

KONSTRUKTIONER AV KÖN I KRISHANTERINGSSYSTEM

Forskningsprojekt med stöd från Räddningsverket/Myndigheten
för samhällsskydd och beredskap
2007-2010

Lisbeth Lewander, Jenny Dahlgren & Elin Lundsten
Institutionen för kulturvetenskaper



GÖTEBORGS UNIVERSITET
INST FÖR KULTURVETENSKAPER

INNEHÅLL

Konstruktioner av kön i krishanteringssystem.....	1
INLEDNING	4
Ursprunglig problemställning (vid ansökningstillfället 2006).....	4
Några exempel från forskning om kön, organisationskulturer och om könade kommunikationsskillnader på individnivå	4
Syfte och övergripande frågor i projektet konstruktioner av kön i krishanteringssystem	5
Metod och tidsplan (1 forskare 40% och en doktorand 100%).....	5
Resultat och kommunikation.....	6
KUNSKAPSLÄGET	6
SAMMANFATTNINGAR AV RAPPORTERNA	7
Kunskap och attityder - rapport från en krisberedskapsövning	7
Krishantering och kommunala styrdokument.....	8
Nyckelpersoner och föreställningar om kön inom krishantering	10
Slutsatser	12
LITTERATURFÖRTECKNING	13
Genus och krishantering –kunskapsöversikt.....	15
INLEDNING	17
Litteratur med utvecklingsländer i fokus.....	17
Litteratur med västvärlden i fokus	17
KUNSKAP OM KÖN OCH KRISORGANISATION	18
Information, kriskommunikation och administration - organisationsnivå.....	18
Samhällsroller.....	19
Riskmedvetenhet - individnivå	20
Beslut och förhandling i familjen.....	21
Hälsa – familj och individ	22
Återhämtning & återuppbyggnad.....	23
Slutsatser/avslutning	23
LITTERATURFÖRTECKNING	24
De hårda förvaltningarna sitter på höger, de mjuka till vänster.	25
– observationer från en krisövning någonstans i Sverige	25
ÖVNING EBBA. X-STAD	26
Rummen – när de könades	26
Organisationen – när den könades	27
Den könade hierarkin – situationen före och efter övningen	30
KOMMENTARER	31
Kommunala styrdokument –	33
ett genusperspektiv.	33
INTRODUKTION	34
Inledning.....	34
Problemformulering.....	35
Teoretiska och metodologiska utgångspunkter för denna analys	35
Material och urval	36
DOKUMENTANALYS	36
Sned könsfördelning	36
Könsblinda dokument.....	37
Innebörden av begrepp – följder för dem som ska skyddas.....	37
Risk- och sårbarhetsanalyser	39
Olyckor.....	39
Den enskildes ansvar	40

Intern och extern kommunikation.....	40
LITTERATURFÖRTECKNING	41
Nyckelpersoner om kön och mångfaldsfrågor i kommuners krishanteringsarbete	42
INLEDNING.....	43
Krisledning.....	43
Ledarskap.....	45
Bakgrund och kompetenser.....	47
”Hårda” och ”mjuka” förvaltninga	48
Definitioner av ”kris”	49
Kriskommunikation	51
Slutsatser	53
BILAGA	55
Förteckning över intervjupersoner.....	55
Att rapportera om kommunal krishantering – makt, kön och hierarkier som tysta område.....	57
INTRODUKTION.....	58
Inledning	58
Teori, metod, material och avgränsning.....	59
ANALYS.....	60
Stora olyckor – Snöovädret i Götaland och sydöstra Svealand november 1995.....	60
Brandkatastrofen i Göteborg 98-10-29	61
Översvämningarna sommaren 2000.....	62
DISKUSSION	62
LITTERATURFÖRTECKNING	63

INLEDNING

Föreliggande avsnitt är tänkt att fungera som en sammanfattning till de fem delrapporter som producerats inom projektet. FK och doktorand Jenny Dahlgren har genomfört merparten av materialinsamling samt skrivit väsentliga delar av delrapport 1, 2, 3 och 5, detta i samarbete med Lisbeth Lewander. Elin Lundsten ansvarar ensam för delrapport 4.

Ursprunglig problemställning (vid ansökningstillfället 2006)

Utgångspunkten för detta projekt är att föreställningar om kön rimligtvis kvarstår, aktualiseras och kanske till och med accentueras i vissa situationer inom ramen för samhällets krishanteringssystem på olika nivåer. Det föreslagna projektet begränsar sig till undersökningar på lokal nivå till uppfattningar och förhållningssätt hos nyckelpersoner inom kommuners krishanteringssystem och deras samverkan med andra aktörer. Tyngdpunkten ligger på funktioner såsom information, kriskommunikation och samverkan i funktioner som ledning, samordning, information/kommunikation och rapportering. Vidare analyseras centrala styrdokument, några övningar samt några rapporter från sådana händelser som erhållit benämningen "kris".

Dessutom är interaktionen mellan nyckelpersoner, tjänstemän m fl och allmänheten av intresse, till exempel ifråga om informationsinsatser. Vilken roll spelar aktörernas föreställningar om könstillhörighet då frågor om beslutsförmåga, förtroende och legitimitet ställs på sin spets? Dels för aktörerna sinsemellan, dels mellan aktörerna och allmänheten.

För att nämna ett par konkreta exempel:

- Information och kommunikation som riktas till människor verksamma i olika könskodade arbetsplatskulturer – hur kan man redan i ett planeringsskede försäkra sig om att texterna/informationen fungerar effektivt? Hur skapas en grundval för förtroende och legitimitet?
- Hur ser kommunikation och samverkan ut i ledningsgrupper och arbetsgrupper mot bakgrund av rådande föreställningar om kön i frågor om vem som äger auktoritet, kompetens, rationellt beslutsfattande etc.?
- När yrkesgrupper som läkare, poliser, brandmän, militärer, IT-tekniker möter politiker och tjänstemän, ex i socialförvaltning och journalister och informatörer – hur ser kommunikationen ut med avseende på kön?

Några exempel från forskning om kön, organisationskulturer och om könade kommunikationsskillnader på individnivå

Kunskapsområdet organisationsteori (inklusive studier om ledarskap) har under mer än tre decennier visat att könstillhörighet utgör en av flera grundläggande principer för organisationers uppbyggnad (struktur) och sätt att fungera. Anna Wahl et al (2001) ger flera exempel på verkningarna av sådana principer ifråga om kön. Hon menar att en åtskillnad mellan kön kommer till uttryck i antalsmässig (sned)fördelning mellan kvinnor och män i en organisation. Vidare finns en grad av segregering mellan könen i sysslor, yrken och positioner samt en ofta hierarkisk fördelning mellan könen (skillnader i inflytande och makt). Mycket forskning visar också påstådda och faktiska skillnader i kvinnors respektive mäns ledarskap samt betydelsen av hur kön och etnisk tillhörighet kommer till uttryck i själva organisationskulturen (Alvesson&Due Billing 1997 och Alvesson 2001). Information, kommunikation, marknadsföring och produktion av varor och tjänster ses som mer eller mindre socialt kodade. Inom offentlig förvaltning finns likaså mkt forskning om hur frågor om status, inflytande, ledarskap, legitimitet och förändring till stor del är relaterat till kön (se Stivers för en översikt 2006 samt Gunnarsson et al 2002).

I fråga om kommunikationsskillnader på individnivå så har personer olika erfarenheter och bakgrundskunskaper – kulturella erfarenheter - beroende på vilka sammanhang en person lever och verkar i. Vanligtvis projiceras förväntningar grundade på den egna kulturen på andra beteenden. Kultur förstås här i vid bemärkelse, från nationella kulturer till organisationskulturer. Vad tas överhuvudtaget för givet? Finns förgivettaganden gällande fackterminologier? Vidare har vi förstås de rena språkfrågorna. Vilket ordförråd bör till exempel räddningspersonal använda? Hur tydligt och långsamt bör man tala? Några exempel på kommunikationsbeteenden i text och tilltal där man kan finna skillnader är: Vilket nationellt eller sociolektalt språk använder man? Vem vänder man sig till? Man-kvinna, inhemsk-utländsk, gammal-ung, till individen eller familjen? Vilket tilltal använder man? Personligt eller formellt? Formulerar man en begäran som en fråga eller en order? Hur man tar ordet, hur man fångar någons uppmärksamhet? Hur återkopplar man som tecken på att man förstått? Vilken roll spelar kropps- och gestspråk bland kvinnor resp. män? Tillåten rumslig placering, kroppskontakt och blickkontakt? Hur uttrycker man känslor med röst och ansiktsuttryck? Vilka ämnen får man tala om? Vad kan man fråga en kvinna? Vad är integritetskränkande? (se ex. forskning av Abelin 2005 och Hofstede 2005) Alla dessa frågor ställs på sin spets vid den faktiska krishantering men frågorna enligt ovan är inget som alls kommer till uttryck i kommunernas dokumentation. Snarare finner vi fragment av sådana diskussioner bland kommunikatörerna, i den mån de alls får något utrymme. Under våra studier kunde även vi identifiera fragment av relevans för hantering av dessa frågor.

Syfte och övergripande frågor i projektet konstruktioner av kön i krishanteringssystem

Undersökningen avser att beskriva, förklara och tolka föreställningar om könstillhörighet i relation till information, kriskommunikation och samverkan inom ramen för kommuners krisberedskap och system för krishantering. Planeringsskedet intar en särställning även om aspekter på olika skeden undersöks, såsom beslut och genomförandefaserna. Undersökningen hör hemma inom organisationsteoretisk forskning.

– Hur uppmärksammas och hanteras frågor om kön i samband med information, kriskommunikation och samverkan inom kommuners krishanteringssystem? Vad händer när olika organisationskulturer möts och frågor om kön aktualiseras?

– Vilken roll spelar föreställningar om könstillhörighet? Vilka är operativa men fortfarande outtalade och underförstådda? Kan detta innebära onödiga hinder och förseningar för en optimal kriskommunikation? Vilka missförstånd uppstår på grund av upplevda könsskillnader?

Metod och tidsplan (1 forskare 40% och en doktorand 100%)

För att få så allsidig belysning som möjligt av genusfrågor i relation till krishantering har vi valt att använda flera olika kvalitativa metoder och studerat såväl utsagor som texter samt övningar.

1. Kunskapsöversikt – litteratur om krishantering och kön
2. Studie av två övningar och uppföljning - deltagande observation
3. Textanalys. Denna avser planer och styrdokument utifrån ett genusperspektiv, i huvudsak på kommunal nivå. Till exempel har genusforskningen visat att till synes könsneutrala texter dels kan innehålla underförstådda syftningar på könstillhörighet, dels att formen för kommunikation emellanåt kan vara ensidigt inriktad på enbart en sorts mottagare.
4. Nyckelpersoner om krishantering. Fallstudier av uppfattningar om betydelsen av könstillhörighet bland nyckelpersoner i kommuner kommer att genomföras. De funktioner som särskilt kommer att granskas är information, kriskommunikation och samverkan mellan beslutsfattare och andra aktörer.
5. Metaanalys. Nyläsning av ett urval analyser i samband med krishantering. Sekundäranalysen av ett litet urval mediananalyser och av andra uppföljande analyser görs i syfte att förklara och tolka redan gjorda analyser av kön utifrån genusvetenskap och organisationsteori

Resultat och kommunikation

Ökad medvetenhet och kunskap om att könstillhörighet har betydelse för metod- och kvalitetsutveckling inom myndigheter och organisationer verksamma med riskförebyggande arbete. Kunskap om på vilket sätt och under vilka omständigheter också andra sociala tillhörigheter spelar roll bidrar till en mer optimal krisberedskap och krishantering. Frågor om etnicitet kom emellertid dessvärre att lyftas ur projektet i ett tidigt skede.

Kunskapsöversikten förväntas ge en mer samlad bild av fältet mångfald/krishantering i en svenskt organisatoriskt kontext. Textanalysen förväntas ge ökade insikter om huruvida informationen kan riktas på ett tydligare sätt än vad som är fallet i dag. Analysen om kunskap och attityder förväntas ge bättre förutsättningar för att hantera relationen allmänhet-krisledning, men också för att förbättra kommunikationen mellan olika aktörer inom krisledningen. Detsamma förväntas i samband med analysen av faktisk kommunikation. Den s.k. metaanalysen förväntas blottlägga s.k. könsblindhet, respektive ignorans. Projektet har resulterat i fem delrapporter, tre artiklar och en ytterligare kunskapsöversikt.

KUNSKAPSLÄGET

Varken genusforskning eller organisations- och kommunikationsteoretisk forskning har i någon högre utsträckning ägnat sig åt frågor om genus i kombination med krisberedskap och komplexiteten i samhällets krishanteringssystem. Dock finns mycket forskning om betydelsen av kön i organisationer (både offentliga och privata inklusive det högre utbildningsväsendet)(Alvesson & Due Billing 1997, Alvesson 2001, Wahl 2001, Hofstede 2005, Gunnarsson et al 2005). Flera studier av räddningstjänst, polis, militär och sjukvård liksom analyser av massmedia visar dock på betydelsen av och kön inom sådana yrkeskategorier och organisationer, som ofta är direkt berörda och medverkande i samhällets hantering av kriser. I en tidigare studie på uppdrag av Räddningstjänsten genomförd av Inst. f genusvetenskap vid Göteborgs Universitet visas bland annat på vad sätt kön aktualiseras i brandmannayrket (Ericsson 2004). Anderssons avhandling om två närpolisorganisationer visar på dito inom polisyrket (Andersson 2003). I två andra studier på uppdrag av Västra Götalandsregionen framgår detsamma i fråga om läkaryrket (Sundhall&Lewander m fl. 2003, 2004). Könstillhörighet uppmärksammas också i vår studie om ambulansföraryrket (Lewander&Sundhall 2004). I Iwarssons&Edmarks studie behandlas RV:s internationella insatser med hjälp av ett genusperspektiv (2005). Folkessons argumenterar i en fallstudie att kvinnor i de flesta industriländer redan på förhand är evakuerade från allvarliga händelser och osäkra rum genom räddningstjänstens egen organisation (Folkesson 2005).

De internationella studier som har uppmärksammat kön (och etnicitet) i samband med katastrofer i utvecklingsländer, har mestadels utgått från de drabbades situation och krishantering på de platser som direkt drabbats av katastrofer. Kön är ofta liktydigt med kvinnor och etnisk tillhörighet tillskrivs oftast de katastrofdrabbade personerna utanför den västliga världen (Enarson&Hearn 1998, Fothergill 1999, Lentin 1997,Robertson i Enarson & Hearn 1998). Under det att organisationerna, i den industrialiserade världen, för krishantering behandlas som neutrala organisationer i fråga om kön. Dels i fråga om den egna uppbyggnaden, den egna organisationskulturen och i mötet med allmänheten.Vid en större litteratursökning fann vi ett relativt litet antal artiklar som direkt fokuserade på kön och krishanteringens aktörer i ett industriland. Se också forskningsöversikt av Johansson&Markhede (2004). I en amerikansk studie finns en typologi gjord utifrån ett sjuttiofem studier om hur riskbedömning och agerande i samband med katastrof hänger samman med etnisk tillhörighet (här utelämnas då könstillhörighet till stor del)(Fothergill 1999). I en internationell litteraturoversikt av ett ca 100 artiklar inom spansk- och engelskspråkig litteratur om katastrof arbete dras slutsatsen att den teoretiska förståelsen av könstillhörighet står i direkt relation till hur arbetet med katastrofhjälp planeras och genomförs i samband med katastrofer - i avlägset belägna länder (Enarson&Meyeres 2004). Vår första delrapport Kön och krishantering - en kunskapsöversikt visar på dessutom på ett emellanåt helt ofreflekterat antagande om att när det är tal om kön så är det i första hand kvinnor som tillskrivs någon slags köns- eller genusrelevans. Med detta som utgångspunkt har vi därför särskilt valt att uppmärksamma olika aspekter av maskulinitet.

Teoretiska följder avhandlas dock mer i detalj i Jenny Dahlgrens avhandling, i vilken hon använt delar av det empiriska materialet från våra fältundersökningar.

Vår samlade bedömning är att samhälls- och humanvetenskaplig forskning om lokal organisation för krisberedskap och krishantering i industriländer inte i tillräcklig utsträckning har uppmärksammat verkningarna av (aktörernas) föreställningar om kön. Därmed finns i och med detta projekt goda skäl att försöka bidra till kunskapsutvecklingen inom information, kriskommunikation och samverkan.

SAMMANFATTNINGAR AV RAPPORTERNA

Kunskap och attityder - rapport från en krisberedskapsövning

Krisövningar är ett viktigt redskap för kommuner att få en uppfattning om hur kommunens olika enheter och på för hand planerade åtgärds paket skulle komma att fungera i ett s.k. skarpt läge. En kommun förväntas låta all ordinarie personal växla in på ett annorlunda spår i händelse av kris, särskilda procedurer finns men ordinarie organisation ska utnyttjas så långt som möjligt. Dock behöver man upprätta särskilda, tillfälliga rutiner för ordergivning, kommunikation internt och externt inkl för media kontakter. Genom att använda en metodik ursprungligen framtagen för att studera kulturmöten är vår tanke att vi ska kunna uppmärksamma och analysera olika aspekter av könsidentitet som vanligen inte alls står i förgrunden i samband med övningar och utvärderingar av desamma.

I kommunen X så har en konsult anlåtats för att designa och leda övningen. Vi har fått benäget tillstånd från såväl konsult, kommunchef som räddningschef att delta. Vi träder in i en annan värld...

Vår analysram vilar på att inta positioner av utanförskap - samtidigt som vi måste smälta in och inte störa själva övningen. Vi har själva valt att ta ett s.k. underifrån perspektiv så att vi särskilt uppmärksammar situationer och interaktioner i vilka och bland vilka olika slags tolkningsföreträderna aktualiseras. Vi har ambitionen att uppmärksamma både verbalt och icke verbalt kroppsspråk, människors rörelser i rummet och tiden, tystnader och brott i kommunikationen. Vidare fäster vi ganska stor vikt vid symboler och symbolhandlingar i relation till rummet (inkl resurser och dess fördelning i rummet).

En av de mer klassiska principerna för diskussioner om ojämlikhet mellan könen är principerna om isärhållning och åtföljande diskriminering (detta enligt Yvonne Hirdmans klassiska arbete från tidigt 1980-tal). Det politiska arbetet i landets kommunhus och till stora delar ute i landets regioner gör en distinktion mellan hårda och mjuka förvaltningar. De hårda är VA, teknik, samhällsbyggnad, bostäder och de mjuka är vård, omsorg och skola samt kultur och fritid. Män befolkas som regel de förstnämnda rummen, nämnderna, utskotten mm medan kvinnor återfinns i de senare. I vår kommun satt också de hårda förvaltningarna nära i förhållande till de manliga kommunala tjänstemännen. Intressant nog förde man med sig denna könade isärhållning samt i vissa avseende diskriminerande praktik rakt in i övningssammanhanget.

Borden ställdes fram, kvinnor och män kom på plats och som av en händelse hade de mjuka förvaltningarna inte tillgång till riktigt lika tekniskt avancerade utrustning som de hårda. De fick också en vikt vägg istället för en riktig vägg, de saknade egna uttag för data och el.

Också andra enheter för polis, räddningstjänst och den s.k. POSOM gruppen skulle härbergas vidare skulle det finnas plats för ledningsgruppen, längst fram. Vidare fanns en enhet för kommunikation, där kvinnor skulle serva män med informationsbitar som skulle analyseras av männen. Likartat mönster fanns i givande av informationen till allmänheten - ett av män strikt kontrollerat informationsflöde som skulle hanteras av ett antal kvinnor utan större egenkontroll.

När krisen är ett faktum så åligger det kommunchefen att kalla in relevanta chefspersoner samt kommunikationschef, ofta i samarbete med räddningschefen beroende på vad för slags kris. Det vi får se är hur den manlige kommunchefen raskt avgör vilka förvaltningschefer som är viktiga och vilken status de därmed erhåller. Vi får se hur en del kvinnor med näppe blir lyssnade på trots att de upprätthåller en viktig

position. Vi ser också ganska snabbt vilka som förväntas erhålla en sekreterare under övningen, även denna arbetsdelning är starkt könad. Kvinnorna ordnar kaffe, block, pennor m.m. Kommunchefen avhandlar ngt med räddningschefen.

Krisen rullar på och nu inträder snart devisen rädda kvinnor och barn, den devis vi också ser från internationell litteratur om krishantering. Kommunchefen upprepar att här har vi de hårda och mjuka förvaltningarna, nu ska vi ut och sörja för kvinnor, barn och äldre. På ngt sätt könas också barnen och de äldre, in i det värnlösa kvinnokollektivet.

I krisledningsnämnden, där politikerna ska informeras ser vi snabbt ett antal klassiska härskartekniker, kvinnliga politiker blir avbrutna, kvinnlig chef får sitta på golvet, män tog konsekvent ordet och männen från VA och Fastighet pratar i mun på Skolan (kvinnan).

Försanthållande om vem som är orolig och rädd uppvisar likaså ett starkt könat mönster, offren bör vara rädda och uppskrämda.

På presskonferens används av ngn anledning inte kompetensen hos den kvinnliga kommunikationschefen utan kommunchefen samt räddningschefen går ut och talar till pressen.

Mycket mer händer och observeras under övningen, se rapport 2 . Avslutningsvis observerade vi konsultens genomgång av övningen och även här fortsatte processer med att köna rum och organisation med avseende på isärhållning och hierarki. Värt att nämna är också hur den manliga kommunchefen hade svårt att lämna över till den kvinnliga t f kommunchefen vid skiftbytet under övningen. Detta skulle kunna innebära en allvarig säkerhetsrisk eftersom man vid skarpt läge behöver veta vem som har mandat att ge order, delegera eller utföra specifika uppgifter.

Ifråga om symbolik och symbolhandlingar så är krishantering en verksamhet som fortfarande till stor del präglas av kvarlevande icke-civila kulturer inom militär, räddningstjänst och polis. Ex så är det läge grön-gul-röd, det är tal om attackplaner då man i själva verket avser kommunikationsplaner visavi allmänheten. Ordergivningen är också präglad av denna kultur liksom delvis det nya informationssystemet WIS, synnerligen hierarkiskt uppbyggt.

Krishantering och kommunala styrdokument

Uppmärksammas kön överhuvudtaget i styrdokument rörande krisberedskap och krishantering? Indirekt eller direkt? Den frågan ligger till grund för delrapport 3 tillsammans med en mer vag fråga gällande de eventuella verkningarna av aktörernas föreställningar om kön. Styrdokumenterna ska utarbetas i enlighet med anvisningar från Lag om kommuners och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och vid höjd beredskap. Vi har granskat om och på vad sätt föreställningar om kön kommit till uttryck i text och bildmaterial. Vi har studerat hur till synes könsneutrala texter kan vara könskodade, till exempel genom underförstådda syftningar på könstillhörighet eller riktade till en typ av mottagare. Begreppen kris och kommunikation intar ngt av en särposition liksom en del av de tystnader som skymtar fram i dokumenten.

I delrapporten finns en relativt utförlig genomgång av teoretiska och metodiska utgångspunkter, i första hand hämtade från genusinspirerad organisationsteori, ex Joan Ackers argument (Acker 2002). Processer gällande könsuppdelningar i organisationen och konstruktionen av symboler och föreställningar kring densamma. Vidare skapas dominans och underordning, allianser och uteslutning. Vidare produceras könade komponenter i den individuella identiteten, en slags mental process. Slutligen skapas en organisatorisk logik, operativ genom utformning av regler, direktiv mm.

Vi har sett dokumenten dels som storheter i en kunskapsproduktion kring kriser som organiseras på särskilda sätt (symboliskt och organisatoriskt), dels som en kommunikativ handling. Dokumenten är således både skapande men också konsekvenser av könade föreställningar som finns, skaps och omskaps inom organisationen. Vidare ser vi dokumenten som nödvändiga element i en given krisdiskurs,

dokumentet anger ett särskilt sätt att tala om kriser som de facto utesluter andra sätt att tala om desamma. I grova drag hanterade vi information till allmänheten, övningsmaterial och interna styrdokument för krisledningsnämnd, ledningsplan, informationsplan.

Om det är så att män är des om oftast, mest frekvent innehar de poster som ger rätten att aktivera krishanteringens så menar vi att detta kan få genomslag på hur kommunledningar bedömer och agerar i i situationer av förhöjd krisberedskap. I litteraturen om chefskap framkommer ex att mäns riskbenägenhet på ett markant sätt skiljer sig från kvinnors, riskbenägenheten har i sin tur en viss bäring på tänkbara åtgärder i en upplevd krissituation. Om det dessutom är så att räddningschef och säkerhetschef är en och samma person, vilket är fallet i många kommuner så är det oftast män vi finner på dessa poster. Kommunchefernas könstillhörighet? En empirisk fråga hur det ser ut idag, men kommunchefen har likaså en avgörande roll.

Dokumentet? Till en början förefaller de strikt könsblinda och utformningen skiljer sig åt från kommun till kommun. Nyckelord kring Räddning och säkerhet, krisberedskap, trygghet och beredskap och Kris och säkerhet återfinns emellertid systematiskt. Begreppet kön eller genus skrivs alltså inte ut men vid upprepade läsningar framträder tydliga dikotomier mellan trygghet/otrygghet och privat/offentligt. Samma begreppspar återfinns i genusvetenskaplig litteratur då det handlar om individer, samhälle, språk och kultur(symboler).

I dokumentet framgår vem som är skyddsvärd och inte oväntat är de skyddsvärda ofta kopplade till dyr och därmed också skyddsvärd samhällsinfrastruktur, i sista hand ska produktionen kunna hållas i gång.

