare motivation att förebygga
- större intresse för att planera och öva
- lättare att få pengar och resurser

och även om bättre sammanhållning och förtroende för den egna organisationens förmåga, uttryckt exempelvis i upplevelser av:

- minskat revirtänkande
- bättre kontakt mellan olika förvaltningar
- fokus på uppgift i stället för organisation
- ökad personkännedom
- medvetenhet om att man kan klara svåra påfrestningar
- träning i att hantera information och media

Erfarenheterna påverkar också allmänhetens inställning, åtminstone under en viss period. En intervjuperson menar att efter mordet på barnet i Arvika ökade omsorg och oro för barnen generellt bland människor i kommunen. Efter översvämningar tycker alla det är viktigt med skyddsåtgärder. Flera intervjupersoner beklagar dock att människor glömmet snabbt, såväl inom den egna organisationen som bland allmänheten, och menar att det är svårt att hålla erfarenheter aktuella. Vill man skapa förändringar så "... gäller det att smida medan järnet är varmt". När det gäller att sprida sina erfarenheter till andra uttrycker några aktörer det så att de närmast upplever det som en skyldighet. Intresset för att ta del av lärdomar bland kollegor ute i landet upplevs på skilda sätt av aktörer. Flera vittnar om starkt intresse och många förfrågningar om att komma och berätta om händelsen, men några uttrycker också förvåning över att erfarenheterna inte efterfrågats i större utsträckning.

Erfarenhet bidrar till en ändrad inställning till beredskap och övningar, åtminstone under en period. "... helt övertygad om att den övningen kommer att köras med betydligt mindre fnitter och fniss idag än vad det var för tre år sedan". Man lyfter också fram andra värden av övningar, framför allt den personliga kontakten och att "se varandra i ögonen". "Och sen gäller det ju att hela tiden öva, kontinuerliga övningar. Det behöver inte vara speciella märkvärdiga övningar som är kostsamma utan man kan träffas och diskutera olika scenarier bara, och komma fram till hur man tacklar dom. Just det här med att få kontakt med

varandra, veta vem man pratar med och se varandra i ögonen, så att säga. Det är ju så otroligt värdefullt när det händer, då ringer man ju, då vet man vem man pratar med, man vet hur han reagerar, hur han är och så vidare. Så det tror jag är jätteviktigt.” Utifrån sina erfarenheter av verklig kris menar en intervjuperson att övningar med alltför spektakulära scenarier kan få felaktig tonvikt genom att det kan bli ”en uppskruvad stämning” och deltagarna kan därigenom missa att tänka igenom hur de borde agera och arbeta.

Att vara med om att hantera en svår händelse kan ge en känsla av tillförsikt inför framtida kriser. ”... det är inte säkert att vi klarar av någonting jättebra då men vi skulle själva tro att vi skulle göra det”.

## Erfarenheter av krishantering vid olika typer av händelser

Tabell 1 presenterar en jämförelse av nyckelaspekter vid krishantering i samband med en ren naturhändelse respektive en social-/våldsrelaterad händelse. Tabellen redovisar en sammanställning baserad på den samlade bilden utifrån intervjustudien. Den speglar en renodling av tendenser som återfinns i utsagor hos intervjupersonerna och som pekar på olikheter vid skilda typer av händelser.

Tabellen återger generella tendenser som kan sägas beskriva "modellhändelser". Det går naturligtvis att finna naturrelaterade händelser som i större utsträckning rymmer inslag av svåra upplevelser, diffusa förluster och konflikt. För en enskild aktör kan upplevelserna också från en "lyckad" hantering av en naturrelaterad händelse vara tunga. Så säger till exempel en teknisk chef som minns översvämningsarbetet att: "... det är en känsla som kommer upp ibland det, det är obehag. Och den känslan kan komma upp vid alla möjliga tillfällen, även nu då när man ser på ett nyhetsinslag om någon översvämning och så där. Och det är en känsla som kan, när den inträffar, bli väldigt stark, det är fortfarande så." Ansvar för personal som utförde riskfyllda arbeten i kommunen i samband med stormen i Ystad är ett annat exempel på tungt och oroligt ansvar vid en naturrelaterad händelse.

