

Kris och lärdom

KRISKOMMUNIKATION FRÅN
TJERNOBYL TILL TSUNAMIN

Larsåke Larsson

KRIS OCH LÄRDOM

Kriskommunikation från Tjernobyl till Tsunamin

Vilken betydelse har erfarenheter från tidigare allvarliga samhällsstörningar för myndigheternas krishantering och kriskommunikation? Det är den grundläggande frågan för denna studie. I studien redovisas för det första vilka erfarenheter och lärdomar lokala myndigheter har av sitt krisarbete kring "gamla" händelser under de senaste 20 åren. För det andra studeras krishanteringen och särskilt kommunikationen i samband med de två senaste större krisffhändelserna i vårt land, tsunamin och den svåra stormen i Sydsverige vid årsskiftet 2004/2005. I rapporten ges också en översikt av den internationella forskningen om lokalt krisarbete.

Larsåke Larsson är professor i medie- och kommunikationsvetenskap vid Örebro universitet.



ÖREBRO UNIVERSITET

ISSN: 1401-9701
ISBN: 978-91-7668-578-5





KRIS OCH LÄRDOM

Kriskommunikation från
Tjernobyl till Tsunamin

Titel: Kris och lärdom – kriskommunikation från Tjernobyl till Tsunamin
Studier i kommunikation och medier
Utgivare: Örebro universitet, Medie- och kommunikationsvetenskap, 2008
ISSN: 1401-9701
ISBN: 978-91-7668-578-5
Omslagsfoto: Anatoly Maltsev/Scanpix och Karim Khamzin/Scanpix
Grafisk formgivning: AB Typoform
Tryck: Edita Västra Aros, Västerås 2008

INNEHÅLL

KBM:s förord 5

Summary 6

Organization 7

Disaster response 8

Crisis communications 10

National-international comparison 14

Experience and lessons learned 15

Inledning 18

Nya villkor för krisarbete 19

Studieobjekt med historiskt perspektiv 21

Begrepp i studien 22

Metod 23

Disposition 24

Bakgrund 25

Det svenska krishanteringssystemet 25

Krishändelser under 20 år 25

Tidigare krishändelser med relevans för studien 27

Forskning och teori 38

Kris – en fråga om hot, osäkerhet och politik 38

Det lokala perspektivet 41

Erfarenheter och lärdomar om krishantering 43

Svensk forskning om krishantering 44

Kriskommunikation och relationsarbete 46

Erfarenheter och lärdomar av krisarbete

– teoretisk utgångspunkt 50

Lokal krishantering och kriskommunikation vid flodvågs- och stormhändelserna 53

Krishändelserna 53

Myndigheternas krisplaner och krisplanering 54

Flodvågskatastrofen 56

Januaristormen 2005 63

Erfarenheter av lokal krishantering och kriskommunikation 75

Struktur i kris 75

Krishantering 80

Erfarenheter av kriskommunikation 85

Informationskanaler och informationsteknologi 87

Medierelationer 89

Interorganisatorisk kommunikation 93

Intern kommunikation 93

Lärdom av lärdom 94

Slutsatser och slutord 96

Organisering 97

Krishantering 99

Kriskommunikation 100

Nationell-internationell jämförelse 103

Erfarenheter och lärdomar 104

Bilaga 1 – Intervjupersoner 108

Referenser 109

KBM:S FÖRORD

NÄGOT VI VET ÄR ATT kriser av olika slag inträffar varje år i Sverige och i övriga världen. Det är omöjligt att säga när de inträffar. Men vad vi vet med all säkerhet är att det kommer att inträffa men utan att veta var eller vilken typ av kris det blir. Det brukar sägas att en kris alltid inträffar i en kommun vilket inte alltid är så när vi tänker tillbaka på krishändelser som flodvågskatastrofen, Estonia och Tjernobyl. Men de flesta kriserna kräver krishantering på flera sätt och då är det våra kommuner som till stor del får göra arbetet, som att ta hand om sargade människor och materiella skador.

Lokala, regionala och centrala myndigheter kommer ofta i situationer vid en kris då det krävs att de informerar om den inträffade händelsen. Detta har en stor betydelse för hur krishantering lyckas och vilken fortsatt tilltro vi har till kommuner och myndigheter är som har medborgarnas uppdrag att hantera kriser när de uppstår.

HENRIK OLINDER

Handläggare kriskommunikation
Krisberedskapsmyndigheten

Syftet med denna forskningsrapport är att undersöka hur kriskommunikationen fungerat vid flera lokala kriser. Eftersom en avgörande del av krishantering handlar om olika former av information och kommunikation är det viktigt att undersöka och dra lärdomar av såväl framgångar som motgångar.

Vid kriser, oavsett typ, som påverkar samhället är det av stor vikt att undersöka och analysera myndigheters kriskommunikation, mediers rapportering samt allmänhetens förtroende för dem som har en ansvarsställning. Larsåke Larsson, professor vid Örebro universitet, har på Krisberedskapsmyndighetens (KBM) uppdrag genomfört forskning inom kriskommunikation vid lokal krishantering.

KBM har till uppgift att stärka samhällets krishanteringsförmåga. Detta gör myndigheten bland annat genom att utveckla metoder för kriskommunikation och krishantering. KBM ska också bedriva omvärldsbevakning, initiera forskning och studier samt förmedla resultat inom området.

SUMMARY

WHAT SIGNIFICANCE DOES previous experience have for the response work of government authorities and other organisations? What have local and regional levels learnt about crisis communications in recent years? These are the two questions addressed by this study.

This study focuses on authorities at local and regional levels and the experience of their disaster professionals with crisis communications in connection with extreme events such as serious accidents and disasters. Communication is an important part of disaster response – the contents deal with how to respond to the disaster – which is why these two phenomena are studied together.

Sweden experienced two disasters during the 2004/2005 Christmas and New Year period – one after the other – the tsunami disaster in South-East Asia and a violent storm/hurricane in southern Sweden. Both of these events engaged local authorities to a high degree but in completely different ways – the tsunami took place in another continent with major human/social consequences and required a local response in Sweden because of the number of dead and injured Swedes; the other led to widespread infrastructure problems in addition to major devastation of the forest. The response to these two disasters is compared to how previous disasters in local districts have been handled. Sweden has experienced a number of disasters over the past 20 years in the form of storms, floods, snow storms, landslides, widespread fires, train accidents, ferry disasters, gas emissions, power cuts, political murders, social unrest and violence-related

incidents. The Estonia Ferry disaster in 1994, an environmental disaster in connection with the construction of a train tunnel in 1997, a fire in a disco hall in Gothenburg where 64 young people died in 1998, and the murder of the Foreign Minister in 2003 are the most serious events. These events plus two additional disasters, the tsunami and the violent storm/ hurricane, form the empirical hub of this study.

Crisis communications in this context is the communication that local bodies engage in during extreme events. The definition of a local disaster is also required. According to an established definition, a disaster is an event that is limited in time and space, causes significant disruption and various types of loss, and disrupts social structures and central functions (Dynes 1970). In most cases, these events are either natural or technical. Researchers today question the limitations of time and space because of ongoing internationalization and globalisation, as well as the recurring and long-term conditions that sometimes arise. More recent research also wants to extend the disaster concept to include new types of disruptions such as financial collapse and environmental devastation (see Quarantelli 2005). Researchers who focus on local disasters also claim that at this level, a disaster comprises “any event or process that significantly disrupted local daily life and which jeopardized the future”, such as rural depopulation and the continued depletion of local natural and cultural resources (Buckle 2005:190).

This study is based on a number of historically critical and temporary events in line with a more classical definition, with the distinction that the actual disaster

can take place elsewhere and sometimes even far away from the local area. Almost all of these events have a beginning and an end, in that an event takes place and causes a response that is concluded at a specific time.

According to 't Hart & Boins (2001) typology, most of the disasters in this study can be defined as fast burning crises because they began and ended suddenly. Some, like floods, can be described as slow-burning crises. There are hardly any examples of disasters with a slow start and a fast end. The most serious historical disasters can be described as a fourth category, long-shadow crises, which erupt suddenly and have a prolonged aftermath, typically Chernobyl, Estonia, the Gothenburg disco fire and the environmental damage caused by the construction of the Halland Ridge tunnel. Because of the damage that was caused, one of the two disasters in this study, the January storm, can be classed as the latter. The tsunami disaster also belongs to this category at national level, but hardly at local level because there were no prolonged repercussions at local level.

The discussion in research circles that crises do not end but become part of an ongoing process can be both confirmed and contradicted by the cases in this study. Several crises have had a definite beginning and a definite end. At the same time, a number of localities and regions have been affected by several recurring disasters which could make the crisis phenomenon ongoing, even though the events have taken a different form. During recent years, however, it seems that some localities and areas have experienced repeated natural disasters such as storms, floods, snow storms and even train accidents. At the time of writing (2007), municipalities in Småland are experiencing a new storm, similar to the January storm of 2005.

Whether these extreme events have constituted a crisis in the sense that they caused a critical and serious situation is another question. Whether something creates a crisis is based on two main factors– that the

event caused widespread and serious or irreparable damage in the local community of various kinds, and that the response operation and communication led to legitimacy problems for officials and the concerned authorities.

The events in this study– the tsunami disaster and the storm – differ somewhat from each other in this respect. The tsunami was certainly a serious crisis situation internationally because it took place on another continent and the victims came from many different countries. This did not constitute a crisis for Swedish municipalities in terms of loss or legitimacy, apart from metropolitan areas where loss took the form of many dead inhabitants. The tsunami disaster created a legitimacy crisis at government level, however (SOU 2005). The storm disaster should be categorized as a local crisis, however, because local communities experienced major damage of different kinds, but the efforts to handle the crisis and communicate during the crisis can hardly be described in crisis terms (except for one point, the power and telecom companies' response and communication in the storm case).

Neither can the “old” extreme events or serious social disruptions that are included in this study be considered crises in the sense of a critical outcome. They are mostly incidents that have not entailed any loss of legitimacy for the political or public administration system nor caused irreparable damage in most cases.

Organization

The definitions used by local emergency and disaster response organizations are often based on whether assistance is required from national level or from external organisations with specific disaster management competence. This conclusion emanates however from US-based studies where the local authority (equivalent to a Swedish municipality) usually has fewer resources and less responsibility than in Sweden. Swe-

dish local authorities, in many cases, have not needed assistance from national bodies and to a major degree have been able to implement the response operation; only in some more extreme events has assistance been requested from external bodies, such as during the January storm when the armed forces contributed for example.

The organizational formation of the events that were studied is slightly different to the traditional DRC model (at the Disaster Research Center in the United States). This model identifies four types of organisational solutions for disasters, where the local authority can utilize an established, expanded, strengthened or newly formed organisation depending on whether the structure and the task is normal or changed (see chapter 3).

Swedish local and regional authorities (municipalities, local authorities and county councils/hospitals) rely in the first instance on an *established* organisation for responding to disasters that are limited in terms of the disaster management's magnitude and scope, such as only affecting one public sector, say technology/rescue services or social services. The task is normal procedure and the structure is the same as for "non-disasters". In some cases however, the normal organisation is inadequate and resorts in the second instance to an *expanded* operation, such as calling in extra resources like new rescue operation managers. But the task is still normal procedure. For larger incidents, where the task crosses over several sectors, the system is strengthened in the third instance with external bodies (the armed forces, the home guard, road authorities and the county administrative board, as well as church and voluntary organisations), but the response takes the form of *co-operation* between these bodies. In connection with more extreme events, not only co-operation is created between these bodies but also, fourthly, a *network* is created between individuals and groups of citizens who take part in the disaster

response work. New organizations corresponding to the US model are not formed in Sweden to manage a disaster, however.

Examples of the first type of organization apply for bus and train accidents, and snow storms. Traffic accidents can also be included in the second type plus major fires (forest and ferry fires) where the disaster is intensive or prolonged. The third type comprises floods, violent storms, and mudslides. Estonia, the Gothenburg disco fire, and the tsunami disaster can also be placed here. The January storm of 2005 belongs to the fourth type, where individuals arrange information meetings for example and neighbours join together to acquire reserve power stations, similarly a few other widespread floods where individuals help fight the flood.

The network organization thus means that the general public is engaged or becomes involved in the response. More recent research has discussed the need to involve citizens or parts of this collective in the operation, and disaster professionals in the events that are studied confirm the advantages of this phenomenon. Involvement of the general public applies for both disaster response and crisis communications. The residents in an area can thus provide situational information for the disaster command centre, and help spread information. They can also assist in the actual disaster response by sandbagging during floods or clearing roads and taking care of warm shelters during storms and power grid failures. A network perspective could therefore provide a suitable basis for studies of more widespread local disasters (see Sannerstedt 2001).

Disaster response

With a few exceptions, the municipalities in the study have special disaster plans and even, in some cases, communication plans. Some of these plans are new and have been revised during recent years while oth-



ers feel outdated and inadequate, a view that is often expressed in localities that have recently experienced a larger disaster. In cases where the plans are considered less relevant, they have also been used flexibly, which explains why they were still considered to be functional. One of the municipalities did not have an (established) plan during the tsunami or the storm. This caused disagreement and problems for both the command process and the communications response, but whether this was due to the lack of a plan is an open question.

Several municipalities say they hold regular exercises – once a year or every second year – with different disaster scenarios. Most disaster professionals agree on the importance of exercises that improve conditions for responding to future disasters. At the same time they reflect upon the fact that real disasters are never represented in exercises. Each disaster is unique, they say somewhat clichéd, with reference to the fact that all disasters are different in terms of their physical impact and process. On the other hand, this study shows that there are major similarities between different disasters in terms of disaster response forms and how they are structured, forms of operation and communication.

Response to a serious social disruption is created when a command function is established, normally in the form of a municipal command group or staff (usually located in the rescue services facilities). Depending on the nature and scope of the disaster, external functions are contacted – the armed forces, the home guard and voluntary organisations. A broad network is established at local level for/by the operational response but also with regional and national parties with the purpose of sharing information and other functions.

A disaster response committee was created in some places during the tsunami and storm disasters, but political control via committees or chairmanship was

usually preferred. Views of the system with a disaster response committee are clearly divided between advocates and opponents. At the same time, it can be noted that the highest municipal management (municipal commissioner) is usually incorporated into the staff and more or less works actively. The involvement of political management in the staff is considered by both politicians and officials as rational and effective for decision-making purposes. Not all staff members are positive towards the active role that politicians play in operational work, however.

For the actual events in this study, actors in most places indicate how the disaster response function has been established consciously, with confidence and authority; one response manager describes how they are confident and determined in their leadership and direction of the operational response. This applies whenever municipalities have experienced and handled previous disasters. The disaster response is strengthened by actors who have taken part in similar extreme events before (see below).

Crisis communications

This study shows how the significance of communication in community organizations is accentuated during disasters, in line with previous knowledge. The reinforced position of the communicative dimension appears in several ways. Firstly, the response organisation generally believes that it holds an informing and communicating role. The disaster professional's role here includes communicating with both the media and other groups; a secretive attitude is rarely observed except for some minor exceptions.

The increased significance of communication is due to several factors: the realisation that effective and close communication is crucial to successful disaster response, and that the need and demand for information grows. Just as we expected, the interviewed disas-

ter professionals report dramatically increased contact traffic as soon as the disaster is evident.

Earlier research shows that when the significance of communication in crisis contexts increases, the information function is upgraded. This has meant that the head of communications has been placed in the command group – and sometimes even assigned a leading role in the response. This has also been observed in the actual events in this study. In some municipalities, however, the communicator has been assigned a less prominent role with production tasks only; in which case, communication responsibilities have been assigned to an administrative manager. We can also imagine that a staff-assigned communicator will have problems maintaining contact with the rest of the information function, and some of the interviewees emphasise that this should actually be accounted for in the disaster response organization.

Concerning the organization of the information and communication unit, the lessons learned by several municipalities is that this work should be localized and take place in a facility that is directly connected to the command/staff function. This leads to more rational and coherent communications. A practical and concrete illustration would be to mount a large notice board that both staff and communicators can see and use for making notes of incoming, handled and outgoing facts and details.

One frequent division between the information and command/staff functions is specifically that the latter, and more precisely the staff commander (head of rescue operations, for example) is responsible for media contact, while the former handles relations with local residents and other external groups, and internal information. The staff commander handles media contacts because the media to a major extent want direct information from decision-makers.

Besides media contacts, the communication response in the first instance takes the form of web informa-

tion both internally and externally, via websites and the intranet. A special information service is usually set up or expanded if this service already exists as a normal function – contact with the general public requires high telephone and switchboard capacity and a strong information service in terms of scope and competence. Traditional printed material such as flyers and posters are also used to reach all residents in certain situations. Information meetings and home visits are organized in some types of disasters, when the infrastructure has been damaged for example and power and telecom networks break down. During the January storm of 2005, traditional methods such as communication meetings and door-to-door distribution of messages were used because modern electronic media did not function.

The reliance on web information should be discussed. Information in this form has the advantage of being accessible from both home and at work – for the people who can access and use this technology. Website information also has the advantage being up to date. Compared with many other channels, people in other parts of the country (and all around the world), such as relatives who want information can access websites. The disadvantage is that some parts of the population do not have internet access, particularly older people. The internet is also vulnerable to the power outages caused by storms and snow storms. As are mobile phone services if network operators lose their electricity supply.

In situations where the population needs fast information, radio broadcasts (via VMA or traffic reports) can be used. VMA (Important Message to the Public) has been used in a number of the studied cases, including gas accidents, and is considered limited to urgent warnings and brief instructions that require immediate attention. Information via the radio's traffic information service functioned badly, according to several of the January storm's disaster professionals,

because the amount of information was so great that the radio could not broadcast everything that was issued by the control and command centre.

Even though actors say that the response to the studied disasters functioned well for the most part, there were still some problems, one of which had serious consequences. This relates to the power and telecom providers' handling of the storm disaster, with major defects in both their response and willingness to provide information. Criticism of individual telecom operators is massive.

Another communication problem in some cases is a weakly dimensioned information service. Information was disclosed by one of the municipalities concerning a lack of openness, where political policy-makers inhibited information meetings. Finally, municipalities were generally critical of the national level in connection with the tsunami for defective and incorrect information gathering in relation to the dead/injured and their evacuation.

Media response and media contacts

Media coverage of extreme events is comprehensive which leads to intensive contact between journalists and the responding authorities and their actors. Inversely, in disasters, the media also constitute the most important path for information to citizens for the local administration system. This creates a need for close relations between all parties.

During local disasters, these relations consist of contacts with the media in their coverage of the actual event and the direct response. Thus far, we note a difference when comparing media relations at national level which mainly focus on central policies and resource allocation, accountability issues and expressions of empathy. This means that the local disaster management authority not only discloses information but also guides and assists the media in their news reporting, organises field visits and compiles reference

material. Media relations usually also function more effectively and more uninhibited at this level, especially when news coverage is carried out by local and regional newspapers and radio/television stations. The reason being that the parties are in constant contact with each other during times of non-disaster and know each other well.

Contact becomes more complicated when national and especially international media arrive on the scene, in both a physical and relational sense. These media require more services and facilities, and greater accessibility (because of different production and broadcasting times). The interviewed disaster managers report a lack of sensitivity in some cases to the conditions of the disaster response operation, and a lack of respect for privacy from (some of) the visiting media.

The thesis on increased problems for disasters with a national/international dimension is thus confirmed, to a certain degree, in relation to handling the media. It should also be said however that most of the interviewed disaster professionals in this study claim that media relations functioned completely or mostly satisfactorily, without conflict or antagonism between the parties.

The local media function as assistants in the response work. Because they are active locally, they take responsibility for the situation in a way that national media do not. They convey information from authorities, gather relevant information, describe the effects of the event and contribute to engaging the general public in the response. Their scrutinizing role is subdued but can be awakened at any time if authorities appear to mismanage their tasks, something that the disaster professionals have trouble remembering in most cases, however.

Concerning the handling of media, close and continuous media contact is a clear and unanimous recommendation from the disaster professionals who were responsible for media relations in the studied cases.

The news media should be offered regular information in the form of briefings/press conferences, one or more times a day, and opportunities to monitor the operational disaster response continuously. Media contacts should also be arranged, and gathered in one central post (management/staff function) rather than being split up between the different administrations.

Relationship work and assistance from the general public

At local level, there is a large interest group where many people are personally affected – the general public in this sense refers to local residents. The relationships between different groups, and between authorities and citizens, as individuals and aggregated to the resident collective, changes at this level in a disaster compared to non-disaster situations (cp. Buckle 2005).

The relationship between authorities and citizens changes at several levels in a disaster situation – in relation to communication between the parties, contact between the response organisation and those directly affected, and for assistance and support in various forms. The general public becomes an important target group in communications work, where information is spread not only via normal media channels but also directly to households (and where innovative methods are required for events like floods, storms and infrastructure outages).

Perhaps we imagine that disasters involve more problematic and strained relations than normal, but this study (and others) suggests that closer and more allied relations arise, with exceptions for specific cases and specific individuals in their contact with authorities. Several disaster professionals report an observation of greater community involvement because people are determined to handle the situation together.

A persistent thesis on anarchy and chaos can be thoroughly refuted. Even evacuations and other obviously distressing situations are carried out without

any major implementational or relational problems. In the common and shared ambition to handle the ongoing situation and return to normal conditions, contact and communication between the different groups increases. This in itself signifies specific difficulties in disasters like the January storm, where the means and channels of communication disappear and are destroyed.

Some groups of citizens may be more affected than others, for example property owners, service users and care recipients, business owners and power and telecom subscribers. Innovative solutions are required for service and information. In several cases, comprehensive resources were needed for door-to-door visits to households.

POSOM groups offer psychological and social support to individuals who are directly and personally affected by disasters – the injured, and families and friends of the victims. This system of person to person communication, dialogue and assistance was launched in connection with the Estonia Ferry disaster and continues to function today in crisis contexts.

People who live and work in the municipality sometimes also contribute to the response operation and crisis communications. In some “old” disasters like floods and during the January storm of 2005 some parts of the population were engaged or became actively involved in the response. As we have already seen, both contemporary disaster researchers and a number of the interviewed disaster professionals in this study stress the importance of involving the general public in this work.

Another general group that disaster professionals could target is visitors to the municipality. During some extreme events, large numbers of people travel to witness the damage, so-called “disaster tourism”, which can hinder and obstruct the disaster response operation. Another visiting category is delegations that in many cases require significant planning and communication efforts.

National-international comparison

It may be relevant to compare local disaster response operations and crisis communications with similar activities at national and international/global level. The question becomes what similarities and differences exist. An introductory hypothesis for this study has been that the problems related to disasters increase as dimensions become more global, or inversely that less problems are encountered in relation to local disasters compared to national and especially international disasters.

In one respect, an international and global disaster is always more problematic by nature because both the event and/or the resulting effects cross several geographical levels and are more complex than an event that is confined to local level. Several countries are involved in the disaster with different cultures and different legal and operational frameworks.

Sweden has been involved in at least four international disasters during recent decades – Chernobyl 1986, the Estonia Ferry disaster in 1994, the terror attacks in the United States in 2001 and the tsunami disaster in 2004 (Other events that attracted international or multinational coverage during this period include the BSE outbreak and the anthrax letters in 2001). These events took place in other countries but had local consequences in Sweden. In one case – the Gothenburg disco fire in 1998 – the situation was reversed. A local event had a multinational impact because people from different national groups were directly affected which meant that their countries were indirectly affected.

The international disasters must be considered serious and problematic events for Sweden, with political, management and communication repercussions (with reservation for the terror attacks, which were hardly a burden for Sweden). The absolute majority of these local events – with only local or regional scope – can

hardly be classed as the same problematic type. Although some of them have been complex in that they involved several sectors and required a large-scale response, they have not led to more serious conflicts or other problems. Thus far the thesis that problems increase in relation to extreme events with an international/global nature is confirmed.

It can also be assumed that the political dimension increases with the national and particularly international scope of a disaster. At a local level, political and policy expressions are limited, especially ideologically but also in terms of (discussion of) focus decisions, etc. The political arena is incorporated into the operational arena and assumes a disaster response role. The interpretation of Dutch researchers that disasters are strong political phenomena is hardly applicable for the two local disasters that were studied, except that politicians are more or less actively involved in the response operation and crisis communications.

Public trust in the authorities and politics at local level has hardly been damaged by how these two events were handled. If anything, this study shows in a number of cases how public trust was strengthened by the disasters, even though this not been specifically studied. This corresponds to increased public trust in Swedish politicians that was measured after the September 11 attacks (Holmberg & Weibull 2003), where the manner in which politicians handled the event was considered acceptable. Exceptions to increased trust can be noted, however, in the case of Chernobyl at the beginning of the studied period and the murder of a child during the latter part of the period (likewise the Government's tsunami response at national level). Obvious exceptions at local level can also be noted for some public service companies, such as power and telecom providers in connection with the January storm.

To round off the international aspect, it can be said that Sweden has not experienced any truly serious

disasters for centuries and lacks the long disaster-response history of the UK for example and its response to the bombing of Britain during the Second World War. But in Sweden and in local Swedish communities, there is also a culture of being able to mobilise for various reasons, and this has strengthened the capacity to establish an effective response.

Experience and lessons learned

Experience is a major contributor to effective disaster response and crisis communications. A general view held by the interviewed disaster professionals in this study is that they and their agencies have gained valuable knowledge from the outcomes of previous disasters and that this has influenced both the forms of response and the capacity to respond to different disasters.

Three types of learning have been identified by Boin, 't Hart, Stern & Sundelius – experience, explanation and skill-based learning. The first type of learning refers to one's previous experiences. The second type is a critical scientific evaluation by "crisis auditors". The third type refers to using existing skills as a basis for creating new crisis management techniques (Boin, 't Hart, Stern & Sundelius 2005:117f). The response to old and new crises in this study is primarily based on the principle of experience-based learning in combination with skill-based learning. The second type with special crisis auditors is rarely employed by local authorities in Sweden.

Based on the cases studied, lessons are learned from disaster response in two main ways: through exercises and by working with disaster issues from previous extreme events. Knowledge is also gained by studying evaluations and research into other events, through field trips and by taking part in disaster management courses, etc.

Exercises are an important feature of disaster management according to the interviewed disaster professionals in this study. But there is no doubt that personal experience in previous response operations provides the most effective training. In other words, *learning by doing* creates the best conditions for commanding and responding to disasters.

In what way has experience been significant and what are the lessons learnt? Gathered historical knowledge can lead to a more effective response in the various phases of the management process. Testing response alternatives is easier and decisions are made more effectively. Experience plays a particularly significant role in the initial phase of the response. Disaster professionals with a disaster response history can launch a response faster and easier than disaster professionals without this experience. They know what strings to pull – how to structure the operation, what contacts to initiate, what practical problems can arise, how these can be manoeuvred and what effects can be expected from different decisions, etc. Communication units know how different media/channels function in disasters, what contact is needed with different groups and what problems can arise in the distribution process. Not surprisingly, experience of previous disasters appears more important for administrative officials than for those who normally handle different types of incidents such as rescue operation managers and medical professionals. Experience also appears to be more significant in an extended organisation than in an established organisation with regular tasks (Cp. Dynes 1970).

In the communication area, experience has been incorporated into established forms for media contact, switchboard and information services, relations with affected households and individuals and handling inter-organizational contacts effectively in the acute phase. This also includes realizing the benefits of overall and coherent communication in terms of physical/

local elements and content rather than separating the political, operational and communication functions. And foremost a general understanding of the significance of communication, i.e. the importance of investing in broad-based communication initiatives during disasters, in the acute phase specifically but also throughout the entire disaster response process. Communication is half the job, claim several experienced staff and rescue operation managers.

The likelihood of assimilating historical knowledge is reasonably good the closer in time to the previous event and the more personal experience one has, in line with the thesis of Brändström, Bynander & Hart (2004). The same applies if the organizational conditions are similar. This study concludes however those individuals who have taken part in previous response operations have consistently detailed and clear memories and experiential perceptions regardless of the time lapse. These events and response operations are pregnant memory elements. Dissimilar organizational solutions do not necessarily impair the conditions for assimilating historical knowledge if we are to interpret their reports of previous and relevant response operations correctly.

We can note a slightly pleasant but hardly surprising conclusion that disasters are good (to have experienced). A general reflection of the interviewed disaster professionals in this study is that during the actual disasters – the tsunami and the storm – they benefited from their experience of previous disaster response work. Their experiences gave them an inner security and knowledge that they had handled an extreme event before, which created a (feeling of) capacity to deal with this kind of work again. Previous knowledge has been cognitively processed and recreated. *Knowledge transfer* thus appears to be a central concept in disaster response.

For the disaster professionals who have taken part in both “old” and new extreme events, we can speak

about first and second degrees of experience and lessons learned. Compared with theories of single and double loop learning in organization research, learning from previous disasters deals to a large extent with the first type, but in some cases where systems and structures have been changed/extended we could possibly also speak about double-loop learning.

A number of interviewed disaster professionals have held their positions for a long time and during that time experienced one or more extreme events. Their personal experience can be considered advantageous for local disaster work in the event of a new incident. But at the same time, this can be problematic when people retire or leave and are replaced by new employees. This is accentuated by the fact that local authorities do not always collate evaluations of their disaster response activities as a basis for managing new and serious social disruptions. Disaster management training can compensate, but recruitment in the disaster management area may be an embarrassing chapter for local authorities.

This study can hardly assess whether there are any differences in disaster response capabilities between municipalities with a disaster experience and municipalities without (the latter are too few). One indication in this direction, however, is that defective communication work was observed in the municipality that did not have an (established) disaster and communication plan and that showed varying perceptions of how a plan of this nature should take form. In one of the municipalities that had not experienced previous disasters, the response to the January storm was implemented in a manner that could warrant a discussion.

Some international research claims that analyses and experience of disaster response work rarely lead to changes in organisational and response forms, especially when these experiences have been problematic and negative. Lessons are not learned from the expe-

riences. But this study actually mean that local authorities and their disaster professionals i many cases have learnt lessons from previous disasters, even though the contrary can be observed in some cases.

History teaches and guides us. Experience of previous incidents and disasters can benefit disaster professionals in new disasters, but may also be a disadvantage. Knowledge gained from these disasters influences the design of a relevant disaster management organization and can restrict and prevent new techniques for responding to disasters.

Events like Chernobyl and Estonia have characterised the forms of response to subsequent local disasters through “good” and “bad” lessons. We can expect that these disasters will continue to affect future disaster response operations, and that management of the January storm at the beginning of 2005 will become a guiding star for responding to the natural disasters that are predicted to become more frequent.

To summarise, previous experience and lessons learned are highly significant for effective disaster response and crisis communications in relation to new extreme events. Experience has specific significance in the acute phase of the response and in more serious events where the response is more widespread and complex.

1. INLEDNING

VILKEN BETYDELSE HAR erfarenheter från tidigare allvarliga samhällsstörningar för lokalt krisarbete? Det är den grundläggande problematiken för denna studie om lärdomar av krishantering och kriskommunikation vid nya sådana händelser.

En rad orter, bygder och regioner har drabbats av olika typer av extrema händelser under årens lopp. Platser som kan förknippas med olika lokala och regionala krishändelser är exempelvis Arvika (översvämning), Borlänge (tågolyckor) och Gävle (snökaos och radioaktivt nedfall). Hallandsåsen ger samma krisförmimmelser. Flera av de mest betungande internationella och nationella kriserna, som Tjernobylihavet och Estonias förlisning, har också skapat lokala krislägen i ett flertal kommuner runt om i landet. Går vi tillbaka i tiden är markskredet i Surte och tågolyckan i Ståldalen exempel på allvarliga samhällsstörningar för 50 år sedan. Ännu längre tillbaka i tiden är nerskjutningarna i Ådalen och den svåra tågolyckan i Getå sådana lokala krishändelser.

Samhällsstörningarna har påverkat den lokala offentliga myndighetssfären och krävt omedelbart och ibland långsiktigt krisarbete, både när det gäller att hantera händelsen och att kommunicera om den. Krisarbetet har givit en mängd viktiga erfarenheter och lärdomar. På det kommunikativa planet handlar det om kontakten mellan myndigheter och medier och därmed allmänheten, om relationen med drabbade och anhöriga och om interorganisatoriska relationer, dvs. kontakten med de olika organ som är involverade i krisarbetet.

Ett nytt svenskt krishanteringssystem infördes 2002. Förutom grundidén att fokus flyttats från krigs-

lägen till fredstida kriser stadgas här principen om ett samlat geografiskt områdesansvar där kommunerna fått ett tydligare ansvar än i tidigare beredskapsorganisation. De organisatoriska förutsättningarna och villkoren har därmed förändrats för hanteringen av allvarliga samhällsstörningar.

Ett flertal av de krishändelser av viss dignitet som inträffat under de senaste 20 åren har studerats av krisforskare. Händelserna har undersökts som enskilda fall med fokus på krishantering och kriskommunikation från myndigheternas sida samt i en rad fall när det gäller mediebevakning och mediala effekter. I några fall har även medborgarnas syn och upplevelser studerats. En samlad granskning och helhetsbild har däremot uteblivit, i synnerhet när det gäller de mer långsiktiga effekter som händelserna fört med sig. En analys av kriserfarenheter och lärdomar på regional och lokal nivå är därför påkallad, inför fortsatt implementering av det nya krishanteringssystemet.

Sverige drabbades under jul och nyåret 2004/2005 slag i slag av två allvarliga krishändelser – flodvågskatastrofen eller tsunamin i Sydostasien och en svår storm i Sydsverige som fick namnet Gudrun. Det är två händelser som i hög grad angick lokala myndigheter och deras krisarbete men av helt olika karaktär – den ena utspelade sig i en helt annan världsdelen med stora mänskliga/sociala följder och lokala hanteringskonsekvenser i vårt land genom att många omkomna och skadade var svenskar, den andra medförde utbredda infrastrukturella samhällsproblem och stora skogsskador.

Föreliggande studie har till övergripande syfte att skapa kunskap om kriskommunikation och kommunikationsförmåga vid lokala krishändelser inklusive den krishantering som kommunikationen ingår i. I detta syfte ingår för det första att studera och analysera vilka erfarenheter och lärdomar lokala myndigheter har av 'gamla' händelser under de senaste 20 åren. För det andra ingår i syftet att undersöka och redovisa krishantering och kommunikation i samband med de två senaste krishändelserna i vårt land. Intentionen med studien är därmed sammantaget att studera betydelsen av erfarenheter av historiska kriserfarenheter och lärdomar vid tidigare regionala och lokala allvarliga samhällsstörningar i relation till krisarbetet i samband med de två aktuella krishändelserna.

Ett kompletterande syfte med studien är att sammanställa en översikt av forskningen om lokalt krisarbete. En sådan översikt med begreppsriktning har tidigare utgivits, liksom en översikt av krisjournalistiken (Johansson & Markhede 2004 resp. Jarlbro 2004). Än tidigare har två översikter framställts om kriskommunikation (Flodin 1993 resp. Nohrstedt 1999), varav den senare behandlar allmänna kommunikationsproblem vid katastrofer och kriser, som en del av SOU-utredningen om Göteborgsbranden 1998. Det saknas emellertid en översikt av den tämligen omfattande krisforskningen under senare år och en översikt om forskningens resultat om faktisk krishantering och kriskommunikation på lokal nivå. Denna studie har därmed som ambition att fylla denna lucka.

Den grundläggande frågeställningen om betydelsen av erfarenheter av tidigare krisarbete följs av följande frågor: Hur och i vilken grad har regionala och lokala myndigheter och deras krisaktörer tillägnat sig kunskaper om krishantering och kriskommunikation från tidigare krishändelser som de varit involverade i? Vilka erfarenheter och lärdomar har de tagit tillvara och använt sig av vid arbetet med den nya krissitua-

tionen? Vad har dessa erfarenheter inneburit för det aktuella krisarbetet?

Konkreta frågor när det gäller de aktuella händelserna är: Vilken (befintlig eller omedelbar) handlingsplan implementerades? Vilka bedömningar och överväganden förekom? Vilka huvudsakliga krisåtgärder vidtogs? Hur utformades kommunikationsprocessen och hur utfördes den kommunikativa verksamheten? Vilken samverkan och interaktion förekom mellan de olika organisatoriska aktörerna?

Studiens syften och empiriska inriktning – erfarenhetsinsamling från 'gamla' extrema händelser och kartläggning av krisarbetet vid de 'nya' krissituationerna – leder till en design som innebär att hanteringen av de två aktuella krislägena ställs i relation till erfarenheter och lärdomar av tidigare liknande händelser. Lärandet studeras därmed genom jämförelse mellan två perioder och mellan två (eller flera) krisfall i samma kommun. För krisaktörerna har det inneburit att de tidigare erfarenheterna återförts vid det nya krisarbetet som i sin tur skapat en pålagrad erfarenhet och lärdom. Det leder till en tes om erfarenhetsåterföring som en viktig faktor för ett fungerande krisarbete.

Nya villkor för krisarbete

Förutsättningarna och villkoren för krishantering och kriskommunikation har i dag förändrats jämfört med för ett par decennier sedan och särskilt efter terrordåden i USA den 11 september 2001. Det menar flera krisforskare, däribland de europeiska auktoriteterna Patrick Lagadec och Uriel Rosenthal. De konstaterar att kriserna tidigare var tydliga till sin karaktär och distinkta i betydelsen att de hade en klar början och ett definitivt slut. Det handlade om naturkatastrofer, social turbulens och tekniska olyckor som i sig ofta gällde farliga fabriker och anläggningar som havere-



FOTO: ANATOLY MALTSEV / SCANPIX

rade. Men ”the systemic vulnerability of our modern complex world” har knäckt denna bild:

There is no isolation, no boundary anymore, be it between disciplines, places, times, activities. Each and every turbulence can swiftly mutate into a worldwide hurricane. And the challenges brutally mix: ignorance, total surprise, instant domino effects, organisational over-complexity, policy "black holes". /.../ Today, vital networks are the skeleton and the nerves of our complex societies – and at the same time key sources of destabilisation potentialities (LAGADEC & ROSENTHAL 2003:97).

Vi befinner oss sålunda i ett paradigmskifte, med ’nine-eleven’ som epokgräns, konkluderar flera krisforskare (se t.ex. Lagadec 2006 och Boin, m.fl. 2005). Institutioner och krisaktörer står inför en rad utmaningar mot bakgrund av denna alltmer komplexa och osäkra värld sett i ett risk- och krisperspektiv, fortsätter Lagadec. Bland dessa problem nämner han brist på sammanhang där helt nya typer av kriser uppstår på nya grunder, brist på kunskap samt överlastad och oändlig information. De nya utmaningarna måste samtidigt pareras med de ’gamla’ erfarenheterna, även om det inte håller att bara titta bakåt för ledning i krishantering (Lagadec 2006).

Ett framträdande tema i dagens krisforskning gäller den lokala-globala aspekten. Perspektivet har skiftat från att se kriser som lokala fenomen till att vara globala fenomen eller snarare just lokala-globala fenomen. Tesen om det globala lokalsamhället (McLuhan) har därmed större bärkraft än någonsin tidigare. Flera kriser har sålunda startat på en plats, fått global spridning för att ’landa’ lokalt och ge lokala effekter och konsekvenser, av typ Tjernobyli för 20 år sedan, flodvågskatastrofen i Sydostasien 2004/05 och den så kallade fågelinfluensan 2005, i en transformering lokalt-globalt-lokalt. ”En global händelse är inte global förrän den har betydelse lokalt” (Nohrstedt 2006:6).

Men samtidigt har många kriser varit enbart lokala och många kriser kommer även i fortsättningen att vara i huvudsak lokala, även om de blir kända på rikspanet genom medierna. De drabbar ett lokalsamhälle men kan ibland inträffa på flera platser på samma gång. De två krishändelser som är aktuella i denna studie representerar båda formerna: en har tydlig lokal-global-lokal karaktär, medan den andra är enbart lokal (och regional) utan att ha någon global eller ens nationell koppling.

En jämförelse med (forskning om) kriskommunikation på nationell och vidare på internationell nivå är därför av intresse i denna studie, även om dessa nivåer inte primärt studeras. De lokala erfarenheterna kan på så sätt ställas i relation till nationella lärdomar. Frågan är vilka kommunikativa villkor och problem som framträder eller inte visar sig i den lokala kriskommunikationen jämfört med läget på övergripande nivå. En fråga är härvidlag om problemen ökar ju mer global krishändelsen är eller, motsatt, om problemen har mindre kaliber om händelsen är av lokal natur.

Studieobjekt med historiskt perspektiv

Hur mycket myndigheterna tagit tillvara erfarenheterna och lärdomar av en krishändelse är en viktig fråga för varje studie av institutioners hantering av olyckor och krissituationer. Flera av de större krishändelserna under senaste decenniet i vårt land har givit viktiga lärdomar för såväl inblandade aktörer som andra myndigheter.