Det är vidare händelser och olyckor som drabbar många som uppmärksammas, särskilt visavi skola och annan infrastruktur. Men bland tar man upp barns simkunskaper, villabränder, äldres fallolyckor och delar av den könlösa, men värnlösa allmänheten får gradvis ett ansikte. De äldre och barnen, platserna för händelserna är mestadels de offentliga platserna med det stora undantaget hemmet, gällande de äldres fallolyckor. Trygg och säker utemiljö, simundervisning, många förmaningar om att släcka ljus är förenligt med privatlivets helgd. Att åtgärda äldres fallolyckor? Får privatlivet stå tillbaka för att olyckorna är alltför kostbara för samhället? Kan samhället bokstavligen gå in till de äldre precis som de gör i samband med hemvården, det privata räknas inte som lika provat då vi åldras?

Vi har emellertid identifierat ett område som drabbar oerhört många kvinnor och barn, d v s en företeelse över hela landet i stor skala och det är mäns våld mot kvinnor och barn. På denna punkt är samhällets krishantering inte det minsta tvetydiga, problemet är ett icke problem. Oavsett hur många som drabbas, hur plötsligt. Det privata utgör en sköld mot barnets rätt att försvaras, både förebyggande och de facto av samhällets alla instanser. Infrastruktur mot våld är ingen självklar del av kommunens arbete, ex får fortfarande dåligt finansierade kvinnojourer sköta en stor del av kommunernas värn av kvinnor och barn.

Bristande logiker i fråga om offentligt privat, plötslig händelse vs olycka etc. får följder långt in i styrdokumentet, från risk och sårbarhetsanalyser till den materiella och informationsbaserade basen för samhällets arbete med att skydda sina kommuninvånare.

Spelar det ngn roll hur kommunens könsade organisation ser ut för att ex mäns våld mot barn och kvinnor ska uppmärksammas och hanteras på ett systematiskt sätt? Äldre finns t.ex. inte heller inom LO ansvarsområden, trots det har många kommuner en tydlig äldre policy. Beror det på kommunledningens och partiernas åldersstruktur? P>RO-styrkan?

I många av dokumenten finns också en slags villrådighet i hanteringen av själva begreppet olycka, istället för att låta dokumentet utgå från den faktiska distributionen av olyckor i vårt samhälle och inom resp. kommun så presenteras en palett av andra tänkbara olyckor. På vilka grunder väljs de ut?

Att män tillhör bland de mer skadebenägna och skadande grupperna nämns inte. Det är en mycket stor tystnad kring enskildas ansvar för att andra ska skyddas, det är enbart i relation till sig själv som individen enligt dokumentet behöver ha ett strikt ansvar. Undantaget är dock att kvinnor, de feminiserade barnen och äldre ibland behöver att kommunen tar ett utökat ansvar. Exakt vad det betyder och på vilka grunder

det ska tas ett utökat ansvar är fortfarande en öppen fråga. I dokumenten är det helt entydigt att kvinnor, äldre och barn ska regleras men inte män, med undantag för de som är mellan 15 och 24 och då i förhållande till risken för att råka ut för trafikolyckor. I övrigt existerar inte män såsom könad kategori.

De tvetydigheter vi tagit upp får genomslag i de olika typerna av dokument och allvarligt blir det när information som ska riktas ut mot allmänheten uppvisar diskrepans mot den interna dokumentationen. Då har vi i projektet på förhand varit tvungna att utesluta de intressanta och högaktuella frågorna om etnisk tillhörighet och därmed frågorna om krisinformation på olika språk etc.!

Nyckelpersoner och föreställningar om kön inom krishantering

I delrapport 4 genomfördes en intervjustudie av ett antal nyckelpersoner inom den kommunala krishanteringsorganisationen. Bland de s.k. nyckelpersonerna finns en kommunchef, två kommundirektörer, tre skolchefer, tre socialchefer, fyra informationschefer samt två personer med planerings och utvecklingsansvar samt en ekonomiperson. Uppfattningar om ledarskap är centrala liksom förståelser av bakgrund och kompetenser inom krisledningsarbete. En återkoppling görs till de så vanliga uppfattningarna om hårda och mjuka förvaltningar och till begreppet kris. Särskild uppmärksamhet ägnas åt hur innan anser att krisinformation bör utformas. Utöver analys av kön har vi här lagt till aspekter kring etnicitet trots att detta egentligen ligger utanför projektet. Vi menar emellertid att det är av mkt stor betydelse att reflektera kring denna fråga, dels i relation till krishanteringsarbetets natur, dels i relation till genusvetenskaplig kunskapsbildning. Kön utgör endast en relevant kategori av flera möjliga och vår "kanon" visar på vikten av att uppmärksamma åtminstone en eller helst flera andra sociala kategorier som är verksamma tillsammans med görandet av kön!

Utgångspunkten är återigen att inga drastiska förändringar bör göras av kommunens grundläggande sätt att fungera vid kris, detta betyder därmed att alla eventuella könade processer och logiker med nödvändighet medföljer in i den tillfälligt upprättade krisorganisationen, och kanske till och med att den accentueras? återigen ser vi hur ingående personer lätt tar till att orda i fråga om krisorganisationens icke civila kultur, en informationschef kallar den till och med för militaristisk. Hon syftar främst på en rak och tydlig ordregång, tydlighet i de beslut som fattas i krisledningsgruppen. rakhet, disciplin, inget dividerande, inget utrymme för resonemang. Effektivitet är liktydigt med auktoritära situationer. exempel ges på att personal, läs män från räddningstjänst ibland tagit över då infochefen skulle informera.

En informationschef gör skillnad mellan militarism som utövas av andra och det arbete hon själv utför för att stötta anhöriga. Apropå kön i muslimska församlingar så hävdas att kön betyder ngt speciellt och att man inte kan förvänta sig att män ska hjälpa muslimska kvinnor de inte känner. Emellanåt kan hela förvaltningar behöva ventilerad denna typ av frågor då denna typ av kunskap är mer spridd i vissa förvaltningar än i andra.

Uppfattningar om ledarskap - att kunna fatta beslut att vara kommunikativ. Kön distribueras enligt underförstådda klassiska essentiella egenskaper och en kvinna menar att hon blev anställd för att de behövde en kvinna med manliga egenskaper. På ngt sätt förväntas vi som forskare vara delaktiga i ngn slags underhandsförståelse av vad som är typiskt manliga och kvinnliga egenskaper. En skolchef menar att kvinnor och män är olika men kön saknar betydelse, män är dock tydliga så på ngt sätt spelar kön roll trots allt.

I socialförvaltningarna finns en bastant majoritet kvinnor och ett underskott på män. I kommunledningen finns en kraftig majoritet män men inget identifierat underskott av kvinnor. Normen är därmed tydlig, normen är kodad som man. Och dessutom genomgående som en svensk vit man. I POSOM gruppen finns en beredskap att ta ngn annan "etnisk", d v s icke vit osvensk men då får det bli ngn med kulturkompetens. vare sig kyrka, polis, räddningstjänst bostadsbolag kan enkelt tillhandahålla ngn "etnisk". Här sker först en slags sammanblandning av utländsk härkomst med kulturkompetens samtidigt som den svenska sammansättningen av krisgruppen inte har utgjort ngt problem. Kort sagt står vi inför en helt oproblematiserad norm. När det kommer till kön har det så sakta börjat sippra ner i organisationen att könstillhörighet kan medföra olika bakgrunder och kompetenser medan svenskheten inte blir ifrågasatt.

På frågan om innebörden av de mjuka eller hårda förvaltningarna så gjorde intervjupersonerna en skillnad mellan om det var själva miljöerna som var hårda eller mjuka eller om det handlade om huruvida kvinnor och män var hårda eller mjuka i sina beteenden. Cheferna menade att de inte gör en värderingsskillnad, å ena sida bryr sig ingen om dem, å andra sidan så är de hårda förvaltningarna också till för de mjuka människorna. Olika kompetenser men också olika kännetecken på själva förvaltningarna, en tillgång i kommunens krishanteringsarbete. De tekniska förvaltningarna, apparater, infrastruktur, de andra förvaltningarna handlar om omvårdnad om dom som inte kan klara sig själva. Här återkommer således tanken på att vissa är offer men inte andra. Chefen menar att det handlar om arbetsdelning, en del tänker på den hårda infrastrukturen, andra tänker på de som inte klarar sig, denna arbetsdelning är effektiv och ngt at ta till vara på.

Några vill inte upprätthålla distinktionen men erkänner att den finns och nämner i förbigående att den stora skillnaden består hur förvaltningarna står i relation till makten. De tekniska, hårda har närmare till besluten i kommunen än vad social och skolförvaltningarna har. Detta kan ju tyckas märkligt med tanke på att både skola och omsorg ändå utgör tämligen stora budgetposter. En chef menar att då fullmäktige sammanträder så är det enbart nästan bara hårda frågor man tar upp! Skälet är att det i kommunerna när gubbar som sitter och bestämmer.

Definitionerna av kris förknippas dels med plötsliga oväntade händelser då räddningstjänst är inblandade men också till svåra situationer som berör relationer mellan människor. Här tycks finnas ngn slags gråzon att definiera kriser även om inte hela krishanteringsapparaten sätts på fötter, men man går in med lite kristänk. En planeringsledare har det intressanta perspektivet att kris måste ses i relation till samhällsutvecklingen och gör samtidigt kopplingen till begreppet riks. samtidigt som utgör fler och fler företeelser i samhället tänkbara områden för uppblommande kriser. Efterhand intervjuerna fortgår så framkommer dock att kris kan betyda nästan vad som helst i omfattning och förväntade följder, kris kan vidare kopplas till individ men också till enheter. kris, när det händer saker och ting vi inte kan greppa, förstå, det blir ju ngn slags kris. En stor situation av osäkerhet. Små och stora kriser.

Frågan ställdes också om kvinnor och män drabbades av kriser på olika sätt, svaren skiftade och man trodde att det fanns skillnader på hur kvinnor och män reagerar, medan andra svarade att det beroende på hurdana liv vi lever. Män är bättre på att avskärma sig var ett förmodande som gjordes. Män är prestationsorienterade medan kvinnor är relationsorienterade. Kopplingar gjordes också mellan förmågan att avskärma sig och fysisk styrka.

Det framkommer vidare att nya idéer och rutiner kring kommunal krisberedskap och kriskommunikation har varit nödvändiga att utveckla. Just vilka risker för samhället som är större nu än för 15 år sedan har betydelse. Klimatförändringar och organiserad brottslighet är exempel. Nya strategier för krisinformation är nödvändiga när en stor del av invånarna har begränsade kunskaper i svenska. Internet bereder ju naturligtvis stora möjligheter för informationsspridning till kommuninvånare. Hur informationen ska utformas på kommunens webbsidor är av stor betydelse. Att relationerna mellan professioner och mellan förvaltningar kan ha betydelse framkommer också. Förvaltningar och professioner som har en stor andel kvinnor förstås inte som "militäriska" eller "hårda". Att vara tydlig lyfts fram som en avgörande egenskap hos dem som leder krishanteringsarbetet. Men vem är tydlig? Ibland kopplas tydlighet till det "militäriska" och att ta beslut. Ett intressant exempel är den kommundirektör som är kvinna och som omtalas som just "tydlig". Denna egenskap hos henne kopplas till att hon "lika gärna skulle kunna varit en man". På detta sätt kodas tydlighet som manligt. I intervjupersonernas resonemang kring bra ledarskap betonas också vikten av samverkan och kommunikation.

Genomgående syns i intervjuerna en vilja att inte göra en för stor sak av andelen män och kvinnor i krisledningsgrupperna, men detta är ändå en fråga som verkar vara lätt för intervjupersonerna att tala om. Frågor kring kön framstår som aktuella och närvarande för flera av dem. Man funderar kring mäns och kvinnors eventuellt olika erfarenheter och egenskaper som har betydelse för arbetet i förvaltningsledning och krishanteringsarbetet. Det är till viss del en essentialistisk förståelse av kön som framträder. Våra frågor kring män och kvinnor bemöts ofta med resonemang kring mäns och kvinnors inneboende

olikheter. Kön som en maktrelation, där olikheter är konsekvenser av just könsmönster får då mindre utrymme. Ibland framstår resonemangen kring kön som motsägelsefulla. Man talar om vikten av en blandning av män och kvinnor samtidigt som man också vill betona att kön inte har någon betydelse.

Andelen personer med svensk bakgrund respektive invandrabakgrund verkar inte vara lika uppenbar att resonera kring som andelen män och kvinnor. Har man inte bra begrepp för detta? Inom kommuner har man börjat tänka kring hur muslimska föreningar måste vara med i POSOM, och muslimska nätverk kallas in för att bidra med kompetens vad gäller religion och språk. Krisledningsgrupperna domineras dock av etniska svenskar. Vi måste ställa frågor kring vilken betydelse det har att ingen i krisledningen har invandrabakgrund.

Slutsatser

Området krishantering är underbeforskat och då i synnerhet på lokal nivå, i västliga industriländer. Övningar visar på det intressanta faktum att en slags militaristisk praktik överförs från kulturer inom polis, militär och räddningstjänst. är detta önskvärt och nödvändigt? Texter, informationsmaterial internt och externt kan förbättras genom att man från början är vaksam på förment könsneutrala formuleringar som emellanåt utelsutande handlar om könsblindhet. Själva det kommunikativa handlandet kan bli mer optimalt genom att man både bland politiker och tjänstemän arbetar mer aktivt med att frilägga härskartekniker . Utöver att arbeta med föreställningar om kön så framstår det som utomordentligt väsentligt att i olika sammanhang uppmärksamma frågor kring etnicitet, dessa bör enligt vår mening få ett betydligt större utrymme i krishanteringens olika skeden än vad som är fallet idag.

LITTERATURFÖRTECKNING

Abelin, Åsa. (2005). Change of perception in multimodal and crosslinguistic settings. Proceedings of ISCA workshop on Plasticity in Speech Perception.

Abelin Åsa. (2003). Interpretation of Emotions in Natural Speech - a Comparison between Written, Auditive and Gestural Information. *Proceedings of XV International Conference of Phonetic Sciences*. (s. 837–840). Barcelona, Spanien augusti 2003.

Andersson, Susanne. (2003). *Ordande praktiker. En studie av status, homosocialitet och maskulinitet utifrån två närpolisorganisationer*. Diss. Stockholm: Pedagogiska institutionen.

Andersson, Ann-Cathrine. (1997). *Brandman - och kvinna?*. Karlstad: Räddningsverket.

Alvesson, Mats. (2001). *Organisationskultur och ledning*. Liber.

Alvesson, Mats & Due Billing, Yvonne. (1997). *Understanding Gender and Organizations*. SAGE publications.

Berbyuk, Nataliya et al. (2004). Being a non-Swedish physician in Sweden: A comparison of the views on work related communication of non-Swedish physicians and Swedish health care personnel. In *Journal of Intercultural Communication* no 7.

Ariyabandy Madhavi & Wickramasinghe Maithre. (2004). *Gender dimensions in disaster management: a guide for South Asia*. ITDG.

Enarsson, Elaine & Hearn Morrow, Betty. (1998). *The gendered terrain of disaster - through women's eyes*. Praeger.

Ericsson, Matthias. (2004). *Brandman och man - om aktualisering av kön i Brandmannyrket*. Räddningsverket.

Gunnarsson, Ewa, Andersson, Susanne, Vänje Rosell, Annika, Lehto, Arja & Salminen Karlsson, Minna. (2003). *Where have all the structures gone?: Doing gender in organisations, examples from Finland, Norway and Sweden*. Centrum för genusstudier.

Göransson, Anna-Lena. (2004). *Brandvägg – ord och handling i en yrkesutbildning*. Malmö Educational Studies, 17. Malmö.

Hofstede, G & Hofstede G J. (2005). *Cultures and organizations – software of the mind*. MacGraw-Hill.

Johansson, Ingrid & Markhede, Petter. (2004). *Krishantering på lokal och regional nivå, en forskningsöversikt*. Occasional papers / Department of Human and Economic Geography, 1101-7260. Göteborgs universitet.

Lewander, Lisbeth. (1997). *Disputerade kvinnor och män vid universiteten - lika villkor, olika världar?* Göteborg: Bokförlaget BAS. Handelshögskolan.

- (1997). Vem forskar och undervisar på högskolan - en litteraturoversikt om betydelsen av kön. I *Pedagogisk forskning i Sverige*. 2 årg 2pp95-104

- & Jordansson, Birgitta. (2000). *Genus och jämställdhet - en utvärdering av JÄST-projektet 1996-98*. Höskoleverket. (Höskoleverket: 14AR).

- & Sundhall, Jeanette m fl. (2000). *Kvinnliga läkares arbetsvillkor*. (2000). Revisionsenheten. Västra Götalandsregionen.

- & Sundhall, Jeanette. (2002). *Egentligen var det roligare förr. Det var mer tjo och tjim under brandkårsstiden...om ambulansförarna i X-län*. Revisionsenheten. Västra Götalandsregionen.

Matsumoto, D., Franklin, B., Choi, J-W., Rogers, D., & Tatani, H. (2000). Cultural influences on the expression and perception of emotion. In W. Gudykunst (Ed.), *Handbook of international and intercultural communication*. Newbury Park, CA: Sage publications.

- Peacock WG et al. (1997). *Hurricane Andrew: ethnicity, gender and the sociology of disasters*. Routledge.
- Stivers, C (2005) *Gender Images in Public Administration. Legitimacy and the Administrative State*. Sage publications.
- Wahl, Anna et al. (2001). *Det ordnar sig - teorier om organisation och kön*. Lund: Studentlitteratur.
- Sjögren, Annick. (1993). *Här går gränsen : om integritet och kulturella mönster i Sverige och Medelhavsområdet*. Stockholm: Arena.
- Sundin, Elisabeth (red). (1997). *Om makt och kön i spåren av offentliga organisationers omvandling*. SOU 1997:83.
- Åberg, Berit. (2000). *Samarbete på könsblandade arbetsplatser: en könsteoretisk analys av arbetsdelning mellan kvinnor och män i två yrken: akutsköterskor och ordningspoliser*. Örebro universitet.

Konstruktioner av kön i krishanteringssystem
Forskningsprojekt med stöd från Räddningsverket/Myndigheten
för samhällsskydd och beredskap
Delrapport 1 2007-04-01

GENUS OCH KRISHANTERING – KUNSKAPSÖVERSIKT

Jenny Dahlgren och Lisbeth Lewander
Institutionen för kulturvetenskaper
Göteborgs universitet

Förord

Föreliggande kunskapsöversikt är gjord på grundval av tämligen omfattande litteratursökningar i olika nationella och internationella databaser. Ett flertal kombinationer av sökord har använts och vi har också fått god hjälp av bibliotekarier på det nationella ansvarsbiblioteket för genusforskning vid Kvinnohistoriska samlingarna, Göteborgs universitetsbibliotek. Många tack! Den litteratur vi spårat visar dock på ett starkt underbeforskat forskningsområde och det är vår förhoppning att föreliggande kortfattade kunskapsöversikt ger inblickar i områden för angelägna framtida forskningsbehov.

Fil kand och doktorand Jenny Dahlgren har stått för merparten av materialinsamling och författande av denna översikt.

Göteborg 2007-04-01

Lisbeth Lewander

INLEDNING

Syftet med den här rapporten är att ge en kortfattad kunskapsöversikt av den forskning som producerats inom fältet ”kön och krishantering”. Framställningen bygger med nödvändighet på ett urval av de mest citerade artiklarna. Frågor kring föreställningar om kön och vilken plats kön ges i aktörernas tilltal till allmänheten och annan typ av kriskommunikation i vilken kön kommer till uttryck har varit centrala i framställningen.

Litteratur med utvecklingsländer i fokus

I ett internationellt perspektiv kan litteraturen sägas utgöra ständigt aktuella markörer för vilka problemområden som är relevanta för forskningen, där både perspektiv och forskningsfrågor skiljer sig åt. De studier av kriser och katastrofer i utvecklingsländer som finns tillgängliga, karaktäriseras av att krisen analyseras som en socialt konstruerad process. Kriser är således inte enbart hastigt uppkomna, okontrollerbara fenomen. Vidare relateras kön till hela, komplexa utvecklingsprocesser på så sätt att det är grupper eller sociala rörelser som analyseras. Den fas av själva krisen som fokuseras är arbetet med att minska sårbarheten för den kris som de facto inträffat. Dessutom tar några arbeten upp det vi kallar konstruktionen av social sårbarhet för fara eller risk. Det är alltså enligt forskarna ingen slump gällande vilka som kommer att drabbas hårdast i händelse av en katastrof. De forskningsfrågor som i dessa studier framstår som mest angelägna handlar framförallt om hur kvinnors roll i hushållet (som mödrar och omsorgsarbetare). Å ena sidan försätter kriser kvinnorna i en särskilt utsatt position när det gäller sårbarhet, och å andra sidan genererar kriserna ofta tidigare dolda resurser som kan användas i coping-strategier i en kris.

I denna litteratur kan man också se att kön relateras till andra sociala kategorier så att kön får en integrerad plats i analysen. Kön ses ofta i relation till klass och/eller etnicitet, och står sällan för sig själv. Detta ger därför kön en relation till de andra sociala strukturer som ofta är fokus för studierna, istället för att se kön som isolerad variabel i förhållande till kris. Den kanske mest uttalat könsmedvetna texten har skrivits av det Internationella Röda Korset som i sin World Disasters report från 2006 ägnade ett helt kapitel åt jämställdhet (Röda Korset 2006).

Litteratur med västvärlden i fokus

När det gäller litteratur om västvärlden karaktäriseras den av att analysera kris som konsekvenser av naturliga faror i riskfyllda miljöer. Således är den sociala konstruktionen av kris betydligt mer nedtonad. I dessa studier framstår könsmässiga relationer som generella sociala mönster, snarare än som mönster direkt relaterade till de ekonomiska och politiska utvecklingsprocesserna. Vidare är det individen eller hushållet som utgör basen i analysen. Den fas i krisen som fokuseras är hur själva krisen och det efterföljande biståndsarbetet erfars av de drabbade. Även här handlar en betydande del av litteraturen om kvinnors sårbarhet, och utgår från kvinnors roll i hushållet, men det är de socio-psykologiska aspekterna av kvinnors hälsa, och inte i lika hög grad deras fysiska hälsa, som fokuseras.

Ifråga om litteratur om svenska förhållanden så förekommer kategorin kön mycket sparsamt. I de få fall kön överhuvudtaget nämns så är det i samband med svenska biståndsorgans arbete i avlägsna katastrofdrabbade länder. Även i litteratur från SIDA tycks arbeten med vissa inslag av genusmedvetenhet ändå inte ha några direkta samband med litteraturen om krisberedskap och krishantering (Bynander et al. 2005; Kratt 2005).

En annan skillnad är att kön oftare analyseras som en demografisk kategori, än som en integrerad del av en samhällsstruktur, och det saknas ofta en förståelse av kön som socialt, historiskt och kulturellt konstruerat (Enarson and Meyreles 2004). Kön reduceras lätt till en variabel i västliga industriländer medan kön mer får karaktären av en social konstruktion i utvecklingsländer.

Litteratur om kön och kris fokuserar alltså på drabbade kvinnors erfarenheter av kris, och hur kvinnor påverkas av kriser. Även om perspektiven skiftar något mellan litteratur producerad av forskare i västliga industriländer i jämförelse med litteraturen från författare hemmahörande i utvecklingsländer så är det kvinnors liv i bistånds- och återuppbyggnadsfaserna som utgör det empiriska materialet. Vad som saknas är för det första litteratur om vilken betydelse kön har för och i en krisorganisation. En annan fråga som inte kommer fram i den tillgängliga litteraturen är frågan om köns betydelse för hur kriser och krisberedskap kommuniceras ut i samhället. För det tredje saknas litteratur om vilken betydelse kön har för mäns liv, både inom krisorganisationer och som drabbade. Särskild fokus på män i ett könsperspektiv återfinns i en handfull arbeten (Folkesson 2005; Roberts 1997).

KUNSKAP OM KÖN OCH KRISORGANISATION

Information, kriskommunikation och administration - organisationsnivå

Beskrivningar och analyser av myndigheters och andra aktörers krisberedskap och krisorganisation *i relation till kön*, är märkbart frånvarande i den genomgångna litteraturen. Dessa aktörer märks mest genom den effekt de har på de drabbade, och det är först i konsekvenserna av en kris som kön blir en variabel (det vill säga hos de drabbade) medan organisationerna framstår som könlösa. De blir neutrala eller faktiska objekt de drabbade enbart har att förhålla sig till. Hur drabbade kvinnor och män förhåller sig till krisaktörernas agerande är könat. Forskningen visar att kvinnors och mäns erfarenheter av krisorganisationer är förhållandevis skilda. Dessutom bör framhållas att då det är just erfarenheterna som fokuseras är det först genom dessa man kan skymta själva organisationerna och deras agerande. Nedan ges några exempel på detta.

Enarson beskriver i sin studie av översvämningen av Red River Valley i Kanada 1997, hur männens röster blev starkare i samhället, eftersom kvinnor och barn deltog i betydligt lägre utsträckning i de ”community meetings” där risker och en eventuell evakuering diskuterades (Enarson 1999). Hon beskriver däremot inte vilka myndigheter som var på plats, hur besluten fattades eller vilka risker som diskuterades.

När det gäller frågan om evakuering, något som visade sig nödvändigt för invånarna, beskriver Enarson att kvinnor och barn ombads lämna området först:

Male emergency management officials and municipal leaders also drew up an overtly gendered list of individuals exempted from mandatory evacuation. Only six of the 75 residents permitted or asked to stay longer were women, whose jobs as cook, nurse, waitress or ”executive assistant” supported the male emergency team staying behind as the town evacuated. This small group eventually became exclusively male. (Enarson 1999: 111)

Att organisera tillfälliga lösningar för de drabbade under en kris visar sig i litteraturen även det få könade konsekvenser. I arbetet med en översvämning i Skottland är de evakuerade familjerna hänvisade till olika typer av tillfälligt boende, en högst temporär lösning som ska hysa flera familjer samtidigt (Fordham 1998). Då evakueringsperioden är relativt lång, blir dessa bostäder en plats där vardagliga bestyr skall skötas – mat ska lagas, barn ska passas och tvätt ska tvättas. Under dessa omständigheter visar sig dessa tillfälliga hem i än högre grad bli ”kvinnornas domän”. Männerna lämnar bostäderna tidigt på morgonen för att – kommenderade eller självpåtaget – arbeta med räddningsarbete, medan kvinnorna blir kvar i trånga bostäder, där de ska försöka komma överens med människor de knappt känner.

