

INFORMATIONSBEREDSKAP FÖR 2000-TALETS KRISER

En studie om lokala myndigheters planering

*Mia Dahlström
Bertil Flodin*

***Utgiven av
Styrelsen för psykologiskt försvar
ISSN 1401-2537
Omslagsfoto: Kalle Eriksson
Stockholm, februari 1998***

INNEHÅLL

| | |
|---|-----------|
| FÖRORD | 4 |
| INLEDNING | 5 |
| NYA KRISER STÄLLER NYA KRAV | 6 |
| ETT FÖRÄNDRAT MEDIELANDSKAP | 9 |
| KRISKOMMUNIKATIONENS PROBLEMOMRÅDEN | 15 |
| VÅR STUDIE | 21 |
| OUTVECKLADE RELATIONER TILL ALLMÄNHETEN | 23 |
| FÖRBÄTTRADE RELATIONER TILL MEDIERNA | 36 |
| BRISTFÄLLIGA RELATIONER MELLAN MYNDIGHETERNA | 51 |
| HÖJ INFORMATIONSBEREDSKAPEN! | 57 |
| SAMMANFATTNING | 60 |
| SUMMARY IN ENGLISH | 61 |
| LITTERATURLISTA | 63 |
| SPFs SENASTE MEDDELANDE | 66 |

FÖRORD

Styrelsen för psykologiskt försvar (SPF) har enligt sin instruktion ett övergripande ansvar för informationsberedskapen i Sverige. Detta ansvar fullgör myndigheten bl.a. genom att i sin forskningsverksamhet ägna en betydande uppmärksamhet åt frågor som rör de kommunikations- och informationsproblem som ofta uppstår vid svåra samhällsstörningar och där samspelet mellan sändare (myndigheter etc), förmedlare (främst press, radio och TV) och mottagare/medborgare står i centrum för intresset.

Denna mångvetenskapliga "triangelansats" avtecknar sig i en rad olika forskningsprojekt i SPF:s regi och ett stort antal studier som belyser hur samhällskommunikationen har fungerat under såväl ostörda som störda samhällsförhållanden har publicerats under de gångna åren. Den kunskap och de erfarenheter som SPF:s forskning härigenom avkastar, producerar och gör tillgänglig, vidarebefordras och nyttiggörs sedan på ett snabbt och ändamålsenligt sätt i samband med dels de utbildningsaktiviteter, dels de stödinsatser av annat slag som myndigheten ägnar en betydande del av sin verksamhet åt. Allt med syftet att vidmakthålla och om möjligt ytterligare förbättra informationsberedskapen såväl hos myndigheter, organisationer, företag och andra samhällsorgan som bland massmedierna.

När det gäller frågor som rör informationsberedskap, har intresset alltmer fokuserats på förhållandena på lokal, kom-

munal nivå. Sälunda har ett antal studier under senare år belyst hur kommunikations- och informationsproblemen har hanterats i samband med störningar i olika kommuner. I t ex studien "Ammoniakolyckan i Kävlinge" (SPF:s meddelande nr 142) analyseras och redovisas hur samspelet mellan myndigheter, medier och medborgare fungerade i samband med ammoniakolyckan och utrymningen av 9 000 personer i Kävlinge-Furulund i april 1996.

I föreliggande studie analyseras och diskuterar författarna – doktorand Mia Dahlström och fil dr Bertil Flodin, institutionen för journalistik och masskommunikation vid Göteborgs universitet – vilken informationsberedskap som myndigheter på främst kommunal nivå har inför olika typer av lokala samhällsstörningar. Studien, som bl.a. bygger på intervjuer med ett antal politiker, informationsansvariga och beredskapsplanläggare samt med representanter för medier på lokal nivå, ger viktiga bidrag till det pågående arbetet med att förbättra informationsberedskapen främst på den lokala, men också den regionala nivån. Vidare bör studien kunna tjäna som en värdefull utgångspunkt för en fortsatt och breddad forskning inom ämnesområdet lokal/kommunal informationsberedskap.

Projektet har genomförts i samarbete mellan SPF och Överstyrelsen för civil beredskap (ÖCB). För översättningen av studiens sammanfattning till engelska svarar Karen Williams.

Stockholm i januari 1998
Roland Nordlund
SPF

INLEDNING

Vi lever i en snabbt föränderlig värld. Nya komplicerade tekniska system har ökat samhällets sårbarhet. Sveriges internationella relationer och kontakter blir allt fler och förekommer inom alla tänkbara ekonomiska, kulturella, tekniska och sociala områden.

Förändringar i Sverige och vår omvärld når oss mycket snabbt. I flera fall kan vi via medierna följa ett skeende samtidigt som det äger rum, antingen detta sker i Mellerud, Milano eller på Mars.

Mediernas mångfald har ökat för det svenska folket. Förutom de traditionella medierna har de senaste decennierna tillkommit t ex närradio, kommersiell radio, kabel-TV, mobiltelefoni, multimedia samt Internet. Mångfalden har inneburit relativt dramatiska förändringar i medievanor hos delar av befolkningen. Den har bland annat inneburit ökade möjligheter till ett aktivt, individuellt informations-sökande, ofta oberoende av tid och rum.

Även i denna nya miljö kommer kriser att uppstå och dessa kriser kommer alltid att ha lokala konsekvenser. För Melleruds och alla andra svenska kommuners och orters del innebär det att uppmärksamheten inte bara måste riktas mot traditionella hot och risker utan även att kommunens planering måste beakta nya former av kriser och katastrofer. Denna planering måste inte minst ta hänsyn till behovet av information hos allmänhet och medier.

Vi har en mycket begränsad kunskap om i vilken mån som de lokala myndighe-

terna faktiskt uppmärksammar de nya förutsättningarna för informationsutbyte, planerar för den nya situationen och utnyttjar modern informationsteknik för att säkerställa en effektiv kommunikation.

Vår studie är ett försök att förbättra kunskapen om lokala myndigheters informationsberedskap vid fredstida kriser.

Syftet är att kartlägga och analysera lokalsvenska myndigheters föreställningar om behovet av information till och från olika externa och interna intressenter. Vi vill beskriva hur myndigheterna faktiskt arbetar idag, men framför allt studera den planläggning som skall styra myndigheternas informationsverksamhet vid en verklig kris.

Vår studie består av två delar. I den första presenterar vi en referensram för vårt empiriska arbete. Vi diskuterar nya typer av kriser (kapitel 2). Vi beskriver det nya medielandskapet (kapitel 3) och vi återger nationella och internationella erfarenheter av kriskommunikation (kapitel 4). Vår referensram hjälper oss att formulera mer precisa frågeställningar, vilka i sin tur styr våra intervjuer och vår datainsamling (kapitel 5).

I del två redovisas våra resultat (kapitel 6, 7 och 8). De belyser de lokala myndigheternas relationer till allmänheten, till medier och till andra myndigheter. I ett avslutande kapitel drar vi våra slutsatser och ger vissa rekommendationer (kapitel 9). Vår rapport avslutas med en svensk respektive en engelsk sammanfattning.

NYA KRISER STÄLLER NYA KRAV

Samhällets beredskap inför kriser bygger mycket på de erfarenheter som vi har gjort. Verkliga händelser resulterar nästan alltid i förändringar i planerna, även om det för det mesta sker i begränsad omfattning. Men framtiden är inte en upprepning av det förgångna. Det är lika viktigt att planer och övningar baserar sig på förutsägelser om det framtida samhället som det är att dra erfarenheter av det som varit. I detta kapitel lyfter vi fram några drag i utvecklingen som vi menar får betydelse för den lokala planeringen inför kriser.

DET GLOBALA LOKALSAMHÄLLET

Framtidens kriser kan bli svårare att planera för eftersom orsaken till krisen eller katastrofen ofta befinner sig på stort geografiskt avstånd. Ett välkänt exempel på detta är Tjernobyl- och Estonia-katastroferna. En händelse på en plats får konsekvenser långt utanför det egna landets gränser. Fenomen såsom växthuseffekten, ozonlagrets uttunning, stora kemiska utsläpp samt ekonomiska missgrepp kan också ses som globala kriser som direkt och indirekt kan påverka kommuner och regioner i Sverige.

Gränserna mellan nationer och regioner blir svårare att upprätthålla i krisplanläggningen. Massflykt, terrorism, sabotage, internationell kriminalitet, miljökatastrofer är några exempel på händelser där orsaken till krisen inte kan sökas i Sverige, men där dessa kriser får konsekvenser på olika nivåer i det svenska samhället.

Internationella bestämmelser och riktlinjer får också återverkningar lokalt. Sverige har t ex anpassat sig till en internationell standard för SOS-samtal. Det gamla 90 000 numret har ersatts med 112. Detta

har initialt inneburit betydande svårigheter och förändringar i informationsflöden redan vid mindre händelser.

Våra täta kontakter med omvärlden har också medfört att Sverige idag är ett 24-timmars samhälle, dvs vårt samspel med omvärlden pågår oavbrutet dygnet runt, året runt. Vår förmåga att agera måste anpassas till detta på samma sätt som det svenska mediasystemet alltmer närmar sig kontinuerliga, utförliga nyhetsändringar under dygnets alla timmar.

Modern informationsteknik har inneburit att tidsmarginalerna har krympt väsentligt och i många fall kan vi följa händelser runtom i världen samtidigt som de äger rum. Mediernas krav på omedelbara kommentarer och analyser innebär att förutsättningarna för lokala politiker och tjänstemän är annorlunda än för fem år sedan.

I det globala lokalsamhället finns också en kulturell mångfald med skiftande etnisk, religiös och språklig tillhörighet, liksom skilda värderingar och normer. Att anta att alla i det mångkulturella samhället skulle reagera likartat vid en kris är orealistiskt. Hur individer ser på kriser och hur de agerar varierar mellan olika kulturer. Denna kulturella mångfald måste uppmärksammas vid krisplanering.

Det finns även en mångfald av samhällsorgan och institutioner som direkt eller indirekt utövar inflytande över enskilda individer och som dessa därmed har anledning att förhålla sig till. Europaparlamentet och Europakommissionen har båda ambitionen att informera alla svenska medborgare, liksom Sveriges riksdag och regering, liksom svenska myndigheter och organisationer på riksnivå samt regional och lokal nivå. Det är en mycket krävande uppgift för enskilda individer att orien-

tera sig i denna myndighetsvärld och att söka information inför viktiga beslut (se t ex Flodin 1996). Det är svårt att se hur alla dessa myndigheter skulle kunna samordna sin information till lokala samhällen och individer vid en kris av internationell karaktär.

Den svenska maktutredningen konstaterade att befolkningen i Sverige är bättre utbildad idag än tidigare och att den har större förmåga att ta ansvar för sitt samhälle (Petersson m fl 1989). Den höga utbildningsnivån kan vara en förklaring till att hushållen har utnyttjat möjligheten att använda sig av ny informationsteknik i högre utsträckning än de flesta andra länder. Detta innebär att mediekonsumtionen och sökningen efter information i lokalsamhället ändrar karaktär (se nästa kapitel).

MER KOMPLICERADE KRISER

Flera forskare hävdar att framtidens kriser blir betydligt mer sammansatta och därmed svårare för samhället att hantera. Det har t ex varit vanligt att göra en distinktion mellan naturkatastrofer och katastrofer orsakade av människor. Denna distinktion låter sig enligt Quarantelli (1996) samt utredningen "Ett säkrare samhälle" (SOU 1995:19) inte längre göras. Vår inblandning i naturen har medfört att naturkatastroferna inte alltid är så "naturliga" längre. När t ex floder svämmar över är detta ofta en följd av att människan har gjort ingrepp i flodens lopp.

Ett annat drag hos framtidens kriser är att de kan ändra karaktär under sitt förlopp. Det som börjat som en naturkatastrof kan resultera i sociala och politiska omvälvningar vilka i sin tur kan leda till t ex massflykt och skapa en kris av en annan karaktär. Ytterligare en aspekt är svårigheten att bedöma när en kris kulminerar samt att planera för möjligheten att

det ur en avklingande kris plötsligt kan uppstå en ny kris med annorlunda kännetecken.

Framtidens kriser kan förväntas ge återverkningar under en mycket längre tid än tidigare (se t ex Goemans 1992). Effekterna på de sociala, politiska, ekonomiska och kulturella strukturerna kan leda till permanenta och djupgående förändringar av samhället. Detta bör tas med vid planering av hanteringen av kriser så att insatserna under det akuta skedet av t ex polis och räddningstjänst följs upp med psykologiska och sociala insatser under lång tid efter det att det akuta skeendet är över. Estonia-katastrofen är ett exempel på att kraven på samhällsinsatser kvarstår under mycket lång tid efter själva händelsen.

Ett typexempel på en komplicerad kris är de informationstekniska problem som förväntas uppstå vid övergången till 2000-talet. Krisen har sitt ursprung i att det finns ett okänt antal datorer och system som inte är programmerade för att klara övergången till 2000-talet. Problem kan uppstå i alla samhällsfunktioner från administrativa system för löneutbetalningar till hissar, flygplan och industrier med giftiga kemikalier. Krisen kan också förväntas få global karaktär. Sverige köper och säljer el till utlandet, vi har ett ständigt flöde av finansiella transaktioner mm (SOU 1997:12).

Ytterligare ett exempel är det moderna transportsystemet. På senare år har det inträffat en rad allvarliga transportolyckor t ex stora bilolyckor på motorvägar, järnvägsolyckor och flygplanshaverier. Enligt Stoop (1996) är detta inte bara en tillfällig ökning av antalet transportkatastrofer utan en följd av omfattande strukturella förändringar i samhället. Dessa förändringar har, enligt Stoop, sitt ursprung i den moderna stadsplaneringen och transportindustrins förändring. De säkerhetsrisker som finns inbyggda i de nya strukturerna

har inte blivit tillräckligt uppmärksam-
made. Stadsplanerare har inte tagit till-
räcklig hänsyn till de förändringar som
skett i städernas transportsystem.

Prognoser pekar på att transporter av
såväl människor som varor ökar kraftigt.
Enligt Stoop (1996) har vi fått en 24-tim-
mars ekonomi, vilket innebär transporter
dygnet runt och ett betydligt högre utnytt-
jande av våra transportsystem. Om en svår
olycka inträffar är det osäkert om det finns
tillräcklig kapacitet för att hålla skadorna
på samhället inom rimliga gränser.

En av orsakerna till detta är, enligt Stoop
(1996), att den teknologiska och ekono-

miska utvecklingen alltid ligger före ad-
ministration och krisplanering. Detta med-
för att säkerhetssystemen på den interor-
ganisatoriska nivån inte är i takt med de
drivande processerna i samhället.

Möjligheten för lokala svenska myndig-
heter att ta hänsyn till samhällsutveck-
lingen på såväl lokal som global nivå kom-
pliceras ytterligare av det faktum att
krisplaneringen inte bara måste utgå från
den verkliga händelsen utan också från
den bild av händelsen som medierna väl-
jer att presentera. Mediernas viktiga roll
uppmärksammar vi i nästa kapitel.

ETT FÖRÄNDRAT MEDIELANDSKAP

Eftersom medierna är myndigheternas viktigaste kanal för att få ut information till allmänheten vid kriser och katastrofer har medierna en central roll i informationsberedskapen. På samma sätt som andra förändringar i omvärlden, t ex teknologiska och sociala som togs upp i det föregående kapitlet, så inverkar förändringar i medielandskapet i stor utsträckning på myndigheternas möjligheter att hantera informationsförsörjningen vid kriser och katastrofer. Därför är det av största vikt att de lokala myndigheterna följer medieutvecklingen och skaffar sig en beredskap för att agera utifrån de förändrade förutsättningarna.

Framför allt är det förändringen av de befintliga medierna och tillkomsten av nya medier samt delvis till följd av detta, människors förändrade medievanor som skapar nya förutsättningar för myndigheternas krisinformation. Vilka dessa förändringar är och vilken inverkan de kan tänkas ha på myndigheternas möjligheter att få ut information via medierna vid kriser och katastrofer, tar vi upp i detta kapitel.

MEDIERNA I INFORMATIONSBEREDSKAPEN

Till grund för mediernas roll i informationsberedskapen ligger lagar och avtal som berör förhållandet mellan medierna och staten. Dessa lagar och avtal reglerar en del, men märk väl inte all, information som förmedlas via medierna vid kriser och katastrofer.

Enligt TV- och radiolagen (1996:844) får det i avtal mellan staten och programföretagen som sänder radioprogram med tillstånd av regeringen uppställas skyldighet för programföretaget att på begä-

ran av myndighet sända meddelanden till allmänheten. Motsvarande bestämmelser har funnits i de avtal som ingåtts mellan public service-företagen och staten sedan 1925 och som idag gäller för Sveriges Television (SVT), Sveriges Radio (SR), Sveriges Utbildningsradio (UR) och TV4 (SOU 1996:80).

Med stöd av dessa bestämmelser har separata avtal träffats mellan staten och SVT, SR, UR och TV4. Avtalen anger i korthet skyldighet att svara för beredskapsplanering samt skyldighet att på myndigheternas uppmaning sända ”meddelanden som är av vikt för allmänheten” (SOU 1996:80, s.32). Bolagen skall se till att budskapet ges en lämplig utformning och inte inverkar menligt på programverksamheten i övrigt. SVT kan beordras att sända meddelanden på begäran från statlig myndighet och SR även på begäran från kommunal myndighet. För TV4 gäller att man i nödsituation, utan särskild ersättning, skall sända meddelanden på begäran av statlig myndighet.

Statens räddningsverk (SRV) har vidareutvecklat konceptet med myndighetsmeddelanden till varnings- och informationssystemet Viktigt meddelande till allmänheten (VMA). Överenskommelser har träffats mellan programföretagen och SRV mot bakgrund av de tidigare nämnda lagarna och avtalen. VMA-systemet är mer långtgående än vanliga myndighetsmeddelanden. I överenskommelsen finns bestämmelser om t ex i vilka programkanaler de olika meddelandena skall sändas och i vilka intervaller. Programföretagen åtar sig att utfärda instruktioner för sändning av VMA och att ansvara för utbildning av sin organisation om VMA (SOU 1996:80).

Dessa lagar och avtal har tillkommit för att staten vill säkerställa möjligheten att nå ut till befolkningen med viktiga meddelanden såväl i krig som vid fredstida kriser och katastrofer. Förändringar i mediasituationen och mediekonsumtionen, framför allt när det gäller etermedierna, har dock lett till att myndigheternas möjligheter att nå ut till allmänheten har blivit betydligt osäkrare.

RADIONS DIFFERENTIERING

Radion är otvivelaktigt den viktigaste mediekanalen för myndigheterna i händelse av krig, kris eller katastrof. Detta framför allt på grund av radions förmåga att snabbt nå ut till stora delar av allmänheten. Längre var Sveriges Radios kanaler P1, P2 och P3 de enda svenska radiokanalerna, men under de senaste 15 åren har stora förändringar skett och radioverksamheten har differentierats successivt.

Den första förändringen skedde när P3 år 1977 började sända lokalradio på vissa tider under dygnet. Lokalradion inom P3 blev uppskattad och 1986 bestämdes det att de lokala stationerna skulle få en egen kanal – P4. Denna var fullt utbyggd 1989 och idag finns 25 stationer som, med vissa undantag, täcker ett län vardera (Hadenius & Weibull 1997). Relativt snabbt förlorade P3 en stor andel lyssnare till P4 och fortfarande idag är P4 med sina cirka 40 procent lyssnare en genomsnittlig dag den klart största kanalen av alla. P3 ligger tvåa i landet med cirka 17 procent av lyssnarna en genomsnittlig dag (Nordicom-Sverige 1996).