Flodvågskatastrofen under jul och nyår 2004/2005 innebar, förutom skador i de direkt drabbade länderna, en omfattande krishantering på svensk mark genom att en stor grupp svenskar omkom eller skadades i samband med tsunamin. Denna händelse kan förväntas ha likheter med Estoniahaveriet när det gäller krishanteringsformer. Den kraftiga stormen i Syd-

sverige, som inträffade några dagar senare, orsakade omfattande och långvariga bortfall av el och telefoni för relativt stora grupper av landsbygdsbefolkningen i de drabbade områdena, förutom att den åstadkom de största skogsskadorna i form av fällt virke i modern tid. Den uppvisar likheter med naturbetingade kris-händelser som snöstormar men även likhet med Tjernobyllkollapsen i betydelsen påverkan på stora areella områden.

I samband med både Tjernobyll och Estonia uppträder en rad kommunikativa problem som givit viktiga lärdomar för efterkommande krisinsatser, däribland när det gäller medierelationer, förhållandet centrala-lokala organ, myndigheters kontakt med anhöriga och andra berörda, lokala organs krisberedskap vid fjärran inträffade olyckor, behov av psykosocialt stöd samt praktisk/konkret krishantering. Göteborgsbranden 1998, där ett drygt 60-tal ungdomar omkom, har givit tydliga lärdomar om samordning av det lokala krisarbetet och satte en standard när det gäller press-information med täta samlade presskonferenser. I samband med förgiftningshändelserna på Hallandsåsen skapades nya former för information ut i bygderna, som senare efterföljdes vid januaristormen. Ett antal översvämningar, särskilt i Arvikatrakten 2000, har givit lärdomar om bland annat information och stöd till drabbade hushåll. Flera tågolyckor med havererat farligt gods har givit former för akut information till de boende på olycksorten.

Begrepp i studien

Krishantering och *kriskommunikation* är två sammanhörande fenomen. För det första består krishantering till en förhållandevis stor del av kommunikation och inbegriper förmåga att kommunicera. För det andra är krishanteringen i sig ett objekt i kommunikationen som främst handlar om vad och hur man gör i krisoperationerna. Krishantering på ledningsnivå innebär

således kommunikation i betydelsen inhämtning av uppgifter och upplysningar, rådplägnning inom staben, relationer som byggs gentemot inblandade organ, direktiv som ges till operativa aktörer, beslut som formuleras och information som sprids internt och externt. Samverkan och samordning innebär i hög grad kommunikation. Dessutom kräver förståelsen av de kommunikativa aspekterna att krishanteringen ingår som kontext. Därför beaktar studien både krishantering och kriskommunikation, såväl i forskningsöversikten som i den empiriska redovisningen. Tilläggas kan att som gemensam term för dessa begrepp används alternativt begreppet *krisarbete*.

Krishändelse används i denna studie som begrepp för det inträffade kritiska tillfället. Krisläge och krissituation är språkliga variationer. Det kan gälla en större olycka såväl som en katastrof, eller *allvarlig samhällsstörning* med ett mer officiellt samlat språkbruk. På engelska är motsvarande samlande term *disaster*. Ordledet kris i krishändelse eller krissituation betyder inte att alla svårartade eller extrema händelser utgör en kris utan snarast att de har en krispotential. Därför nyttjas *extrem händelse* som alternativt begrepp för krishändelse.

Begreppet *kris* kan nämligen i sig definieras på flera sätt och är olika definierat i litteraturen. Ett synsätt är att se kris som en problematisk följd och konsekvens av en allvarlig händelse, exempelvis att den hanteras på ett bristfälligt sätt eller får betydande negativa följder för samhället. I ett annat synsätt är kris ett övergripande begrepp för de situationer där samhällets system är allvarligt hotade, innefattande de händelser som följer av detta hot. I ett försök att förena de olika internationella begreppen skriver Boin & 't Hart (2006:42) att "a disaster, then, is viewed as a crisis with a devastating ending".

Lärdom och erfarenhet(er) är begrepp som i denna studie står för det lärande som krisaktörer tillägnat sig vid tidigare extrema händelser inför och vid nya såda-

na händelser. De två begreppen kan ses som alternativ men har delvis skilda betydelser. Erfarenhet indikerar lärande och insikter som man skaffat sig personligen, genom eget upplevt krisarbete. Lärdom inbegriper även kunskapsinhämtning från utvärderingar och rapportering etc. som andra svarat för. *Organisatoriskt lärande* är slutligen som teoretiskt begrepp mer anknutet till den kollektiva organisatoriska lärprocessen (se kapitel 3).

Metod

Studien har främst genomförts genom intervjuer med involverade aktörer i regionala och lokala myndigheter (främst länsstyrelser och kommuner) samt genom insamling av dokument från dessa organ av typ kris- och informationsplaner, utvärderingar och rapporter till centrala myndigheter. Dokumenten används som underlag och ingår inte i den empiriska redovisningen.

Urvalet av orter för studien har skett på följande sätt. För det första har kommuner valts som drabbats av såväl en eller flera allvarliga samhällsstörningar tidigare (under de senaste 20 åren) som av en eller båda krishändelserna julen/nyåret 2004/2005. För det andra har (ett mindre antal) kommuner valts som drabbats av minst en av de två aktuella händelserna men som inte varit utsatta för någon större extrem händelse tidigare. Urvalet har också styrts av att få med kommuner i olika storlek och av att få med historiska krishändelser av olika slag (exempelvis tågolyckor, snöoväder och färjehaveri), men även av att ringa in ett flertal av de större lokala krishändelser som inträffat under 20-årsperioden. Urvalet har slutligen styrts av praktiska skäl i undersökningsarbetet, vilket inneburit att de valda orterna ligger i Syd- och Mellansverige. Genom att januaristormen är ett av studieobjekten har Småland hamnat i fokus för urvalet – hälften av kommunerna ligger inom detta storm- och orkandrabb-

bade område. Orterna framgår av presentationen av berörda kommuner och län i kapitel 2.

Totalt har tolv kommuner studerats. Fyra av dessa, alla berörda av stormen, har inte upplevt någon större samhällsstörning tidigare, förutom att en av dem drabbats av en stor företagskris (nedläggning). Det har möjliggjort en jämförelse mellan kommuner som tidigare varit respektive inte varit indragna i krislägen, dvs. mellan kommuner med och utan erfarenhet av krisarbete. Tre av de tolv kommunerna drabbades i mycket liten grad av tsunamin och sex var inte alls drabbade av januaristormen, men ingick i urvalet på grund av sin krishistoria med en eller flera krishändelser i bagaget.

De aktörer som intervjuats har alla haft centrala roller i krisarbetet. I första hand har sådana personer sökts som, förutom att ha haft en viktig krisroll, också har varit involverade vid både de 'gamla' och de 'nya' kriserna. De har valts för att få spridning av olika funktioner på främst tre nivåer: kommunledning, information och operativ ledning. Det innebär att i intervjugruppen ingår kommunalråd, kommunchefer (motsv.) och informationsansvariga samt tekniska chefer och inte minst räddningschefer. Även några säkerhetsansvariga och socialtjänstanställda har ingått bland de intervjuade då de haft centrala roller. Till dessa kommer två länsstyrelserepresentanter (med informationsansvar) och en landstingsrepresentant (med säkerhetsansvar), alla tre kring fallet januaristormen. Alla är myndighetsrepresentanter medan krisaktörer från andra organ saknas i materialet, vilket är att beklaga med tanke på att särskilt el- och teleföretagen visade sig ha en avgörande roll vid januaristormen. Det empiriska materialet omfattar sammanlagt 33 intervjuer.

Intervjuerna har bestått av längre personliga samtalsintervjuer (se Kvale 1997; Larsson 2001). Flertalet intervjuer har genomförts på plats hos de olika aktörerna, medan ett mindre antal skett som telefonin-

tervjuer. Citat från intervjuerna är i vissa stycken redigerade av främst språk- och läsförståelseskäl, men denna redigering har skett med varsamhet.

Att intervjua människor om händelser tillbaka i tiden, om händelseskeendet och om deras handlande och agerande i samband med dessa händelser, är problematiskt. Minnesbilderna kan försämrats och förändras, rationaliseras och anpassas till exempelvis vad man läst i utvärderingar och forskningsrapporter liksom i medier. Detta måste forskaren beakta. Samtidigt kan konstateras att personer som varit involverade som aktörer i krissituationer ofta visar sig ha mycket klara minnen av dessa händelser även i detaljoperativa frågor och även långt efteråt. Det är också ett resultat i studien, att man har mycket tydlig minnesförmåga och därmed god förutsättning att kunna ta tillvara och tillämpa erfarenheter och lärdomar.

Redovisningarna av krisarbetet bygger på de intervjuades berättelser. Det innebär att forskaren också måste värdera deras bedömningar och inte minst vara medveten om risken att ansvariga funktionärer framhåller sådana uppgifter som är förmånliga för dem och undanhåller sådant som kan vara till men för dem. I intervjuerna har därför särskilda mått vidtagits för att problem och brister i krisarbetet skulle beaktas och diskuteras. Flertalet intervjuade har utan anmaning avhandlat sådana frågor

Utöver intervjuer bygger studien på insamlade dokument. Det handlar främst om myndigheternas krisplaner och de utvärderingar som gjorts efter krishändelserna. Särskilt i samband med stormen nyåret 2005 producerades utvärderingar från drabbade kommuner och länsstyrelser som underlag till Krisberedskapsmyndigheten/KBM. Till detta kommer som underlag till studien de forskningsrapporter som behandlar de 'gamla' krishändelserna.

Studien har genomförts under tiden maj 2005 till december 2006, där det empiriska arbetet främst varit förlagt till våren och sensommaren 2005, särskilt de

intervjuer som gällt Småland avseende stormen. Vissa intervjuer har dock gjorts under 2006.

Disposition

Denna inledning följs i kapitel 2 av en bakgrund som bland annat redovisar de tidigare krishändelser som utgjort grund för studien när det gäller erfarenheter av tidigare krislägen. Kapitel 3 innehåller teoretiska utgångspunkter och en forskningsöversikt om den forskning som genomförts om krishantering och kriskommunikation. De två följande empiriska kapitlen (kapitel 4 och 5) behandlar för det första lokal krishantering och kriskommunikation i samband med de aktuella extrema händelserna flodvågskatastrofen och januaristormen julen/nyåret 2004/2005, och för det andra just erfarenheter av tidigare händelser under de senaste 20 åren. Rapportens sjätte och sista kapitel innehåller sammanfattning, analys och diskussion.

2. BAKGRUND

DETTA KAPITEL HAR TILL uppgift att ge en bakgrund för studien. Det handlar för det första om en kortfattad orientering om det svenska krishanteringssystemet. För det andra presenteras en översikt av krishändelser eller allvarliga samhällsstörningar på lokal och regional nivå under de senaste 20 åren samt en genomgång av de krishändelser som drabbat de tolv orterna och bygderna som ingår som underlag i studien.

Det svenska krishanteringssystemet

Under den tid som här studeras har det svenska krishanteringssystemet förändrats. Tidigare var det inriktat på att hantera krigslägen och konsekvenser av krig. I ett nytt läge utan sådana risker i vår del av världen gäller det i stället att skapa ett system för att hantera allvarliga samhällsstörningar och större krishändelser av olika slag. År 1999 tillsattes därför Sårbarhets- och säkerhetsutredningen som slutförde sitt arbete två år senare med betänkandet *Säkerhet i en ny tid* (SOU 2001:41). Utredningen föreslog ett nytt krishanteringssystem byggt på grundstenarna att säkerhetsarbetets fokus flyttas från krig till fredstida kriser, att krishanteringen ska ske på lokal nivå och att samverkan och helhetssyn ska gälla i detta arbete. Ett sektorsövergripande områdesansvar ska vidare gälla, där den som har ansvaret under normala förhållanden också ska ha ansvaret i kris- och krigslägen med samma organisation och lokalisering. Kommunerna på lokal nivå och länsstyrelserna på regional nivå har därmed fått huvudansvaret. På nationell nivå

föreslog utredningen samtidigt att en krishanteringsenhet skulle inrättas vid regeringskansliet. År 2002 antog riksdagen i huvudsak utredningens förslag (RD/Prop. 2002/02:158; SFS 2002:833). I regeringens proposition saknades dock den nationella krisenheten (se även Johansson & Markhede 2004).

Fyra år senare ersätts lagen med en ny lag titulerad *Kommuners och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap* (SFS 2006:637) där de lokala och regionala myndigheterna ges ytterligare uppgifter. Syftet är att minska sårbarheten och skapa god förmåga att hantera kris-situationer i fred. De nya uppgifterna handlar bland annat om att dessa organ i arbetet med fredstida krishantering har en skyldighet att ta fram risk- och sårbarhetsanalyser, genomföra utbildning och övning för förtroendevalda och anställda, rapportera till högre myndigheter om krisberedskapsläget före- under- efter en kris samt att verka för samordning och samverkan mellan de olika krishanteringsaktörer som är aktiva inom kommunen (RD/Prop. 2005/06:133; RD/Fu 2005/06:FöU9; SFS 2006:637).

Krishändelser under 20 år

En rad krishändelser har drabbat regional och lokal nivå i vårt land under de senaste två decennierna, i form av kriser som inträffat lokalt eller i form av nationella och internationella katastrofer och olyckor som fått regionala och lokala följder. Det radioaktiva nedfallet efter kärnkraftshaveriet i Tjernobyl och mordet på statsminister Olof Palme 1986 inleder denna

period, även om Palmemordet hade mer nationell karaktär. En lista på kristillfällen under den period som studerats innehåller följande händelser:

- Mordet på statsminister Olof Palme 1986
- Haveriet i kärnkraftverket i Tjernobyl 1986
- Tågekollision Lerum 1987
- Branden på färjan Scandinavian Star 1990
- SAS-nödlandning Gottröra 1991
- Industriexplosion/brand Karlskoga 1992
- Spårvagnsolycka Göteborg 1992
- Skogsbrand Gotland juli 1992
- Flyktmottagning Gotland 1992/93
- JAS-störtningen i Stockholm 1993
- Estonias haveri 1994
- Snöoväder i Västsverige 1995
- Översvämningar i främst norra Sverige 1995
- Tågolycka med ammoniaklast Kävlinge 1996
- Lerskred Vagnhärad 1997
- Miljökris/förgiftning Hallandsåsen 1997–
- Tågurspårning Kälarne 1997
- Kårhusbrand Borås 1998
- Tågekrock med kemläckage Borlänge 1998
- Skogsbrand Tyresta/Stockholm 1998
- Festlokalsbranden i Göteborg 1998
- Snökaos i Gävle 1998
- Storm Sydsverige med stora elnätsskador 1999
- Översvämning Arvika/Glafsforden 2000
- Tågolycka med farligt gods Borlänge 2000
- Göteborgskravallerna 2001
- Översvämningar Mellannorrland 2001
- Bussolycka (6 omkomna) Indal/Sundsvall 2001
- Mjältbrandsbrevet 2001
- Telebortfall Uppsala 2002
- Bussolycka norra Västmanland (6 omkomna) 2003
- Mordet på utrikesminister Anna Lindh 2003
- Översvämningar i Småland 2004
- Flodvågskatastrofen i Asien med lokala följder 2004/05
- Januaristormen (Gudrun) och skogsfällningen 2005
- Kemiskt utsläpp Helsingborg 2005
- Bussolycka (9 omkomna) Arboga 2006
- Väg- och järnvägsskred (E6) Bohuslän dec. 2006
- Ny januaristorm över Syd- och Västsverige 2007

Av krishändelserna från mitten av 1980-talet och framåt är ett flertal natur- och väderbetingade. Hit hör översvämningarna i Arvika 2000 och i Småland 2004 liksom snöstormarna 1995 som drabbade städer som Göteborg och Jönköping och 1998 i Gävle samt stormen/orkanen över Sydsverige med omfattande skogsfällning 2005. Hit hör också det jordskred som inträffade i Vagnhärad 1997. När det gäller jordskred finns en historia i de omfattande rasen i Götaälvdalen, Tuve 1977 och Surte 1953.

En annan typ av krishändelser med ett flertal fall är trafikrelaterade. Båttrafiken uppvisar här några av de största krishändelserna i Sverige i modern tid räknat i antal omkomna – färjekatastroferna Scandinavian Star 1990 och Estonia 1994. Inom flyget kan vi notera dels nödlandningen av ett SAS-plan i Gottröra 1991, dels det störtade JAS-planet i Stockholm 1993. Den allvarligaste bussolyckan under perioden (Arboga 2006) krävde lokal psykosocial krishantering förutom räddningsinsatser.

Tågolyckor är den vanligaste typen av större trafikrelaterade krishändelser. Det handlar främst om olyckor med godståg som transporterat farlig last, dvs. det

är en kombination av trafik- och miljömässiga kriser (Kävlinge 1996, Borlänge 1998 och 2000). Sverige har i det närmaste sluppit större olyckor med persontåg under perioden, den senaste allvarliga händelsen är kollisionen i Lerum 1987 med 9 omkomna och 130 personer skadade. En spårbunden krishändelse med personskador är dock spårvagnsolyckan i Göteborg 1992.

Två större miljökriser har inträffat under perioden, dels det radioaktiva nedfallet i delar av Sverige efter haveriet i kärnkraftsverket i Tjernoby, dels följderna av tunnelbygget i Hallandsåsen med förgiftning av grundvatten och vattendrag. Flera oljeutsläpp har krävt betydande lokala rensningsinsatser.

På det tekniska området har orter eller hela landsdelar drabbats av infrastrukturella krishändelser, exempelvis en storm med stora elnätsskador i Sydsverige senhösten 1999 och ett telebortfall i Uppsalaområdet 2002. Januaristormen 2005 (Gudrun) orsakade både stort el-och telebortfall.

Minst två större tekniska industriolyckor kan noteras. Det handlar dels om en explosion vid sprängämnestillverkning 1992 i Karlskoga (som tidigare, 1985, även drabbades av ett allvarligt gasutsläpp), dels om en kemisk olycka med gasutsläpp i Helsingborg 2005.

Båtflyktigmottagningen på Gotland 1992/93 är exempel på kategorin social kris och Göteborgskravallerna 2001 en typ av våldsrelaterad krishändelse. Ministermordet 2003 är en annan våldskris (med främst nationell karaktär). En helt annan typ av samhällskris är valutakrisen 1992. Slutligen har ett flertal orter krisdrabbats genom nedläggning av stora industrier och regementen, men då dessa händelser inte involverat räddnings- och krishanteringsorgan utan enbart kommunledningarna så brukar de inte beaktas i krisforskningen.

11-september-attentaten i USA 2001 berörde primärt inte vårt land, men påverkade ändå svenska

myndigheter. Många svenskar var direkt berörda på plats även om enbart en landsman omkom, vilket skapade ett stort kontaktryck från anhöriga. En lokal lärdom är att krisarbete kan komma i fråga även för myndigheter som står utanför krisberedskapssystemet, i detta fall universitet och högskolor med amerikanska studenter och egna studenter på utbyte i New York, vilket krävde snabba insatser som att upprätta telefonjour och samtalsstöd.

Några av krishändelserna har tyngre dignitet och kvalificerar sig till den kategori av politik- och policykriser som holländska forskare avhandlar. Hit hör Tjernoby, Estonia, Hallandsåsen och flodvågskatastrofen liksom i någon mån branden och kravallerna i Göteborg.

Tidigare krishändelser med relevans för studien

Sjutton av de krishändelser som redovisats ovan är relevanta och har utgjort underlag för denna studie av erfarenheter av kriskommunikation på lokal nivå. De presenteras här under respektive ort. I redovisningen beskrivs först händelseförloppet och därefter de kommunikativa insatserna samt erfarenheter av dessa utifrån de studier och utredningar som publicerats efter händelserna.

Följande orter och bygder ingår i studien: Arvika, Borlänge, Båstad, Gävle, Göteborg, Kävlinge, Lindsberg samt Smålandskommunerna Emmaboda, Gislaved, Ljungby, Värnamo, Växjö plus Hylte kommun i Halland. Flertalet av dessa har tidigare upplevt och hanterat en eller flera krishändelser. Fyra av de kommuner som studerats i samband med januaristormen 2005 (Emmaboda, Gislaved, Hylte och Växjö) har däremot mött denna aktuella kris utan någon större krishändelse och därmed kriserfarenhet i bagaget, även om en av dem (Gislaved) genomgått en näringslivsriktad kris genom nedläggningen av den största in-



dustrin däckfabriken 2001. När det gäller Estonia-haveriet har flera av orterna erfarenhet av krishantering vid detta tillfälle, men denna krishändelse presenteras enbart under Lindesberg som drabbades av att en stor grupp kommuninvånare följde med i Östersjöns djup.

Redovisningen bygger på de rapporter och forskningsstudier som gjorts efter de olika krishändelserna samt på de intervjuer som företagits inom denna studie.

Arvika

ÖVERSVÄMMNINGEN 2000

Hösten 2000 – med början första dagarna i november, med kulmen 30 november och återgång till normalläge i mitten av december – drabbas Arvika och bygden vid Glafsforden av en omfattande översvämning efter en lång regnperiod. Som högst når vattnet i

fjorden 48,36 meter över havet, drygt tre meter över det normala. Efter en vecka begärs hjälp från försvarsmakten och hemvärnet och värnpliktiga från två regementen deltar därefter med invallning och pumpning; som mest är 400 personer indragna i arbetet. Efter tio dagar begärs hjälp med informationsarbetet (av Räddningsverket) då det mediala trycket blivit mycket hårt och de egna informationsresurserna är reducerade.

En samlad informationsfunktion förläggs till räddningstjänsten och brandstationen. För det stora nationella medieuppbådet ställs här i ordning ett särskilt presscentrum. Dagliga presskonferenser ordnas direkt efter ledningsmötena. Upplägget är det som blivit gängse efter Göteborgsbranden (se nedan) där alla operativt ansvariga inklusive polis och militär ger en samlad lägesrapportering. Journalisterna får ett särskilt telefonnummer som är tillgängligt dygnet runt, till i första hand den informationsansvarige. En be-

söksgrupp för pressen inrättas tillsammans med militären för exempelvis båt- eller helikoptervisningar. En särskild analysgrupp tillsätts för att ge så goda prognoser som möjligt. Servicenivån gentemot medierna bedöms i efterhand ha varit mycket hög.

I mitten av november inrättas en upplysningscentral (vid räddningstjänsten) för allmänheten, med ett särskilt telefonnummer och med bemanning från olika berörda förvaltningar. Man tar emot 100–120 och som mest 150 samtal om dagen. Centralens personal rapporterar till ledningen om vad människor har för typ av frågor och besked samt närvarar vid ledningsmöten och presskonferenser. Här samlas också information för hemsidan och intranätet. En informativ strategi är att all extern information ska presenteras inåt i organisationen på intranätet.

Hemsidan blir en viktig informationskanal gentemot omvärlden. 4 000 besök noteras dagligen i genomsnitt. Här får besökarna inte bara lägesrapporter utan också råd och tips om hur de, exempelvis som husägare, ska förfara. Särskilda uppsökande insatser sker dessutom bland annat genom hembesök gentemot drabbade hushåll (Arkel & Bennulf 2001; Ohlsson 2001).

Arvika hade tidigare (1998) upplevt en krishändelse av ett helt annat slag, en socialt relaterad kris. Det gällde mordet på en fyraårig pojke som senare, efter tolv veckors polisarbete, visade sig ha utförts av två andra, något äldre barn. Händelsen blir mycket uppmärksam i medierna och orsakar stor förstämning på orten med ett långvarigt psykosocialt vårdarbete som följd. Beredskapsplanen aktiveras där räddningstjänsten får stabsroll och där även länsorgan som PKL, landstingets katastroforgan, involveras (Enander, Hede & Lajksjö 2005). Senare (2001) drabbas orten av ytterligare ett mord på ett dagisbarn utfört av en person som avvikit från psykisk vård.

Borlänge

GODSTÅGSOLYCKOR 1998 OCH 2000

Borlänge har drabbats av två tågolyckor på sin bangård, i det ena fallet en kollision 1998 och i det andra fallet en urspårning 2000. I båda fallen handlar det om godståg med farligt gods, salpetersyra som gav nitros gasbildning respektive gasol. Stationsområdet och riksvägarna i närheten spärras av i båda fallen och i det senare fallet evakueras de närboende under saneringsarbetet. Den första olyckan tar ett dygn att sanera, den andra en vecka. Räddningstjänsten är huvudaktör vid båda tillfällena genom olyckans art. Tur i oturen är att tankvagnarna håller sig intakta; betydligt värre krisscenarier skulle ha uppstått om de brutits sönder.

Vid den första olyckan kunde i efterhand flera kommunikationsproblem noteras. Ett VMA som räddningsledaren begär når inte lokalradion på rätt sätt och blir aldrig utsänt som sådant; samtidigt går dock radion (Sveriges Radio Dalarna) ut med ett meddelande om olyckan där alla i närheten uppmanas stanna inomhus. Kontakten brister mellan räddningsledningen och SOS Alarm, vilket medför att larmcentralen inte kan ge behövliga upplysningar. Trycket på detta organ blir mycket stort.

I mediekontakterna uppstår flera problem. En presskonferens utlyses till två timmar efter olyckan, men medierna söker snabbt egen information på olycksplatsen. Förste man på plats, en direktsändande radioreporter, förmenas till en början kontakt med räddningsansvariga, vilket senare förklaras med att informationsbefäl saknas. Det faktum att information sprids från två staber, från såväl räddningsledningen som en bakre stab, visade sig dessutom vara problematiskt (Nord 1998).

Flera av dessa brister har reducerats vid den andra olyckan, däribland medierelationerna. Här är kommunen samtidigt involverad i större grad genom hän-

delsens tidsmässiga längd. En arbetsfördelning sker där räddningstjänsten svarar för presstjänst och kommunen för information till boende och allmänhet. Ett informationsbefäl finns snabbt på plats och radion får nära tillträde till olycksområdet och ledningsbussen. Medierna får dock larm fel väg, inte via SOS Alarm, utan via Ekot i Stockholm och den privata nyhetsförmedling som bevakar all larmtrafik i landet.

Kommunen inrättar en krisjour (Posom-grupp) på morgonen – olyckan inträffar nattetid – och nästa dag en informationscentral tillsammans med polisen. Ytterligare ett dygn senare ges information via hemsidan, som var under uppbyggnad, med kartor över avspärrat område. Inför evakueringen i samband med tömningen av gasoltankarna den följande veckan sker personlig information genom dörrknackning till de boende. I räddningstjänstens operativa arbete kvarstår vissa problem med att ha både en främre och bakre stab (Norling 2001).

Båstad

HALLANDSÅSEN

I samband med byggandet av järnvägstunneln genom Hallandsåsen läcker stora mängder grundvatten in i borrhålet (september/oktober 1997). Injektion med betong stoppar inte läckaget. Man börjar i stället använda tättningsmedlet Rhoca Gil som dock visar sig innehålla det mycket giftiga ämnet akrylamid. Prover i vattendragen på åsen visar snart mycket höga halter av giftet i två år. Snart konstateras fiskdöd och förlamningssymptom hos kreatur. Sprutningen med Rhoca Gil stoppas den 30 september. Tre förlamade kor avlivas dagen därefter. Båstads kommun och dess miljöförvaltning varnar allmänheten för att dricka vatten från egna brunnar. Byggföretaget (Skanska) och Banverket polisanmäls för miljöbrott den 4 oktober och dagen därpå går kommunen in i beredskapsläge. Ett par dagar senare stoppas tunnelbygget. Hal-

landsåsen blir sedan en långdragen problemhändelse och tvistefråga – tio år senare (2007) står sålunda tillverkaren av tättningsmedlet inför rätta.

Dagen efter upptäckten av de förlamade djuren hålls en presskonferens i samverkan mellan kommunen och byggföretaget. Regelbundna kommunala presskonferenser sker därefter under en längre tid. Mediebevakningen är mycket intensiv under tre veckor med toppar då det visar sig att tättningsmedlet är skadligt även för människor och att tunnelarbetare blivit förgiftade av akrylamiden.

Telefonjour med ett antal särskilda telefonlinjer införts i samband med att kommunen intar beredskapsläge. Kommunen utnyttjar därutöver en rad informationsformer som möten, hushållsutdelning med posten och affischering på informationstavlor (som sätts upp specifikt för ändamålet). En nyinrättad hemsida blev en central informationskanal och en närradio som fanns till förfogande sände två gånger per dag. Dessutom får man eget utrymme för information i länsradion. Detta kompletteras med en målinriktad insats med personliga besök i hemmen i berörda områden som främst genomförs av Posom-organisationen. I detta uppsökande arbete deltar även jordbrukets organ liksom skolpersonal och frivilliga.

I krishantering är en rad statliga myndigheter involverade. I de rapporter där händelsen studerats påpekas vissa problem i informationshanteringen, däribland bristande samverkan och dubbla budskap från vissa av dessa myndigheter (Hartoft & Nilsson 1999; SOU 1988:60; SOU 1998:137; Arvidsson 1998: Palm, 1998, Dahlgren m.fl. 1998).

Gävle

TJERNOBYLHAVERIET 1986

I Forsmarks kärnkraftverk uppmäts förhöjda radioaktiva strålningsvärden på morgonen den 28 april 1986. Höjd beredskap utfärdas och larm går till läns-

alarmeringscentralen och länsstyrelsen. Personalen vid verket evakueras. Länsstyrelsen (Uppsala län) börjar bemanna sin ledningscentral för katastroflägen. Senare under dagen står det klart att källan är en helt annan, ett havererat kärnkraftverk i Tjernobyl i Ukraina. Larmningen blir därmed avlyst. Gävle kommun uppmäter dagen efter händelsen förhöjda strålningsnivåer, meddelar värdena till länsstyrelsen (i Gävleborgs län) som inkallar sin larmgrupp och kontakter SSI (Statens Strålskyddsinstitut) för tolkning av resultaten. Dagen därpå konstituerar kommunen en ledningsgrupp, i vilken informationschefen ingår. De lokala åtgärder som vidtas innebär, förutom fortsatta mätningar, stängning av råvattenfiltreringen vid vattenverk och uppmaning att hålla barnen ifrån fuktig mark och helst låta dem vara inomhus.

Allmänheten får besked om larmet och evakueringen genom länsradion, som kontaktats av verket. Det inträffade uppges dock inte utgöra någon fara för befolkningen även om verksamheten avbrutits. Informationen uppfattas som motsägelsefull – att faran är liten trots att man evakuerar kärnkraftverket. Telefontrafiken mot länsstyrelsen från allmänheten och medierna växer och efter ett par dagar beskrivs telefontrycket i stormtermer. När det efter tre dagar, sista april, står klart att Gävleborg drabbats hårt blockeras både länsstyrelsens och Gävle kommuns växel av samtal.

Kommunen tar ett policybeslut att inte ge någon egen information, i avsaknad av egen expertis och kunskap, utan man hänvisar till främst SSI:s information. Länsstyrelsen (Gävleborg) intar samma ställning. Det bedöms vara bäst att bara *en* myndighet svarar för information för att undvika risk för dubbla budskap. Samtidigt uppstår stora problem i relationen med centrala myndigheter, för det första i form av rena kontaktproblem, men också genom att dessa ger skiftande besked och divergerande rekommendationer. Deras information upplevs också som svårbegriplig. Människor vänder sig därför till de regiona-

la och lokala myndigheterna, varför policyn om att hänvisa till central nivå visar sig svår att upprätthålla. Att man på lokal nivå får centrala organs information först via medierna innebär dessutom att man inte får någon förberedelsestid för allmänhetens kontakter. Det radioaktiva nedfallet från Tjernobyl förorsakar ett långvarigt informationsarbete för särskilt hälsokyddsorganen.

Kontakterna med länsradion i de båda länen bedöms ha fungerat bra. Gentemot lokalpressen uppstår dock vissa påfrestningar i Gävle. Pressen ställer stora krav på lokala bedömningar som de kommunala företrädarna har svårt att möta, samtidigt som tidningarna publicerar ett antal privata mätningar med skiftande och däribland mycket höga värden, vilket ansågs skapa onödigt stor förvirring bland allmänheten (Amnå & Nohrstedt 1987; SSI 2006).

SNÖKAOSET 1998

Första helgen i december 1998 (4–7 december) drabbas Gävle av ett mycket omfattande snöoväder. Staden begravs och isoleras med ett genomsnittligt snödjup på 130 cm. All trafik och verksamhet upphör och bandvagnar är enda fortskaffningsmedel. På söndagen (6 december) samlas kommunens ledningsgrupp, vilket i efterhand bedömdes vara alltför sent. Lokala kriscentra/mottagningar ställs i ordning.

På söndagen håller man presskonferens och under kvällen och följande morgon produceras ett flertal pressmeddelanden. Länsradion (Sveriges Radio Gävleborg) sänder nyheter och information mer eller mindre oavbrutet de följande dagarna. Som vid många andra krishändelser blir radion den viktigaste informationskanalen för människor och fungerar i praktiken som lokalsamhällets informationscentral.

Samtidigt etableras en kommunal upplysningscentral med som mest sju telefonistbord. Detta är emellertid inte tillräckligt och över huvud taget visar sig växel- och telelinjekapaciteten vara för låg i relation

till det stora samtalstryck som uppstår. Även hos SOS Alarm är kontaktrycket mycket stort. Ett problem vid denna krishändelse och vid liknande naturhändelser är att inkallad personal inte kan ta sig till arbetsplatsen; däremot erbjuder sig frivilliga att tjänstgöra.

De slutsatser som noteras i en studie av händelsen är bland annat att informationssystemet skulle ha inrättats tidigare, förutom att ledningsarbetet borde ha startat tidigare. Ett särskilt problem var att kommunen saknade informationsansvarig. Upplýsningscentralen och medierna gav dessutom delvis olika information, bland annat beroende på bristande koppling mellan (informationsgivningen vid) presskonferenserna och upplýsningspersonalen.

Samordningen mellan olika berörda organ bedöms ha fungerat väl i de flesta riktningar, med ett tydligt undantag i form av SJ, som visade sig vara närmast omöjlig att få kontakt med. Samtidigt konstateras att samhällsorganen var väl förberedda genom nya krisplaner och övningar och genom sina historiska erfarenheter i samband med nedfallet från Tjernoby (Hedman 1999).

Göteborg

Göteborg har drabbats av ett flertal allvarliga samhällsstörningar under de senaste 20 åren, krishändelser av vitt skilda slag, från väderbetingade omständigheter till transportmedelsolyckor och våldskriser.

TÅGKOLLISION LERUM 1987

Två persontåg kolliderar på Lerums station den 16 november 1987. Kollisionen är mycket kraftig då båda tågen håller ca 100 km/h vid olyckstillfället. Nio personer omkommer (sex resenärer, två lokförare och en tågmästare) och 130 skadas. En kraftig brand- och rökutveckling uppstår. Olyckan resulterar i ett stort räddningspådrag och en omfattande sjukvårdsinsats. Orsaken till olyckan står att finna i en reparatörs misstag; vid arbete med en spårväxel hade en kabel till

en s.k. lokalställare slitits loss, och vid återkoppling förväxlades två trådar. Det medför att ett södergående tåg får felaktig körsignal och leds in på uppspåret där ett norrgående tåg är på väg. En presskonferens anordnas i ledningsbussen på olycksplatsen lett av vakthavande chef hos räddningskåren (Katastrofkommissionen 1988; SJ 2006).

BRANDEN OMBORD PÅ FÄRJAN SCANDINAVIAN STAR 1990

Färjan Scandinavian Star börjar brinna på Skagerack natten den 7 april 1990 på färd mellan Oslo och Fredrikshamn. En första brandhärd släcks men en andra härd får ett mycket snabbt förlopp och färjan är snart övertänd. Branden är med stor sannolikhet anlagd. En räddningseskader från tre länder med kustbevaknings-, sjöräddnings- och motortorpedbåtar sänds till färjan. Passagerare och besättning räddas till olika fartyg. Men 159 av 383 passagerare omkommer i branden varav tre svenskar; de flesta omkomna är norrmän. Färjan bogseras brinnande in till Lysekil där branden släcks. De omkomna placeras i ett utrymt fryshus inför vidare transport till främst Oslo. Landsorg proklamerar i Norge. I den samlade räddningsstyrkan ingår Göteborgsregionens räddningstjänst.

Kommunalrådet i Lysekil samlar resolut en ledningsgrupp med företrädare för de aktörer som deltar i insatsarbetet. Gruppen blir i praktiken det organ som samordnar och i huvudsak leder räddningsaktionen (till skillnad från polisen som i efterhand kritiserar för sen ledningsorganisering). Gruppens möten utgör samtidigt förberedelse för pressinformationen – en första presskonferens ordnas också snabbt följd av ett flertal sådana tillfällen. Servicenivån gentemot journalisterna bedöms vara hög. Ett massivt medieuppbåd bevakar snart olyckan.

Ett omfattande psykosocialt arbete påbörjas i båda länderna, på svensk mark genom i första hand landstinget och närmaste sjukhus. Detta stöd riktas inte



bara till överlevande passagerare utan också till den räddnings- och kustbevakningspersonal som deltar i räddningsoperationen.

När det gäller kommunikativa aspekter diskuteras flera frågor i de utredningar och studier som gjorts med anledning av färjebranden. Både den externa och interna kommunikationen anses ha uppvisat vissa brister. I det första fallet gäller det upplägget av den externa informationen, däribland frågan om vilka som bör svara för den. Den rekommendation som ges är att de operativa cheferna bör medverka vid presskonferenser, men det får inte ske till priset av att kompetensen försvagas i själva krisarbetet (RPS/Rikspolisstyrelsen 1990; Socialstyrelsen 1993a; Jonasson, Sonden & Stefenson 1994).

SPÅRVAGNSOLYCKAN 1992

År 1992 skenar ett spårvagnssätt utefter en starkt sluttande gata i centrala Göteborg, kolliderar med ett dussintal bilar, spårar ur och ramar en hållplats på Vasaplatsen med väntande passagerare för att slutligen stoppa mot en husvägg. Ursprunglig orsak är att bromssystemet kopplats ur manuellt för att rangera tåget ur en strömlös zon. Brand uppstår i ett par av bilarna. Katastroflarm utlöses. Räddningsinsatsen genomförs snabbt genom ett stort antal ambulanser och närhet till sjukhusen. Olyckan resulterar i 13 omkomna personer och 23 allvarligt skadade (Statens haverikommission 1992; Socialstyrelsen 1993b).

De två spårtrafikolyckorna är intensiva krishändelser med kortvarigt förlopp och efterspel. Här saknas i stor utsträckning rapporter om de kommunikativa aspekterna (förutom när det gäller pressinformationen i Lerum), men vi kan utgå från att information till allmänheten vid dylika händelser huvudsakligen sprids via nyhetsmedierna, utifrån uppgiftslämning från ansvariga myndigheter till medierna på plats och senare eventuellt genom uppföljande pressmöten. I samband med studien av festlokalsbranden (se nedan)

framkommer i intervjuer med operativa aktörer att man vid spårvagnsolyckan lärde sig mycket om hur eventuell pressinformation på plats bör utformas.

SNÖÖVÄDER 1995

Den 16–19 november 1995 drabbas stora delar av Götaland och även sydöstra Svealand av ett mycket kraftigt snöoväder. Snövädret utsätter särskilt Göteborg för en allvarlig samhällsstörning. Under natten och morgonen den 17 november faller stora mängder snö i kraftig vind. Vägtrafiken lamlås och kollektivtrafiken ställs in. Senare upphör även tågtrafiken och Landvetters flygplats stängs. Göteborgsområdets centrala krisledning sammankallas. Man beslutar att hålla kommunens daghem och skolor stängda. Vissa delar av Göteborg blir utan elström. De stora vägarna röjs under det första dygnet, men först efter ett par dygn fungerar kollektivtrafiken fullt ut.

Information sker genom främst etermedierna som snabbt får i gång sitt nyhetsarbete. Under de tidiga morgontimmarna uppmanas göteborgarna återkommande i radions P3 och P4 att stanna hemma, senare även via TV2 och TV4, efter nära kontakter mellan krisledningen och redaktionerna. Beslut tas också om att sända ut ett VMA med sammalydande budskap. En presskonferens genomförs på eftermiddagen där krisledningen summerar läget och gjorda insatser. Vid det laget har dock snöfallet upphört och informationsinsatserna med anledning av ovädret kan avslutas (Malmström & Weibull 1995).