Alice Fothergill fokuserar på kvinnors erfarenheter av bistånd under en översvämning, och menar att det bistånd de erhöll var en signifikant del av hur krisen påverkade deras upplevelse (Fothergill 2003). Hennes analys visar att flertalet kvinnor kände sig stigmatiserade av att vara hänvisade till välgörenhet, och att detta dessutom gjorde att kvinnornas medelklassidentitet kunde ifrågasättas. Fothergill relaterar denna upplevelse av stigmatisering till hur ras, klass och kön konstrueras i relation till varandra i kvinnornas medvetenhet. I USA är det att äga sitt eget hus ett tecken på medelklassstillhörighet, och de av kvinnorna

som hade haft råd att försäkra sina hus erhöll ingen ersättning från staten. De var istället tvungna att på egen hand kämpa sig till denna från försäkringsbolag, en kamp som kunde vara i flera år. Under tiden fick de nöja sig med vad som erbjuds av frivillig- och välgörenhetsorganisationer.

Upplevelsen av stigmatisering hänvisar Fothergill till den omsorgsroll som föreskrivs kvinnor, och hur denna roll blir ifrågasatt genom att kvinnorna blir föremål för andras omsorg. Kvinnorna i studien hanterar denna dubbla stigmatisering – att medelklasskvinnligheten blir ifrågasatt – genom att distansera sig själva från de ”verkligt” fattiga – det finns ju alltid någon som har det sämre.

Information om och administration av kriser samt kriskommunikation framträder här genom de konsekvenser de får för de drabbade, men säger ingenting om hur den interna organisationen förhåller sig till kön. Informationsmötena hålls av och besöks av män, och organisationen av dem tycks utesluta kvinnor, liksom evakueringen åtskiljer kvinnor och män. Organiserandet av krisarbetet tycks även det göra skillnad på kvinnor och män, då hemmet starkare knyts till kvinnor och männen är frånvarande i högre grad. Att kvinnor så starkt förknippas med hemmet trots heltids yrkesarbete får en ytterligare dimension i det stigmatiserande i att erhålla bistånd.

Bakom dessa könsspecifika erfarenheter skymtar själva krisorganisationen – den som informerar, kommunicerar, evakuerar, röjer upp och bistår. Dessa organisationers arbete i relation till rådande förhållande mellan könen i olika sammanhang saknas ännu i stor utsträckning i de empiriska studierna av kris, i litteratur hämtad från andra länder, men också i svensk litteratur. Några exempel är de helt nya studierna om Tsunamikatastrofen och tunnelbanexplosionerna i London.

Samhällsroller

Genomgående i litteraturen presenteras en ganska ensidig bild av kvinnors och mäns liv i förhållande till kriser. Kvinnors erfarenheter förankras i det privata, och mäns i det offentliga, och flera av dem påpekar att detta är en brist (Enarson and Morrow 1998; Fothergill 1996; Roberts 1997). Kvinnors samhällsroller tycks vara starkt förknippade med deras moderskap, medan män förknippas med arbete. Att kvinnor beskrivs i relation till ett eventuellt yrkesarbete eller att män relateras till faderskap förekommer inte överhuvudtaget i litteraturen. På detta sätt kan man säga att kvinnors roller i samhället reduceras, även av författarna till de texter som föreligger i denna rapport och även om detta inte är deras avsikt. Trots detta menar vi att man kan och bör betrakta kvinnor som aktörer i förhållande till hur kunskap, fördomar och attityder kring risk sprids i samhället.

Kvinnorna i litteraturen framställs som relativt fast förankrade i det privata, i hemmet. Det är i relation till barnen, maken och hushållet deras känslomässiga erfarenheter av kriser beskrivs. Just fokus på det känslomässiga äger en inneboende dubbeltydighet – å ena sidan kan känslor i förhållande till rationalitet betraktas som irrelevant i en krissituation. Å andra sidan beskrivs hur kvinnornas känslomässiga förhållande till kriser äger legitimitet inom vissa ramar – kvinnor tillåts fatta beslut på känslomässiga grunder, även om dessa beslut inte är rationella (Roberts 1997). Detta kan också emellanåt ge kvinnor en röst på den offentliga arenan. Roberts menar att, med utgångspunkt i ovanstående, kvinnans roll som hustru och mor är socialt acceptabla och valida utgångspunkter för att tala om risker och hot, och att vad som medger detta är just att den emotionella utgångspunkten är giltig. Å ena sidan placeras kvinnorna i en privat sfär i vilken möjligheterna att sprida kunskaper relaterad till kris är strikt begränsade. Å andra sidan - att engagera sig kan legitimeras av privata känslor av oro för framtiden, miljön, barnen eller samhället, samtidigt som just detta emotionella inslag legitimerar att dessa kvinnors röster tas på allvar av dem som har makt att agera i saken (Brown 1995).

Kunskap, attityder och fördomar om risker och kriser produceras och utvecklas givetvis både i det privata och i det offentliga. I litteraturen framstår dock männen som de verkligt produktiva på det här området. Roberts (1997) beskriver i sin studie hur män som arbetar på en giftavfallsanläggning skapar en slags attityd kring den samhälleliga nödvändigheten av det egna företaget. Det kan handla om konflikten mellan de – både för enskilda män och för det omgivande samhället – risker företagets verksamhet innebär och

den ekonomiska tillväxt anläggningen bidrar med. Roberts menar att de män som identifierar sig med sitt jobb tar med de värderingarna ut i samhället, och in i familjen.

Män fungerar på detta sätt som språkrör för sina familjer. Uppdelningen av arbetsliv och hemliv tillåter män att gå hemifrån och arbeta, och agera som om de vore fria från hushållsarbete, samtidigt som de upprätthåller rätten att i olika sammanhang tala för familjen (Roberts 1997). Poliserna, brandmän, fabriksarbetare och stadsfullmäktigeanställda är oftast män, och därmed de som mer direkt och framförallt i kraft av sina yrken kan reglera och förebygga en eventuell kris.

Både Roberts och Fothergill (1996) påpekar att det finns stora likheter mellan hur arbetsplatser och samhälle responderar på en kris. I rollen som arbetstagare kan man betrakta mäns erfarenheter dels utifrån det faktum att de oftare än kvinnor arbetar i riskfyllda miljöer (som till exempel anläggningar för giftigt avfall, kärnkraftsanläggningar och så vidare) och dels genom sin rätt att i kraft av arbete och/eller ämbete föra någon slags talan i offentliga sammanhang. Denna koppling mellan mäns yrkesliv och det offentliga samtalet kan åskådliggöras genom männens roller som fackföreningsanslutna, innehavare av specialistkunskap eller myndighetspersoner. Där känslor är en giltig grund för kvinnor i de offentliga samtalen om krisrelaterade frågor, tycks mäns kunskaper äga motsvarande giltighet. Men det arbete kvinnor utför i hemmen är mindre synligt i offentliga sammanhang än mäns, varför det inte får genomslagskraft i samma utsträckning. Ett praktexempel på hur förebyggande krishantering helt och hållet framstår som en männens angelägenhet utgör skriften *Terrorattackerna i London den 7 juli 2005* (Deverell 2006). Skriften är tänkt att utgöra ett exempel på hur svenska myndigheter kan lära från brittiska inför hantering och förebyggande av terrordåd och inte oväntat är kön helt frånvarande i denna framställning. Samtidigt som den visar den enkönade brittiska krisorganisationen. Är då kön irrelevant för ex brittisk och svensk kriskommunikation? Enligt vår mening bör kön istället synliggöras. Ex är det sedan länge väl beforskat att kvinnor i högre grad än män använder kollektivtrafik – kanske bör då informationen utformas och distribueras med detta i åtanke?

Mäns erfarenheter av familjeliv under en kris, och det därtill förknippade känslolivet – som varit så framträdande i beskrivningar av kvinnor – är något som i litteraturen lyser med sin frånvaro. I de empiriska studier som inbegriper män, framhåller forskarna svårigheterna med att kunna säga något om hur män erfar familjelivet och upplever känslor under en kris, eftersom de är obenägna att tala om detta (Enarson 1999; Enarson and Meyreles 2004; Fordham 1998; Roberts 1997)

Riskmedvetenhet - individnivå

Roberts (1997) frågar sig i sin studie av en giftgasexplosion vad som får vissa invånare att fokusera risker och andra att ignorera dem, och argumenterar för att arbetare på riskfyllda arbetsplatser och deras familjer spelar en viktig roll för avgörandet av hur ett samhälle responderar på teknologiska katastrofer. Han pekar på två avgörande faktorer, nämligen uppdelningen mellan privat och offentligt, och de psykologiska aspekterna av riskuppfattning.

Män kan producera giftigt avfall utan att bry sig om riskerna, eftersom de är separerade från vardagslivets uppgifter i hemmet. Där är det kvinnorna som står för omsorgsarbete och känslorarbete, och medan kvinnorna identifierar sig med hemmet, identifierar sig männen med arbetet. Därför uppstår ett känslomässigt avstånd mellan männen och hemmet som motverkar riskuppfattningen. Att män som arbetar på riskfyllda arbetsplatser ofta känner till risker med arbetsplatsen kan också orsaka stress och konflikter i familjen.

Det finns dokumenterat att kvinnors och mäns perception av risk skiljer sig åt. Kvinnor förbereder sig tidigare, tar allvarigare på varningar och drabbas psykologiskt och ekonomiskt annorlunda. Under orkanen Andrew som drabbade Florida 1992 visade det sig att kvinnor, fattiga och minoriteter utsattes för störst risk och tog längre tid för återhämtning (Peacock et al. 1997). Vita män är de som är minst benägna att överväga olika typer av risk.

Roberts relaterar också riskuppfattningen hos individer till stress, kontroll och position i den sociala hierarkin, och menar att kontroll över risksituationen minimerar stress. De mest stressade är de med höga krav och låg grad av kontroll över att kunna tillmötesgå dessa krav. Kvinnor och minoriteter upplever inte att de har denna kontroll, medan vita män oftare känner att de har någon slags kontroll över risksituationen. Han understryker också att förnekelse och tron att man själv faktiskt har kontroll ofta är den effektivaste coping-strategin som finns tillgänglig, och att den bättre passar maskulina identiteter och positioner än feminina.

Kvinnodominerade arbetsplatser, som sjukhus, utgör också riskarbetsplatser, till exempel när det gäller strålning. Men även här befinner sig kvinnor längre ned i hierarkin, med lägre grad av kontroll både över arbetsuppgifter och över risker. Riskuppfattningen ökar ju lägre grad av kontroll man har över sina arbetsuppgifter, och ju högre upp i hierarkin, desto lägre grad av riskuppfattning.

Både Roberts (1997) och Enarson (1999) relaterar också uppfattningen av risk till den miljö individerna befinner sig i. I ett litet samhälle, dominerat av ett företag förknippat med stora risker, internaliseras företagets riskuppfattning av arbetarna. Maskulina kulturer och företagskulturer samverkar i fråga om riskuppfattning och det sätt på vilket risk ageras på av individuella manliga arbetare.

Hos Enarson är det floden som står i centrum, som den gemensamma historia som samhället kretsar kring. Översvämningarna av denna flod normaliserades av "de gamla", som ansåg det vara överdrivet med drastiska förebyggande åtgärder inför översvämningen. Framförallt män försökte förminska det allvarliga i situationen, och klassa sina hustrurs oro som genus specifika personliga drag (Enarson 1999: 109):

In rigidly sex-segregated and male dominated cultures, gender inequalities put women and girls at risk throughout the disaster cycle: Women and girls tend to be malnourished even before a food crisis, are less able to access public cyclone shelters or public relief centres, generally have fewer recovery resources like savings or housing, and are rarely able to participate in disaster decisions /.../. (Enarson 1999: 118)

Mendehlon (2004) å andra sidan kopplar riskuppfattning till uppfattad grad av sårbarhet, i sin undersökning av sociala attityder gentemot traumatiserade kvinnor och män. Studien visar att den sociala acceptansen för traumatiserade män är lägre än den för kvinnor. Mendehlon jämför attityder gentemot offer för naturliga katastrofer med offer för kriminalitet och sexuella övergrepp, och drar slutsatsen att ökad sympati för offret hänger ihop med föreställningen om ökad sårbarhet, och föreställningen att kvinnor själva upplever situationen som värre än vad män upplever situationen. I relation till riskuppfattning betyder detta att genom sin större sårbarhet utsätts kvinnor för risker i högre grad än män, trots att riskerna de facto är desamma.

Beslut och förhandling i familjen

Enarson (1999) visar hur förhandlingar och beslut kring krisen är genuspräglade, i det att man hänvisar till egna och andras könsspecifika egenskaper. I evakueringsfasen handlade besluten om vilka ägodelar som skulle flyttas eller transporteras bort, hur den krisrelaterade arbetsfördelningen skulle se ut och slutligen hur och vart de olika familjemedlemmarna skulle förflyttas. Som Fordham (1998) skriver, utmynnars dessa frågor i en övergripande; nämligen frågan om vem som för vad i säkerhet och var den säkerheten rent fysiskt befinner sig någonstans.

Upplevelsen av vad som är hotat utgör basen för de beslut som ska fattas och för de förhandlingar som kommer att ske. Således är det av underordnad betydelse om själva hotet är ett reellt hot eller inte. Att för det första komma överens om att översvämning utgör ett verkligt hot beskrevs i förra avsnittet (om riskuppfattning), där kvinnors och mäns uppfattningar skiljer sig åt. Dessa konflikter blir högst påtagliga i en aktuell krissituation, som dessutom är en situation som kräver snabbt agerande. Enarsons studie visar att en sådan situation för vissa kvinnor innebar att plötsligt se sin egen relativa underordning (Enarson 1999: 116), men att det överlag inte innebar några stora förändringar för dem. Att fatta beslut om huruvida risken för kris är så överhängande att några åtgärder behöver företas, visar både Enarson och Fordham vara tätt förknippat med ett manligt tolkningsföreträde, och föreställningen om kvinnor som mer räddhågsna än män.

När krisen väl är ett faktum inleds förhandlingar om vilka saker som skall förflyttas, och vart de skall förflyttas. I Fordhams studie uppgav kvinnorna att det viktigaste att sätta i säkerhet var det oersättliga; fotografier, minnessaker och andra tillhörigheter med affektivt värde. Männerna prioriterade tvärtom saker med ekonomiskt värde, och i konflikterna eller förhandlingarna kring detta hänvisar männen till sin ekonomiska överordning, medan kvinnorna hänvisar till sina känslor. Samtidigt förväntas kvinnorna ansvara för hushållet – både dess medlemmar och materiella tillhörigheter, och det kunde uppstå konflikter kring huruvida kvinnorna verkligen tagit detta ansvar när de prioriterat andra saker än de männen satte mest värde på.

Att sätta sig själv och sina tillhörigheter i säkerhet kan också relateras till riskuppfattningar. Var är det säkert? Övervakningen i huset eller släktingar i en annan stad? Även i dessa förhandlingar hänvisas till könsspecifika egenskaper, där känsla ställs mot rationalitet. För flertalet kvinnor i båda dessa studier innebar evakueringen av dem att bli åtskilda från sina makar. Kvinnor och barn beordrades att evakuera först, medan männen stannade kvar och arbetade med att motverka effekterna av översvämningen. Detta beslut var ett som fattades över huvudet på kvinnorna, ibland mot deras vilja, och många av dem upplevde det som oerhört traumatiskt att bli skilda från sina makar, utan att veta om och när de skulle få återse dem igen. Att kvinnors (förväntade) större sårbarhet och mäns lägre riskuppfattning ingår i att just dessa beslut fattas på organisatorisk nivå, är ingenting som diskuteras i litteraturen, men troligt är att denna koppling ändå finns.

När väl evakueringen är avklarad, och familjerna skall samsas i tillfälliga bostäder med andra familjer, är det andra typer av beslut som skall fattas och förhandlingar som skall föras. Med männen frånvarande utspelar sig dessa processer mellan kvinnorna och mellan kvinnorna och de som reglerar de tillfälliga bostäderna. I Fordhams studie ger kvinnorna uttryck för att detta är mycket problematiskt:

However, there were a number of problems including the lack of sufficient laundry facilities. One washing-machine was available for the use of 50 families: after much protest this was increased to two. Suddenly something as mundane as a washing-machine can become a major feature in the day's routine, absorbing energies and swallowing up time. (Fordham 1998: 133)

Hur detta samsande kom till uttryck mellan kvinnorna själva, beskrivs inte. Männen arbetade med konsekvenserna av översvämningarna torde även det innehålla förhandlingar och beslut kring vem som ska göra vad, vilka områden som ska prioriteras och vem som har tolkningsföreträde. Hur detta går till saknas konsekvent i litteraturen.

Hälsa – familj och individ

Både fysisk och socio-psykologisk hälsa hos män och kvinnor påverkas drastiskt av att drabbas av en kris eller utsätts för risken att en kris skall uppkomma. I litteraturen om kön och kris beskrivs detta i relation till riskuppfattning å ena sidan, och sårbarhet å den andra. Som vi tidigare beskrivit, hanterar kvinnor och män risker och sårbarhet på olika sätt, och deras utsatthet i förhållande till kris skiljer sig åt. Generellt är kvinnor mer sårbara för kriser än vad män är, medan män å sin sida utsätter sig för risker i högre utsträckning.

Fordham (1998) understryker att kvinnors sårbarhet under en kris står i relation till den generella sårbarhet kvinnor lever med i samhället, och kopplar detta till hur kvinnors tillgång till skyddsnet ser ut. I länder med väl utvecklade samhälleliga skyddsnet är skillnaden mellan kvinnors och mäns sårbarhet mindre än i andra länder, men skillnaden gör sig oerhört gällande just under en kris. Dessa tillgångar handlar om försäkringar, ekonomiska möjligheter och andra samhälleliga tillgångar. Kopplat till hälsa kan detta vara avgörande för hur man hanterar stress, och som Mendelsson (2004) visar, visar kvinnor upp stressrelaterade symptom i högre utsträckning än män. Även Roberts (1997) relaterar stressrelaterade symptom till upplevelsen av bristande kontroll, och menar att det finns ett glapp i forskningen kring hälsa och risk avseende detta. Han menar att det saknas studier på psykosociala effekter av att arbeta på riskfyllda arbetsplatser.

Både Enarson (1999) och Roberts tar också upp kvinnors större sårbarhet i relation till de reaktioner vissa män har på kriser. En del män visar sig reagera på kris med missbruk, våld och hot om våld, vilket ytterligare ökar kvinnors sårbarhet. Som Fordham skriver är hemmet "usually seen as a place of security" (Fordham 1998: 130), men i en krissituation är det för många kvinnor inte fallet längre. Vidare bör påminnas om att enbart i Sverige mördas 16 kvinnor varje år av våld från närstående och 75 000 fall av misshandel anmäls årligen. Bilden av kvinnors sårbarhet som ges i litteraturen är trots detta inte ensidig. Samtidigt som kvinnors sårbarhet ökar under en kris, och är högre än mäns, söker de hjälp oftare. De undandrar sig riskfyllda situationer, drabbas hårdare – både av själva krisen och av de effekter krisen har för andra människor i deras närhet – men de är mer benägna att vända sig till någon utomstående för hjälp för den oro, depression och ångest krisen framkallar (Fordham 1998).

Mäns hälsa tycks påverkas i lägre utsträckning, men i litteraturen beskrivs hur svårt det är att säga något om mäns hälsotillstånd, eftersom de är obenäga att söka hjälp. I intervjuer som ingår i de empiriska studierna av kriser och katastrofer, påtalar flera av forskarna att det är svårt att uttala sig om vilka känslor män erfar, eftersom de ogärna talar om dessa. Som Fordham (1998) visar, undandrar sig män gärna de hjälpinsatser som erbjuds under en kris, medan deras känslomässiga tillstånd "silas" genom hustru eller barn. Mäns svårigheter att tala om sina känslor och att både söka upp och ta emot hjälp under en kris får effekter inte bara för dem själva, utan för deras familjer som lägger märke till deras förändrade sinnestämning vilket skapar än mer oro och stress i familjen. Men trots att flera författare påpekar kunskapsluckan när det gäller mäns känslomässiga reaktioner på kris, ger ingen av dem några förslag på hur man metodologiskt skulle kunna gå tillväga för att undersöka detta. De reaktioner som dock uppmärksammas hos män, är en ökad benägenhet för missbruk av olika slag. Alkoholmissbruket ökar, liksom användningen av narkotika, och inom vissa kontexter ökar som vi tidigare sagt kvinnomisshandel och andra former av övergrepp (Enarson and Morrow 1998; Fordham 1998).

Både kvinnors och mäns hälsa får alltså konsekvenser för räddningsarbete, krisbearbetning och familjesituation, men kvinnors tillstånd tycks bli omtalade och omskrivna tydligare än mäns.

Återhämtning & återuppbyggnad

I fasen efter en kris, är det nya beslut som ska fattas, om återflyttning till exempel, och som kringskärs av samhällets bistånd. Vilka insatser sker från samhällets sida, och hur påverkar och uppfattas dessa av kvinnor och män?

Slutsatser/avslutning

Vi har i huvudsak presenterat internationella utblickar då svensk forskning om svenska förhållanden på området i stort sett saknas. Vi har visat på en del geografiska skillnader i vad som fokuserats inom forskningen. Till exempel framkom att vissa forskningsfrågor framstod som mer angelägna än andra beroende på grad av utvecklingsnivå. Vidare tenderade olika faser av krisen att betonas på olika sätt beroende på var forskningen producerats. Ett annat utmärkande och gemensamt drag för forskningsfältet är att litteraturen är "long on description and short on theory" (Enarson and Meyreles 2004: 61), den utgörs till största delen av empiriska studier av aktuella kriser, och vilka praktiska lärdomar man kan dra av dessa.

Vad som trots dessa skillnader håller samman de olika studierna är deras fokus på kvinnor, naturkatastrofer och de konsekvenser dessa katastrofer får för kvinnors liv. Således likställs kön och genus med kvinnor och katastroferna tillhör oftare utvecklingsländer än utvecklade länder. Således är forskning om industriländer och organisation av krishantering och kriskommunikation på lokal, regional och nationell nivå i dessa områden så gott som obefintlig. Därmed är den fortsatta forskningen inom vårt projekt helt nydanande.

LITTERATURFÖRTECKNING

- Brown, P & Ferguson, F.I.T. (1995). Making a Big Stink: Women's Work, Womens Relationships, and Toxic Waste Activism. *Gender and Society*, 9 (2), 145-72.
- Bynander, Fredrik, Newlove, Lindy M., and Ramberg, Britta. (2005). *Sida and the Tsunami of 2004 : a study in organizational crisis response* (Sida studies in evaluation, [20]05:02; Stockholm: Sida).
- Deverell, Edward. (2006). *Terrorattackerna i London den 7 juli 2005 : brittiska lokala och regionala myndigheters agerande och lärdomar för det svenska krishanteringsystemet*. (KBM:s temaserie, 2006:4; Stockholm: Krisberedskapsmyndigheten) 88 s.
- Enarson, Elaine. and Scanlon, J., 1999. Gender patterns in flood evacuation: a case study in Canada's Red River Valley. *Applied Behavioral Science Review* 7 2, pp. 103–124.
- Enarson, Elaine and Morrow, Betty Hearn. (1998). *The Gendered Terrain of Disaster: through Women's Eyes*. Westport, CT: Praeger.
- Enarson, Elaine and Meyreles, Lourdes. (2004). International Perspectives on Gender and Disaster: Differences and Possibilities. *International Journal of Sociology and Social Policy*, 24 (10-11), 49.
- Folkesson, Per. (2005). *Katastrofer och män : explorativa undersökningar av ett komplext förhållande*, ed. Göteborgs universitet. Institutionen för socialt arbete (Skriftserien / Göteborgs universitet, Institutionen för socialt arbete, 2005:7; Göteborg: Institutionen för socialt arbete, Göteborgs universitet) [12] s., s. 15-243 s.
- Fordham, Maureen H. (1998). Making women visible in disasters: Problematising the private domain. *Disasters*. 1998 Jun;22(2):126-43.
- Fothergill, Alice. (1996). Gender, Risk, and Disaster. *International Journal of Mass Emergencies and Disasters*, 14 (1), 33-56.
- (2003). The stigma of charity: Gender, class and disaster assistance. *Sociological Quarterly*. Volume 44, Issue 4, pages 659–680.
- Kratt, Patrik. Att minska risken för katastrof - Sidas arbete med att minska fattigas utsatthet för naturkatastrofer. SIDA.
- Mendehlsohn, Michaela. (2004). Social attitudes toward traumatized men and women: A vignette study. *Journal of Traumatic Stress*. Volume 17, Issue 2, pages 103–111.
- Peacock, Walter Gillis, Morrow, Betty Hearn, and Gladwin, Hugh. (1997). *Hurricane Andrew: ethnicity, gender, and the sociology of disasters*. London/New York: Routledge.
- Roberts, J. Timmons. (1997). Negotiating Both Sides of the Plant Gate: Gender, Hazardous Facility Workers and Community Responses To Technological Hazards', *Current Sociology*, 45 (3), 157-77.
- Röda Korset. (2006). World Disaster Report: Bortglömda kriser och katastrofer.

Projekt Konstruktioner av kön i krishanteringssystem
Räddningsverket/Myndigheten för samhällsskydd och beredskap
Delrapport 2
2008-11-01

DE HÅRDA FÖRVALTNINGARNA SITTER PÅ HÖGER, DE MJUKA TILL VÄNSTER...