Samtidigt som lokalradiosändningarna började så skapades närradion 1978. Tanken med närradion var att den skulle fungera som informationskanal för olika organisationer, utbildningsinstitutioner etc. Närradion skulle inte behöva följa reglerna om saklighet och opartiskhet, men

däremot de om kommersiell reklam. År 1979 inleddes försökssändningar och 1982 antog riksdagen den s k närradiolagen. Närradion blev dock aldrig någon succé och idag är lyssnarandel blygsam (Hadenius & Weibull 1997).

Den viktigaste förändringen efter 1990 måste ändå sägas vara att vi har fått en privat sektor inom radion i och med att lokala radiofrekvenser har gjorts tillgängliga för privata stationer. Indirekt har denna utveckling drivits fram av närradion där flera stationer i strid med lagstiftningen började sända reklam (Hadenius & Weibull 1997). Samtidigt var det många krafter som verkade för den privata lokalradion i syfte att främja mångfalden och yttrandefriheten (SOU 1996:176).

Sveriges Radios monopol på radio-sändningar luckrades upp av närradion och bröts slutgiltigt i och med tillkomsten av de privata, kommersiella lokalradiostationerna. De privata lokalradiostationerna påbörjade sina sändningar under slutet av 1993 (Hadenius & Weibull 1997).

DEN PRIVATA LOKALRADION

Den privata lokalradion har ända sedan starten ökat såväl i räckvidd som i andel av publiktiden. Från våren 1994 till hösten 1996 fördubblades andelen lyssnare, från knappt 15 till knappt 30 procent. Andelen av den samlade publiktiden ökade från 20 till 30 procent. Framför allt är det P3 som har tappat lyssnare till de nya kanalerna. En genomsnittlig dag 1991 nådde P3 53 procent av allmänheten och idag ligger den siffran på 17 procent (Hadenius & Weibull 1997, Nordicom-Sverige 1996).

Den privata lokalradion utgörs av två huvudtyper; rikskanaler inriktade på ungdomar t ex Energy respektive traditionell lokalradio t ex SRAB/Radio City. Ingen av dessa modeller har varit speciellt ekonomiskt framgångsrik och de ekonomiska

problemen tyder på att mycket kan hända på den här marknaden, tex finns det tecken som tyder på att nya internationella mediebolag kan komma att etablera sig i Sverige framöver (Hadenius & Weibull 1997).

De ekonomiska problemen har medfört en ökad samordning och därmed ökad ägarkoncentration. Man kan säga att det i princip finns fyra nätverk som dominerar den svenska marknaden och mindre än tio tillståndshavare som står utanför dessa nätverk. De fyra nätverken är Megapol med 13 stationer som når ca 6 procent av allmänheten en genomsnittlig dag, NRJ/Energy med 21 stationer som når drygt 10 procent av allmänheten, Rix/Z med 29 stationer som når 7 procent och SRAB/Radio City med 15 stationer som når 7 procent. (Hadenius & Weibull 1997).

De nya kanalerna har bidragit till en kraftig åldersmässig uppdelning av radiolyssnarna. Det är främst personer under 35 år som lyssnar på de nya kanalerna, medan de som är över 50 år knappt lyssnar alls på dessa kanaler. Bland lyssnarna under 20 år har de privata lokalradiostationerna över 80 procent av lyssnartiden och i åldersgruppen 20 till 35 år 60 procent (Hadenius & Weibull 1997).

KABLAR OCH SATELLITER HAR GETT NYA TV-KANALER

Även antalet TV-kanaler har vuxit under de senaste åren och förändrat befolkningens medieanvändning, men även de två traditionella public service kanalerna har förändrats.

Under 1980-talet kritiserades public service för att ha blivit alltför centralistiskt och byråkratiskt. År 1987 infördes en ny TV-organisation med en Stockholmskanal (Kanal 1) och en rikskanal (TV2). Tanken var att programmen i rikskanalen skulle produceras i distrikten ute i landet. Detta visade sig snabbt bli en stor framgång

publikmässigt (Hadenius & Weibull 1997).

Framför allt är det satellitutvecklingen som i kombination med kabelnätens utbyggnad på ett radikalt sätt har ändrat förutsättningarna för den nationella TV-verksamheten. I Sverige startade lokala kabelsändningar inom ramen för närradion. Man uppmuntrade organisationer och föreningar att producera lokal-TV. De initiativ som togs blev dock inte några publiksuccéer. Däremot blev kabelnäten attraktiva på grund av möjligheten att via näten distribuera satellitsända TV-kanaler (Hadenius & Weibull 1997).

Satellittekniken medförde en kraftig ökning av antalet tillgängliga TV-kanaler i svenska kabelhushåll, vilket även gav förutsättningar för svenskspråkiga TV-kanaler via satellit. 1987 startades London-baserade TV3, vilket innebar att SVT:s monopol på svenska TV-sändningar bröts. Hösten 1990 tillkom TV4 som då sände via satellit, men 1992 fick rättighet även till markbundna sändningar. Tillkomsten av TV4 minskade inte övriga kanalers intresse. Idag (januari 1998) finns även de svenska kanalerna TV5, Z-TV, TV6 och TV8. Antalet konkurrenter om TV-tittarna har ökat drastiskt och på ganska kort tid förlorade public service-kanalerna cirka 50 procent av sin publik (Hadenius & Weibull 1997). Den traditionella rollen har blivit svår att upprätthålla – förändringarna i slutet av 80-talet till trots.

Globaliseringen av TV-mediet påverkar de nationella mediesystemen och TV är inte längre ett nationellt medium. Nya uppdelningar av människor blir möjliga. 62 procent av de svenska hushållen hade 1995 tillgång till satellitsänd TV. I genomsnitt ägnas 35 procent av tittartiden i kabelhushåll åt satellitkanaler. SVT:s kanaler har minskat i motsvarande omfattning (Nordicom-Sverige 1996).

Utvecklingen av TV-mediet har inte bara

inneburit fler kanaler, utan också utökad sändningstid. Numera kan vi se TV praktiskt taget vilken tid som helst på dygnet. Den nya TV-tekniken gör det dessutom möjligt för de flesta kanaler att sända direkt från platser runt om i världen. Text-TV är en annan funktion som gör det möjligt att löpande nå ut med information via TV-mediet. Samtliga svenska TV-kanaler erbjuder text-TV-tjänster av varierande omfattning och innehåll.

Detta innebär att TV-mediets roll vid kriser och katastrofer mer och mer liknar radions, som tidigare har varit det i särklass snabbaste och kanske viktigaste mediet. TV är dessutom överlägset radio med sin möjlighet att visa bilder.

Såväl tillkomsten av nya privata lokalradiostationer som nya TV-kanaler har förändrat mediasituationen drastiskt. Bilden är alltså långt mer komplicerad än vad den var för tio år sedan.

REGLERING AV DE NYA ETERMEDIERNAS ROLL I BEREDSKAPEN

För den privata lokalradion finns sedan 1993 en särskild lokalradiolag som bl a reglerar vem som har rätt att sända. I fråga om programinnehåll gäller inte TV- och radiolagens innehållsbestämmelser, t ex principen om opartiskhet och saklighet, däremot gäller reglerna om reklam. När vår undersökning gjordes (våren 1996) fanns det inte något särskilt avtal mellan staten och enskilda privatradiostationer. För den privata lokalradion markerades ingenstans ett särskilt samhällsansvar och de innehållsmässiga restriktionerna var få. Det samma gällde för närradion (SOU 1996:80).

Enligt ändring i lokalradiolagen (23 §) 1998 skall den privata lokalradion i nödsituationer sända sådana meddelanden som är av vikt för allmänheten utan ersätt-

ning om en myndighet begär det. Beträffande närradion finns ingen motsvarande bestämmelse, men det har diskuterats om det inte borde finnas.

Att det finns en oro hos statsmakterna beträffande möjligheterna att få ut information till allmänheten märks i flera utredningar som kommit på senare år. Hot- och riskutredningen förespråkade t ex i sitt betänkande (SOU 1995:20, s. § 139) ett avtal mellan staten och de privata lokalradiostationerna:

De nya lokala radiostationerna har många lyssnare och antalet ökar sannolikt efter hand för åtskilliga av dem. Ingen av dem är emellertid skyldig att sända meddelanden från myndigheter. Många kommer ändå sannolikt att göra det. Det är enligt utredningen en fördel – skapar säkerhet och likformighet i informations-systemet – om skyldigheten att sända meddelanden regleras på samma sätt för samtliga radiokanaler.

I juni 1994 fick en kommitté i uppdrag av Kulturdepartementet att göra en översyn av vad som bör gälla för radio och television vid krig och krigsfara. Bakgrunden var den kraftigt förändrade mediasituationen under senare år. Även i denna utredning tar man fasta på behovet av en reglering (SOU 1996:80, s.11):

Den ordning för sändning av myndighetsmeddelanden som gäller för public service-bolagen och TV4 bör utsträckas till den kommersiella lokalradion. Det är möjligt att beslut måste anstå tills den nuvarande tillståndsperioden har löpt ut.

Myndigheternas möjligheter att dels involveras mer i de traditionella mediernas sändningar i krissituationer, dels nå ut via egna kanaler diskuteras som ett alternativ till andra medier i samma utredning (SOU 1996:80, s.11):

Kommunerna skall vid krig eller krigsfara kunna engagera sig mer aktivt i ljudradio-verksamheten. Beroende på de lokala förutsättningarna bör samverkan kunna utvecklas mellan kommunledning och närradio respektive lokalradio som sänder över området. Flera angränsande kommuner kan också samarbeta. Det skall också finnas möjlighet för kommunerna att sända i egen regi.

Det har diskuterats om tillkomsten av de kommersiella medierna skulle vara en gynnsam förutsättning för att tillgodose informationsbehovet vid kriser och katastrofer (se Nohrstedt & Nordlund 1993). Man menar att vissa medier på så sätt skulle kunna svara för den mer auktoritativa informationen (förslagsvis då public service-medierna), medan övriga (de kommersiella) hålls öppna för andra röster. Risker med en sådan ansvarsfördelning är att public service-medierna kan komma att betraktas som myndigheternas förlängda arm och därmed riskera att minska i trovärdighet.

IT - EN NY KRAFTFULL RESURS

Parallellt med utvecklingen och differentieringen av etermedierna har den nya informationstekniken vuxit fram och förändrat mediebilderna. Förutom att ge myndigheter och allmänhet helt nya kanaler att tillgå erbjuder informationstekniken särskilda fördelar. En är att användningen av IT till stor del är oberoende av tid och rum. Så kan t ex samhällsinformation finnas tillgänglig för sökning när som helst och varifrån som helst.

Informationsteknik gör det också möjligt att på ett helt annat sätt erbjuda en dialog mellan olika intressenter, t ex genom att överföra kartor, statistik och grafiska lösningar på skilda problem. Det går också enkelt att lagra stora mängder infor-

mation t ex samhällsguider eller instruktioner till allmänheten om hur man förvarar explosivt gods. Det tidigare problemet att hålla olika register och faktasamlingar uppdaterade löses också med informationsteknikens hjälp.

Den nya informationstekniken har under 90-talet kännetecknats av en mycket snabb tillväxt. Svenska hushåll är bland de främsta i världen när det gäller att köpa in datorer till hemmen. Svenska politiker har beslutat om ett flertal satsningar som skall stärka myndigheternas agerande och förmåga att hantera information. Vissa yrkesgrupper har snabbt anammat informationstekniken som en möjlighet att effektivisera sin verksamhet. Den journalistiska vardagen har ändrats kraftigt till följd av ny teknik. Bevakningen av bombområdet i Oklahoma styrdes till stor del via Internet-sidor. De traditionella medierna lägger ut material på Internet och utöver de svenska tidningarna går det att få tag på nästan alla större utländska tidningar. År 1997 finns det 1200 dagstidningar att tillgå via Internet (SOU 1997:12).

Hela medieområdet präglas av en successiv sammansmältning av olika tekniker. Satelliter som sänder TV-program kommer även att överföra Internet-tjänster, liksom vi får TV-kanaler via telenätet. Digital teknik innebär möjligheter till nya tjänster, t ex underlättas interaktivitet. TV-kanaler kommer troligtvis att bli fler och smalare och underlättar därmed för enskilda individer, grupper och organisationer att skraddarsy sin informationssökning och sin mediekonsumtion.

Allt fler kommuner och landsting har insett att såväl grundinformation som brådskande information typ pressmeddelanden med fördel också kan läggas ut på organisationens Internet-hemsida. Även den svenska räddningstjänsten vi-

sar i mitten på 1990-talet stort intresse för att använda informationsteknik som en kanal för krisinformation.

ATT ANPASSA BEREDSKAPEN EFTER DET NYA MEDIELANDSKAPET

Det ökande utbudet av medier framställs ofta som en positiv effekt av avregleringen av mediemarknaden och den nya tekniken, eftersom detta innebär att valfriheten ökar och vi därmed får en allt mer individualiserad medieanvändning. Negativa effekter såsom mediernas minskade betydelse för samhörighet, ökade informationsklyftor till följd av möjligheten att välja bort t ex nyhetsprogram, svårigheter för mottagarna att orientera sig i informationsutbudet etc. har också påpekats.

Den snabbt ökande mångfalden av medier och en specialiserad medieanvändning både försämrar och förbättrar de lokala myndigheternas möjligheter att nå ut med krisinformation. Försämringen gäller framför allt i det inledande skedet av krisen då det är viktigt att nå kanske hela befolkningen med ett varningsbudskap. Med det stora antal nya kanaler som finns

idag räcker det inte att gå ut med ett meddelande i den lokala radion för att det stora flertalet av invånarna skall nås. Myndigheterna måste få ut information via alla kanaler och detta helst samtidigt.

Förbättringen av möjligheterna att nå ut med information kanske blir allra tydligast vid ett längre förlopp. De många kanalerna gör det möjligt att skraddarsy information för olika grupper inom allmänheten och detta ger en avsevärd förbättring av den totala informationsgivningen.

Både att hantera problemen och att dra nytta av möjligheterna som den nya mediasituationen skapar ställer stora krav på de lokala myndigheterna. Förändringarna av medielandskapet och människornas förändrade medieanvändning måste kontinuerligt vägas in i informationsberedskapen om informationsgivningen skall kunna fungera i en krissituation. Nyckeln till en god informationsberedskap ligger i aktuell kunskap om inte bara den nuvarande lokala mediasituationen, utan även kunskap om tendenser till förändringar såväl i den nationella som den internationella mediebild.

KRISKOMMUNIKATIONENS PROBLEMOMRÅDEN

Vi vet relativt lite om hur väl förberedda de svenska lokala myndigheterna är för att kunna sköta informationsgivning till allmänhet och medier vid kriser och katastrofer. Det har dock getts signaler om att beredskapen har brister.

Den svenska Hot- och riskutredningen lyfter i sin rapport (SOU 1995:20) upprepade gånger fram informationsberedskapens betydelse och poängterar behovet av att förbättra den samtidigt som man skriver att utredningens eget intryck är att:

Mycket lite har gjorts för att förbereda det omfattande informationsarbete som kommer att krävas i de svåra situationer som utredningen skildrar (SOU 1995:20, s.123).

ETT ANGELÄGET FORSKNINGSOMRÅDE

De studier som tidigare har gjorts av riskkommunikation har i allmänhet varit fallstudier av verkliga händelser (Quarantelli 1991), där man har undersökt hur kommunikationen har fungerat mellan berörda parter framför allt under den akuta fasen av en kris eller katastrof.

Från dessa studier vet vi att just informationen är något som brukar vara svårt att hantera för de flesta myndigheter vid kriser och katastrofer och vi vet också en hel del om vilka specifika problem som brukar uppstå i kommunikationen mellan myndigheter, allmänhet och medier (se t ex Nordlund 1986A, Nordlund 1986B, Larsson & Nohrstedt 1996, Raittila 1996, Hedman m fl 1996, Hillve & Weibull 1996). Vilka åtgärder svenska myndigheter har vidtagit för att förebygga dessa problem och vilken beredskap myndigheterna har

för att hantera information vid kriser och katastrofer har forskare dock i begränsad utsträckning ägnat sig åt.

Forskning om riskkommunikation har visat på en rad problem som kan uppstå i en kris eller katastrof mellan myndigheter och de parter som de skall kommunicera med (se Jarlbro 1993, Nohrstedt & Nordlund 1993, Nohrstedt & Tassew 1993 och Flodin 1993). Vi har valt att lyfta fram ett fåtal av dessa som vi anser är av speciell vikt för myndigheter att vara medvetna om och försöka att förebygga för att på så sätt stärka beredskapen att kommunicera med framför allt allmänhet och medier, men även andra myndigheter, vid kriser och katastrofer. I det följande refererar vi dessa forskningsresultat indelat i tre områden: problem i relationen till allmänheten, problem i relationen till medierna och problem i relationen mellan myndigheter.

PROBLEM I RELATIONEN TILL ALLMÄNHETEN

Forskningen inom området har visat på att många av de problem som uppstår när myndigheter skall kommunicera med befolkningen vid kriser och katastrofer har sin grund i att myndigheterna har bristande kunskaper om befolkningen och samtidigt håller fast vid en rad missuppfattningar eller myter om hur människor i kris fungerar. Myndigheterna bör ha en realistisk uppfattning om människan som informationsbehandlare och vad som sker mentalt när individer utsätts för psykiska påfrestningar och hur detta påverkar förmågan att bearbeta information.

Ett vanligt misstag som myndigheter gör är att de försöker kommunicera med allmänheten under antagandet att de upp-

fattar skeendet på samma sätt som tjänstemännen själva (Nordlund 1986A, Nordlund 1986B). Ett tydligt kommunikationshinder tycks också vara det faktum att myndigheter och experter ofta inte talar samma språk som medborgarna (Slovic 1986).

Drabek (1986) menar att även om flera personer lyssnar på exakt samma varningsmeddelande vid ett olyckstillbud finns det en stor variation i vad dessa människor upplever sig faktiskt ha hört och vad de i förlängningen tror på. Myndigheterna vanligaste missuppfattning är att människor agerar så som man förutsett eller önskat. Hur framgångsrik kommunikationen än blir leder det emellertid inte automatiskt till önskvärd beteendepåverkan (Jarlbros 1993). Framför allt kan man inte utgå ifrån att alla reagerar lika. Här spelar en mängd olika faktorer in.

Den som mottar ett varningsbudskap kommer att värdera trovärdighet i budskapet i relation till den attityd han/hon har till avsändaren. Undersökningar (se Elliot 1991) visar att förtroendet för flera svenska samhällsinstitutioner tenderar att minska. Ett ökat misstroende kan på sikt bidra till en legitimitetskris och detta kan i sin tur få konsekvenser för informationsarbetet vid kriser och katastrofer. Därför måste myndigheterna arbeta med att bygga upp ett förtroende hos allmänheten under normalförhållanden.

Myterna säger att människor drabbas av panik och chock, uppträder asocialt och egoistiskt, plundrar och överhuvudtaget betar sig på ett icke-normalt och irrationellt sätt. Enligt studier är detta långt ifrån sant. Trots detta är myterna seglivade och påverkar planering inför katastrofer och hantering av katastrofer negativt genom att detta inte sker på grundval av realistiska bedömningar (Fischer 1996).