BRANDEN I FESTLOKALEN 1998

Natten mot allhelgonahelgen 1998 drabbas Göteborg av en av de värsta lokala samhällskriserna i modern tid, sett till antalet omkomna personer. 63 ungdomar bränns inne i en brand i en festlokal på Hisingen, orsakad av några pojkar som blivit nekade tillträde till festen varvid de tände ett bål i källaren som snabbt spred sig och skapade rök och brand i hela lokalen. Branden

resulterar i ett omfattande krisarbete med deltagande av en rad myndigheter och institutioner inklusive försvaret. Förutom en intensiv räddningsinsats vidtar en omfattande vårdinsats för sjukhusen och stadsdelsförvaltningarna gentemot drabbade och anhöriga. Den gemensamma katastrofplanen och krisledningsarbetet, lokaliserat till kriscentralen i regionens räddningsstation, sätts snabbt i verket. Statsministern och försvarsministern besöker med kort varsel orten med anledning av det inträffade.

Parallellt med krisledningen inkallas den informationstab som finns utsedd för krislägen i den förberedda kriscentralen. Gentemot medierna stadfästs en princip om tät, regelbunden och samlad pressinformation där alla involverade organ och enheter framträder gemensamt. Ett stort pressuppbåd infinner sig snabbt; snart finns också ett flertal utländska tv-team på plats. Till en början är medierna också närvarande på brandplatsen, där räddningsledaren gör ett olyckligt uttalande om trolig brandorsak (även om det senare visare sig vara en riktig bedömning). Informationssystemet bedöms i efterhand som väl fungerande.

De omkomna liksom många skadade förs till Sahlgrenska sjukhuset. Här samlas ett mycket stort antal anhöriga och nyfikna vilka skapar ett närmast kaotiskt tillstånd. Behov uppstår av psykosociala insatser som sjukhuset inledningsvis har svårt att möta. Tidigt uttalas kritik mot främst polisen, särskilt kring identifieringsarbetet (upprättande av listor över omkomna och uppgifter om till vilka sjukhus skadade transporterats etc.). Det skapar friktion och problem i relationen till anhöriga och fortsättningsvis till den anhörigförening som senare bildas.

Information och bistånd till berörda människor sker främst i stadsdelarna som med relativt kort varsel etablerar stödfunktioner. Den kommunala personalen blev dock underförsörjd med intern information, som en konsekvens av satsningen på de externa insatserna gentemot inte minst pressen. En erfarenhet är att av-

lastningssamtal även behövs för personal som medverkar i krishändelser med traumatiska inslag (SOU 1999:68, Larsson & Nohrstedt 2000).

GÖTEBORGSKRAVALLERNA 2001

I mitten av juni 2001 står Göteborg som värd för ett EU-toppmöte, men blir samtidigt platsen för omfattande demonstrationer och konfrontationer mellan polis och vissa politiska rörelser som har beskrivits som upplopp. Den första dagen omringar polisen Hvitfeldtska gymnasiet som upplåtits för tillresta aktivister. Tumult uppstår på skolgården, följt av oroligheter mellan parterna i Vasaparken. Följande dag sker en omfattande skadegörelse på Avenyn dit polisen drivit demonstranterna från området vid Mässan där EU-mötet hålls. På kvällen förekommer skottlossning. Tredje dagen stormas Schillerska gymnasiet som också fungerar som härbärge för aktivister.

En mycket omfattande pressbevakning uppstår, både av händelsen i sig men främst kring frågan om de polisiära insatserna. Informationsinsatserna på polisnivå, externt såväl som internt, har kritiserats i utvärderingar efter händelsen. Presskontakterna blir synnerligen intensiva men får också problematiska inslag. Kommunikationen mellan polisen och (arrangörerna av) demonstrationerna anses mycket bristfällig. Likaså konstateras brister i den interna kommunikationen med polispersonalen på fältet där mycket av informationen förefaller ha gått förlorad på vägen, bland annat beroende på att många poliser saknade lämplig utrustning/radio och att det saknades informationspersonal på polisens samlingsställen. Medierna blev i många fall deras enda informationskanal. Informationsfunktionen var inte representerad i staben (Wijk 2002; Olausson 2005).

Kävlinge

AMMONIAKOLYCKAN 1996

Ett godståg med tre ammoniakvagnar spårar ur i Kävlinge eftermiddagen den 22 april 1996. Totalt nio vagnar går av rälsen och river upp banvallen. Vagnarna springer inte läck men skadas och bärgningen bedöms bli mycket riskfylld. Beslut fattas följande dag om evakuering under bärgningsarbetet av de boende inom en radie på två kilometer, vilket berör 9 000 personer – och innebär den största fredstida evakueringen i svensk historia. Evakueringen sker en dag senare på förmiddagen. Bärgningen försvåras och försenas och pågår under hela natten. Därmed uppstår problem med nattlogi för invånarna, vilket de flesta löser på egen hand. Tidigt den fjärde dagen är räddningsaktionen klar och evakueringen hävs.

En halvtimme efter olyckan informeras allmänheten via länsradion (Sveriges Radio Malmöhus). Ett gruppfax skickas till medierna från SOS Alarm på begäran av räddningsansvariga. Fortlöpande pressinformation sker sedan på plats där lokalradion får en särställning och kan följa räddningsarbetet innanför avspärningarna. Ett presscentrum inrättas på en annan ort men fungerar illa då det ligger för långt bort och saknar utrustning.

Inför evakueringen ökar informationsaktiviteterna markant. Under eftermiddagen dagen före vagnsbärgningen informeras stora arbetsplatser och vårdinrättningar inom exempelvis äldreomsorgen. Kommunens växel förstärks kraftigt med en styrka på upp till 15 tjänstgörande och hålls öppen även på natten. En person avdelas särskilt för den interna informationen. På kvällen går vidare ett pressmeddelande ut. På morgonen informeras invånarna två gånger med flygblad, först genom tidningsbudens försorg och senare med brevbärarna. Polisen, som sköter själva utrymningen, upplyser med högtalarbilar och helikopter. VMA utnyttjades däremot inte. Utrymningen bedöms ha fungerat bra.

Kävlinge är kärnkraftskommun och hade övat krisscenarier vid ett flertal tillfällen, vilket bedöms ha skapat ett väl fungerande nätverk mellan och inom myndigheterna. Vid evakueringen tar kommunen och räddningstjänsten snabbt informationsinitiativet och ”agerar efter alla konstens regler” enligt den utvärdering som senare gjordes efter olyckan (Jarlbro, Sandberg & Palm 1997; RV/Hedman & Trost 1997).

Lindesberg

FÄRJAN ESTONIAS HAVERI 1994

Färjan Estonias förlisning på Östersjön den 28 september 1994 är en av de allvarligaste krishändelserna, med katastrofprägel, i Sverige i modern tid. 859 människor omkom varav 501 svenskar. Alla nivåer i landets beredskapssystem aktiveras och involveras i detta krisarbete.

På central nivå blir Estonia ett flerfaldigt regeringsärende, bland annat i fråga om anhörigkontakter och bärgning. Kontakterna från anhöriga och andra berörda blev till en början mycket intensiva, något som ansvarigt departement (kommunikationsdepartementet) inte kunde svara upp till vare sig (telefon)tekniskt, personellt eller empatiskt. Det grundlägger en eskalerande dålig relation mellan statsmakten och de anhöriga och drabbade med långvariga problematiska effekter (som delvis fortfarande består). Katastrofen inträffar under ett regeringsskifte, där både avgående och pågående regering uppfattas ge löfte om bärgning, vilket senare återtas i ett beslut om att färjan ska vila i frid på havets botten. Ett omfattande utredningsarbete följde, men någon samstämd och överlag accepterad orsak till haveriet finns ännu inte.

Olyckan/katastrofen sker på internationellt vatten och får nationell dignitet, men krisarbetet blir i första hand en regional och lokal fråga. De omkomna och skadade passagerarna kom från stora delar av landet – 130 av landets kommuner noteras ha varit be-

rörda – men offren var koncentrerade till vissa orter, däribland Lindesberg där 33 kommunanställda (måltidspersonal) miste livet. I krishantering krävdes här omfattande psykosociala insatser på de berörda orterna.

På regional och lokal nivå konstaterar efterföljande studier som genomgående problem att myndighetsansvariga inledningsvis hade svårt att se vilken uppgift deras enhet skulle ha för denna olycka som inträffat långt bort och att deras larmkedjor var långsammare än medierna. Ett särskilt problem var att länsalarmeringscentralerna inte larmades från SOS Stockholm och därför till en början var okunniga om det inträffade.

För Lindebergs del uppstår det på kommunikationsområdet en intensiv telefontrafik riktad mot främst polisen och de lokala sociala organen. Men även länsradion blir en telefonsluss och får därmed en roll utöver att vara nyhetsförmedlare. Gentemot anhöriga inleds Posom-verksamhet med ett antal lokala stödgrupper, men här sker också en satsning på uppsökande insatser där alla drabbade hem besöks. Pressbevakningen var omfattande från inte bara svenska medier utan även utländska tv-team vilket krävde en betydande presstjänst i regi av kommunledningen och räddningstjänsten. För Lindesberg, som aldrig upplevt en händelse med samma dignitet, vare sig i fråga om krishantering eller kommunikation, blir Estonia ett riktigt eldprov som senare bedöms ha givit mycket god erfarenhet och lärdom för framtiden (Larsson & Nohrstedt 1996; Lindow/ÖCB 1998).

Ljungby och Värnamo

ÖVERSVÄMNINGEN 2004

Många sjöar och vattendrag, särskilt i Småland, når höga vattenstånd efter en ihållande regnperiod försommaren 2004. Det ger under sommaren mycket höga vattennivåer i Lagan och tillrinnande vatten-

drag med resultat att de centrala delarna av Värnamo och Ljungby (och ytterligare orter nedströms) översvämmas. Utefter flodsträckningen genom orterna vidtar ett omfattande invallningsarbete och barriärbyggande liksom pumpning, med hjälp av främst hemvärnet och militär personal. Vissa broar spärras av då vattnet ligger i nivå med broarna. Ett av vattenverken hotas men klarar sig med en hårsman. Särskilt Värnamo får dessutom uppleva en intensiv ”katastrofturism” i samband med översvämningen.

Informationsinsatserna handlar främst om pressrelationer och presstjänst genom ett starkt medietryck från riksmidier. Pressarbetet sköts från den upprättade staben på brandstationen och räddningsledaren. Hemsidan blir en viktig kanal gentemot hushållen (RV 2004; Intervjuer i denna studie).

Under jul och nyåret 2001/2002 hade Ljungby fått hantera en annan väderbetingad krishändelse, ett kraftigt snöoväder. Snöfallet orsakade betydande störningar på infrastrukturen, speciellt elnätet där 6 000 personer ställdes utan ström. Kommunens beredskapsgrupp träder i funktion och hemvärnet kallas in (Enander, Hede & Lajksjö 2005).

3. FORSKNING OCH TEORI

FORSKNINGEN OM KRISHANTERING och kriskommunikation har i stor utsträckning handlat om enskilda katastrof- och olycksfall. Kunskaper av mer övergripande och allmängiltigt slag är relativt begränsade. Några internationella forskare och forskargrupper har dock genererat generella resultat med teoretisk bärkraft – som delvis utgår från forskning om lokala kriser eftersom de flesta krishändelser utspelar sig på denna nivå (se Lagadec 1993 och 2006; Perry & Quarantelli 2005). Inom den närbesläktade riskforskningen finns samtidigt allmän teoribildning som även har lokal relevans, däribland hos Ulrich Beck och Niklas Luhmann. Således menar Beck (1986) att samhället blivit alltmer komplext med alltfler större teknologiska och andra risker och Luhmann (1993) vill påvisa ett samband mellan det moderna samhällets uppbyggnad och krisrisker där kriser av olika slag tillhör och ingår i detta samhälle.

En vanlig tes i linje med detta resonemang är därmed att industrisamhället har förvandlats eller håller på att förvandlas till ett risksamhälle. Det är till yttermera visso ett globalt risksamhälle – risk- och krisproblematiken kan således betraktas i ett globalt och transnationellt perspektiv. Eller snarare ett lokal-globalt perspektiv eftersom katastrofer och krishändelser i flera svåra fall innebär en direkt koppling mellan dessa samhällsnivåer, vilket inte minst reaktorhaveriet i Tjernoby 1986 vittnar om liksom flodvågs- eller tsunamikatastrofen 2004.

Denna forskningsöversikt har till uppgift att sammanställa forskning om faktisk kriskommunikation vid i första hand lokala krishändelser. Kommunikat

tionsfrågan kan emellertid inte avskiljas från krishanteringen – forskare såväl som praktiker gör gällande att krishantering till stor del just inbegriper kommunikation – varför redovisningen också beaktar forskning om hantering av krislägen. Även forskning om nationell och internationell krishantering/kommunikation åberopas, då sådan kunskap visar sig ha relevans för den lokala nivån.

Kris – en fråga om hot, osäkerhet och politik

En samhällskris är i de flesta fall ett komplicerat fenomen – och ökad komplexitet är ett av de kännetecken som forskningen poängterar i sina krisanalyser. Det innebär, för att anknyta till Quarantelli (1995), att en sådan händelse kan ses som sambandet mellan tre relaterade dimensioner: krisfenomenets karaktär, de förhållanden som leder fram till krisen och de konsekvenser den skapar.

Krislägen kan för det första beskrivas i termer av allvarligt hot och sårbarhet, som sätter grundläggande värden på spel och innebär stress och osäkerhet på både individ- och samhällsnivå. Ett sådant skede kan därmed enligt Rosenthal, Charles och 't Hart (1989:10) definieras som ”a serious threat to the basic structures or the fundamental values and norms of a system, which under time pressure and highly uncertain circumstances necessitates making critical decisions”. Med en svensk formulering innebär det att betydande värden står på spel eller hotas, att begränsad tid står till förfogande och att omständigheterna

präglas av betydande osäkerhet (Sundelius, Stern & Bynander 1997).

Det innebär för det andra att krishändelser enligt många forskare kan betraktas som politiska fenomen – eller högpolitiska fenomen med vissa forskares uttryck – i stället för myndighetsadministrativa företeelser. Med andra ord har krishantering politiserats och politiken ”krisifierats”. Krishanteringsprocessen liknar således en policyprocess. Kriser är sällan avgränsade händelser och tillfälliga systemavbrott utan ingår i en återkommande process av kritiska händelser, en process som ibland leder ett samhälle från ett tillstånd till ett annat. Därmed kan de också skapa en förnyelse av ett rådande system. De kan vara delegitimerande men ger samtidigt möjlighet till återlegitimering. En viktig aspekt är också att sådana skeden inte kan hanteras på ett enda givet givet sätt utan måste skötas situationsanpassat, av en rad interagerande parter, såväl offentliga som privata (Rosenthal, Charles & 't Hart 1989; 't Hart & Rosenthal 1996; Rosenthal 1998; 't Hart, Heyse & Boin 2001). I allt större utsträckning kännetecknas kriser av ”complexity, interdependence, and politicization”, menar sammantaget Rosenthal, Boin & Comfort (2001:6).

De holländska forskarnas politiska etikettering utgår från studier av mycket allvarliga samhällsstörningar och krishantering inom centrala policyområden. En rad av de olyckor som avhandlas i denna studie har dock knappast politiserad karaktär på samma sätt.

Litteraturen uppvisar få definitioner med lokal inriktning, men Dynes formulerade en sådan i sitt klassiska krisverk *Organized Behavior in Disaster* från 1970 där en krishändelse anges vara ”1. an event, 2. located in time and space, 3. in which a community, 4. undergoes severe danger, 5. and incurs losses, 6. so that the social structure is disrupted, 7. and the fulfillment of all or some of its essential functions is prevented” (Dynes 1970). Forskare av i dag vill dock

som sagt sätta punkt två i denna definition under debatt, då man menar att många kristillfällen knappast är begränsade i tid och rum. Buckle, som studerat australiensiska lokala kriser, menar att på lokal nivå förknippas kris (även) med andra skeenden än akuta olyckor: ”Local community definitions of disaster locate disaster much more firmly in the context of daily life and in systemic and long-time changes” (Buckle 2005:198). Han menar också att ett annat kännetecken för en krishändelse är förändrade relationer i samhället.

Krishändelser kan typifieras på flera sätt. En traditionell grov indelning är den mellan de händelser som orsakas av naturen och de som orsakas av människan. Nutida forskare påpekar dock att många krisfall innebär en kombination av dessa. En vanlig typologisering innebär en indelning i olika karaktärer, exempelvis naturkriser, teknologiska kriser, sociala kriser och (organisatoriska) ledningskriser (se Lerbinger 1997; jfr Johansen & Frandsen 2007). I en helt annan typologi uppstår fyra typer utifrån variablerna hur snabbt en krishändelse utvecklas och upphör, nämligen (på engelska) *the fast burning*, *the cathartic*, *the slow-burning* /och/ *the long shadow crisis*. Den första typen både inträffar och slutar snabbt, den andra slutar snabbt efter en långsam framväxt, den tredje kryper fram långsamt och bleknar sakta bort och den sista kan inträffa snabbt men skapar vidare problem, ofta av politisk natur ('t Hart & Boin 2001:28ff).

Huruvida krissituationerna ökat i antal jämfört med tidigare är emellertid föremål för diskussion. Anthony Giddens (1997) menar att riskscenarierna och krishändelserna inte ökat i antal under modern och senmodern tid. Andra krisanalytiker, däribland Mileti & Gailus (2005), har en motsatt bild, åtminstone i beaktande av hur många människor och hur stora monetära värden som gått förlorade de senaste 30 åren vid olika sådana tillfällen. Och Millar (2004) hävdar att de organisatoriska kriserna, bestämt till företags-



kriser, har ökat markant under de senaste 15 åren. Forskarens rapportering av krishändelser i samhället har under alla förhållanden ökat, varför denna period kan upplevas som mer krisbelastad än tidigare frånsett krigstider. Bedömningen huruvida dessa händelser ökat beror givetvis på hur kris definieras – om skeden med krig inbegrips så har krisvolymen knappast ökat med tanke på de två världskrig som fördes under första halvan av förra seklet.

Med europeiska forskarögon sammanfattar Boin och Lagadec (2000) kännetecknen eller snarare problemen för nutida och framtida krishändelser, i termer av att dessa händelser innebär (fritt översatt):

- kraftig samhällspåverkan där stora medborgargrupper berörs
- stora kostnader och hög resursförbrukning
- snöbolls- och dominoeffekter och oberäkneliga kombinerade problem
- lång varaktighet där hoten/problemen förändras fortlöpande
- extrem osäkerhet som inte avtar under krishanteringen
- krisorganisationer som reagerar obsolet, inadekvat och ibland kontraproduktivt
- mix av en mängd olika aktörer och organisationer som träder in på krisscenen

På kommunikationsområdet identifierar de två författarna slutligen problemet med betydande kommunikationsproblem för ansvariga organisationer gentemot medier, medborgare och drabbade människor. Extrema händelser skapar ”the immediate mediatisation of incidents” med bland annat överlastade informationskanaler och sekundsnabba globala nyheter (Boin & Lagadec 2000).

Det lokala perspektivet

Nationalstatens minskade roll och den lokala nivåns övertagande av beslut och maktutövning är en av de tydligaste linjerna i utvecklingen av samhällets organisering runt om i världen (Peters 1991). Det gäller även hantering av allvarliga samhällsstörningar. Skälet är inte bara en medveten decentralisering utan också att det visat sig mest fruktbart att hantera samhällsstörningar, som mestadels utspinner sig lokalt, av de myndigheter som befinner sig på denna nivå: ”Crisis experience tends to favour decentralization of crisis response authority” (Boin m.fl. 2005:54).

Traditionellt skiljer man på autonoma och beroende krishändelser, dvs. sådana händelser som den lokala myndigheten själv kan hantera och sådana där man behöver hjälp och assistans från utomstående parter, i första hand nationella organ. Till dessa två kommer en tredje kristyp, den som är av övergripande eller sektoriell karaktär (utspelar sig över kommungränserna) och som exempelvis kan avse miljökriser, ibland kallade ”non-community”-kriser (Dynes 1998).

För studier av lokala krishändelser kan ett traditionellt s.k. *community*-perspektiv betraktas som lämpligt. Detta perspektiv har varit särskilt aktuellt för forskningen inom kriscentret Disaster Research Center (DRC) i USA, där man studerat ett avsevärt antal amerikanska lokala krishändelser, främst naturhändelser. Institutets forskare har utgått från föreställningen om orten/kommunen som en social enhet och att kriser vanligen är socialt konstruerade, förutom att krishändelser i de flesta fall inträffar och är förlagda till en lokal plats eller ett regionalt område.

Inom detta *community*-perspektiv har den så kallade DRC-modellen konstruerats med fyra typer av organisatorisk formering vid lokala kriser utifrån variablerna struktur och uppgift, nämligen *etablerade, expanderande, förstärkta och nybildade organisationer*, enligt figur 1.

		Tasks	
		Regular	Nonregular
Structure	Old	Type I Established	Type III Extending
	New	Type II Expanding	Type IV Emergent

Figur 1. Organized Behaviour in Disaster (Dynes 1970:138). (Figuren har justerats något i senare versioner, där begreppen 'Regular/Nonregular' bytts mot 'Routine/Nonroutine' och 'Old structure' mot 'Same as Predisaster', se Dynes 1998).

Den första typen består av organisationer som genomför sitt krisarbete med samma struktur och ansvar som före händelsen. I den andra typen utvidgar man strukturen men håller sig inom sitt ordinarie arbetsfält. Den tredje typen av organ är egentligen inte inblandad, men står till hjälp med sina resurser. Den fjärde består av organ som uppstår i samband med ett krisläge, för i första hand operativa, skadegranskande eller koordinerade insatser (Dynes 1970).

Etablerade organisationer i vårt land är exempelvis polis, räddningstjänst, sjukvård och andra lokala offentliga institutioner. Expanderande organ kan vara desamma när de utvidgar sin organisation och bemanning vid en större krishändelse. Förstärkning sker när andra offentliga organ kopplas in, som försvaret och hemvärnet, liksom när utomstående organisationer träder in på scenen som frivilligorganisationer av typ Röda korset och Bilkåristerna, men även om exempelvis teknik- och transportföretag ansluts till krishantering. Som vi ska se av forskningen i de aktuella fallen kan det även förekomma en förening av flera typer. Den fjärde typen med nybildade organisationer förefaller lysa med sin frånvaro i vårt land; däremot kan nätverk uppstå där individer och medborgargrupper av typ bybor går samman för att delta i att lösa ett krishanteringsproblem (se vidare kapitel 6).

Forskningen om lokala krisfall har givit fördjupad kunskap utifrån modellen med de fyra typerna av organisatoriskt agerande. En grundläggande insikt är att ju allvarigare händelsen är, desto fler och skilda organisationstyper uppträder inom krisarbetet och desto oftare tillgrips icke-rutinmässiga metoder. DRC-forskarna menar att de fyra typerna uppstår just i tidsordning från typ I till typ IV.

Etablerade organisationer är, knappast oväntat, ofta rutiniserade och kan ha svårt att anpassa sig till extraordinära situationer, särskilt om de har en centraliserad struktur. De kan också i sina operationer ha svårt att möta stora förändringar i omgivningen. Förändringar är mer sannolika i decentraliserade enheter. Expanderande organisationer upplever i många fall svårigheter att klara av radikala interna förändringar. Organisationer som förändras till både struktur och uppgifter utsätts ofta för stress – sådana organ kan också vara svåra att kontrollera av övriga parter i krisarbetet. Nybildade organisationer/grupper uppkommer i första hand när människor upplever brist på information, kontroll och samordning, särskilt om många av dem lever nära krishändelsen (Kreps 1978; Stallings 1978; Dynes 1998). I linje med detta menar Drabek (1986) att nya strukturer och organ bildas när det förekommer organisatorisk ”atomization” och brist på koordinering under en krissituation, när det råder otydlighet om auktoritet och befäl, när människor är isolerade från krisorganisationerna och saknar information.

Nya metoder kommer mer till användning om organisationen har stor kriserfarenhet och många personer med omvärldskontakt (s.k. gränsöverskridare eller *boundary-spanners*). Krisarbetet påverkas i meningen underlättas givetvis av sådana kopplingar till olika parter i omvärlden. När externa organ deltar i krisarbetet är det oerhört viktigt att det finns en samordnande enhet, menar vidare Dynes (1978).

Vi kan dra slutsatsen från de internationella studierna – och från denna aktuella studie – att krisarbete underlättas av att man tidigare varit involverad i krishantering och fått erfarenhet av sådant arbete.

En särskilt viktig faktor i krislägen gäller organisationernas legitimitet, både i de interorganisatoriska kontakterna och i förhållandet till allmänheten. Graden av legitimitet följer också i princip ordningen från typ I till typ IV, menar DRC-forskarna. Legitimiteten påverkas i hög grad av ledarskapets karaktär. ”Legitimation is based much more on work toward agreed-upon public goals than on the legality of the means employed” (Dynes (1978:52).

Legitimitet och förtroende är två sidor på samma mynt. Förtroendefrågan har kommit i förgrunden hos senare forskare. Krisledare måste se till att bli tillförlitliga och trovärdiga i sin relationsutövning och som informationskällor: ”The most important factor that determines the effectiveness of governmental crisis communication effort is, of course, the degree of credibility”, menar Boin m.fl. (2005:78).

Erfarenheter och lärdomar om krishantering

Organisatorisk krishantering är ett väl utforskat fält, särskilt på amerikansk mark, i termer av *emergency* eller *crisis management*. Eftersom forskningen främst avhandlat enskilda krisfall – som inträffat lokalt och regionalt – så följer att det främst handlat om krishantering på denna nivå. Som en typisk krisdefinition inställd mot tillämplad krishantering kan vi välja att ”Disasters are the defining events in a hazard cycle that commonly is characterized by its four temporal stages: mitigation, preparedness, response and recovery” (Tierney m.fl. 2001:5).

Krisplanering har länge varit fokuserad på hantering av naturkatastrofer och teknologiska kriser kopplade till naturhändelser – tidigare under det

kalla kriget var den också inriktad på konsekvenser av krigslägen. Även forskningen har fokuserat sig på hanteringen av naturkriser (Schneider 2002; Pearce 2003). Däremot har andra kristyper, som sociala och ekonomiska typer, studerats i mindre grad även om de haft stora samhällskonsekvenser. Men krishändelser har ofta sociala och kulturella dimensioner: ”Disasters arise from the interaction among the earth’s physical systems, its human system and its built infrastructure, rather than from discrete environmental events” (Mileti & Gailus 2005:496).

Över huvud taget har samhällsapparaten genomgående undervärderat sannolikheten för en krishändelse, menar flera krisforskare. Många myndigheter är enligt dessa iakttagare inte heller krisförberedda och krisinriktade.

En rad studier har för det första visat att lokal krisplanering varit, och i hög grad fortfarande är, skild från övrig lokal/kommunal planering av typ stadsbyggnation och miljöskydd. Olika förvaltningar planerar och agerar isolerat, även om integreringen ökat under senare tid. Det innebär att planeringen blir fragmentarisk med bristande samordning mellan olika organ, inklusive näringslivet, där många företag har svag kriskunskap. Planerna utgår ofta från tidigare lyckade rutininsatser som styr bedömningarna av nya krishändelser. Forskarna framhåller att krisrisker måste vägas in i all planering där det krävs ökad interorganisatorisk samverkan och nätverksbyggande (Tierney m.fl. 2001; McEntire & Myers 2004).

För det andra konstateras att krisplaneringen huvudsakligen haft som mål att söka undvika och mildra (natur)kriser. Ledstjärnan har med amerikanskt språkbruk varit *hazards mitigation* där metoderna baserades på idén att naturen kan kontrolleras med teknologi. Olika strategier i termer som *disaster-resistance* och *disaster-resilience* har följt i spåren på detta tänkande (McEntire m.fl. 2002; Mileti & Gailus 2005).

Studierna har för det tredje visat att krisarbetet vanligen är av reaktiv karaktär, med insatser först när krishändelser inträffat, och inriktat på återställning av lokalsamhället till ordinarie förutvarande funktioner. Många forskare tvekar dessutom om planeringens effekter, bevisen är svaga, menar man: ”Can we really show that pre-disaster preparedness makes for a more effective and coordinated response when disaster strikes?” (Tierney m.fl. 2001:245).

Tanken på krishändelser som enstaka företeelser som ska motverkas och slutbehandlas med en teknologisk åtgärd och lösning måste överges, menar således flera forskare i dag. Verkligheten har skapat behov av ett nytt synsätt där lokalsamhällena måste vara beredda på många kristyper och ha en mer långsiktig och processinriktad inställning som utgår från att händelserna kan upprepas. Detta samhälle måste också klara av ”damage, diminished productivity, and reduced quality of life from an extreme event without significant outside assistance” (Mileti 1999:4). Konkret krävs bland annat mer utvärdering och framför allt återkommande övningar. En annan insikt som forskarna vill inpränta är behovet av att involvera allmänheten i krisplanering och krisarbete (McEntire m.fl. 2002; Pearce 2003; Schneider 2002).

Dessa insikter har lett till ”hållbar utveckling” som en begreppslig inriktning inom den lokala krisplaneringen och krishantering, kopplad till en förståelse om sårbarhet, inom ett sårbarhetsparadigm (se Gilbert 1998). Att söka reducera framtida sårbarhet blir därmed ett centralt förhållningssätt och en central ledningsfilosofi (McEntire m.fl. 2002).

Samtidigt pekar de holländska forskarna på en sårbarhetsparadox – ju perfektare planer och metoder, desto mer dramatiska kan effekterna bli av relativt små störningar. De vill se en mer situationsanpassad ansats, i linje med *contingent theory*. Naturkatastrofer kommer alltid att inträffa – ofta i samspel med människans misstag – och dessa ser olika ut och kräver

olika hantering. Det existerar en ofrånkomlig motsättning mellan det institutionaliserade behovet av att rutinisera krishantering och kravet på flexibilitet och adaptivitet. Forskarna påpekar och pläderar dessutom återkommande i sina rapporter för behovet av att ställa frågan om det är (hela) krisen eller bara delar av den och om det kan komma en kris efter krisen, eftersom det ibland visat sig att det uppstått en kris efter den som inträffat (Rosenthal, Boin & Comfort 2001:16ff).

Svensk forskning om krishantering

När vi förflyttar oss till svenska förhållanden framhåller den organisatoriska kontextens betydelse, att svensk krishantering påverkas av vår förvaltningskultur och våra historiska erfarenheter – och givetvis styrs av befintliga regelsystem och rotade rutiner. Det har skapat ett eget beteendemönster i utsatta lägen med hög osäkerhet, menar forskarna. De iakttar å ena sidan en byråkratisk dimension, ibland även vad som kallas kontorspolitik där snäva intressen kan underminera en mer övergripande helhetssyn. Å andra sidan noterar de att man i många fall tillämpat en flexibel anpassning till systemen och rutinerna, en kreativ improvisation (Sundelius, Stern & Bynander 1997).

På svensk mark har en rad fallstudier genomförts om krishantering och kriskommunikation vid olika allvarliga samhällsstörningar. I stort sett alla större krishändelser under de senaste 15 åren har på så sätt dokumenterats och analyserats, på initiativ av Krisberedskapsmyndigheten och Räddningsverket, tidigare även av Överstyrelsen för civil beredskap och Styrelsen för psykologiskt försvar. Vid forskningscentret Crismart vid Försvarshögskolan har vidare en serie av studier genomförts med fokus på beslutsprocesser i berörda organisationer i sådana krislägen. Några av de största krishändelserna har skapat ytterligare



forskning, exempelvis i fallet Hallandsåsen (se t.ex. Boholm, Löfstedt & Strandberg 1998).

I en studie om krishantering med fokus på krisaktörerna noterar Enander, Hede och Lajksjö att dessa ofta alltför långsamt och sent kommit till insikt om den annalkande krisen, genom problem att klarlägga hotets karaktär och på grund av organisatoriska faktorer. Samtidigt uttalar aktörerna viss kritik mot alltför stark betoning på planering och formell organisation. I en kris visar det sig att sammanhållningen mellan krisaktörer och olika organ utvecklas och fortlever efter krisen, men det finns också risk för en uppdelning i de grupper som ”varit med i elden” och de som stått utanför. En annan insikt gäller uthålligheten, att man skulle ha planerat på ett annat sätt om man tidigt insett hur länge krisläget skulle pågå. Efterskedena med utredningar och minnesceremonier upplevs i många fall som påfrestande. Aktörerna lyfter också fram svårigheter i att dra lärdomar från erfarenheter, i betydelsen brist på utrymme för reflexion och rädsla för att kritisera kollegor. Värdet av utvärderingar och dokumentation framhålls emellertid. Författarna betonar den dynamiska karaktären i beredskapstänkandet där man i kommuner med flera krishändelser uppfattar dessa som ett mönster av erfarenheter relaterade till varandra (Enander, Hede och Lajksjö 2005).

Behovet av involvering av allmänheten har även uppmärksammats av svenska riskforskare. De menar att riskkommunikation inte bör avse ensidig budskapsspridning och påverkan, utan ett ömsesidigt utbyte av kunskap och lärdom, där allmänheten bjuds in för att diskutera risker med olika typer av verksamheter. Riskkommunikation är att se som en social lärprocess mellan olika aktörer i samhället och som en integrerad del av hela kedjan i hanteringen av risker. Forskarna betonar också den lokala kunskapen och de personliga erfarenheterna, som kan komplettera den vetenskapliga kunskapen (Lidskog, Sundqvist & Ugglå 2005).

Ett förändrat synsätt krävs inom forskningen om hur politiska beslut implementeras med tanke på förändringen av det svenska krissystemet mot ett ökat lokalt ansvar, menar Johansson och Markhede. Det traditionella hierarkiska top-down-perspektivet, som betonar politisk styrning från central nivå och neråt, behöver ersättas med ett bottom-up-perspektiv eller en tes om närbyråkrater som fokuserar den verkställande lokala nivån. Som en följd lanseras ett nätverksperspektiv som ser politiken verkställd genom interaktionerna mellan olika intressenter och nätverk (Johansson & Markhede 2004). I föreliggande studie visar sig ett nätverksperspektiv passa in på januaristormen 2005 genom att vissa berörda grupper koordinerade sig för att delta i hanteringen av krishändelsen.

Kriskommunikation och relationsarbete

Krishantering och riskkommunikation är som påpekats inledningsvis två oskiljbara fenomen. Information har en avgörande betydelse i krissituationer, hävdade redan Dynes (1970:129) i sin klassiska studie: ”Information is so crucial to the control of activities that the two tend to go hand in hand.” Det ligger i linje med kommunikationsvetenskapens uppfattning, särskilt den med ett interaktionistiskt perspektiv, att kommunikation är ett helt centralt element i organisatoriska sammanhang och i organisationslivet och att kommunikation skapar den sociala struktur som är organisationen (Putnam 1983).

Disaster /can be seen/ as a serious disorder taking place within communities and, most of all, as a disorder triggered by communication problems /.../ Hence, disaster is first of all seen as a crisis in communicating within a community – that is, as a difficulty for someone to get informed and to inform other people (GILBERT 1998:16).

Forskningen om lokala kriser med amerikanska förtecken har emellertid i märkbart liten utsträckning behandlat de kommunikativa aspekterna av krishantering. I redovisningarna av DRC-studierna ägnas dessa frågor ett tämligen begränsat intresse och utrymme med vissa undantag för mediefrågorna. Så exempelvis lyser kommunikationsaspekterna med sin frånvaro i en ny handbok om krisforskning förutom ett kapitel om system för varningsinformation (Rodriguez, Quarantelli & Dynes 2006).

På senare år har man dock på amerikansk mark börjat uppmärksamma kommunikationsproblematiken i krisforskningen, både när det gäller planering och hantering av kriser. Särskilt pr-forskare har visat stort intresse för krisaspekten, men deras intresse är huvudsakligen inriktat mot kriser i organisationer i betydelsen företag. Här har exempelvis Coombs lanserat en teori, *Situational Crisis Communication Theory* (SCCT), som närmast är en modell för skydd av organisationers rykte och image. Denna teori bygger på hypotesen att en organisations krishistoria i betydelsen dess relation och information i samband med tidigare krishändelser påverkar omvärldens uppfattning av en ny händelse, vilket som väntat verifieras när den testas. SCCT-teorin utmynnar bland annat i en lista på strategier för att skydda en organisations renommé, från fullständig avbön och korrektiva åtgärder till förnekande och attack på den anklagande (Coombs 2004; 2006).

Kommunikation är en helt central faktor för krishantering och för krisledning, hävdar samtidigt europeiska forskare. Kommunikation har kommit att bli ett primärt fokus för krisaktörer, enligt dessa iakttagare. Förmåga att initialt reagera på en inträffad krishändelse, att inhämta information i krisarbetet, ge ut information och att koordinera information är avgörande faktorer för hanterings effektiviteten. Hit hör att skapa relationer med omvärlden. Relationsfrågorna är lika viktiga som operativt beslutsfattande, där det

bland annat gäller att hantera image och de imagepåfrestningar som en kris kan medföra och där det särskilt gäller att relatera sig till nyhetsmedierna, menar 't Hart; Heyse & Boin (2001).

I krislägen avviker den organisatoriska kommunikationen på flera sätt från ordinarie förhållanden. Välkänd kunskap är att i ett sådant läge eskalerar människors informationsbehov mycket snabbt. Följden är att informationsvolymen ökar kraftigt eller exploderar med det ordval Rosenthal, Charles och 't Hart (2001:18) använder. Kommunikationskanalerna blir överbelastade, alla typer av information blandas och de kommunikativa flödena ändrar ständigt riktning, exempelvis från den berörda myndigheten till andra aktörer som blir involverade (Flodin 2000; Larsson 2001).

Forskare pekar också på kommunikationens vikt i negativ betydelsen där bristande och felaktig information liksom sammanbrott i informationssystemet i sig är en krisorsak – och en allt vanligare krisorsak. Organisationsforskarna Seeger, Sellnow & Ulmer (2005:65), som menar att nästan alla organisatoriska kriser uppvisar någon typ av kommunikativt problem, instämmer i att dålig information kan förvärra en kris: "Poor communication or reticence can intensify the magnitude of a crisis to a point where recovery is impossible." Även små fel och misstag i informationsarbetet kan innebära stora konsekvenser för krishanteringen. Fischer (1998:92) pekar särskilt på behovet av (väl fungerande) interorganisatoriska kontakter och informationsinsatser som "contributes to the effectiveness of the organizational response".

De politiska ledarna har här en synnerligen viktig och kritisk roll. Förutom förmåga att fatta beslut måste de kunna skapa förståelse och mening och få till stånd lärande (samt kunna avsluta en kris). Förståelse (sense making) innebär bland annat att kunna identifiera en kris och att definiera den, ange vad den handlar om. Meningsskapandet (meaning making) innebär



helt enkelt att informera och ge sin story. Kommunikationsförmåga är således helt centralt för krisledare: "Leaders who lack the ability to communicate cannot lead in crises" /.../, "(t)hey must excel in crisis communication", menar Boin m.fl. (2005:13, 148). Även om denna forskning främst ligger på nationell och internationell nivå har den också lokal relevans.

Inom medieområdet har de angloamerikanska studierna främst intresserat sig för mediernas bevakning (se t.ex. Quarantelli 1989; 1996). I en summering av den amerikanska forskningen på detta område konstaterar Quarantelli (1996) att de lokala medierna normalt levererar en mycket omfattande bevakning av krishändelser, att rapporteringen i hög grad bygger på traditionella källor (som de officiella krisledarna) och har ett "command-post"-perspektiv samt att medierna har dålig egen krisplanering och förberedelse för krishändelser. Däremot har krisorganisationernas och krishanterarnas relationer och kontaktformer gentemot medierna vållat begränsat internationellt forskarintresse. En allmängiltig men närmast självklar slutsats är emellertid att "The greater the cooperation between the emergency management organization and the mass media organizations, the greater the chance of an effective disaster response" (Fischer 1998:93).

Svensk krisforskning upprepar synen på kommunikationens betydelse utifrån dess studier och insamling av erfarenheter på fältet. Jämfört med speciellt den amerikanska krisforskningen är kommunikation genomgående en av de dimensioner som utforskats i svenska studier av allvarliga samhällsstörningar. Det handlar om kartläggning och analys av kommunikationen mellan involverade myndigheter och medierna, allmänheten, berörda och drabbade människor samt interorganisatoriskt mellan berörda organ och internt inom dessa.