– OBSERVATIONER FRÅN EN KRISÖVNING NÅGONSTANS I SVERIGE

Jenny Dahlgren & Lisbeth Lewander
Institutionen för kulturvetenskaper
Göteborgs universitet

ÖVNING EBBA. X-STAD

Vi sitter på Räddningstjänsten, X-stad, tillsammans med några herrar. Klockan är strax före sex på morgonen, och vi väntar på att Länsstyrelsen skall larma. Klockan 06.11 kommer larmet till tjänsteman i beredskap (TIB). Den kommunala maten befaras vara förorenad, ett 15-tal personer har insjuknat och 1 är död. Kommunchefen kontaktas, han bestämmer sig för att inkalla grön stab till ett första stabsmöte klockan 07.00, och vi åker ner till kommunhuset. Där är det mörkt och tomt, och Lisbeth och jag blir visade runt i huset av övningsledaren Karl. Han visar oss den övre våningen, där socialtjänst, barn- och ungdom och ekonomiadministrationen sitter. Sedan visar han ner oss till Plan 1, där teknisk förvaltning, VA och miljö sitter samlade runt kommunledningen. ”Här har vi kommunens hjärta” säger Karl.

Projektet genus och krishantering genomfördes mellan 2007 och 2010 och syftet är att utifrån organisationsteoretisk forskning undersöka betydelsen av kön i relation till krishanteringssystem på kommunal nivå. Tyngdpunkten ligger på planeringsskedet och på funktioner som information, kriskommunikation och samverkan. Vi undersöker också föreställningar om kön och krishantering bland de lokala aktörerna (nyckelpersoner som förvaltningschefer, informatörer, ledamöter i krisledningsnämnd med flera) tillsammans med en analys av relevant dokumentation och viss sekundärlitteratur om krishantering. I föreliggande delrapport för projektet har vi valt att väldigt handfast belysa sådana föreställningar genom att specialgranska övningar i några av våra undersökningskommuner. Genom att använda oss av en metodik som ursprungligen utarbetats för att studera kulturmöten är tanken att vi ska kunna peka på olika aspekter av könsidentitet som sällan eller aldrig har dokumenterats inom ramen för övningar.

Vi har medvetet antagit en utanförposition. Vidare har vi försökt arbeta utifrån ett underifrån perspektiv på så sätt att vi valt att betrakta situationer och interaktioner såsom personer utan möjlighet till eget tolkningsföreträde och utan inflytande över de situationer som är föremål för analys. Att analysera kultur och kulturmöten innebär vidare att en viss analysram bör finnas på plats, likt en byggnadsställning vars olika beståndsdelar håller ordning på själva konstruktionen. Språk, icke verbalt språk kroppsspråk, symboler, rörelser i rummet och tiden, tystnader och avsaknad av kommunikation är exempel på några sådana beståndsdelar. Analysen sker i denna artikel i huvudsak på gruppnivå, men också på symbolnivå.

Rummen – när de könades

De fysiska förutsättningarna för det politiska arbetet i kommunhuset innebär för det första att man skiljer de ”mjuka” och ”hårda” förvaltningarna från varandra (isärhållning). De hårda handlar om VA, teknik och bostäder och de mjuka om vård, omsorg och kultur/fritid. Män befolkar de förstnämnda, kvinnor de sistnämnda inkl på respektive chefposter. De hårda förvaltningarna sitter nära kommunledningen, dvs de flesta manliga cheferna. Denna könade rumsordning reproduceras i själva övningen, i det skiljningsrummet. Varje enhet har sitt eget bord, med sin egen lilla krislåda under bordet, och sin egen anslagstavla. Borden verkar vara uppställda enligt samma princip som kommunhuset är indelat, med ”mjuka” och ”hårda” förvaltningar separerade från varandra. En äldre man med stor erfarenhet av arbete inom räddningstjänsten har på förhand ställt i ordning ledningsrummet, inför övningen. Dock ska all utrustning finnas lättillgänglig och färdigpackad utan att någon på förhand ställer i ordning något.

De mjuka förvaltningarna har kommit en smula sämre ut, istället för att använda rummets väggar till gagn för alla så har de mjuka förvaltningarna fått en vikvägg till sitt förfogande, som begränsar möjligheterna att sätta upp anslag. De saknar dessutom uttag för data och el.

Utöver förvaltningarna finns här också bord för SOS, polis och POSOM och någon ytterligare organisation. Längst fram i rummet är borden uppställda på ett sådant sätt att man förstår att det är meningen att ”den som bestämmer” skall sitta där. De andra borden är vända åt det hållet, och står i rät vinkel mot dem. Längst bak i rummet finns skåp för kartor, pennor och annat materiell som kan behövas under dagen. På andra sidan korridoren är kommunikationscenter upprättat, det är här info om krisen

samlas ihop och pressmeddelanden skrivs, samt info till allmänheten. Här är en klar majoritet kvinnor, som väntar på att ta emot input från kvinnor men från ännu fler män.

På ett annat ställe i huset sitter väldigt avsides några få kvinnor och ska svara på frågor från allmänheten. De har mycket litet egenkontroll över sitt arbete, de får ta emot information om vad de ska svara vid varje enskild tidsperiod. Vidare finns ett litet rum där kommunledningen senare kommer att samlas. I ett annat hus sitter det s k motspelet, för dagen uppbyggt av unga kvinnliga gymnasieelever och äldre herrar från civilförsvaret.

Anita Göransson som forskat om samhällets makteliter liknar kommunerna vid ett svart hål när det gäller jämställdhet, och kommunerna är fortfarande underbeforskade i fråga om genus och maktfrågor. I alla händelser kan vi konstatera att Yvonne Hirdmans argumentation om isärhållning och upprätthållande av hierarkier tycks avspeglade sig i hur den kommunala verksamheten är fördelad i rummet i x-stad.

Organisationen – när den könades

Klockan är strax innan 07, och folk börjar komma in i kommunhuset. Först på plats är X-chefen, strax efteråt kommer kommunchefen och räddningschefen. Dessa samlas i ledningsrummet. Ngn kollar livsmedelsverkets hemsida och får reda på att det finns en misstänkt kemikalie, och att 8 personer är döda. Därefter börjar han ställa i ordning ledningsrummet. En diskussion tar form: vilken nivå på krisledningen skall råda? Gul eller röd? Kommunchefen vill att de inväntar Ylva (Social Chef) och Rut (Kommunikationschef) innan ett beslut fattas.

Stabsmötet i ledningsrummet:

10 minuter senare (0710) kommer Rut men Ylva dröjer men mötet börjar. X-chefen får ett samtal som bekräftar att kommunen har den misstänkta kemikalien i sin mat. Kommunchefen drar i korthet vad som har hänt. Någon berättar att han varit i kontakt med Livsmedelsverket som uppmanar till krisåtgärder. Kommunchefen undrar vad Olof (X-_chefen) tycker.

Kommunchefen: Vi får gå ut med rekommendationer till allmänheten i radio. Vi kan INTE invänta Ylva, social-chefen längre. Vi kommunicerar genom SOS och Länsstyrelsen LST den info vi vill ha ut till allmänheten. Matleveranserna i hela kommunen stängs alltså ner i o m detta, och kommunchefen kallar in sin stab. De respektive förvaltningscheferna informerar sig och vidtar åtgärder. Kvar i rummet är Kommunchefen, X och räddningschefen. Kommunchefen ber den senare om råd: skall vi gå upp till gul stab? Ja, blir svaret. En av de kvinnliga förvaltningscheferna blev således inte väntad på, eller uppringd, trots en mycket marginell ”försening”.

Vid halv åtta kommer kommunstyrelsens ordförande, Pelle, in. Han blir först mött och informerad av kommunchefen, och när han sedan skall presenteras för oss (dvs Lisbeth och mig) lägger sig räddningschefen i. Han formulerar små personliga kommentarer till kommunchefen om gårdagens fotbollsmatch (3-1). Här finner vi således ett väl inarbetat nätverk mellan kommunpolitikerna och räddningstjänsten. Räddningschefen är en speciell person för sammanhanget: han ägnar lite uppmärksamhet åt kvinnor, och avbryter med informellt umgänge den presentation som höll på att äga rum. Som det sedan kommer att visa sig under många tillfällen under dagen så förefaller det som om Räddningschefen och Kommunchefen ofta speglar varandra rent kroppsspråkmässigt. När den ene korsar armarna så gör den andre likadant.

0750 En kvinna kommer in och pratar lite med kommunchefen, Jenny får en känsla av att hon är en av sekreterarna, Och det är hon, visar det sig senare. . Hon vänder sig till en vaktmästare och ber om en dator, eftersom det inte finns någon åt henne. De kvinnliga sekreterarna är på plats för att också i krisövnings-sammanhang idka olika typer av service till förvaltningscheferna.

0800 får sekreterarna reda på vad som har hänt. Sekreteraren 1 kommer, hon säger att hon skall hämta sekreterare 2 så att de kan duka fram fika och serva. Tre sekreterare fixar nu med fika och ställer i ordning med kartor, pennor, anteckningsblock o dyl i ledningsrummet. Nu är kvinnorna i full rörelse, medan männen är helt stilla. Samtidigt pratar med kommunchefen med räddningschefens assistent Lena som tar anteckningar.

0820 börjar nästa stabsmöte, på uppmaning av kommunchefen. Han visar med handen ut över rummet och säger: ”Vi har de mjuka förvaltningarna på den sidan och de hårda på den”, och vi noterar att de redan djupt inarbetade särskiljandena mellan de kvinnliga och manliga förvaltningarna tål att upprepas. Han informerar sedan om läget, och säger att vi kan hämta mat från Y-stad. Sedan informerar de berörda förvaltningarna läget runt. Den mest akuta frågan verkar vara hur matförsörjningen sker just nu: Man samverkar med Y-stad samt privata och kommunala aktörer för att distribuera vatten. Dessa kör främst till skolor och äldreboenden. Vi tänker på devisen att ”rädda kvinnor och barn först”, dessa befolkar skolor och äldreboenden, dels i egenskap av klienter, dels såsom anställda. Vi noterar också att det inte finns en tanke på att förse kommunhuset med mat och dryck, eller hur man skulle lösa det problemet i själva huset där ledningsgruppen sitter. Vi hör inget om försörjningen till andra arbetsplatser.

Krisledningsnämnden, det vill säga de inkallade politikerna från både ledning och opposition träffas kl 0845. En kvinna och resten män. Stabsmötena: 3 kvinnor, 10 män. Från mötena med politikerna så händer det gång på gång under de möten vi bevistade att den kvinnliga politikern blev avbruten, eller inte lyssnad på eller helt enkelt avfärdad. Vi bevistade tre längre möten och samma mönster utspelades ifråga om vem som talade först, vem som gjorde nästa inlägg och vem som lyssnade på vem. Den kvinnliga socialchefen fick sitta på golvet då det blev alltför trångt i rummet. Således användes härskartekniker även i detta något speciella sammanhang. Detsamma gällde emellanåt stabsmötena. Här kunde noteras att VA och Fastighet (män) pratar med varandra under tiden som Skola (kvinna) drar sin redogörelse.

Vi hör också hur ett antal frågor från kvinnor blir hängande i luften såsom till exempel när Ylva frågar: Skall vi gå ut med riktad info till pressen? – (Ingen svarar) .

Eller en annan fråga som möts av ett abrupt ämnesbyte:

Hur hanteras situationen på skolan? Mycket oro kan jag tänka mig. Är det mycket oro på skolan?

– Manlig politiker: Missar vi något? Finns det någon info eller kunskap att hämta från VAKA? – Någon (vem?) ska kolla i VAKA.

Samme man: Hur är det med personalen på skolorna och i äldrevården? Hur är själva känslan? Det är bra att veta detta innan presskonferensen. En förvaltningschef kommer från kultur och fritid, och politikern fortsätter att fråga: Hur mår din personal?

Förvaltningschefen svarar tekniskt och kortfattat, alla i arbete, ingen har gått hem, barn har blivit hämtade. Politikern efterfrågar info som inte kan ges, som handlar om personalens känslor. Vad är det politikern menar när han frågar hur personalen mår? Syftar han på den psykiska dispositionen hos den utomordentligt stora majoriteten kvinnor som är anställda i förvaltningen? Vi vet inte, men vi får uppfattningen att ”offren” förväntas vara oroliga, rädda och uppskrämda.

1200; Presskonferens.

De som håller i presskonferensen är kommunchefen, Kommunstyrelsens ordförande och räddningschefen, en manlig ledartrojka. Det finns en kvinnlig kommunikationschef, men hennes kompetens används inte nu. Istället delar hon ut infomaterial till alla närvarande. Kommunfullmäktiges ordförande inleder (kort) och kommunchefen avger en lägesrapport. Han berättar om det tekniska, det faktiska. Kemikalier, reningsprocesser, tider, vidtagna åtgärder, insjukna, dödsfall och analyser. Frågan som han försöker besvara är den om orsaken. Han låter väldigt irriterad då den kvinnliga journalisten ställer frågor. Vi noterar att lokalen valdes inte på grund av att den var särdeles praktisk eller lätt att hitta till, den låg dessutom ganska långt bort från krisledningslokaliteterna. Istället var tanken att utsikten skulle vara fin – men gardinerna drogs för eftersom de som höll presskonferensen annars skulle hamnat i ett

besvärande motljus. Mitt i krisen fanns således markandsföringsaspekter att beakta. Den manliga trojkan var också uppenbart måna om hur de skulle framstå i rent partipolitiskt avseende visavi allmänheten. Detta anser vi hade kunnat undvikas om man hade använt sig av den kommunikationschef som de facto finns i X-stad.

Motspel, brandstationen.

6 män och 1 kvinna agerar motspelare (typ statister) i övningen, på det andra passet. De ringer in upplysningar och frågor till upplysningscentralen, de agerar sjukhuspersonal med frågor eller info osv. De spelar verkligen. De verkar ha några roller som de hittat på själva, och som de agerar fullt ut när de ringer eller svarar i telefonen. Kvinnan ringer upplysningscentralen och agerar servitris med kund som just står i begrepp och ska äta och som undrar huruvida hon ska rycka bort tallriken. Männerna agerar enbart ”gamla gubbar” som har svårt att gå, som är osams med grannen som de ändå oroar sig för, som undrar hur de skall göra med sina djur. De gestaltar sig inte som yrkesverksamma medborgare. Det är väldigt gammaldags alltihop, som en buskis eller en fars.

Samma män hade också mycket att berätta för de unga gymnasieeleverna då övningen skulle övas vid ett förberedande informationsmöte. De var visserligen inte instruktörer men markerade per omgående att de många gånger förut hade deltagit i övningar och att de därför visste det mesta, och lite till. Vi konstaterade att inga frågor från ”allmänheten” handlar om barn. Inte heller om eventuella särskilda behov hos invandrade till X-stad. Motspelet hade fått på förhand givna frågor och improviserade utifrån desamma.

15.10 Informationsgruppen (nära stabsledningen).

3 kvinnor, 1 man. Kommunchefen stannar kvar och går runt till de olika stationerna här också. Svårt att hinna svara på alla frågor. Fokuserar på att få UT rätt info på nätet, får besvara frågorna sedan. Upplysningen behöver info från informationsgruppen för att kunna besvara inkommande frågor från allmänheten. I kontakterna med allmänheten är det i huvudsak kvinnor som serverar kvinnor med information, en man hade uppgiften att bestämma vilken slags information som skulle gå ut. Informationshanteringen skedde med hjälp av systemet WIS. Kontrollen över informationen var således könad även den.

15.30 POSOM

3 kvinnor utgör denna särskilda stödgrupp. De tar kontakt med fler stödpersoner. Ett kriscenter skall vara upprättat kl 1600. En fritidsledare har omkommit, hittad i sin bil. Stöd till personal på Kultur och Fritid. Kan vi använda någon frivilligorganisation? POSOM kontaktar infocentralen för att kontrollera att anhöriga fått info om POSOM. Kvinnorna förefaller på det operativa planet stå för de mjuka, relationsorienterade bitarna, d v s stöd till anhöriga, dock även med stöd från manlig präst.

16.00 Stabsmöte.

På eftermiddagen har man bytt pass och därmed tränat på s k överlämning. Vice kommunchef är kvinna: Inför morgondagen – vad behövs? Skolorna? Skolsköterskor? Diskussion om vad skolorna kan tänkas behöva, där blir kommunchefen plötsligt tilltalad som förälder (som någon som personligen känner till hur skolsköterskorna, föräldrarna och barnen har det). Kanske är detta en följd av att det handlar om små kommuner, att tilltalet inte hade blivit lika familjärt mellan deltagarna i övningen om det hade handlat om en storstad. Kort därefter avslutas övningen och trots att ordinarie kommunchef, som tillhörde första passet egentligen borde ha gått hem så finns han kvar och det inträder viss förvirring då vice kommunchef, en kvinna, ska avsluta övningen. Kommunchefen har vissa problem att inte ta över föreställningen, de flesta förvaltningscheferna vänder sig mot honom

Allmänheten

Vissa skolchefer har gjort övningen än mer realistisk än den var tänkt från början, barnen fick ingen vanlig mat, de fick diskutera faror med maten etc. Inga föräldrar eller lärare var informerade på förhand och rykten spreds snabbt om att något hade hänt på skolorna. Ingen ledande person inom övningen ville ta ngt ansvar för denna del av övningen som fick plötsligt fick ett eget liv.

Den könade hierarkin – situationen före och efter övningen

Övningsledaren Karl, som håller i förberedande informationsmöten, introducerar fast personal och oss forskare för några av personerna i rummet. Han jobbar mestadels på konsultbasis. Han förklarar sig vara fullt medveten om genusfrågor och dess betydelse inom räddningstjänsten. Vi förstår senare att han refererar till den numerära obalansen mellan kvinnor och män bland ex. brandmän. Vid introduktionsmötena förekommer en del små snabba skämt om kvinnor, graviditeter etc. . Kanske sägs de mest för att ta pulsen på oss i egenskap av forskare. Vid det andra intromötet sitter en ny liten skylt med texten diska mer, bättre sex. Den erfarne äldre mannen som bistår räddningstjänsten i x-stad klappar den kvinnliga brandmannen på ändan och denna gest framstår märkligt nog i våra ögon som något helt normalt för både manen och kvinnan, då kvinnan överhuvudtaget inte reagerade.

Vid utvärderingen av övningen står Karl på ett sätt som indikerar en stark medvetenhet om sitt ledarskap. Han har hela tiden visat viss distans mot auditoriet genom att hela tiden ha stått med armarna i kors, och stoppar nu ena handen i byxfickan, innan han börjar prata. Han berättar att utvärderingen är baserad på enkäter från deltagare samt observationer under övningen. ”Utifrån allt det här har vi kommit med förslag på vidare åtgärder. Man har alltså värderat utifrån ett 3-2-1 system, där 3 är bra, 2 är sådär och 1 är dåligt”.

Magnus går igenom vilka punkter som fått dåliga värden, men pratar inte om dem, utan går raskt vidare till de bra siffrorna. En punkt som han dock kommenterar är den fysiska placeringen av upplysningscentralen och Krisledningsnämnden, d v s politikerna (UC satt på någon slags vind och KLN satt i ett ”akvarium” där de inte kunde stänga ordentligt om sig, dessutom var det litet). En annan sak han också nämner är att det blev problem vid skiftbytena, och att det är något som behöver övas. Kommentarer består av ”Vi behöver fundera på” och ”Vi behöver tänka igenom Alltså till skillnad från mer aktiva ord som ”åtgärda” tex.

Ett problem som Karl pratar om är problemet med att hålla pressen borta (detta är alltså ingenting som framkommit i enkäten). Pressen ”stormade in”, som bekant, mitt under pågående möte vilket möttes med stor irritation från kommunchefen. Karl säger att det är viktigt att ”vi klurar ut hur vi skall kunna låsa kommunhuset”.

En kvinna ur åhörarna räcker upp handen och påpekar att hon och andra som jobbar i köket inte fått tillräcklig information om övningen för att kunna sköta sitt arbete. Karl bemöter detta med ”Ja men jag tryckte faktiskt upp 100 stycken” (informationsblad), varpå kvinnan svarar ”men nu fanns det inga kvar till oss i alla fall”, och Karl säger ”ja men i alla fall...” och så fortsätter han sin presentation. Här verkar Karl bli otroligt defensiv. Han säger ingenting som visar kvinnan att han tar ansvar för situationen som uppstod, ber om ursäkt, eller säger något om hur man skall kunna hantera detta i framtiden. Han skyller ifrån sig.

Karl hinner dock inte prata mer än någon halv mening innan stf räddningschef avbryter Karl och frågar UC-folket hur de upplevde situationen. En av UC-kvinnorna svarar att de var felplacerade, att det tog lång tid innan de fick rätt information och att deras egen position kändes osäker eftersom de heller inte fick tillräckligt med information om övningen. Vi konstaterar att informationen ju hade silats i flera led innan den nådde fram till den lägsta nivån i informationshanteringen, och där lägsta betyder direktkontakt med allmänheten och ev också med pressen som inte deltar i presskonferenser.

Stf räddningschef börjar svara kvinnorna från UC, men blir avbruten av Karl, som tar fasta på något han själv redan tidigare har sagt, nämligen att det fanns problem med skiftbytena. I övrigt nickar han bara och säger ”hmm, hmm”.

En man ur åhörarna som sitter bakom mig ifrågasätter varför inte informationsfolket tog presskonferensen. De som höll presskonferensen var kommunchefen, kommunstyrelsens ordförande och räddningschefen. Den kvinnliga kommunikationschefen börjar svara på frågan, men blir avbruten av frågeställaren som säger att när man ser på film och Rapport och det har hänt något, då är det alltid informationschefen eller motsvarande som blir intervjuad och får uttala sig. Karl besvarar genom att avbryta frågeställaren (som tenderar att bli långgrandig) och samtidigt hindra kommunikationschefen från att svara på den fråga som ställdes till henne, genom att säga att ”vi håller just nu på att utveckla en attackplan”, och kommunikationschefen bryter sig nu in: ”Informationsplanen vi arbetar utifrån är från 1994, och den håller vi på att omarbota just nu”. Metaforen ”attackplan” kan förefalla något apart för en utomstående om man enbart funderar över relationen kommunalt förtroendevalda och allmänheten i en krissituation. Om vi däremot väger in helhetsbedömningen med krishantering såsom en företeelse som i mångt och mycket är organiserad i enlighet med icke-civila kulturer inom militär, räddningstjänst och polis så stämmer metaforen bättre in i aktuell terminologi.

Karl fortsätter presentationen med att berätta att enligt utvärderingen så fungerar WIS mycket bra, men systemet behöver tydligare ansvar, tydligare struktur och användarna behöver mer utbildning på WIS. De flesta användare är kvinnor. Han tycker att X-stad borde vara med och utveckla WIS, för ”vi ligger långt fram, längst i hela Sverige tror jag” när det gäller WIS-användning. Här sticker stf räddningschefen in i Karls pratande, och berömmar istället Socialförvaltningen för hur de använder WIS. Karl bekräftar/håller med/understödjer genom att hmm:a och nicka. (Observera att stf räddningschefen fortfarande sitter ner.) Karl säger då: ”Men det finns fortfarande brister i utbildning och övning”.

X ställer nu frågan om hur allt detta fungerar med privata aktörer på den offentliga marknaden, som tex vårdgivare, friskolor och dagis. Hur fungerar kommunikationen mellan kommunen och dessa aktörer, undrar han. ”Jo, jo” svarar Karl. ”Vi har ju dom på en lista, så vi ringer”. Det blir tyst ett tag, och sedan ställer sig stf räddningschef upp. Han har bläddrat fram till den sista bilden i PowerPoint-presentationen, som visar en sammanfattning av utvärderingen, och säger att han nu bara vill summera.

”Jag vill understryka att krisorganisationen fungerar väl, och att deltagarna verkligen var engagerade under övningen”. Det som behövs, är mer utbildning och övning. Karl är ihärdig och upprepar: ”X-stad måste vara med och påverka i WIS-frågan. Mitt mål är att X-stad ska ligga längst fram i krishanteringsfrågor, och vi är på god väg.” Vår bedömning är att Karl sannolikt får fortsätta sitt arbete i regionen.

KOMMENTARER

Den kommunala organisationens sätt att fungera i denna synnerligen förtätade situation som en övning innebär, d v s förtätad i tid och rum, uppvisar alla de drag vi så väl känner från genusvetenskaplig litteratur om de könade organisationerna. För det första hur kvinnor och män återfinns ifrån varandra skilda sysslor, och hur det oftast finns en tyst men väldigt väl förankrad hierarki mellan dessa sysslor. Dels lönemässigt, dels i fråga om att vissa sysslor utgör service för att andra sysslor ska utföras. Kvinnor serverar ofta män. I själva umgänget mellan människor kunde vi också vd ett stort antal tillfällen uppfatta de klassiska härskarteknikerna ofta använda mot kvinnor som var antingen underordnade i hierarkin, eller någotsånär jämbördiga. Givetvis sker inte detta på något sätt medvetet från utövarnas sida men det har till följd att kvinnor inte blir lyssnade på, på samma sätt som män, och sist men inte minst att rådande könsordning hela tiden repeteras, upprepas och befestas. Viktig information går förlorad så att fasta socialt konstruerade positioner kan bibehållas. De s k homosociala mönstren, där män väljer män i detta fall framkom också tydligt i kroppsspråket mellan olika män då dessa emellanåt föreföll att spegla sig i varandra samt upprepa, understödja och förstärka varandras analyser.