Myndighetsföreträdare har ibland före-

ställningar om att information kan skapa "panik", och det finns exempel på att de medvetet dolt information just för att de trott på den effekten. Det finns ringa stöd för det vanliga antagandet att människor skulle ha lätt att råka i panik (Svensson red. 1995). Sjöberg (i Svensson 1995), professor i psykologi och som forskar om riskperception bl a, påpekar, att en förklaring till att myndighetspersoner ofta har denna uppfattning är att människor i allmänhet har en tendens att se andra som mindre rationella än sig själva. Detta är således inte något unikt för statliga eller kommunala tjänstemän.

När katastrofer inträffar upplever flertalet inblandade ett förändrat medvetenhetstillstånd. Det innebär att de tar in, bearbetar och lagrar information annorlunda än normalt. Till exempel så ökar vår förmåga att behandla information avsevärt (Dyregrov 1992).

Myndigheter har i allmänhet bristfällig kunskap om hur människor reagerar och tar till sig information vid kriser och katastrofer. Därför är det viktigt att den informationsansvarige arbetar nära tillsammans med personer, t ex psykologer och socialarbetare, som har kunskap om hur människor fungerar i krissituationer. Informatörerna bör dessutom själva skaffa sig grundläggande kunskap i dessa frågor för att på så sätt vara bättre förberedda att sköta krisinformationen. För informatören är det naturligtvis viktigt att veta vilken möjlighet allmänheten har att tillgodogöra sig information och hur de kommer att reagera på denna.

Alltför ofta ser myndigheterna det som sin uppgift att utbilda och informera allmänheten och inte att lyssna till dem och utveckla kommunikationsstrategier i samspel med grupper inom allmänheten. Att undersöka hur dessa grupper uppfattar budskap och vilka värderingar som finns

är av avgörande betydelse för hur väl man skall kunna nå ut vid en kris eller katastrof (se t ex Desvousges & Smith 1988).

Drabek (1986) och Dyregrov (1992) påpekar att människor försöker att verifiera ett varningsbudskap genom att söka ytterligare information via myndigheter och/eller människor inom det egna sociala nätverket. Detta fenomen tycks dessutom ofta förbises i olika katastrofplaner, vilket inte så sällan belastar larm- och informationsarbetet. Allmänhetens telefonsamtal kan i många fall försena arbetet allvarligt.

Ett problem som myndigheter brukar råka ut för är att räddningsarbetet försvåras av den tillströmning av människor som äger rum i samband med kriser och katastrofer (konvergenssyndromet). Dessa aktörer kan dels utgöras av individer, grupper och organisationer som har en formell befogenhet i sammanhanget, dels kan de vara informellt och spontant initierade grupper eller organisationer som frivilligt ställer sina krafter till förfogande (Drabek m fl 1981, Dyregrov 1992). Ett aktuellt exempel är den vilja att hjälpa till som fanns inom präst- och pastorskåren i Norrköping vid Estonia-olyckan. Det fanns ingen direkt organisation inom kyrkan och personer inom krisorganisationen i Norrköping upplevde det som om ”det sprang omkring präster från kyrkan kors och tvärs” (Larsson & Nohrstedt 1996, s.96). Dessa grupper kan dock i många fall utgöra en ovärderlig hjälp för myndigheterna. Ett exempel är PRO (Pensionärernas riksorganisation) som gjorde omfattande insatser i Norrköping i samband med Estonia-olyckan (Larsson & Nohrstedt 1996).

Otway och Wynne ställer upp ett antal paradoxer som belyser svårigheterna med framgångsrik riskkommunikation och som på ett bra sätt belyser ett antal problem som kan uppstå i kommunikationen mellan myndigheter och allmänheten (efter

Flodin 1993, s. 30-31):

Försäkrande-uppväckande-paradoxen. Myndigheter måste under vissa förhållanden kommunicera för att få invånare att acceptera och lära sig leva med risker i omgivningen, t ex ett kärnkraftverk, och samtidigt kommunicera så att de uppmärksammar riskerna och vidtar försiktighetsåtgärder eller lär sig hur de bör agera vid t ex en kärnkraftsolycka.

Riktadinformations-paradoxen. Om man vidgar informationen om risker till personer utanför riskzonen kan detta medföra att effektiviteten i informationen minskas. Om man däremot endast informerar de berörda kan detta tolkas som att man försöker dölja något.

Informationskulturs-paradoxen. Varje organisation har sin egen uppfattning och kulturella kontext när det gäller informationsarbete. Vissa myndigheter kan ha en auktoritär relation till omvärlden, medan andra bygger sin relation på mer frivillig grund.

Informationsbehovs-paradoxen. Allmänheten förvånar ofta myndigheterna genom att för det mesta vara ointresserade av förebyggande information om olyckshändelser, för att plötsligt vid en kris eller katastrof visa ett intresse som vida överstiger vad myndigheterna planerat för.

Kroppsspråks-paradoxen. Organisationer visar ofta genom ”organisatoriskt kroppsspråk” upp annorlunda bedömningar av en händelse, än vad som framgår av officiella meddelanden, t ex meddelar att det inte finns någon anledning till oro och samtidigt vidtar drastiska åtgärder.

Trovärdighets-tillfredsställelse-paradoxen. Om individer får stort förtroende för myndigheters och organisationers verksamhet kan det leda till att de inte tillräckligt uppmärksammar riskerna omkring dem.

Trovärdighets-autenticitets-paradoxen. Trovärdig kommunikation och autentisk kom-

munikation behöver inte vara samma sak. Man kan se trovärdig kommunikation som en noggrant designad artefakt medan autentisk information innebär utsträckta relationer som får näring av ömsesidig tillit och respekt. Autenticitet innebär t ex att öppet erkänna de oundvikliga osäkerheter och svårigheter som finns vid ledning av riskabla teknologiska verksamheter. Detta skulle kunna ses som ett hot mot trovärdigheten, men egentligen handlar trovärdighet mindre om kvaliteten på informationen och mer om kvaliteten i relationen.

Hur väl förberedda är våra svenska lokala myndigheter för att hantera de problem som forskningen har pekat på vanligtvis uppstår mellan myndigheter och befolkning vid kriser och katastrofer? Har de lokala myndigheterna t ex en uppdaterad och realistisk bild av befolkningens informationsbehov, värderingar och normer, förtroende för myndigheterna samt skillnader mellan olika grupper inom befolkningen? Har man förberett sig för att möta en stor anstormning av frågor från allmänheten i händelse av en kris eller katastrof i kommunen? I vilken utsträckning utgör myndigheternas normala informationsverksamhet en god grund för att kunna hantera kommunikationen med allmänheten vid kriser och katastrofer?

PROBLEM I RELATIONEN TILL MEDIERNA

Den största konflikten för medierna i en krissituation är deras funktion som den tredje statsmakten. De är satta att kritiskt granska makthavarna och förväntas förhålla sig oberoende gentemot staten (McQuail 1991). Vid en kris eller katastrof ser medierna det i allmänhet som sin främsta uppgift att larma, varna och förmedla information till allmänheten så att liv och egendom kan räddas samtidigt som det självklart finns ett stort nyhetsvärde i det

inträffade. Granskningsuppgiften finns dock kvar och medierna skall även i en krissituation bevaka myndigheternas förhållanden.

Om oegentligheter upptäcks kan medierna hamna i en svår situation eftersom avslöjanden som leder till att myndigheternas legitimitet undergrävs kan förvärra krisen och förhållandet till myndigheterna försämrats drastiskt. Skall de kritiskt granska makthavarna och förmedla kritik till allmänheten även om detta innebär att myndigheterna tappar i trovärdighet och människornas oro ökar och möjligheterna därmed för myndigheterna att bemästra krisen minskas? Skall man vara informationskanal eller tredje statsmakt?

Dilemmat kan inte lösas en gång för alla eller i allmänhet. Varje situation är unik och varje journalist måste vid varje enskilt tillfälle ta ställning till hur han eller hon bör agera. Kommunikationen har ett känsligt beroende av ömsesidig förståelse mellan parterna. Parterna, i detta fallet myndigheterna och medierna är medvetna om och införstådda med att motiven bakom ett visst kommunikativt handlande i vissa fall kan vara strategiska och i andra kommunikativa. Mellan journalister och tjänstemän spelas ett spel. Man behöver varandra (Nohrstedt & Nordlund 1993).

Den norska utredningen Informationskriser (NOU 1986:19) har lyft fram ett antal grundläggande motsättningar mellan myndigheter och medier som vanligtvis skapar konflikter vid kriser och katastrofer.

Tidskonflikten brukar vara en av de mest framträdande och beror på att myndigheterna själva vill samla in information och göra helhetsbedömningar innan de uttalar sig i medierna, medan medierna vill ha fram information snabbt eftersom de har en deadline att hålla och ständigt konkurrerar med andra medier om att vara först

med en nyhet.

Källkonflikten innebär en konflikt mellan myndigheternas vilja att deras åsikt är den som framförs i medierna som den enda rätta och mediernas önskan att hitta andra källor som ger en annan syn på saken. Medierna nöjer sig sällan med en enda källa.

Ansvarskonflikten är en konflikt mellan myndigheternas ansvar att inte gå ut med felaktig information, vilket de kan ställas till svars för i efterhand, och mediernas större ansvarsfrihet när det gäller den information de förmedlar. Medierna kan på ett annat sätt än myndigheterna överlåta på allmänheten att värdera informationen.

Kunskapskonflikten står mellan å ena sidan myndigheternas experter och deras vilja att beskriva det som inträffat i all sin komplexitet och samtidigt väga in osäkerheter i de bedömningar som görs och å andra sidan mediernas strävan att popularisera och förenkla. Den grundläggande konflikten ligger ofta här i att experterna har svårt att förklara så att en lekman förstår och att journalister saknar fackkunskaper inom det aktuella området.

Prioriteringskonflikten uppstår när myndigheternas mål och värderingar kolliderar med mediernas. Ofta är parterna inte helt överens om vad som är viktigt att förmedla till allmänheten och vad som inte är det.

Trovärdighetskonflikten kan uppstå när myndigheterna i det förvirrade inledningskedet av krisen ger felaktig information och medierna i fortsättningen bemöter myndigheterna med misstro. Myndigheterna tycker då ofta att medierna brister i förståelse för deras svåra situation.

Enbart det ökande trycket av ett stort antal journalister är en källa till konflikter mellan myndigheterna och medierna. Mediernas intresse för myndigheternas

förebyggande kris- och katastrofärbete är minst sagt svalt (Quarantelli 1991), men om något inträffar växer intresset med en enorm hastighet och omfattning. Detta är något som myndigheterna i allmänhet inte är förberedda på och ofta har svårt att hantera. Det leder ofta till att myndigheterna isolerar sig och försöker hålla medierna på avstånd. Ofta tillsätter man en talesman som skall föra samtliga myndigheters talan och genom vilken all information till medierna skall passera. Detta resulterar i stora svårigheter för medierna att få tag på information.

Ofta brukar dessutom ett stort antal nationella och internationella medier som tidigare varit helt ointresserade av området plötsligt uppvisa ett stort intresse som överraskar de lokala myndigheterna.

Forskningen kring mediernas rapportering av kriser och katastrofer och hur relationen mellan myndigheter och medier brukar fungera vid dessa tillfällen är tämligen omfattande. Hur väl förberedda de svenska lokala myndigheterna är för att kommunicera med medierna vid kriser och katastrofer vet vi mindre om. Har de lokala myndigheterna t ex förberett sig för att kunna möta ett stort behov av information från såväl lokala som nationella och internationella medier? Hur ser man på frågor såsom öppenhet gentemot medier, mediernas granskande funktion osv? Hur ser den vardagliga relationen till och synen på medierna ut? Vilken utgångspunkt ger detta samarbete mellan medier och myndigheter i en krissituation?

PROBLEM I RELATIONEN MELLAN MYNDIGHETER

Organisationer har i allmänhet mycket svårt att hantera katastrofer (Quarantelli 1991). En del av svårigheterna ligger i att flera myndigheter skall samarbeta. Problem mellan dessa myndigheter som inte

är särskilt tydliga under normala förhållanden framträder ofta vid kriser och katastrofer.

Quarantelli (1991) menar att i den mån myndigheter planerar för katastrofer så misslyckas de ofta med att särskilja olyckshändelser och katastrofer. Myndigheter har en benägenhet att tro att en katastrof kan liknas vid en större olyckshändelse, men forskning har visat att det snarare är en artskillnad än en gradskillnad mellan en katastrof och en olyckshändelse. Därför tenderar man också att underskatta vilka ansträngningar som krävs för att koordinera informationsströmmarna mellan myndigheterna och myndigheternas ansträngningar för att hantera krisen.

Ett vanligt problem är att myndigheternas kompetensområden, ansvar och befogenheter inte är klara för samtliga inblandade. Effekterna för informationsgivningen kan bli att information antingen inte går ut till följd av att ingen anser att det är deras ansvar eller att man går in på varandras områden och uttalar sig i andra myndigheters sak.

Ofta är det så att de som är mest motiverade att engagera sig i kriskommunikation är de som har starka intressen förknippade i besluten. Detta kan leda till att olika intressenter uppträder med motstridiga budskap.

Frågan är om våra svenska lokala myn-

digheter är medvetna om vilka problem som kan uppstå mellan de olika lokala myndigheterna vid kriser och katastrofer och vad man i så fall har gjort för att förebygga dem? Arbetar man tillsammans kring de här frågorna överhuvudtaget? Har man t ex en gemensam syn på hur information till allmänhet och medier skall hanteras?

POTENTIELLA PROBLEM SOM KAN FÖREBYGGAS

Vi har i det föregående pekat på ett antal av de potentiella problem som kan uppstå mellan de lokala myndigheterna och omvärlden vid kriser och katastrofer. Forskningen på området är omfattande och det finns många lärdomar att dra av de fallstudier som har gjorts.

För de lokala myndigheterna är det av stor vikt att skaffa sig kunskap om vilka problem som vanligtvis brukar uppstå och utifrån denna kunskap vidta åtgärder för att förebygga dem. Många problem kan säkerligen inte undvikas helt, men en beredskap på vad som kan inträffa innebär att myndigheterna är bättre rustade att möta kriser och katastrofer i lokalsamhället.

Hur medvetna de lokala myndigheterna är om vilka problem som kan uppstå i kommunikationen med omvärlden vid kriser och katastrofer och vad de gör för att förebygga dessa problem, är föremål för vår undersökning.

VÅR STUDIE

Vår studie har tre utgångspunkter: den första är att kriser och katastrofer alltid får lokala konsekvenser. Den andra är att lokala myndigheters förmåga att hantera kriser till stor del beror på de planer som gjorts och de övningar som har genomförts. Den tredje utgångspunkten är att informationen till och från myndigheterna är en väsentlig del av krishanteringen.

Syftet med vår studie är att beskriva och analysera lokala myndigheters informationsberedskap vid kriser och katastrofer. Hur väl är beredskapen anpassad till förändringar i omvärlden och i vilken utsträckning har myndigheternas planering beaktat de erfarenheter och insikter som forskningen inom kriskommunikation har redovisat?

Avsikten är att belysa i vilken mån och på vilket sätt som de lokala myndigheterna i sin förebyggande och förberedande verksamhet uppmärksammat de särskilda krav på information som uppträder vid fredstida kriser och katastrofer, dvs deras informationsberedskap. Begreppet innefattar såväl inställning till och kunskap om informationsarbete, som faktisk planering och genomförda övningar och åtgärder.

Vi studerar enbart den informationsberedskap som finns inför fredstida kriser. En kris kännetecknas av att det är en situation som avviker från det normala, uppstår relativt hastigt, har betydelse för samhället, hotar grundläggande värden och kräver snabba åtgärder (Flodin 1993, s.9). En katastrof är en kris som fullbordats och som orsakat stora förluster och skador i samhället.

Vi är speciellt intresserade av de lokala myndigheternas planering av informationen till och från allmänhet, medier och andra lokala och regionala myndigheter.

Våra övergripande frågeställningar är:

I vilken utsträckning utgör de lokala myndigheternas syn på information, deras informationskompetens, samt deras vardagliga information till allmänhet, medier och myndigheter en god grund för informationsberedskapen?

Hur medvetna är de lokala myndigheterna om de problem som kan tänkas uppstå i relationerna med allmänhet, medier och myndigheter vid kriser och katastrofer?

I vilken utsträckning och på vilket sätt har de lokala myndigheterna beaktat behovet av information i sin krisplanläggning och i sina övningar?

Om den lokala krisinformationen skall fungera krävs det en medvetenhet hos lokala beslutsfattare om de krav som ställs och de förutsättningar som råder i informationssamhället (se kapitel 2 och 3).

Att arbeta med information är en egen profession. Den ackumulerade kunskapen vid universitet och högskolor om planerad kommunikation är betydande, liksom den praktiskt inriktade yrkesutbildning som bedrivs av t ex Sveriges Informationsförening. Vår bedömning är att möjligheterna att bedriva en tillfredsställande informationsverksamhet i hög grad underlättas av tillgången på välutbildad personal.

Vår studie utgår från lokala myndigheters ordinarie informationsverksamhet. Hur denna är uppbyggd och planlagd, samt hur den bedrivs i vardagslag är utomordentligt betydelsefullt för deras möjligheter att bedriva en effektiv information vid en kris.

Det finns en omfattande nationell och internationell forskning om problem som regelmässigt brukar uppstå vid kriser. Några av dessa problem med särskild re-

levans för informationsarbetet redogjorde vi för i kapitel 4. Vår avsikt är att undersöka i vilken utsträckning som lokala myndighetspersoner är medvetna om de problem som uppstår vid allvarliga kriser och i vilken mån som denna insikt legat till grund för myndigheternas planering.

Det mest konkreta uttrycket för myndigheternas insikter, erfarenheter och dagliga verksamhet bör vara de lokala myndigheternas planläggning av krishantering i allmänhet och krisinformation i synnerhet. Det ingår därför i vår undersökning att studera de planer, instruktioner och riktlinjer som förväntas styra de lokala myndigheternas verksamhet vid en kris.

METOD OCH STUDIEOBJEKT

För att pröva studiens genomförbarhet och våra frågeställningars giltighet genomförde vi under hösten 1995 en förberedande studie i Halmstad kommun. Intervjuer genomfördes med företrädare för länsstyrelse, landsting, räddningstjänst, kommunledningens kansli samt SOS Alarm. Efter förstudien gjordes vissa omarbetningar av intervjumanualen och vi beslöt dessutom att intervjua fler myndigheter (polis och militär), men även medier såsom Sveriges Radios lokala kanal (den lokala radion) och privat lokalradio.

I förstudien bedömde vi valet av kommun som mindre väsentligt och valde därför en kommun nära Göteborg, av någorlunda storlek och som vi fick ett positivt gensvar från vid den första kontakten. Några ytterligare krav ställde vi inte i detta stadium av undersökningen. I huvudstudien valdes kommunerna ut med större omsorg. Vi valde inledningsvis ut ett län

som vi ställde vissa krav på. Länet skulle vara medelstort, ligga vid kusten, inte vara kärnkraftslän eller skilja ut sig nämnvärt från övriga län. Vårt val föll på Östergötlands län och de tre kommunerna Norrköping, Linköping och Valdemarsvik valdes sedan i viss mån ut strategiskt; kommun med residensstad, annan stor kommun plus en liten kommun.