Den lokala offentliga kommunikationen i krislägen har således dokumenterats och granskats vid flertalet av de krishändelser som inträffat under de senaste

20 åren i vårt land (se kapitel 2). Det gäller först och främst de mer allvarliga samhällsstörningarna, från de svenska följderna av kärnkraftshaveriet i Tjernoby över Estonias förlisning och förgiftningen av Halandsåsen till festlokalsbranden i Göteborg och mordet på utrikesminister Anna Lindh (se bl.a. Amnå & Nohrstedt 1987; Larsson & Nohrstedt 1996; Arvidsson 1998; Palm, 1998; Larsson & Nohrstedt 2000; Larsson 2004). Det gäller likaså många av de extrema naturhändelserna och större olyckor inom främst trafiksektorn (se t.ex. Malmström & Weibull 1995; Jarlbro, Sandberg & Palm 1997; Nord 1998; Hedman 1999; Norling 2001; Enander, Hede & Lajksjö 2005) samt även enstaka sociala och våldsrelaterade krisfall (Olausson 2005).

Bland de genomgående kunskaper som i fall efter fall utvunnits på svensk mark kan nämnas att (nyhets)medierna, knappast förvånande, är den i särklass viktigaste informationsvägen. Att ordna för väl fungerande mediekontakter i syfte att få utrymme på nyhetsplats har med andra ord prioritet i krisarbetet. Medierelationen bedöms i många fall vara väl fungerande även om det finns tydliga undantag. Medierna ger också en mycket omfattande och intensiv bevakning av snart sagt varje krisincident och nyhetsbevakningen har blivit mycket snabb i och med mediernas webbpublicering. Här kan dessutom konstateras att medierna vanligen intar en relativt okritisk hållning i krislägen, särskilt inledningsvis, förutom vid kriser som organisationen (myndigheten) själv orsakat. Vid sidan av medievägen har webbinformation på hemsidan under senare år blivit en central kanal. Telefonkontakterna blir vanligen mycket intensiva i krislägen, vilket kräver hög kapacitet och kompetens när det gäller upplysningstjänst (förutom hög teknisk växelkapacitet). En annan genomgående slutsats i den svenska fallforskningen är att den interna informationen blir lidande, då man blir alltför inriktad på att producera externt riktad information. Noteras kan vidare att

informationsfunktionen hos myndigheterna får ökad tyngd i krissituationer och därmed ofta kommer att ingå i krisledningen.

Bland de rekommendationer som forskningen utmejslar och förmedlar från fältet kan först och främst noteras insikten om att 'börja i stort', i linje med synen att organisera krisarbetet som helhet efter konceptet värsta tänkbara scenario, för att sedan anpassa sig till en eventuellt lägre "krisgrad" och mindre omfattande medieuppslutning. En tydlig erfarenhet är att genomföra tät fortlöpande pressinformation och låta medierna så nära som möjligt övervara krisledningsarbetet. Den information som sprids behöver vara snabb/tidig, fullständig, öppen, kontinuerlig och tillförlitlig (jfr t.ex. Gutteling & Wiegman 1996). En annan insikt som särskilt framträtt i samband med den nu aktuella krishändelsen januaristormen är betydelsen av krisledarnas synlighet utåt liksom av utsagornas betydelse, vad och hur man talar om krisen.

Erfarenheter och lärdomar av krisarbete – teoretisk utgångspunkt

Den internationella krisforskningen har i huvudsak befunnit sig inom en funktionalistisk vetenskaplig ansats samt en ansats om social konstruktion (se t.ex. Tierney, Lindell & Perry 2001). Den senare ansatsen innebär i korthet att (kris)kommunikation är en meningsskapande process där verkligheten förhandlas och konstrueras i lokala och komplexa situationer (Falkheimer & Heide 2006). Ämnesmässigt kan krisforskningen som vi redan sett inrangeras i två huvudsakliga perspektiv förutom ett traditionellt krigsperspektiv, ett inriktat mot sårbarhet och ett mot osäkerhet (Gilbert 1998). En rad specifika samhällsvetenskapliga teorier har vidare utnyttjats inom krisforskningen, däribland konfliktteori, balanst teori,

bytes- och förhandlingsteori, situationsteori, kaosteori och komplexitetsteori.

På det kommunikativa området gällde länge ett informations- och transmissionsperspektiv – både i praktik och forskning – som innebar att information förmedlades – top-down – från auktoriteterna till medborgarna. I dag gäller i allt högre grad ett dialogpedagogiskt perspektiv med syfte att skapa gemensam förståelse mellan deltagarna i kommunikationsprocessen.

Organisationsforskningen har sedan länge iakttagit att organisationer (och dess individer) kan lösa en uppgift på i huvudsak två sätt, rutinmässigt eller problemlösande. Definieras en situation som likartad en tidigare tillgrips vanligen rutinmetoder, men definieras situationen som ny eller saknas referenser bakåt så kan en problemlösande metod komma i fråga. Denna forskning har också konstaterat att tidigare erfarenheter är väsentliga för att både förstå omvärlden och dess förändringar och för att snabbt kunna reagera på oväntade situationer som uppstår (March & Simon 1958; March & Olsen 1989).

En utvecklad teoribildning när det gäller erfarenheter och lärdomar inom organisationslivet med relevans för ämnet krishantering och kriskommunikation är skolbildningen organisatoriskt lärande. Det organisatoriska lärandet handlar om att upptäcka och korrigera fel och brister i organisationer, med betoning på lärandet som en ständigt pågående process. Begreppet fokuserar på hur man tar till sig kunskap, utvecklar den och utnyttjar den för förändring. Det syftar också på medarbetarnas involvering i läroprocessen, på en hög grad av ansvars- och initiativtagande och på ett ledarskap som stimulerar till detta. Albinsson (1998) kopplar lärandeförmågan till förändringsviljan och menar att organisationer uppvisar olika vilja till förändring – från en inaktiv hållning där man motsätter sig förändring, över en reaktiv hållning där man anpassar sig och en mer proaktiv hållning till en interaktiv hållning där man skapar förändring.

Bakom skolbildningen organisatoriskt lärandet återfinns i främsta ledet Chris Argyris och Donald Schön. De skiljer på två numera välkända typer av lärande, *single-loop-* och *double-loop-learning* (Argyris & Schön 1978; Argyris 1999). Single-loop-lärande sker ”whenever an error is detected and corrected without questioning or altering the underlying values of the system” (Argyris 1999:68). Det handlar om rutinnässiga och repetitiva förändringar. Normerna förblir dock desamma. Dubbel-loop-lärande sker när de grundläggande normerna (”the governing variables”) och formerna omprövas och ändras. Det gäller ofta komplexa problem, men detta lärande krävs för att organisationen ska överleva på sikt, menar de två frontfigurerna för lärandeskolan.

På det kommunikativa området handlar den enkla lärandespiralen om att nå ökade färdigheter att kommunicera, medan den dubbla lärandespiralen bland annat kräver en förädlad analytisk och empatisk förmåga i förhållandet till omvärlden (Nohrstedt 2006).

Lärandets karaktär kan också beskrivas genom de tre typer av lärande som Boin m.fl. identifierar – det erfarenhetsbaserade, det förklaringsbaserade och det kompetensbaserade lärandet. Lärprocessen inbegriper enligt dessa forskare ”purposeful efforts to (re)examine, (re)assess, and (re)calibrate existing and proposed beliefs, policies, and institutional arrangements” (Boin m.fl. 2005:117f).

Inom forskarsamhället framträder skilda uppfattningar om lärandet i och av allvarliga samhällsstörningar, huruvida de ger positiva eller negativa lärandeffekter (se t.ex. Stern 1997). Å ena sidan hävdas att just sådana tillfällen verkligen ger ett lärande. En kris kan ha katalytisk effekt i betydelsen att den ”speedar” upp psykologiska och politisk/administrativa processer. Å andra sidan menar flera forskare att krishändelser kan resultera i övergeneraliseringar, försvarsställningar och förhastade reformer m.m. Dessa situationer leder ofta till intensiva och utdragna politiska

strider. Den information som insamlas i sådana lägen används snarare som politisk ammunition i stället för till att förbättra krissystemen och krishantering. Slutsatsen är att den organisatoriska lärandeteorin inte fungerar, ”the postmodern crisis is very unlikely to conform to this picture”. Kommentaren från forskarna är bister: ”The more we know about crises, the less likely we are to learn from it” (’t Hart, Heyse & Boin 2001:184). Det bör dock åter påpekas att dessa forskare avhandlar breda policykriser till skillnad från många av de mer ”konkreta” krisfall som undersöks i denna studie.

Historisk analogi (*historical analogy*) är ett annat perspektiv som bättre speglar dessa skilda effekter, menar Brändström, Bynander & ’t Hart (2004). Med historisk analogi menas att politik- och policyaktörer tar tillvara sina minnesbilder – eller erfarenheter – i hanteringen av aktuella kriser. Frågan är hur och varför de använder sig av dessa erfarenheter och om dessa har utvecklande eller begränsande verkan. Forskarna utkristalliserar ett antal analogityper, nämligen att de historiska återkopplingarna fungerar som *filter* som ger en mall eller ett schema för hur kriser kan hanteras, *läromästare* i linje med lärdomstänkandet, *instängsling* som begränsar ”sense-making and political space”, *blinda fläckar* med missade eller förbisedda kunskaper, *vapen* som används som politisk argumentering/påverkan och slutligen som *trauma* med fokus på särskilt uppskakande episoder. Forskarnas mindre oväntade slutsatser, som formuleras som hypoteser för framtida forskning, är att sannolikheten för att tillgodogöra sig kunskaper från gamla kriser är större ju närmare i tiden den inträffat, ju mer personlig erfarenhet man har av den, ju större psykologisk ”kraft” den haft och ju mer likartade förhållandena är jämfört med de nuvarande, dvs. att den aktuella händelsen och dess krishantering liknar den tidigare (Brändström, Bynander & ’t Hart 2004).

Som avrundning och sammanfattning på lärandeproblematiken menar Lagadec att "simply drawing on experience is not enough". Det räcker inte med att ta tillvara krisaktörers upplevelser av enskilda fall – man riskerar då att hamna i den mer eller mindre anekdotiska "slagfälts"-fällan, medan det krävs systematiska samlade analyser och beaktande av alla krishändelserns komplexa förhållanden och det faktum att en ny kris alltid konfronteras med nya utmaningar (Lagadec 1993:xxiii).

4. LOKAL KRISHANTERING OCH KRISKOMMUNIKATION VID FLODVÅGS- OCH STORMHÄNDELSENA

DETTA KAPITEL REDOVISAR den regionala och lokala krishanteringen och kriskommunikationen i Sverige i samband med flodvågskatastrofen och januaristormen julen och nyåret 2004/2005. De framstår som två av de större allvarliga samhällsstörningarna under de senaste 20 åren, men helt av olika karaktär, den ena med nationell och internationell verkan, den andra med katastrofprägel på det lokala planet.

De två aktuella krishändelserna presenteras kronologiskt, först konsekvenserna av flodvågskatastrofen och därefter januaristormen (som fick namnet Gudrun). Inledningsvis beskrivs kortfattat själva krishändelserna samt de lokala myndigheternas krisplanering. Redovisningen av krisarbetet är sedan uppdelad i områdena krishantering och kriskommunikation. När det gäller flodvågskatastrofen eller tsunamin presenteras detta arbete i ordningen storstad (Göteborg), Smålandskommunerna och övriga undersökta kommuner. När det gäller januaristormen (som uteslutande berör Småland med omnejd) redovisas först det länsvisa och lokala krisarbetet samlat, eftersom det till sina former är tämligen likartat, varpå vissa nedslag sker i respektive län och kommun. Presentationen av delen krishantering hålls relativt kort; utförliga redovisningar av stormhändelsen finns i kommunernas och länsstyrelsernas rapporter till krisberedskapsmyndigheten och regeringen (se t.ex. Länsstyrelsen Kronoberg 2005; Länsstyrelsen i Jönköpings län 2005). Krisarbete är en samlad term för krishantering och kriskommunikation.

Krishändelserna

Flodvågskatastrofen

Klockan 00.57–59 GMT den 26 december uppstår en jordbävning i havsbotten i Andamansjön i Indiska oceanen nära Aceh i Indonesien. Jordbävningen uppmäter 9.0 på Richterskalan. Klockan 01.10 GMT sköljer den flodvåg som följer av jordbävningen in över den indonesiska kusten. Det är tidig morgon i Banda Aceh. En dryg timme senare drabbas kustområdena på Sri Lanka. Klockan 02.45 GMT, cirka 10.00 lokal tid, drar sig havet vid Thailands stränder och turistorten Phuket tillbaka innan vågen sköljer in. Vågen når en höjd på upp till tio meter, ödelägger vad som kommer i dess väg och når flera kilometer upp på land i vissa drabbade områden.

Ett första TT-meddelande utkommer på svensk mark klockan 03.35. Sveriges Radio/Ekot informerar klockan 04.00 om tusentals drabbade. Första tv-nyheten återfinns hos TV4 klockan 11.49. På Aftonbladets nyhetswebb har då nyheten funnits ett par timmar (Odén, Ghersetti & Wallin 2005).

Flodvågskatastrofen i Sydostasien krävde omkring 250 000 liv. Av dessa var 525 (identifierade) svenskar till vilket kommer cirka 1 500 skadade från vårt land (SOU 2005:104). De omkomna kom från hela landet, men en dryg tredjedel var hemmahörande i Storstockholmsområdet och en tiondel i Göteborgsområdet. Ett långvarigt identifieringsarbete vidtog i Thailand, som hyste flertalet drabbade svenskar, och omkomna personer sändes hem under hela 2005. Kommuner och landsting/sjukhus anordnade oli-

ka former av mottagande och stöd till skadade och drabbade personer liksom för familjer och anhöriga. I många kommuner utanför storstäderna var dock antalet drabbade litet. Krishanteringens på central nivå medförde problem vid vissa departement (främst statsrådsberedningen och UD) och har senare ifrågasatts på ett flertal punkter (SOU 2005:104).

Januaristormen/orkanen 2005

Mellan den 7 och den 8 januari 2005 växer ett mycket djupt lågtryck in mot Sverige. Under förmiddagen den 8 januari (lördag) börjar det blåsa kraftigt i framför allt Sydsverige och vindarna når stormstyrka på eftermiddagen. Stormen kulminerar på kvällen klockan 18–22 med vindar på 30 sekundmeter och på flera håll orkanbyar (i kusttrakterna uppmäts över 40 m/s). Under förmiddagen den 9 januari (söndag) bedarrar den. Värst drabbas sydöstra Halland, sydvästra och mellersta Småland samt delar av norra Skåne och Blekinge. Kommunerna Hylte, Ljungby, Alvesta och Växjö drabbas allra värst (SMHI 2005).

Cirka 75 miljoner kubikmeter skog eller runt 250 miljoner träd faller i stormen/orkanen, tre gånger så mycket som vid den dittills värsta stormen 1969. I det värst drabbade länet, Kronoberg, försvinner 18 procent av hela virkesförrådet. Det är framför allt gran-skog som slås ut och särskilt äldre skog (www.skogsstyrelsen.se). Nio personer mister livet under stormdygnet.

Väg- och tågtrafiken lamsläs. Huvudvägarna röjs relativt snabbt, men många andra vägar är oframkomliga under lång tid. Tågtrafiken är nedlagd i närmare två veckor och södra stambanans dubbelspår kommer inte i drift förrän efter 25 dagar (KBM 2005).

Stormen orsakar ett omfattande bortfall av el och telefoni. En halv miljon elkunder drabbas av avbrott; den statliga energimyndigheten uppskattar till och med att närmare trekvarts miljon elkunder är utan ström i akutfasen. De permanentboende som drab-

bas värst är utan ström i närmare 40 dygn. Omkring 30 000 kilometer elledning skadas. En kvarts miljon abonnenter blir utan telefon i stormen. Utslagningen av telefoner och mobiltelefoner blir också ett stort problem i krisarbetet. Framkomligheten på nödnumret 112 är begränsad under stormdygnet och vissa perioder är numret utslaget. Lantbrukare och många småföretag drabbas av betydande problem, både direkt genom el- och telebortfallet och på sikt genom skogsförlusten (KBM 2005; www.eon.se).

Myndigheternas krisplaner och krisplanering

Det största flertalet av undersökta kommuner har en krisplan vid tiden för flodvågskatastrofen och stormen. I vissa fall har man också en särskild informationsplan, medan det vanliga är att informationsfrågorna ingår och regleras i krisplanen (som kan ha flera olika namn).

Krisplanen används i olika hög grad vid de aktuella krishändelserna. På en del orter uppger man sig ha följt planen mer eller mindre fullständigt, medan man på andra platser använde sig av planen ”som en stomme” som implementeras i ”tillämpliga delar” utifrån omständigheterna vid dessa krissituationer.

Planerna kan se olika ut till form och omfattning. Så exempelvis har Växjö kommun en relativt ingående krisplan med detaljerade uppgifter för de olika funktionärerna. Andra är mer översiktliga, av den typ som Göteborg använde sig av vid den förödande branden i en festlokal för ungdomar 1998 (se Larsson & Nohrstedt 2000).

När det gäller de kommuner och länsorgan i Småland som främst utsattes för januaristormen hade alla en krisplan utom en kommun. Några av dessa krisplaner var aktuella och relativt nyligen antagna eller reviderade. Andra var av äldre datum och uppfattas som



mindre relevanta och delvis överspelade efter de kris-händelser som man varit med om under senare år:

Händelserna på senare år har drastiskt accentuerat att vi måste skärpa planen och ha en aktuell plan // I en liten kommun, där alla känner varandra, har en del gått på improvisation, man har vetat vem man ska rycka i. Men nu har vi sett att sådant här händer regelbundet och då måste vi ha rutiner och struktur – det har vi lärt oss (KOMMUNDIREKTÖR, HYLTE).

Planen är från 1994 och den ska skrivas om. Den är gjord efter erfarenheter av övningar – och övningar är en sak och verklighet en annan sak. Nu har vi lärt // att man måste få ihop organisationen, man kan inte sätta en kommunledning i ett rum och en samordningsgrupp i ett annat rum och en informationscentral i ett tredje (KOMMUNDIREKTÖR, VÄRNAMO).

I en av kommunerna saknas krisplan. ”Vår plan/ är inte antagen men vi har den i koncept och vi har levt efter den i två eller tre år och det fungerar bra” (Kommundirektör). Orsaken till att den inte är fastlagd förefaller vara olika mening om vitsen med en plan i förhållande till att öva och skaffa erfarenhet på det sättet. En krishanterare i en annan kommun erkänner i efterhand att man där visserligen har en plan, men vid de aktuella krishändelserna ”gick vi inte efter några planverk utan vi gick på intuition”. I den minsta kommunen i studien, Emmaboda, finns en ny plan, men man nyttjade bara delar av den och avstod från att samla en stab varför funktionärerna arbetade från ordinarie arbetsplatser. ”Det var nog till nackdel att vi inte anpassade oss mer efter förutsättningarna, // då hade man kunnat staba upp dem /funktionärerna/ så de bara hade en uppgift (Säkerhetsansvarig).

En genomgående syn är att planerna måste tillåta flexibilitet och ge utrymme för situationsanpassning. När det gäller den aktuella stormhändelsen konstateras således i efterhand att krisarbetet kan karakterise-

ras som ”improvisation baserad på tidigare planering” för att citera utvärderingen hos en av länsstyrelserna (Länsstyrelsen i Kronoberg 2000:23).

Planer har ett visst värde, man har en strukturering och får tänka sig in i händelser. Men att tro att planerna löser allting och slaviskt kan följas, det kommer nog aldrig att inträffa, utan allt som händer blir varianter – eller någonting som vi överhuvudtaget aldrig planerat för. Det har vi ju upplevt ett par gånger nu (SÄKERHETSCHIEF, KRONOBERGS LANDSTING).

Varje kris har sin egenart, så man måste värdera situationen varje gång // Det är väldigt viktigt att vara flexibel, inte bara i ledningsgruppen utan också i informationsuppsättningen (KOMMUNCHEF, ARVIKA).

Flodvågskatastrofen

Krishantering storstad

Göteborg var en av de orter som drabbades hårdast av flodvågskatastrofen i och med att 32 kommuninvånare omkom. Men detta faktum blev bekant först efter ett stort antal dagar, här liksom i övriga riket. Krishantering fick utgå från denna osäkerhetsfaktor, vilket innebar att man – i linje med etablerad krislärdom – inriktade sig på en allvarig scenbild och etablerade förhållandevis betydande resurser för stöd- och arbete.

Någon formell krisledningsnämnd inrättas inte och den regionala krisstaben sammankallas inte till ledningscentralen (jämför t.ex. Göteborgsbranden 1998). En stabsfunktion inrättas i stället vid säkerhets- och beredskapsenheten på stadskansliet.

Kommunledningen ger de 21 stadsdelarna i uppdrag att starta sina lokala krisgrupper dagen efter katastrofen. Flertalet stadsdelar startar därmed sina Posom-grupper på måndagen (27 december). Dessutom bistår Göteborgs stad med mottagningspersonal

på Landvetters flygplats när tsunamidrabbade börjar anlända hem. Sjukhus som förväntas ta emot skadade resenärer aktiveras också stödverksamhet.

För att ta ett exempel – stadsdelen Centrum – så öppnar man där en samtalsjour genom Posom-gruppen som är tillgänglig dygnet runt. När listorna över drabbade successivt kommer ringer man upp dem som tillhörde stadsdelen för att informera om vilken hjälp som erbjuds. Tre grupper fokuseras när man analyserar behovet av stöd – förutom stadsdelens invånare i allmänhet gäller det givetvis dem som drabbats direkt av händelsen men man försöker också få grepp om det bland dessa finns skolelever och egen kommunal personal. Inför skolstarten planeras och genomförs särskilda stödaktiviteter för drabbade elever.

Den kapacitet för stödinsatser som initierades i stadsdelarna blev dock bara utnyttjad i mindre grad. ”Vi kunde snabbt se att vi inte behövde den, men den fanns i beredskap – vi trodde nog på fler förfrågningar men det kom inte så många” (Informatör, stadskansliet).

Information om stödverksamheten med uppgifter om telefonnummer och lokalisering sprids på måndagen via hemsidan, annonsering och genom pressmeddelande. En presskonferens hålls efter ett par dagar, ytterligare en efter två veckor. ”Presskonferensen är ett sätt att hålla ihop och ge samma information, och att det är den information som gäller”, menar informatören, men problemet var att man fortfarande efter två veckor saknade exakta uppgifter om skadeläget:

Vi hade ju ingenting att säga i början, vi kunde inte ens svara på hur många som var döda, ett tag var det 100 döda /i Göteborg/ från säkra källor, och det blev ett mantra. Det blev stor frustration i medierna, som ökade i takt med att vi inte kunde säga något (Informatör).

Efter drygt två månader, i mitten av mars, samordnas stadsdelarnas stödinsatser. Ett antal återkommande möten anordnas, uppdelade på de som drabbats

själva och de anhöriga utifrån tanken att besökarna hade olika behov. Mötesverksamheten samordnas med Svenska kyrkan, frivilligorganisationer, anhörigföreningar och en självhjälpsgrupp. En särskild samordningsgrupp inrättas mellan dessa olika intressenter, en samverkan som fortsatt att fungera efter krisperioden. Senare, under sommaren och hösten, arrangeras ytterligare några öppna hus i församlingshemmet i Majorna tillsammans med kyrkan med bland annat bildvisning och föreläsningar om praktisk krishantering.

Krishantering Smålandskommunerna

I de undersökta kommunerna i Småland är krisarbetet i samband med tsunamin likartat. Genomgående aktiveras Posom-gruppen, med undantag av den minsta kommunen (utan några drabbade invånare), där gruppen enbart ställs ”i stand-by-läge”. I ett par kommuner startas ett krislednings- och stabsarbete, men denna verksamhet kommer att ligga på en förhållandevis måttlig nivå, då man på de flesta håll efter ett par dagar inser att orten och bygden enbart drabbats i mindre grad, med som högst några omkomna.

Information om vad som hänt i Sydostasien når de lokala och regionala krisaktörerna via mediernas rapportering, med början under annandagen (26 december). Informationschefen på länsstyrelsen i Kronobergs län, som för dagen är vakthavande, nås exempelvis av ett flashtelegram och kontaktar försvarsdirektören, men de ser ingen anledning att agera direkt. Det är först under måndagen som medierapporteringen genom främst tv ger insikt om att det inträffade kan ha konsekvenser för den egna domänen. Samtidigt upplever man brist på information och besked från det nationella planet, man ”fick ingen som helst vägledning från några centrala myndigheter”, enligt en av krisaktörerna.

Initiativ att sätta i gång den psykosociala verksamheten tas i flertalet fall av socialtjänsten eller Posom-

grupperna själva. I ett fall är det en räddningschef, som för tillfället är samordnad räddningschef i beredskap för länet (i detta fall Jönköpings län), som signalerar till Posom, något som senare kritiserar av kommundirektören som menar att denna signal borde ha sänts till krisledningen i stället.

Senare på måndag förmiddag (27 december) har kommunerna överlag satt i gång någon form av krishantering. Då har Räddningsverket faxat information med rekommendation om lokala åtgärder eftersom många svenskar befarades ha blivit drabbade av flodvågen i speciellt Thailand. I Kronobergs län går även SOS Alarm ut med en uppmaning till kommunerna att påbörja krisarbete.

Posom-grupperna etablerar sig vanligen i kommunhuset eller i socialförvaltningens lokaler. Dessa grupper fungerar både som ledning för det psykosociala arbetet och som fälttjänst – de lokala stödgrupper som finns i vissa av kommunerna aktiverades aldrig. I ett fall (Ljungby) sammanställs en ny Posom-gruppering då den tidigare organiseringen på området ansågs bristfällig.

I Växjö formeras en krisstab, men krisaktörerna tar inte i anspråk den lokal som finns planerad för krisledning, det var inte något ”så skarpt läge” som en av dem uttrycker det. Ett kriscentrum för drabbade och anhöriga etableras dock i ett församlingshem som öppnar på onsdagen, med i första hand psykologer och sjukvårdsexpertis. Kriscentret uppges ha tagit emot relativt många samtal från främst anhöriga utan att bli överbelastat. Tillströmningen är inte större än att ledningen avstår från att kalla in ytterligare resurser i form av exempelvis frivilligorganisationer. Ett flertal enskilda personer av typ psykologer erbjuder hjälp, men de behöver inte heller tas i anspråk.

När tsunamiöffren efter ett antal dagar börjar återvända hem åker stabs- och Posom-funktionärer ut till flygplatsen inför varje flygankomst för att ta emot dem. De flesta resenärerna avböjer hjälp men en del

av dem återkommer till kriscentret, efter att ha varit hemma och packat upp.

Irritationen över bristen på besked och information från centralt håll fortsätter under mellandagarna. Särskilt listorna över drabbade hemvändande personer och vilka flyg de skulle anlända med upplevs som felaktiga och motsägelsefulla. För polisen innebär hanteringen av listorna stora problem både i meningen att tolka dem och vilka insatser som skulle göras med anledning av dem. ”Informationen var dålig, vi fick flightlistor som visade sig omöjliga att tyda”, säger en aktör med instämmande av andra:

Det var mindre bra information till oss. Ena dan skulle det komma det ena planet efter det andra, nästa dag skulle det inte vara så många /drabbade/ men de kom ändå. Vi visste inte vad vi hade att vänta utan fick jobba lite på känn. Så i början var det oklart hur vi skulle hantera /situationen/, med kontraorder och liknande (STABSLEDARE, VÄXJÖ).

Listorna var ju inte bra, det var ju snudd på katastrof // Det upptäcktes dubbelnamn och när man började checka så fanns där personer som redan kommit hem. Det hände ju saker hela tiden med listorna så det var väldigt svårt att följa utvecklingen (INFORMATÖR, LÄNSSTYRELSEN).

Krishanteringen i samband med flodvågskatastrofen blir mindre intensiv och omfattande i de flesta småländska kommuner än vad man initialt räknat med, beroende på få omkomna och få personer som behöver stöd och vård.

Vi hade ju faktiskt gått upp i för hög beredskap, som alla andra landsting, vi väntade på patienter, och fick några, men det var inte alls vad vi förväntat oss (SÄKERHETSANSVARIG, LANDSTINGET KRONOBERG).

Men krisarbetet runt flodvågskatastrofen – där krislednings- och stabsgrupper, Posom-grupper och informationssystemen aktiverats – innebär att ”man är på fötter” när stormen drar in över Sydsverige den 8



januari. ”Vi gick hem den 7 och tyckte att vi gjort vår insats, för att ett dygn senare öppna upp organisationen igen, vi var ju varmkörda och mentalt inne /i krisarbete/”, säger en av krisfunktionärerna. Flera uttrycker det som att flodvågskatastrofen var en ”nyttig övning och genomkörare” inför vad som komma skulle.

Kommunikationsinsatserna i Småland vid tsunamin

Ett stort medialt intresse uppstår kring de lokala följderna av flodvågskatastrofen, främst kring frågan om hur många och vilka som drabbats i respektive län och kommun. Detta intresse är främst riktat mot polisen och sjukhusen, men dessa har till en början samma problem att ge adekvata upplysningar som länsstyrelse och kommuner. Sjukhusen kan dock berätta att man frilägger avdelningar för att ta emot drabbade – en åtgärd som snart visar sig onödig på grund av det relativt begränsade antal fall som anländer och behöver vård.

Kronobergs län aktiverar sitt KrisSam-system på tisdagen. Det är ett samlat nätbaserat informationsdatasystem för alla myndigheter där varje organ har en eller flera s.k. kommunikatörer som lägger in uppgifter och besvarar frågor på ett särskilt 077-nummer och där en redaktör samordnar och strukturerar materialet. I den aktuella situationen blir det länsstyrelsen som tar hand om redaktörsrollen med informationschefen i spetsen. Genom KrisSam förmedlas listorna över omkomna och skadade till de lokala myndigheterna, med de problem som följde med de bristfälliga uppgifterna. Trycket på KrisSam är emellertid måttligt vid tsunamihändelsen.

Kommunerna informerar genom hemsidorna, som blir den dominerande informationskanalen. Den största studerade Smålandskommunen, Växjö, skriver pressmeddelande, annonserar om öppettider och te-

lefonnummer för kriscentret samt går ut till radions regionala trafik- och serviceupplysning.

I stora drag anser intervjuade krisaktörer att man (lokala och regionala myndigheter) hanterat flodvågskatastrofen på ett klart godtagbart sätt. På de flesta håll var det dock en relativt lätthanterlig krisverksamhet eftersom omfattningen, i betydelsen att antalet drabbade människor i respektive kommun var begränsat. Jämförelsen med hur denna krisfråga sköttes på riksplanet ligger nära till hands för de lokala funktionärerna:

Många led med statsmaktens inkompetens. Vi är ju inte jätteduktiga på det här i kommunen, men faktum är att vi över en gång om året, och vi har någon som kan trycka på knappen, någon med beslutsbefogenheter. Stabschefen är ju chefernas chef här och kan gå in över alla andra chefer och alla anställda (INFORMATÖR, VÄXJÖ).

Krishantering och -kommunikation i övriga kommuner

Kommunernas krishantering och kriskommunikation i samband med flodvågskatastrofen är förhållandevis likartade och uppvisar utanför de hårt utsatta storstadsområdena bara marginella skillnader. Insatserna är i stort sett desamma oavsett om man drabbats av omkomna och skadade semesterresenärer eller undslupit sådana konsekvenser.

En genomgående upplevelse och grund för det relativt unisona handlandet är att de enskilda kommunerna inledningsvis saknar uppgifter om i vilken grad och hur man drabbats, en osäkerhet som består under inte bara de första dagarna utan i ett par veckor. Därför drar man överlag i gång sin psykosociala stödverksamhet, förutom att krisledningsgrupperna sammanfattas på åtminstone tjänstemannanivå.

Problemet var ju svårigheten att få information från våra egna myndigheter. Det var en oerhörd förvirring med motstridiga besked under resans gång (KOMMUNCHEF, ARVIKA).

För att börja med de undersökta kommuner som senare visade sig förskonade från förlorade invånare – Arvika, Båstad och Kävlinge – så sätter man här i gång sin Posom-verksamhet och sina stödgrupper. Posom-representanter träffar hemvändande Thailandresenärer, möter i Kävlinges fall upp dem på flygplatsen och genomför senare uppsamlingsmöten på vissa orter. Telefonväxlarna förstärks och på några platser införs särskilda telefonnummer. Information läggs ut om läget – så långt man har uppgifter för den egna kommunen – och om hur berörda personer kan få hjälp, på hemsidan och genom annonsering samt givetvis via nyhetsmedierna. Presskontakterna hålls på bilateral nivå utan samlade presskonferenser då situationen för den enskilda kommunen bedöms som mindre alarmerande.

Vi aktiverade ledningsgrupp, krisgrupp och startade rutiner för löpande information internt och externt. Till följd av svårigheterna att få information från centrala myndigheter hade vi en hög beredskapsnivå under en relativt lång period // Vår erfarenhet från våra olika kriser visar att det finns starka skäl att starta med en hög beredskapsnivå från allra första början för att därefter trappa ned om det visar sig att behovet är begränsat, det är mycket bättre än det omvända förhållandet (KOMMUNCHEF, ARVIKA, E-BREV 06-06-30).

Sociala /enheten/ drog i gång direkt med Posom-grupper och gick ut med annonser om vart man skulle ringa. Vi hade tidig beredskap om det skulle visa sig att vi var drabbade. Vi har en hög krismedvetenhet sedan inte minst Hallandsåsen, tycker jag (KOMMUNSEKRETERARE, BÅSTAD)

För Lindesbergs del börjar krisarbetet med att SOS Alarm kontaktar kommunen på måndagen (27 december) för att kolla upp aktuella telefonnummer. Posomgruppen aktiveras och stödgrupperna i småorterna informeras, men de träder inte i tjänst. Kyrkan håller öppet i församlingshemmet (prästen ingår i Posom). Kontakt tas med sjukhuset om att vara beredd på att ta emot patienter som kommer från katastrofområdet (kommunen visar sig senare ha drabbats av förlusten av två personer). Den kommunala ledningsgruppen, med förvaltnings-, social- och räddningschef träffas sedan regelbundet dagligen i den förberedda stabslokalen, i nära kontakt med Posomgruppen. Man håller löpande kontakt med bland andra länsstyrelsen. Posomgruppen är väl inkörd efter Estonia och flera sociala kriser (mordfall) på orten:

Vi visste inte så mycket men planerade ändå för sådant som skulle kunna komma och tänkte in olika scenarier, även praktiska saker som till exempel "vad händer om folk inte har pengar och inga husnycklar". Vi jobbade väldigt tätt i vår lokal som vi gjorde i ordning med utrustning. Vi inrättade jourssystem och förberedde oss på att det skulle kunna vara ett antal härifrån (ENHETSCHEF, SOCIALTJÄNSTEN).

Annonsering och hemsidan blir som i många andra kommuner vanliga informationskanaler. Efter en dryg vecka skickar man postledes ett kort till varje resenär och familj som funnits med på listorna med erbjudande om samtal i grupp. Två veckor efter katastrofen ordnar man en samling i församlingshemmet för alla som varit i Thailand. Mediekontakterna är enbart bilaterala; man avstår från att organisera några pressmöten. Ett stort kommunikativt problem gäller den intensiva e-posttrafiken, från både allmänheten men framför allt från myndigheter, som landar på en rad olika adresser. Det var enligt flera av krisaktörerna ett "fruktansvärt flöde" av e-brev, varför de ser som ett behov att söka skapa ett mer samlat och enhetligt e-postsystem för framtida krissituationer:

Alla mejl som kom kors och tvärs var väldigt förvirrade, från berörda människor men också från olika myndigheter som ibland var motsägande (FÖRVALTNINGSCHEF).

Av de övriga undersökta kommunerna drabbas Borlänge och Gävle hårdast. I Borlänge inleds Posom-arbetet dagen efter julhelgen. Denna verksamhet innebär inledningsvis att man söker kartlägga gruppen lokala Thailandsresenärer, där alla kontaktas vid flera tillfällen, med hjälp av ett 50-tal stödpersoner inom Posom-funktionen. Skolor med drabbade elever planerar särskild individuell mottagning vid skolstarten.

Posom startade direkt – egentligen går Posom i gång så fort jag vet att något hänt och jag tar det första samtalet / till stödpersonal/ (KANSLICHEF, DÅ SOCIALCHEF).

De särskilda åtgärder som vidtas gentemot de direkt berörda – för Borlänges del omkommer och försvinner sex personer varav en hel lärarfamilj – innebär stödsamtal och inbjudan till två möten. Samtalen sker genom kyrkans försorg. Det första mötet hålls kort efter helgerna och samlar ett drygt 20-tal personer, och i mars genomförs det andra där färre personer, främst anhöriga, deltar. En minnesceremoni genomförs också (8 januari):

Minnesceremonin beslöts nog efter yttre påtryckningar. Alla hade upprörts och behövde någonstans att gå för att manifestera sin allmänna sorg – många kände någon som varit i Thailand vid tillfället (KOMMUNDIREKTÖR).

En annan tidig åtgärd är att höja beredskapen centralt genom att kalla in administrativ personal. En informell krisledningsgrupp formeras som sedan har telefonmöten en gång om dagen. När det gäller kommunikativa insatser införs specifik pressinformation på en bestämd tid varje dag. ”Det blev så stor uppmärksamhet så det var lika bra att samla ihop pressen regelbundet på detta sätt” (Kommundirektör).

Gävle drabbas av fem omkomna kommuninvånare i Thailand. Kommunen inleder sin psykosociala verksamhet ett par dagar efter själva katastrofhändelsen genom att de fem geografiska stödgrupperna aktiveras. Centralt inrättas aldrig någon ledningsgrupp, då det inte bedömdes behövt, utan krisarbetet leds av några tjänstemän som håller den politiska ledningen informerad.

/Besked om/ tsunamin kom först via nyheterna, och det var ju väldigt oklart vad det var för någonting / / Vi visste inte vad vi rustade för, vi hade inte en susning om det var noll, en eller tusen Gävlebor som drabbats. Så det gjorde att vi fick rusta oss mycket utifall /det gällde många/. Det tog i princip ett par veckor innan vi fått klart för oss hur det såg ut (ENHETSCHEF, SOCIALTJÄNSTEN).

Posom-grupperna är i funktion dygnet runt över nyårs- och trettondagshelgerna, varefter man övergår till telefonjour fram till mitten av januari. Ett antal släktingar och andra anhöriga uppges ha besökt någon av grupperna, men de som var direkt berörda av flodvågskatastrofen avstår; däremot deltar några av dem i stödsamtal i landstingsregi och hos kyrkan.

När det gällde kommunikationshanteringen utnyttjades främst hemsidan och intranätet med länkar till andra myndigheter, eftersom man stod inför problemet att det inte fanns så mycket egen information att ge:

Vår stora akilleshäla var informationsflödet – vi var helt beroende av massmedierna, vi hade ingen hjälp av staten. / Kontakterna med/ medierna var oproblematiske, men med anhöriga var det ett ”problem” för de kom inte fram hos UD och kunde oftast inte få hjälp av resebyråerna som ju blev nerringda. Så många ringde /oss/ men vi kunde inte ge mer svar än de (ENHETSCHEF, SOCIALTJÄNSTEN).

Januaristormen 2005

Januaristormen Gudrun 2005 drabbar uteslutande Sydsverige (Jönköpings, Kronobergs och delar av Kalmar län samt sydöstra Älvsborgs län, östra Halland, norra Skåne och delar av Blekinge). Övriga delar av landet drabbas knappast eller inte alls. I de kommuner som undersökts i denna studie utanför detta område föranleder stormen därför inget krisarbete, även om räddningstjänsterna i vanlig ordning håller sig informerade och uppmärksamma på väderutvecklingen. Det innebär på flera orter att räddningschef i beredskap håller kommunchefen informerad men några ytterligare åtgärder vidtas inte.

Göteborg avviker dock i viss mån från denna bild av att ha undkommit stormen utanför Sydsverige. Här sätts den regionala krisorganisationen i gång och krisledningen samlas på Gårda brandstation, utifrån de signaler som man där får från SMHI om den annalkande stormen. En presskonferens genomförs också. Men när det visar sig att Göteborg ligger utanför stormområdet så inhiberas krisarbetet (däremot drabbas grannkommunen Härryda).

Krishantering

Januaristormen 2005 drar in över Sverige under lördagen den 8 januari. SMHI varnar redan under fredagen för mycket hårda vindar och höga vattenflöden för västra Götaland. I flera kommuner liksom på länsstyrelsen i Kronoberg dryftas uppgifterna kort men ännu är det bara ett oväder vilket som helst som är i annalkande. Strax före midnatt sänds en vädervarning till räddningstjänsterna (via SOS Alarm).

Vi noterade varningen som förstärktes på lördagen. Därefter tog vi kontakt med vissa organisationer för att olja upp dem, Vägverket, och försökte nå Sydkraft. Vi förberedde oss på träd över vägar, men vi var inte beredda på stora elav-

brott, inte teleavbrott heller, så långt tänkte vi inte (RÄDDNINGSLIEDARE, GISLAVED).