Utifrån vår studie kan översvämningsarna i Arvika sägas väl representera den vänstra kolumnen, medan mordet på barnet i samma kommun bär många kännetecken av den högra kolumnen. Svåra olyckor som bussolyckan i Sundsvall bär kännetecken av såväl natur- som socialt relaterade händelser. I dessa två kommuner anser de flesta intervjuade, dock inte alla, den socialt relaterade händelsen vara svårare och en större påfrestning på samhället än någon av de naturrelaterade händelserna.

"... det här med översvämningsarna det var ju en typ av svår påfrestning. Men det var aldrig fråga om någon, jag skulle inte vilja kalla det katastrof. Jag menar, folk fick källarna fulla med avloppsvatten och det är ett otyg och ett elände men det är fortfarande inte katastrof. ... Men däremot när sex människor dör i den där bussolyckan och många barn är skadade därutöver, det är en katastrof."



<b>Tema</b>	<b>Naturellaterade händelse</b>	<b>Social-/våldsrelaterad händelse</b>
<i>Identifiering av hot</i>	Hotet tydligt, kommer "utifrån"  "vi mot naturen"	Hotet otydligt, definieras i en social kontext  Accentuerad skuld- och syndabocksproblematik
<i>Roller</i>	Tydliga/definierade	Otydliga/mångfacetterade
<i>Samverkan mellan organisationer</i>	Gemensamma mål	Konflikt mellan olika uppgifter
<i>Stöd utifrån</i>	Spontana hjälpinsatser Besök och symbolhandlingar lätta att manifesteras	Svårt att få hjälp – "unik" situation Bristande manifest stöd
<i>Reaktioner hos aktörer</i>	Inslag av positiva känslor, humor	Behov att bearbeta egna upplevelser
<i>Information utåt</i>	Informationsbehov relaterat till situationens krav	Olika uppfattningar om vilken information som skall lämnas
<i>Kontakt med media</i>	Positivt samarbete – media som informationskanal "ta hjälp av media"	Konflikt mellan öppenhet och enskilda individers integritet "skydda från media"
<i>Kontakt med drabbade</i>	Entydig och rak	Dilemma med ryktesspridning m.m.
<i>Effekter i samhället</i>	Skador och förluster definierbara  Stärker gemensam social sammanhållning (åtminstone tillfälligt)	Skador och förluster diffusa och svårdefinierade  Tendens till splittring och inbördes sammanslutning i olika grupper  Risk för stigmatisering
<i>Normalisering</i>	Huvudsakligen inriktad mot materiella och ekonomiska frågor	Huvudsakligen känslomässigt och socialt inriktad

**Tabell 1. Jämförelse mellan natur- och social-/våldsrelaterade händelser ur aktörsperspektiv**

”(översvämning) ... och det besjälade ju alla, engagerade alla, och som sagt, det fanns en fiende som inte man kunde göra någonting åt, då var det bara att lösa uppgiften. Man kunde inte skylla på någon eller argumentera eller bli förbannad, det bara var så. Så var vi fokuserade ... Media var ju här och vi var i TV varje dag. Det var jätteroligt ...”

När det gäller aktörers egna upplevelser, det som bildar fokus i denna studie, är det särskilt två aspekter av jämförelsen som kan lyftas fram. Den ena handlar om upplevelsen av *stöd utifrån*, den andra om *reaktioner hos aktörer själva*.

## STÖD UTIFRÅN

Stöd utifrån handlar mycket om det manifesta stödet i form av resurser, officiella besök och uppmärksamhet i media, men även om det kollegiala, informella och mellanmänskliga stödet från andra människor. Reflektioner från aktörerna belyser att man kan sakna båda typer av stöd vid vissa typer av händelser.