Vi menar att det är viktigt att synliggöra de interaktionsmönster som de facto bygger på traditionella könsordningar helt enkelt därför att könsordningen i sig bidrar till att information går förlorad; att människors kompetens inte tas tillvara och att kontakten mellan de som bär krishantering och allmänheten riskerar att påverkas av otidsenliga könade ordningar. Därtill kommer de mer eller mindre allvarliga arbetsmiljöproblemen då kvinnor förväntas acceptera allt från pin up bilder till ovälkomna fysiska beröringar. Dessutom uppstår tämligen stor oreda då traditionella könsmönster av någon anledning bryts. Vår exempel härifrån är då ordinarie kommunchef (man) helt enkelt inte släppte kommandot till tf kommunchef (kvinna) och gick hem vid skiftbytet. Ett annat exempel utgjordes av att den kvinnliga kommunikationschefen inte erhöll förtroendet att hålla i presskonferensen. Vi menar också att terminologin i krishanteringssystemen bör underkastas en analys – är det nödvändigt med så stora inslag av icke-civil kultur i planering, simulering och övningar? Kan WIS-systemet göras något enklare, mindre hierarkiskt? En kvinna påtalade också, under förberedande möte inför övningen det märkliga i att använda färgsymboler såsom grönt, gult och rött, helt enkelt med tanke på att många människor är färgblinda.

Projekt Konstruktioner av kön i krishanteringssystem
Myndigheten för samhällsskydd och beredskap
Delrapport 3
2008-11-24

KOMMUNALA STYRDOKUMENT – ETT GENUSPERSPEKTIV.

Lisbeth Lewander och Jenny Dahlgren
Institutionen för kulturvetenskaper
Göteborgs universitet

INTRODUKTION

Inledning

Syftet med den här rapporten är att undersöka hur frågor om, och i så fall på vad sätt, kön uppmärksammas direkt eller indirekt i styrdokument rörande kommunal krisberedskap. Och vad kan vi säga om de eventuella verkningarna av aktörernas föreställningar om kön? Organisationsteori med genusperspektiv tillhandahåller några viktiga generella utgångspunkter för den problematik vi vill belysa.

Inom alla organisationer finns det föreställningar om kön som i olika hög utsträckning inverkar på och beror av den specifika organisationens struktur. Kerstin Rosenberg försöker i *Hinder i hierarkin* (Rosenberg 2001) förklara varför så få kvinnor inom Landstinget i Värmland söker chefstjänster, och hur dessa tjänster ska vara utformade för att kvinnor ska vara intresserade av att söka dem. Det visade sig dock ganska tidigt i undersökningen att det inte var särskilt få kvinnor som sökte chefstjänsterna, men att de sällan får de tjänster de söker. Hennes första slutsatser fick därför konsekvensen att flytta fokus från kvinnorna själva till organisationen, där flera hinder för kvinnor att få chefstjänster identifierades. Organisatoriska hinder, visar undersökningen, är till exempel den grabbiga organisationsstrukturen, att det manliga ledarskapet är norm, att starka kvinnor inte tillåts verka samt att kvinnor på chefspositioner blir både alltför synliga genom sin avvikarposition, samtidigt som de blir osynliggjorda, eftersom deras kompetens hamnar i skymundan till förmån för deras könstillhörighet.

En annan studie om chefer visar att det är ofta i de tysta processerna som könsskillnader återskapas, menar Ulla Eriksson-Zetterquist i *Det mangranna sällskapet* (Eriksson-Zetterquist 2001). Hon fokuserar det som tas för givet i organisationskulturen, och söker svar på frågan om varför det finns så få kvinnliga chefer, genom att följa ett traineeprogram för framtida chefer på ett jämställdhetsmedvetet företag, där unga nyutbildade skall beredas möjlighet till chefspositioner. Trots medveten satsning från företagsledningen (och en vilja hos traineerna) på att upplösa könsskillnader, återskapas dessa i de för-givet-tagna handlingarna. Orsaken till kvinnors frånvaro stod alltså att finna någon annanstans än hos kvinnorna själva, i det vi kallar organisationskultur.

Alvesson och Billing (Alvesson et al. 1999) definierar kultur som ”de idéer, innebörder och definitioner av verkligheten som delas av ett kollektiv” och menar att kultur ”är ett centralt element – ja, kanske det mest centrala elementet – inom en organisation” (s114). Kulturen i en organisation uttrycks genom handlingar, verbala uttryck och materiella objekt, enligt Alvesson och Billing, och kan bli synlig genom ritualer, organisationsmetaforer och kulturella artefakter (s119f). Alvesson och Billing hävdar att det är dessa gemensamma idéer eller föreställningar som utgör själva kärnan i organisationen, en kärna av strukturer som har en stabiliserande effekt på organisationen. Allt förändringsarbete möter således denna kärna redan i ”farstun” och har att förhålla sig till detta solida sammanhang av idéer, förgivettaganden och tyst kunskap som i sig vilar på ordningar av olika slag, inklusive könsordningar. Ett sätt att komma åt denna kärna av strukturer i empiriska studier är genom att söka efter olika slags symboler inom den organisation, som därefter kan analyseras.

Att förstå de symboler som produceras i en organisation är alltså ett sätt att förstå organisationskulturen. Symboler pekar på en kultur, som i sig utgör själva kärnan i organisationen. Utifrån ovanstående definition av kultur, ingår någon form av gemensamma värderingar i den kulturen. Värderingar skapar i sig normer och regleringar som inför dem som ingår i kulturen framstår som självklara. Det att få något att framstå som självklart, eller ”helt naturligt” är en process som också ingår i det kulturgenererande, på ett symboliskt plan. Lena Martinsson beskriver i *Jakten på konsensus* (Martinsson 2006) hur också ”det föränderliga” i sig kom att framstå som något alldeles självklart och naturligt, som ett faktum personalen på det företag som studerades hade att förhålla sig till. ”Det föränderliga” utgjordes av en förväntan på förändring som företaget hade att anpassa sig till, och kunde visa sig genom företagets krav på en flexibel personal, på omorganisationer och på anpassning till en föränderlig värld och en global ekonomi. Organisationen är alltså själv med om att skapa det som framstår som naturligt. Men hur ska man då få

ovanifrån kommande krav på ökad jämställdhet och mer tolerans för mångfald att framstå som lika naturligt som bristen på jämställdhet och jämlikhet?

Problemformulering

Internationell forskning visar att det både finns könade erfarenheter och konsekvenser av krisaktörers agerande i samband med katastrofer. Detta har vi visat genom delrapport 1 i detta projekt, en forskningsöversikt med hänvisningar till den internationella litteratur som producerats gällande genus och krishantering. Här har vi bland annat tagit upp den fåtaliga, men ofta citerade forskningen gjord av författare som Enarson and Morrow 1998, Enarson 1999, Fordham 1998, Fothergill 1996 och Roberts 1997). Utifrån forskningen om internationella insatser vid kriser av olika slag så framstod tydligt det faktum att föreställningar om kön även finns inom samhällets krishanteringssystem i de länder som ofta bistår utvecklingsländer. Detta är dock fortfarande ett sparsamt beforskat område.

En del av detta krishanteringssystem betraktad från svensk horisont är de *lokala styrdokument* som stödjer kommunernas krishanteringsarbete, och som skall ha utarbetats enligt Lag om skydd mot olyckor och Lag om kommuners och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap. Vi har studerat om och på vad sätt föreställningar om kön kommit till uttryck i text och bildmaterial. Vi har tittat på hur till synes könsneutrala texter kan vara könskodade, genom underförstådda syftningar på könstillhörighet eller riktade till en typ av mottagare. Begreppen kris och kommunikation står i fokus liksom de tystnader som emellanåt skymtar fram i dokumenten.

Teoretiska och metodologiska utgångspunkter för denna analys

Joan Acker (2002) menar att organisationer är könsmärkta, och att denna könsmärkning sker genom fem processer. De första två processerna innefattar produktionen av könsuppdelningar inom organisationen, och konstruktionen av *symboler och föreställningar* kring denna uppdelning. Här skapas alltså en differentiering av kvinnor och män, samt en förståelse för denna differentiering. Den tredje processen innefattar olika typer av interaktioner som inkluderar *dominans och underordning* samt skapar allianser och uteslutning. Det sker också en produktion av *könade komponenter i den individuella identiteten*, en slags mental process, den fjärde, där förståelse för organisationens könsmärkning skapas. Det kan till exempel handla om hur man väljer arbete eller vilken typ av kläder man har, och att man tillskriver detta den egna identiteten. Den femte processen är konstruktionen av *den organisatoriska logiken* och opererar genom utformningen av regler, direktiv och jobbutvärderingar (Acker, 2002, Wahl, 2001). Dessa processer interagerar med varandra och resulterar i, såväl som springer ur, könade organisationer.

Alla dessa processer får naturligtvis konsekvenser – inte bara *inom* organisationerna, utan *utanför dem*. Det material vi har tittat närmare på här, har vi gjort med den förförståelsen att dokumenten är element i å ena sidan den kunskapsproduktion kring kriser som organiseras i symboliskt och organisatoriskt avseende (process 2 och 5) och å andra sidan den kommunikation som förs inom organisationen och som förmedlas till allmänheten. Det betyder att vi har valt att se dokumenten som uttryck för varierande föreställningar om kön, och dokumenten som både skapare och konsekvens av dessa föreställningar. Vi har också valt att betrakta dokumenten som element i en specifik *krisdiskurs*, det vill säga att dokumenten är "inbäddade" i ett särskilt sätt att tala om kriser som utesluter andra sätt att tala om kriser på. Vissa sätt att benämna omvärlden är möjliga, andra inte. Man kan alltså säga att en diskurs är ett tanke-system, bestående av idéer och handlingar som *systematiskt producerar subjekten och världarna den talar om* (Foucault 1982). Process 1,3 och 4 har vi hänvisat till genom att före genomgången av texterna kortfattat ställa frågor kring könsfördelningen inom organisationen och hur kvinnor och män på individnivå förhåller sig till densamma.

Material och urval

Vi har gått igenom styrdokument från fyra olika kommuner i region X. Fem kommuner tillfrågades via mail att skicka över dokument rörande krisberedskap, med fokus på plan för hantering av extraordinära händelser, styrdokument för krisledningsnämnd, ledningsplan, informationsplan samt övningsmaterial. Vi besökte också några kommuner för att på så sätt bättre förankra vårt samarbete som ju sträcker sig över flera år. Material som också samlats in är den information rörande krisberedskap som kommunerna lagt ut på Internet för allmänheten. Det finns alltså tre typer av dokument att analysera; information till allmänheten, övningsmaterial och interna styrdokument (de heter lite olika hos de olika kommunerna; lednings- och informationsplan, handlingsplan för säkerhetsarbete osv).

Vi fick tillfälle att vara med på två olika övningar under 2008 och efter moget övervägande beslöt vi att göra en särskild rapport från dessa övningar (delrapport 2 inom projektet genus och krishantering, Dahlgren&Lewander 2008). De av Acker beskrivna processerna framstod mycket tydligt i den förtätade organisation/situation som övningen tillhandahöll. Vårt dagliga samhällsliv, såsom det kom till uttryck i den kommunala krishanteringssituationen visade med all önskvärd tydlighet att verkningarna av kön är mycket närvarande och påtagliga. Övningen ser vi vidare som det tillfälle då texterna möter verkligheten och den stund då symbolspråket i texterna materialiseras. Men hur ser då texterna ut i genushänseende?

DOKUMENTANALYS

Sned könsfördelning

Ansvaret för att aktivera krisledningen i kommunen är i dokumenten givetvis frikopplade från kön, trots att det i praktiken är de poster som oftast innehas av män som ger mandat för en sådan handling. Hur själva ledningsarbetet därefter manifesterar sig speglar rådande fördelning mellan kvinnor och män i ledande kommunala befattningar. Enligt maktforskaren Anita Göransson som nyligen genomfört en stor studie om makteliten i Sverige är kommunerna den instans som särskilt bör granskas, efter staten och företagen som redan blivit genomlysta med avseende på skev maktfördelning.

Vi menar att organisationens könade logik kan få konsekvenser för hur man faktiskt hanterar krissituationer såväl som hur man bedömer säkerhetsfrågor. Mäns riskbenägenhet skiljer sig till exempel från kvinnors, inte bara i extremsporter etc utan framförallt i ledningsfunktioner (Douglas 1994 mf). Vi hävdar inte att det skulle handla om någon genetiskt grundad essentiell könsskillnad utan hänvisar enbart till den omfattande litteraturen gällande redan uppmätta chefsgenskaper.

Ett annat exempel på denna logik utgörs av att Räddningschef och säkerhetschef i de undersökta kommunerna är samma person, eller utgör samma tjänst. Räddningschef kan man bara bli om man är vidareutbildad brandman. Vidare att den som är ansvarig för säkerheten i en kommun ofta i praktiken behöver ha genomgått brandmansutbildning. Andelen kvinnor som utbildar sig till brandman är otroligt lågt (se tex Mathias Ericsons rapport 2006), vilket innebär att man genom att slå ihop Räddningschef och Säkerhetschef till en tjänst, i praktiken utestänger kvinnor från denna post.

Kommunchefen är oftast en man, liksom både säkerhetschef och teknisk chef, även om det i en del kommuner kommit alltför kvinnliga brandingenjörer. Bland förvaltningscheferna varierar antalet kvinnor respektive män beroende på område. I rapporten från övningarna kunde vi visa på hur åtskillnad mellan sk hårda och mjuka förvaltningar var en väl inarbetad symbolik som präglade kommunernas arbete, liksom på vad sätt såväl kommunhus som övningens stabsrum hade organiserats i rumsligt avseende på så sätt att den könssegregerade verksamheten tydligt syntes i rummet. På informatörsposten finns dock både män och kvinnor i ganska så jämn fördelning. De olika förvaltningarna ser olika ut avseende könsfördelning.

De som har rätt att aktivera nämnden är således personer med funktioner som än så länge ofta innehas av män. Och när krisledningsnämnden ska sammanträda, består de till stor del av män. Hur påverkar detta krisledningsnämndens arbete? Könsfördelning i kommunernas nämnder och styrelser får således också ett direkt genomslag in i krisorganisationen. Än så länge saknar vi forskning om i vilken utsträckning denna könsfördelning tar sig uttryck på individnivå. Vad innebär det till exempel för mycket kompetenta kvinnliga förvaltningschefer eller politiker att plötsligt ingå i en strikt formaliserad, om än tillfälligt upprättad, krisorganisation där män än mer utpräglat satt i system att i huvudsak hörsamma andra män? Denna tillspetsade fråga ställer vi utifrån att ha observerat två större övningar i de undersökta kommunerna, under vilka en tämligen militariserad umgängesform och ordergivning iscensattes just för övningsändamål.

Könsblinda dokument

De dokument som inom kommunerna finns tillgängliga rörande krisberedskap hanterar frågor om hur kommunens insatser ska ledas och organiseras vid olyckor och krisberedskap. Eftersom kommunerna själva kan välja hur utformningen av dessa styrdokument ska se ut, skiljer sig dokumenten ganska mycket åt mellan kommunerna. Vissa innehåller strategiska delar – som att utifrån kommunens egna förutsättningar minska olycksstatistiken inom ett visst område – andra innehåller beskrivningar av hur en förvaltningarna gemensam databas kan upprättas för att underlätta krishantering. Inom några kommuner har man lagt ut en stor del av arbetet på de olika förvaltningarna, och har enbart en övergripande organisationsplan, och andra kommuner har valt att mer detaljerat beskriva det övergripande arbetet. Vissa kommuner hade ett omfattande övningsmaterial, andra hade detaljerade ledningsplaner men mindre av övningsmaterialet.

Kommunerna har alla också i någon form lagt ut information på internet rörande krisberedskap, riktad till allmänheten. Ofta är det helt enkelt en översikt över vilka åtgärder man som medborgare kan eller skall vidta, information om vart man kan vända sig, samt information om hur man inom kommunen hanterat tidigare katastrofer eller kriser. Vissa kommuner har mer, andra mindre detaljerad information. När man tar sig in på respektive kommuns sida för krisberedskapsfrågor heter de saker som Räddning och säkerhet, Krisberedskap, Trygghet och beredskap och Kris och säkerhet.

Vid en första anblick förefaller det som om dokumenten helt enkelt visar på att kön inte är en fråga som det aktivt och medvetet arbetas med på denna textens analysnivå. De framstår som könsblinda. Gemensamt för de undersökta kommunerna är således att kön tycks vara frånvarande i dokumenten. Gemensamt för dokumenten från alla de fyra kommunerna är också att de rör sig mellan dikotomierna trygghet/otrygghet och privat/offentligt, de nyckelbegrepp som ständigt återkommer i mycken genusvetenskaplig litteratur. Det kan handla om individer, samhälle eller vårt språk och kultur (inklusive symboler).

Styrdokumentet hanterar i huvudsak materiella dimensioner av vårt samhällsliv, men emellan förekommer s k infomercials, allmännyttig information om att inte dricka alkohol och köra bil/båt. De aktörer som syns mest är Krisledningsnämnd (politiker), beredningsgrupp (tjänstemän) och den potentiellt drabbade allmänheten i olika tappningar. Kvinnor buntas ofta samman med äldre och barn som utan könsbestämning ändå på något sätt framstår som feminiserade, detta i kraft av sin tillskapade roll som "offer".

Innebörden av begrepp – följer för dem som ska skyddas

Dokumentet innehåller många begrepp som anger vad och vem som ska skyddas var och när, och hur man skiljer mellan risk och kris. Risk innebär en förestående fara av sådan omfattning att kommunens agerande omfattas av de lagar som nämndes inledningsvis. En kris är en redan inträffad – men inte nödvändigtvis oförutsedd - händelse som initierar krisledningsnämndens arbete. När man i dokumenten talar om risk och kris, talar man också om var dessa uppstår. Det rör sig ofta om en störning i "viktiga samhällsfunktioner" som till exempel vatten- och elförsörjning, reservkraft och transportnät,

strömförsörjning och telekommunikation. När det gäller dessa områden, inbegripet dyrbar infrastruktur, framstår det som ganska självklart att kommunen bör prioritera sådana insatser som leder till att dessa samhällsfunktioner kan återupprättas. Skolor nämns också som en särskild plats – och självfallet är det så att om något händer i en skola så måste också en mängd människor avbryta sitt dagliga värv, hämta barnen och lämna sin arbetsplatser, belasta övrig infrastruktur etc. Vi vet inte varför man inte nämner sjukhus, eller andra större arbetsplatser, från industrier till offentliga miljöer. Vi ställer frågan om huruvida vissa kategorier av människor har lättare att bli identifierade som mer skyddsvärda än andra kategorier? Eller är det snarare så att beroende på vem som innehar huvudmannskapet(!) för en verksamhet så varierar de kommunala potentiella insatserna?

Man talar om kriser relaterade till dessa områden, skola och infrastruktur, som en ”händelse”, ett oväntat eller oförutsett brott i det vardagliga. I kontrast mot detta skulle vi här vilja ställa de andra typer av olyckor, som även dessa resulterar i respektive kommuns åtgärder för att förhindra kriser; nämligen de ”vardagskriser”, eller vardagliga olyckor som INTE innebär omfattande störningar i viktiga samhällsfunktioner. Det handlar om bilolyckor – även sådana orsakade av alkoholpåverkade förare -, barns simkunnighet, villabränder och äldres fallolyckor. Dessa omfattas i några av dokumenten av åtgärder reglerade enligt lag. Här har vi nu identifierat vissa kategorier av den könslösa allmänheten, äldre, yngre som utgör de drabbade. Vi noterar också att platserna är både privata och offentliga, även om merparten handlar om de offentliga platserna.

Man talar också om en ”trygg och säker miljö” för invånarna i kommunen, men det är i huvudsak den yttre, offentliga miljön man talar om, men inte för alla delar av allmänheten. Inte någonstans i något av dokumenten finns något skrivet om kvinnors otrygga hemmiljö eller otrygga utemiljö. Hemmiljön är den plats där merparten av alla våldsbrott mot kvinnor och barn, flickor och pojkar, begås.

Kommunen skall ingripa när behovet av ett snabbt ingripande är stort, ”det hotade intressets vikt” är tungt, när kostnaderna är större än eller ligger utanför den enskildas förmåga och/eller ansvar, eller när ”omständigheterna så kräver”. Hur kommer det sig att det hotade intressets vikt bedöms vara tyngre vid äldres fallolyckor än vid våldsbrott mot kvinnor och barn? Är det helt enkelt lättare att ekonomiskt beräkna följderna av denna typ av olyckor? Har man utvecklat rutiner för att beräkna, förebygga och åtgärda fallolyckor på ett annorlunda sätt än dito för behovet att skydda barn och kvinnor? Båda typerna av skador innebär intrång i det privata hemmet, dock innebär våldet mot barn och kvinnor att det också begås ett brott. Men det handlar också om brott då enskilda förare förtär alkohol och kör bil. Kommunerna har i detta avseende valt att förebygga vissa brott men inte andra genom ”infomercials” av olika slag.

Vidare ställer vi frågan om hur det sig att barns simkunnighet är en offentlig angelägenhet, men inte barnens och kvinnornas skydd mot våld? Här förefaller utbildningssystemet ha utvidgats till att omfatta färdigheter som när de tillämpas gör att skade- och olycksfallsrisken sjunker på ett mätbart sätt. Åtgärden är lätt att identifiera och åtgärda. Att utbilda mot våldsamheter är däremot något helt annat och infrastrukturen för att mildra våld och skydda de utsatta är fortfarande inte någon självklar del av kommunernas arbete.

Ett annat intressant begrepp i relation till detta är begreppet ”olycka”. I dokumenten förstår man att olyckor är oavsiktliga, och att de kan förebyggas. En olycka kan dock också innehålla ett brott, som till exempel att köra bil alkoholpåverkad och orsaka en bilolycka. Även i detta fall finns skadestatistik över vem som kör alkoholpåverkad, en kunskap som också kan användas för att rikta informationen på ett korrekt sätt. De olyckor kommunens krishantering enligt texterna mestadels ska jobba med är olyckor som drabbar ”många”. Men som visats finns en del brister i argumentationen. Vidare finns liten logik i vilka olyckor eller brott man anser vara möjliga, eller måhända försvarbara, att förebygga.

Vi menar att det fortsatta arbetet med texternas utformning också bör fokusera på hur frågan om hur individbegreppet bör konstrueras. Till exakt vem riktas informationen. Vilka är de bakomliggande tankarna om olyckor och brott. Vem är det som anses ansvara för att ”kritiska” situationer uppkommer, vem har skyldigheter och rättigheter? Att närmare analysera dessa frågor tror vi är väsentligt för ett mer

allomfattande skadeförebyggande arbete och för ambitionen om att skapa en ”trygg och säker miljö”. Fler exempel för att underbygga vårt resonemang följer i de kommande avsnitten.

Risk- och sårbarhetsanalyser

Dessa anger i dokumenten olika former av beteenden som ska avstyras, eller vars konsekvenser för den egna personen som ska minskas. Varje förvaltning ansvarar för dessa. Också för att säkerhetsarbetet bedrivs i enlighet med säkerhetspolicyn. Kommuninvånare skall erhålla ökad riskmedvetenhet, vilket i sin tur förväntas leda till minskad risk och ökat skydd för invånarna.

När det gäller risk- och sårbarhetsanalyser ingår: äldre (fallolyckor), funktionshindrade (fall- och brand), skolans ”yttre och inre miljö”, produktion och näringsliv, trafik samt friluftsliv. Med undantag för äldre och funktionshindrade så är hemmet, det privata, utdefinierat som tänkbar plats för dessa analyser.

Man skall reducera skador som uppkommit till följd av olyckor. Förvaltningarna gör själva en risk- och sårbarhetsanalys för respektive verksamhet. Kan man förvänta sig olika typer av sådana analyser, beroende på om förvaltningen är manligt eller kvinnligt dominerad eller ledd? Kan man tänka sig att det här är ett sätt att inte se eller erkänna att kön spelar någon roll? När gör det det, enligt förvaltningarna?

Man skriver (kommun x): ”Antalet äldre blir allt fler. Vård- och rehabiliteringstider på olika institutioner blir allt kortare. Äldre bor kvar i någon form av eget boende i större utsträckning än tidigare. Äldre människor och människor med olika sorts handikapp, måste i allt större utsträckning sörja för sitt eget skydd. Denna verklighet medför att framförallt våra äldre bör utgöra en prioriterad grupp, när det gäller förebyggande insatser.” *Här tar man alltså hänsyn till faktorer som ligger utanför LSO:s ansvarsområden.*

Olyckor

Trots mäns högre skadefrekvens (ref) beskriver man i dokumenten inte män som offer eller som i behov av särskilda åtgärder. Olyckor, ute i den offentliga miljön, är oftast händelser som påverkar många människor i kommunen. Men var går gränsen för brott och olycka? Kvinnomisshandel tas inte upp som typfall, däremot arbetsskador, trafikolyckor och bränder (även anlagda, dvs att en ”olycka” kan ha ett uppsåt). Olyckor kan vara fallolyckor, bränder, trafikolyckor och olyckor med farliga ämnen. Olyckor är ofta följden av mänskligt handlande, av riskbenägenheter. Olyckor kan ha direkt och indirekt drabbade. På denna punkt menar vi att analysen behöver fördjupas, utifrån ett genusperspektiv.

Vardagsolyckorna, som tex brand i villa, får stora konsekvenser för den enskilda, men små för samhället. Men eftersom de är så många, orsakar de stora samhällskostnader, och det är därför angeläget att förhindra dessa. Vad kostar då de olyckor/brott som drabbar kvinnor?

I relation till män och pojkar så framstår de inte tydligt som offer i just detta sammanhang. I X-dokumentet skriver man att ”/.../ nästan bara män förolyckas i arbetet. En mycket tydlig riskgrupp är åldersgruppen 55-64 år.” Trots detta ingår just denna grupp inte i de åtgärder som beskrivs i säkerhetsmålen. Det gör däremot äldre (minska skador), barn och ungdomar (öka simkunnigheten), idrottsutövare, pojkar och flickor upp till 20 (skador, men ett särskilt fokus på orsaken till flickors skador), män mellan 15 och 24 (trafikskador) och kvinnor över 45 (orsak till skador samt riktade informationsinsatser gentemot äldre kvinnor i trafiken. Detta *trots att*: Två tredjedelar av dem som dör till följd av skador är män, förutom äldre så är *män* överrepresenterade när det gäller dödsfall till följd av brand i bostäder, män är också överrepresenterade när det gäller dödsfall till följd av elolyckor och kvävningsolyckor, och idrottsskador, och självmord (73%). Här förefaller texterna behöva anpassas.