Stormen når kommunerna på sydsvenska höglandets västsida vid lunchtid på lördagen. Vindarna tilltar under eftermiddagen och kulminerar efter 16-tiden. Ett par timmar senare upprepas detta i de östliga Smålandskommunerna. Någon timme efter midnatt är blåsten över, ”det blir kav lugnt och rätt spöklikt”, säger räddningsledaren ovan.

Sett till riket som helhet är det vanligen räddningschef i beredskap som tar initiativ till samordning mellan de lokala organen och kontakt med kommunledningen (KBM 2005), förutom att beordra insatser i den egna regionen. I flera av de undersökta kommunerna tar även kommunledningen initiativ till krishantering och sammandragning av berörda enheter.

Räddningstjänsterna går i gång med röjning av vägar, tillsammans med Vägverket och dess entreprenörer. Men fram på kvällen tvingas man överlag att ställa in röjningsarbetet, det anses för farligt då det faller för mycket träd över manskäp och fordon som fastnar mellan fallvirket. Endast nödvändiga ambulanstransporter utförs, som i Växjö där skogshuggare ibland medföljer. På flera av orterna upprättas redan på lördagskvällen kontakt och samordning med socialtjänsten, där hemtjänsten behöver hjälp att nå de behövande äldre. Flera hemtjänstteam fastnar i byarna och får övernatta i stugorna.

Ledningsarbetet formeras på söndagen, i flertalet fall med stab hos räddningstjänsten där berörda förvaltningschefer ingår liksom den politiska kommunledningen. Tre av de studerade kommunerna – Hylte, Växjö och Emmaboda – beslutar att inrätta krisledningsnämnd. I Värnamo, Ljungby och Gislaved utgör presidium/arbetsutskott politisk ledning över en lednings- eller stabsgrupp. ”Vi gick aldrig över i krisledningsnämnd, men i praktiken var det så” (Kommunalråd Ljungby). Ledningsaktörerna har ännu svårt att få



grepp om stormens följder, men under söndagen börjar man inse skogs- och nätskadornas omfattning.

På söndagen återupptas röjningsarbetet med hjälp av hemvärn och enskilda med tillgång till skogsskördare och andra maskiner. LRF deltar här som dirigent utifrån sitt nätverk av skogsägare. Röjningsarbetet är mycket riskabelt och flera huggare skadas. Inför skolstarten följande dag läggs skoldriften om i de flesta kommuner, där vissa skolor hålls stängda medan skolbarnen på andra håll bussas till skolor som har ström. Hemtjänsten organiseras om efter omständigheterna. Transporter ordnas för vårdbehövande och snart också för fraktning av vatten, livsmedel och andra nödvändiga förnödenheter. Värmeaggregat körs ut till hushåll utan el. Hemvärn och värnpliktiga förband träder här in som transportörer och deltar även i den uppsökande verksamheten av äldre, där man skannar av hela bygden och besöker exempelvis alla över 70 år för att se till dem. I städer och tätorter öppnas värmeugor med hygienfaciliteter i skolor, fritidsgårdar och församlingshem. I flera kommuner ordnas bostadsförmedling och logimöjligheter för dem som inte kan nå sina hem, men efterfrågan på sådan service visar sig överlag vara begränsad.

Det stora problemet är därefter el- och telebortfallet. I de mest drabbade kommunerna är 50–70 procent av hushållen utan el. Behov finns att få med Sydkraft och Telia i ledningsarbetet, men det misslyckas till en början; Sydkraft ansluter dock efter några dagar. ”När Sydkraft väl förstod att de var tvungna att vara med i krisarbetet så skötte de sig på ett alldeles utomordentligt” (Räddningschef, Värnamo). Däremot visar sig Telia (TeliaSonera) ointresserad av att delta i arbetet och krisledningarna upplever stora svårigheter att få kontakt med företaget. I vissa fall får man över huvud taget ingen fungerande kontakt. Irritationen och kritiken över Telias hållning är massiv från intervjuade krisfunktionärer: ”Telia deltog genom att vara frånvarande helt och hållet, /deras/ agerande i krisan-

teringen var under all kritik”, säger en räddningschef sarkastiskt. El- och telebortfallet kommer att pågå i flera veckor, upp till sex veckor, och gör att januaristormen 2005 blir en långvarig krishändelse ...

Att elsystemet är utslaget innebär ett omfattande arbete att skapa elförsörjning med hjälp av reservkraftverk. Mobila aggregat av olika storlek anskaffas från militära förråd, kraftnätsföretagen (liksom förråd inom socialstyrelsen) och elföretagen låter transportera en rad stora elverk från kontinenten till Småland. Bara till Växjö kommun dirigeras 180 stora 2– 5 tons kraftverk förutom att man införskaffar en mängd mindre reservverk. Mest akut är det för de mjölkgårdar som inte har egna reservverk, men det är även besvärligt för hushållen då många av dem varken har värme eller vatten. Utplaceringen av elverken sker efter en metod med så kallad ö-drift, att verken dirigeras till ställen där den finns en ansamling av hushåll, gårdar och småföretag. Länsstyrelsen (Kronoberg) fördelar reservverken medan kommunerna vanligen är operatörer. Bristen på el gör att inte bara skolor måste stängas utan även vårdinrättningar; således stängs fem vårdcentraler i Kronobergs län. Telenätets utslagning innebar bland annat att de äldres trygghetstelefoner slutar att fungera på många håll.

En speciell belägenhet i fallet Småland är att ett antal av de centrala krisledarna bor ”på landet” och själva blir offer för stormen. Skogen faller runt dem och deras hus och de kan inte tas sig in till tätorterna för att delta i krisarbetet, däribland räddningschefen i Ljungby som har gård på Bolmsö i sjön Bolmen:

Under eftermiddagen blåser det upp, de första träden trillar och strömmen går. Jag har kontakt med stationen och kommunalrådet, och vi bestämmer om /stabs/möte på söndag morgon. Sedan lägger telefonen ner, men som tur är har jag jobbradion. Blåsten tilltar så att vår ladugård flyttar på sig. På morgonen är det helt tyst, skogen ligger ner, ladugårdstaket är delvis borta – ja, det ser ut som en

krigszon. Vi börjar såga oss ut från ön, medan brandvärmnet rensar från andra hållet. Jag tar mig inte in till stationen förrän på söndagskvällen (RÄDDNINGSCHEF, LJUNGBY).

Sett till myndigheterna på regional nivå involverar sig länsstyrelserna i olika grad i krishantering. I Jönköpings län lägger man i stor utsträckning ansvaret på de enskilda kommunerna då ”frågorna ägdes av kommunerna” och följer för övrigt utvecklingen, men kallar regelbundet till olika typer av beredningar, däribland el- och teleberedning. Det leder bland annat till att länsstyrelsen söker skaka fram kontaktpersoner till varje kommun från Sydkraft och Telia, vilket i huvudsak fungerar bra i det första fallet men dåligt i det andra (Länsstyrelsen i Jönköpings län 2005:2ff).

Länsstyrelsen i Kronoberg tar på sig en mer aktiv krisroll och samordningsuppdrag med ansvar för bland annat information (se nedan), samverkan med försvarsmakten och med el- och telebolagen samt fördelningen av elverk. Sammandragningar sker varje förmiddag med deltagande av kommunala stabsledare, polis, landsting/sjukvård, Svenska kyrkan, involverade militärförband och andra insatsstyrkor samt ibland Sydkraft och Telia.

På länsnivå rekryteras sammanlagt 800 värnpliktiga från olika förband, både jägar- och signalförband. Militären deltar i såväl röjningsarbete och transporter som i social- och individomsorgen. Signaltrupperna upprättar sambandslänkar mellan orterna, satellittelefoner och ”telefonkiosker” på olika platser dit människor kan gå för att ringa. På den polisiära sidan får länet, efter särskilt beslut av regeringen, tillgång till ett 50-tal beredskapspolis som bistår polisen med att leta efter försvunna personer, sköta vakthållning och ha tillsyn över utrymda byar och fastigheter – det lär vara första gången i modern tid som systemet med beredskapspolis sätts i funktion.

Krisarbete i enskilda kommuner

Krisarbetet i Växjö kommun inleds på lördagskvällen på initiativ av samlokaliserade SOS Alarm och räddningstjänsten (som ingår i ett räddningstjänstförbund med Alvesta). Ledningsfunktionärer kallas eller anländer på eget bevåg, och en stab etableras med räddningsledare, representant för polisen, kommunens säkerhetschef, teknisk personal och en ansvarig för den så kallade insatsstyrkan, en speciell krisenhet bestående av frivilligorganiserade personer. Vidare inkallas en av kommunens två stabschefer för krislägen. Ett VMA-meddelande sänds ut.

Förutom röjning uppstår en rad initiala problem att lösa, som fastsittande bussar i skogsbygderna, brandmän som skadats och behov av att skaffa fram olika slags tekniska resurser, men även att få in funktionärer som sitter instängda på hemmaplan. Insatsstyrkan har bandvagnar till sitt förfogande – Växjö kommun äger ett antal bandvagnar inköpta från det militära överskottet som nu skulle visa sig mycket användbara i röjningsarbetet och för angelägna transporter av exempelvis vårdbehövande.

Sent på kvällen sker ett möte där även länsstyrelse, landsting och försvarsmakten deltar. Ett nytt möte hålls tidigt på söndagsmorgonen. Söndag förmiddag sammanträder kommunstyrelsens arbetsutskott som beslutar att gå över i krisledningsnämnd. På tisdagen flyttas stabsmötena över till länsstyrelsen där delar av kommunens egen stab deltar (men för övrigt jobbar den i kommunhuset). För kommunen handlar det sedan om att bland annat ordna logi och värmestugor för strandsatta personer, ordna den sociala omsorgen och inte minst att operativt börja placera ut reservverk.

Arbetet gick i olika faser – först läget, röjning, transporter, inkvartering, för att sedan mer och mer handla om elfrågor, att rekvirera reservkraft, sätta upp kommunikation. Sedan kom försvaret /in i bilden/, där vi begärde militärt stöd

genom länsstyrelsen. Ju längre tiden gick, desto mer handlade det om tele- och elservice (STABSCHEF, VÄXJÖ).

För Ljungbys del börjar också krisarbetet på lördagskvällen hos räddningstjänsten, som samlar stabsfunktion i krislägen. ”Det är inte som tsunamin med folk som dör, men vi har inget elnät, inget vägnät, inget telefonnät, inget mobilnät – vi står inför gigantiska problem” (Räddningschef). Ljungby är en av de kommuner som drabbas värst av stormen och det dröjer till mitten av januari innan de större vägarna röjts, den fallna skogen ”ligger i brötar som är sex–sju meter höga”. Hemvärnsförband förvarnas om hjälp med att röja vägar och många frivilliga kallas till s.k. tjänsteplikt, där de flesta anmäler sig själva. Inför skolstarten disponeras skolverksamheten om då alla skolor utanför tätorten är obrukbara. Liksom i andra kommuner kopplas socialtjänsten in då det krävs stora insatser för att biträda hemtjänsten. På måndagen inleds en omfattande uppsökande verksamhet med hjälp av militär personal och frivilligorganisationer gentemot de äldre och andra isolerade men också gentemot alla småjordbruk. Försvarsmakten ställer upp med som mest 250 man som deltar i den uppsökande verksamheten, som att köra mat, bära vatten och sköta djuren. Även försvarets kristeam tas i anspråk då många drabbade behöver psykosocialt stöd, inte minst lantbrukare som får slita hårt och dessutom ser sina livsverk förstörda. I det psykosociala arbetet gentemot lantbrukare och barnfamiljer deltar också LRF. För att klara värmen i stugorna anskaffas och fördelas ett tusental gasolkaminer som bilkärister distribuerar. Fjorton värmestugor inrättas där människor kan duscha, tvätta, laga mat och vila. Det geografiska informationssystemet (GIS), där exempelvis alla äldre finns inprickade, är till stor nytta i planeringen av insatserna gentemot alla behövande. För att skapa uthållighet inkallas avlösande räddningsledare från andra län.

Insikten att det kan bli en långvarig krisprocess som kräver uthållighet uppstår överlag i kommunerna. I Gislaved tillsätts tre kommunala stabsledare som fungerar växelvis. Kommunalrådet får dock ta ledningsansvar första dygnet då vissa ledningsaktörer är blockerade på sina hemman. Här saknas inledningsvis kontakt med SOS Alarm som faller ut under natten, vilket sannolikt gäller fler kommuner i omgivningen. Även i Gislaved har man stor nytta av informationssystemet GIS. Elbortfallet är inte lika svårt som i kommunerna längre österut, bland annat beroende på att man (fortfarande) har ett eget elverk, men de infrastrukturella kommunikationsproblemen uppfattas ändå som påtagliga:

Folk på landsbygden tycker att strömmen kan man vara av med /ett tag/ men det är ett elände att sakna telefon och kontakt med yttervärlden. Och framför allt är det en erfarenhet att mobiltelefonin är väldigt känslig /bl.a. då den kräver el till stationerna/ (KOMMUNCHEF, GISLAVED).

Att mobiltelefonsystemet faller ut är inte bara besvärligt för befolkningen utan också för den kommunala verksamheten, som i Hylte kommun: ”Vi hade väldigt problem med mobilnätet, våra operationer sker ju normalt genom det.” Även för Hylte försvinner kontakten med SOS Alarm under hela första dygnet. ”Det var mycket allvarligt, vi fick ställa upp ambulanser som här vid kommunhuset” (Kommunchef). I Hylte uppstår vidare stora el- och teleproblem för ett antal industrier, där vissa företag fortfarande vid undersökningstillfället ett halvår efter stormhändelsen uppges sakna fungerande telefon.

I den sjätte studerade stormdrabbade kommunen, Värnamo, uppstår problem med flera lokala reningsverk på grund av utslagen elförsörjning, vilket innebär att man behöver organisera utkörning av vatten till hushållen. Kommunen träder med sin tekniska personal in i repareringen av elnätet. Här har man inte det problem som flera andra kommuner möter, nämligen

att dieselbränslet till reservverken snart börjar tryta, i och med att man får tillgång till en depå på ett flygfält.

De två minsta kommunerna av de studerande (Hylte och Emmaboda) inrättar krisledningsnämnd. Det har, menar intervjuade aktörer, underlättat beslutsfattandet över förvaltningsgränserna. I Emmaboda deltar kommunalrådet ”som känner alla, har alla kontakter i sin nalle och kan ringa direkt”, fortlöpande i det operativa krisarbetet. Det tunga arbetet är här att förse de strömlösa delarna av kommunen med reservverk.

Krisarbetet i samband med stormen pågår från två–tre veckor i vissa kommuner upp till drygt fem veckor i andra som Ljungby och Växjö. Under de sista veckorna handlar det främst dels om hanteringen av reservkraft, dels om fortsatta insatser för transporter och för att bistå behövande hushåll med livsmedel, värmeaggregat och praktisk service. I mitten av februari avvecklas staberna i de mest utsatta kommunerna, men vissa typer av insatser gentemot främst de äldre fortsätter men i mer ordinära former – många småvägar är fortfarande oframkomliga och hushållen saknar fortfarande elström.

Reparationsarbetena på el- och telenäten fortsätter under lång tid. En hotbild under sommaren är risken för skogsbränder i de vida områden där det ännu ligger fälld skog som inte skördats, skogsbränder som bedöms kunna bli mycket besvärliga att komma åt och att släcka. Sommaren inleds emellertid med mycket regn varför man undslipper större skogsbränder. De bränder, bland annat i Ljungby, som inträffar blir dock mycket besvärliga då man inte kommer in i skogen.

Krislednings- och stabsfunktionärerna anmäler överlag goda erfarenheter av krisarbetet. Både när det gäller koordinering mellan de olika ingående organen och när det gäller själva krishanteringen och dess operationer. Samarbetet mellan olika myndigheter och

med de externa organisationerna uppges genomgående ha fungerat bra med två undantag. ”På det stora hela känner jag att vi gjorde rätt saker och satsade på rätt grejer” är ett typiskt uttalande. ”En stor erfarenhet är prestigelösheten, att reviren utplånades, och att vi tillsammans gör allt vi kan”, säger en aktör. De två undantagen från gott samarbete är Sydkraft de första dagarna och Telia (TeliaSonera) hela tiden, där några aktörer för egen del konstaterar att företaget i dag bara är en säljorganisation utan ansvar för telenätet. Tidigare inträffade krishändelser, som översvämningarna i fallen Ljungby och Värnamo, har varit till stor hjälp i detta krisläge genom att man haft en inarbetad organisation att snabbt sätta i gång (se vidare kapitel 5).

Det kommunikativa arbetet vid stormen

Stormen 2005 innebar ett omfattande informationsarbete gentemot allmänheten genom att så stora delar av befolkningen i de undersökta kommunerna drabbas av händelsen, framför allt konsekvenserna av skogsfällningen och el- och telebortfallet. De kommunikationstekniska skadorna gör också att flera vanliga och viktiga kanaler för information upphör att fungera. De informationsansvariga står därmed inför problemet att hitta delvis nya vägar för kontakt.

Tätorterna är emellertid strömförsörjda, även om vissa drabbas av kortsiktiga elavbrott. Det innebär att tidningarna kan komma ut; distributionen är dock ett stort problem i landsbygdsdelarna så länge vägarna är oröjda. Lokalmedierna bevakar givetvis krishändelsen intensivt. Krisledningarna håller pressmöten en eller ibland flera gånger dagligen, på räddningsstationen eller kommunhuset beroende på var ledningen är placerad, men någon av krisfunktionärerna (ofta stabschefen) är också mer eller mindre kontinuerligt tillgänglig för journalisterna. Pressmeddelanden med främst fakta och uppgifter om exempelvis öppettider i värmestugor produceras återkommande i praktiskt taget alla kommuner.

200 000 hushåll saknar ännu el

Sydkraft



STÄN FÖR ALUMINÄSIUM

Kunderna rasar mot de stora elbolagen

Älskade kunder, vi vill säga ett stort tack för att ni har valt oss som elleverantör. Vi är stolta över att kunna erbjuda er en trygg och pålitlig elleverans.

Vi har alltid varit en del av er vardag, och vi vill fortsätta erbjuda er den bästa servicen och de bästa priserna. Vi är övertygade om att vi kan erbjuda er en elleverans som passar er behov.

Vi har alltid varit en del av er vardag, och vi vill fortsätta erbjuda er den bästa servicen och de bästa priserna. Vi är övertygade om att vi kan erbjuda er en elleverans som passar er behov.

Vi har alltid varit en del av er vardag, och vi vill fortsätta erbjuda er den bästa servicen och de bästa priserna. Vi är övertygade om att vi kan erbjuda er en elleverans som passar er behov.

Skogen i skuggan

Skogen i skuggan är en viktig del av vår natur. Vi vill se till att skogen förvaltas på ett hållbart sätt, så att den kan ge oss skogsmaterial och rekreation för många generationer framöver.



Skogen i skuggan

Skogen i skuggan är en viktig del av vår natur. Vi vill se till att skogen förvaltas på ett hållbart sätt, så att den kan ge oss skogsmaterial och rekreation för många generationer framöver.



Skogen i skuggan

Skogen i skuggan är en viktig del av vår natur. Vi vill se till att skogen förvaltas på ett hållbart sätt, så att den kan ge oss skogsmaterial och rekreation för många generationer framöver.



Skogen i skuggan

Skogen i skuggan är en viktig del av vår natur. Vi vill se till att skogen förvaltas på ett hållbart sätt, så att den kan ge oss skogsmaterial och rekreation för många generationer framöver.

Dagens fråga
Ar du nöjd med ditt elbolag?



Försvunnen kvinna hittades död i skogen

En kvinna som försvann i skogen för flera dagar sedan har hittats död. Polisen har utrett omständigheterna kring döden.

En kvinna som försvann i skogen för flera dagar sedan har hittats död. Polisen har utrett omständigheterna kring döden.

En kvinna som försvann i skogen för flera dagar sedan har hittats död. Polisen har utrett omständigheterna kring döden.

En kvinna som försvann i skogen för flera dagar sedan har hittats död. Polisen har utrett omständigheterna kring döden.

En kvinna som försvann i skogen för flera dagar sedan har hittats död. Polisen har utrett omständigheterna kring döden.

En kvinna som försvann i skogen för flera dagar sedan har hittats död. Polisen har utrett omständigheterna kring döden. En kvinna som försvann i skogen för flera dagar sedan har hittats död. Polisen har utrett omständigheterna kring döden.

För lokalpressen och länsradion är stormen givetvis en helt dominerande nyhet. Riksmediernas intresse för händelsen är till en början svagt – tsunamin präglar fortfarande nyhetsrapporteringen på denna nivå – men ökar i tilltagande grad när verkningarna av stormen står klara för redaktionerna. Reporterteam sänds nu till Småland. Särskilt stort är medieintresset i samband med kungens och ministrars besök i drabbade områden, något som också kräver planeringsinsatser från de lokala myndigheternas sida.

Radion blir ett viktigt informationsverktyg. Den möjlighet till samhällsinformation som finns genom Sveriges Radio utnyttjas, dels (i begränsad utsträckning) genom VMA, dels i form av meddelanden till SR:s trafik- och serviceredaktion (placerad i Jönköping). Här finns ett särskilt datoriserat meddelandesystem som redaktionen läser av. För kommunerna i Jönköpings län uppstår härvidlag problem då volymen lämnade uppgifter från myndigheterna är så stor att redaktionen tvingas gallra kraftigt, vilket i sin tur resulterar i irritation och besvikelse hos uppgiftslämnarna. För Kronobergs del inrättas på tisdagen en särskild ”stormradio” med myndighetsinformation (se nedan).

Hemsidorna blir en viktig kanal trots att många mottagare saknar möjlighet att ta del av denna information genom bristen på el. Besökssiffrorna är samtidigt höga. Det visar sig att hemsidorna också utnyttjas av personer på andra håll i landet som därmed kan förmedla information till de isolerade.

Ett antal kommuner utvidgar öppetiden för telefonväxeln så att den är öppen kvällstid och på helgerna. Möjligheten till telefonkontakt är dock begränsad sett till hela befolkningsskollektivet och obefintlig för merparten boende utanför tätorterna; snart är också kontakterna via mobiltelefonerna tillintetgjorda genom att mobilstationerna tappar sin laddning.

För att nå även de utsatta delarna av kommunerna tillämpas i flertalet kommuner nygamla metoder i

form av flygblad som distribueras med hjälp av tidningsbud eller brevbärare eller båda dessa distributörer för att säkerställa att informationen når fram. Affischer sätts upp överallt där människor förväntas samlas, som vid värmestugor och skolor. Denna information förmedlas också i form av annonsering i snart sagt alla aktuella lokala medier. Den fältpersonal som turnerar i bygderna fungerar dessutom som informanter och är för en del hushåll den enda kontakten med omvärlden.

I de flesta kommuner genomförs ett mer eller mindre omfattande program med informationsmöten (av vissa kallade medborgarmöten) ute i bygderna, till en början i ficklamp- och stearinljusbelysning. Här deltar vanligen någon av de ledande politikerna och delar av stabsledningen. Mötena är i många fall synnerligen välbesökta och enligt uppgift mycket uppskattade.

I informationsarbetet i en krissituation av detta slag återgår man således till traditionella kontaktformer som muntlig kommunikation och ”barfota”-förmedling, i och med att de moderna formerna av typ elektroniska medier är utslagna.

Den information som de enskilda hushållen främst önskade är givetvis besked om läget i el- och teleförsörjningen – när strömmen återkommer och telefonen blir brukbar. Nätoperatörerna uppvisar uppenbara problem att stå till tjänst med sådan information. Elföretagens informationsvilja uppges ha varierat påtagligt; vissa var dock aktiva med att lägga uppgifter på sina hemsidor (som folk dock saknade möjlighet att läsa genom bristen på elström). Kritiken från allmänheten beskrivs av krisaktörer i efterhand som omfattande; dessa aktörer blir dessutom själva föremål för kritik då folk har svårt att nå att nå el- och teleföretagen. De lokala myndigheterna upplever sig, i flera av berättelserna för denna studie, således ha fått överta eller tvingats överta informationsansvaret från nätoperatörerna.

De interorganisatoriska kontakterna på ledningsnivå sker som framgått genom främst möten. Kontaktproblemen med Telia och inledningsvis Sydkraft underlättas knappast av att företagens administrationer, däribland informationsenheterna, är centraliserade och placerade på andra platser i landet, med långa avstånd till krisområdet och dålig lokalkännedom, något som upplevs som ett problem för krishanterarna. Stormhändelsen visar tydligt på vikten av att krishanteringsresurserna är lokalt placerade, menar flera intervjuade krisfunktionärer.

På fältnivå uppstår likaså betydande kontaktproblem mellan de operativa krisaktörerna. Här är mobiltelefonen en betydande kommunikationskanal i det reguljära vardagsarbetet, såväl interorganisatoriskt som intraorganisatoriskt. Då många stationer/master inom mobiltelefonin snart blir utslagna genom bristen på el begärs från myndigheternas sida en samordning mellan teleföretagen för att man ska kunna utnyttja näten gemensamt och därigenom få bästa möjliga täckning, s.k. roaming, men det vinner inget gehör. I Kronoberg löser man dock delvis detta behov genom att man anskaffar danska och tyska sim-kort till mobiltelefonerna.

Behovet att skapa roaming i krislägen när telefonin skadas påtalas av flera intervjuade aktörer och den svaga reaktionen från nätoperatörerna får bister kritik. Detta behov är också en av de mer framträdande punkterna i krisberedskapsmyndighetens rapport om erfarenheterna av januaristormen till regeringen (se KBM 2005).

Regional kriskommunikation

På regional nivå agerar länsstyrelserna på skilda sätt i sin informationshantering vid stormen. Länsstyrelsen i Kronoberg tar en mycket aktiv roll genom "Stormradio Kronoberg". Länsradion upplåter utrymme för krisinformation från myndighetssfären, där länsstyrelsen informationschef fortlöpande går in i sändningen,

vanligen efter nyhetsrapporterna, och ger information om läget och krisarbetet. De första veckorna sker det två gånger i timmen under dagtid och i genomsnitt femton gånger per dag, men fortsätter i minskad omfattning fram till slutet av januari. Länsvisa presskonferenser hålls dagligen klockan 14 hos polisen (efter sammandragningarna klockan 11 på länsstyrelsen).

Det länsbaserade informationssystemet KrisSam aktiveras åter, genom att Växjö kommun tillsätter en redaktör som "skapar händelsen" som uttrycket är för igångsättningen. Lägesinformation börjar samlas in och läggas in i systemet. De myndigheter som ingår i krisarbetet tillsätter successivt sina KrisSam-kommunikatörer för det egna uppgiftslämnandet till systemet och för upplysning till allmänheten.

Länsstyrelsen i Jönköpings län tar däremot inte på sig någon uttalad informationsuppgift, förutom att förmedla information till och från den centrala nivån samt att samla de kommunala informatörerna till beredning i likhet med beredningarna om el- och telefrågor. En "stormradio" av den typ som etableras i grannlandet saknar aktualitet och uppfattas vara en principiellt omöjlig idé hos länsradion i Jönköping. Länsstyrelsen har dock många mediekontakter, bland annat genom att man samlar på sig mycket information uppifrån nationell nivå och nerifrån den lokala nivån. Medierna sitter således med vid (el- och tele) beredningarna: "Det fanns ingen anledning att sätta dem utanför, /det var/ en öppenhet som var nyttig" (Kommunikatör).

Lokal kriskommunikation

De enskilda kommunerna avviker från det generella lokala kommunikationsmönstret på flera sätt, i flera fall i betydelsen att man utvidgar sina insatser främst beroende på att kommunen är särskilt hårt drabbad av stormen.

Ljungby använder alla de kanaler som är tänkbara inklusive hemsidan trots att många hushåll saknar datorkraft: ”Det stora bekymret var att hitta informationsvägar eftersom varken hemsida eller telefon fungerade” (Informatör). Hit hör daglig annonsering i det lokala bladet de första två veckorna (sedan mer utglesat), flygblad till alla hushåll med postutdelning – flygbladen upplyste inte bara om exempelvis värmestugor och deras öppettider utan informerade också hur man skyddar sig mot köld, säkrar fastigheten och ordnar vatten samt varnade för liggande elledningar och för den farliga fallna skogen. Informationsblad går även ut till alla utländska stugägare (på hemadressen via sophämtningens fakturaadresser). Information sprids även via länsradion, men här finns missnöje från krishanterarna över att man inte får ut så mycket information som man önskar. En närradiostation används dock flitigt.

En viktig kommunikationsform blir de informationsmöten som arrangeras runt om i bygden, ofta i lokaler utan elbelysning, med åtta möten per kväll två gånger i veckan under en månads tid, och med medverkan av olika konstellationer av politiker och tjänstemän. Sammanlagt hålls ett 50-tal möten (första veckan var dock antalet möten begränsat då det helt enkelt var omöjligt att få tag i lokaler genom telebortfallet). Mötena har till syfte att informera om läget och krisarbetet men till en början också att ta reda på hjälpbehov och att mobilisera frivilliga röjningsinsatser. Senare på sommaren hålls också möten med de utländska stugägarna med 170 deltagare.

På denna ort hålls enstaka men inga dagliga presskonferenser och produceras inga pressmeddelanden. Å andra sidan är kontakterna intensiva mellan i första hand räddningschefen och olika medier: ”Vi servade massmedierna otroligt här uppe /vid räddningsstationen där staben sitter/, med bilder och folk att prata med”. Informatören menar dock i efterhand att man kanske skulle ha haft sådana mer organiserade press-

träffar. Till en början är riksmidierna ljumma, ”de förstod inte att i konungariket Sverige har vi också en katastrof – tsunamin tog platsen i medierna”, säger räddningschefen. Efter ett tag anländer dock riksmidierna där tv-kanalerna upprättar sändningsplatser i Ljungby.

När det slutligen gäller den interna informationen hålls vissa möten och för övrigt är personalen hänvisad till hemsidan och den information allmänheten får. På denna punkt anmäls självkritik med att mer kunde ha gjorts för de anställda, som arbetade under stor press: ”Många anställda var ju dubbelt drabbade, först jobbar de häcken av sig här, och sen kommer de hem och har ingen ström” (Informatör).

Informationsarbetet i Växjö kommun kommer i gång tidigt på söndagsmorgonen genom en av informatörerna (medan informationschefen är instängd hemmavid). Ett första pressmeddelande går ut på eftermiddagen följt av en andra release på kvällen. Den handlar bland annat om att man i Växjö beslutar hålla alla skolor öppna oavsett om de har el eller inte. Senare handlar informationen exempelvis om värmestugor, hur hemtjänsten fungerar, var drabbade hushåll kan hämta vatten och hur man vid behov kan få tillfällig logi. ”Vi hittade en struktur i informationen, med /läns/radion som bas, som kompletterades med flygblad, med affischer och dagliga annonser i tidningen” (Informatör). Dessutom gör man en överenskommelse med den kommersiella radion om jinglar med information. Även närradion utnyttjas. Telefontrafiken är periodvis mycket intensiv från allmänheten.

När det gäller länsradion (Radio Kronoberg) får kommunen ett erbjudande på söndagskvällen att från måndagen få sändningsutrymme för att ge information, ett erbjudande som (se ovan) flyttas över till och verkställs genom länsstyrelsen och dess informationschef:

Radio Kronoberg tog verkligen ett samhällsansvar när /de lät/ en informatör komma och bli placerad där. Jag tror det är ganska unikt för radion och unikt i svensk krishistoria (INFORMATIONSCHEF, VÄXJÖ).

Två kommunikativa moment uppges ha fungerat dåligt för Växjös del. Det första gäller interninformation, där man erfar att förvaltningarna och särskilt telefonväxeln är bristfälligt uppdaterade. Dessutom rapporterade de som arbetade med KrisSam att de hade svårt att hantera systemet och få fram adekvata uppgifter i och med att innehållet uppnått så stor volym. Det andra problemet gällde kontakterna med nätföretagen och de problem som man menar uppstod när dessa företag inte tog sitt informationsansvar – vilket drabbade kommunen. ”Vi krävde att de måste kommunicera, och i varje fall tala om vad de inte kan berätta”, säger informationschefen.

I Värnamo kommun hålls dagliga presskonferenser på fasta tider, efter varje stabsmöte på förmiddagen, med de två lokaltidningarna och lokalradion. Genom de lokala mediernas nyhetsrapportering når man det huvudsakliga informationsbehovet. Annonser kompletterar den journalistiska nyhetsrapporteringen. I denna kommun upplevs det som problemfritt att få ut samhällsinformation via länsradion, genom gamla personliga relationer. Hemsidan utnyttjas givetvis också men här liksom i övriga kommuner har den begränsad räckvidd genom avsaknaden på el för många hushåll. Man nappar vidare på idén från grannkommuner med flygblad via lantbrevbärarna. Informationsmöten arrangeras likaså men inte med samma intensitet som i Ljungby, men ”den fråga alla /besökare/ ställer, om när strömmen och telefonen skulle komma tillbaka, kunde ju ingen svara på eftersom Sydkraft och Telia inte fanns på plats”:

Kärnproblemet vid de här informationsmötena var ju att de två stora aktörerna, nätägarna för tele och el, /egentligen/ hade huvudansvar för informationen när det gäller ström

och telefoni. Men det var kommunen som tog informationsansvaret (INFORMATIONSCHEF, VÄRNAMO).

De interorganisatoriska relationerna och kontakterna uppges ha fungerat till belåtenhet med flertalet myndigheter och organisationer och till mycket stor belåtenhet med exempelvis försvaret/hemvärnet och LRF. Relationen med Sydkraft fungerar bra på det organisatoriska och operativa planet, men ”även om våra kontakter var bra så brast Sydkraft i sin information om hur de planlagt sina jobb och när saker och ting skulle vara klara”(Kommundirektör). Kontakterna med Telia är däremot bristfälliga och snarast obefintliga: ”Vi såg inte skynten av dem”, säger en krisfunktionär.

Stormhändelsen visar att de nyare kommunikationsformerna kan falla i en kris av detta slag, medan traditionella kanaler som flygblad fungerar. I Gislaved konstaterar kommunalrådet att den nya teknologin i och för sig ”förbättrat kommunikationen men samtidigt är den /tekniken/ sårbar”. Denna kommun använder ett likartat batteri av informationsformer som de andra kommunerna. Flygbladen till drabbade landsbygdsområden sprids, förutom av lantbrevbärarna, med hjälp av skolelever som får med sig dem hem. Kommunen är dock tveksam till och försiktig med informationsmöten, vilka i stället på en del platser ordnas av enskilda privatpersoner. Gislaved upplever slutligen problem i kontakterna med länsradion och att få ut meddelanden till allmänheten denna väg.

I Hylte kommun konstateras att ”vi aldrig har haft så många besök på hemsidan trots att så många saknade el” (Kommundirektör). Här fyller också kommunens intranät en viktig funktion, inte bara för information till de anställda utan också genom att dessa därmed kunde informera utåt i sina kontakter med människor. Hylte håller som övriga kommuner växeln öppen mer än normalt (första helgen och sedan kvällstid vissa dagar), men erfarenheten är att den borde

ha varit öppen ännu mer. Ett mindre antal informationsmöten genomförs under senare delen av krishanteringsperioden. Även här konstateras svårigheter att få in önskvärd volym av information hos länsradion.

I en av de kommuner som nedprioriterar informationsmöten ute i bygden är informatören kritisk mot denna strategi. I krisledningen är man uppenbarligen oenig om sådana möten ska ordnas, vissa röster uppger hävda att man inte ska underblåsa missnöje och ge möjlighet för folk att framföra klander mot myndigheterna. Informatören får också i inledningsskedet av krishändelsen order om att vara försiktig med information om den annalkande stormen för att ”inte väcka den björn som sover”. Men ”jag angav då att jag inte ställer upp på det och fick då lägga ut *lite* information åtminstone” (Informatör).

5. ERFARENHETER AV LOKAL KRISHANTERING OCH KRISKOMMUNIKATION

SVENSKA REGIONALA OCH LOKALA myndigheter har i många fall varit involverade i krishändelser som kan betecknas som allvarliga samhällsstörningar. En rad sådana samhällsstörningar av olika karaktär har inträffat under de senaste 20 åren i kommunerna, som specifika lokala kriser eller som följd av kriser på det nationella planet och i några fall internationellt. Dessa krishändelser har givit erfarenheter och lärdomar som utgjort grund för aktualiserad krisplanering och som aktörerna burit med sig inför senare krishändelser av typ flodvågskatastrofen och januaristormen 2004/2005.

I kapitlet redovisas dessa erfarenheter utifrån de intervjuer som genomförts inom detta forskningsprojekt och de dokument i form av utvärderingar som myndigheterna lämnat efter sig. Redovisningen är indelad i tre huvudsakliga områden, först erfarenheter och lärdomar när det gäller organisation i krislägen, därefter krishantering och sist men inte minst erfarenheter av kriskommunikation. Krishantering och kriskommunikation är två sammanhörande fenomen – kommunikation är en del av krishanteringen och handlar om denna, varför en analys av de kommunikativa aspekterna i en krishändelse måste belysas tillsammans med själva krisverksamheten.

Redan inledningsvis kan noteras att intervjuade krisfunktionärer anser sig ha vunnit många erfarenheter och lärdomar av både positiv och negativ natur som de kunnat ta tillvara vid de aktuella krislägena. Gamla kriser bedöms paradoxalt nog vara ”bra”, i betydelsen att de givit värdefulla lärdomar inför nya krishändelser. Det gäller både krissituationer längre

tillbaka i tiden och särskilt mer näraliggande händelser. Dessutom ingår de två aktuella kristillfällena i en erfarenhetsprocess där krisarbetet i det första fallet (tsunamin) blev en förberedelse och övning för den andra (stormen) på de orter som drabbades av den.

Struktur i kris

Krisplaner och planering

Praktiskt taget alla undersökta kommuner har särskilda krisplaner, som också kallas katastrofplan eller beredskapsplan. En av kommunerna – som tidigare inte drabbats av någon större kris – saknade emellertid en fastställd plan vid kristillfället; den fanns endast i koncept, men man hade arbetat efter den under några år. En orsak till den ofärdiga planen uppges vara att det fanns två skolor i kommunen, där den ena ville fastställa planen medan den andra höll linjen att planen i sig var mindre väsentlig, det viktiga var ”processen och övningarna”.

Vid de aktuella krishändelserna – flodvågskatastrofen och januaristormen – efterlevdes krisplanerna i olika stor grad. I några fall utnyttjades planen bara till en mindre del, något som åtminstone en aktör i efterhand erfar som mindre lämpligt. Påfallande många menar att man i deras kommun hade en föråldrad plan som fungerade bristfälligt; det är snarast en bred uppfattning att deras plan var ”gammal och dålig”. Flera kommuner hade dock nyligen reviderat sina planer när flodvågskatastrofen drabbade dem och några var i färd med att revidera dem när denna undersök-

ning genomfördes, som ett resultat av krishändelserna runt jul och nyår 2004/2005.

Samtidigt uttrycks genomgående en insikt om att planverken sällan förutser de krishändelser som faktiskt uppstår. Varje krishändelse upplevs som mer eller mindre unik och otänkt, varför planerna bör utformas så att de täcker in många varianter av krishändelser:

Man kan aldrig helt planera för att möta en kris, den är alltid överraskande, men det är viktigt att ha en bra organisation, där man vet var man har varandra när det väl händer. Man kan öva till en viss gräns, men man vet aldrig riktigt vad som kommer – vi lever i ett samhälle som ibland får kusliga vändingar, sånt som terrorism (KOMMUNALRÅD, GISLAVED).

En uttalad insikt är att krisplaner fortlöpande måste hållas ajour och att varje ny krishändelse kräver tillförsel av ny hanteringskunskap. En krisplan lägger man inte fast en gång för en lång framtid, den har snarast färskvaruprägel. En av krisaktörerna menar att planerna bör ses över en gång i halvåret eller i varje fall årligen: ”Det går inte att ha en plan som är ett par år gammal, den är helt körd.” Planerna måste också vara kortfattade, annars blir de inte använda:

Man kan skriva hur många planer och pärmar som helst, men när man kommer till ett skarpt läge så är det ingen idé att börja gå in i den där pärmen. Då gäller det att ha tänket, nätverket, personkännedom en/och det/ är ett arbete mellan händelserna (INFORMATÖR, GÖTEBORG).

En uppfattning är att planerna inte bara ska vara kortfattade utan även begränsa sig till att omfatta startfasen av krisledningsarbetet. ”Stora långa planer fungerar inte /bra/, det är viktigare att du har ett igångsättningsschema och de stora linjerna klara, men sen måste du ha ett stort utrymme för improvisation”, säger Kävlinges kanslichef med en svår tågolycka i bagaget. Det leder fram till kravet att dessa planer ska

utformas så att de medger flexibilitet, genomgående betonat av intervjuade krisaktörer.