Så här beskriver en aktör sina upplevelser av hur olika reaktioner från omvärlden kunde te sig: ”När det gällde översvämningen ... jag fick en massa e-mail med 'heja på dig R-' och 'det här skall du se fixar sig', glada tillrop från kollegor och alla möjliga kända och okända människor, och så uppfattade jag att kommunen vart påhejad överhuvudtaget. ... Medan däremot (*mordet på fyraåringen*) hade ju en tragik i sig, genom att det var en människa som avled, dessutom ett barn. Det var ju ytterst tragiskt, det, det gav en deprimerad reaktion ... som inte någon hjälpte oss att försöka ta oss ur. Utan mer att det blev väldigt svartmålande tycker jag. Så att det var två helt olika reaktioner.”

Behov av stöd till varandra och till olika aktörer tas särskilt upp i samband med sociala händelser. Samtidigt kan inställningen till stöd och hjälp utifrån vara kluven. Några aktörer lyfter fram bristen på stöd när det gäller svåra sociala händelser. Andra upplevde ett intresse som de tar visst avstånd från eller känner tveksamhet inför motiven bakom; ”det drällde av psykologer som ville hjälpa oss. Det var häftigt detta tydligen, att vara med i det här.”

”Det är lite knepigt egentligen, för att det här, den här positiva medverkan, alltså att folk ville hjälpa oss när det gäller översvämningen var så påtaglig va. Det var biskopar och statsministrar och alla möjliga människor var på besök, det var ju rena lämmeltåget hit och dunkar i ryggen. Och även om vi aldrig riktigt visste var det skulle sluta, och det kunde ju ha gått åt pipan med mycket, så kände vi i alla fall ett oerhört

stöd. Medan när det gäller (*mordet på fyraåringen*) så uppfattade jag att det var tyst alltså, det på något sätt blev socialförvaltningen och polisen sittande med, med problematiken. Dom fick själva söka stöd, så kände jag det.”

## REAKTIONER HOS AKTÖRER

I naturrelaterade händelser kan humor bli ett instrument för att skapa samhörighet och uppmuntran. Vid översvämningensarbetet i Arvika exempelvis delades ”dagens paraply” ut till den som gjort den mest innovativa insatsen under dagen.

När aktörerna tänker tillbaka på kristillfället är det olika typer av känslor som lyfts fram inför naturhändelser jämfört med sociala händelser. Aktörerna beskriver också helt skilda känslomässiga förlopp.

Vid tanke på översvämningar lyfts fram att det var mycket som upplevdes positivt, ”det prestigelösa samarbetet” exempelvis. En aktör tänker tillbaka till att det ”... var ändå en stämning av att vi klarar av det. Lugn och trygg.” En annan beskriver ”lugn tillförsikt”. Samtidigt finns känslor av trötthet, och uppgivenhet inför utdragna förlopp som inte tycks nå någon vändpunkt.

I samband med naturhändelsen kommer även moment av spänning och positiv stress fram, ”... på ett sätt är det ju spännande också att vara med och jobba i en sån här händelse och det är ju mycket action ...” ”Utmaning” är en annan beskrivning, någon talar till exempel om den stimulans och tillfredsställelse det innebär att lyckas med en insats för att rädda undan något från vattenmassorna. Återkopplingen från insatserna kan åtminstone ibland vara tydlig och mätbar.

Svåra olyckor och socialt påfrestande händelser väcker andra minnen och känslor hos aktörerna. ”... Ja de är starka, det är så otroligt starka känslor så man känner nästan att man får gråten i halsen utav att prata om det (*social händelse*)”.

”... man blir ju så gränslöst ledsen alltså ... och samtidigt måste man ha en självkontroll... (man) måste balansera, om det nu går ... men i botten på det hela finns det ju en otroligt djup ledsnad, man tycker det är ju ... jag blev förtvivlad” (*social händelse*).

# Diskussion

I studier av krishantering ligger fokus oftast på den enskilda händelsen, där beslut och ageranden hos olika aktörer analyseras utifrån hur dessa påverkat och påverkats av händelseförloppet. I denna studie har i stället aktörers erfarenheter bildat utgångspunkten, samt hur dessa kan påverkas av olika händelser. Vid urval av kommuner har vi utgått från ett antal kända händelser som ligger relativt nära i tid och representerar olika typer av påfrestningar. Vid intervjuerna har det framgått att aktörernas erfarenheter och slutsatser formas av den samlade erfarenhetsbilden i den egna kommunen. I kommuner där det inträffat flera händelser är det tydligt hur dessa bildar ett mönster av erfarenheter som är relaterade till varandra. Det innebär att även mindre uppmärksammade händelser kan ha haft en stark inverkan inom en eller flera förvaltningar och påverkat synen på krishantering. Detta belyser den dynamiska karaktären i krisberedskapstänkande hos kommunala aktörer.