Det strategiska urvalet av ett fåtal kommuner innebär möjligheter för oss att få en fördjupad och detaljerad förståelse av vårt studieobjekt. Samtidigt innebär detta val att våra resultat inte låter sig förbehållslöst generaliseras till landets samtliga kommuner. Vi har dock ingen anledning att förvänta oss att förhållandena i län av motsvarande karaktär skulle skilja sig avsevärt från förhållandena i de kommuner som vi besökte.

I huvudstudien, som genomfördes under våren 1996, intervjuade vi företrädare för räddningstjänst, polis, kommunledning, militär, landsting och länsstyrelse. Framför allt är det tjänstemän med ansvar för informationsverksamhet eller krishantering som vi har intervjuat. Dessutom har vi talat med cheferna för två av Sveriges Radios lokala kanaler samt chefen för en privat lokalradiostation.

De resultat som vi presenterar bygger på främst huvudstudiens intervjuer, men även de intervjuer som genomfördes i förstudien samt det skriftliga material i form av planer och policydokument som vi har tagit del av.

Våra resultat presenteras i de tre följande kapitlen som i tur och ordning berör de lokala myndigheternas relationer till allmänheten, medierna respektive andra lokala myndigheter.

OUTVECKLADE RELATIONER TILL ALLMÄNHETEN

Vår utgångspunkt är att det är myndigheternas normala informationsverksamhet som är grunden för informationsberedskapen. Vi studerar därför hur de lokala myndigheternas vardagliga informationsverksamhet ser ut samtidigt som vi undersöker hur medvetna myndigheterna är om vilka problem som kan uppstå i kommunikationen mellan myndigheter och medier vid kriser och katastrofer (se kapitel 4) samt vad myndigheterna gör för att förebygga dessa.

INFORMATION - PRIORITERAT OMRÅDE, MEN PÅ FEL SÄTT

Myndigheter har en lagstadgad skyldighet att tillhandahålla och aktivt sprida information till medborgarna. Information ingår därför som en del i myndigheternas dagliga verksamhet. Hur ser lokala myndigheter egentligen på informationsverksamheten och vilken vikt man lägger vid den? Att man prioriterar den ordinarie informationsverksamheten ser vi som den viktigaste förutsättningen för en god informationsberedskap.

Alla vi intervjuade svarade att information är ett prioriterat område. På de senaste åren har medvetenheten om informationens vikt ökat, menar man, och informationsansvariga upplever att de har ett starkt stöd från sina chefer för informationsarbetet. Militärens informationschef var kanske den person som poängterade detta starkast:

Jag uppfattar det som ett klart högt prioriterat område. Att jag får ett bra stöd. Man kanske får för mycket uppgifter å andra sidan, men det är en annan diskussion. Men funktionen som sådan är ett nytt stridsätt.

De kommunala informatörerna menar att information är något som prioriteras i allra högsta grad av kommunledningen och att politikerna är oerhört medvetna om informationens betydelse. Enligt en av de personer som vi intervjuade lägger myndighetsledningen stor vikt vid information, men säger samtidigt att informationen prioriteras på fel sätt:

Information för att synas när man gör något bra, säga "titta här vilka fina broschyrer vi har gjort", men man har inte klarat ut det här med målgrupper...

Uttalandet antyder att man har insett vikten av att visa en positiv bild av sig själv, vilket också är vårt övergripande intryck. När man säger att information är ett prioriterat område, menar flera egentligen att mediekontakterna är ett prioriterat område. Detta innebär inte automatiskt att andra delar av verksamheten är prioriterade.

INTE PRIORITERAT INOM KRISBEREDSKAPEN

Vårt intryck är att lokala myndigheter generellt sett lägger ner mycket arbete på sin planering inför kriser och katastrofer. Även om det bör poängteras att variationen mellan olika typer av myndigheter är stor.

Flera av dem som vi talat med tvivlar på att deras planering kommer att fungera i en verklig situation. En av räddningscheferna uttryckte det så här:

I mindre skala får vi det att fungera. I en större skala har vi inte någon vettig planering. Däremot finns det idéer om det här. Men egentligen skulle vi ha planering för de händelser som

händer vart hundra år. Det har man missat genom åren, det är bara att konstatera.

Militären har skriftliga planer för skiftande situationer, men betonar att det aldrig går att planera i detalj eftersom varje situation är unik:

Problemet är ju att en kris alltid är en unik situation. Det går inte att göra en mall och sedan titta i den mallen och göra därefter.

Flera av de myndigheter som tyckte att deras beredskap var god, tvivlade dock på sina möjligheter att klara av information till allmänhet och medier vid kriser och katastrofer. Många erkände öppet att informationen var lågt prioriterad inom beredskapsplaneringen jämfört med andra områden. Detta är också vår uppfattning.

Orsakerna till att informationsfrågorna ägnas så liten uppmärksamhet inom kris- och katastrofberedskapen verkar vara flera.

Ekonomiska resurser anges av flera som en viktig faktor. Chefen för räddningstjänsten i den minsta kommunen vi besökte arbetar mycket med information och tycker att det är ett viktigt område, men har inte riktigt resurserna att göra det han skulle vilja göra. Enligt honom behöver även små kommuner ha en god beredskap eftersom det alltid är i kommunen krisen skall hanteras, åtminstone i det första skedet, men detta är inte alltid möjligt idag:

Vi är medvetna om problemen, men i vår lilla kommun har vi inte resurserna att jobba med de stora händelserna. Vi har fortfarande mycket kvar i vår vanliga verksamhet, det som händer varje dag.

Detta skäl anförs även av myndigheter i betydligt större kommuner. Vad det trots

allt handlar om är prioritering av olika delar inom beredskapen och man har helt enkelt valt att inte prioritera informationen.

Den viktigaste förutsättningen för att man väljer att arbeta med myndighetens beredskap verkar vara att det finns åtminstone en person i ledande position inom myndigheten som tycker att informationsverksamheten överhuvudtaget är viktig. På grund av informatörernas bristande intresse för informationsberedskapen är denna person sällan informationschefen utan snarare någon annan tjänsteman med intresse för information. Har de personer som arbetar med beredskap inom myndigheten inte detta intresse eller inte har insett vikten av information arbetar man inte heller med informationsfrågorna.

FÅ INFORMATIONSPLANER

Ett tydligt tecken på att en organisation tillmäter informationsverksamheten stor vikt är när ledningen eller den informationsansvarige har tagit sig tid att fundera igenom vad organisationen vill uppnå med sin information, hur man skall arbeta med information och vilka krav man ställer på den information som skall gå ut till allmänheten. Resultaten av en sådan process brukar sammanställas till ett policydokument eller en informationsplan.

Flera av de myndigheter vi besökte har inte arbetat fram något dokument av den här typen. Den främsta orsaken verkar vara att man anser att det är onödigt och flera påpekade att en informationsplan snarare tenderar att samla damm i en bokhylla än att vara ett stöd i verksamheten. Någon större förståelse för att processen att ta fram en sådant dokument kan vara utvecklande för informationsfunktionen (se Flodin 1993) verkar inte finnas.

De som trots allt sa sig vilja ta fram en

plan eller förnya den befintliga menar att det är svårt att få tid till den typen av strategiskt utvecklingsarbete. Den dagliga informationsverksamheten får alltid gå före. Med tanke på att informatören inte alltid arbetar heltid är det inte underligt att tiden inte finns. Dessutom kan en bidragande orsak vara att informatörerna ofta saknar högskoleutbildning inom information och av den anledningen dels saknar kompetens att arbeta fram en informationspolicy, dels inte är medvetna om vilken betydelse detta kan ha.

Alla myndigheter som vi besökte har dock någon form av skriftlig plan som tar upp information till allmänhet och medier vid kriser och katastrofer. Dessa varierar starkt i omfattning, innehåll och aktualitet. Vad som är gemensamt är dock att de avsnitt som behandlar information är ytterst kortfattade i jämförelse med andra områden som tas upp i planerna. Informationsavsnitten utgörs ofta av listor med namn och telefonnummer till den egna personalen, andra myndigheters tjänstemän, medier och andra organisationer. Dessa listor är inte alltid uppdaterade. Uppgifter om vilka lokaler som kan användas för presskonferenser och kanske också något om vad man bör tänka på när man anordnar en presskonferens brukar också finnas med. Det mesta materialet är av typen kortfattade checklistor. Utifrån enbart läsning av dessa planer är det tydligt att informationen är något som prioriteras lågt av myndigheternas planläggare.

Vad som är intressant är att planerna inte har tagits fram av myndigheternas informatörer, utan av andra personer t ex inom landstinget; den säkerhetsansvarige, på länsstyrelsen; försvarsdirektören etc. I kommunerna verkar det vara regel att kommunledningen överläter på räddningstjänsten att utforma även informationsavsnitten i kommunens planer för

katastrofberedskapen. I detta arbete tar räddningstjänsten ofta hjälp av den handbok som publiceras av Statens räddningsverk (SRV). Den senaste upplagan kom ut 1996. Den är främst tänkt för räddningstjänsten, men rekommenderas även för andra myndigheter. Vårt intryck är att denna utgör ett viktigt underlag för kommunernas planering idag och har ett betydligt större inflytande på planernas utformning än kommunledningens informatör.

BRISTANDE MÅLGRUPPSTÄNKANDE

Målgruppstänkandet är inte speciellt utvecklat hos lokala myndigheter och man arbetar endast i begränsad utsträckning utifrån att det inom allmänheten finns ett antal små, selektiva och lokala grupper (se McQuail 1987).

På frågan om vilka målgrupper man ser för sin informationsverksamhet svarar de flesta att de i princip ser tre målgrupper: medier, allmänhet och anställda. Ur allmänheten skiljer vissa myndigheter, framför allt räddningstjänsten, ut skolbarn som för dem är en viktig grupp att nå med förebyggande information.

Man är naturligtvis medveten om att det finns en rad olika grupper inom allmänheten, men det verkar sätta få spår i informationsverksamheten, t ex i form av speciellt framtagen och distribuerad information. Istället för målgruppsanpassad information väljer man att producera bred information och överläter åt kommuninvånarna att själva leta reda på den information som berör dem. En av de kommunala informatörerna sa att:

Det klart att det finns ju aldrig någon fråga i kommunen som berör alla i kommunen på en gång. Utom kanske budgeten och om vi ska höja eller sänka skatten. Annars gäller det

kanske färdtjänsten och då är det ju viktigt att de som berörs av den får information. Men jag tror att man läser selektivt också. Det löser nog självt den problematiken.

I de skriftliga planer som de flesta myndigheter har för information vid kriser och katastrofer står det att man skall beakta synskadades och hörselskadades behov av information samt ge särskild information till de som inte talar svenska. Dessa grupper är dock inte några grupper som man har någon större kontakt med under normala förhållanden eller ser som viktiga målgrupper. Flera personer uttryckte tvivel om att man kommer att kunna nå dessa grupper om det verkligen händer något.

En kommunal informationschef som vi talade med är tveksam till om man når alla vid en kris eller katastrof. Det står i planen att man skall beakta synskadades och hörselskadades speciella behov av information samt ge särskild information till de som inte talar svenska. Men det finns inte planlagt idag:

Vi har en särskild tolkservice som anlitas då, men det får man nog räkna med att man inte når alla, det gör man inte...

Statens räddningsverk pekar, i sin handbok "Information till allmänheten. Före, under och efter allvarliga olyckor" (SRV 1996), på att alla som berörs av en händelse har rätt att få korrekt information. De två grupper som Statens räddningsverk skiljer ut ur allmänheten och som man anser att myndigheter bör vidta särskilda åtgärder för är invandrare och handikappade.

Råden som ges är att räddningstjänstens informationsplan bör innehålla uppgifter om hur man dygnet runt kan få kontakt med tolkar. Tolkarna kan hjälpa till med att översätta och läsa upp aktuell informa-

tion t ex i radio eller författa texter till flygblad. Planering för information på andra språk bör, enligt handboken, göras i samverkan med kommunens invandrarförvaltning och Invandrarverkets regionkontor eftersom det är deras uppgift att kontinuerligt kontrollera vilka språk som är aktuella i den enskilda kommunen (SRV 1996).

När det gäller handikappade lyfter man fram hörsel- och synskadades särskilda informationsbehov. Hörselskadade rekommenderar Statens räddningsverk att man försöker nå via Text-TV och texttelefon hos SOS Alarm. Rekommenderade kanaler för synskadade är taltidningar. I handboken omnämns även utvecklingskadade, personer med kommunikationshandikapp (t ex asfatiker), och ensamma äldre. Man pekar på att dessa grupper kan behöva information på lätt svenska eller genom personlig, muntlig kontakt. För att underlätta planeringen av information till dessa grupper föreslår Statens räddningsverk att kommunerna tar kontakt med olika handikapporganisationer (SRV 1996).

Avslutningsvis tillägger man i handboken att det utöver dessa grupper kan finnas andra grupper med särskilda behov av information:

(...) enskilda eller institutioner och företag (...) turister (...) Människor som normalt inte bor eller vistas i området och inte har samma kunskaper om t ex risker och skyddsmöjligheter som den bofasta befolkningen (...) (SRV 1996, s. 36)

VIKTEN AV ATT IDENTIFIERA MÅLGRUPPER

Målgruppstänkande är viktigt i allt informationsarbete och borde vara det även när det gäller att förbereda sig inför att informera omvärlden vid en kris eller ka-

tastrof. Det finns idag flera beprövade teorier för att dela in allmänheten i målgrupper som kan vara ett verktyg för att förbättra möjligheterna att nå ut med information (se t ex Grunig 1989).

Att ha en god kunskap om olika grupper inom befolkningen är viktig för den ordinarie informationsverksamheten, men kanske av speciellt stor betydelse för informationsberedskapen. I de ordinarie informationsaktiviteterna är det vanligt att man riktar sig till kanske ett fåtal grupper eller de grupper som man anser är möjliga att nå. Vid kriser eller katastrofer måste man nå praktiskt taget alla, men kanske med olika typer av information.

Att de lokala myndigheterna har ett så svagt utvecklat målgruppstänkande och som följd av detta bristande kunskaper om vilka olika grupper som finns inom allmänheten och vad som karakteriserar dem, ser vi som en av de allvarligaste svagheter i informationsberedskapen.

Blomgren (1985) pekar på vikten av att man kontinuerligt studerar förändringar i allmänhetens beteende för att bättre kunna förutse allmänhetens handlande vid kriser och katastrofer. Några sådana studier utförs inte idag av de lokala myndigheterna såvitt vi vet. Många av de förändringar som sägs ha störst betydelse för vilka kriser och katastrofer som kommer att inträffa i framtiden, men även för samhällets möjligheter att hantera dessa är förändringar av social karaktär och hänger samman med befolkningens förändring (Quarantelli 1996). Kontinuerliga studier av befolkningens förändring kommer därför att bli allt viktigare för att vi skall kunna bygga upp en ändamålsenlig beredskap.

Ett exempel på varför det är av största vikt att känna till värderingar som finns i olika grupper i kommunen ger Stattin (1990) när han påpekar att det vi är rädda

för och hur vi reagerar på faror bestäms kulturellt. Det vore därför riskabelt att utgå ifrån att landets invandrargrupper söker och uppfattar krisinformation på samma sätt som befolkningen i övrigt. Människor handlar i enlighet med sina kulturella föreställningar när de ställs inför oklara och hotande situationer, menar Stattin. Många invandrargrupper har dessutom en negativ inställning till myndigheter på grund av erfarenheter man gjort såväl i sitt eget land som i Sverige, vilket försvårar myndigheternas möjligheter att uppfattas som trovärdiga och legitima. De lokala myndigheterna kan skapa en bättre beredskap genom att dels skaffa sig kunskap om de olika invandrargrupperna, dels se till att tolkar finns tillgängliga, även om det är viktigt att komma ihåg att de problem som kan uppstå när invandrare skall informeras är långt ifrån enbart språkliga.

Det gäller inte enbart ta reda på vilka grupper som i dagsläget finns i kommunen och vad som karakteriserar dessa, utan även dels vilka grupper som kan tänkas växa fram eller förändras i framtiden dels vilka grupper som kan tänkas tillkomma i området i händelse av en kris eller katastrof. Vid kriser och katastrofer uppstår nämligen ofta frivilliga hjälporganisationer antingen i det drabbade området eller utanför som söker sig till området. Människor som i vanliga fall litar på att institutioner tar hand om medmänniskorna tenderar i krissituationer att vilja hjälpa till själva, särskilt om institutionerna slutar att fungera (Dyregrov 1992, Drabek m fl 1981). Även med dessa grupper måste myndigheterna kommunicera.

Det är dock möjligt att målgrupps-tänkandet inom informationsberedskapen kan bli mera utbrett framöver. Statens räddningsverk påpekar i den nya upplagan av sin informationshandbok (1996) att behovet av information varierar mellan

olika grupper av människor och att allmänheten inte får betraktas som en homogen grupp. Information till allmänheten är egentligen information till en mängd olika grupper, som sinsemellan har olika informationsbehov, slår man fast. Man ger dessutom en rad detaljerade rekommendationer för hur t ex planering av information till invandrare och handikappade kan förbättras via tätare kontakt under normalförhållande med dessa grupper. Av vad som har framgått av våra intervjuer är just denna handbok ett av de viktigaste dokumenten när de lokala myndigheterna skriver planer för den egna informationsberedskapen. Hur mycket av detta som slår igenom i den praktiska verksamheten är svårt att uttala sig om.

ATT SKAFFA SIG KUNSKAP OM MÅLGRUPPERNA

Även om ett utvecklat målgruppstänkandet saknas generellt sett (se t ex Stütz 1986) och kontakterna med allmänheten är begränsade, så verkar detta inte automatiskt innebära att man är ointresserad av att skaffa sig kunskap om allmänheten.

Flera myndigheter gör undersökningar av vilka kommunala frågor som intresserar befolkningen, om kommuninvånarna läser det kommunala informationsbladet etc. Intrycket är dock att detta är en relativt ny företeelse och att dessa undersökningar främst syftar till att nå kunskap om befolkningen som helhet snarare än att se skillnader mellan olika grupper inom den. Den kunskap man samlar in riskerar därmed att bli alltför ytlig. I ingen av de kommuner vi besökte samlar man in uppgifter om befolkningen i syfte att stärka sina möjligheter att nå ut med information vid en kris eller katastrof.

Det finns en tendens hos myndigheterna att anta olika saker istället för att undersöka hur det faktiskt förhåller sig. Vanligt-

vis utgår då tjänstemännen från att kommuninvånaren i gemen i mångt och mycket liknar dem själva. En av de kommunala informatörer vi talade med hade själv reflekterat över detta:

Jag är femtio år och de flesta här i huset är femtio år och vi lyssnar aldrig på privatradion. Därför tror vi inte att det finns andra som gör det heller, fast vi egentligen vet att det finns många som gör det.

Samtliga myndigheter är medvetna om vikten av att ha en god relation till allmänheten, framför allt med avseende på att åtnjuta förtroende hos befolkningen. Att detta kan vara helt avgörande för hur myndigheternas information uppfattas (se t ex Blomgren 1985), det är de lokala myndigheterna mycket väl medvetna om. De vet också att det är oerhört lätt att rasera sin trovärdighet och att det därför är viktigt att ständigt tänka på trovärdigheten. Enligt militären gå det blixtnabbt att rasera sin trovärdighet:

Jag tror att gör jag ett stort misstag så är det bara att byta ut mig. Kommer tidningarna på mig med att ljuga vid något tillfälle så är det bara att ta bort informationschefen.