Att krisplanerna måste vara så utformade att de tillåter och kanske till och med stimulerar flexibilitet och improvisationer, är ett återkommande tema hos de krisaktörer som varit inblandade i en tidigare kris. En krisplan bör inte vara ett ”styrdokument utan ett stöddokument”, säger en räddningschef representativt och fortsätter att ”det var tur att vi inte jobbade efter den /gamla/ planen” utan fann flexibla lösningar. I de aktuella händelserna upprepar intervjuade ledningspersoner att man i flera avseenden frångått planerna och att ”vi fick uppfinna rutiner och ändra rutiner fortlöpande”.

Det måste finnas en dokumenterad uppfattning om hur man ska jobba / /, men man måste kunna improvisera. Men det är också farligt med för snabba kursändringar (KOMMUNDIREKTÖR, VÄRNAMO).

Flertalet av de kommuner som undersökts i denna studie har varit utsatta för en eller flera tidigare krishändelser (se kapitel 2). De intervjuade funktionärerna ser i många fall sitt arbete indelat i två alternerande faser, där en inträffad krishändelse innebär en ny fas i förvaltningslivet. Bilden framtonar av två kommunala ”verksamhetsvärldar”, det ordinarie normal-tillståndet och det extraordinära akuttillståndet, med olika normer, tempon och arbetsvillkor. Det innebär också insikten att ett krisläge inte bör ses som en enstaka engångsföreteelse utan kan återkomma i en eller annan form.

Organisation

En väl fungerande organisation är givetvis och närmast truistiskt en nödvändig plattform för att hantera en krishändelse på ett tillfredsställande sätt. ”Det är viktigt med en god organisation”, säger sålunda en

rad intervjuade krisaktörer tämligen likartat. Frågan är vad en god organisation innebär.

Ett försök att kortfattat sammanfatta uppfattningarna, utifrån intervjuerna i denna studie, om beståndsdelarna i denna ”goda” organisation är att den kännetecknas av en intrimmad ledningsgrupp/stab, med direkt koppling till den politiska ledningen, med goda informationsresurser, med nära access till de verkställande/operativa funktionerna och lättillgänglig samverkan med utomstående medverkande grupper. Det sista bedöms som särskilt angeläget, att det finns ett upparbetat kontakt- och nätverk där man, för att upprepa kommunalrådets syn ovan, ”vet var man har varandra när det väl händer”.

Utöver att en ledningsgrupp formeras med olika kompetenser är det en genomgående uppfattning att den operativa verksamheten i kris ska skötas av den ordinarie organisationen (vid exempelvis socialkontoret och tekniska kontoret). Personalen ”fungerar ju bäst i sin vanliga miljö, och med den teknik som nu finns är det ju inga som helst bekymmer” (Kommundirektör).

Att bemanna en krisorganisation visar sig fungera smärtfritt i de allra flesta fall. Det är inga svårigheter att få anställda (och frivilliga) att ställa upp i en krissituation även om det innebär långa och obekväma arbetspass. ”I ett sådant här läge kraftsamlar alla”, säger en informatör. Snarare är det så, enligt flera vittnesmål, att personal anmäler sig bredvilligt till kristjänstgöring, vilket kan bero på att det innebär ett målinriktat och fokuserat arbete och skapar stor sammanhållning och delaktighetskänsla. ”Det var en väldigt tydlig upplevelse att folk ville delta och det var inga problem att ringa in dem – och det gällde hela organisationen, ända ut i barn- och äldreomsorgen” (Kanslichef, Kävlinge). Det har till och med i vissa fall krävts stödsamtal för personal som ställts utanför ett krisarbete och som känt sig förbigångna.

En synnerligen viktig komponent för en fungerande ledningsfunktion, sett till de redovisade erfarenheterna, är som sagt ett tidigare uppbyggt nätverk som kan kopplas in och kallas samman med enkla medel. Det gäller internt inom kommunen men minst lika mycket externt, i betydelsen de kontakter som finns med biträdande organisationer som militära förband, hemvärnet, kyrkan och frivilligorganisationer, med samhällsorgan av typ post, vägverk och el- och tele-distributörer, men även med företag som material- och maskinhållare och transportörer. Många intervjuade vittnar om sina personliga relationer och nätverk som i hög grad underlättat krishanteringen, speciellt i akutstadiet. ”Det går förstås mycket lättare när man vet vem man ska ringa, vilka personerna är”, säger kommundirektören i en mindre kommun. Återigen framträder den självklara men betydelsefulla erfarenheten att det är en klar fördel att som krisaktör ha varit involverad i tidigare kriser när speciellt de externa relationerna skapats.

Behovet av informations- och kommunikationskompetens och -kapacitet betonas av flera aktörer. Det måste finnas ett inbyggt kommunikativt system ”som levererar input till ledningen, om till exempel vad som händer och om skador, som har kontakter in i verksamheten och som får ut information till allmänheten – och gör det systematiskt”, säger en räddningschef. En kollega sammanfattar de organisatoriska kraven utifrån erfarenheterna av krishanteringen vid tsunamin och januaristormen:

Vi hade klara och tydliga ansvarsförhållanden, en väl uppbyggd informationsverksamhet, en strukturerad stabsverksamhet med ständiga stabsorienteringar, där var och en /förvaltningarna/ tar ansvar för sin verksamhet även i kris, ett bra samarbetsklimat. Vi hade en väldigt god personkännedom från översvämningarna (RÄDDNINGSCHEF, VÄRNAMO).

Som en slutsats när det gäller organisation resonerar en kommundirektör om att det är tur att det finns en kommunal apparat att ha tillgång till, med dess resurser inom ett brett verksamhetsspektrum, för att hantera lokala krishändelser.

Ledningsgrupp

Kommunerna använder olika terminologi för sin kris- hanteringsfunktion – ledningsgrupp respektive stab – vilket samtidigt pekar mot två något olika sätt att formera sig. En ledningsgrupp indikerar en församling med delar av den politiska kommunledningen, centrala tjänstemän och förvaltningschefer samt informatör(er). En stab indikerar en mer exekutiv instans som leds av en huvudaktör (ofta räddningschefen) med utplockade interna och externa operativa ledare. I ett flertal fall vid de aktuella händelserna har också kommunens politiska huvudperson deltagit i stabsarbetet

En ledningsgrupp samlas i kommunhuset medan det visat sig att staber vanligen varit lokaliserade till räddningstjänsten. På de platser där man placerat staben vid just räddningstjänsten, och där man tidigare varit indragen i en mer påtaglig krishändelse, uppfattas detta som den bästa lösningen – i räddningsmiljön finns det ”en kultur av operativt arbete”. Räddningschefer uppfattas i många fall av andra aktörer som utmärkta krisledare, då de är vana att operera i akuta situationer.

Ledningsgruppen/staben bör, för att sammanfatta synen på ledningsfunktionen, bestå av ett begränsat sammansvetsat ”gäng” (genom tidigare krisarbete och/eller övningar) med stark handlings- och operationskapacitet, korta beslutsprocesser och förmåga att snabbt kommunicera om sina aktiviteter. Precis som krisplanen bör gruppammansättningen vara flexibel så att krissituationen och kristypen styr vilka specialister som kallas in till tjänstgöring.

Under alla förhållanden bör ledningsarbetet i en kris vara samlat till en grupp. ”Det går inte att sitta

med en ledning nere i kommunhuset, en på socialen, en på ett presscentrum någon annanstans och vi här / på stationen/”, säger en räddningschef. En kommun i denna studie (Växjö) har två utsedda stabsgrupper som arbetar växelvis och avlöser varandra för att man ska vara uthållig vid längre krislägen. I ett par fall där staben leds av räddningschef tillämpas systemet att kalla in stabspersonal från räddningstjänster i andra distrikt som avlösning.

Uthållighet är en annan påpekad aspekt att tänka på i krisplaneringen. För god uthållighet vid längre och intensiva kriser behövs ett upplägg där personalen får avlösning av ersättare som ”sparats” till senare tjänstgöring, både på ledningsnivå och operativ nivå. Dubbel personaluppsättning i åtminstone staben är nödvändigt, anser några intervjuade. ”En jätteviktig funktion i krisberedskapsplaneringen är personalfunktionen och uthållighet. Det lyckades vi med också /vid översvämningarna 2004” (Räddningschef, Värnamo). Det fungerar inte med att några eldsjälur jobbar flera dygn utan ersättare, tillägger en annan krisaktör och en tredje aktör kommenterar att kravet på uthållighet i dennes kommun var bekant från papperet, men det var först i och med den akuta händelsen (januaristor- men) som man förstod detta i praktiken.

Krisnämnd?

En särskild organisatorisk fråga gäller om man ska inrätta krisledningsnämnd eller verka genom det ordinarie systemet även i krislägen. Ett allmängiltigt svar är att det givetvis beror på situationen och omfattningen av den enskilda krishändelsen. I de undersökta kommunerna uttrycks skiftande uppfattningar, men de skeptiska rösterna till inrättandet av en sådan nämnd överväger. Argumenten står emot varandra. Vissa röster menar att en krisledningsnämnd ger en smidigare beslutsordning med kortare beslutsvägar och en kris- hantering där det är enklare att dirigera det konkreta krisarbetet. Andra har en motsatt syn, att en sådan



FOTO: SVEN-ERIK SJÖBERG/SCANPIX

ordning skulle krångla till krisarbetet som till stor del består av typiska förvaltningsuppgifter, även om de kan vara extrema i omfång. Då är det bättre att lita till den ordinarie förvaltningsstrukturen. Risken med att införa krisnämnd är dessutom att den centrala förvaltningen får göra förvaltningarnas jobb. ”Vi är tveksamma till att dra in förvaltningsfolk /i en sådan nämnd/”, är ett uttalande i linje med denna syn. De som förespråkar användande av krisledningsnämnd talar också om en förenklad politisk styrning medan de som ställer sig tveksamma snarast har den motsatta synen att den politiska beslutsföringen riskerar att bli mer tungrodd:

Är krisledningsnämnd den form vi ska ha eller inte? Jag tror det är en för omständlig procedur, med ännu fler personer inblandade /i kommunstyrelsen/. Då tror jag man riskerar att flytta fokus från uppgiften till att bli ”politik” (KOMMUNALRÅD, LJUNGBY).

I de aktuella krishändelserna tillämpade de flesta kommuner ett mellanting, en lednings- eller stabsgrupp i vilken en eller ibland flera politiker från kommunstyrelsen ingick. I åtminstone två av de tre kommuner som valde att inrätta krisledningsnämnd är erfarenheterna goda. ”Det underlättade att man kunde fatta beslut som sträckte sig över både de sociala, barn- och ungdoms- och tekniska /enheterna/”, säger en krisaktör i en mindre kommun, och får medhåll från den större kommunen Växjö att man där bara har positiva erfarenheter. Genom att förvaltningscheferna ingår i krisledningen så ”blir det en direkt kommunikation, det blir inga pyramider eller speciella hierarkier”.

Från tjänstemannahåll påpekas att politiker som ingår i stabsgrupp gärna börjar delta alltför mycket i det praktiska arbetet: ”Ett problem är att politiker snart blir ganska operativa”, säger en stabschef. I en av de mindre kommunerna gick kommunalrådet in som operativ ledare, även i detaljfrågor som var reservelverken skulle placeras ut i bygden.

Krishantering

De lokala erfarenheterna av krishantering kan lämpligen redovisas efter de faser en kris uppvisar enligt gängse kunskap och litteratur – den förebyggande/förberedande, akuta och återhämtande fasen (*'precrisis-crisis-postcrisis'*) samt lärofasen (se t.ex. Flodin 1993, Coombs 1999, Larsson 2001).

Den första fasen, förebyggandefasen, innebär att söka förhindra olycks- och krishändelser, som att gräva ner luftdragna el- och teleledningarna och undvika husbyggen nära vattendrag och på sluttande lermark där det finns risk för skred. Denna fråga har varit av mindre betydelse för denna studie som koncentrerat sig på kriskommunikation och den faktiska krishantering som kommunikationen är inbäddad i. Men ett par intervjupersoner reflekterar självant på temat förebyggande av kriser och då i risktermer. En av dem menar att det hela tiden gäller i all samhällsverksamhet att ”ha ett risktänk”, medan en annan diskuterar behovet av risktänkande hos allmänheten, i linje med vad som diskuteras i krislitteraturen.

Förberedelser och föranalys

Möjligheten att förbereda sig för en krissituation skiftar givetvis beroende på vilken typ av kris det gäller. Så exempelvis fanns tid för vissa förberedelser hos berörda Smålandskommuner vid översvämningarna 2004 men inget sådant utrymme vid januaristormen följande nyår (även om stabsfunktionen var etablerad i och med att stormen kom slag i slag på flodvågskatastrofen). På denna punkt diskuteras behovet av att fortlöpande bevaka och analysera händelseutvecklingen i omvärlden, såväl i fråga om skeenden i samhället som mer omedelbara kortsiktiga förhållanden. Flera intervjuade menar i efterhand att denna funktion borde ha varit bättre utbyggd, utöver att man inom räddningsväsendet ständigt följde väderläget och SMHI:s prognoser.

Förberedelserna innebär bland annat att gå igenom planer, se över telefonlistor, larma krisfunktionärer, ”olja upp” olika externa organ, se över material- och transporttillgångar och ordna så att det finns informationsresurser och -faciliteter.

Varje krishändelse är unik och har sin egenart, påpekas av ett antal krisaktörer: De varnar för att föreställa sig en antågande krishändelse och dess utveckling efter en enhetlig mall: ”Varje kris måste värderas /för sig/.” Samtidigt är flera av krishanteringens moment likartade från händelse till händelse, vilket innebär att aktörerna ofta kan föreställa sig en bestämd handlingslinje. Man vet helt enkelt som krisfunktionär vad som ska göras inledningsvis, åtminstone om man varit involverad i någon krissituation tidigare och övat kris. Åtgärdsschemat är välbekant utan läsning av krisparmen i bokhyllan. Flera intervjuade aktörer vittnar om att de avhållit sig från att ”gräva ner sig” i krisplanen, både för att de kände till den och för att situationen krävt flexibla lösningar.

Igångsättning

Formerna för igångsättning – när och hur krisarbetet ska påbörjas – har avgörande betydelse för ett krisarbete och dess utfall. Det handlar om särskilt fyra faktorer när krisaktörer söker summera sin krishistoria. För det första gäller det att skaffa överblick av situationen som bas för beslutsfattande och inledande åtgärder. Tidpunkt och grad av insats är två andra faktorer. Flera aktörer resonerar om ett upplevt dilemma om *när* man ska sätta i gång ett krisarbete och etablera lednings-/stabsgruppen, vid vilket mått av indikationer på en annalkande krisincident det är dags att börja ringa in folk. Det genomgående rådet är att starta snabbt, och hellre en gång för mycket med avblåsning än att avvakta. När det gäller grad av insats i den inledande fasen är en tydlig samlad erfarenhet att man bör starta i stor skala:

Erfarenheten /är/ att dra i gång stort från början och försöka få grepp på situationen. Det är bättre att ta i för mycket och sedan trappa ner i stället för att jobba i underläge och söka komma i kapp (KOMMUNALRÅD, LJUNGBY).

Vi har valt att i alla dessa lägen gå upp på en hög beredskapsnivå även om vi inte vet vad som kommer att krävas. Så vi börjar i stort, för att minska /insatserna/ om det inte behövs. Det sämsta man kan göra är att ta i för lite från början (KOMMUNCHEF, ARVIKA).

Till detta kommer för det fjärde att tidigt kalla in centrala aktörer samt att skapa kontakt med representanter för de utomstående organ som behöver vara behjälpliga. ”Vi har kommit fram till att just igångsättningen och att få tag på personer, det är den kritiska delen” (KANSLICHEF, KÄVLINGE).

Att starta i stort betyder att ordna kraftiga personella och materiella resurser. Frågan om det också innebär en beräkning av resurser utifrån tesen om ett ”värsta scenario” (så som krislitteratur förespråkar) besvaras mestadels nekande i intervjuerna och i några fall med att det skulle man inte orka med. I dessa fall reflekterar intervjupersonerna över hur man skulle klara ”den stora krisen”, som att ammoniakvagnarna i ett godståg inte bara spårar ur i en tätort utan också kollapsar och springer läck ”där hundratals /orts/bor stryker med och många många fler skadas”.

Samverkan och rollfördelning

Lokal krishantering innebär samordning och samverkan med olika typer av organisationer – andra myndigheter, företag med viktiga samhällsfunktioner av typ el- och teleföretag och frivilligorganisationer (förutom intern samordning av förvaltningarna inom kommunen). Det kräver givetvis samarbete på operativ nivå, men i flera krishändelser har man också valt – och byggt in i krisplaneringen – samordning på ledningsnivå. Vissa externa organ ingår därmed i eller adjungeras till lednings- eller stabsgruppen. Vilka

dessa organ är beror på typen av kris. Även här gäller flexibilitet som motto i organiseringen där sammansättningen av gruppen skiftar vid exempelvis en socialt relaterad kris jämfört med en tekniskt relaterad olycka.

Erfarenheterna av sådan samordning på ledningsnivå är genomgående goda i de undersökta fallen och uppges ha bidragit till en väl fungerande krishantering. Här gäller det att ha färdiga relationer med de externa organisationerna för att tidigt få in dem i krisarbetet. Det är särskilt viktigt med etablerade relationer gentemot företrädare för organisationer som inte har sitt folk samlade i ett kontor etc.

Samarbetet med och insatserna av frivilligorganisationer och hemvärn liksom andra försvarsenheter värdesätts högt i samband med både ”gamla” kriser och de aktuella kriserna. ”Hemvärdnet är en fantastisk tillgång” med – en otrolig potential”, säger två krisledare. Vid januaristormen (liksom tidigare i Halandsåsen) var också medlemmar i lantbruksrörelsen intensivt involverade.

I de aktuella krishändelserna – flodvågskatastrofen och januaristormen – förelåg dock flera stora samordningsproblem. Det handlar främst om relationerna med el- och teleföretagen som uppenbarligen på många håll fungerat synnerligen illa, särskilt när det gäller kontakterna och samarbetet med Telia (Telia-Sonera). Mobiltelefonföretagens vägran att tillåta s.k. roaming (samordning av näten) är för en del krisaktörer ett flagrant exempel på brist på samarbetsvilja. I fallet flodvågskatastrofen riktas även kritik från lokal och regional nivå på relationen med vissa centrala myndigheter (se kapitel 4).

En tydlig erfarenhet förmedlade av ett flertal krisledare är att klargöra ansvars- och uppgiftsfördelningen. Rollerna måste definieras tydligt för att undvika motstridiga beslut och slippa dubbelarbete eller luckor i operationerna. ”Vi kom underfund med att vi måste vara väldigt tydliga på rollfördelningen”, säger en

kommunchef och syftar på uppgiftsfördelningen mellan Posom-grupperna och kommunens sociala enhet. Och en kollega på samma post i en annan kommun påpekar att denna rollfördelning måste göras i förväg i krisplaneringen; rollerna ”går inte att jobba upp när det är dags /för en krishändelse/”. Det gäller även uppgiftsfördelningen gentemot externa parter inklusive entreprenörer och andra privata parter.

När det gäller den individinriktade stödverksamheten diskuterar i efterhand flera aktörer vissa samverkans- och rollproblem vid flodvågskatastrofen. Rollfördelningen mellan de olika insatsparterna var på flera håll från början inte tillräckligt klarlagd, men denna krissituation tvingade fram ett tydligare ansvar, som i fallet Kronoberg:

Det var lite oklara roller mellan /sjukhusets/ PKL-grupp, Posom, kyrkan och frivilligorganisationerna – man var inne på samma arena allihop. Men jag tror att tsunamin fick dem att samverka och lösa många rutiner, så att man efteråt fått klarare spelregler. De var nästan för många om man ska spetsa till det det kom ju så få /hjälpbehövande/ (SÄKERHETSCHEF, LANDSTINGET KRONOBERG).

Krishantering i praktiken

Det operativa krisarbetet i fält – vad exempelvis teknisk och social personal praktiskt utför och hur detta arbete genomförts – ligger utanför uppgiften för denna studie att beakta.

Några konkreta aspekter av kommunikativ karaktär på ledningsnivå poängteras emellertid av en rad intervjupersoner. För det första påpekas vikten av att, utifrån krisplanen, ha checklistor för särskilt den inledande fasen av ett krisarbete, för att man ska ta åtgärderna i ”rätt” ordning och för att inte missa några förbindelser till exempelvis externa grupper.

Det gäller för det andra att ha aktuella och lättillgängliga telefonlistor över personer att kontakta för information och insatser. I flera kommuner har alla

tilltänkta centrala krisaktörer ett plånboksinlägg med de viktigaste telefonnumren och kontaktadresserna. Just aktualiteten hos listorna är viktigt: ”Vi jagade fel folk ibland” i samband med januaristormen, säger en länsstyrelserepresentant. Att bara ha listan inlagd i mobiltelefonen är riskabelt då laddningen kan ta slut, tillägger en erfaren räddningsledare. Listan bör innehålla såväl personer på ledningsnivå som ansvariga för olika verksamheter av typ vattenverk och maskincentraler. ”Står man där klockan tre på natten är det inte helt fel att kunna få fram en buss eller en terrängbil /från försvaret/”, kommenterar en enhetschef i Gävle med tagolyckor och en snöstorm i minne. Tilläggas kan i detta sammanhang att i några kommuner har man haft tillgång till egna terrängbilar och även bandvagnar, vilket högeligen prisats av de operativa funktionärerna.

För att återgå till de konkreta rekommendationerna så gäller det för det tredje att från början föra dagbok över händelseutveckling, beslut och åtgärder. Mobiltelefonen är ett centralt verktyg, men flera krisaktörer pekar som sagt på mobiltelefonens känslighet, varför man bör förbereda alternativa kontaktvägar. Januaristormen 2005 visar tydligt denna känslighet då denna teknik slogs ut på grund av elavbrotten. De praktiska råden kan sammanfattas med att ”Man behöver /initialt/ skrivblock, telefon och lista /på folk/” (Kanslichef, Borlänge).

Utvärdering och efteranalys

Efter de flesta krissituationer skrivs normalt någon typ av utvärdering i betydelsen rapport om händelsens förlopp och hur den hanterades, riktad internt till kommunala församlingar och i vissa fall externt till centrala myndigheter som Krisberedskapsmyndigheten. I de aktuella fallen dokumenterades krisarbetet relativt fullt i dessa externa rapporter. Sådana utvärderingar anges också ha till syfte att bedöma effektiviteten av ett krisarbete: ”Utvärderingar är ju viktigt,

man vill till exempel kunna jämföra kommunerna och skaffa jämförelsetal”, kommenterar en stabsmedarbetare. Utvärderingar i betydelsen genomarbetad analys av krisarbetet förefaller utifrån gjorda intervjuer vara mer sällsynta. Några intervjupersoner medger att sådana analyser saknas för de krishändelser som de varit involverade i, men menar att det är något man borde ha genomfört:

Man kan alltid fundera på att vi inte gjort några utvärderingar av effekten, om det var bra eller dåligt. Det är mer så att om folk inte skällt på oss så har vi sagt att det var bra. Någon objektiv analys om vi gjorde tillräckligt eller rätt eller fel har vi inte gjort. Där borde man kanske rannsaka sig själv mer / / I de här lägena handlar det om att kommunens trovärdighet sätts på spel och det gäller att leva upp och klara av det här på ett bra sätt (KRISAKTÖR, SMÅLANDSKOMMUN).

En räddningschef diskuterar vidare om behovet av analys av tänkbara följder av en krishändelse, krisen efter krisen. När det gällde januaristormen planerades således extra beredskap för eventuella bränder i ouppröjda skogar om sommaren skulle bli torr. Men på ett annat område missade man krisen efter krisen. Stormen resulterade i att en del skogsägare som förlorat sitt livsverk hamnade i djup personlig kris. ”Man skulle ha tänkt ännu längre /än vad som skedde/ i fråga om kristeamens arbete”, resonerar en stabsledare.

Övningar

En ständigt upprepad slutsats och rekommendation i forskning och den tillämpade litteraturen om krishantering är att öva krissituationer regelbundet. Tester och övningar är, återigen, en av de viktigaste lärdomarna när krisaktörerna i studien ska sammanfatta sina erfarenheter. Flertalet undersökta kommuner uppger sig ha haft övningar, men tätheten – hur ofta



FOTO: ROGER LUNDSTEN/SCANPIX

man genomfört sådana – skiftar från varje år eller nästan varje år till några gånger under den senaste tioårsperioden.

Övningarna har utan tvekan haft betydelse för hanteringen av de reella krishändelserna, menar intervjuade krisfunktionärer. Det handlar både om att träna ledning och operativa moment och att pröva det organisatoriska upplägget. I ett fall berättas exempelvis hur övningarna påvisat bristerna med en ledningsgrupp som inte var samlad på ett ställe.

Syftet med övningarna har inte bara varit att träna krishantering utan också att lära känna de personer som blir involverade. Personkännedom bedöms som en ytterst viktig förutsättning för ett fungerande krisarbete, särskilt i inledningsfasen. ”Vi har övat regelbundet och har nu en organisation där vi vet vilka

kontakter vi ska ta”, säger kommunchefen i en mindre kommun.

Samtidigt är man medveten om att övningar och reella krisfall är två olika saker. Övningarna återuppstår sällan i verkligheten. Snarast är det så att en del större samhällsstörningar har man aldrig kunnat föreställa sig och därmed aldrig övat, av typ Tjernobyl och Estonia eller intensiteten och omfattningen av januaristormen 2005. Övningarna handlar kanske alltför ofta om tekniskt relaterade olyckor, reflekterar några intervjupersoner, men när krisen har en helt annan karaktär som i fallet Hallandsåsen så saknar man träning: ”Det var en situation som vi i princip aldrig övat på innan” (Kommunsekreterare, Båstad).

En lärdom är det oförutsägbara i vad som ska hända. Vi hade haft övningar, men inte för det här /Estonia/! Det hade vi inte kunnat föreställa oss i vår vildaste fantasi. Men när allvaret kom så blev vi ett sammansvetsat gäng och vi hittade en modell som fungerade med till exempel täta och korta /lednings/möten (FÖRVALTNINGSCHEF, LINDESBERG).

Det är tur att vi övar i kommunerna, det gör att vi ganska snabbt kommer i gång. Så när vi trycker på knappen har vi en organisation, som faktiskt är i gång på kort tid // När man övar så lär man sig vilka roller man har och att man håller på sina roller, att det finns beslutsbefogenheter, att någon vågar ta beslut (INFORMATIONSCHEF, VÄXJÖ).

Erfarenheter av kriskommunikation

Information och kommunikation är en central aspekt av ett krisarbete. Det är en genomgående uppfattning och erfarenhet inom den grupp krisledare som intervjuats i denna studie. ”Man kan inte nog betona vikten av information // Det tar nästan lika mycket kraft och energi som själva hanteringen av händelsen”, säger en kommunchef. En räddningschef instämmer med att ”Kriskommunikation är ett av grundfunderna för att lyckas /med ett krisarbete/”. För den (inhyrde) informationssamordnaren vid översvämningen i Arvika 2000 är denna betoning på information en av de viktigaste erfarenheterna av krisarbetet kring denna händelse:

Från alla delar av kommunen insåg man att information var en del av arbetet. Alla tänkte information. Oftast brukar man göra information till en sakfråga vid sidan om, men här blev det tidigt /så/ att mycket av vårt krisledande arbete handlade om information – till medier, drabbade, intresserade, turister, till alla. Det formade attityden kring arbetet, och det var också en viktig erfarenhet, att man ser informationen som en integrerad del av ett krisledningsarbete (INFORMATIONANSVARIG, ARVIKA, 2000).

Informationsverksamheten vid krissituationer organiseras någorlunda likartat i kommunerna, men beror på krisens art (dignitet etc.) och om det handlar om en tekniskt eller socialt inriktad kris. När det gäller presskontakterna skiftar ansvaret härvidlag. Vid en händelse med teknisk karaktär är vanligen räddningschefen (som stabschef) presstalesman i frågor som rör själva krisoperationen, medan den politiska topppersonen uttalar sig i mer övergripande eller värdeeringsbetonade frågor. Vid en socialt präglad samhällsstörning är pressarbetet huvudsakligen lokaliserat till stads- och kommunhuset med toppolitikern som främsta kontakt med medierna. För övriga delar av informationsarbetet – webb/hemsida, telefontjänst, annonsering, trycksaksproduktion och personalinformation/intranät m.m. – svarar informationsenheten oavsett typ av krishändelse.

En tydlig lärdom och insikt är att allt informationsarbete bör ske i direkt närhet av krisledningen/krisstaben samt att den som leder eller ansvarar för informationsarbetet ingår i denna grupp. Erfarenheten av att placera ledningsgruppen och informationsgruppen i angränsande lokaler i Göteborg uppges vara mycket god, medan det fungerat sämre i flera fall/kommuner där ledningen varit placerad i ett hus (räddningstjänsten) och informatörerna suttit kvar i kommun- och stadshuset. En rad praktiska aspekter – tillgång på utrymmen och utrustning – gör det dock på vissa håll svårt att flytta och ”omgruppera” informationsverksamheten i krislägen. Därför krävs ett smidigt kontaktsystem mellan krisledningen och informatörerna där dessa är lokalmässigt åtskilda.

Sammankopplingen av lednings- och informationsfunktionerna rumsmässigt utgår från behovet av att skapa smidiga och kortväga kontaktformer i båda riktningarna. Det handlar exempelvis om så praktiska arrangemang som att på skrivtavlor snabbt notera fakta, beslut och svar på frågor från ledningen till dem som arbetar med hemsidan eller har telefontjänst och

vice versa att förmedla uppgifter från allmänhet som är berörd av krishändelsen till ledningen:

Efter ett tag fick vi i gång en ledning /och telefontjänst/ som satt i samma rum, och vi monterade upp stora whiteboards på väggarna så att de hela tiden kunde se vad som hänt och vad som gäller, så att man inte gick ut med tre–fyra olika svar. Vi försökte hela tiden ha en sådan entydig information som möjligt (KANSLICHEF, KÄVLINGE).

Att informera i kris

Samtal med krisaktörer om erfarenheter och lärdomar av kriskommunikation startar många gånger med reflektioner från deras sida om karaktären på denna kommunikation, i förhållande till hur kommunikation fungerar under reguljära förhållanden. Ett av dessa kännetecken är vad som kan kallas informationsmängden, eller informationsmassan, som en röst i samtalen föredrar att uttrycka det.

I ett krisläge ökar informationstrycket påtagligt och informationsströmmarna blir fler. Särskilt allmänhetens kontaktfrekvens ökar men även myndigheternas. Krisorganisationen står snabbt inför problem att sortera och hantera denna ström. ”Det var ett fruktansvärt flöde, främst från myndigheter”, är en typisk minnesbild från tsunamin. I Lindesberg, för att ta ett exempel, talar flera krisaktörer speciellt om den mycket omfattande e-posttrafiken ”som kom kors och tvärs” till en stor ansamling av adresser och som man hade stora svårigheter att sortera och få att hamna hos rätt person. I samband med giftutsläppen på Hallandsåsen blev informationsvolymen i Båstad så kraftig att man upplevde en egen informationskris, med ”ett tryck som vi aldrig vågat drömma om”.

Det uppstår också en stor informationsmassa i betydelsen uppgifter och fakta – om exempelvis skador, vårdbehov och åtgärder – som behöver vara tillgängliga för alla i krisorganisationen. I Kronobergs län an-

vänds ett särskilt datorbaserat informationssystem, KrisSam, där sådana uppgifter lagras och finns samlade för avläsning av krisaktörerna. ”Att kunna hantera en så stor informationsmängd, under så lång tid och med så många inblandade är svårt”, menar länsstyrelsens informationschef, men tack vare detta system kunde man ”hålla en stor och stabil infomängd med kvalitet”. Kortfattat är en viktig lärdom att ”vi måste kunna hantera informationsflödet”, som en aktör summerar ämnet krisers informationstryck.

Ett antal ledstjärnor och krav på informationsgivningen poängteras ensartat av de intervjuade krisaktörerna. Två sådana ledstjärnor är allmängiltiga i allt informationsarbete – att ge information tidigt och snabbt. Flera aktörer betonar vidare kravet på korrekt och kontinuerlig information: ”Man måste vara oerhört noggrann om vad man går ut med och 110 procent säker på vad som lämnas ut”, säger en aktör med erfarenhet från Estoniahaveriet. Här diskuteras problemet med preliminära listor på omkomna och skadade i krishändelser som Estonia och tsunamin. I kravet på regelbunden information ligger också att hålla återkommande kontakt och relation med exempelvis drabbade familjer.

”Ut med all information” är en rekommendation som genomsyrar synen på hur man ska förhålla sig i ett krisarbete. ”Vi kan inte hålla på och mörka någonting”, fortsätter den informationsansvarige i Värnamo. I ett fall i samband med januaristormen har det dock framkommit i denna studie att kommunledningen (i motsats till informatören) just sökt undanhålla de boende viss information (se kapitel 4). Rekommendationerna på detta område innebär också att ”gå ut och säga att man inte har något att berätta och inget vet för tillfället, // för att inte ägna oss åt att spekulera” (Informatör, Göteborg).

Informationskanaler och informationsteknologi

I krissituationer används hela registret av informationskanaler, med undantag av mer långsamma metoder som broschyrtryck och filmproduktioner. De viktigaste metoderna är i dag webbinformation på hemsidan samt kontakt med medierna för förmedling av information till nyhetsplats. Till medierna räknas dagspressen och etermedierna, särskilt radion (länsradion och på vissa håll lokala kommersiella radiokanaler samt även närradio). I samband med allvarliga samhällsstörningar etableras i de flesta fall nära kontakt och samspel med länsradion, som med enstaka undantag tillerkänns stor uppskattning för sina krisinformerande insatser. Relationen med medierna redovisas närmare nedan.

Hemsidan och webbinformation har således blivit en betydande informationskanal i krislägen sedan denna teknologi infördes i kommunerna under senare delen av 1990-talet. Av denna studie framgår att installerandet av en webbredaktör är en av de tidigaste personalinkallande åtgärderna vid starten av en krishantering: ”Detta /webben/ har förbättrat kommunikationen, där du i dag har en mer omedelbar kontakt och information, men samtidigt är det sårbart”, konstaterar en politisk krisledare. Med sårbarhet syftar han på att de nya teknologiska kanalerna är beroende av el och när strömmen försvinner så faller också informationskanalen bort.

Flera krisinformatörer har samtidigt erfarit en svaghet med webbinformationen, nämligen att vissa skikt av allmänheten och då särskilt den äldre generationen inte använder sig av eller har tillgång till denna kanal. Motsatt gäller att ungdomar föredrar dessa kanaler – samtidigt som de läser tidningar i lägre grad än andra grupper och inte heller lyssnar på de radiokanaler där krisinformation och krisnyheter normalt sänds.

I samband med stormen användes vid sidan av hemsida och mediekontakter också traditionella metoder som produktion av flygblad, affischer och annonser samt möten. Men även ett antal mer innovativa eller i varje fall ”nygamla” metoder för information ute i de isolerade bygderna (se nedan). Krisen födde således nya informationssystem och -kanaler.

Bland dessa situationsskapade metoder kan nämnas att man för informations spridning i bygderna utnyttjade tidningsbud, lantbrevbärare, hemtjänstpersonal och hemvärnet. I en kommun fick ungdomar ta med sig och sprida flygblad till sina hemtrakter efter skolbesöken i tätorten. Räddningsfordon med kommunicerande personal utposterades också i vissa byar och småsamhällen liksom att sådan personal placerades ut i glesbygdsbutiker. Systematisk dörrknackning riktad till främst äldrehushållen var i samband med stormen en annan metod i en del kommuner, på samma sätt som fastighetsägare och företagare i riskzoner fått besök vid de tidigare översvämningarna.

Under stormhändelsen utnyttjades och anordnades i många Smålandskommuner också möten för och med allmänheten. Mötesverksamheten blev en betydelsefull metod i informationsarbetet i flera av dessa kommuner. Så exempelvis arrangerade Ljungby ett 40-tal möten på åtta platser med över 1 000 besökare, möten som enligt uppgift var mycket välsedda och uppskattade trots att de ofta genomfördes under primitiva förhållanden utan tillgång på el och belysning.

Vi åkte ut med /vår/ personal tillsammans med någon politiker / / för att tala om vad vi gjort och ska göra och vad det är för problem i vissa områden. Vi ber också om hjälp i utredningsarbetet. Samtidigt får folk ställa frågor och berätta vad de behöver hjälp med, och de här frågorna tar vi sedan med oss in till stabsmötena så vi vet vad folk känner där ute (RÄDDNINGSCHEF, LJUNGBY).

Vid kriser som berör många människor – av typ översvämningar, stormar och gasolyckor med utrymning – uppstår en mycket intensiv telefontrafik som kräver någon form av upplysningstjänst. Lösningarna har skiftat mellan en decentraliserad form där upplysande personal suttit kvar i sina förvaltningar till en centraliserad form där dessa personer samlats i en lokal med närhet till krisledningen, i några fall direkt i växel. Erfarenheten från den samlade formen har varit mycket god. Sammansättningen av gruppen är situationsanpassad och har berott på krisens art.

I dessa krislägen krävs hög telefonväxelkapacitet, tekniskt och personalmässigt, påpekar en rad intervjuade i studien. ”Växelfunktionen är en nyckelfunktion för ett fungerande krisarbete.” Här gäller det också att ha personal i reserv, som förstärkning eller för att kallas in om ordinarie personal är oanträffbar (vid kriser utanför kontorstid), tillika telefonister med lokalkännedom. I flera av de krishändelser som kommunerna haft att hantera de senaste 15–20 åren har växel varit en ”trång sektor”, åtminstone inledningsvis. ”Jag farsar för alla outsourceade växlar som sitter i Kalix – det krävs en egen nära (växel)funktion som kan gå i gång i en krissituation”, säger en kommundirektör.

För att ta ett exempel: Vid tågolyckan med ammoniaklast i Kävlinge 1996 fick kommunhuset inklusive växel utrymmas. Den först planerade flyttningen till räddningstjänsten (hos krisledningen) innebar för liten växelkapacitet, varför en lösning tillgreps med att flytta ihop med växel i grannkommunen Lomma, något som resulterade i ett avtal om samverkan vid eventuella framtida krishändelser.

Information till allmänheten och olika grupper

Allmänheten informeras med alla de kanaler som redovisats ovan. Information med hjälp av medierna samt via hemsida framträder som de viktigaste vägarna att nå den breda publiken. Situationsanpassade kanaler

uppstår också vid vissa krishändelser, som utnyttjandet av ”barfotainformatörer” och dörrknackning.

Betydelsen av kommunikation med allmänheten diskuteras av ett flertal intervjuade krisaktörer. ”Det är väldigt viktigt att komma ut med korrekt information regelbundet”, konstaterar en av dessa (översvämning) samtidigt som en annan (gasolycka) menar att ”Hålls folk /väl/informerade och de vet hur det /krishantering/ går till så är det lugnt, även om det handlar om ett tufft räddningsarbete”.

Relationen med allmänheten förefaller i de flesta fall vara tämligen oproblematiske och har förlöpt relativt friktionsfritt, förutsatt att invånarna får adekvat information. Det finns inget gehör bland intervjuade krisaktörer för en tes om att det lätt uppstår kaos hos befolkningen i krissituationer; tvärtom menar man (i linje med forskning) att människor i de allra flesta fall reagerar och fungerar rationellt i sådana situationer och exempelvis följer instruktioner om evakuering.

En aspekt som betonas i en del fall gäller involvering av allmänheten vid kriser som utspelar sig lokalt, av typ översvämningar och stormar. ”Medborgarna är en del av krishantering”, uttrycker en informator som representant för denna uppfattning. Tidigare ensidiga kontaktformer bör överges där det bara gällde att ge information och svara på frågor; människor lämnar viktiga upplysningar och kan med dagens webb- och telefoniteknik skicka dokumentation och bilder till krisledningen (liksom till medierna):

Det gjorde vi ingenting åt /i vår kris/, vi tog inte med medborgarna i någon form av krishantering eller informationsmottagande / / Men hur mycket information gick förlorad på grund av att de har tillgång på mer information? / / Vi måste hitta nya sätt där människor är en viktig del av informationsförsörjningen och indatadeln (INFORMATIONANSVARIG, ARVIKA).