När det gäller z-stad, talar man om att ”I planen kommer också att hanteras frågor inom områdena mångfald, trygghet och säkerhet. Hit hör bl a segregations/integrationsproblematiken, våld och hot i såväl hemmamiljö som stadsmiljö, delaktighet m m”. Denna plan håller på att utarbetas under rubriken ”robust

samhälle”, och det är Byggnadsnämnden som håller ihop det arbetet. Vi kommer att följa arbetet med hur farorna i hemmet definieras.

I x-by-dokumentet, när det gäller målorienterade åtgärder, verkar det som om man förhåller sig till *hur x-by förhåller sig till riket* och inte till *vilka olyckor/skador som är vanligast*. Detta förklarar varför man riktar in sig på kvinnor och arbetsskador (där x-by ligger över riket) trots att män som grupp är överrepresenterade. Samt att man ska undersöka orsaker till flickors (under 20) skador, trots att pojkar är överrepresenterade i självmordsstatistiken.

I dokumenten behandlas också aspekter hur chockade människor behöver bearbeta traumatiska upplevelser. Här är det av största vikt att ambulanssköterskor, personal från räddningstjänsten med flera har i åtanke att skador kan ha föregåtts av rena brott grundade på mäns våldsbrott mot barn och kvinnor, eller av s k hatbrott. Avslutningsvis tar vi upp några exempel på hur den könade logiken kommer till uttryck i den kommunikationen mellan allmänhet och kommun, så som den ter sig på respektive kommuns webbplats. Kvinnojourerna finns inte upptagna på kommunernas webbplats även om material finns utlagt på vårdcentraler i de mindre kommunerna. Jourerna är vidare beroende av att kommunerna inte placerar sparbetingen just här.

Den enskildes ansvar

I de flesta dokument finns en skriande tystnad kring hur man beskriver den enskildes ansvar att inte orsaka skador på andra människor, utan det är hela tiden i relation till sig själv som den enskilde har ett ansvar.

Den enskilde kan ta hand om sig själv, men vissa – nämligen de som har barnomsorg, skolundervisning eller hemtjänst, dvs kvinnor, barn o gamla – behöver vid samhällskriser ”kanske” att kommunen (z-stad) tar ett *utökat ansvar*. Den enskilda har vidare ett ansvar att skydda sitt liv och sin egendom samt att inte orsaka olyckor. Detta är intressant utifrån ett våldsbrottsperspektiv: brottsoffrens ansvar vilar på dem själva? Lite i samma anda framgår i andra dokument - Förändrat beteende kan minska antalet olyckor, säger man i x-by-dokumentet. Detta rimmar illa med de åtgärder man föreslår, som inte stämmer överens med riskerna i olika demografiska grupper.

Intern och extern kommunikation

I z-stad fann vi en i vårt tycke märklig formulering som leder tanken till en potentiell konflikt mellan tjänstemännen och de förtroendevalda? Det skrivs att ”Det är alltså angeläget med en väl genomarbetad och anpassad redovisning till förtroendemannanivån för en god förankring av avvägningar som ju i huvudsak görs på tjänstemannanivån”. Exakt till vem denna information är ställd framgår inte, men den belyser vikten av att skilja mellan information ställd till kollegorna visavi information ställd till allmänheten. Den utgör också ett exempel på ett könlöst stycke information som placerar krishantering inom en särskild förståelseram som inte är särskilt tillgänglig för de som inte är direkt berörda av texten i sitt dagliga värv. Vi har pekat på förgivettaganden kring vem som bör ingå i organisationen och på vilka poster och kring nyckelbegrepp såsom olycka, skada, händelse, ansvar med flera begrepp. Vi har konstaterat att det finns inkonsekvenser med avseende på när det privata upphör att vara privat och när det offentliga tar vid. Vi har också uppmärksammat vikten av att skyddsvärda individer kan syfta på en grupp på kommunal nivå och på en helt annan grupp på nationell nivå, i den s k olycksstatistiken. Detta kallas ekologiska felslut och sådana bör granskas närmare när det handlar om att få ökad medvetenhet om betydelsen av kön i det lokala, skadeförebyggande arbetet. Vi menar att det är fullt möjligt med en än mer genomtänkt ansats kring vem och vad som är skyddsvärt och varför. Att därefter kommunicera densamma är nästa steg i detta arbete.

LITTERATURFÖRTECKNING

Alvesson, Mats, Billing, Yvonne Due, and Torhell, Sven-Erik. (1999). *Kön och organisation*. Lund: Studentlitteratur.

Enarson, Elaine. and Scanlon, J., 1999. Gender patterns in flood evacuation: a case study in Canada's Red River Valley. *Applied Behavioral Science Review* 7 2, pp. 103–124.

Enarson, Elaine and Morrow, Betty Hearn. (1998). *The Gendered Terrain of Disaster: through Women's Eyes*. Westport, CT: Praeger.

Eriksson-Zetterquist, Ulla. 2001. *Det mangranna sällskapet: om konstruktion av kön i företag*. Göteborg: BAS.

Fordham, Maureen H. (1998). Making women visible in disasters: Problematising the private domain. *Disasters*. 1998 Jun;22(2):126-43.

Fothergill, Alice. (1996). Gender, Risk, and Disaster. *International Journal of Mass Emergencies and Disasters*, 14 (1), 33-56.

Foucault, Michel. 1982). *The archaeology of knowledge and the discourse on language*. Pantheon paperback edition: New York: Pantheon books.

Holgersson, Charlotte. 2003. *Rekrytering av företagsledare: en studie i homosocialitet*. Stockholm: Ekonomiska forskningsinstitutet vid Handelshögskolan. (EFI)

Martinsson, Lena. (2006). *Jakten på konsensus: intersektionalitet och marknadsekonomisk vardag*. Malmö: Liber.

Roberts, J. Timmons. (1997). Negotiating Both Sides of the Plant Gate: Gender, Hazardous Facility Workers and Community Responses To Technological Hazards', *Current Sociology*, 45 (3), 157-77.

Rosenberg, Kerstin. (2001). *Hinder i hierarkin : om kvinnors möjligheter att få högre chefstjänster inom Landstinget i Värmland*. Arbetsrapport / Karlstads universitet, Institutionen för samhällsvetenskap, 2001:9; Karlstad: Jämställdhetscentrum och ämnet genusvetenskap, Samhällsvetenskapliga institutionen, Karlstads universitet.

Projekt Konstruktioner av kön i krishanteringssystem
Myndigheten för samhällsskydd och beredskap
Delrapport 4
2010 -09 - 14

NYCKELPERSONER OM KÖN OCH MÅNGFALDSFRÅGOR I KOMMUNERS KRISHANTERINGSPÅRBEJTE

FD Elin Lundsten
Institutionen för kulturvetenskaper
Göteborgs universitet

INLEDNING

Detta är delrapport 4 i projektet *Genus och krishantering* som behandlar kön och i någon mån mångfaldsfrågor i relation till krishanteringssystem på kommunal nivå. Särskild tyngdpunkt ligger på planering för krisberedskap och funktionerna information, kriskommunikation och samverkan. Vilka effekter får föreställningar om män och kvinnor och om kulturer när det gäller idéer om ”kris” och ”krisledning”? Hur förstås kön och etnicitet i krishanteringsarbetet? I denna delrapport fokuseras attityder hos personer som planerar och leder kommunalt krishanteringsarbete. De sammanlagt 16 intervjupersonerna inkluderar en kommunchef, två kommundirektörer, tre skolchefer, tre socialchefer, fyra informationschefer, en utvecklingsledare inom skolförvaltning, en planeringsledare inom kris och beredskap samt en verksamhetscontroller (se bilaga). Med intervjupersonerna har vi talat om både relationerna inom kommunförvaltningarna och om kommunikationen med kommuninvånarna.

Till att börja med behandlar jag här kortfattat hur krishanteringsarbetet är organiserat samt hur intervjupersonerna uppfattar relationer inom krisledningsgrupperna. Idéer om ledarskap har betydelse för krishanteringsarbete, och i ett avsnitt berör vi hur cheferna ser på sitt och andras ledarskap. Därefter diskuterar vi vilka förståelser som finns kring bakgrund och kompetens inom krisledningsarbetet. Vi diskuterar sedan hur cheferna och informatörerna uppfattar benämningarna ”hårda och mjuka förvaltningar”. I ett avsnitt behandlar vi chefernas definitioner av ”kris” och deras resonemang kring att tala om ”kris”. Avsnittet om kriskommunikation visar hur information om kriser är en central del i kommunens krishanteringsarbete samt hur chefer och informatörer resonerar kring hur information ska utformas. Till sist drar vi slutsatser kring kön och etnicitet i relation krishanteringsarbetet.

Krisledning

De fyra kommunernas förvaltningar har olika strukturer, och detta gäller även krisledningsgrupperna. I kommun D, som är den största av de fyra kommunerna, har förvaltningarna egna krisledningsgrupper. Hela kommunen har också en krissamordningsgrupp som sammankallas vid kriser. I denna grupp ingår representanter både från myndigheter och organisationer och från kommunens egna verksamheter. Kommunen har även ett krishanteringsråd som har möten minst fyra gånger om året. Kommun C har en krisledningsgrupp där förvaltningschefer och informationschefen ingår och som leds av kommundirektören. Kommun A:s ledningsgrupp leds av kommundirektören och gruppens möten, som hålls var fjortonde dag, har den stående punkten ”krisledning”. I kommun A är kommunstyrelsen också räddningsnämnd. Kommun B har en primär krisledningsgrupp med kommunchef, informationschef och säkerhetssamordnaren (som också är kommunens räddningschef). Vid händelser som riskerar att utvecklas till kris sammankallas den primära krisledningsgruppen som gör en bedömning av vilka ytterligare medarbetare från förvaltningarna som ska ingå.

Cheferna talar om vikten av att inga drastiska ändringar av kommunens organisation görs vid kris. Detta handlar om dels att kommunen har en tydlig krisorganisation som alla inblandade medarbetare känner till, dels om att ansvarsområden i kris följer de reguljära ansvarsområdena. Vid kriser och svåra händelser i kommuner utgör POSOM (psykiskt och socialt omhändertagande i krissituation och katastrofer) en viktig del i kommuners krishanteringsarbete.

Relationerna inom krisledningsgrupperna beskrivs i positiva ordalag av alla intervjupersoner som har erfarenhet av arbete i krisledningsgrupper. Bra samarbete, bra rutiner som utvärderas efter hand och tydligt ledarskap betonas i intervjuerna. I resonemang kring arbetet framkommer också tankar om vilka roller och arbetssätt som upprätthålls inom krisledningsgrupperna. Informationschef C använder beskrivningen

”militärisk” samtidigt som hon resonerar kring om det är att det mest lämpliga ordet att använda. Hon säger att hon ser en särskild ”tydlighet” i beslutet som fattas i krisledningsgruppen.

Informationschef C:

Jag kallar det ”militära”, det kanske är fel. Jag menar liksom den här...”rak” på nåt sätt... Det inträder någonting hos oss när vi börjar jobba i den här krisgruppen. Det är att man accepterar, alltså det blir **inget dividerande** om saker. Det är raka... ”så här gör vi”. Alltså diskuterar gör man ju under tiden man sitter, och krisledningsmötena är ju såna att där kallar man in alla berörda. Poliser och räddningstjänsten och alla är ju där och alla förvaltningschefer som är berörda. Och det är ju där man fattar beslutet. Och **man är stenhård med det protokollet** som skrivs där och sen går inget annat ut. Det kallar jag för... jag försöker säga så till informatören och till alla runt omkring att det är **militärisk disciplin**. Men det kanske är mest för att man lägger den här **rakheten** i ordet militärisk... Det är inte så att det är militär, utan det är bara detta, i Sverige så har vi väldigt mycket att vi får tycka saker. Vi resonerar mycket och så. Men här finns liksom många gånger **inget utrymme för resonemang**. Inte när väl **beslutet är fattat**. Utan man resonerar ju fram till en bra lösning och sen så kör man den tills man har fått ny information som gör att man inte kan ha det beslutet längre.¹

Informationschef C:s beskrivning och reflektion kring arbetet i krisledning förmedlar en bild av en effektiv organisation som följer väl inarbetade rutiner. Alla vet vad som gäller. Man skulle kunna fråga om det här ”militäriska” rymmer något mer än tydlighet och att ta beslut. Att ”resonera” framställs här i och för sig som en förutsättning för att bra beslut ska tas, men ”inget dividerande” och ”inget utrymme för resonemang” antyder att det ”militäriska” behövs för att inte alltför mycket diskussioner ska bli hinder i arbetet. I andra delar av intervjun talar informationschef C om den militära tradition som funnits inom kommunalt krishanteringsarbete och om hur personal från räddningstjänst ”tagit över” på en presskonferens när informationen till media skulle framföras från henne själv. Man skulle kunna fråga sig om två traditioner möts eller krockar i dessa sammanhang: Information/kommunikation å den ena sidan och militär disciplin å den andra.

Skolchef B talar också om karaktären av det ”militära” i krisledningsarbetet. Hon associerar det till att någon ”pekar med hela handen” och ”trycker på knapparna”. Hon framhåller att detta är viktigt i krisledningsarbetet men att även andra funktioner är av stor betydelse. Hon ser sig själv som någon som inte står för det ”militäriska” utan mer för de ”mjuka delarna” och hon exemplifierar med arbete som stöttning av personal och föräldrar och kommunikation.

Kommunerna samarbetar med andra aktörer i POSOM-arbetet och här är bland annat Svenska kyrkan är en viktig aktör. Några chefer talar om att utveckla samarbetet med muslimska nätverk. Detta samarbete var särskilt betydelsefullt en av stadsdelarna i kommun D när en stor olycka inträffade för några år sedan. En stor del av invånarna är muslimer, och efter olyckan tog kommunen initiativ till att samarbeta med muslimska nätverk. Men controller D förklarar att det inte finns någon fast struktur för samarbete inom POSOM med muslimska föreningar på samma sätt som med kyrkan i området.

I kommun A finns det enligt socialchef A planer på att utveckla arbetet med muslimska nätverk. I kriser har bemötandet av de drabbade naturligtvis stor betydelse och när det gäller detta nämner socialchef A att kommunen måste ta hänsyn till olika uppfattningar om relationer mellan män och kvinnor. Han tar som exempel att det för muslimska kvinnor inte är möjligt att ta hjälp av män de inte känner. Han säger: ”Då kan det vara så att du inte kan vara man och möta en muslimsk kvinna kanske, och då är det jätteviktigt att veta det.” Socialchefens resonemang betonar att kön har en särskild betydelse för muslimer. Betydelsen av samarbete med muslimska föreningar motiveras alltså med ett behov av att överbrygga skillnader i hur man ser på relationen mellan män och kvinnor.

¹ Fetstilen markerar ord i citaten som vi vill betona.

Inte bara den formella organisationen av krisledning, utan också relationer mellan förvaltningar liksom traditioner knutna till organisationen, har betydelse för krishanteringsarbetet. Likaså kan vi se hur relationer med aktörer utanför kommunförvaltningar är av stor vikt. Vi ska vidare se hur ledarskap förstås av cheferna.

Ledarskap

Ledarskapet fyller en särskild funktion i olika typer av krishanteringsarbete. Många gånger kopplas naturligtvis allmänna ledarskapsförmågor till just ledning i krissituationer. I detta sammanhang är det intressant att se närmare på hur cheferna beskriver sig själva, hur de beskrivs av andra och hur de definierar bra ledarskap.

Flera av förvaltningscheferna talar om vilka egenskaper och vilken kompetens som behövs i ledarskapet. För utvecklingsledare inom skolförvaltning C handlar ledarskap om ”att kunna vara en förebild, att kunna lyssna, samtala och att kunna ta beslut utifrån det”. Han framhåller vikten av att kombinera respekt för medarbetare med tydlighet. Just när det gäller att vara en bra ledare i en krissituation betonar han förmågan att skapa trygghet, närhet och att få folk att känna sig lyssnade på och sedda. Skolchef D är inne på att karaktärisera bra ledarskap på samma sätt. Han talar om att ledaren måste ha en vision, vara tydlig och att skapa delaktighet bland medarbetarna. Engagemang hos medarbetarna kräver att de är med och påverkar utvecklingen. Just i krissituationer är delegering av största betydelse, menar skolchef D. För att snabba beslut ska fattas måste de omgående komma på rätt nivå i organisationen. Kommundirektör C är utbildad socionom och har varit socialchef, och vi frågade honom om erfarenheter från just socialförvaltningen har betydelse för hans ledarskap när han nu är kommundirektör. Men han ser inte sin bakgrund i socialförvaltningen som av betydelse för hur han arbetar som kommundirektör. Han talar om konfliktlösning som centralt för chefsjobbet och menar att det är något man tränar i alla chefspositioner. Han definierar ”konfliktlösning” som att man får ”olika intressen att mötas och pareras” och att man ”gör något konstruktivt av det mötet”. I en kris blir detta särskilt viktigt. På samma sätt ställer en kris ännu större krav på att folks förmågor utnyttjas på rätt sätt.

Vi frågade några av intervjupersonerna om varför de rekryterats till sina positioner inom kommunal förvaltning. Några ville inte svara på frågan utan sa att det är de som anställdes som har svaret på den frågan. Kommundirektör C däremot formulerade sig tydligt när vi frågade honom om varför han har blivit kommundirektör.

Kommundirektör C:

Ja det snälla svaret är naturligtvis att man vill påverka... Nånstans är man förtjust i makt tror jag, kombinationen av att påverka och ha makt. Att jag är det här och inte i privat bolag tror jag har och göra med vilken typ av verksamhet det är. Det är verksamhet som jag tycker är meningsfullt att påverka... Sen om man går in mer personligt, så att säga, så tror jag att jag är rätt bra på att läsa lägen, och det är nåt som man använder i vardagen men som också är väldigt användbart i kris... Jag är hyggligt bra på att läsa personer. Och förstå personers utgångspunkter, sätt att handla och vara. Ja sen får man ju alltså **gilla att besluta, kunna besluta och kunna vara ordförande** på nåt sätt, det tror jag gäller båda dom här rollerna. Alltså man måste vara ledare på nåt sätt och i ledarskapet ligger ju att man är hyggligt **kommunikativ**.²

När kommundirektör här talar om sitt ledarskap betonar han beslutsförmågan och förmågan att kommunicera. Det finns likheter här med hur informationschefen i kommun C begreppsliggör karaktären i krisledningsgruppen och hur hon ser på sitt eget arbete, som vi såg tidigare. Just beslutsfattande och att vara

² Fetstilen markerar ord i citaten som vi vill betona.

kommunikativ, återkommer på flera ställen i intervjupersonernas resonemang kring ledarskap och krishantering.

Förståelser kring ledarskap kan undersökas i relation till kön. Två av de tre kommundirektörer/kommunchefer vi intervjuade är kvinnor (A och B) och en är man (C). Kommun A:s ledningsgrupp har bara ytterligare en kvinna (skolchefen). I krisledningsgruppen ingår dock också informationschefen som är kvinna. Kommunchefen i kommun B samarbetar i den primära krisledningsgruppen med informatören och säkerhetssamordnaren som är män. Kommunchef B har varit på sin post i 13 år, medan kommundirektör A har varit det i ett år. De talar på olika sätt om sina egenskaper och om att vara kvinna på jobbet som kommundirektör/ kommunchef.

Kommunchef B säger att hon inte kan uttala sig om varför hon fick jobbet som kommunchef. Däremot bedömer hon att egenskaper som är viktiga i hennes arbete är att arbeta med samverkan och utvecklingsfrågor. Kommunchef B hade innan hon tillträdde som kommunchef arbetet länge inom kommunen inom områden med en majoritet av män. När hon blev kommunchef på 90-talet var kvinnor på de posterna mycket sällsynta. Därför blev hon uppmärksammad när hon fick jobbet. Men själv betonar hon att det är personlighet mer än att hon är kvinna som har betydelse för ledarskapet.

Kommundirektör A har erfarenhet av ledarskap både inom militären och inom kommunal barn- och utbildningsförvaltning. Hon är mycket klar över vad i hennes bakgrund som gjorde att hon rekryterades till sitt nuvarande arbete som kommundirektör. Genom utbildning och arbete inom militären har hon just skaffat sig och använt sig av god ledarskaps- och krishanteringsförmåga, och i arbetet i barn- och ungdomsförvaltning har hon haft ett stort och komplext uppdrag som bedömdes som särskilt betydelsefullt vid rekryteringen. Hon berättar också att man vid rekryteringen efterfrågade en man med ”kvinnliga egenskaper” eller en kvinna med ”manliga egenskaper”. Kommundirektör A talar om betydelsen av att vara kvinna i försvarsmakten och hon berättar att hon där ofta möttes av förutfattade meningar om att en officer ska vara man. Kommundirektör A lyfter fram sin kombination av ”manligt” och ”kvinnligt” som en styrka.

Skolchefen i kommun A var fram till att den kvinnliga kommundirektören började den enda kvinnan i kommunens ledningsgrupp. Skolchef A var också den första kvinnliga chefen på posten som skolchef i kommunen. Hon berättar att det uppfattades som positivt att hon var kvinna när hon blev rekryterad till jobbet. Samtidigt betonar skolchef A att hon blev rekryterad på sina meriter. Man skulle kunna förstå dessa uttalanden som en vilja att understryka att kvinnor inte är en annan typ av chefer eller ledare än män. Att betona att det är meriter som avgjort vid rekryteringen är ju naturligtvis av betydelse för att bemöta misstankar om att hon blivit ”inkvoterad”. Vi frågade skolchef A om hon tycker det spelar någon roll att kommundirektören är kvinna.

Skolchef A:

Men, för jag tror ju att vi har... alltså vi har både manligt och kvinnligt i oss. Vi har styrkor och svagheter och vi har manliga styrkor och manliga svagheter och kvinnliga styrkor och kvinnliga svagheter och så vidare. Så jag skulle närmast säga så här då att jag uppskattar [kommundirektör B] just för att hon är den tydliga ledare som hon är. Alltså hon kunde ha varit man lika gärna, men är kvinna. Men alltså det är klart att eftersom jag var ensam tidigare så tror jag det är... så tycker jag det är jättebra att hon är kvinna. Därför att det är ju alltid... det ger ju mycket mer kreativitet och mycket mer helhetsperspektiv. Eftersom vi har olika perspektiv och vi har olika erfarenheter. Och vi är olika som män och kvinnor, och så vidare. Så rent fysiskt i rummet är det jättebra att vi är två. I alla mina arbetsgrupper strävar jag efter en någorlunda jämn fördelning. För oavsett så är det så att det finns härliga spänningar i luften bara för att det är man och kvinna. Det är inte frågan om nåt annat än att vi är ju två kön, två genus, så har vi med oss alltihop av erfarenheter från hela samhällssektorn åt båda håll.

I sitt svar framhåller skolchef A både att män och kvinnor är olika och att kön inte har någon betydelse. Kommundirektör A är enligt skolchef A främst en ”tydlig ledare” som ”kunde ha varit man lika gärna”. Detta

uttalande rymmer två betydelser. Dels sägs ledarens kön inte spela någon roll, dels kopplas ”tydlighet” till ”man”. Tydlighet kodas som manligt.

Skolchef A framhåller som något positivt att hon nu inte är den enda kvinnan i gruppen. Det händer alltså något i rummet när kommundirektören är kvinna och det framstår som om skolchef A tycker att det är till hennes fördel att hon nu inte är den enda kvinnan i gruppen. Skolchef A betonar också att en jämn fördelning mellan antalet män och kvinnor är viktig. Hon talar dels om att ”härliga spänningar i luften” finns när både män och kvinnor är närvarande, dels om att män och kvinnor har olika perspektiv och erfarenheter. Utifrån dessa resonemang framstår det som om kön verkligen har betydelse. Det är också intressant att skolchef A talar om att ”vi har både manligt och kvinnligt i oss”. Återigen, egenskaper kodas alltså som ”manligt” och ”kvinnligt”.

Alla chefer vill inte tala om vad som har gjort att de blivit chefer, men alla uttrycker idéer om vad som karaktäriserar bra ledarskap. Tydlighet och att skapa förutsättningar för delaktighet och samverkan återkommer i intervjuerna. Intressant är att ”tydligheten” kan kodas som manligt. Idén om manliga och kvinnliga egenskaper i ledarskapet är levande. Vi kan också se att dessa idéer krockar med argument kring mäns och kvinnors likvärdiga kompetens.

Bakgrund och kompetenser

När vi frågade intervjupersonerna om sammansättningen i krisledningsgrupper hamnade samtalen i första hand kring frågan om män och kvinnor. Vad gäller ”olika bakgrund” associeras till olika utbildningsbakgrund. När det gäller sammansättningen av krisledningsgruppen betonar till exempel skolchef D blandningen av män och kvinnor och olika yrken. Han talar om att ”tillvarata gruppens breda kompetens”.

Socialchef A resonerar kring just fördelningen mellan män och kvinnor i socialförvaltningen och i kommunledningen. Han berättar att det är en övervägande del kvinnor som arbetar inom socialförvaltningen – över 90 % är kvinnor. Där är det ”underskott på män”, som han säger. I socialförvaltningens ledningsgrupp ingår åtta kvinnor och två män. Han talar i intervjun om att det är en fördel att vid svåra ärenden inom socialtjänsten, då personal åker ut, att vara en man och en kvinna. Detta berör vilka behov de anser att klienter har och vilka de vill möta från socialtjänsten. I den centrala krisledningsgruppen i kommunen är majoriteten män (kommundirektören, skolchefen och informationschefen är kvinnor), men socialchef A säger att det inte är något som de funderat på skulle vara ett problem.