Det verkar även som om man är på det klara med att trovärdighet är något man bygger upp under lång tid och inte automatiskt har i en krissituation eller kan börja arbeta för att vinna i ett kritiskt läge.

I stor utsträckning verkar de lokala myndigheterna anta att de åtnjuter högt förtroende hos allmänheten:

Blir det en kris så tror jag att det finns trovärdighet, det tror jag faktiskt... Annars kan det ju vara så att politiker inte är de som är högst sedda i samhället. Jag tror det är annat i ett krisläge.

De lokala myndigheterna är alltså mycket medvetna om att trovärdighet är viktigt såväl under normala omständigheter som i en kris eller katastrof. Många är dessutom övertygade om att de har en hög trovärdighet hos befolkningen. Vad som är anmärkningsvärt är att man inte har undersökt detta, utan bara antar att det förhåller sig så. Samtidigt som det under normala förhållanden är viktigt att arbeta för att bygga upp detta förtroende, så är det också minst lika viktigt att kontinuerligt ta reda på vilket förtroende myndigheten faktiskt åtnjuter hos befolkningen (se t ex Starr & Pearman 1982 i Jarlbro 1993).

INTE TILLRÄCKLIGT VIKTIGT FÖR EN HEL TJÄNST

Det tydligaste tecknet på att man tillmäter informationen stor betydelse är att man har personer anställda för att arbeta enbart med information. Alla myndigheter som vi besökte har dock inte en heltidsanställd informatör idag.

Fördelningen av ansvaret för information ser olika ut hos olika myndigheter. Vårt intryck är att det framför allt är räddningstjänst och polis som saknar en heltidsanställd informatör. Informationsansvaret är inte knutet till en bestämd person utan till en funktion. Vakthavande befäl hos polisen samt räddningschefen eller hans ställföreträdare hos räddningstjänsten är informationsansvariga. Vid utryckningar kan man ibland avdela någon annan person som t ex tar hand om journalister.

Dock verkar det bli vanligare, åtminstone hos räddningstjänsten, att man avsätter viss tid av en tjänst för information. I en av kommunerna som vi besökte har man avdelat 40 procent, vilket enligt personen som innehar tjänsten, är ovanligt mycket inom räddningstjänsten. Anled-

ningen till att man har valt att göra det i just den här kommunen är att chefen för räddningstjänsten anser att informationsverksamheten i stort, men framför allt förebyggande informationsverksamhet t ex i skolor är mycket viktigt. Orsaken är alltså inte i första hand att man vill stärka informationsberedskapen.

Hos övriga myndigheter är det vanligare att informationsansvaret ligger hos en informatör, men det är inte självklart att vederbörande arbetar heltid, åtminstone inte enbart med information.

Där man saknar en informatör, som t ex hos kommunledningens kansli i en relativt liten kommun som vi besökte, ligger informationsansvaret direkt på chefer eller politiker. Vid behov tar man hjälp av kompetens utifrån t ex en frilansande journalist.

FÅ INFORMATÖRER MED INFORMATIONSUTBILDNING

Att anställa personal för att arbeta särskilt med information är viktigt, men lika viktigt är att dessa personer har utbildning och kompetens för sitt arbete. Informationsutbildning på högskolenivå är ovanligt bland personalen.

Endast en av de myndigheter vi besökte har en informatör med informationsutbildning på högskolenivå. Vid tillfället för vår intervju var hon precis nyanställd och hennes anställning är, enligt försvarsdirektören, ett resultat av flera års upprepade krav från enhetscheferna att få en kompetent informatör som stöd för den allt mer omfattande informationsverksamheten och för försvarsdirektörens del, även ett stöd i arbetet med att bygga upp myndighetens informationsberedskap.

Andra myndigheter, t ex på kommunledningarnas kansli, har en informatör med mångårig journalistbakgrund. Vårt intryck är att personer med denna bakgrund ofta

är skickliga på att sköta mediekontakter, och detta är en styrka i informationsberedskapen, men att de tenderar att fokusera enbart medierelationerna och inte utvecklar kompetens för andra delar av informationsfunktionen.

Militärens informationschef är exempel på en informatör med en annan vanlig typ av bakgrund. Han har traditionell militär utbildning och efter ett par års arbete som officer fick han erbjudande om att ersätta den dåvarande informationschefen som under ett par månader lärde upp honom. Utöver denna inskolning har han gått kortare interna informationsutbildningar.

Räddningstjänstens personal har, i likhet med militären, interna utbildningar i information. Skillnaden är att denna riktar sig oftare till all personal. I Statens räddningsverks handbok (SRV 1996) står det att den som skall fungera som informationsbefäl kan kräva särskild utbildning. Han eller hon skall vara kunnig i informationsteknik och väl insatt i de uppgifter som rör informationsverksamheten. Dessutom står det i handboken att det är viktigt att all personal inom räddningstjänsten är väl förtrogen med gällande informationsrutiner.

INFORMATÖR - MEN INTE KRISINFORMATÖR

Informatören borde, enligt vår mening, vara en central person i informationsberedskapen. I våra intervjuer framgår det dock mycket tydligt att varken myndigheterna eller informatörerna själva anser att informatören nödvändigtvis måste ha en framträdande roll i arbetet med att skapa en beredskap inför kriser och katastrofer. Detta visar att man skiljer på ordinarie informationsverksamhet och krisinformation.

I intervjuerna framgår det ganska klart att kommunens informatör inte ser sig

själv som huvudansvarig för informationsberedskapen. Skulle någonting hända anser informatörerna att de endast är en stödfunktion för räddningstjänsten:

När något har hänt, en järnvägsvagn har välrt och det blir en gasläcka och vinden ligger på in mot stan – då är det ju de (räddningstjänsten) som känner till det. Och de larmar och är fullt kompetenta att formulera de texter som skall gå ut med omedelbar verkan över radion. Där behövs inte jag. Det kan finnas sedan efter hand att man rådfrågar mig om mer utförlig information, hur den skall utformas och sedan gäller då att jag kan vara behjälplig för den interna informationen.

Uttalandet illustrerar även att informatören inte ser den artskillnad som faktiskt finns mellan en större olyckshändelse och en kris eller katastrof, och som innebär att det ställs helt andra krav på informationsgivningen vid kriser och katastrofer jämfört med vid mindre händelser.

På myndigheter såsom länsstyrelse och landsting är det snarare så att ansvaret för informationsberedskapen ligger på andra tjänstemän inom den egna myndigheten än på informatören. Tjänstemän vars främsta kompetensområde inte är information. Faran är naturligtvis att den personen inte är kompetent att ha hand om informationsfrågorna.

Vad man glömmer är att informationsberedskapen bygger på den vardagliga informationsverksamheten. Det är den person som till vardags har kontakt med medier och allmänhet som bör leda informationsarbetet i krissituationer. Man glömmer också att alla kriser inte innebär räddningstjänst och därför bör alla myndigheter bygga upp en egen beredskap och inte lita på att räddningstjänsten alltid tar ansvaret för informationen.

Ett annat intryck från vår studie är dess-

utom att de här frågorna inte är det som myndighetsinformatören allra helst arbetar med. Man överläter det gärna på någon annan som är mer intresserad av katastrofberedskap.

OREALISTISKA ÖVNINGAR ÖKAR INTE KUNSKAPEN

Ett sätt att dels öka kunskapen om allmänheten och framför allt kunskapen om allmänhetens informationsbehov vid kriser och katastrofer, dels lära sig att hantera ett stort informationstryck från allmänheten är via de övningar som de lokala myndigheterna regelbundet deltar i. I Statens räddningsverks handbok (SRV 1996) skriver man att en viktig förutsättning för att informationsverksamheten skall bli en naturlig del i räddningsarbetet är att all berörd personal övas regelbundet. Att övningarna är oerhört viktiga för beredskapen är något som de flesta framhåller. En landstingsinformatör menade att övningarna hade gett henne flera viktiga insikter:

Det handlar ju hemskt mycket om att förutse allmänhetens frågor i nästa och nästa led. Det kommer jag ihåg var en väldigt stark upplevelse för oss när vi övade sist. Här måste man tänka på ett helt annat sätt än vad man brukar göra.

Om övningarna skall kunna bidra till att stärka informationsberedskapen är det också viktigt att övningarna är realistiskt utformade. Idag arbetar man en hel del med att bygga upp realistiska scenarion på övningarna, men tyvärr verkar inte detta omfatta informationsverksamheten.

Det vanliga är att det i övningsledningen ingår ett fåtal personer som får i uppgift att spela allmänhet. Detta innebär att de ringer runt och ställer olika frågor till de myndigheter som övas. Även om detta innebär en

träning i att svara på frågor från allmänheten så motsvarar detta definitivt inte den enorma efterfrågan på information som riktas mot myndigheterna i en verklig situation.

Övningar där kommuninvånarna deltar är sällsynta och framför allt övningar som går ut på att möta ett stort antal frågor från allmänheten. På en länsstyrelse berättade försvarsdirektören om ett undantag. Vid ett tillfälle hade man lagt upp en databas med frågor och engagerat 250 personer som satt och ringde in frågor till upplysningscentralen som de plockade ur databasen:

Jag satte alltså med hjälp av mina medarbetare ihop en frågebank och sedan skickade vi ut den tillsammans med förutsättningarna med olika klockslag: "Ni uppfattar att det sägs så här på radio... då och då" och så fick de frågor i frågebanken. Sedan fick de lämna synpunkter på svaren. De utvärderades.

Enligt försvarsdirektören lärde man sig mycket av den här övningen:

Vi lärde oss hur folk låter – för många spelade bra – vi fick lära oss att vissa nöjer sig med bläsvar, medan en del kräver väldigt mycket. Den som var chef för upplysningscentralen lärde sig att utvärdera frågorna och lämna underlag till pressmeddelanden och gå ut i radion för att minska frågebelastningen.

Det finns alltså möjligheter att göra övningarna mera realistiska. Problemet verkar vara att de lokala myndigheterna har accepterat att övningar inte innebär samma påfrestning som en verklig situation och nöjer sig med övningarna så som de ser ut idag:

Sedan är det ju lite skillnad att ha övning... och

det blir ju inte det allvaret i det som om det verkligen skulle hända. Övning är ju ändå övning om man ska vara realistisk.

ATT LÄRA AV ERFARENHETEN

Ett intryck är att förändringar inte alltid sker grundat på erfarenheter av övningar. Enligt ett av kommunalråden måste man ha verkliga påfrestningar innan man ser svagheterna i sin beredskap. Det går inte att spela så att det blir en realistisk övning. Det verkar som om det måste till en verklig händelse för att detta skall kunna innebära förändringar av beredskapen. Mindre kriser, som t ex ett snöoväder, stärker i allmänhet informationsberedskapen. Kommunstyrelsens ordförande berättade om erfarenheter man gjort i en verklig situation:

(...) däremot upptäckte vi ju att det inte var bättre att skicka fax, det tar ju mer telekraft, och så slog vi ju ut några telefoner till istället... och sådana här saker lärde vi oss och har upprättat planer för. Vilka olika kanaler vi kan använda oss av. Sådant har vi dragit erfarenhet av och försökt tillrätta lägga."

Frågan är om det verkligen skall behöva komma till en verklig situation för att man skall lära sig saker som denna. Kunde erfarenheter samlas och spridas till landets kommuner skulle alla kommuner inte behöva göra samma misstag. Utbyte av kunskap och erfarenheter mellan myndigheter, framför allt mellan myndigheter i olika delar av landet eller världen, verkar förekomma endast i begränsad omfattning. Informationsberedskapen skulle kunna vara bättre om man försökte lära av andras misstag såväl som goda idéer och erfarenheter.

Det tjänstemännen ofta säger när de refererar till verkliga situationen är att "I

inledningsskedet var det lite kaotiskt och vi visste inte hur vi skulle hantera det, men efter ett tag fick vi kontroll på det. Nästa gång vet vi hur vi skall göra från början." Denna typ av erfarenheter måste man inte alltid göra själv först.

Jag lärde mig att i en sådan situation så måste man mycket tydligare skilja de anhöriga från massmedia. Det var ett litet problem, inledningsvis i alla fall, innan vi fick situationen under kontroll, tycker jag. (...) Jag upptäckte att massmedia strövade omkring där inne bland alla krissamtal så jag var tvungen att gå in och röja där och få ut dem och sätta en gräns: "hit men inte längre får ni gå".

Det finns idag goda möjligheter att lära av andras erfarenheter av information vid kriser och katastrofer, såväl verkliga händelser som övningar. Styrelsen för psykologiskt försvar har genom åren gjort flera studier av hur information till allmänhet och medier fungerat vid fredstida kriser och katastrofer (se t ex Hedman 1996, Hillve & Weibull 1996, Larsson & Nohrstedt 1996, Raittila 1996, Amnå & Nohrstedt 1987, Nordlund 1986A, Landahl 1989).

ATT MÖTA ALLMÄNHETENS FRÅGOR

Att kunna möta en stor anstormning av frågor från allmänheten vid en kris eller katastrof är också en viktig del i informationsberedskapen.

Hot- och riskutredningen (SOU 1995:20) påpekar vikten av att myndigheterna upprättar ett antal upplysningscentraler dit allmänheten kan vända sig. Upplysningscentralerna har de fördelarna, menar man, att det dels är möjligt att samordna flera myndigheters information till ett ställe, dels avlastar de personer som svarar för ledningen av de verksamheter som är berörda. Vikten av att upprätta en informa-

tionscentral poängteras tydligt i flera studier (Jarlbro 1993).

De flesta myndigheter har förberett sig på detta genom att förbereda för upplysningscentraler antingen enbart för den egna myndigheten eller i samarbete med andra myndigheter i kommunen. Hur dessa upplysningscentraler fungerar vid ett stort antal samtal från allmänheten eller hur många samtal växeln klarar har man i allmänhet inte provat. De flesta vi talade med ansåg dock att det är något som man borde pröva.

Upplysningscentralerna bygger i allmänhet på telefonkontakter mellan myndigheterna och allmänheten, vilket utsätter myndigheternas växlar för svåra påfrestningar. Få myndigheter verkar ha testat vad deras växlar tål och de vet i praktiken knappast om växeln kommer att klara en krissituation. En polis kommenterade detta:

Nej, det är klart, vi har ju inte testat vår växel här när den är bemannad med tre växeltelefonister och hur mycket man kan slussa upp. Det är klart, det skulle man ju testa och ringa in. Det behöver ju inte vara så märkvärdigt. Det vore en väsentlig grej.

Kraven på de personer som skall arbeta i upplysningscentralen är stora. Personalen som skall ta emot samtalen måste ha goda förutsättningar för att kunna göra detta på ett bra sätt. En viss träning i att möta människor i kris är nödvändig för att de skall kunna informera eller slussa samtalen vidare till rätt instans. Tyvärr verkar det som om de personer som kan tänkas komma att placeras i upplysningscentralen vid en kris eller katastrof får begränsad utbildning och övning i att klara den uppgiften.

I krissituationer är det vanligt att allmänheten ringer till den lokala radion för

att få information. Många tror att den lokala radion är den bästa källan att söka information hos, vad det än gäller. Man ringer för att fråga om tåget kommer att gå och när bussen beräknas komma in. Detta är något som växeln inte riktigt är dimensionerad för i dagsläget. Den lokala radion ser det inte som sin roll att fungera som upplysningscentral för allmänheten, men man är medveten om att allmänheten har den förväntningen på dem. Vad man anser sig kunna göra är att fånga upp frågor som kommer in till växeln och söka svar på dessa frågor hos myndigheterna och sända ut informationen. Skulle myndigheterna kunna besvara allmänhetens frågor skulle trycket på den lokala radions växel minska. På samma sätt minskar trycket på myndigheterna så fort information har sänts i den lokala radion.

På SOS Alarm lyfter man fram problemet med att allmänheten ringer till SOS Alarm så fort något har inträffat – vad det än gäller. SOS tycker själva att de borde få mer information från de andra myndigheterna så att de direkt skulle kunna ge svar på frågorna som kommer istället för att vara tvungna att hänvisa alla vidare till andra instanser. Inte minst skulle trycket på telefonnätet kunna minskas på det sättet. SOS ser det inte som sin uppgift att informera allmänheten, vilket det heller inte är.

Att kunna hantera en stor anstormning av frågor är för det mesta viktigast för polisen, eftersom det är dit allmänheten i första hand ringer när något inträffar. Detta är samtliga myndigheter medvetna om. Många samtal får polisen, i likhet med den lokala radion och SOS Alarm, slussa vidare. Det gör att det totala antalet samtal skulle kunna minskas om allmänheten visste, redan från början, vart de skulle vända sig med specifika frågor.

Enligt polisen är det relativt lätt att i

förväg avgöra vilka frågor som kommer, såväl från allmänheten som medierna. De vakthavande befälen är därför väl rustade att möta den anstormning av frågor som dyker upp.

Allmänheten tar sällan kontakt med militären i normallägen. Det är inte heller hit man ringer i första hand vid kriser och katastrofer, enligt militärens informationschef. Vilket kan bero på att man inte vet att man kan ringa. Något som informationschefen menar att man kanske inte skall göra något åt:

Visste de mer om att de skulle kunna hämta information här så skulle trycket öka och jag skulle drunkna i telefonsamtal samtidigt.

En viss osäkerhet finns angående om informationen till allmänheten kommer att fungera i en verklig situation:

Det har ju aldrig prövats ordentligt. Ja, på några ställen med klogasutsläpp och så. Det som det handlar om är ju att vara snabbt ute, inte det här att man ska lugna folk, för det tror de inte på i alla fall. Information om vad som har hänt måste ut snabbt, och då finns det egentligen bara radio att tillgå. (...) Vi gick ut i samband med den vita fredagen och informerade. Det var ju måttligt farligt. Vi gick in sent, vi ska gå in tidigare. Går man ut med den information man har så är det nog det absolut bästa.

GÅ INTE MED RYGGEN MOT FRAMTIDEN

Ett annat intryck vi har fått är att informationsberedskapen utgår från den typ av kriser och katastrofer som man antingen själv varit med om eller hört talas om. Myndigheterna verkar planera inför den typ av kriser och katastrofer som de känner till och har varit i kontakt med. I intervjuerna fördes resonemanget utifrån

det scenario som varit aktuellt på den senaste övningen som intervjupersonen själv deltagit i, t ex en långtradare som vält och läckte ut farliga kemikalier, eller en mindre händelse som man själv varit inblandad i, t ex ett snöoväder.

Quarantelli (1996) menar dessutom att myndigheter i alltför stor utsträckning planerar inför samma typ av katastrofer som redan har inträffat och nästan inte alls inför de nya typer katastrofer som man kan vänta sig i framtiden, t ex biologiska katastrofer eller datorkatastrofer. Detta stämmer i allra högsta grad med de intryck som vi har fått.

Vi vet också från tidigare forskning (Quarantelli 1988) att myndigheter ofta misslyckas med att särskilja en olyckshändelse från en katastrof och utgår ifrån att en katastrof kan hanteras som en större olyckshändelse. Det man planerar för blir därför snarare större olyckshändelser än katastrofer, vilket är olyckligt eftersom det snarare är en artskillnad än en gradskillnad mellan dessa två.

Lämnar vi resonemanget om vilka typer av kriser man planerar inför och istället tittar på vilket skede av krisen planeringen gäller, så kan vi i likhet med tidigare forskning (Flodin 1993) konstatera att det är den akuta fasen av krisen man tänker på och som man därför också övar.