Ett särskilt problem gäller språket. Ska man inrikta sig på att informera på enbart svenska eller även på

andra språk? Å ena sidan finns starka skäl att över-
sätta till flera språk med tanke på det multikultu-
rella samhället och att många invandrare bara talar
främmande språk. För att ta ett reellt exempel – vid
gasolyckan i Borlänge med beordrad utrymning var
det ytterst angeläget att alla drabbade kunde ta till sig
de givna instruktionerna. Å andra sidan reser sig flera
praktiska hinder, inte minst att snabbt få till stånd
översättningar eller få tag i tolkar, och problem som
att ”Det finns i Göteborg 100 språk, vilka ska man
informera på?”. Bland de intervjuade i denna studie
ger sig båda synsätten tillkänna, det enspråkiga kon-
tra det flerspråkiga.

När det gäller kontakten med olika grupper inom
medborgarkollektivet är kommunikation med drabba-
de och anhöriga särskilt viktig. Vid krishändelser av
social karaktär är det huvudsakligen Posom-grupperna
(och landstingens PKL-grupper) som svarar för des-
sa insatser, vilka i de undersökta fallen överlag uppges
ha varit väl fungerande. Verksamheten har startat på
kort varsel och haft tillräckliga personella resurser för
att kunna hålla i gång både två och tre veckor som i
fallet flodvågskatastrofen. Vissa kommuner använder
sig av en samlad Posom-grupp bestående av både (so-
cial)tjänstemän och andra samtalspersoner (däribland
från kyrkan), medan övriga kommuner har flera lo-
kalt placerade grupper (stödgrupper) som samordnas
av en tjänstemannagrupp på förvaltningsnivå.

*Vikten av att hålla kontinuerlig kontakt måste understry-
kas. Allt det man byggt upp med positiva relationer kan
rivas ner vid ett enda tillfälle om man inte är uppmärksam,
om man till exempel glömmer bort en familjemedlem (KOM-
MUNCHEF, ARVIKA).*

Posom-gruppernas verksamheten gentemot drabbade
och anhöriga innebär dels att stödsamtalande per-
soner finns till hands i angivna lokaler för dem som
söker hjälp och information, dels att dessa funktionä-
rer gör uppsökande insatser, i hemmen eller som vid

tsunamin på flygplatser dit hemvändande resenärer
anlände. I något fall, som i Göteborg vid samma hän-
delse, valde man att dela upp drabbade och anhöriga
på olika grupper då man uppfattade att stödbehoven
skiftade.

Även de anhörigföreningar som finns sedan tidi-
gare eller som bildas vid en ny kris måste beaktas i in-
formationsarbetet. Historien visar att bristande kon-
takter och kommunikation med dessa lätt leder till
relationsproblem. Dessa föreningar får och skapar sig
en viss ”opinionsmakt” genom att de ofta ikläder sig
rollen som talesmän för drabbade och anhöriga.

Vid vissa krishändelser uppstår ytterligare en ka-
tegori för vilken det ibland och tillfälligt krävs bety-
dande informationsinsatser – besöksgrupperna. Vid
exempelvis januaristormen fick lokala och regionala
myndigheter ta emot en rad grupper, från kungen och
rikspolitiska delegationer till krisaktörer i andra kom-
muner och bransch- och fackfolk. Även om sådana
besök många gånger uppfattas angenäma så framgår
klart i utvärderingar att de belastat detta arbete, inte
minst genom att krisledarna själva ofta blivit indragna
i genomförandet av besöken. Under alla förhållanden
påpekas att man måste beakta detta insatsbehov i sin
krisplanering och krisorganisering. Till detta kommer
insatser i samband med vad som brukar kallas kata-
strofturism, vilket uppstått vid exempelvis vissa av
översvämningarna.

Medierelationer

Den viktigaste vägen för information till allmänheten
är som redan framgått att söka nyhetspublicering i
medierna. Nyhetsmedierna ger också en omfattande
bevakning i krissituationer, vilket framgår av såväl
forskning som av de samlade intervjuerna med kris-
funktionärer i denna studie.

Synen på medierna är överlag positiv såväl på prin-
cipiell nivå som när det gäller praktiken i vardagen.

Krisaktörerna värdesätter i de flesta fall medierna för deras roll i samhället, deras bevakning i olika krislägen och i fråga om förhållandet med journalister i deras fältarbete.

Krisaktörerna instämmer i och understryker därmed flera forskningsrön utöver att krisbevakningen är omfattande. Hit hör att medierna i stor utsträckning förmedlar den information myndigheterna ger i sina presskontakter. Rapporteringen är ”neutral” i betydelsen att medierna förmedlar myndigheternas information tämligen oförvanskat och att deras normativa uppgift som granskare dämpas, särskilt i akutfasen av kriserna. Ett undantag kan vara kriser som direkt noteras som orsakade av myndigheterna själva, men ytterst få lokala krishändelser tillhör denna kategori (däremot drabbades som bekant samhällsviktiga organ som el- och teleföretagen av kraftig kritik i samband med januaristormen). En annan iakttagelse är att medierna förutom nyhetsrapportering också är angelägna att ge medborgarna faktiska upplysningar om, för att ta två konkreta exempel, var det finns värmestugor eller hur man får tag i översvämningsskydd. ”Det är inga problem att få ut information via medierna /så/ det gäller att utnyttja dem, samtidigt som de vill ha information”, säger en krisledare i sann bytes-teoretisk anda.

Relationen till medierna är genomgående god och medierna ses som en tillgång och som ’medarbetare’ i krisarbetet som några krisfunktionärer formulerar sig. Detta har sin grund i nära och täta kontakter i vardagslag på lokal nivå. Journalister och kommunala representanter möts regelbundet och kanske dagligen, man känner varandra väl och är väl medveten om varandras villkor (jfr t.ex. Larsson 1998).

Den positiva mediesynen i allmänhet och de goda relationerna i praktiken hindrar emellertid inte att attityderna gentemot journalistiken även har negativa och kritiska inslag. På frågan om hur reportrar fungerar i sin nyhetsjakt är man införstådd med att dessa

(som vanligt) söker andra källor än de officiella. Det uppfattas å ena sidan fördelaktigt, genom att det kan ge ny inputinformation från fältet som krishanterarna kan ha nytta av. Å andra sidan upplevs det som problematiskt genom risken för motstridiga faktabesked och lägesbedömningar, liksom att medierna exempelvis söker intervjua drabbade människor som kan vara mer eller mindre chockade. Några intervjuade krisaktörer resonerar om att den intensiva bevakning som ofta uppstår i kris kan bidra till att förstora (intrycket av) krisen och även komplicera och till och med förvärra krishanteringen.

Med medier menas såväl etermedier som tidningar och inom den senare kategorin såväl lokalpress som rikspress (och i vissa fall internationella nyhetsbyråer och medier). Länsradions betydelse har redovisats ovan. Den insats som länsradion i Kronoberg presterade vid stormen 2005, där en länsstyrelseinformator var placerad vid radiostationen för informationsförmedling (se kapitel 4), prisas av flera intervjuade krisaktörer, men uppges samtidigt ha orsakat kritik i vissa journalistkretsar för att stationen upplåtit utrymme åt icke-journalister i sändningarna. I samband med stormen uppdagades dock ett problem med länsradion (Jönköping) inklusive dess trafikupplysningstjänst – att mängden information från kristaberna blev så omfattande att redaktionerna saknade förmåga/möjlighet att förmedla allt, vilket innebar att uppgifter som krisledningarna förväntade sig skulle komma ut till invånarna blev bortsorterade och aldrig nådde dessa.

Mediehantering i praktiken

Fortlöpande presskontakter och nära pressrelationer är det gängse rådet när krisaktörer diskuterar sina erfarenheter av förhållandet till medierna. Täta kontakter skapar med andra ord en bättre relation. Minst en daglig presskonferens är det unisona rådet. I samband med Göteborgsbranden 1998 höll den cen-



trala krisledning vanligen presskonferenser varannan timme och i samband med januaristormen 2005 tillämpades i de flesta kommuner en ordning med en eller två pressmöten per dag, trots att och samtidigt som medierna löpande följde krisarbetet både på ledningsnivå och på fältet. ”Det vi i första hand tänkte på var att göra riktigt ordentliga presskonferenser”, är minnesbilden i Båstad i Hallandsåsärendet.

Presskonferensen är ett sätt att hålla ihop informationen, ge samma lägesbeskrivning – och /visa/ att det är denna information som gäller // Trovärdigheten i krissammanhang får inte krackelera. Dessutom är det en tidsaspekt – innan man har hunnit formulera något på papper så har läget förändrats. Däremot gäller det att hålla tempo, så det handlar inte om två timmar utan kanske om varje timme (INFORMATÖR, GÖTEBORG).

Två former av pressinformation tillämpas. Den ena innebär att informationsgivningen samlas och hålls samman till ett tillfälle och en plats, den andra att de olika enheter/förvaltningar som är involverade i krisarbetet svarar för sin respektive information. Det första upplägget förefaller ha blivit alltmer utbrett med tiden. En klar majoritet av de intervjuade i denna studie menar mer eller mindre bestämt att den förra modellen är att föredra, ur myndighetssynvinkel, men med en förmodan att det även gäller ur mediasynvinkel. Flera problem och exemplifierade misstag redovisas i de fall krisledningen (t.ex. vid räddningstjänsten) haft sina genomgångar med pressen, medan den politiska kommunledningen tagit emot pressen i kommunhuset och socialtjänsten haft sina egna pressträffar. Det riskerar att resultera i både dubbel information och motstridig information.

Att samla den organiserade informationsgivningen innebär att alla inblandade aktörer och parter uppträder gemensamt. Här säger erfarenheten att man bör inkludera utomstående medhjälpande parter som försvaret/hemvärnet, polisen, frivilligorganisationerna

och infrastrukturföretagen. Rutinen är normalt att sammankalla pressen efter morgonens eller förmiddagens stabsmöte, i intensiva skeden också att ha en uppföljning på eftermiddagen.

En fråga i detta sammanhang gäller vem eller vilka som ska vara talesmän. Flertalet intervjuade krisaktörer är av meningen av man ska koncentrera antalet talesmän till en eller två personer, stabsledaren och en politiskt ansvarig (även om olika förvaltningsrepresentanter kan uttala sig i sak för sina fögderier). Följdfrågan uppstår om det är lämpligt att stabsledaren (motsvarande) är presstalesmän då denne också sitter med det operativa krisarbetet, men här menar flera av dessa att det är förenligt.

Mediekontakterna kompliceras när riksmidier och framför allt internationella medier/tv-kanaler träder in på arenan. För det första upplevs kontakterna ofta som mer påträngande och uppfordrande än relationen med lokalreportrarna, även om de senare är ständiga följeslagare, särskilt när det gäller att som talesmän svara upp mot utländska medier. ”När mikrofonerna sätts upp i ansiktet så gäller det att kunna hantera det utan att tappa koncepteterna”, säger en kommundirektör. Här krävs också tillgänglighet dygnet runt på ett annat sätt än när det bara gäller lokala medier. För det andra kräver de tillresta teamen betydande service av typen anordnande av sändningsplatser och anpassning till direktsändningar. Omfånget av riksmidier kan bli mycket stort i samband med besök av internationella delegationer, kungahuset och ministrar, vilket kräver betydande arrangemangsinsatser.

Då /Estoniafallet/ trängde sig journalisterna verkligen på, vi blev belägrade av medier. Det var också en lärdom, att man får vänja sig vid att bli intervjuad på annat språk – så det gäller att skicka fram rätt folk. Och tänk dig att det ringer /medieteam/ hit och meddelar att de är på väg i helikopter och vill snabbt ha en landningsplats, ”var ska vi landa?” (RÄDDNINGSCHEF, LINDESBERG).

Interorganisatorisk kommunikation

Lokal krishantering innebär samverkan mellan flera organ där kommunen (konkretiserad i kommunledning eller räddningstjänsten) har huvudrollen i de flesta fall. Det rör sig om såväl offentliga som privata och ideella organ, och bland de offentliga myndigheterna på flera nivåer. Denna samverkan består och byggs upp av kommunikation, en kommunikation som enligt respondenterna i studien måste kalibreras så att man förstår och tolkar varandra på ett gemensamt sätt och så att missuppfattningar undviks. ”Kommunikationen mellan myndigheterna är ju otroligt viktig, det var ju /i vårt fall/ oerhört väsentligt att vi och polisen och försvaret pratade samma språk och delade upp uppgifterna oss emellan”, säger exempelvis Kävlings kommunchef på tal om lärdomar från tågurspårningen med ammoniakvagnar.

En väl fungerande interorganisatorisk kommunikation etableras knappast på stående fot när en kris händelse väl inträffat. Man måste, deklarerar ett antal intervjuade krisaktörer, lära känna varandra i förväg och kontaktvägarna och de kommunikativa systemen måste underhållas ”i fredstid” och prövas genom bland annat övningar.

Kravet på ”kommunikativitet” gäller även inom själva ledningsarbetet. Krishantering består som redan påpekats till stor del av kommunikation. De inlagor av uppgifter och upplysningar, de rådplågningar som sker inom staben/ledningsgruppen, de direktiv som ges till operativa aktörer, de beslut som formuleras och den information som sprids internt och externt – allt handlar om kommunikation. Även om många respondenter i denna studie inte i första hand tänker på denna typ när det gäller ämnet kommunikation så reflekterar några om just kontakter och relationer inom ledningsfunktionen. Med risk att upprepa plattityder resonerar man om betydelsen av att ”tala samma språk” i detta arbete, både på tankeplanet och

uttrycksmässigt. Begrepp och termer måste ha samma innebörd så att ordergivningen blir klar och koncis. Frågan upplevs som särskilt relevant där lednings- och stabsgrupperna består av såväl politiker, räddnings- och teknikpersonal som representanter från utomstående grupper. Behovet av att ordna väl fungerande input- och outputkanaler för information till och från krisledningen har diskuterats ovan.

Intern kommunikation

Att den interna informationen lätt blir eftersatt är ett av de problem som forskningen redovisar som mest framträdande och genomgående i studierna av kommunikationen vid inträffade krishändelser de gångna åren. Den redovisade lärdomen från fältet i denna studie är för det första att man i många fall försummat eller med en krassare ordvändning glömt eller missat den interna informationen. ”Vi har fått mycket kritik för att informationen varit dålig – vi orkade nog inte med den”, säger en informatör inblandad i stormhändelsen 2005. Orsaken står att finna i och förklaras med att den externa informationen, särskilt presskontaktarna, tagit alla resurser i anspråk, men också att man föreställt sig att personalen sökt egen information på hemsidan och i medierna.

Vad som inte fungerade bra var internt. Växeln var missnöjd med oss, skällde på oss som bandhundar när vi bara sprang förbi – vi jobbade dygnet runt // Jag tyckte ju att ”allt finns på webben”, men de ville ha muntliga överlämningar, för de hade en enorm anhopning med frågor (INFORMATÖR, SMÅLANDSKOMMUN).

Den andra lärdomen är reflektionen kring detta förbiseende – att man mycket medvetet måste se till att det skapas en god intern information i krislägen. Dels behöver personalen läges- och åtgärdsinformation för att kunna utföra sina uppgifter i sådana situationer, dels fungerar de anställda själva som informationsgi-

vare i sina kontakter utåt mot omvärlden. En informator med erfarenhet av flera krishändelser menar att personalen ska ha information först, särskilt personal i växlar och receptioner.

Vi sa /till oss själva/ att det inte är någon skillnad på extern och intern information, den måste ske samtidigt. Vi kan inte /först/ gå ut via presskonferens och pressmeddelande, det måste man veta internt på samma gång. Så det går inte att separera (INFORMATIONANSVARIG, ARVIKA).

I intervjuerna framträder olika syn på formerna för den interna informationen. Vissa föreställer sig tvåstegsmetoder där man i ledningen ger information till förvaltningscheferna som sedan förväntas förmedla detta till sina anställda. Andra menar att det inte fungerar i praktiken, att budskapen inte når ut på fältet, varför andra metoder måste användas.

Problemen i den interna kommunikationen har tidigare även haft tekniska orsaker i bristen på lämpliga (snabba) kanaler/metoder. De nya informations-teknologin med intranät har dock gjort det betydligt lättare att få till stånd snabb personalinformation. Numer utnyttjas även möjligheten att sända gruppmejl via e-postsystemet. Möten, från stormöten till arbetsgruppsmöten, har samtidigt visat sig ha en särskild betydelse och då inte bara som informations- och kommunikationsmedel utan även för att skapa gemenskap i en svår situation. Tilläggas kan att i åtminstone en kommun anordnas också möten för personal som står utanför krisarbetet.

Lärdom av lärdom

Det är mycket viktigt, menar många intervjuade i denna studie, att söka dra lärdom och skaffa kunskap om krishantering och kriskommunikation utifrån redan inträffade krishändelser och utifrån övningar. Utvärderingar och rapporter, konferenser och seminarier liksom besök i eller besök av drabbade kommu-

ner är medel i detta förvärv av insikter och lärdomar. Egna tester och övningar bedöms dock som än mer verksamma lärmeter. Flertalet kommuner uppges ha en krisövning varje eller vartannat år.

I ett antal kommuner sker enligt uppgift egna utvärderingar efter krishändelser, medan andra bara förefaller teckna ner sådana när länsstyrelsen och andra statliga myndigheter begär det. En annan typ av dokumenterad kunskap är de dagböcker som vissa kommuner/räddningstjänster fört vid de aktuella händelserna tsunamin och januaristormen, och som sedan använts i genomgångar efteråt och i intern utbildning på krisområdet.

Den i särklass bästa erfarenheten erhålls emellertid av att organisationen (här i första hand kommunen) och man själv som krisfunktionär varit involverad i ett krisarbete eller ”i ett skarpt läge” som särskilt räddningschefer väljer att uttrycka sig. En både självklar och obehaglig slutsats är således att en ”gammal” kris har varit till fördel inför en ny krishändelse. Flera krisaktörer säger att ”Den /krishändelsen/ har varit väldigt nyttig för hela organisationen” eller att ”det var tur att vi haft den tidigare krisen”. Den tidigare krissituationen har med andra ord bidragit till att den aktuella krishändelsen kunde hanteras på ett bra eller bättre sätt. Den har skapat större säkerhet och trygghet i krishanteringen:

Vi är i vår kommun ganska lugna inför sådana här plötsliga katastrofer och uppgifter. Därför kändes det inte särskilt uppjagande när det /tsunamin/ hände // Det som satte sig i Estonia har visat sig rätt så gångbart efteråt, i den här kommunstorleken. Vi har inte behövt treva så mycket och är lugna i den erfarenheten, även om det var en dyrköpt erfarenhet. Det vi varit med om har givit en ny plattform att stå på (RÄDDNINGSCHEF, LINDESBERG).

Av sådana här tråkiga erfarenheter /som i Göteborg under årens lopp/ har kommunen fått anledning att se över organisationen, prata om de här frågorna och öva dem prak-

tiskt // Här kommer man naturligtvis till informationen och inser att det är en avgörande fråga (INFORMATÖR, GÖTEBORG).

Även om övningar, utvärderingar och studiebesök ger lärdom för ett kollektiv så är det alltså de personliga erfarenheterna som har störst betydelse för att klara av en krisuppgift framöver. Det innebär samtidigt att organisationen är sårbar i meningen att krishanteringsförmågan till en del är beroende av att funktionärerna finns kvar på sina poster.

All organisatorisk verksamhet ger erfarenheter för berörda funktionärer som skapar rutiner och utveckling av arbetsformerna. I krissituationer och krisarbete får det anses vara av särskild betydelse att vunna erfarenheter omsätts i ny praktik då detta arbete är en så komplex och multilateral och en så komprimerad och intensiv typ av verksamhet. Genomgången med de 33 krisaktörerna i denna studie ger en samlad bild av att erfarenheter och lärdomar av tidigare krishändelser – där man drabbats av sådana – tagits tillvara på ett antal sätt inför och vid de aktuella krislägena som varit till gagn för krisarbetet vid dessa tillfällen. Vissa faktorer påpekas som speciellt viktiga lärdomar att ha med sig från ”gamla” krishändelser och att ha ordnade inför händelser som kan inträffa, eller som en kommunchef säger: ”Just samverkan, information och förmåga att kunna improvisera, att ha ingångsättningsscheman och metoder för att snabbt få tag i folk. Det är de kritiska punkterna och det är dem man måste jobba med.”

6. SLUTSATSER OCH SLUTORD

VILKEN BETYDELSE HAR TIDIGARE erfarenheter för myndigheters och andra organisationers krisarbete? Vilka typer av erfarenheter och lärdomar om kriskommunikation har utvunnits under senare år på lokal och regional nivå? Det är huvudfrågor i denna studie.

Denna studie är inriktad på lokala och regionala myndigheters och deras krisfunktionärers erfarenheter av kriskommunikation i samband med extrema händelser eller allvarliga samhällsstörningar med en annan term. Krisarbetet vid de två aktuella krishändelserna, flodvågskatastrofen och januaristormen under jul- och nyårshelgen 2004/2005, ställs i relation till hur man hanterat de tidigare krishändelser som drabbat orten och bygden. Kommunikation är en väsentlig del av hanteringen av en krishändelse och handlar till sitt innehåll om denna hantering, varför dessa fenomen hålls samman i studien.

Kriskommunikation står i detta sammanhang för den kommunikation som lokala organ är inbegripen i vid en extrem händelse. Det kräver en definition av vad som är en sådan lokal händelse. Enligt en etablerad definition är det en händelse, begränsad i tid och rum, där en plats eller bygd drabbas av en allvarlig störning med förluster av olika slag och där social struktur och centrala funktioner skadas (Dynes 1970). I de flesta fall består de av naturbetingade händelser eller tekniskt inriktade (olycks)händelser. I dag ifrågasätter forskare begränsningen till tid och rum med tanke på den globala karaktären av vissa krishändelser och med tanke på de återkommande och långtidsverkande krisförhållanden som ibland visat sig uppstå. Senare tids forskning vill också vidga krisbegreppet

till nya typer av störningar som ekonomiska sammanbrott och ekologisk förödelse (se Quarantelli 2005). Forskare med lokala kriser som intresse menar dessutom att på denna nivå inbegriper en kris ”any event or process that significantly disrupted local daily life and which jeopardized the future”, exempelvis utflyttning och fortgående utarmning av de lokala natur- och livsbetingelserna (Buckle 2005:190).

Studien utgår från ett antal historiska akuta och temporära händelser i linje med en mer klassisk definition, med den nyanseringen att själva krishändelsen kan ligga utanför och ibland långt utanför det lokala rummet. För praktiskt taget alla dessa händelser kan en början och ett slut anges, i form av att en händelse inträffat och orsakat ett krisarbete som avslutats vid en bestämd tidpunkt.

De flesta krishändelserna i studien kan, med 't Hart och Boins (2001) typologi, därmed kallas *fast burning* då de både börjat och slutat med hastigt förlopp. Några kan betecknas som *slow-burning*, långsamma sett till både inledning och avslutning, exempelvis översvämningarna. Det finns knappast något exempel på kris med långsam start och snabbt slut. De mest allvarliga historiska händelserna får rimligen tillföras den fjärde typen som inträffar plötsligt men har ett långt efterspel (*shadow-crises*), inte minst Tjernoby, Estonia, Göteborgsbranden och Hallandsåsen. Av de två aktuella händelserna kan januaristormen betraktas tillhöra den senare kategorin i beaktande av dess skadeverkningar. Flodvågskatastrofen hör också till denna typ på svensk nationell nivå, men knappast på

svensk lokal nivå då den i huvudsak inte medförde några långvariga efterverkningar på denna nivå.

Den diskussion som förs i forskarkretsar om att kriser inte upphör utan ingår i en fortgående process kan både bejakas och motsägas utifrån fallen i denna studie. Flertalet krisfall har alltså haft en bestämt start och ett bestämt slut. Samtidigt har ett antal orter och bygder drabbats av flera återkommande krissituationer och härvidlag kan krisfenomenet betraktas som ett pågående fenomen, även om händelserna varit av olika karaktär och typ. Det har emellertid under senare år visat sig att en del orter och trakter drabbats av upprepade naturhändelser som stormar, översvämningar och snöoväder och även tågolyckor. I skrivande stund (2007) har exempelvis Smålandskommunerna drabbats av en ny svår vinterstorm liknande januari-stormen 2005.

Huruvida de extrema händelserna inneburit en kris i betydelsen att de orsakat en kritisk och svårt skadande situation är en annan fråga. Att något skapat en kris utgår här från främst två faktorer – att händelsen orsakat omfattande och svår- eller irreparabla skador på det lokala samhället av olika slag och att hanteringen och kommunikationen givit legitimitetsproblem för de styrande och de berörda myndigheterna.

De aktuella händelserna – flodvågskatastrofen och stormen – skiljer sig härvidlag något från varandra. Flodvågskatastrofen eller tsunamin var visserligen en mycket allvarlig krishändelse internationellt då den var förlagd till en annan världsdel och berörde många nationer genom alla offer. För svenska kommuner var det dock ingen kris skademässigt och legitimitetsmässigt, bortsett från storstäderna med skador i form av många omkomna invånare. På regeringsnivå skapades dock en legitimitetskris (SOU 2005). Stormen bör som händelse dock rimligen kallas lokal kris, då lokala samhällen drabbades av stora skador av olika slag, men arbetet med att hantera den och kommunicera kring den kan knappast beskrivas i kristermer (utom

på en punkt, el- och teleföretagens krishantering och kommunikation i stormfallet).

Flertalet ”gamla” extrema händelser eller allvarliga samhällsstörningar som ingått i denna studie kan inte heller betraktas som kriser i meningen kritiskt utfall. Det handlar mestadels om olyckor som inte medfört legitimitetsförluster för det politiska och förvaltande systemet och i de flesta fall inte heller vållat svårreparabla skador.

Organisering

De definitioner som står till buds av lokal kris och krishantering utgår vanligen från att det i sådana sammanhang krävs assistans från nationell nivå och av externa organisationer med specifik kris-kompetens. Denna slutsats emanerar emellertid från undersökningar på amerikansk mark där den lokala myndigheten (motsvarande kommunen) vanligen är mindre resursstark och begränsad i sitt ansvar än i vårt land. Svenska lokala myndigheter har i flertalet fall inte behövt ta hjälp av nationella organ utan i stor utsträckning själva haft förmåga att genomföra krisarbetet; det är endast vid vissa mer extrema krishändelser som utomstående assistans efterfrågats, som i fallet januaristormen när försvarsenheter bidrog med resurser.

Den organisatoriska formeringen vid de här studerade krishändelserna tar sig ett något annorlunda uttryck än jämfört med den traditionella DRC-modellen (vid Disaster Research Center i USA). Denna modell pekar ut fyra typer av organisatoriska lösningar vid kris, där den lokala myndigheten kan använda sig av en etablerad, expanderad, förstärkt eller nybildad organisation beroende på om strukturen och uppgiften är ordinarie eller förändrad (se kapitel 3).

Svenska lokala och regionala myndigheter (kommuner, kommunförbund och landsting/sjukhus) använder sig för det första av en *etablerad* organisering



vid krishändelser där krishantering är begränsad i magnitud och omfång, som att den enbart berör en offentlig sektor, låt säga teknik/räddningstjänst eller socialtjänst. Uppgiften är reguljär och strukturen är densamma som i ”okristid”. I vissa fall räcker dock inte den ordinarie organisationen till utan man tillgriper för det andra en *expanderad* verksamhet, som att extra resurser inkallas av typ nya räddningsledare. Men uppgiften är fortfarande reguljär. Vid större krishändelser där uppgiften vidgas över flera sektorer förstärks för det tredje systemet med externa organ (t.ex. försvaret, hemvärnet, vägmyndigheter och länsstyrelsen men även kyrkan och frivilligorganisationer), men det är mer att betrakta som *samverkan* med dessa or-

gan. I samband med de mer extrema händelserna etableras inte bara samverkan med dessa organ utan här skapas också för det fjärde *nätverk* med individer och grupper av medborgare som deltar i krishantering. Däremot bildas inte som i den amerikanska modellen helt nya organisationer för att hantera en kris.

Exempel på den första typen av organisering gäller vid exempelvis tåg- och bussolyckor och snöoväder. Mer allvarliga sådana händelser kan också ingå i den andra typen liksom stora bränder (skogs- och färjebränder) där krishändelsen blir intensiv eller långvarig. Den tredje typen omfattar exempelvis översvämningar, svåra stormar och markskred. Estonia, Göteborgsbranden och flodvägskatastrofen kan föras hit.

Januaristormen 2005 ingår i den fjärde typen, där exempelvis bybor går samman för att skaffa reservverk och ordnar informationsmöten, liksom ett par mer omfattande översvämningar där grupper av enskilda deltar i det skadeskyddande arbetet.

Nätverksorganiseringen innebär således att allmänheten involveras eller involverar sig i krisarbetet. I senare tids forskning diskuteras behovet av att införliva medborgarna eller delar av detta kollektiv i verksamheten och krisaktörer i de studerade aktuella krishändelserna påpekar fördelarna med detta bistånd. Denna involvering av allmänheten gäller både i fråga om krishantering och kriskommunikation. De boende i ett område kan således ge lägesinformation till krisledningarna och bidra till att sprida information i samhället. De kan också biträda i själva krishanteringen, exempelvis med invallning vid översvämningar eller vägröjning och skötsel av värmestugor vid storm- och elnätsolyckor. Ett nätverksperspektiv kan mot denna bakgrund vara en lämplig utgångspunkt vid studier av mer omfattande lokala krissituationer (se t.ex. Sannerstedt 2001).

Krishantering

De kommuner som studerats har med något undantag särskilda krisplaner, i flertalet fall även informationsplaner. En del av dessa planer är nya och har reviderats under senare år medan andra upplevts som föråldrade och inadekvata, en syn som särskilt uttrycks på orter där man nyligen drabbats av en större krishändelse. I de fall där de uppfattats som mindre aktuella har de dock nyttjats elastiskt, varför implementeringen ändå upplevs ha fungerat. En av kommunerna saknade (fastställd) plan vid tsunamin och stormen. Här förekom vissa meningsskiljaktigheter och problem när det gällde ledningsprocessen liksom informationshanteringen, men det är en öppen fråga om de beror på bristen på plan.

I flertalet kommuner övar man enligt uppgift regelbundet – varje eller vartannat år – olika krisscenarier. Det är viktigt med övningar som ger bättre förutsättningar att kunna hantera en kommande krishändelse på ett bra sätt, menar krisaktörer överlag. Samtidigt reflekterar de över att verkliga krishändelser aldrig kan föreställas i övningar. Varje krissituation är unik, uttrycker de något klichéartat, med syftning på att alla krishändelser ter sig olika i sin fysiska form och process. Däremot visar denna studie att det finns stora likheter mellan olika krishändelser när det gäller formerna för krishantering, hur man strukturerar detta arbete, hur man opererar och hur man kommunicerar.

Krishantering vid en allvarlig samhällsstörning skapas i och med att en ledningsfunktion installeras, normalt i form av en kommunal ledningsgrupp eller en stab (vanligen placerad vid räddningstjänsten). Beroende på krishändelsens karaktär och omfång knyts externa funktioner in som försvar, hemvärn och frivilligorganisationer. Ett brett relationsbyggande uppstår på lokal nivå för/vid de operativa insatserna men även gentemot regionala och nationella parter i fråga om informationsutbyte m.m.

Krisledningsnämnd inrättades på några orter vid de aktuella händelserna tsunamin och stormen, men vanligtvis valdes en politisk styrning via styrelseutskott eller presidium. Synen på systemet med krisnämnd är klart splittrad mellan förespråkare och opponenter. Samtidigt kan noteras att högsta kommunledningen (kommunalförbänden) vanligen är inkopplad i stabsarbetet och inte sällan mer eller mindre aktiv i detta arbete. Att den politiska ledningen kopplas in i staben uppfattas av både politiker och tjänstemän som rationellt och ger ett smidigt beslutsfattande. Att politiker tar på sig rollen att delta i det direkt operativa arbetet kommenteras dock som tveksamt av enstaka stabsaktörer.

Vid de aktuella händelserna förevisar aktörerna på de flesta orter en bild av att krisfunktionen etablerats

målmedvetet och med säkerhet och auktoritet; en krisledare uttrycker det som att man är trygg och beslutssam i ledningsarbetet och dirigeringen av operativa insatser. Det gäller under alla förhållanden kommuner som drabbats av och hanterat tidigare krishändelser. Krishantering stärks av att aktörerna deltagit i sådant arbete vid tidigare extrema händelser (se vidare nedan).

Kriskommunikation

Kommunikationens betydelse i organisationslivet accentueras i samband med krislägen, visar denna studie, i linje med tidigare känd kunskap. Den stärkta ställningen för den kommunikativa dimensionen framträder på flera sätt. För det första tyder allt på att krisorganisationen allmänt uppfattar sig ha en informerande och kommunicerande uppgift. I krisaktörens roll ingår här att föra ut information till både medier och berörda grupper; någon sekret inställning kan knappast uppdragas, även om enstaka individuella undantag kan konstateras.

Att kommunikationen får ökad betydelse beror på flera faktorer, dels en erhållen insikt att en fungerande krishantering kräver god och tät kontakt med omvärlden i dess olika skikt, dels att behovet och kravet på information ökar från denna omvärld. Intervjuade krisaktörer vittnar, helt efter vad vi kan förvänta oss, om en kraftig ökad kontaktrafik så snart den extrema händelsen uppenbarar sig.

Tidigare forskning visar att ett led i kommunikationens ökade betydelse i krissammanhang är att informationsfunktionen uppgraderas. Det har bland annat inneburit att den informationsansvarige placerats i ledningsgrupp – och dessutom ibland visat sig få en ledande position i krisarbetet. Detta kan också iaktas i samband med de aktuella händelserna. I vissa kommuner har dock informatören haft en mer undanskymd roll med enbart producerande uppgift; i

sådana sammanhang har informationsansvaret hamnat på någon administrativ chefsperson. Vi kan här samtidigt ana ett problem för en stabsplacerad informatör att hålla samband med den resterande delen av informationsfunktionen, vilket vissa intervjuade understryker och menar att det måste särskilt beaktas i krisorganiseringen.

När det gäller organiserandet av informations- och kommunikationsverksamheten är det därför en påtalad lärdom i flertalet kommuner att detta arbete bör lokaliseras till och samlas på ett ställe i direkt anslutning till lednings-/stabsfunktionen. Det skapar ett mer rationellt och sammanhållet informationsarbete. En praktisk konkret illustration är att man här monterar upp en stor skriv- och anslagstavla som både staben och informatörerna har inom synfält och tillgång till för att notera inkommande, beslutade och utgående fakta och uppgifter.

En uppdelning är vanlig mellan informations- och lednings/stabsfunktionerna, nämligen att den senare och närmare bestämt stabsledaren (exempelvis räddningschefen) svarar för presskontakterna, medan den förra sköter relationen med kommuninvånarna och andra externa grupper liksom den interna upplysningen. Att stabsledaren tar sig an presskontakterna beror också på att medierna i stor utsträckning kräver direktbesked av beslutsfattarna.

Förutom presskontakterna genomförs kommunikationsarbetet i första hand med webbinformation såväl internt som externt, dvs. via hemsidor och intranät. Ofta inrättas en särskild upplysningstjänst eller utvidgas denna tjänst om den redan finns som ordinarie funktion – kontakterna med allmänheten kräver hög telefon- och växelkapacitet och en stark upplysningstjänst till omfång och kompetens. Traditionella tryckta kanaler av typ flygblad och anslagsaffischer utnyttjas som komplement i lägen där alla invånare behöver nås. Vid vissa typer av kriser anordnas informationsmöten och organiseras hembesök, exempelvis i lägen

där infrastrukturen skadas, som att el- och telenäten fallerar. Vid januaristormen 2005 återgick man således till traditionella former som möteskommunikation och ”barfota”-distribution av meddelanden i och med att de moderna elektroniska kanalerna var utslagna.

Tonvikten på webbinformation tål att diskuteras. Information i denna form har fördelen att vara lättåtkomlig både i hemmen och på arbetsplatserna – för dem som har tillgång till och använder sig av tekniken. Hemsidesinformation har också fördelen att kunna uppdateras snabbt. Jämfört med många andra kanaler når den dessutom människor på andra håll i landet (och utlandet), exempelvis anhöriga som söker upplysningar. Nackdelen är att vissa grupper av befolkningen står utanför detta utbud, särskilt delar av den äldre generationen. Webben lider som sagt också av problemet att den upphör att fungera så snart elförsörjningen faller ut, vid exempelvis stormar och snöoväder. Det gäller likaså för mobiltelefonin om nätstationerna tappar sin ertillförsel.

I lägen där det krävs snabba upplysningar till befolkningen finns ju möjligheten att gå in i radions sändningar (genom VMA eller via trafikredaktionen). VMA har använts vid ett fåtal av de studerande fallen, bland annat vid gasolyckor, och bedöms vara begränsat till akuta varningar och korta besked för omedelbar ”efterrättelse”. Informationen via radions trafikupplysning fungerade enligt flera av januaristormens krisaktörer illa då mängden meddelanden blev så omfattande att radion inte kunde sända ut mer än en del av det som levererades från krisledningarna.

Även om krisarbetet i samband med de aktuella krishändelserna av aktörerna bedöms ha fungerat väl i sina huvudsakliga beståndsdelar så uppstod och uppenbarades vissa problem, varav ett med allvarliga konsekvenser. Det handlar om el- och teleföretagens/distributörernas handhavande av stormkrisen, med stora brister i såväl krishantering som informations-

spredning och informationsvilja. Kritiken mot särskilt teleoperatörerna är massiv.

Bland övriga kommunikativa problem kan nämnas en för svagt dimensionerad upplysningstjänst i några fall. I en av kommunerna finns uppgifter om bristande öppenhet där politiska beslutsfattare inhiberat informationsmöten. Från brett kommunalt håll riktas slutligen betydande kritik mot nationell nivå i samband med tsunamin för bristfällig och felaktig uppgiftslämning om omkomna/skadade och hemtagningen av drabbade.

Mediekontakter och mediehantering

Mediernas bevakning av extrema händelser är omfattande vilket medför intensiva kontakter från journalistikens sida gentemot de krishanterande myndigheterna och deras aktörer. Omvänt är medierna (även) i krissituationer den i särklass viktigaste vägen för information till medborgarna för den lokala förvaltningsapparaten. Det skapar behov av nära relationer mellan parterna.

Myndigheternas relation med medierna består givetvis i första hand av kontakter i samband med de senares rapportering av krishändelsen och krishanteringen. Men myndigheterna lämnar inte bara information och uttalanden utan lotsar och bistår också medierna i deras nyhetsarbete på fältet, organiserar fältbesök och är behjälpliga med exempelvis transporter i terräng.

Jämfört med medierelationer på riksnivå förefaller kontakterna vanligtvis fungera smidigare och mer ohämmat på lokal nivå, särskilt när nyhetsbevakarna utgörs av lokala och regionala tidningar och radio/tv-stationer. Orsaken står givetvis att finna i att parterna är inbegripna i ständiga kontakter i den ordinarie vardagen och känner varandra väl. Kontakten blir mer komplicerad när riksmidier och särskilt internationella medier dyker upp på ”slagfältet”, i fysisk bemärkelse men även relationsmässigt. Här krävs

mer service och faciliteter gentemot medierna liksom ökad tillgänglighet (på grund av t.ex. olika produktions- och sändningstider). Intervjuade krisledare vittnar i några fall om bristande hänsynstagande i olika sammanhang till krisarbetets villkor och bristande respekt i exempelvis integritetsfrågor från (vissa av) de tillresta medierna.

Tesen om ökade problem ju mer nationell-internationell krishändelsen är kan således i viss mån bekräftas när det gäller mediehanteringen. Det ska dock samtidigt sägas att de flesta intervjuade krisaktörer i denna studie menar att medierelationen fungerat helt eller till stor del tillfredsställande utan konflikter och utan att det uppstått ett motsatsförhållande mellan parterna.

De lokala medierna blir medhjälpare i krisarbetet. Som en lokalt verkande part tar de ansvar för lösandet av krissituationen på ett annat sätt än riksmidier. Förutom att förmedla information från myndigheterna samlar de in uppgifter till hjälp för dessa, beskriver krishändelsens verkningar och medverkar även till att allmänheten enrolleras i krisarbetet. Den kritiskt granskande rollen är dämpad men kan vakna till liv så snart misskötsel uppenbarar sig från myndigheternas sida, något som krisaktörerna emellertid har svårt att påminna sig i det stora flertalet fall.

När det gäller den konkreta mediehanteringen är täta och kontinuerliga presskontakter en tydlig unison rekommendation från de krisaktörer som haft ansvar för pressrelationen i de studerade krisfallen. Nyhetsmedierna bör dels erbjudas återkommande information i form av pressmöten/konferenser, en eller flera gånger dagligen, dels ges möjlighet att följa den operativa krishanteringen fortlöpande. Presskontakterna bör också vara förlagda och samlade till en central postering (lednings-/stabsfunktionen) och inte upp-splittrade på olika förvaltningar.