Nästan alla vi har intervjuat tycker att ”det gick ändå bra”, ibland med antydning till förvåning. Samtidigt kan det finnas en viss kritik mot en alltför stark betoning av planering och formell organisation, till exempel från myndigheter som dåvarande ÖCB. Flera framhåller gärna betydelsen av personkännedom, enskilda insatser och teamarbete. Tendensen att framhålla det positiva och tona ned mindre lyckade aspekter kan vara en del i det psykologiska och sociala efterarbetet av en svår händelse. Det kan också vara en naturlig reaktion efter en svår händelse att vilja lyfta fram individ- och grupprestationer som ett sätt att ge arbetet erkännande. I flera fall nämner aktörerna även *tur* som en viktig komponent i hanteringen av situationen, till exempel att ledningsgruppen nyss övat på ett visst scenario eller att det råkade pågå en kurs som innebar att det fanns extra personal tillgänglig.

Aktörerna lyfter själva fram vissa svårigheter i att dra lärdomar från erfarenheter. Ett problem kan vara bristande tid för reflektion, ett annat

ovilja att ta upp sådant som kan innebära kritik av kollegor. Forskare har pekat på en risk att positiva erfarenheter kan bidra till att aktörer överskattar den egna framtida responsförmågan (Paton & Flin, 1999) samt kan även vara ett hinder mot lärande från kriser (Stern, 1997). Flera av de intervjuade framhåller olika typer av utvärderingar som en värdefull hjälp i att använda erfarenheter i utvecklingssyfte, samt betonar vikten av dokumentation och uppföljning inom organisationen.

I vissa situationer kan hantering av kris förknippas med positiva känslor av professionell tillfredsställelse, utmaning eller spänning (Moran & Colless, 1995; Paton 1997). Flera aktörer i denna studie beskriver sådana känslor. En viktig komponent i den känslan tycks vara just upplevelsen av samhörighet och professionellt lagarbete. I intervjuerna menar också aktörer att en svår händelse kan bidra till att öppna upp kommunikation och främja samarbete mellan olika instanser. I en diskussion om lyckade övningar lyfter Peterson & Perry (1999) fram den positiva effekten av att grupper som normalt inte arbetar tillsammans förs samman och får tillfälle att uppleva positivt samarbete och laganda. Man "ser att systemet fungerar", som en intervjuperson uttryckt det. Krishantering kan också innebära en utmaning och ett tillfälle att utveckla personliga egenskaper (Paton m.fl., 2000).

Aktörerna vittnar om att den starka känsla av sammanhållning som kan utvecklas i samband med hantering av en kris också bidrar positivt i det fortsatta arbetet efter krisen. Individerna känner varandra på ett annat sätt, har lättare att ta kontakter och diskutera säkerhets- och beredskapsfrågor utifrån en erfarenhetsbas som är gemensam och dessutom ofta laddad med starka och känslorelaterade upplevelser. Samtidigt finns en antydning om att det även kan uppstå friktion både under och efter en händelse mellan aktörer som "är eller varit med i elden" och andra som sköter mer vardagligt arbete. Medvetenhet om att det kan uppstå vad man kan kalla "in-" och "ut-"grupper (Paton, 1997) torde vara en viktig del i ledarskap för kris.

När det gäller krav vid hantering av kriser framträder två typer av konflikter eller motsättningar särskilt tydligt i aktörserfarenheterna. Den ena handlar om skilda roller, hos enskilda och i grupper. En enskild aktör kan behöva utforma sin roll på skilda sätt i olika situationer, eller kan ställas inför att växla mellan roller under hantering av en och samma händelse. Exempel från aktörerna i studien tyder på att denna växling kräver en lyhörd känsla för situationens krav, något som kan vara svårt att uppbringa under stress och tidspress. Inom en ledningsgrupp kan medlemmarna tillsammans behöva uppfylla ett antal olika funktioner

utöver dem som formellt ingår i den vardagliga befattningsbeskrivningen. Inte minst viktig tycks funktionen som internt stöd vara, en roll som utformas "ett steg bakom" de omedelbart operativa aktörerna.