EN OUTVECKLAD VERKSAMHET

Vårt samlade intryck är att de lokala myndigheterna inser informationens betydelse i den vardagliga verksamheten. Informationsverksamheten och därmed även relationen till allmänheten är dock fortfarande outvecklad, t ex saknar de oftast en skriftlig informationplan, de gör inte löpande utvärderingar av sina informationsinsatser, målgrupptänkande är snarare undantag än regel, kunskapen om och kontakterna med befolkningen i området

är begränsade och ytterst få lokala myndigheter har en heltidsanställd informatör med informationsutbildning. Dessa omständigheter gör att informationsberedskapen generellt sett har en svag grund att stå på.

Till detta kommer att informationen är ett lågprioriterat område inom krisberedskapen som helhet. Myndighetens informatör är oftast inte involverad i planlägg-

ningen av informationsberedskapen, utan denna funktion sköts av personer som inte har information som huvudsakligt arbetsområde. I de planer som finns för krisberedskapen ägnas ytterst lite utrymme åt information. På de övningar som äger rum i kommunerna är det ovanligt att man, i de i övrigt realistiska övningarna, övar att hantera ett stort informationsbehov hos allmänheten.

FÖRBÄTTRADE RELATIONER TILL MEDIERNA

Hur relationen till medierna ser ut under normala omständigheter kan i många fall vara avgörande för hur kontakterna med medierna avlöper i händelse av kris eller katastrof. Det vi i vår undersökning söker svar på är dels hur denna relation ser ut, dels hur medvetna de lokala myndigheterna är om vilka problem som kan uppstå mellan myndigheter och medier vid kriser och katastrofer (se kapitel 4) och vad man gör för att förebygga dessa problem.

MOTSÄTTNINGAR MEN OCKSÅ ÖMSESIDIGT BEROENDE

Relationen mellan myndigheter och medier kan sammanfattas i två ord: konflikt och beroende. Konflikten har sin grund i mediernas roll som en tredje statsmakt, vilken är satt att kritiskt granska makthavarnas åtgärder, beslut och allmänna beteende. Medierna skall utgöra en oberoende motpart som aktivt ifrågasätter myndigheter och politiker (McQuail 1991). Denna granskning kan ofta upplevas som obehaglig och ovälkommen av myndigheternas tjänstemän och man anklagar medierna för att vinkla material och inte vara så noga med att kontrollera sanningshalten i det de förmedlar. Journalisterna å sin sida hävdar att myndigheterna försöker undanhålla information och hindrar dem från att sköta sitt arbete. Forskning visar att det i princip alltid uppstår konflikter mellan myndigheter och medier i krissituationer till följd av den här grundläggande motsättningen (Quarantelli 1991).

Trots allt är parterna beroende av varandra. Myndigheterna behöver medierna för att nå ut med information, inte minst i en krissituation då medierna är den viktigaste kanalen för att varna och informera.

Medierna behöver myndigheterna för att få tillgång till information så att de kan sköta sin informationsuppgift.

Det finns väsentliga samhälls- och demokrativärden som gör att samspelet mellan myndigheter och medier antagligen aldrig kan eller bör innebära totalt samförstånd (Nohrstedt & Nordlund 1993). Det ömsesidiga beroendet och det gemensamma informationsansvaret gentemot allmänheten, inte minst i en krissituation, gör dock att såväl myndigheter som medier måste försöka att acceptera den grundläggande motsättningen i relationen och få samspelet att fungera tillfredsställande. Grunden för detta ligger i en ökad kunskap om den andra partens arbetsvillkor och ömsesidig respekt för varandras roller.

Nohrstedt & Nordlund (1993) skriver i sin forskningsöversikt över mediernas roller vid kriser, att det är vanligt att myndigheter betraktar mediernas närvaro vid kriser och katastrofer som en störande faktor och en motpart med negativ inställning till myndigheterna. De rekommenderar myndigheter att skaffa sig kunskap om journalisternas arbetssätt och inte misstolka deras ambitioner att inhämta och förmedla nyheter till allmänheten. Möjligheterna till samverkan utnyttjas inte alltid på grund av myndigheternas bristande kännedom om det normala journalistiska förhållningssättet, menar författarna, samtidigt som de tillägger att medierna också har ansvar för ett etiskt uppträdande vid kriser och katastrofer.

Vår utgångspunkt är att den vardagliga relationen till medierna är av stor betydelse för myndigheternas möjligheter att

hantera mediekontakter vid kriser och katastrofer. Det är under normala förhållanden som myndigheterna har möjlighet att bygga upp en relation till och, den av Nohrstedt & Nordlund efterlysta, kunskap om medierna. Vi börjar därför med att studera hur relationen ser ut under normalläge och hur myndigheterna arbetar för att förbättra den.

ÖKAD KONTAKT MED MEDIERNA

Samtliga myndigheter vi har talat med uppger att de har fler kontakter med medier idag än vad de hade för några år sedan. Detta beror inte på att journalister- nas intresse för myndigheter har ökat utan snarare på att myndigheterna själva tar fler initiativ till kontakt. Många påpekar att de har insett att det är viktigt att synas i medierna. De känner ett behov av att tala om vilken verksamhet myndigheten bedriver eftersom risken att bli bortrationaliserad i nedskärningstider ökar om ingen vet vad de gör. En räddningstjänstchef kommenterade sin ökade kontakt med medierna så här:

Jag, Ingegerd och vår andra kollega tog över den här verksamheten för cirka sex år sedan och då sa vi att "vi måste tala om vad vi gör". Det gällde att göra vår verksamhet uppmärksammad så att man skulle förstå vad vi höll på med.

En annan person inom räddningstjänsten menade att man traditionellt sett inom hans yrkesgrupp varit dåliga på att utnyttja journalister för sitt preventiva arbete. Mer och mer försöker man att via medierna öka allmänhetens kunskap om brandskydd. Ett exempel är att de i samband med jul varje år försöker få medierna att skriva om riskerna med alla tända ljus och vad man kan göra för att undvika dessa onödiga, men vanliga bränder. Detta

brukar medierna vara intresserade av att ta upp, men i allmänhet är det svårt att få medierna att intressera sig för det förebyggande arbetet (jfr Quarantelli 1991).

På några myndigheter påpekade man att kontakterna med framför allt den lokala radion har ökat på senare tid eftersom radion har ändrat karaktär och blivit en trafikradio. På SOS Alarm menade man att trafikinformation har blivit material med stort nyhetsvärde som den lokala radion gärna vill ha. Detta har lett till nästan dagliga kontakter, på båda sidors initiativ, mellan den lokala radion och SOS Alarm. För brådskande meddelanden har det upprättats en sk hotline mellan den lokala radion och SOS Alarm. Enligt SOS Alarm händer det då och då att t ex räddningstjänst och polis som har ryckt ut ber SOS Alarm att kontakta den lokala radion för deras räkning.

Vi kan konstatera att kontakterna har ökat mellan de lokala myndigheterna och de lokala medierna och att myndigheternas intresse av att ha dessa kontakter har blivit större. I och med detta kunde man förvänta sig att myndigheterna också är intresserade av att utvärdera vad dessa ökade kontakter ger för resultat, t ex antal publicerade artiklar, hur myndigheten beskrivs i medierna etc. Dock verkar det vara ovanligt att man gör systematiska analyser av medierapporteringens omfattning och karaktär. Flera myndigheter gör visserligen pressklipp regelbundet, men dessa samlas i allmänhet enbart i en pärm eller sätts upp på anslagstavlan. En polis vi intervjuade sa att man gjorde pressklipp för att "det är kul att visa kollegorna att man är med i tidningen".

Detta visar tydligt att de lokala myndigheterna i allmänhet inte inser betydelsen av att kontinuerligt utvärdera mediekontakterna. Ett förhållande som inte är förvånande med tanke på att de lokala myndig-

heterna i många fall saknar personal med informationskompetens.

EN NÖDVÄNDIG ANPASSNING TILL MEDIERNA

Syftet för framför allt polis och räddningstjänst med att ta fler kontakter med medierna är inte enbart att få medierna att täcka deras verksamhet bättre, utan också att få kontakterna ute på fältet vid t ex olyckor att fungera bättre. Tillströmningen av journalister på olycksplatsen brukar ofta vara ett hinder i arbetet och upprepade konflikter med medierna har tvingat fram en anpassning till medierna. Framför allt hade man haft bråk med fotografer när brandmän gått in och hindrat dem från att ta kort vid olika händelser därför att man bedömde fotograferingen som oetisk.

Samtidigt förstår tjänstemännen på de lokala myndigheterna att journalister har rätt att bevaka det som händer och behöver få ställa frågor. Det de gör för att lösa problemet är att försöka avdela en person som tar hand om medierna. På så sätt får man bort journalister från den omedelbara olycksplatsen och har också möjlighet att ge en bättre bild av vad som egentligen har hänt:

Det går inte att säga "du får komma igen". Brandmännen som jobbar ute har mer förståelse idag. Det har de fått lära sig.

Det är dock inte alltid man har möjlighet att ta hand om medierna i inledningskedet:

Ja, det finns med i våra planer, men i det första skedet så har vi inte den numerären. Det beror ju på vad vi kan avsätta. (...) Ofta ligger vi ju på det man kan kalla minimistyrka och i den finns det inte utrymme för extravaganser.

Lika viktigt som det är att avdela en

person på olycksplatsen, lika viktigt är det att man har någon som svarar på frågor per telefon:

Det är ju för att klara oss själva så att inte någon blir nedringd. På så sätt är det ett sätt att avlasta oss, för det vet vi att media de ska fram alltså. De ska ju fram. Det har vi insett. Vi är i underläge och de ger sig aldrig. Då får vi ju ställa upp på deras premisser.

Samtidigt jobbar man därför med att skapa en förståelse för att det operativa arbetet i inledningskedet måste gå före att tala med medierna. De är också noga med att reda ut konflikter efteråt så att dessa inte skall behöva uppstå igen.

Vissa kommuners räddningstjänst tar initiativ till utbildningsdagar för journalister för att underlätta kontakterna mellan dem och medierna:

Man utbildas en hel dag och så får man en blå hjälm som det står press på och lite extra förmåner vid större olyckor, kommer lättare fram. Brandmän har ju huvudskydd – varför ska inte journalister ha det? Sedan träffas vi en gång om året för att se vilka missar vi har gjort gentemot varandra. Det är väl den stora grejen vi har gjort egentligen. Vi har 35 stycken sådana här journalister och fotografer, TV- och radio, som är med oss. Det gör att man dels får personkännedom och dels får vi ju prata om våra förhållanden, hur vi vill att arbetet ska fungera.

I Statens räddningsverks handbok (SRV 1996) omnämns informationen som: "ett taktiskt instrument i den operativa verksamheten" (s.59), och vårt intryck är att det är mycket så som de mer operativt orienterade myndigheterna, t ex räddningstjänst och polis, ser mediearbetet. Mediekontakterna är ett ofrånkomligt inslag i det dagliga arbetet och man har

blivit tvingade att arbeta fram en bättre relation med medierna i området helt enkelt för att kärnverksamheten skall kunna fungera.

Vissa räddningstjänster har som regel att alltid skicka fax till medierna när de rycker ut. Detta är inte något som de gör som en service åt medierna utan det är helt enkelt en nödvändig åtgärd för att minska antalet telefonsamtal från medierna när journalisterna på andra vägar får vetskap om en utryckning. Ges basfakta om händelsen i ett fax kan medierna direkt avgöra om det är värt att följa upp eller inte och behöver inte alltid ta kontakt med räddningstjänsten.

På samma sätt arbetar räddningstjänsten vid större händelser då medietrycket är stort. De har under årens lopp lärt sig att det gäller att tidigt bestämma en tid för presskonferens och meddela den. Man har också anpassat sig till tider som fungerar för medierna. Detta är bra för båda parter eftersom medierna kan planera sitt arbete bättre och räddningstjänsten kan arbeta mer ostört.

HONNÖRSORDET ÖPPENHET

Om vissa myndigheter såsom polis och räddningstjänst betonar vikten av en god relation till medierna på grund av att den dagliga verksamheten ute på fältet skall fungera bättre, så är vårt intryck att andra myndigheter, tex kommunledningen, länsstyrelsen och landstinget har ett annat motiv. Dessa myndigheter poängterar istället vikten av öppenhet. Man vill visa utåt att man absolut inte har någonting att dölja:

Massmediapolicyn utgår från offentlighetsprincipen. Vi tyckte att det var viktigt att berätta det. Varje chef har ansvar för mediekontakter. De bör vara planerande och offensiva, säger vi här.

Medierna är, enligt de kommunala informatörer vi talat med, den absolut viktigaste kanalen för att nå ut till allmänheten. Därför är det av största vikt att kommunens tjänstemän och politiker har ett bra förhållningssätt gentemot media, säger man.

Vikten av öppenhet är något som betonas i litteraturen (se t ex Dozier m fl 1995) och som anses vara en förutsättning för att relationen mellan myndigheter och medier skall fungera. Frågan är dock om denna öppenhet är lika självklar för myndigheterna i en krissituation. Viljan att vara öppen kan då hamna i konflikt med myndigheternas övriga mål och det finns en rad exempel på händelser där myndigheter undanhållit information (Nohrstedt & Nordlund 1993).

Vår uppgift är inte att försöka uttala oss om hur myndigheter kan förväntas agera i en krissituation. Vi kan enbart konstatera att öppenhet är något som myndigheterna eftersträvar i sin normala verksamhet och att detta i sig borde inverka positivt på informationsberedskapen.

PERSONLIG RELATION

Myndigheterna är idag måna om att relationen till medierna skall fungera. Ett led i detta verkar vara att upprätta en god personlig relation till de lokala journalisterna. Många framhäver vikten av att känna journalisterna till röst, namn och utseende och menar att detta underlättar när kritiska situationer uppstår.

Om myndigheterna betonar vikten av att ha en god och kanske personlig relation till medierna så är den lokala radion mer tveksam till att ha en "god relation" till myndigheterna:

Beror på vad man lägger i begreppet god relation – man skall ju inte ha en alltför god

relation till myndigheterna heller. Vi måste ju hålla på vår integritet i alla lägen.

Dock säger sig den lokala radion vara mån om att delta i de regelbundna träffar som anordnas av länsstyrelsen där samarbetet mellan den lokala radion och länets myndigheter diskuteras. Att medverka i utvärderingar efter händelser, såsom man gjorde efter snöstormen i södra Sverige i november 1995, tycker den lokala radion är viktigt.

Dessutom tror lokalradiochefen att det skulle vara farligt om den personliga relationen hade betydelse för hur man samarbetar under en krissituation:

Nej, det ska inte ha betydelse, det får inte ha betydelse. Skulle det vara förutsättningen så skulle vi ju vara oerhört sårbara och även myndigheterna. Nej, det går inte.

Eftersom folk byts ut hela tiden så kan varken den lokala radion eller myndigheterna bygga upp ett samarbete på personliga relationer. Samarbetet måste fungera oavsett vilka personer som är inblandade, menar man på den lokala radion.

ÖKAD KUNSKAP OCH ÖKAD FÖRSTÅELSE

Myndigheter är ofta missnöjda med mediernas rapportering av deras verksamhet såväl i normalläge som i en krissituation. Ofta har detta sin orsak i att medierna populariserar och förenklar det som myndigheterna ser som mer komplicerade fenomen, men också att medierna gör en annan bedömning av vad som är värt att rapportera än vad myndigheterna gör (NOU 1986:19).

Vi tycker oss istället se att den tätare kontakten med medierna har lett till en ökad kunskap om hur medierna fungerar och därmed en viss förståelse för medier-

nas behov av att popularisera och förenkla och att det är svårt för journalister att vara insatta i allt som de rapporterar om.

Militärens informationschef säger att han är medveten om att deras verksamhet är komplicerad och att det är svårt för såväl medier som för gemene man att vara insatt i hierarki och terminologi. Han säger sig vara nöjd om åtminstone huvudbudskapet är rätt. Dock påpekar han att detta inte är en åsikt som är spridd i organisationen.

En av lokalradiocheferna kommenterade att det har skett en förändring i attityd gentemot medier hos myndigheterna. Myndigheterna har på senare år blivit mer öppna och medvetna om den roll medierna kan spela.

Att förståelsen har ökat på senare år verkar vara en funktion av båda sidors ansträngningar. En kommunal informator kommenterade detta:

Ja, det klart att det har förändrats. Jag tror att journalister idag är bättre utbildade och bättre orienterade idag om hur samhället fungerar. Jag hoppas också att förståelsen på myndighets-sidan har blivit bättre för journalisternas arbetsvillkor. Det är ju en av de saker som en kommunal informator bland annat ska medverka till. Jag hoppas att det har blivit bättre.

På den lokala radion anser man att det fortfarande finns mycket som de kan göra för att få kontakten mellan dem och myndigheterna att fungera bättre. Detta är inte enbart myndigheternas ansvar, säger lokalradiochefen. De skulle kunna bli bättre på att tala om hur den lokala radion arbetar och förklara varför de agerar som de gör i vissa situationer. Detta är en pedagogisk uppgift så som man ser det. På den lokala radion har man stor förståelse för att det kan vara förvirrande för myndigheterna att den lokala radion ena dagen är "vargen och den andra dagen fåraherden",

dvs att man ena dagen jagar politiker och avkräver dem ansvar och den andra lyfter fram och berömmar insatser i kommunen.

Samarbetet med medierna måste på sikt bli bättre, menar militären. Det viktiga är att hitta en balans i relationen, att jämka ihop varandras behov så att alla blir så nöjda som möjligt:

Jag måste ju sätta mig in i deras funktion som informativ källa. Så visst tar jag hänsyn till deras krav så att säga. Jag måste tänka massmediala kravet samtidigt som kravet från koncessionen måste stämma in. Och policyn är ju öppen och så mycket och så relevant information som möjligt.

DET GAMLA SYNSÄTTET LEVER KVAR

Naturligtvis är det också så att det gamla synsättet, att man bör ha så lite kontakt som möjligt med medierna och att deras bevakning enbart är av ondo, lever kvar på vissa ställen. Ett kommunalråds uttalande om hur man bör hantera journalister vid en eventuell kris får illustrera detta:

Dem gäller det att hålla ifrån sig! (...) Jag stänger dörren. Jag tror att det är svårt att klara informationen. Då tror jag att det är bra om man har någon som är duktig på att skriva pressreleaser. Fast de nöjer sig inte med det. En del kommenterar ju... direkt... i TV och radio och så där...

Olika sätt att se på medierna kan skapa spänningar mellan olika myndigheter. Räddningstjänsten framstår i våra intervjuer som mer öppna mot medierna än övriga myndigheter och i en kommun berättade chefen för räddningstjänsten att han tyckte det var besvärligt att politiker i kommunen hade en så negativ inställning till journalister:

Vad jag har hört så många gånger det är att "pressen är så jävlig", "de skriver inte vad jag säger" och det lever kvar. Jag brukar säga att det inte stämmer. OK att det de skriver inte alltid är positivt, men det ska det inte vara. Problemet är dock att många kommunala företrädare, de vill egentligen bara berätta det som är positivt. Och då blir journalisterna uppmärksamma på att det ligger en hund begraven där.

På samma sätt som relationen överlag har blivit bättre mellan myndigheterna och medierna, eftersom kontakterna har blivit fler, så verkar de myndigheter som har daglig kontakt med medierna att ha en bättre relation än de som sällan har mediekontakter. En lokalradiochef kommenterade detta:

De som är vana vid att ha den här dagliga kontakten, alltså de vi ligger och kollar hos, polisen, SOS... de, det är en naturlig del av deras jobb. Därför är det väldigt sällan några kontroverser.