Relationsarbete och allmänhetens medverkan

På lokal nivå existerar en stor intressegrupp där många är personligt berörda – allmänheten i betydelsen de boende på orten och i bygden. Relationerna mellan myndigheter och medborgarna, som enskilda individer eller som invånarkollektiv, förändras vid en extrem händelse jämfört med ett normalläge, visar lokal krisforskning (se t.ex. Buckle 2005).

Relationen förändras därmed på flera plan i ett krisläge – när det gäller kommunikation mellan parterna, kontakt från krisorganisationen med de direkt berörda och i fråga om hjälp och stöd i olika former. Information till allmänheten, som i vanliga fall huvudsakligen förmedlas via massmedierna, sprids i krislägen i större utsträckning också direkt till hushållen och där människor tillfälligt befinner sig (och där innovativa metoder ibland framtvings vid händelser av typ översvämningar, stormar och infrastrukturrella bortfall).

Vi föreställer oss kanske att krislägen betyder mer problematiska och konfliktfyllda relationer än normalt, men denna studie (liksom flera andra studier) tyder på att det snarare handlar om närmare och mer samhörande relationer, även om undantag uppträder i enstaka fall och för enskilda individer i deras myndighetskontakter. Flera krisaktörer vittnar om känsla av ökad gemenskap i lokalsamhället där människor inriktar sig på att tillsammans ta sig igenom krishändelsen.

En seglivad tes om anarki och kaos kan under alla förhållanden bemötas. Till och med utrymningar och andra påtagliga obehagligheter för befolkningen utfaller utan vare sig större genomförandeproblem eller relationsproblem. I den gemensamma ambitionen att klara av den uppkomna situationen och återgå till reguljära förhållanden ökar kontakter och kommunikation mellan olika grupper. Det innebär i sig särskilda svårigheter vid krissituationer där kommunikations-

medlen och -kanalerna försvunnit och förstörts som vid januaristormen.

Vissa grupper av medborgare kan vara mer eller mindre drabbade, som fastighetsägare, service- och vårdtagare, företagare och el- och teleabonnenter. Här krävs särskilda insatser både vad gäller service och information. I flera fall har det exempelvis visat sig finnas behov av omfattande resurser för personligt uppsökande i hemmen.

Den direkt och personligt drabbade gruppen vid en krishändelse – skadade, anhöriga till olycksoffer och andra nära berörda – tas om hand inom Posom-verksamheten. Detta system för individkommunikation, samtal och stöd fick genomslag i samband med Estoniahaveriet och förefaller i dag vara en välfungerande rutin i krismanhang.

De boende (och arbetande) i kommunen träder som sagt också ibland in i rollen som medverkande i krisarbetet och krisinformationen. I vissa ”gamla” krishändelser, däribland några översvämningar, och vid den aktuella händelsen januaristormen 2005 engagerades eller engagerade sig på vissa håll delar av befolkningen i detta arbete. Som vi redan sett betonar såväl nutida krisforskare som ett flertal intervjuade krisaktörer i denna studie vikten av att involvera allmänheten i krisarbetet.

En annan allmän grupp att relatera sig till för krisfunktionärerna är besökarna i kommunen. Vid vissa extrema händelser anländer stora grupper som vill se vad händelsen orsakat, ibland kallat katastrofturism, vilken kan skapa hinder och problem i krishantering- en då många människor befinner sig i krisområdet. Ytterligare en besökskategori är delegationsbesöken som i många fall kräver både betydande planerings- och informationsinsatser.

Nationell-internationell jämförelse

Det kan ligga nära till hands att söka jämföra lokal krishantering och kriskommunikation med motsvarande verksamhet på nationell nivå och internationell/global nivå. Frågan blir vilka likheter och skillnader som kan observeras. En inledande hypotes i denna studie har varit att problematiken kring krishändelsen ökar ju mer global denna händelse är, eller omvänt att problematiken är mindre vid lokala krislägen jämfört med nationella och inte minst internationella krishändelser.

I ett avseende är en internationell och global krisföreteelse givetvis alltid mer problematisk till sin karaktär då den tilldrar sig, som händelse och/eller som följdverkning, på flera geografiska nivåer och därmed är mer komplex än om den enbart utspelar sig på en nivå som den lokala. Flera länder är indragna i krisen med olika kulturer och olika legala och operativa förutsättningar.

Vårt land har varit inblandat i minst fyra extrema händelser med internationell karaktär under de senaste decennierna – Tjernobyli 1986, Estoniahaveriet 1994, terrorattentaten i USA 2001 och flodvägskatastrofen 2004 (ytterligare några sådana händelser under denna tid har internationell eller flernationell spridning, t.ex. BSE-smittan och mjältbrandsbrevet 2001). Dessa händelser har utspelat sig på utländsk mark men fått lokala följder i vårt land. I ett fall – Göteborgsbranden 1998 – kan motsatsen konstateras, att en lokal händelse givit en transnationell följdverkning, i meningen att människor från många nationalitetsgrupper var direkt berörda och därmed att deras ursprungsnationer var indirekt berörda.

De internationella krishändelserna måste betraktas som svåra och problematiska händelser för svensk del, politiskt, hanteringsmässigt och kommunikativt (med reservation för att terrorattentaten knappast var något betungande krisobjekt i vårt land). Det absoluta fler-

talet av de lokala händelserna – med enbart lokal eller regional utbredning – kan däremot knappast sägas ha varit av samma problematiska slag. Även om några av dem varit sammansatta, som att de sträckte sig över många samhällssektorer och innebar omfattande hanteringsinsatser, så har de inte skapat tyngre konflikter eller andra allvarliga problem. Sätillvida kan tesen om förhöjd problematik vid en extrem händelse med internationell/global karaktär bekräftas.

Den politiska dimensionen kan antas bli mer uppgraderad ju mer nationell och särskilt ju mer internationell krisföreteelsen är. På lokal nivå är politik- och policyuttrycken begränsade, särskilt ideologiskt men även i betydelsen (diskussion om) inriktningsbeslut etc. Den politiska sfären införlivar sig i den operativa sfären och tar på sig en roll som krishanterare. Den holländska forskningens uppfattning att kriser är starkt politiska fenomen går knappast att känna igen när det gäller de här undersökta lokala krishändelserna, med nyanseringen att politiker just är mer eller mindre praktiskt involverade i krisarbetet och kris-kommunikationen.

Förtroendet för politik och myndigheter på lokal nivå har knappast skadats av skötseln av de inträffade händelserna. Snarare finns i denna studie tecken på att detta förtroende i ett antal fall gått stärkt ur krishändelserna, även om detta inte undersökts specifikt. Det ligger i linje med det ökade förtroendet för politiker i vårt land som uppmätts efter 11 september-attentaten (Holmberg & Weibull 2003), där politiken kan tolkas ha hanterat händelsen på ett godtagbart sätt. Undantag från ökat förtroende kan emellertid noteras, med exemplet Tjernobyl i början av den undersökta perioden och mordet på ett dagisbarn under senare delen av perioden (liksom regeringens tsunamihantering på riksnivå). Tydliga undantag på lokal nivå kan också konstateras för några företag med samhällsuppgifter, enkannerligen el- och teleföretagen i samband med januaristormen.

Som avrundning av den internationella utblicken kan sägas att Sverige i sekler varit förskonat från verkligt svåra kriser och saknar den djupa krishanteringshistoria som man exempelvis har med sig på brittisk mark från kriget och dess bombförstörelse. På svensk mark och i det svenska lokalsamhället existerar samtidigt en kultur av att kunna organisera sig kring olika uppgifter, vilket bidragit till god förmåga att etablera ett fungerande krisarbete.

Erfarenheter och lärdomar

Erfarenhet har stor betydelse för en fungerande krishantering och kriskommunikation. En genomgående mening hos intervjuade krisaktörer i denna studie är att de och deras myndigheter erhållit en rad kunskaper av/från tidigare krisarbete som givit värdefulla erfarenheter och lärdomar som påverkat formerna för och förmågan till krisarbete vid de olika kristillfällena.

Tre typer av lärande identifieras av Boin, m.fl. (2005), nämligen det erfarenhets-, förklarings- och kompetensbaserade lärandet. Den första typen betyder eget tidigare krisarbete. Den andra handlar om kritisk vetenskapsbaserad utvärdering av *crisis auditors*. Den tredje typen handlar om kompetens som grund för att skapa nya sätt att hantera nya kriser. Hanteringen av gamla och nya krisfall i denna studie bygger i huvudsak på erfarenhetsbaserat lärande i kombination med kompetensinriktat lärande. Den andra typen med särskilda krisanalytiker existerar knappast hos svenska lokala myndigheter.

Utifrån de här studerade fallen erhålls erfarenhet och lärdom av krisarbete främst på två sätt, genom övningar och genom att man har arbetat med sådana krisfrågor vid tidigare extrema händelser. Till detta kommer kunskaper som införskaffats genom att ta del av utvärderingar och forskningsstudier av andra händelser, genom studiebesök och genom deltagande i kurser på krisområdet etc.



Övningar är viktiga inslag i krisberedskapen enligt de intervjuade krisaktörerna i denna studie. Men det råder ingen tvekan om att ett eget personligt deltagandet i tidigare krisarbete är den bästa skolan. Det är med andra ord *learning by doing* som gäller som ledtråd i hur man skapar de bästa förutsättningarna för att leda och verka i krislägen.

På vilket sätt har erfarenheterna haft betydelse och vilka är erfarenheterna? Medförda historiska kunskaper kan bedömas innebära ett smidigare krisarbete i olika faser av hanteringsprocessen. Handlingsalternativ prövas enklare och beslut fattas smidigare. Erfar-

enheterna spelar särskilt stor roll i krisarbetets inledning. Funktionärer med en krishistoria kan snabbare och lättare sätta i gång ett krisarbete än om erfarenhet saknas. De vet vilka trådar man ska dra i – hur arbetet kan struktureras, vilka kontakter som ska initieras, vilka praktiska problem som kan uppstå, hur dessa kan manövreras och vilka effekter som kan väntas av olika beslut m.m. I informationsverksamheten vet man hur olika medier/kanaler fungerar i krissituationer, vilka kontaktbehov som uppstår från olika grupper och vilka problem som kan uppstå i exempelvis distributionsprocessen. Att ha erfarenhet av tidigare

krishändelser förefaller, knappast oväntat, viktigare för administrativa funktionärer än för dem som reguljärt har till uppgift att hantera olyckor av olika slag, som räddningsledare och sjukvårdspersonal. Erfarenhet förefaller vidare ha större betydelse i en utvidgad organisation än i en ordinarie etablerad organisering (Jfr Dynes 1970).

På kommunikationsområdet har erfarenheter omsatts i etablerad praktik vad gäller exempelvis formerna för presskontakter, telefoni- och upplysningstjänst, relationen till drabbade hushåll och individer och hur de interorganisatoriska kontakterna kan handhas på mest effektiva sätt i akutlägen. Hit hör som sagt också insikten om fördelen med en samlad och sammanhållen informationsgivning, fysiskt/lokaliseringssmässigt och innehållsmässigt, i stället för en uppdelning på de politiska, operativa och informativa funktionerna. Och hit hör framför allt att man allmänt är införstådd med kommunikationens betydelse, att man måste satsa på omfattande informationsinsatser vid krishändelser, särskilt inledningsvis men också under hela kris-hanteringsprocessen. Kommunikation är halva jobbet, säger flera erfarna stabs- och räddningsledare.

Sannolikheten att tillgodogöra sig historiska kunskaper är rimligen större ju närmare i tiden den tidigare händelsen ligger och ju mer personlig erfarenhet man har av den, i linje med en tes från Brändström, Bynander & 't Hart (2004). Detsamma gäller om de organisatoriska förhållandena är likartade. I denna studie ska dock sägas att de som varit indragna i tidigare krisarbete genomgående har ingående och tydliga minnen och erfarenhetsuppfattningar från dessa även om de inträffat längre tillbaka i tiden. Sådana händelser och sådant krisarbete är pregnanta minneselement. Oliktartade organisatoriska lösningar behöver vidare inte skapa sämre förutsättningar att tillgodogöra sig historiska kunskaper om vi rätt ska tolka deras berättelser om tidigare och aktuellt krisarbete.

Vi kan notera en föga behaglig men knappast förvånande slutsats att kriser är bra (att ha upplevt). En genomgående reflektion hos intervjuade krisfunktionärer i denna studie är att de vid de aktuella krishändelserna – tsunamin och stormen – haft nytta av att ha varit med om ett eller flera tidigare krisarbeten. Det har givit en inre säkerhet med vetskap om att man gått igenom hanteringen av en extrem händelse förut och det har skapat en (känsla av) förmåga att ta itu med sådant arbete när en ny händelse inträffar. Tidigare kunskaper har kognitivt upparbetats och återskapats. *Erfarenhetsåterföring* framstår därmed som ett centralt koncept vid krishantering.

För de krisaktörer som varit med om både 'gamla' och 'nya' extrema händelser kan vi tala om första gradens och andra gradens erfarenhet och lärdom. Jämfört med teorin om enkel- och dubbel-looping inom organisationsforskningen handlar lärandet från tidigare kristillfällen i stor utsträckning om den första typen, men i vissa fall där system och struktur ändrats/utvidgats kan vi möjligen också tala om den dubbla formen av lärande.

Ett flertal krisaktörer (bland de intervjuade) har suttit på sina poster under en längre tid och hunnit uppleva en eller till och med flera extrema händelser på denna post. Den personliga erfarenheten kan som sagt bedömas ha varit till fördel för det lokala krisarbetet vid en ny sådan händelse. Samtidigt kan detta utgöra ett problem när dessa aktörer ersätts av nya funktionärer (som när 40-talisterna går i pension). Detta problem accentueras genom att lokala myndigheter inte alltid sammanställer genomarbetade utvärderingar av sin krisverksamhet som vägledning vid nya allvarliga samhällsstörningar. Krisutbildning kan kompensera, men kompetensförsörjningen inom krisområdet kan framdeles bli ett besvärligt kapitel hos lokala myndigheter.

Huruvida det finns någon skillnad i krishanteringsförmåga mellan kommuner som har en krishistoria

och kommuner som saknar en sådan historia kan dock knappast sägas utifrån denna studie (de senare kommunerna är för få). En indikation i den riktningen är dock att i den kommun som saknade en (fastställd) kris- och informationsplan och som uppvisade skiftande uppfattningar om hur en sådan plan ska se ut kan brister i informationsarbetet konstateras. I en av de kommuner som undsluppit tidigare krishändelser genomförs krishantering i samband med januaristormen på ett sätt som delvis kan diskuteras.

I viss internationell forskning påpekas att analyser och erfarenheter av krisarbete sällan resulterar i förändringar av organisations- och hanteringsformer, särskilt om dessa erfarenheter är av det problematiska och negativa slaget. Man tar inte lärdom av det man erfarit. Denna studie ställer sig tveksam till en sådan slutsats genom bedömningen att de lokala myndigheterna och deras krisfunktionärer tagit tillvara lärdomar från tidigare krishändelser, även om motsatsen kan noteras i enskilda fall.

Historien lär. Historien styr. Erfarenhet av tidigare kriser och katastrofer gagnar således aktörerna i nya krissituationer, men kan samtidigt vara till nackdel. Kunskap från sådana kriser styr tankar och idéer om utformningen av en aktuell krisorganisering och kan begränsa och hindra nya sätt att hantera en kris.

Händelser som Tjernobyli och Estonia har präglat formerna för krisarbete vid efterföljande lokala samhällsstörningar, genom 'dåliga' och 'goda' lärdomar. Vi kan räkna med att de aktuella kriserna kommer att påverka framtida krisarbete, så exempelvis att hanteringen av januaristormen nyåret 2005 blir en ledstjärna för krisverksamheten vid de natur- och väderbetingade krishändelser som många bedömare anser blir vanliga framledes.

Slutligen och sammantaget har tidigare erfarenheter och lärdomar haft betydelse för en fungerande krishantering och kriskommunikation i samband med nya extrema händelser. Erfarenheter har särskild be-

tydelse i den inledande fasen av ett krisarbete och vid svårare extrema händelser där krisarbetet är mer omfattande och komplicerat.

BILAGA 1 – INTERVJUPERSONER

Sten Bengtsson
Bengt Carlsson
ClasGöran Carlsson
Anna Eriksson
Erik Finander
Karin Gustafsson
Jörgen Hallberg
Elisabeth Hellström
Ola Johannesson

Lars Ivarsson
Mikael Ivarsson
Anita Johansson
Anne-Marie Johansson
Tomas Karlsson
Zamo Kristensson
Per Liljekvist
Jens Lisell
Susanne Mared

Gunnar Nilsson
Lars Nilsson
Gert Olsson
Wolter Planck
Agne Sahlin
Magnus Signal
Ulf Strandberg
Ulf Ström
Mikael Sundholm

Mats Svedberg
Eskil Svensson
Kenneth Svensson
Gunnar Tidemand
Eva Wahlsten
Maria Wikland

REFERENSER

Litteratur

- Albinsson, Per (1998): *Den lärande organisationen: från vision till verklighet*. Jönköping: Brain Books
- Amnå, Erik & Nohrstedt, Stig Arne (1987): *Att administrera det oförutsedda. Om spelet mellan svenska myndigheter, media och medborgare i samband med Tjernobyl-katastrofen år 1986*. Stockholm: Styrelsen för psykologiskt försvar.
- Argyris, Chris (1999): *On Organizational Learning*. Malden, Mass.: Blackwell
- Argyris, Chris & Schön, Donald A. (1978): *Organizational Learning. A Theory of Action perspective*. Reading Mass.: Addison-Wesley Publ.
- Arkel, Martin & Bennulf, Martin (2001): *Översvämningen i Arvika*. Stockholm: Styrelsen för psykologiskt försvar
- Arvidson, Peter (1998): *Åsjäveln biter tillbaka*. Stockholm: Styrelsen för psykologiskt försvar. Rapport 175:2
- Beck, Ulrich (1986/2000): *Risksambället. En väg mot en annan modernitet*. Göteborg: Daidalos
- Boholm, Åsa; Löfstedt, Ragnar & Strandberg, Urban (1998): *Tunnelbygget genom Hallandsås: Lokalsambällets dilemman*. Göteborgs universitet/Cefos.
- Boin, Arjen & 't Hart, Paul (2006): The Crisis Approach, i Rodriguez, Quarantelli & Dynes (red.): *Handbook of Disaster Research*. New York: Springer
- Boin, Arjen; 't Hart, Paul; Stern, Eric & Sundelius, Bengt (2005): *The Politics of Crisis Management. Public Leadership under Pressure*. Cambridge University Press.
- Boin, Arjen & Lagadec, Patrick (2000): Preparing for the Future: Critical Challenges in Crisis Management, i *Journal of Contingencies and Crisis Management* 2001/8:4:185-191.
- Bovens, Mark & 't Hart, Paul (1998): *Understanding Policy Fiascoes*. London: Transaction
- Brändström, Annika; Bynander, Fredrik & 't Hart, Paul (2004). Governing by Looking Back: Historical Analogies and Crisis Management, i *Public Administration* 2004/82:1:191-210.
- Buckle, Philip (2005): Disaster: Mandated Definitions, Local Knowledge and Complexity, i Quarantelli, (red.): *What is a Disaster? New Answers to Old Questions*. Xlibris Corp./International Research Committee on Disasters.
- Coombs, Timothy (2004): Impact of past crises on current crises communication, i *Journal of Business Communication* 2004/41:265-289.
- Coombs, Timothy (2006): Crisis Management: A Communicative Approach, i Botan & Hazleton (red.): *Public Relations Theory II*. Mahwah, N.J.: Lawrence Erlbaum
- Coombs, Timothy (1999): *Ongoing Crisis Communication*. London: Sage
- Dahlgren, Peter, Carlsson, Gunilla & Uhlin, Lars (1998): *Mediernas bevakning av händelserna vid Hallandsåsen hösten 1998*. Stockholm: Styrelsen för psykologiskt försvar, 175:4.
- Drabek, Thomas (1986): *Human System Response to Disaster: An Inventory of Sociological Findings*. New York: Springer Verlag

- Dynes, Russell (1998): Coming to terms with community disasters, i Quarantelli (red.) (1998): *What is a disaster?* London: Routledge
- Dynes, Russell (1978): Interorganizational Relations in Communities under Stress, i Quarantelli (red.): *Disasters, theory and research*. London: Sage
- Dynes, Russell (1970): *Organized Behavior in Disasters*. Lexington: D.C. Heath and Comp.
- Enander, Ann; Hede, Susanne & Lajksjö, Örjan (2005): *Att stå i "stormens öga"*. Stockholm: Krisberedskapsmyndigheten
- Falkheimer, Jesper & Heide, Mats (2006): Multicultural Crisis Communication. Towards a Social Constructionist Perspective, i *Journal of Contingencies and Crisis Management* 2006/14:4:180-189
- Fischer, Henry (1998): *Response to Disaster*. Lanham, Maryland: University Press of America
- Flodin, Bertil (1993): *Planlagd kriskommunikation*. Stockholm: Styrelsen för psykologiskt försvar.
- Flodin, Bertil (1993): *Myndigheters kriskommunikation. En kunskapsöversikt*. Stockholm: Styrelsen för psykologiskt försvar, Rapport 163:2
- Giddens, Anthony (1997): *Modernitet och självidentitet*. Göteborg: Daidalos
- Gilbert, Claude (1998): Studying disasters: Changes in the main conceptual tools, i Quarantelli (red.): *What is a disaster?* London: Routledge.
- Gutteling, Jan & Wiegman, Oene (1996): *Exploring Risk Communication*. Dordrecht: Kluwer
- Hart, 't Paul & Boin, Arjen (2001): Between crisis and normalcy: The long shadow of post-crisis politics, i Rosenthal, Boin & Comfort (red.): *Managing Crisis: Threats, Dilemmas, Opportunities*. Springfield, Ill.: Charles C Thomas Publ.
- Hart, 't Paul; Heyse, Lisbet & Boin, Arjen (2001): New Trends in Crises Management Practice and Crisis Management Research: Setting the Agenda, i *Journal of Contingencies and Crisis Management* 2001/9:4:181-188
- Hart, 't Paul & Rosenthal, Uriel (1996): *Crisis management in government: developments in theory and practice*. Stockholms universitet: Centrum f. forskning om offentlig sektor
- Hartoft, Percy & Nilsson, Anna (1999): *Erfarenheter av övergripande ledning vid kris*. Stockholm: Försvarets forskningsanstalt.
- Hedman, Lowe (1999): *Snökaoset runt Gävle*. Stockholm: Styrelsen för psykologiskt försvar (Med. 151).
- Holmberg, Sören & Weibull, Lennart (2003): Förgängligt förtroende, i Holmberg & Weibull (red.): *Fåfångans marknad* (SOM-undersökningen 2002). Göteborg: Göteborgs Universitet/SOM-institutet
- Jarlbro, Gunilla (2004): *Krisjournalistik eller journalistik i kris? En forskningsrapport om medier, risker och kriser*. Stockholm: Krisberedskapsmyndigheten
- Jarlbro, Gunilla; Sandberg, Helena & Palm, Lars (1997): *Ammoniakolyckan i Kävlunge*. Stockholm: Styrelsen för psykologiskt försvar (Med. 142)
- Johansen, Winni & Frandsen, Finn (2007): *Krisekommunikation*. Fredriksberg: Samfundslitteratur
- Johansson, Ingrid & Markhede, Petter (2004): *Krishantering på lokal och regional nivå, en forskningsöversikt*. Göteborg: Handelshögskolan vid Göteborgs universitet
- Jonasson, Kjell; Sondén, Jan & Stefenson, Bror (1994): *När krisen kommer. Slutredovisning från Projekt Krishantering*. Stockholm: Kungl. Krigsvetenskapsakademien.
- Kreps, Gary (1978): The Organization of Disaster Response: Some Fundamental Theoretical Issues,, i Quarantelli (red.): *Disasters: theory and research*. London: Sage
- Kvale, Steinar (1997): *Den kvalitativa forskningsintervjun*. Lund: Studentlitteratur

- Lagadec, Patrick (2006): Crisis Management in the Twenty-First Century: "Unthinkable" Events in "Inconceivable" Contexts, i Rodriguez; Quarantelli & Dynes (red.): *Handbook of Disaster Research*. New York: Springer
- Lagadec, Patrick (1993): *Preventing Chaos in a Crisis. Strategies for prevention, control and damage limitation*. London: McGraw-Hill
- Lagadec, Patrick & Rosenthal, Uriel (2003): Editorial Statement. Critical Networks and Chaos Prevention on Highly Turbulent Times, i *Journal of Contingencies and Crisis Management*. 2003/11:3:97-98.
- Larsson, Larsåke (2004) (red.): *Ministermordet*. Stockholm: KBM
- Larsson, Larsåke (2001): Personliga intervjuer, i Ekström & Larsson (red.): *Metoder i kommunikationsvetenskap*. Lund: Studentlitteratur.
- Larsson, Larsåke (2001/08): *Tillämpad kommunikationsvetenskap*. Lund: Studentlitteratur
- Larsson, Larsåke & Nohrstedt, Stig Arne (red.) (2000): *Göteborgsbranden 1998. En studie om kommunikation, rykten och förtroende*. Stockholm: Styrelsen för psykologiskt försvar.
- Larsson, Larsåke & Nohrstedt, Stig Arne (red.) (1996): *"Det ser verkligen illa ut..." Kommunikationsproblem i samband med Estoniakatastrofen*. Stockholm: Styrelsen för psykologiskt försvar
- Lerbinger, Otto (1997): *The Crises Manager*. Mahwah, N.J.: Lawrence Erlbaum
- Lindow, Styrbjörn (1998): *Erfarenheter och lärdomar av Estoniakatastrofen*. Stockholm: Överstyrelsen för civil beredskap.
- Lidskog, Rolf; Sundqvist, Göran & Uggla, Ylva (2005): *Risk, expertis och demokrati*. Göteborgs universitet: Avd. teknik- och vetenskapsstudier/STS Research report 10.
- Luhmann, Niklas (1993): *Risk, a sociological theory*. New York: de Gruyter
- Malmström, Torsten & Weibull, Lennart (1995): *Snöstormen den 17 november 1995*. Göteborgs universitet/JMG, Arbetsrapport nr 71
- March, James & Olsen, Johan (1989): *Rediscovering institutions. The organizational basis for politics*. New York: Free Press
- March, James & Simon, Herbert (1958): *Organizations*. New York: Wiley
- McEntire, David & Myers, Amy (2004): Preparing communities for disaster: Issues and processes for government readiness, i *Disaster Prevention and Management* 13:2:140-152
- McEntire, David m.fl. (2002): A Comparison of Disaster Paradigms: The Search for a Holistic Policy Guide, i *Public Administration Review* 2002:62:3: 267-281
- McLuhan, Marshall & Powers, Bruce (1989). *The global village. transformations in world life and media in the 21st century*. New York: Oxford University Press
- Mileti, Dennis (1999): *Disasters by Design: A Reassessment of Natural Hazards in the United States*. Washington D.C.: Joseph Henry
- Mileti, Dennis & Gailus, Julie (2005): Sustainable development and hazard mitigation in the United States; Disasters by design revisited, i *Mitigation and Adaption Strategies for Global Change* 2005:10491-504
- Millar, Dan (2004): Exposing the Errors: An Examination of the Nature of Organizational Crises, i Millar & Heath (red.): *Responding to Crisis*. Mahwah, N.J.: LEA
- Murphy, Priscilla (1996): Chaos Theory as a Model for Managing Issues and Crises, i *Public Relations Review* 1996:22: 95-113.
- Nohrstedt, Stig-Arne (2006): Hot och identitet. Ett forskningsprogram om medierade kris- och konfliktprocesser. Örebro universitet och Försvarshögskolan.

- Nohrstedt, Stig-Arne (1999): Forskningsöversikt: Kommunikationsproblem i samband med katastrofer och allvarliga samhällsstörningar, i *Brandkatastrofen i Göteborg*. Stockholm: Statens offentliga utredningar (SOU 1999:68).
- Nord, Lars (1998): *Gasolyckan i Borlänge*. Stockholm: Styrelsen för psykologiskt försvar (Med. 146).
- Norling, Anna (2001): *Olycksplats Borlänge bangård*. Stockholm: Styrelsen för psykologiskt försvar (Med. 158).
- Ohlsson, Ulf (2001): *Översvämningar i Arvika 2000 // Räddningsverket*.
- Olausson, Ulrika (2005): *Medborgarskap och globalisering*. Örebro: Örebro universitet
- Palm, Lars (1998): *Hallandsåstunneln som tvistefråga, kris och förtroendeproblem*. Stockholm: Styrelsen för psykologiskt försvar. Rapport 175:3
- Perry, Ronald & Quarantelli, E.L. (2006)(red.): *What is a Disaster. New Answers to Old Questions*. Xlibris Corp./International Research Committee on Disasters.
- Peters, B. Guy (1991): *European Politics Reconsidered*. London: Holmes & Meier
- Pearce, Laurie (2003): Disaster Management and Community Planning and Public Participation: How to Achieve Sustainable Hazard Mitigation, i *Natural Hazards* 2003/28: 211-228
- Putnam, Linda (1983): The Interpretive Perspective: An Alternative to Functionalism, i Putnam & Pacanowsky (red.): *Communication and Organizations. An Interpretive Approach*. Beverly Hills: Sage.
- Quarantelli, E.L. (2005): A Social Science Research Agenda for the Disasters of the 21st Century: Theoretical, Methodological and Empirical Issues and their Professional Implementation, i Perry & Quarantelli (red.): *What is a Disaster. New Answers to Old Questions*. Xlibris Corp./International Research Committee on Disasters.
- Quarantelli, E.L.(1996): Local mass media operations in disasters in the USA, i *Disaster Prevention and Management* 1996:5:5-10
- Quarantelli, E.L. (1995): What is a disaster?, i *International Journal of Mass Emergencies and Disasters*, 13(3):221-229.
- Quarantelli, E.L. (1998)(red.): *What is a disaster?* London: Routledge
- Quarantelli, E.L. (1989): The social science study of disasters and mass communication, i Walters m.fl. (red.): *Bad Tidings: Communication and Catastrophe*. Hillsdale NJ: LEA
- Quarantelli, E.L. (1978) (red.): *Disasters, theory and research*. London: Sage
- Rodriguez, Havidan; Quarantelli, Enrico & Dynes, Russell (2006) (red.): *Handbook of Disaster Research*. New York: Springer
- Rosenthal, Uriel; Charles, M.T: & Hart, Paul (1989): *Coping with Crises, The Management of Disasters, Riots and Terrorism*. Springfield, Ill.: Charles C. Thomas.
- Rosenthal, Uriel (1998): Future disasters, future definitions, i Quarantelli (red.): *What is a disaster?* London: Routledge
- Rosenthal, Uriel; Boen, Arjen & Comfort, Louise (2001): *Managing Crisis: Threats, Dilemmas, Opportunities*. Springfield, Ill.: Charles C Thomas Publ.
- Sannerstedt, Anders (2001): Implementering – hur politiska beslut genomförs i praktiken, i Rothstein (red.): *Politik som organisation. Förvaltningspolitikens problem*. Stockholm: SNS Förlag
- Schneider, Robert (2002): Hazard mitigation and sustainable community development, i *Disaster Prevention and Management* 2002/11:2:141-147
- Seeger, Matthew; Sellnow, Timothy & Ulmer, Robert (2005): *Communication and Organizational Crises*. London: Praeger

- Stallings, Robert (1978): The Structural Patterns of Four Types of Organizations in Disaster, i Quarantelli, E.L. (red.): *Disasters, theory and research*. London: Sage
- Stern, Eric (1997): Crisis and Learning: A Conceptual Balance Sheet, i *Journal of Contingencies and Crisis Management*. 1997:5:2:69-86
- Sundelius, Bengt; Stern, Eric & Bynander, Fredrik (1997): *Krishantering på svenska – teori och praktik*. Stockholm: Nerelius & Santérus Förlag
- Tierney, Kathleen; Lindell, Michael & Perry, Ronald (2001): *Facing the Unexpected. Disaster Preparedness and Response in the United States*. Washington DC: Joseph Henry Press
- Wijk, Erik (2002): *Göteborgskravallerna och processerna*. Stockholm: Manifest Kulturproduktion
- Dokument, utredningar, rapporter m.m.**
- Katastrofkommissionen (1988): Lerum-olyckan 1987. Stockholm: Katastrofkommissionen
- KBM/Krisberedskapsmyndigheten (2005): Krishantering i stormens spår. Sammanställning av myndigheternas erfarenheter. Stockholm: Krisberedskapsmyndigheten Dnr 0257/2005
- Länsstyrelsen i Jönköpings län (2005): Redovisning av erfarenheter av krishanteringsarbetet i samband med orkanen som drabbade södra Sverige i januari 2005 /2005-05-31/. Jönköping: Länsstyrelsen i Jönköpings län
- Länsstyrelsen i Kronobergs län (2005): Utvärdering av krishanteringsarbetet efter orkanen Gudrun i Kronobergs län vintern 2005 /2005-0530/. Växjö: Länsstyrelsen i Kronobergs län
- RD/Riksdagen: Proposition 2001/02:158: Samhällets säkerhet och beredskap.
- RD/Riksdagen: Proposition 2005/06:133: Samverkan vid kris – för ett säkrare samhälle
- RD/Riksdagen (2005/06): Försvarsutskottets betänkande Samverkan vid kris – för ett säkrare samhälle, RD 2005/06:FöU9.
- RPS/Rikspolisstyrelsen (1990): Särskilda händelser. Scandinavian Star, rapport 1990:2 Pb I. Stockholm: Rikspolisstyrelsen
- RV/Räddningsverket (2004): Erfarenheter av översvämningar sommaren 2004, pm. Karlstad: Räddningsverket
- SFS 2006:637: Lag Kommuners och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap.
- SFS 2002:833: Lag om extraordinära händelser i fredstid hos kommuner och landsting.
- SJ/Statens Järnvägar (2006): Sammanställning över järnvägsolyckor av större omfattning vid Statens Järnvägar och senare SJ AB 1864-2004, pm., Malmö: SJ Trafiksäkerhet 06-02-03
- SMHI/Sveriges Meteorologiska och Hydrologiska Institut (2005): *Januaristormen 2005*. Norrköping: SMHI, Faktablad 25, nov. 2005
- SoS/Socialstyrelsen (1993a): Branden på passagerarfärjan Scandinavian Star den 7 april 1990. Stockholm: Socialstyrelsen, Kamedo-rapport 60/1993
- SoS/Socialstyrelsen (1993b): Spårvagnsolyckan i Göteborg den 12 mars 1992. Stockholm: Socialstyrelsen, Kamedo-rapport 62/1993
- SOU/ Statens offentliga utredningar (1998): Kring Hallandsåsen, SOU 1998:60. Stockholm: Fritzes offentliga utredningar
- SOU/ Statens offentliga utredningar (1998): Miljö i grund och botten – erfarenheter från Hallandsåsen, SOU 1998:137. Stockholm: Fritzes offentliga utredningar
- SOU/Statens offentliga utredningar (1999): Brandkatastrofen i Göteborg, SOU 1999:68. Fakta Info Direkt/Regeringskansliet

SOU/Statens offentliga utredningar (2001): Säkerhet i en ny tid. Sårbarhets- och Säkerhetsutredningen, SOU 2001:41. Stockholm: Fritzes offentliga utredningar

SOU/Statens Offentliga utredningar (2005): Sverige och tsunamin – Katastrofkommissionens rapport (SOU 2005:104). Stockholm: Lind & Co

Statens Haverikommission (1992): Spårvagnsolycka 1992-03-12 Aschebergsgatan-Vasaplatsen, Göteborg, ärende J-01/92. Stockholm: Statens Haverikommission.

SSI/Statens Strålskyddsinstitut (2006): Tjernoby1 20 år. Stockholm: Statens Strålskyddsinstitut 24/2006:1

Övrigt material

www.eon.se

www.skogsstyrelsen.se

E-postbrev Gunnar Tidemand 06-06-30

Studier i medier och kommunikation

Medie- och kommunikationsvetenskap, Örebro universitet

PUBLIKATIONER

1. Nohrstedt, Stig Arne (red.), En nyhetsdag. Svenska nyhetsredaktioners organisation, reportrar och uppdrag. Örebro, Högskolan i Örebro, 1994.
2. Ekström, Mats & Nohrstedt, Stig Arne, Ideal och verklighet. Nyhetsjournalistikens etik i praktiken. Örebro, Högskolan i Örebro, 1994.
3. Ekström, Mats & Nohrstedt, Stig Arne, EU lokalt – JA eller NEJ? En studie av sex lokaltidningars rapportering inför folkomröstningen 1994. Örebro, Högskolan i Örebro, Biblioteket, 1996.
4. Ekström, Mats & Eriksson, Göran, Det iscensatta talet på TV. Aktualitetsprogram i det svenska TV-mediet. Örebro, Högskolan i Örebro, Biblioteket, 1996.
5. Mral, Brigitte, När tidningen var till för läsarna. Lokalpress på 1700-talet. Örebro, Högskolan i Örebro, Biblioteket, 1996.
6. Ekström, Mats & Nohrstedt, Stig Arne, Journalistikens etiska problem. Stockholm, Rabén Prisma, 1996.
7. Ekström, Mats, TV-journalistikens intentioner och publikens reaktioner. En fallstudie av programmet Svart eller vitt. Örebro, Högskolan i Örebro, Biblioteket, 1996.
8. Larsson, Larsåke, Tillämpad kommunikationsvetenskap. Lund, Studentlitteratur, 1997.
9. Ekström, Mats, Vad är det som står på spel? Om TV-journalistikens giltighetsanspråk och publikens makt. Örebro, Högskolan i Örebro, Biblioteket, 1997 (ny utgåva 2000).
10. Ekström, Mats & Eriksson, Göran, Avslöjande journalistik och underhållande dramatik. En fallstudie av programmet Striptease. Örebro, Högskolan i Örebro, Biblioteket, 1998.
11. Karlberg, Maria & Mral, Brigitte, Heder och påverkan. Att analysera modern retorik. Stockholm, Natur och Kultur, 1998.
12. Kroon, Åsa, Svart på vitt. Om Expressen och kampen om det diskursiva utrymmet. Örebro, Örebro universitet, Universitetsbiblioteket, 1999.
13. Olausson, Ulrika, Saddam Hussein från Gulfkrig till Gulfkrig. Sverige och USA: utrikespolitik och nyhetsrapportering. Örebro, Örebro universitet, Universitetsbiblioteket, 1999.
14. Jernudd, Åsa, Oscar Olsson's African Films (1921/22) Examples of Touristic Edutainment. Örebro, Örebro universitet, Universitetsbiblioteket, 1999.
15. Berglez, Peter, Bilder av FN och NATO. En rapport om Dagens Nyheters bevakning av de internationella och nationella insatserna i samband med konflikten i det forna Jugoslavien. Örebro, Örebro universitet, Universitetsbiblioteket, 1999.
16. Mral, Brigitte, Talande kvinnor. Kvinnliga retoriker från Aspasias till Ellen Key. Nora, Nya Doxa, 1999.
17. Moberg, Ulla (red.) Politikens rum och tomrum – valrörelsen 1998. Örebro, Örebro universitet, Universitetsbiblioteket, 2000.
18. Ekström, Mats & Larsson, Larsåke (red.), Metoder i kommunikationsvetenskap. Lund, Studentlitteratur, 2000.

19. Nohrstedt, Stig Arne & Ottosen, Rune (eds.), Journalism and the New World Order. Gulf War, National News Discourses and Globalization, vol. 1. Göteborg, Nordicom, 2001.
20. Ekström, Mats & Busqvist, Ulf, Nyheter på nätet. Organisering, arbetsformer och teknik. Örebro, Örebro universitet, Universitetsbiblioteket, 2001.
21. Berglez, Peter, Mral, Brigitte, Listerman, Thomas, Hur Kosovokonflikten kommunicerades. Tre studier. Örebro, Örebro universitet, Universitetsbiblioteket, 2003.
22. Riegert, Kristina, The Image War: NATO's Battle for Kosovo in the British Media. Örebro, Örebro universitet, Universitetsbiblioteket, 2003.
23. Höijer, Birgitta, "Det er ikke bare svart og hvitt". Olausson, Ulrika, "Sanningen har ju alltid två sidor." Medborgare om medierna och Kosovokonflikten. Örebro, Örebro universitet, Universitetsbiblioteket, 2003.
24. Larsson, Larsåke, Kris och lärdom. Kriskommunikation från Tjernobyli till tsunamin. Örebro, Örebro universitet/medie- och kommunikationsvetenskap, 2008.