Den andra typen av konflikt eller motsättning handlar om möten mellan vardagen och krissituationen. Den kommer till uttryck exempelvis i klyftan mellan dem som är operativt engagerade i krisarbetet och dem som sköter vardagens arbete, där kommunikation blir ett viktigt redskap för att skapa ömsesidig förståelse. I återhämtningsfasen blir konflikten tydlig då vardagens krav ställs mot krisens efterdyningar i form av trötthet, eftersatta arbeten och försummat familjeliv. Enligt flera beskrivningar ligger svårigheterna inte främst i att orka ställa upp och engagera sig i det akuta skedet, utan snarare i att skapa balans, uthållighet och även orka med återgång till vardagen.

Flertalet aktörer som får axla en roll vid kommunala kriser har helt andra typer av uppgifter och avväganden i sin vardagliga verksamhet. I detta skiljer de sig från professionella grupper som har hantering av svåra och traumatiska händelser som sin huvuduppgift och kärna i sin professionalitet, t ex blåljusmyndigheter och sjukvårdspersonal. Strategier för hantering av stress och svåra erfarenheter har under senare år blivit väl belysta och utvecklade för dessa senare grupper (Larsson m.fl. 2000). Denna studie ger exempel på olika former av stress som aktörer i andra befattningar, exempelvis förvaltningschefer och kommunalpolitiker, kan möta i samband med hantering av kriser. Det kan handla om påfrestningar under det akuta förloppet, men även i återhämtningsskedet.

Karakteristiskt för hantering av svåra samhälleliga kriser är det utdragna förloppet och ett långt och ofta tungt efterskede. Ansvar att medverka i minnesceremonier, möten med media och drabbade, utredningar om skuld- och ersättningsfrågor, m.m. kan innebära en psykisk belastning under månader eller till och med år. Här saknas idag kunskap både om vilka strategier aktörer själva tillämpar för stresshantering och för att utveckla och träna lämpliga strategier hos nyckelpersoner.

Resultaten i studien ger en inblick i hur aktörer själva beskriver de problem och utmaningar de mött i samband med krishantering. Utifrån den beskrivningen kan början till en kravprofil över önskvärda kunskaper och förmågor skönjas, utöver de rent tekniska och befattningsrelaterade, hos dem som skall hantera svåra händelser. Vissa ansatser för att beskriva sådana kravprofiler hos insatsledare vid akuta händelser redovisas av Flin och medarbetare (Flin & Arbuthnot, 2002). Crichton & Flin (2002) beskriver en övergripande taxonomi över sociala och kognitiva förmågor som utvecklats för att värdera icke-tekniska förmågor hos piloter i

Kategori	Delmoment
Samarbete ( <i>co-operation</i> )	Team building Hänsyn till andra ( <i>considering others</i> ) Stöd till andra ( <i>supporting others</i> ) Konfliktlösning ( <i>conflict solving</i> )
Ledarskap och management ( <i>leadership and managerial skills</i> )	Bruk av ställning/auktoritet ( <i>use of authority</i> ) Upprätthålla standard ( <i>maintaining standards</i> ) Planering och koordinering ( <i>planning and coordinating</i> ) Hantering av arbetsbelastning ( <i>workload management</i> )
"Situation awareness"	Systemkunskap ( <i>system awareness</i> ) Miljökunskap ( <i>environmental awareness</i> ) Förutseende ( <i>anticipation</i> )
Beslutsfattande ( <i>decision making</i> )	Problemdefinition/diagnos ( <i>Problem definition/diagnosis</i> ) Generering av alternativ ( <i>option generation</i> ) Riskbedömning ( <i>risk assessment</i> ) Utfallsanalys ( <i>outcome review</i> )
Social medvetenhet	Kommunikation med allmänheten Hantering av krisreaktioner Mediehantering Symboliska handlingar

**Tabell 2.** Kategorier av icke-tekniska förmågor relevanta för samhälllig krishantering (utvecklat efter Flin m.fl., 2003, ursprungliga kategori-benämningar inom parentes)

besättningsteam (se även Flin m.fl., 2003) och menar att denna taxonomi även kan tillämpas för ledning vid olyckor och incidenter.