Intressant i socialchef A:s resonemang är att han talar om ett ”underskott på män” när det gäller socialförvaltningen där majoriteten av de anställda är kvinnor, men att han inte talar om ”underskott på kvinnor” i kommunledningen där majoriteten är män.

I alla kommunledningarna gäller att de helt domineras av personer med etniskt svensk bakgrund. Men ett resonemang kring detta kommer inte upp när vi frågar om likheter och olikheter eller bakgrund i ledningsgrupperna, om vi inte direkt frågar om det. Vi frågade controller D som arbetar inom en mångkulturell stadsdel om bakgrunden hos de som är verksamma i krisledningsgruppen.

Elin:

Nu är den här stadsdelen ganska så blandad... en mångkulturell stadsdel. Syns det i er krisledningsgrupp eller har alla svensk bakgrund som arbetar med det?

Controller D:

Vi har nog bara svensk bakgrund som jobbar i det här ja, det är så. Men händer någonting som skulle innebära att vi behöver ta in en annan kulturkompetens eller någon annan kompetens, så äger stadsdelschefen den möjligheten och rätten att ta in vem han vill, tack vare att krisberedskapsplan är skriven så. I posom-gruppen har vi inte heller idag någon bemanning med någon

annan kulturkompetens. Utan det är från svenska kyrkan, räddningstjänsten, polisen, bostadsbolag, företag med mera, men där finns inte heller någon annan så att säga etnisk eller... Kompetens kanske det finns, men inte med den bakgrunden. Samma där att vi har goda kontakter vi kan knyta till oss, beroende på vad som händer. Och det är inte så att dom här träffas väldigt regelbundet men dom finns och dom är hela tiden uppdaterade. Och alla är medvetna om, någon gång om året så träffas posom-gruppen, stämmer av vad uppdraget är och eventuellt vilka nya medlemmar som tillkommit.

Controller D verkar först mena att "kulturkompetens" korresponderar med en särskild kulturell bakgrund, men senare skiljer han på kompetensen, som han anser att de har i den reguljära verksamheten, och personer med andra bakgrunder som de kan knyta till sig när det behövs. I denna stadsdel ses alltså "kulturkompetens" som av ett särskilt värde, men det har inte bedömts vara ett problem att medarbetarna i krisledningsgruppen bara har etniskt svensk bakgrund.

Betydelsen av "bakgrund" och "kompetens" verkar finnas närvarande i chefernas analyser av krisledningsgrupper i form av idéer kring fördelningen av män och kvinnor eller representationen av olika utbildningsbakgrunder. Däremot analyseras inte "svenskheten" i krisledningsgrupperna.

"Hårda" och "mjuka" förvaltninga

I en tidigare rapport³ belystes hur "hårda" respektive "mjuka" förvaltningar fick betydelse vid krisövningar i en kommun. I denna intervjustudie följer vi upp detta genom att undersöka vilka tankar nyckelpersoner inom krisledning har kring dessa benämningar. Intervjupersonerna talar om skillnader mellan förvaltningar men de flesta betonar också att samarbetet mellan förvaltningar fungerar väl. När det gäller uppdelningen mellan "hårda" och "mjuka" förvaltningar känner alla vi intervjuade igen denna och bekräftar att "hård" betecknar verksamheten i tekniska, stadsbyggnads-, och miljöförvaltningar och att "mjuk" betecknar verksamheten i de "människotäta" social-, utbildnings-, och kulturförvaltningarna. Däremot är det mycket olika hur intervjupersonerna förhåller sig till benämningarna. Med min fråga om vad de tänker kring uppdelningen "mjuka och hårda" hade vi syftet att få veta hur de förhöll sig till uppdelningen och karaktäriseringen av förvaltningar. Men frågan uppfattades av några som om den gällde de verkliga förhållandena inom verksamheterna, alltså om själva miljöerna är hårda eller mjuka, eller om huruvida män och kvinnor är hårda respektive mjuka i sina beteenden. Andra reflekterade kring olika aspekter av kategoriseringarna av verksamheterna: hur benämningarna görs och vilka effekter de får.

De flesta cheferna och informatörerna markerade att de inte själva gör en värderingsskillnad. En respons var också att benämningarna inte har någon betydelse och att ingen bryr sig om dem. Skolchef A talade om att kategoriseringen av verksamheterna måste bero på "föremålet för verksamheterna". Längre fram i sitt resonemang sa hon: "Alltså, tänker man ett steg längre så är dom hårda också till för människan. Så det är en väldigt enkel förenkling. Så frågan är om det fyller något syfte överhuvudtaget."

Mjuka respektive hårda förvaltningar beskrivs också som att de står för olika kompetenser och har alternerande synsätt. Skolchef B tar delvis avstånd från benämningarna men karaktäriserar förvaltningarna som olika på viktiga punkter. Denna olikhet framställs av henne som en tillgång i kommunens krishanteringsarbete.

³ Jenny Dahlgren & Lisbeth Lewander (2008) Projekt Genus och krishantering, Delrapport 2 De hårda förvaltningarna sitter till höger, de mjuka till vänster... - observationer från krisövningar någonstans i Sverige

Skolchef B:

Jo då kanske det är så att tekniska förvaltningarna tänker i byggnader, transporter och leveranser och apparatur, alltså aggregat, el och allt vad det nu kan vara. Och vi tänker kanske i omvärlden *om*. Alltså om dom som inte kan klara sig själva. Eller har folk mat för dagen? Vilka är det som kan tänkas inte kunna ta hand om sig själva i en situation av... ja vad det nu kan vara... snöstorm eller annat. Ingen kan komma dit, vi börjar direkt tänka på den enskilda medborgaren och andra börjar tänka "Hur löser vi dom tekniska detaljerna?" ... som reservström och vatten.

Skolchef B talar om hur skillnader mellan ansvarsområden i den ordinarie verksamheten har betydelse för hur man inom de olika förvaltningarna reagerar när kris uppstår. Detta lyfter hon fram som något som effektiviserar arbetet.

Socialchef B betonar att han inte tycker att "mjuk" och "hård" är relevanta beteckningar för verksamheterna. Socialförvaltningen är inte "mjuk" för att man där jobbar med människor och tekniska förvaltningen är inte hård för att de jobbar med vatten och avlopp. Socialchef B talar om "hårdheten" i den myndighetsutövning som är en central del i de "mjuka" förvaltningarnas arbete. En blandning av viljan att hjälpa människor och myndighetsutövning rymms i socialförvaltningars arbete. Socialchef B resonerar också kring att många som börjar arbeta som socialsekreterare vill "hjälpa världen" samtidigt som processen att formas in i yrkesrollen innebär just att utveckla förmågan att ta beslut, och då kan man inte vara en "mjukis". Vi frågade honom vad han trodde om konsekvenserna av indelningen av "mjuka" och "hårda" förvaltningar. Även om socialchef B ifrågasätter beteckningarna vill han inte fästa någon större betydelse vid bruket av dem. Däremot talar han om skillnaden i hur de olika förvaltningarna står i relation till makten. Han menar att de tekniska förvaltningarna har närmare till besluten i kommuners organisation än vad social- och skolförvaltningar har.

Att de tekniska förvaltningarna ligger närmare makten är också något som socialchef A talar om. Han säger att när fullmäktige sammanträder, då är det nästan bara "hårda" frågor man har uppe. När vi frågar mer om detta säger han att skälet till att det ser ut så i kommuner är att det är "gubbar som sitter där och bestämmer".

Det framkommer också i intervjuerna att vissa förvaltningar präglas av "kristänkande". Social- och skolförvaltningarnas verksamhet rymmer i sig en beredskap för kris. Eftersom så många människor är inblandade i verksamheten, både vad gäller vårdtagare och personal, ingår en beredskap för att förhållanden och förutsättningar snabbt kan ändras. För chefer inom de förvaltningar som benämns och kategoriseras som "mjuka" är alltså beredskap för och hantering av kris alldeles centralt för hur de arbetar.

Definitioner av "kris"

Nyckelpersonerna inom krisledning ger olika definitioner av "kris". Kris associeras både till händelser då räddningstjänst är inblandade och till svåra situationer som berör relationer mellan människor. Svaren måste ses i relation till att vi ställde frågan i samband med att vi talat om kommunalt krisledningsarbete. Flera av intervjupersonerna definierar kris som en extraordinär händelse som inbegriper stora delar av befolkningen i en kommun. Samhällets basfunktioner störs, oro skapas och risk för skador uppstår. "Kris" associeras också till att räddningstjänst är inkopplad. Man talar också om att "nått oväntat händer". Kommunchef B säger att det kan uppstå kris när något inträffar som avviker från den ordinarie situationen. Även om det nödvändigtvis inte måste bli kris så "går man in med lite kristänk".

Planeringsledare D planerar utbildningar och övningar för kommunens förvaltningar och kan betraktas som en nyckelperson i kommunens arbete med krishantering. I kommunen har det satsats mycket på krishantering, och planeringsledare D har arbetat med att utveckla krishanteringsorganisationen. Han har, precis som kommundirektör A, en yrkesbakgrund från försvarsmakten och skolförvaltning. Bland annat har han som anställd inom försvarsmakten haft tre internationella tjänstgöringar. I sitt arbete som rektor på en skola i ett mångkulturellt område i Sverige, fann han att insikter om förhållanden i länder där han tjänstgjort, var en

tillgång i mötet med elever från krigsdrabbade länder. Planeringsledare D definierar kris som ”en stor händelse som påverkar flera förvaltningar och som kräver ett snabbt agerande och samordning från flera håll.” Vidare säger planeringsledare D att kris kan vara allt från väderstörningar till organiserat våld och olyckor. För planeringsledare D måste man se krishantering i relation till samhällsutvecklingen, och han menar att de inom kommun D och de olika förvaltningarna och bolagen arbetar utifrån en stor medvetenhet kring riskerna som finns idag. Han talar om att samhället har genomgått en stor förändring de senaste 15 åren vad gäller risker. Samtidigt har medvetenheten om risker ökat. Han nämner klimatförändringarna som kan påverka energiförsörjningen, transporter av farligt gods, den organiserade brottsligheten och terroristhot.

Skol- och socialcheferna nämner flera exempel på kriser från sina egna verksamheter. Socialchef A beskriver ”kris” å ena sidan som ”en större allvarigare störning i verksamheten som leder till en personskada eller att lokaler förstörs”. Att inte få kontakt med vårdtagare på grund av avbrott i el-ledningar och telefontrafiken är ett annat exempel på när kris uppstår. Dessa aspekter av kris är tydligt kopplade till arbete som görs i formella krisledningsgrupper. Men socialchef A talar å andra sidan om att ”här är alltid kris”. Eftersom så många människor är inblandade i verksamheten, både vad gäller vårdtagare och personal, ingår en beredskap för att förhållanden och förutsättningar snabbt kan ändras. Socialförvaltningen hanterar ofta ärenden som granskas i media, vilket kommunchef A karaktäriserar som en slags kris. Likaså tar socialförvaltningen ibland emot samtal med frågor om ”varför de inte gjort nåt”. Kommunchef A beskriver också kommunens sparkrav som grunden till kris i verksamheten.

Skolchef A talar speciellt om individens upplevelse av kris och sätter detta i relation till förberedelser för krissituationer. Hon säger att hennes fokus är på enskilda personer och på enskilda enheter. Vidare gör hon kopplingen mellan hur en enskild person mår och vilka konsekvenser det kan få i form av våldshandlingar. Hon tar skolbräder som exempel. Detta är också något som diskuterats i krisledningsgruppen. Även när det gäller kollegor, talar hon om vikten av att vara uppmärksam på hur de mår och hur de hanterar sitt arbete. Beredskap måste finnas för att stötta personalen. När det gäller skolverksamheten handlar det alltså om, precis som i socialtjänsten, att hantera kriser både bland personal och bland de personer som verksamheten riktar sig till. Skolchef A talat alltså särskilt om individens förberedelse på kris:

Skolchef A:

Alltså kris uppstår ju skulle vi vilja säga, när vi inte förstår vad som händer. Det har jag inte tänkt på förrän nu, men på **nåt sätt är det ju när saker och ting händer som vi inte kan ta in, förstå, greppa**. Då hamnar vi ju i nån slags kris. Och det är ju vid en stor olycka. Då är det ju kris, därför att då vet inte vi riktigt hur ska vi hantera detta. Och det är därför som jag menar att det är förebyggandet av att, medvetenheten av att vi kan hamna i situationer där vi inte vet vad vi ska göra. Hur hanterar vi det? Så det är på nåt sätt, den förberedelsen och mentala förberedelsen ”att...” Och då är det ju så att vi vet också att vi agerar olika, vi reagerar olika på krissituationer. Och så vidare. Och att lära känna sig själv, hur reagerar jag och vad är det jag behöver tänka på i detta? Och sen att vi ändå är, att dom uppdrag vi har, att vi även har tänkt igenom hur hanterar jag mitt uppdrag när jag hamnar i kris? ⁴

Vi kan förstå detta resonemang om beredskap för och upplevelser av kris som att det berör både dem som ska hjälpa och dem som är utsatta. I en kris hamnar alla inblandade i en situation av stor osäkerhet. Vi kan vidare förstå detta resonemang som att krisberedskap just handlar om en beredskap på ”att inte veta vad som händer”.

Intervjupersonerna från skol- och socialförvaltningarna resonerar till stor del kring relationen mellan ”små och stora kriser” och kopplar samman krishanteringsarbete till enskilda människors behov och vad som sker i mötet mellan människor. Men även när man avgränsar definitionen av kris till extraordinära händelser som berör en stor del av befolkningen, har ”kriser” helt olika förlopp. Till exempel kräver giftutsläpp, stormar, bränder, naturkatastrofer utomlands eller en pandemi olika typer av insatser. Ibland uppstår eller förvärras en

⁴ Fetstilen markerar ord i citaten som vi vill betona.

kris av människors oro. För lite eller för mycket information kan skapa en kris. Efter en olycka där många omkommer bedriver kommunen arbete i flera år efter händelsen. Detta gäller till exempel också tsunamin i Sydostasien i december 2004, där svenska medborgare omkom.

Vi frågade intervjupersonerna om de tror att män och kvinnor drabbas av kriser på olika sätt. Några resonerade kring att man drabbas på olika sätt beroende på hur man lever sitt liv, medan andra gjorde skillnad på hur män och kvinnor reagerar. Socialchef A talade i sitt svar om hur män och kvinnor hanterar kris på olika sätt.

Elin:

Men det här med kvinnor och män, har du tankar om att män och kvinnor drabbas av kriser på olika sätt?

Socialchef A:

Ja det är klart dom gör. Det gör man ju definitivt. Jag vet inte om det är fördomar men jag tror att män har kanske lättare för att avskärma sig, möjligen. Alltså rent fysisk kris så har män också kanske lättare för att... det är ju därför dom flesta brandmän är män. Det är tungt. Sen i den här bearbetningsfasen då så tror jag att kvinnor kanske till och med kan vara bättre än män. Det vet jag inte. Det är inte vetenskapligt det jag säger nu, det hör du.

(skratt)

Socialchef A:

Det är bara mina egna funderingar. Därför är det viktigt att ha med både och. För vi är ju olika, män och kvinnor är olika. Och ofta är det jättebra att ha med både en man och en kvinna. Du såg ju när vi har, alltså familjerätt. När man träffar ett par som är i kris. Då är det ju jättebra om det är en manlig och en kvinnlig familjerätts... som träffar dom. För du har ändå olika värderingar. Det är så, och man ser på livet på lite olika sätt. Ibland på mycket olika sätt. Det som är viktigt för en man, kanske inte är lika viktigt för en kvinna. Kvinnor är mer relationsmässigt orienterade, män är mer, ja... prestation kanske.

Socialchef A kopplar i sitt svar samman fysisk styrka med den mentala förmågan att avskärma sig. Män är också mer inriktade på prestation. Styrkan hos kvinnor finns i fasen efter själva krisen när händelserna måste bearbetas mentalt. De är också relationsmässigt orienterade. Han betonar samtidigt att han inte vill presentera detta som vetenskapligt belagt, utan att det handlar om vad han själv tror. Han talar, liksom tidigare i intervjun, om att det är en fördel att socialtjänsten representeras av både män och kvinnor. Detta handlar också om att män och kvinnor hanterar situationer i arbetet på olika sätt.

Kriskommunikation

Att informera allmänheten om vad som pågår i kriser är en central del i arbetet. Inte bara informationscheferna, utan alla intervjupersonerna, betonar rollen som information och kommunikation har i krishanteringsarbetet.

För mycket eller för lite information kan förvärra en kris. Om felaktig information går ut kan det i sig skapa en kris hos kommunen. Många människor vänder sig dessutom till kommunen, oavsett om händelser ligger inom kommunens ansvarsområde eller inte. Kommunen ska inte bara förmedla information utan också förmedla en bild av att de har kontroll över situationen. I en kris är kommunikationen mellan olika förvaltningar central. Kommundirektör C talar om att man måste ha "gemensamma bilder" bland de olika aktörerna i kommunen. Han säger att de är många organisationer med "totalt olika kulturer som kommunicerar i en krissituation" och han talar om att man i "olika världar" hanterar arbetet på olika sätt, har olika vanor och rutiner och använder sig av olika termer.

När det gäller förmedlingen av krisinformation kan vi se att man i kommuner arbetar efter, eller lyfter fram, olika principer som viktiga. En princip som framkommer är att informationskällorna ska vara desamma för de anställda inom kommunen som för allmänheten. En annan princip är att krisledningen är särskilt sparsam med information som går ut till allmänheten. Fokus är då på vilka effekterna kan bli av informationen. Båda principerna kan sägas handla om att uppnå största möjliga tydlighet. Kommunernas webbplatser är navet för informationen i alla kommunerna. Dit ska alla kunna gå och vara säkra på att det får rätt information – både kommuninvånare och anställda. I den största kommunen talar informationschef D om att de nu inom kommunen planerar att använda sig mer av sociala medier.

Informationschefer B och C talar om hur arbetet med kriskommunikation i kommuner förändrats och utvecklats. "Kriskommunikation" har nästan blivit en profession i sig, enligt informationschef B. Både informationschef B och C talar också om ett "före och efter", och de ser båda en ökning av arbetet med krisinformation till allmänheten. Informationschef B talar om millennieskiftet i det här sammanhanget; han menar att i och med förberedelser och allmänhetens oro krävdes mycket information. Man skulle ju naturligtvis kunna säga att informationen i sig skapade oro. Oron visade ju sig vara obefogad och stora datorhaveri inträffade inte. Informationschef C resonerar kring hur krisberedskapsarbetet har förändrats i och med kalla krigets slut. Nu gäller mer beredskap för olyckor och naturkatastrofer än för krig.

Målgruppstänkande är något som just informationscheferna lyfter fram som centralt i arbetet med information. "Vem är det som ska förstå informationen?" är alltså frågan. Informationen är på svenska i alla kommunerna. Den allmänna informationen utformas med en "normalbegåvad person som har svenska som modersmål ska förstå" eller med "svensk gymnasieelev" i åtanke.

Tolkar används i alla kommunerna när man bedömer att behovet finns. Men i kommun D, som har störst andel invånare med annat modersmål än svenska, har man utarbetat en policy om att informationen från kommunen i första hand ska vara på svenska. Utifrån erfarenheter har man sett att översättning av krisinformation till olika språk i akuta krissituationer har skapat mer missförstånd än vad det gett information. I denna kommun satsar man på utveckla kontakter med boende i områden där andra modersmål än svenska talas av invånarna. Kommunen har kontakt med föreningar i områdena samt fastighetsägare för att föra ut informationen. Informationschef D talar också om samverkan med muslimska nätverk för informationsspridning och förberedelser för krishanteringsarbete. När det gäller vilka språk som ska användas ser informationschef D olika faser. Det är i akuta situationer som informationen ges på svenska. Men i förebyggande arbete liksom i efterkrisarbete, där lokala föreningar och tolkar är centrala aktörer, kommuniceras information på många olika språk.

En intressant skillnad som framträder i intervjuerna är den som gäller i vilken utsträckning krisinformation ska översättas till olika språk. I kommun A och C betonar cheferna att det är av stor vikt att föra ut information på internet och radio på olika språk. Detta är alltså ett annat synsätt än det som man arbetar efter i kommun D. Kommundirektör A talar om att information på svenska inte räcker. Översättningar är nödvändiga om man vill att alla ska förstå och veta vad de ska göra. Informationschef C har identifierat vilka språk som information behöver översättas till i kommun C. Det gäller de språk som talas av dem som invandrar eller som kommer tillfälligt till kommunen för att arbeta. Kommun C tar emot väldigt få flyktingar. Informationschef C berättar att hon har "inventerat lite grann vilka språkkunskaper folk har runtomkring" henne och en lista över dessa personer finns i krisledningspärmen. Dessa personer ska använda sina språkkunskaper för information i kriser. I kommun B talar cheferna om det behov som finns för översättningar och tolkar för de ensamkommande flyktingbarn som kommunen tar emot och också för de turister och sommargäster som inte förstår svenska. På internet läggs krisinformationen ut på engelska och tyska.

Genomgående talar intervjupersonerna om betydelsen av tydlighet när det gäller kommunikation. Strategierna för att uppnå tydlighet och effektiv kommunikation skiljer sig dock åt. Det handlar om vilka kanaler man

använder, i vilken utsträckning man skiljer på vilken information som förs fram genom respektive kanal och det handlar om vilken betydelse man ger översättningar till olika språk.

Slutsatser

Hur brett ska "kris" förstås? Kan krisledningsarbetet utvecklas genom bredare förståelser av kris? Krisarbetet i kommuner handlar inte bara om att en olycka inträffar, t ex stormar, översvämningar, giftutsläpp; det handlar också om händelser som drabbar enskilda individer och som sedan får konsekvenser för många människor i kommunen. Skol- och socialförvaltningar arbetar med denna typ av kriser. Det handlar om att se kopplingen mellan psykosociala relationer och kriser som får konsekvenser för fler personer. Skol- och socialförvaltningarna vars verksamheter involverar så många människor präglas också av ett visst "kristänkande" och ständig beredskap på att förutsättningar och förhållande ska ändras. De som leder dessa verksamheter tycks också ha breda definitioner av "kris". Relationer mellan människor framträder som centralt för hur de verksamma inom dessa förvaltningar ser på kris.

Det framkommer att nya idéer och rutiner kring kommunal krisberedskap och kriskommunikation har varit nödvändiga att utveckla. Just vilka risker för samhället som är större nu än för 15 år sedan har betydelse. Klimatförändringar och organiserad brottslighet är exempel. Nya strategier för krisinformation är nödvändiga när en stor del av invånarna har begränsade kunskaper i svenska. Internet bereder ju naturligtvis stora möjligheter för informationsspridning till kommuninvånare. *Hur* informationen ska utformas på kommunens webbsidor är av stor betydelse.

Att relationerna mellan professioner och mellan förvaltningar kan ha betydelse framkommer också. Förvaltningar och professioner som har en stor andel kvinnor förstås inte som "militäriska" eller "hårda". Kommunikation och omvårdnad framträder mer när det gäller de områden som domineras av kvinnor. En intressant fråga är naturligtvis om beteckningarna "hårda" och "mjuka" för förvaltningar står för "manligt" respektive "kvinnligt". Samtidigt kan vi se hur just idén om att t ex socialomsorgen skulle vara en "mjuk" verksamhet ifrågasätts. Verksamheten präglas av myndighetsutövning och kontroversiella beslut. En "hårdhet" är nödvändig för de verksamma inom socialförvaltningarna. De egenskaper som ofta alltså associeras med män och med krisledning är centrala och nödvändiga inom de verksamheter som associeras med kvinnor och "mjuka" värden.

Att vara tydlig lyfts fram som en avgörande egenskap hos dem som leder krishanteringsarbetet. Men vem är tydlig? Ibland kopplas tydlighet till det "militäriska" och att ta beslut. Ett intressant exempel är den kommundirektör som är kvinna och som omtalas som just "tydlig". Denna egenskap hos henne kopplas till att hon "lika gärna skulle kunna varit en man". På detta sätt kodas tydlighet som manligt. I intervjupersonernas resonemang kring bra ledarskap betonas också vikten av samverkan och kommunikation.

Genomgående syns i intervjuerna en vilja att inte göra en för stor sak av andelen män och kvinnor i krisledningsgrupperna, men detta är ändå en fråga som verkar vara lätt för intervjupersonerna att tala om. Frågor kring kön framstår som aktuella och närvarande för flera av dem. Man funderar kring mäns och kvinnors eventuellt olika erfarenheter och egenskaper som har betydelse för arbetet i förvaltningsledning och krishanteringsarbetet. Det är till viss del en essentialistisk förståelse av kön som framträder. Mina frågor kring män och kvinnor bemöts ofta med resonemang kring mäns och kvinnors inneboende olikheter. Kön som en maktrelation, där olikheter är konsekvenser av just könsmonster får då mindre utrymme. Ibland framstår resonemangen kring kön som motsägelsefulla. Man talar om vikten av en blandning av män och kvinnor samtidigt som man också vill betona att kön inte har någon betydelse.

Andelen personer med svensk bakgrund respektive invandrarbakgrund verkar inte vara lika uppenbar att resonera kring som andelen män och kvinnor. Har man inte bra begrepp för detta? Inom kommuner har man börjat tänka kring hur muslimska föreningar måste vara med i POSOM, och muslimska nätverk kallas in för

att bidra med kompetens vad gäller religion och språk. Krisledningsgrupperna domineras dock av etniska svenskar. Vi måste ställa frågor kring vilken betydelse det har att ingen i krisledningen har invandrarbakgrund. Ett exempel som gavs i intervjuerna kring varför det är viktigt för kommunen att utveckla krishanteringsarbetet tillsammans med muslimska nätverk är att relationen mellan män och kvinnor har en särskild betydelse för muslimer. Detta resonemang utgår ifrån en idé om vad som utmärker "icke-svenskar". Det kan finnas en risk att ogrundade uppfattningar kring vad "dom andra" behöver och inte behöver får stort genomslag när "kulturkompetens" ska tas in vid särskilda tillfällen, i stället för att olika perspektiv vad gäller språk och sociala omständigheter och förhållanden ingår i krisledningsgrupperna. Vidare frågor kring mångfald inom krisledningen kan ställas.