Samtidigt verkar olika myndigheter vara olika medvetna om sin roll som informationsgivare vid kriser och katastrofer. Polis och räddningstjänst är väl medvetna om de förväntningar allmänhet och medier har på deras förmåga att förmedla information (jfr Eriksson i Larsson & Nohrstedt 1996), medan t ex landstinget har svårt att se något tillfälle när de skulle kunna bli centrala i informationsgivningen.

Vad som också blir tydligt i våra intervjuer är att en positiv inställning till journalister och en vilja att vara öppen och samarbeta på ledningsnivå inte automatiskt innebär att detta synsätt är spritt i organisationen. Militärens informationschef kommenterade detta:

Om jag sätter mig själv i situationen, hur det var när jag jobbade ute i verksamheten, så uppfattade jag ofta massmedia på ett annat sätt än vad jag gör idag. De var farliga, otäcka, skulle hållas undan och det skulle egentligen inte sägas nåt. Och det är fortfarande så idag ute bland officerarna i allmänhet. Därför blir det självklara svaret: "Vänd dig till informationschefen!"

Så här långt har vi uppehållit oss kring den relation myndigheterna och medierna har till varandra under normala omständigheter. Som vi sagt tidigare ligger den till grund för hur samarbetet fungerar i en krissituation. I det följande skall vi fokusera vilken medvetenhet som finns om olika potentiella problem som kan uppstå vid en kris eller katastrof och vilka åtgärder myndigheterna har vidtagit för att förebygga dessa.

INFORMATIONSBRIST

Ett problem som framför allt är tydligt i inledningsfasen av en kris är den informationsbrist som råder samtidigt som informationsbehovet är enormt (se t ex Quarantelli 1991).

Detta är ett problem som myndigheter och medier delar med varandra. Medierna kräver myndigheterna på besked om vad som har hänt och vad de gör för att hantera det inträffade och myndigheterna försöker samtidigt själva att samla in information vilket brukar vara mycket svårt i inledningsfasen. I detta skede finns det alltid en risk att medierna – och även allmänheten – börjar misstänka att myndigheterna vet mycket mer än de vill säga. En legitimitetskris kan utbryta till följd av detta som gör det svårt för myndigheterna att agera med trovärdighet samtidigt som relationen till medierna blir infekterad.

Enligt chefen för en lokal radiostation som vi talade med är detta problem det

som man på den lokala radion upplever som allra svårast i samarbetet med länets myndigheter:

Den lamslagenhet som drabbar alla verksamheter gör ju att det blir svårjobbat för oss.

Myndigheterna är medvetna om att detta är ett stort problem och man säger sig ha ambitionen att försöka svara på mediernas frågor så fort som möjligt efter att något har inträffat. Även om det bara är för att tala om att man inte vet så mycket ännu, menade bli en försvarsdirektör:

Vår policy är att snabbt ta initiativet. Så får jag höra det på radion, så när jag har dragit mitt larm, så är nästa åtgärd att kalla pressen, oavsett vad vi vet eller inte. Efter det att jag har fått hit folk, så är det media. Meddela att vi är igång. Och det är erfarenheter efter Tjernoby.

Trots att flera säger sig ha detta som ambition, är det få av de informationsansvariga på myndigheterna som bär sökare eller är möjliga att nå dygnet runt. Det är inte heller på alla myndigheter som denna person är en av de första man kallar in eller ens informerar om att något hänt (jfr föregående kapitel). Orsakerna kan vara flera, men de två troligaste är dels informatörens ofta begränsade deltagande i krisplaneringen dels andra tjänstemäns bristande medvetenhet om mediernas betydelse, vilket militärens informationschef påpekade:

Och det kan också vara så, det har hänt vid ett tillfälle här, att man har missbedömt massmediala behovet av att informera mig tidigt... som gör att jag kommer i bakvattnet.

KONFLIKT MELLAN TVÅ OLIKA TEMPON

Det är lätt för myndigheterna att komma i bakvattnet efter medierna. Det som är allra svårast för myndigheterna i en krissituation är att hålla mediernas tempo. Medierna är mycket snabba och myndigheterna har av flera anledningar svårt att hinna med (se National Research Council 1989, NOU 1986:19).

Detta är inget nytt för de lokala myndigheterna. Alla vi talade med är övertygade om att om något händer i deras kommun så är sannolikheten stor att de själva får vetskap om detta via medierna, inte via den egna organisationen. Försvarsdirektören på en av länsstyrelserna säger sig inte bli förvånad om han, trots den interna larmkedjan, skulle få höra om en ny kärnkraftsolycka först i radion. Detta verkar flera myndigheter i någon mån ha accepterat som ett faktum som är svårt att ändra på.

Mediernas snabbhet gör, menar militärens informationschef, att man även under krisens fortsatta förlopp ligger efter medierna och ibland även är hänvisad till medierna för den egna informationen om krisens utveckling:

Men det kanske man inte i alla stycken har samma förståelse för att de faktiskt är snabbare än vi att få underrättelser, även i krigssituationer. De kommer att stå där, CNN med mikrofonen och "ser du bomberna och fallskärmssoldaterna som faller", medan vi inte har det riktigt klart för oss. Det tror jag.

Att medierna är snabba gör inte bara att medierna ofta vet mer än myndigheterna, utan det skapar ett tryck på myndigheterna att vara lika snabba på att lämna ifrån sig information. Detta förhållande är källa till ett vanligt problem som brukar benämnas tidskonflikten (NOU 1986:19)

där mediernas krav på snabb information står mot myndigheternas önskan att få tid att samla in information och göra helhetsbedömningar innan de uttalar sig i medierna.

Problemet för myndigheterna är att de ofta tvingas att sprida budskap trots att det inte finns tillräckligt med fakta för att det skall kunna gå att dra några tillfredsställande slutsatser och det inte finns tid att vänta på bättre information eftersom informationstrycket från allmänhet och medier är så starkt.

CENTRALISERING FÖR ATT UNDVIKA DUBBLA BUDSKAP

Oviljan att lämna ut information som är osäker beror på att myndigheterna inte vill vilseleda befolkningen, men också på att de inte vill bli ställda till svars för felaktiga uppgifter i efterhand. Samma sak gäller behovet av att undvika att flera myndigheter går ut med motstridiga uppgifter. Vårt intryck är att strävan att undvika dubbla budskap är något som prioriteras av samtliga myndigheter i en krissituation. De lokala myndigheterna är ytterst medvetna om vilka problem detta kan skapa.

Hur väl de lokala myndigheterna lyckas undvika dubbla budskap avgörs till stor del av de möjligheter de har att ha kontakt med varandra under krisens förlopp och hur det samarbetet fungerar. Detta återkommer vi till i följande kapitel.

Ett vanligt sätt att hantera risken med dubbla budskap är att centralisera informationen till en eller ett fåtal personer eller myndigheter. Även de myndigheter vi besökte ser detta som en lösning. Många är av den mening att det är räddningsledaren som skall svara på de flesta frågorna, alternativt ges svar från en ledningscentral bestående av representanter från de olika myndigheterna i kommunen

eller länet efter att man enats om ett budskap.

Centralisering innebär för medierna att det blir svårare att få information och tar längre tid. Ett tydligt exempel på detta, från snöovädet i november 1995, gav en av lokalradiocheferna:

Det var jättesvårt att få tag på länsstyrelsen för reportrarna den dagen. De möttes bara av att "de sitter i krismöte". Det var det meddelande vi fick och det är klart att det svärs och skriks här...

Genom centralisering hoppas myndigheter ofta uppnå kontroll av vilken information som sprids, t ex via medierna. Att myndigheterna inte släpper någon information ifrån sig hindrar inte journalisterna att rapportera, men det gör det svårare för medierna att ge korrekt information (Hoff 1996). Ställer myndigheterna inte upp och ger information letar sig journalisterna vidare via andra källor istället, vilka i många fall är mindre tillförlitliga än de lokala myndigheterna.

SVERIGES RADIOS LOKALA KANAL - EN UNIK MEDIERELATION

Vi har hittills i detta kapitel vid flera tillfällen refererat till den lokala radion. Den lokala radion är central i myndigheternas beredskap (se kapitel 2) och den viktigaste kanalen av alla i akutskedet när myndigheterna behöver nå befolkningen.

I våra intervjuer framgår det tydligt att de lokala myndigheterna har en annan relation till den lokala radion än till de andra lokala medierna. Den är närmare, ofta respektfull, men visar också på ett stort beroende i kritiska situationer. Många myndigheter i Östergötlands län refererade till den lokala radions insatser under snöovädet i november 1995 och var oer-

hört positiva och tacksamma för den hjälpen de fått.

I forskningslitteraturen är exemplen många på att lokala medier och framför allt då den lokala radion har tagit på sig direkt operativa uppgifter för att hjälpa myndigheterna i området. Meddelanden mellan olika räddningsorgan har förmedlats där och det har även hänt att de lokala medierna har tagit över kontakterna med nationella och internationella medier när den operativa personalen blivit överlastad (Scanlon 1985). Ibland händer det också att den lokala radion förmedlar hälsningar mellan anhöriga som inte kan nå varandra på annat sätt (se t ex Flodin 1980).

Företrädare för den lokala radion verkar också vara nöjda med att ha ett nära förhållande till myndigheterna och ser det som naturligt att de har en annan roll, dvs public service uppdraget som Sveriges Radio och Sveriges Television är ensamma om, än övriga medier:

Nej, jag tycker att det är helt naturligt att det är vi som har det ansvaret. Det är ju så fullständigt självklart. Det är ju bara vi som når så gott som hela befolkningen i ett krisläge. Det finns ju ingen annan som kan göra det och den ställning som vi har som ett företag med stor integritet och trovärdighet, så tycker jag att det är ett ansvar som självklart skall ligga på oss.

Den lokala radion tycker också att man har ett gott förhållande till de lokala myndigheterna och att relationen blivit bättre och bättre med tiden. Dock finns det, enligt den lokala radion, myndigheter som ser denna som sin egen kanal och anser att de alltid skall sända det som myndigheten önskar:

Ja, polisen har ju ringt ibland och bett att vi ska gå ut med olika meddelanden och det händer ju att vi säger nej om det inte finns något annat

intresse än polisens eget. Då vill de göra oss till redskap i sitt spaningsarbete. Det motar vi i grind. Det är inte vårt uppdrag att bedriva polisarbete. Men jag vet inte vad det är uttryck för från polisens sida. Man borde kanske diskutera det med dem. Jag tror att det finns fortfarande hos väldigt många att det här är en statlig radio och även en statlig myndighet och den ska man använda som andra statliga myndigheter.

Detta sätt att se på den lokala radion, men även övriga lokala medier, kunde vi också spåra i intervjuerna. Tydligast var det hos informationschefen på ett lands-ting som vi besökte, när hon svarade på frågan om hur hon såg på de lokala mediernas roll vid kriser:

Som viktiga kanaler som vi är mycket beroende av att få ut information via till allmänheten. Som hjälpredor som vi verkligen behöver ha till vårt förfogande. Här handlar det ju ofta om mycket saklig information... vägar kan vara avspärrade, vattnet kanske inte går att dricka, ja vad som helst som... För där kommer de då i vår tjänst, men på ett helt annat sätt än vad de annars gör. Där styr vi ju dem egentligen helt instruktionsmässigt. Det finns ju inte mycket utrymme för det fria journalistiska som görs.

Även om Sveriges Radios lokala kanal är skyldig att sända myndighetsmeddelanden eller VMA, och forskning visar att det sällan uppstår problem när det gäller just den typen av myndighetsinformation till allmänheten via medierna (Nohrstedt & Nordlund 1993), så kan detta sätt att se på den lokala radion skada relationen eftersom risken är att myndigheterna brister i respekt för den journalistiska friheten som den lokala radion har även i en krissituation. Myndigheterna bör dessutom vara införstådda med att även journalister på

den lokala radion främst har sin lojalitet mot befolkningen och sin egen yrkesetik och inte mot myndigheterna. Det är egentligen enbart i den akuta fasen av en kris som det kritiskt granskande arbetet kan komma att läggas åt sidan (jfr Quarantelli 1991, Nohrstedt & Nordlund 1993).

Den lokala radion gör också vissa markeringar för att behålla en viss distans till myndigheterna. I en kommun har myndigheterna erbjudit sig att vid kriser placera en person hos den lokala radion som skulle kunna hjälpa till att samordna och sortera information för att hjälpa journalisterna att undvika att motstridiga uppgifter sänds. Ett erbjudande som radion avböjt eftersom det vore otänkbart för dem att överlåta detta på en utomstående. Att undvika dubbla budskap anser den lokala radion ingår i jobbet och det skall man inte behöva ta in en myndighetsperson för att kontrollera.

NÄR DE STORA DRAKARNA LANDAR

Välkänt från katastrofforskningen är den ökade belastning som uppstår därför att olika grupper av människor utifrån det egentliga katastrofområdet strömmar till (Nohrstedt & Nordlund 1993, Scanlon 1985). De kanske mest krävande av dessa grupper är journalister från såväl nationella som internationella medier som alltid söker sig till katastrofområden. Inte minst Harrisburg- och Tjernobylikatastroferna visar att detta kan leda till friktioner mellan journalister och de lokala myndigheterna, speciellt om beredskapen för detta är otillräcklig (Amná & Nohrstedt 1987).

De kommuner vi har besökt har planerat för en anstormning av ett stort antal journalister vid en potentiell kris eller katastrof i området. Planer finns upprättade för bland annat var man inrättar ett presscentrum, vilken utrustning som bör finnas

där, hur man förser journalisterna med mat och kaffe och var de kan övernatta. Att man har en planering av det här slaget har tidigare visat sig vara ytterst betydelsefullt (se Skoglund m fl 1996). Problemet är dock att en stor tillströmning av nationella och internationella medier även skapar påfrestningar av annat slag.

Som vi redan har nämnt så är relationen till de lokala medierna tämligen god. Man känner de lokala journalisterna och vet hur de uppträder och det ligger också i dessa journalisters intresse att bibehålla ett gott förhållande till dem som är deras källor i det dagliga arbetet. Lokala journalister tenderar också att uppträda lokalpatriotiskt (Hadenius 1993) och ser det som sin uppgift att hjälpa myndigheterna att hantera situationen. Åtminstone i det akuta skedet av krisen när människoliv och stora materiella värden står på spel (Quarantelli 1991).

Flera studier visar att journalisternas beteende påverkas av i vilken relation de står till det inträffade. Nationella och internationella medier tar därför inte samma hänsyn som lokala medier. Medan de lokala medierna inriktar sig på mottagarnas behov av information så tenderar de nationella och internationella medierna att betona det sensationella och dramatiska (Nohrstedt & Nordlund 1993).

Vårt intryck är att de lokala myndigheterna inte är speciellt oroliga för hur kontakten med de lokala medierna skall fungera vid en framtida kris eller katastrof. Däremot inser många, men absolut inte alla, att det kan bli problem om ett stort antal nationella och internationella medier kommer till området. Man är medveten om att dessa medier är svårare att handskas med av flera skäl. Militärens informationschef uttryckte det så här:

Ja, min bedömning är ju då från lokal nivå, med lokala massmedia, där är de lika intresserade som jag av att ha en god kontakt, så där går det ganska bra. När det kommer till lite större drakar då är det ett annat problem, för de bumlar på på ett annat sätt och är inte lika hänsynsfulla heller och behöver kanske inte ta hänsyn till min roll heller på samma sätt. Så där är det knepigare.

En kommunal informationschef hade direkta erfarenheter av att ha blivit överraskad av de nationella mediernas uppträdande, vilket ganska kraftigt skilde sig från de lokala mediernas:

Jo, de lokala är ju... jag refererar till Estonia-katastrofen... de lokala uppträder väldigt hänsynsfullt, förstående. De skall vara kvar här, de ska möta samma människor. TV3 – för att ta den andra ytterligheten, kommer klampande in i krisbearbetningsgruppen och ska intervjuva anhöriga, utan förståelse för att det kanske inte är rätt tillfälle att göra det. Så det upplever jag nog vara en viss skillnad.

Han poängterade att detta var en av de viktigaste erfarenheterna han gjorde under de här dagarna och om något liknande skulle hända igen skulle han bemöda sig om att se till att skydda de drabbade från mediernas framfart.

Människor gör ofta i chockfasen uttalanden i medierna som de bittert ångrar i efterhand. Det är därför viktigt att upplysa de drabbade om vilka konsekvenser exponering för medier kan få för dem i framtiden och att kanske i ett inledande skede hjälpa till att hålla medierna på avstånd (Dyregrov 1992).

I kontakten med utländska journalister ställs det krav på språkkunskaper hos dem som skall hålla i mediekontakterna eller att det finns tillgång till tolkar. Detta hade få av dem vi talade med tänkt över när-

mare och tillstod att detta kunde bli ett problem i en verklig situation.

PRIVAT LOKALRADIO - EN AKTÖR ATT RÄKNA MED

Ett potentiellt problem för myndigheterna är tillkomsten av en rad nya kommersiella lokalradiostationer som har ett stort antal lyssnare. För närvarande finns det inte något avtal med de privata lokalradiostationerna om skyldighet att sända myndighetsmeddelanden (se kapitel 2). Vi vet dock att dessa stationer t ex under det stora snöövädret i västsverige i november 1995 rapporterade om situationen och vidarebefordrade myndigheternas varningar i likhet med andra medier (Malmström & Weibull 1996).

De lokala myndigheterna är medvetna om att de privata lokalradiostationerna numera ingår i den lokala mediebild och att en stor del av befolkningen lyssnar på dessa kanaler, även om få vet mer exakt hur många procent det egentligen rör sig om.

Hur mycket kontakt och i vilken form denna sker varierade stort mellan olika myndigheter från ingen kontakt alls till praktiskt taget dagliga kontakter. På sikt kan flera myndigheter tänka sig att de skulle kunna bli en samarbetspartner på samma sätt som t ex Sveriges Radios lokala kanal är idag.

Räddningstjänsten verkar vara den myndighet som har flest dagliga kontakter med den privata lokalradion och de behandlar den i stort sett som de andra medierna. De enda problemen som räddningstjänsten ser med de nya stationerna är att man inte känner dem lika väl som övriga lokala medier samt att de är mindre professionella p g a att det inte alltid är utbildade journalister som arbetar där.

Det finns en önskan hos den kommersi-

ella radion att utvecklas i riktning mot mer nyhetsförmedling på det lokala planet. Skall den privata radion kunna konkurrera med P4 är det en förutsättning att de lokala nyheterna får större utrymme. Detta är en ekonomisk fråga och för närvarande köper man, i likhet med många andra, nyheter från TV4. Intresse att sända myndighetsmeddelanden finns naturligt eftersom detta kan locka lyssnare samtidigt som man säger sig känna ett ansvar gentemot lyssnarna:

Javisst, det är ju klart att man ska göra det när det behövs för samhällets del, det är ju självklart, inte minst har ju det, om man tänker efter, ett oerhört informationsvärde så att det är väl alla glada för att få reda på viktiga saker.

Myndigheterna har haft en tendens att se privat lokalradio som oseriös och inte riktigt rumsren, enligt ägaren av stationen. De håller inte samma journalistiska kvalitet, men många lyssnar på dessa kanaler och därför kan myndigheterna inte längre bortse från att de finns, menar han. Ägaren upplever dock att många myndigheter inte ser dem som en resurs idag:

Är man snäll kan man säga att de inte är vana vid det och är man stygg så kan man säga att de inte har tänkt igenom hur de bäst ska nå en publik. Utan de säger att de gör som de gjorde förr kanske och man menar att det kan väl ingen anmärka på.