En fundamental skillnad mellan å ena sidan den typ av insatser och incidenter som beskrivits i dessa nämnda studier och, å andra sidan de insatser som krävs vid hantering av kriser i lokalsamhällen har med den sociala dynamiken och de reaktioner som uppstår hos olika grupper att göra (Enander, 1999; 2003). Intervjuerna i denna studie ger rikligt med exempel på vad den dynamiken kan föra med sig. Tabell 2 visar en skiss till vidareutveckling av den ursprungliga taxonomin där den femte och sista kategorin utgör ett tillägg baserat på data från denna studie. Den utvecklade taxonomin kan utgöra en grund för att diskutera de krav som erfarenheter redovisade i denna studie pekar mot.

Av jämförelsen mellan naturrelaterade och socialt relaterade händelser framgår en rad dimensioner inom vilka krishanteringsarbetet kan skilja sig från en situation till en annan. Fredholm (2000) talar om *identitetsbrytande händelser*, som han definierar som händelser som bryter in och påverkar en persons eller organisations syn på vad personen eller organisationen eller samhället är. Han menar att detta kan ske på olika systemnivåer och tar som exempel händelser som mordet på Olof Palme, Estonia-olyckan och katastrofbranden i Göteborg. Aktörernas beskrivningar tyder på att särskilt kriser med starka sociala förtecken kan ha sådana följder som påverkar identiteten i ett lokalsamhälle under lång tid. Dessa situationer ställer också särskilda krav på aktörer som skall hantera dem. I beredskaps- och övningsverksamhet torde det vara viktigt att spegla dessa olikheter, inte minst i val av scenarier.

De erfarenheter som redovisas i studien utgår från aktörernas egna tolkningar. I vissa frågor, exempelvis när det gäller ledarskap i kris, framkommer till synes motsägelsefulla uppfattningar. Utifrån olika enskilda erfarenheter kan aktörer lätt dra helt olika generella slutsatser. Aktörerna menar att erfarenheterna påtagligt påverkar deras inställning och fortsatta förhållningssätt när det gäller kris- och beredskapsfrågor. Det vore därför angeläget att mer systematiskt studera vilka generella lärdomar som dras i olika situationer av olika aktörer, samt hur dessa inverkar på uppbyggnad av fortsatt beredskap. Internationell forskning har exempelvis uppmärksammat de talrika myter som finns kring beteende i kris, vilka även kan påverka uppfattningar och förhållningssätt hos beslutsfattare (Fischer, 1996).

Att tänka sig krisledningen placerad "i stormens öga" (Hjert, 2002) skapar föreställningar om ett centrum av lugn i ett övrigt kaos. Av denna studie framgår att upplevelserna av att befinna sig i detta öga kan vara



mycket olika. Aktörerna ger exempel både på styrkor och förmågor som vuxit fram under press, och på stressorer och svårigheter som kan uppkomma. En tydlig erfarenhet, kanske av särskild betydelse för aktörer vid planering och övning, kan dock noteras från denna studie – att när den värsta stormen bedarrat kan det vara som mest krävande att befinna sig i dess centrum.