BILAGA

Förteckning över intervjupersoner

De fyra kommunerna skiljer sig åt i organisationen av förvaltningarna. En av kommunerna har kommunchef och tre har kommundirektör (varav jag intervjuat två). Den högsta informationsansvariga benämns olika i kommunerna. I denna rapport använder jag ”informationschef” för samtliga av dem. Likaså har jag valt att använda ”socialchef” för cheferna för socialomsorgsförvaltningar och ”skolchef” för chefer för barn- och utbildningsförvaltningar.

Kommun A

Kommundirektör A

Kvinna

Har varit på sin nuvarande post i ett år.

Socialchef A

Man

Har varit på sin nuvarande post i ett år.

Skolchef A

Kvinna

Har varit på sin nuvarande post i två år.

Informationschef A

Kvinna

Har varit på sin nuvarande post i ett halvår.

Kommun B

Kommunchef B

Kvinna

Har varit på sin nuvarande sin post i 13 år.

Socialchef B

Man

Har varit på nuvarande sin post i tre månader.

Skolchef B

Kvinna

Har varit på sin nuvarande post i två månader.

Informationschef B

Man

Har varit på sin nuvarande post i 13 år.

Kommun C

Kommundirektör C

Man

Har varit på sin nuvarande post i 12 år.

Socialchef C

Kvinna

Har varit på sin nuvarande post i sex år.

Utvecklingsledare inom skolförvaltning C

Man

Har varit på sin nuvarande post i fem år.

Informationschef C

Kvinna

Har varit på sin nuvarande post i åtta år.

Kommun D

Skolchef D

Man

Har varit på sin nuvarande post i två år.

Informationschef D

Man

Har varit på sin nuvarande post i åtta år.

Planeringsledare D, kris och beredskap

Man

Har varit på sin nuvarande post i fem år.

Verksamhetscontroller D

Man

Har varit på sin nuvarande post i ett år.

Projekt Konstruktioner av kön i krishanteringssystem
Myndigheten för samhällsskydd och beredskap
Delrapport 5
2010 -12 - 01

ATT RAPPORTERA OM KOMMUNAL KRISHANTERING – MAKT, KÖN OCH HIERARKIER SOM TYSTA OMRÅDE

Jenny Dahlgren & Lisbeth Lewander
Institutionen för kulturvetenskaper

INTRODUKTION

Inledning

Denna rapport tar sin utgångspunkt i tre rapporter från Räddningsverket; *Stora olyckor – Snöovädet i Götaland och sydöstra Svealand november 1995*, *Brandkatastrofen i Göteborg 98-10-29* samt *Översvämningarna sommaren 2000 södra Norrland*. Syftet med analysen är att undersöka hur kön förhåller sig till de beskrivningar av händelseförlopp och organisatoriskt arbete dessa rapporter innehåller. Grundat i en förståelse av organisationer som könade och könande samt språket som betydelsefullt i olika typer av maktordningar där kön är en komponent, analyserar vi de framställningar av organisationerna och deras handlingar som rör främst värderingar, normer och värden, för att undersöka om och hur kön har betydelse i dessa texter.

Kommunal krishantering involverar aktörer och beslutsfattare på såväl olika nivåer som i skilda delar av den kommunala organisationen. Det övergripande syftet är att skydda medborgarna från olyckor och att minimera de samhällseliga riskerna medborgarna utsätts för. När en kris väl har inträffat är det kommunens ansvar att organisera en insats för att minimera skador på såväl medborgare som infrastruktur och andra samhällsnyttiga värden. Ur ett medborgar- eller invånarperspektiv har kön betydelse för hur kommunen organiserar sina insatser vid en kris. Kvinnor och män som drabbas av kriser eller katastrofer blir ofta bemötta utifrån föreställningar om kön, och forskning pekar på att riskuppfattningen hos kvinnor och män skiljer sig åt (Boholm, 1998, Gustafsson, 1998). Kön har också betydelse för hur organisationer arbetar och ser ut, de är strukturerade kring över- och underordning och kvinnor i en organisation har mindre makt och inflytande över de beslut som fattas (Acker, 1990, Alvesson & Billing, 1999). Kring genus och krishantering och –organisation saknas i stort nationell forskning. Vad en internationell utblick ger vid handen är en bild av de förment könsneutrala organisationernas arbetssätt får könsdifferentierade konsekvenser (Dahlgren & Lewander, 2007). Forskning rörande hur genus fungerar som organiserande princip inom krishantering saknas dock till stora delar.

Forskningsfältet ”kön och krishantering” kan sägas röra sig mellan tre paradigmer. Dels handlar det om kommunal organisation och kön, dels om kön, risk och kris och slutligen om kris och organisering. I ”Genusdimensioner i svensk kommunal planering och krishantering. En forskningsöversikt” (Dahl & Henriksson, 2010) beskrivs kvinnors särart som konstituerande för hur frågan om kön har hanterats i forskning om kommunal planering. Kvinnors erfarenheter och perspektiv har varit i fokus, och män förekommer mycket sällan. Det är också här tydligt att fokus har legat på den könade medborgaren och inte på den kommunala organisationen. I forskning om kön, risk och kris framträder kön som en demografisk variabel snarare än som socialt och kulturellt konstruerat (Enarson & Meyreles, 2004). Det handlar framförallt om drabbade kvinnors erfarenheter av kris, samt om de könade konsekvenser organisering av krisarbete har för kvinnor och i viss mån även män. Hur krisarbete organiseras utifrån kön tar Per Folkesson upp i sin avhandling ”Katastrofer och män” (2005) där han beskriver hur såväl informella som institutionaliserade nätverk av män formas över tid och i akuta situationer, och vad det har för betydelse för katastroferna i sig. Han menar att män söker sig till varandra under osäkra förhållanden, och att detta bland annat bidrar till en exkludering av kvinnor i krisorganisering. Vid upptrappad osäkerhet ökar också graden av militarisering i de kontakter och aktiviteter som sker mellan civila och militära organisationer, och här är det män som är huvudaktörerna. I ”Organisering kring hot och risk” (Czarniawska, 2007) beskrivs hur det att studera katastrofens förlopp och organiserandet runt detta förlopp har kunnat ge annan kunskap än att studera vad som händer efter en katastrof. Det sociotekniska samspelet som leder fram till en olycka är viktigt att studera, både för att kunna förstå hur människor agerar och reagerar i relation till de tekniska eller fysiska aspekterna av organisationen och för att kunna avgöra vilka risker som uppstår när och var. I detta blir det också avgörande hur tillfälliga organisationer uppstår i en krissituation, eftersom det visar på organisationens kultur och vad som prioriteras när en samling aktörer organiserar sig informellt. De informella nätverken som uppstår i tillfälliga organisationer, eller i organisationer som hanterar akuta situationer bär könade

komponenter, som Folkesson visat (2005), varför forskning om genus och krisorganisation är relevant för att få kunskap om kommunal krishantering.

Utifrån teorier om kön och organisation behandlar denna rapport tre rapporter om kommunal krishantering. Kön som organiserande princip (Acker, 1990) och som viktig dimension i organisationers praktik (Alvesson & Billing, 1999) är av central betydelse för förståelsen av krishanteringsorganisationen, och också det denna rapport fokuserar på. Det övergripande syftet är att frilägga vilken betydelse kön skulle kunna ha för och i den kommunala organisationen i en faktisk krissituation, och diskutera hur kunskap om detta kan vara relevant för krisorganisationen.

Denna rapport inleds med ett teoretiskt avsnitt och en beskrivning av metoden samt det material vi valt att analysera. Därefter följer genomgång och analys av de tre rapporterna och slutligen en kort diskussion med förslag på vidare forskning.

Teori, metod, material och avgränsning

Syftet med föreliggande rapport är alltså att utifrån tre rapporter om krishantering som involverar kommunala aktörer förstå vilken betydelse kön har när man beskriver detta arbete. Rapporterna som här analyseras är framställda av MSB, och innehåller händelseförlopp kring insatserna, beskrivningar av samverkan mellan olika kommunala och regionala aktörer och hur enskilda kommuner organiserade sina insatser. Genom närläsning och innehållsanalys av dessa dokument vill vi lyfta fram just *beskrivningar av krisarbete*, eftersom dessa beskrivningar i sig är med och skapar den organisatoriska logiken (Acker, 1992), och kan visa på om och/eller hur kön är medskapare i detta.

Att titta på beskrivningar av händelseförlopp och krisorganisationers agerande innebär i denna rapport att framförallt fokusera på vilka värden som framställs som viktiga, vilka prioriteringar som görs eller förväntas göras, vilka intresseområden som bevakas samt säga något om organisatoriska ideal. Vi väljer i denna rapport att ta avstamp i den diskursanalytiska tradition som intresserar sig för kampen om definitionerna, därför att beskrivningarna uttrycker värden och värderingar som innesluts i den organisatoriska logik Acker talar om. Hon menar att skriftligt material rörande organisationer som tex arbetsbeskrivningar, direktiv och utvärderingar är en central komponent i organisationskulturen, som samverkar med andra processer för att skapa en könad logik. I denna rapport använder vi alltså beskrivningar av organisationers arbete i akuta kriser för att belysa betydelsen av kön som en komponent i organisationerna.

Materialet består av tre rapporter utgivna av Räddningsverket; *Stora olyckor – Snöovädret i Götaland och sydöstra Svealand november 1995*, *Brandkatastrofen i Göteborg 98-10-29* samt *Översvämningarna sommaren 2000 södra Norrland*. Alla dessa tre kriser innebar gränsöverskridande organisatoriskt arbete i termer av att man från angränsande kommuner antingen bad om assistans eller att hela regioner redan från början var inblandade på grund av krisens art, vilket varit ett kriterium i urvalet av vilka rapporter som skulle analyseras. Både *Brandkatastrofen i Göteborg* och *Översvämningarna sommaren 2000* är observatörsrapporter, men alla tre rapporterna innehåller – förutom beskrivningar av själva händelseförloppet – också förslag på åtgärder och förbättringar samt i viss mån även en analys av hur krisen kunde uppstå och vad som hade kunnat göras för att begränsa dess verkningar.

Vi vill poängtera att vi inte gör en jämförelse mellan de olika rapporterna, utan betraktar dem som ett gemensamt uttryck, med variationer, för hur man beskriver ageranden från krisorganisationers sida.

ANALYS

Stora olyckor – Snöovädret i Götaland och sydöstra Svealand november 1995

Både Götaland och delar av Svealand drabbades i november 1995 av stora mängder snö på mycket kort tid i kombination med hårda vindar. Detta försvårade i hög grad framkomlighet på vägar, kollektivtrafik samt även el- och teleförsörjning, vilket i sin tur medförde störningar i viktiga samhällsfunktioner, inte bara gällande infrastrukturen utan även olika kommunala och regionala verksamheter såsom barnomsorg, hemtjänst och sjukvård. SMHI utfärdade varningarna, och Länsstyrelserna inledde arbetet i samarbete med kommunernas katastrofledningsgrupper. Kommunerna i sin tur samordnades kring kommunledning, polis, vägverket, räddningstjänst, renhållningsverk, militär och andra för varje kommun berörda parter, som tex el- och telefonleverantörer.

Rapporten *Stora olyckor – snöovädret i Götaland och sydöstra Svealand november 1995* fokuserar på hur samverkan mellan de olika parterna sett ut, vilka parter dessa varit i varje kommun och hur dessa parter i viss mån uppfattat såväl samarbete med andra delar av krisorganisationen som det interna arbetet.

Det man framförallt framhåller i sina beskrivningar av organisationens arbete, är hur viktiga de kommunala ledningsgrupperna är, att en ”samlad ledningsgrupp” är mycket bra för krisledningen och att de nätverk som finns mellan organisationerna bidrar till ett bra informationsflöde mellan krisorganisationens delar. Fokus på de tekniska aspekterna av krisorganisationens arbete är påtaglig, och när man talar om kommunikationsproblem avser man störningar i de tekniska kommunikationsmedlen. De värden som förmedlas kring detta i rapporten är att en stark och samlad ledningsgrupp med ett gott nätverk gynnar krisorganisationen i förhållande till krisen. Vad man inte tar upp är hur könsfördelningen ser ut i krisledningen eller i de nätverk man hänvisar till. Tidigare forskning visar att kvinnor är underrepresenterade i ledningar generellt, och i förvaltningar av de slag som blir aktuella vid en kris av ovanstående art är vanligen de tekniskt orienterade som ofta domineras av män. Att kvinnor som ledare blir ifrågasatta av män underställda i organisationen är också vanligt, vilket skulle kunna bidra till andra typer av kommunikationsproblem än de av teknisk art.

I rapporten framgår det att både behovet och nyttjandet av militära resurser var stort. Detta beskrivs som ”mycket värdefullt”, ”ett ovärderligt stöd”, och ”helt avgörande” för hjälpinsatserna. Man använde sig främst av bandvagnar för framkomligheten, men militären assisterade även på annat sätt, främst med transporter. På ett ställe i rapporten skriver man att ”samverkan och samordning mellan civila och militära myndigheter fungerade bra, men kan sannolikt bli bättre med en annan struktur på verksamheten”. Vad man inte beskriver är vad som inte fungerat, eller hur man velat att samordningen skulle se ut istället. Detta är intressant i sammanhanget eftersom det är enda stället i rapporten som den militära medverkan får något som liknar kritik. Den civila apparaten och den militära är under normala omständigheter ganska olika varandra till uppbyggnad och arbetssätt. Vad som händer under en kris är att den civila närmar sig den militära, både i beslutsgång och i hur man benämner organisationen med ord som ”stab”, ”kod röd”, ”skarpt läge” osv. Detta militariserande av den civila organisationen innebär samtidigt en maskulinisering av densamma, det militära språket är ett manligt språk (Alvesson & Billing, 2009). Vad detta har för betydelse för samverkan mellan den civila och den militära organisationen borde lyftas, eftersom språket har en central roll i organisationers utveckling av specifika kulturer och därmed också maktordningar.

Under snöovädrets framfart hölls presskonferens där bland annat Räddningschef i beredskap (RIB) deltog. Om detta skrivs följande i rapporten: ”En reporter frågade om vilket lagrum räddningstjänsten stödde sig på när det gällde beslutet om att folk skulle stanna hemma. Svaret från RIB var att man inte utnyttjade något lagrum. Det är inte räddningstjänst och vi låter i övrigt det sunda förnuftet leda oss.” Här litar man alltså till medborgarnas omdömesförmåga, och vill inte gå in och styra och man hänvisar till deras ”sunda förnuft”, till någon slags rationalitet. Detta lämnas i rapporten helt okommenterat, vilket framstår som anmärkningsvärt då

man på andra ställen beskriver medborgarna som inte lika rationella då de ringde SOS för att få tillgång till mer allmän information om läget. Detta beskrivs i texten som ”oseriösa samtal”. På flera ställen skriver man också i rapporten att fungerande information är viktigt för att invånarna skall känna sig trygga. Informationen hade gått ut via både radio och tv, vilket torde göra att de flesta invånare hade möjlighet att nå av informationen. Trots detta beskrivs informationsfunktionen som bristfällig i relation till invånarna, med ett antagande om att invånare känner sig trygga av information. Hur kvinnor och män tar till sig information, vilken tillgång de har till olika informationskanaler samt i hur stor utsträckning de känner sig tryggare av god information är en fråga som inte tas upp. På det sätt som det framställs i rapporten, står detta sunda förnuft som medborgarna förväntas använda sig av, i någon form av konflikt med den känsla av otrygghet som medborgarna förknippas med. De förväntas agera rationellt, men agerar efter känsla.

Generellt i rapporten ingår inte kön alls. Vare sig som demografisk variabel eller som ett problematiserat område i krisorganisationen. Varken när det gäller samverkan mellan olika krisaktörer eller inom en organisation framträder kön som ett relevant område, utan de värden som diskuteras är främst av teknisk art, oavsett om det handlar om kriskommunikation eller prioriterade områden.

Brandkatastrofen i Göteborg 98-10-29

Natten till den 30 oktober 1998 utbröt kraftig brand i Makedoniska föreningens lokaler vid Backaplan i Göteborg där uppskattningsvis runt 300 ungdomar samlats för fest. En första styrka från Räddningstjänsten var på plats efter bara några minuter, då hade polisbil redan anlänt till platsen. Insatsen blev snabbt ett stort pådrag med brandbilar från flera olika stationer och Göteborgs katastrofsamordningsgrupp sammankallades en timme efter att första larmet inkommit till SOS Alarm. På brandplatsen arbetade personal från räddningstjänst, polis och ambulanssjukvård med först och främst livräddande insatser i form av att få ut så många ungdomar som möjligt ur byggnaden. Utöver detta arbetade räddningstjänsten med släckningsarbete i andra hand, medan polisens uppgift bestod i avspärning och att bistå räddningspersonal och ambulanspersonal i sina arbetsuppgifter samt att ordna med uppsamlingsplatser man efter tag lyckas få till stånd för skadade och omkomna. Polisen arbetade också med att identifiera och registrera skadade och omkomna. Ambulanssjukvården tog hand om skadade och ordnade med transport till de olika sjukhusen. Förhöjd beredskap initierades redan efter en dryg halvtimme inom Räddningstjänsten, och kommunens ledning hölls informerade kontinuerligt. Vid tidpunkten för katastrofsamordningsgruppens inkallelse, var redan flera aktörer inom kommunen informerade, och en dryg halvtimme senare även regeringen. Två timmar efter larmet till SOS inkommit, transporterades den sista skadade från brandplatsen till sjukhus. Branden var vid det här laget under kontroll, och ca 30 döda bars slutligen ut ur lokalerna. Över 200 personer skadades och 63 personer dog.

Vad som framträder tydligt i rapporten *Brandkatastrofen i Göteborg 98-10-29* är diskrepansen i beskrivningarna av offer och personal. Offren, ungdomar mellan 12 och 20 år, beskrivs som irrationella, de agerar i affekt vare sig det är till situationens fördel eller nackdel. Man beskriver offrens känslor, de får panik, de är förtvivlade, de krävde personalens uppmärksamhet så till den grad att personalen hade svårt att utföra sina arbetsuppgifter (se även Bäck Wiklund, 2002 och Peterson, 2006). De bidrar genom detta irrationella beteende också till det stora antalet dödsoffer: ”Om alla (offer, våranm) hade behållit lugnet och samarbetat *på normalt sätt* (min kursivering) hade dödssiffran varit betydligt lägre”. Att samarbeta ”på normalt” sätt i denna kaotiska situation antyder ett samarbete som bygger på rationalitet och frånvaron av känslor, där själva samarbetet skulle stå i fokus på det sätt det förväntas göra bland personalen. I denna beskrivning framstår personalen som känslolösa i betydelsen att de inte låter sina känslor styra sitt agerande. De beskrivs som kunniga och väl övade, och agerar ”rätt” i det akuta läget. Deras första prioritering gäller livräddande insatser, och det är också vad de följer, ett rationellt fattat beslut som ger vissa konsekvenser. Efter avslutad insats ges tillfälle till eftersnack bland de olika kårerna, som i huvudsak berörde tekniska aspekter runt insatsen. Först senare erbjuds debriefing, men i rapporten omtalas inte vad dessa gav eller vad de innehöll. Detta gör att dikotomin mellan förnuft och känsla framställs ännu tydligare, och att det finns en hierarki mellan dessa där rationaliteten

är överordnad känslan. Att på detta sätt frånse känslor hos personalen innebär att skriva ut känslor ur den organisatoriska praktiken, och att understryka rationalitet som ett värde värt att befästas.

Att hålla isär dessa båda uttryck och överordna den ena, samt att definiera rationaliteten på ett sätt som gör att den utesluter känslan, menar jag är en del i den organisatoriskt könade logiken. Normen för samarbete är i detta rationalitet på just det specifika sätt som personalen uppvisar, och hänger tätt samman med uppfattningar av hur män kommer till uttryck och agerar. Dikotomin och hierarkin mellan stereotypt manligt och stereotypt kvinnligt uppvisar samma kvaliteter, och förstärker bilden av räddningstjänstarbete som något som lämpar sig väl för män. Att sådana normer framställs som oproblematiska innebär också att det dels saknas en förståelse av hur inarbetade föreställningar om kön är i organisationer, och samtidigt hur komplexa och dubbeltydiga känslomässiga uttryck kan vara.

Översvämningarna sommaren 2000

Sommaren 2000 drabbades delar av södra Norrland av omfattande översvämningar. De första larmen inkom till SOS i mitten av juli, och regnet höll i sig i 4 veckor. Stora delar av infrastrukturen i området drabbades av omfattande skador på både vägar, broar och järnvägar. Byggnader fylldes med vatten, och boende fick evakueras. Flera personer blev dessutom isolerade av vattenmängderna. Under de fyra veckor regnet höll i sig engagerade sig stora delar av samhället för att motverka skadorna och för att återbygga vad som blivit förstört. Det massmediala trycket var dessutom stort och en påfrestning för de drabbade kommunerna.

Denna rapport är ett utmärkt exempel på förment könsneutral text. Människorna är knappt synliga, inte ens den breda allmänheten som ändå tillskrivs en allmänt hjälpsam och engagerande attityd. Vad vi särskilt noterat är att rapporten, ca 40 sidor, många gånger ändå nämner hur beslutsfattare och centrala personer i räddningsarbetet är beroende av personliga kontakter för att arbetet ska fungera på ett bra sätt. Bakom denna typ av yttranden föreslår vi att det finns relationer av genusrelevant slag.

DISKUSSION

Utifrån analyserna av dessa rapporter – som inte är avsedda att ge någon generell uppfattning om hur rapporter är skrivna, utan visa på luckor, glapp och möjligheter – vill vi ge några kommentarer kring hur kön och organisation relaterar till varandra och hur man skulle kunna arbeta vidare med dessa frågor.

Det finns i rapporterna starkt framträdande föreställningar kring offer, medborgare/allmänhet och krisledning och *vad* som gynnar ett effektivt krisarbete. Hur man beskriver dessa kategorier bidrar till skapandet av den krisorganisation som ska ta sig an och aktivt arbeta med dessa kategorier. Det innebär också att dessa beskrivningar är en plats där en förändring av föreställningar kring dessa kategorier är möjlig.

Föreställningen om medborgaren som irrationell, nyckfull och beroende av styrning är en sådan föreställning, som korrelerar med föreställningar om kvinnor, unga och gamla (se även Lewander & Dahlgren, 2008). I rapporterna behöver medborgaren ”åtgärdas” i termer av att styras bort från det viktiga arbete. Räddningstjänsten bedriver i krissituationen, som t.ex. hänvisas till korrekt information, hållas undan från olycksplatser o.s.v. Offer beskrivs på liknande sätt, med fler tillskrivna känslor uttryckta i texten, känslor som förhindrar krisarbetet och som bidrar till att de inte beter sig på ett ”normalt” sätt. Att på detta sätt inte bara beskriva normer utan också understödja dem menar jag är vanskligt i förhållande till relationen mellan rationalitet och känsla, eftersom det skapar en hierarki som står i direkt relation till uppfattningar om ”manligt” och ”kvinnligt”. Att bryta ner dessa föreställningar och att försöka lyfta frågan om känslans plats hos dem som operativt och strategiskt arbetar med krisorganisation menar jag skulle gynna både organisationen som sådan, och det faktiska krisarbete denna organisation utför.

LITTERATURFÖRTECKNING

Acker, Joan (1990) Hierarchies, jobs, bodies: : A Theory of Gendered Organizations, *Gender & Society* 1990 4: 139

Acker, Joan (1992) "Gendering organisation theory", i A.J. Mill and P. Tancred (Eds.), *Gendering Organisational Analysis* (Newbury Park, CA: Sage)

Alvesson, Mats & Billing, Yvonne (1999), *Kön och organisation*, Lund: Studentlitteratur

Alvesson, Mats & Billing, Yvonne (2009) *Understanding gender and organizations*, Sage publications

Boholm, Åsa, (1998) Comparative studies of risk perception: a review of twenty years of research, *Journal of Risk Research* 1 (2), 135–163

Bäck-Wiklund, Margareta, Johansson, Thomas & Sernhede, Ove (2002). *Branden, rättegångarna och staden Göteborg*. Göteborg University

Czarniawska, Barbara (2007): *Organisering kring hot och risk*. Lund: Studentlitteratur

Dahl, Emmy & Henriksson, Malin (2010) *Genusdimensioner i svensk kommunal planering och krishantering. En forskningsöversikt. VII rapport 677*: Linköping

Dahlgren, Jenny & Lewander, Lisbeth (2007): *Genus och krishantering - en kunskapsöversikt. Delrapport 1 i projektet Genus och Krishantering*: Räddningsverket

Enarson, Elaine and Meyreles, Lourdes (2004), *International Perspectives on Gender and Disaster: Differences and Possibilities*, *International Journal of Sociology and Social Policy*, 24 (10-11), 49.

Folkesson, Per (2005): *Katastrofer och män. Explorativa undersökningar av ett komplext förhållande*, Diss. Nr 2005:7, Skriftserien, Institutionen för socialt arbete, Göteborgs universitet.

Gustafson, P.E. (1998) Gender differences in risk perception: Theoretical and methodological perspectives, *Risk Analysis*, 18(6):805-811, Dec.

Lewander, L & Dahlgren, J 2008: *Kommunala styrdokument – ett genusperspektiv. Delrapport 3 i projektet Genus och krishantering*. Räddningsverket.

Peterson, Abby (2006). *Att minnas saknad och dela sorg: Brandkatastrofen I Göteborg I ett kollektivt minnesperspektiv* [Elektronisk resurs]. Göteborg University
Tillgänglig på Internet: <http://hdl.handle.net/2077/279>