# Referenser

- Agaton, M., Rygghammar, L. & Svensson, B. R. (2000). *Kommunal ledning i samband med ovädret i södra Sverige i december 1999*. FOA-R-00-01660-505-SE). Stockholm: FOA.
- Crichton, M. & Flin, R. (2002). Command decision-making. In R. Flin & K. Arbutnot, (Red), *Incident command: tales from the hot seat*, (s. 201–238). Aldershot: Ashgate.
- Enander, A. (1999). Ledarskap i civila risk- och krissituationer. I Larsson G. (red.) *Ledarskap under stress*. Acta D3, Ledarskapsinstitutionen. Försvarshögskolan: Stockholm.
- Enander, A. (2003). Ledarskap vid diffusa hot. I G. Larsson & K. Kallenberg (red.) *Direkt ledarskap* (s. 264–275). Stockholm: Försvarsmakten.
- Enander, A. & Johansson, A. (2000). *Agera i och lära av kriser: en förstudie om olika aktörers erfarenheter*. Stockholm: ÖCB.
- Fischer, H.W. III (1996). What emergency management officials should know to enhance mitigation and effective disaster response. *Journal of Contingencies and Crisis Management*, 4:4, s. 208–217.
- Flin, R. (1996). *Sitting in the hot seat. Leaders and teams for critical incident management*. Chichester: Wiley.
- Flin, R. & Arbutnot, K. (2002). *Incident command: tales from the hot seat*. Aldershot: Ashgate.
- Flin, R., Martin, L., Goeters, K-M., Hormann, H-J., Amalberti, R., Valot, C. & Nijhuis, H. (2003). Development of the NOTECHS (non-technical skills) system for assessing pilots' CRM skills. *Human Factors and Aerospace Safety*, 3 (2), 9s. 7–119.
- Fredholm, L. (2000). *Åtta slutsatser om ledning: en analys och diskussion utifrån katastrofbranden i Göteborg 1998*. FoU rapport P21-357/00. Karlstad: Räddningsverket.

- Gibbs, M.S., Drummond, J. & Lachenmeyer, J.R. (1993). Effects of disasters on emergency workers: a review, with implications for training and postdisaster interventions. In R. Allen (Ed), *Handbook of post-disaster interventions (Special issue)*, *Journal of Social behaviour and Personality*, 8, s. 189–192.
- Hjert, C. (2002). *Kommunledning i stormens öga: Om ett nytt krishanteringssystem*. Stockholm: Svenska Kommunförbundet.
- Lajksjö, Ö., Enander, A. & Hede, S. (2004). *Drivkrafter för arbete med säkerhets- och beredskapsfrågor. Delrapport 2 från projektet Beredskap och krishantering i svenska kommuner*. Krisberedskapsmyndighetens forskningsserie nr 5. Stockholm: KBM.
- Larsson, G., Tedfeldt, E-L. & Wallenius, C. (2000). *Strategier för stresshantering vid räddningsinsatser*. FoU Rapport 340/00. Karlstad: Räddningsverket.
- Moran, C. & Colless, E. (1995). Positive reactions following emergency and disaster responses. *Disaster Prevention and Management*, 4, s. 55–61.
- Nilsson, A., & Ryghammar, L. (1998). *Lokal totalförsvarsamverkan. En pilotstudie av Sundsvalls kommun*. FOA rapport –R--98-00791-505-SE. Stockholm: Försvarets Forskningsanstalt.
- Paton, D. (1997). Post-event support for disaster workers: integrating recovery resources and the recovery environment. *Disaster Prevention and Management*, 6:1, s. 43–49.
- Paton, D. & Flin, R. (1999). Disaster stress: an emergency management perspective. *Disaster Prevention and Management*, 4, s. 261–267.
- Paton, D., Smith, L. & Violanti, J. (2000). Disaster response: risk, vulnerability and resilience. *Disaster Prevention and Management*, 9, s. 173–179.
- Peterson, D.M. & Perry, R.W. (1999). The impact of disaster exercises on participants. *Disaster Prevention and Management*, 8(4), s. 241–254.
- Stern, E. (1997). Crisis and learning: a conceptual balance sheet. *Journal of Contingencies and Crisis Management*, 5:2, s. 69–86.

ISSN: 1652-3717  
ISBN: 91-85053-51-1

**Krisberedskapsmyndigheten**

Box 599  
101 31 Stockholm

Tel 08-593 710 00  
Fax 08-593 710 01

[kbm@krisberedskaps  
myndigheten.se](mailto:kbm@krisberedskapsmyndigheten.se)

[www.krisberedskaps  
myndigheten.se](http://www.krisberedskapsmyndigheten.se)