Detta håller på att ändras. Framför allt är det trafikpolisen som tar kontakt och använder dem som en kanal för att nå ut med trafikmeddelanden.

Trovärdigheten kan vara ett problem för sändning av VMA via de privata stationerna. Det menar såväl myndigheterna som den ägare vi intervjuade:

Om man skulle göra en undersökning bland publiken så tror jag att man skulle få ett större inslag av tvivel när det gäller vår kanal än när det gäller andra.

Det de privata lokalradiostationerna kan göra i en krissituation när de sänder meddelanden är att vinnlägga sig om att låta på ett annat sätt än de normalt gör. Bakgrundsmusik och jinglar måste nog plockas bort för att meddelandena skall tas på allvar, menar man.

ÖVNING MED FÖLJSAMMA MEDIER

Tanken med övningar är att de skall utgöra en realistisk prövning av beredskapen och en träning inför framtida händelser. Myndigheterna i Östergötlands län tränar dock aldrig förmågan att hantera ett realistiskt tryck från medierna. I allmänhet utses ett par personer i övningsledningen att spela journalister. Dessa ringer sedan under övningen upp de övade myndigheterna för att testa deras förmåga att hantera förfrågningar från journalister. I vissa fall anordnar man presskonferenser som en del av övningen och man skriver även pressmeddelanden. Detta utgör inte på något sätt en realistisk prövning av informationsberedskapen. I en verklig situation får polisen inte fyra samtal från journalister på en dag, utan oerhört många fler.

I Statens räddningsverks handbok (SRV 1996) rekommenderas att myndigheterna använder journalister och fotografer från orten som spelpartner. De kommuner vi har besökt håller ofta övningar med den lokala radion som spelpartner. Tanken är att detta skall ge även den lokala radion träning i att hantera dessa situationer och de två chefer för lokal radio som vi har varit i kontakt med ser positivt på att delta i dessa övningar.

Att den lokala radion deltar är logiskt och inverkar säkerligen positivt till viss del på informationsberedskapen, men det finns problem även med den lokala radions medverkan på övningarna eftersom det bidrar ytterligare till att göra övningarna orealistiska. Vårt intryck är att den lokala radion i många fall är alltför följsam och anpassar sig efter myndigheternas tempo på övningarna. Den lokala radion ser det snarare som deras fel att myndigheterna inte hinner med i journalisternas tempo på övningarna än som myndigheternas fel eftersom de är för långsamma:

De där övningarna blir ju inte kanske helt lyckade, vad jag har förstått, som inte har varit med på någon själv, därför att vi är för snabba i de lägena för myndigheterna. Reportrarna söker upp information på det sätt som de är vana att göra. De sitter ju inte stilla och väntar på att det kommer ut en myndighetsperson med ett papper och säger att: "nu skulle jag vilja informera om det här". De tar ju själva reda på hur läget är och sänder ut det. I det läget upptäcker man då att vi är för snabba. Vi frågar efter information innan de själva har den. Går ut med information innan de själva tycker att det är dags att göra det. Det är den här byråkratin, som vi inte har i de lägena, som gör att de här två tägen, dvs vi och de andra som är med i övningen, går olika fort.

Den lokala radion gör myndigheterna en björntjänst om de väljer att anpassa tempot efter myndigheterna, eftersom myndigheterna då får en orealistisk bild av hur medier uppför sig i krissituationer och invaggas i en falsk tro på att man kommer att kunna få kontakterna med medierna att fungera. Detta skadar beredskapen mer än det stärker den.

Att övningarna inte är realistiska är de lokala myndigheterna medvetna om. Problemet är att man inte verkar se en fara i

detta, utan har accepterat att en övning aldrig är annat än en övning och i ytterst liten utsträckning kan motsvara en verklig händelse. Enligt vår mening finns det mycket man kan göra för att få övningarna mer realistiska både när det gäller omfattning och tempo.

ATT BLINT LITA TILL DE TRADITIONELLA MEDIERNA

Myndigheternas planering bygger på att medierna kan förmedla en stor del av den information som behöver nå allmänheten. Detta är på många sätt naturligt, men kan vara farligt i vissa situationer. Vad myndigheterna inte har någon beredskap för är att det kan uppstå situationer då medierna av olika anledningar inte kan eller inte vill sända. För en sådan situation finns, vad vi har kunnat se, ingen beredskap, utan myndigheterna tar en fungerande relation till medierna för given.

Detta har tidigare lyfts fram av Hot- och riskutredningen i det scenario som beskriver ett långvarigt elavbrott (SOU 1995:20, s. 123). Vid ett elavbrott tystnar till en början de flesta radiomottagare och praktiskt taget alla TV-mottagare. Till detta kommer att de privata radio- och TV-kanalerna inte är ålagda att vidarebefordra meddelanden från myndigheterna. De flesta privata stationer har å andra sidan ingen reservkraft och kommer av det skälet inte att kunna sända. Det går inte heller att utesluta att sändarna slås ut t ex till följd av olyckor eller sabotage.

Hot- och riskutredningen visar också i ett scenario på en situation där de privata stationerna vägrar att sända meddelanden från myndigheterna. Detta är något som de myndigheter vi besökt inte har tagit med i beräkningen. Om man överhuvudtaget har funderat närmare över de privata lokalradiostationerna så utgår man från att de kommer att sända det man ber

dem om. Det behöver inte alls vara fallet och därför måste man förbereda sig på detta.

Om teleförbindelserna blir störda så kommer behovet av medierna att bli ännu större. Dock menar utredarna att eftersom en isolering från omvärlden skapar oro så behövs det ett komplement till informationen som ges i radio och TV i form av muntlig direktinformation från person till person.

Att de lokala myndigheterna inte funderat i termer av personlig kommunikation för att sköta informationsgivningen till allmänheten vid kriser och katastrofer framgick relativt tydligt i samtliga våra intervjuer. Eventuellt med undantag för de som nämnde hemvårdens personal som en viktig länk till äldre och sjuka i kommunen. För människor som normalt nås av mediebudskap hade man inte funderat närmare på någon alternativ eller kompletterande informationskanal.

Förutom interpersonell kommunikation skulle informationsteknik, framför allt internet, kunna utgöra ett alternativ till de traditionella medierna. Redan 1983 konstaterades i en rapport (Gustafsson 1983) att de nya medierna mycket väl kan erbjuda lösningar på kommunikationsproblemen vid kriser och katastrofer. Framför allt kan det bli möjligt att orientera de traditionella mediernas innehåll mer mot mottagarna. Gustafsson (1983) rekommenderade därför att en utvärdering av de nya medierna ständigt skulle ske parallellt med värderingen av de traditionella mediernas insatser.

Få av de myndigheter vi har besökt har funderat närmare över hur man skulle kunna utnyttja informationsteknik vid kriser och katastrofer. Detta beror naturligtvis på att denna typ av kommunikation med omvärlden under normalförhållande fortfarande är relativt ny och

oprövad för många myndigheter.

Vissa myndigheter upplever att medierna driver på den tekniska utvecklingen eftersom de börjar kräva att myndigheterna skall lägga ut t ex sina postlistor, diaries och pressklipp så att de är tillgängliga via Internet. Detta har myndigheterna haft svårigheter med av flera olika anledningar, men tanken är att det skall gå att lösa inom en snar framtid. Enligt en av lokalradiocheferna har systemet varit oerhört svårjobb för dem och en källa till irritation.

Internet har blivit en viktig källa till information för medierna. Detta gäller idag även vid kriser och katastrofer och det uppmärksammades särskilt i samband med bombdådet mot Murrah Federal Center Building i Oklahoma City i april 1995 (se kapitel 3). Detta kände de flesta vi intervjuade till, men ingen hade några planer på att förmedla information till varken medier eller allmänhet via Internet.

EN RELATION BYGGD PÅ KUNSKAP OCH RESPEKT

Vårt övergripande intryck är att de lokala myndigheternas kunskap om och relation till de lokala medierna är relativt god. Därmed finns goda förutsättningar för deras möjligheter att kunna hantera kommunikationen med medierna vid kriser och katastrofer.

En ökad kontakt på båda sidors initiativ under senare år har lett till att myndigheternas kunskaper om medierna ökat. Med

ökad kunskap har förståelse och respekt för mediernas uppgift och arbetssätt vuxit fram. Myndigheterna förespråkar öppenhet gentemot medierna och betonar vikten av trovärdighet. I den vardagliga verksamheten har vissa anpassningar till mediernas arbetssätt skett, i många fall för att underlätta det egna arbetet.

Hos myndigheterna finns en stark tro på att de lokala medierna, framför allt då Sveriges Radios lokala kanal, kommer att fungera som "deras kanal" i händelse av en kris eller katastrof. De lokala myndigheterna litar på att medierna kommer att vara i deras tjänst och lägga den kritiska granskningen åt sidan. Att det skulle kunna uppstå några problem med de lokala medierna tror de inte. Det de oroar sig för är de nationella och internationella medierna, även om få åtgärder verkar ha vidtagits för att kunna hantera dessa. De övningar som sker är ytterst orealistiska med avseende på medier. Att möta ett kraftigt ökat behov av information från ett stort antal journalister är något som praktiskt taget aldrig övas.

De flesta myndigheter har ännu inte funderat närmare över vad den nya medieutvecklingen med t ex privat lokalradio och Internet innebär för informationsförmedlingen vid en kris eller katastrof. Hur medieanvändningen i kommunen ser ut och vilka förändringar som har skett i denna på senare tid har man inte heller undersökt eller reflekterat över.

BRISTFÄLLIGA RELATIONER MELLAN MYNDIGHETER

Vid en kris flödar informationen rikligt från de lokala myndigheterna till medier och allmänhet. Informationen inom och mellan myndigheterna är också mycket intensiv. Man utväxlar lägesbeskrivningar, diskuterar åtgärder, utfärdar riktlinjer och instruktioner, ger order och vägledning mm. Allt detta som ett led i att bemästra och hantera den uppkomna krisen. För myndigheterna gäller det också att bestämma sig för vad och när och hur man skall informera allmänheten och medierna. Det är dessa frågor som vi skall belysa i detta kapitel.

Såväl i den internationella forskningen som i den svenska framkommer ofta behovet av att samordna informationen till allmänhet och medier. Detta kan innebära flera saker. Att samordna kan avse den faktiska distributionen av information, att myndigheterna t ex informerar alla medier samtidigt, att de lämnar information om försäkringsfrågor vid vissa tillfällen, att broschyrer och faktaskrifter finns att hämta vid biblioteken mm.

Samordning kan vidare innebära att myndigheterna säger samma saker. Det kan t ex innebära att vägverk och polis och räddningstjänst bestämmer sig för om en väg som är möjlig att färdas på, skall öppnas bara för ambulanser, för andra räddningsfordon eller för alla fordon.

Samordning kan även innebära att det är den samlade övergripande bedömningen som förmedlas till medier och allmänhet vid ett och samma tillfälle. Det kan t ex handla om att myndigheterna bestämt att vattendistribution skall gå före distribution av filter och eldningsolja, eller att vissa typer av skador enbart skall behandlas vid vissa sjukhus.

En av de aspekter som kan påverka möjligheten att samordna information är att de lokala myndigheterna har olika roller och upplever informationsansvaret olika.

ROLLER OCH INFORMATIONANSVAR

Ett viktigt resultat från vår undersökning är att det är mindre lyckat att tala om de lokala myndigheterna som en enhet. De skiljer sig från varandra i ett antal avseenden: ansvarsområdena är olika, den organisatoriska strukturen varierar, verksamheten bygger på skilda lagar och instruktioner. Det finns kulturella och historiska skillnader liksom skillnader i synen på informationsverksamhet till vardags och i kriser.

Flera räddningstjänster inom kommunerna upplever att de får driva på politikerna för att få dem engagerade och att politikerna gärna överlåter mycket av krishanteringsproblemet på räddningstjänsten:

Önskesitsen hade varit att politikerna hade initierat frågorna. Vi har försökt väcka politikerna, men det är ju inte så konstigt... så får ju all offentlig verksamhet arbeta. Problemet med det här är att som politiker så har det kanske inte samma dignitet att jobba med sådan här verksamhet som med mjuka frågor.

Detta gäller inte minst informationsfrågorna. De lokala politikerna ser gärna att informationen vid kriser huvudsakligen sköts av räddningsledaren och ledningsgruppen. Att en kris skulle kunna innebära att politikerna försöker vinna politiska poänger ansåg man uteslutet. Vid

en akut kris läggs all partipolitik åt sidan.

Räddningstjänstens företrädare anser att kommunens informatör bör vara mer involverad vid kriser. Det intressanta är att informatörerna själva inte verkar vara medvetna om vilken roll räddningstjänsten vill tilldela dem. I de kommuner som vi studerade finns det inte heller några formaliserade rutiner för ett sådant samarbete. Det finns t ex inga överenskommelser om att räddningstjänsten skall kunna nå kommunens informatör dygnet runt.

Flertalet av övriga lokala myndigheter hävdar att det är naturligt att den kommunala räddningstjänsten har ett huvudansvar för informationen vid kriser. Denna förväntan hade uppmärksammats av räddningstjänsten:

Fast för övrigt är det väl så att de är ganska oförberedda och är tacksamma att vi informerar. Det var väl så det var vid snöovädret. Men det är klart, det kan ju finnas meddelanden till den stora allmänheten som vi inte tänker på som kan vara viktiga; "varför går inte den bussen" och så vidare...

Att de kommunala politikerna och vissa lokala myndigheter lägger mycket av ansvaret för informationsgivningen på räddningstjänsten visar också på att de saknar medvetenhet om att långt ifrån alla kriser är räddningstjänst.

Alla lokala myndigheter anser att det är självklart att varje myndighet uttalar sig inom det egna kompetens- och ansvarsområdet. Det var inte någon som förutsåg problem med revirgränser i detta avseende. Man hade inte heller upplevt detta som ett problem vid övningar eller i verkliga situationer.

Däremot kan det finnas skillnader mellan olika typer av myndigheter i sättet att se på och arbeta med information. Myn-

digheterna skiljer sig åt i bedömningen av hur öppna de önskar vara gentemot allmänhet och medier. En kommunal informationschef uttryckte det så här:

Nej, det skiljer sig åt. Det tycker jag nog. Det finns olika uppfattningar om vilken grad av öppenhet man ska ha i olika situationer. Där tycker jag att det är informatörens roll att hävda de grundlagsfästa spelreglerna. Det måste man förklara... för det finns ju många åsikter om vad journalister bör få reda på och vad de inte bör få reda på.

DE VARDAGLIGA KONTAKTERNAS BETYDELSE

Erfarenheter från olika kriser pekar på vikten av att ha ett väl fungerande samarbete och kontaktnät i vardagslag. Kunskap om olika organisationers sätt att agera, personkännedom och gemensamma erfarenheter underlättar samarbetet vid en verklig kris (Quarantelli 1991).

Att olika organisationers struktur och arbetssätt influerar samarbetet framkom vid våra intervjuer. Flera av de vi intervjuade arbetar inom en organisation som alltid arbetar dygnet runt, som alltid kan rycka ut vid en olyckshändelse såsom polis och räddningstjänst, SOS Alarm m fl. De tränas ständigt i att möta oväntade situationer, att fatta snabba beslut. De samspelar ofta med andra aktörer vid akuta skeden, inte minst journalister.

Dessa myndigheter har övat krislägen där ansvaret har gått över från t ex räddningstjänst till polis. Detta har fungerat tillfredsställande, enligt polisen. Eftersom man har övat mycket tillsammans och även har med varandra att göra i normalfall är man samspelta och vet var de olika revirgränserna går.

Överlämnade av ansvar och ledning mellan olika myndigheter, t ex från polis

till räddningstjänst har man erfarenhet av från såväl övningar som verkliga situationer. Detta är något som inte minst räddningsledningen upplever att de behärskar:

En av anledningarna till att man har högre räddningstjänstutbildning, det är för att lära räddningsledare att samverka. Det kan vara flera händelser i en och samma händelse och då måste de olika räddningsledarna komma överens. Vi testade detta i en övning i somras och där samkörde vi med Fo:t (försvarsområdet förf. anm.) och polisen och det funkade jättebra. Var och en gjorde sina uppgifter.

Problemen uppstår snarare i samarbetet med länsstyrelsen som i sin ordinarie verksamhet inte arbetar med akuta ingripanden av de slag som är aktuella vid mindre kriser och olyckshändelser. Länsstyrelsens ordinarie arbete ger inte anledning till dagligt samarbete i akuta skeenden utan länsstyrelsen och andra regionala instanser får förlita sig på de övningar som sker och den planläggning som görs. Detta inser och accepterar mer operativt inriktade myndigheter:

Men polisen har ju aldrig varit rädd för att agera ändå. Vi kan inte gå och vänta tills de får igång sitt. Vi får ju ändå ta det som är primärt. Polisen har ju lite lättare att ställa om. Vi jobbar ju under lite olika förhållanden.

Något som vi fann förvånande var att informatörerna på landsting, länsstyrelser, kommuner, militären och andra organ har mycket få kontakter med varandra. I flera fall är den enda kontakten den som äger rum i samband med övningar, dvs det kan gå år mellan varje möte.

Om vi tittar på övningsfrekvensen... länsövningar, som Eva var med på, de är väl

valtannat, vart tredje år. Då övar vi och då kommer de här bitarna in, men dessemellan så pratar vi ju inte så mycket information. Vi har ju inte varit utsatta för det trycket som t ex Stockholm, som hade Estonia.

När vi diskuterade detta med informatörerna framhöll alla behovet av ökade kontakter. Det är dock inte någon instans eller person som tagit initiativ till regelbundna möten eller inrättande av ett formellt eller informellt nätverk mellan informatörer. Relativt täta och regelbundna kontakter, hävdar vi, är en förutsättning för att krisinformationen från och mellan olika myndigheter skall fungera vid en verklig kris.

Det var särskilt intressant att ta del av militärens inställning till medverkan vid fredstida kriser i allmänhet och inställning till krisinformation i synnerhet. Synen på information inom det militära och det civila är likartad, enligt militärens informationschef, även om det finns skillnader i verksamheterna som påverkar informationsgivningen:

Jag tror att det finns en mer öppen attityd naturligtvis i de mer civila funktionerna och även jag har ju anammat samma princip. Men min funktion när jag jobbar i en militär funktion, är ju lite av den hemliga karaktären också, så där är ju ett tryck som kanske är något annorlunda.

En annan skillnad, som militärens informationschef pekar på, är att han i egen skap av informatör uttalar sig oftare i medierna än sina civila kollegor. De civila myndigheterna för istället i högre utsträckning fram chefer och politiker, menar han.

Flera av de lokala myndigheterna tog upp vikten av att myndigheterna skall tala samma språk. Det kan t ex gälla att myndigheter på marken gärna talar om "mil"

medan flyget uttrycker avstånd i "miles". En försvarsdirektör på länsstyrelsen lyfte fram att det största problemet med krisinformation och planeringen av den är egentligen ett definitionsproblem:

När man talar om information så har vi olika referensramar beroende på vem man talar med. Man blandar ihop extern information där den yttersta målgruppen är en relativt okunnig allmänhet och man talar om konkret information om underlagsinhämtning och förmedling för ledningen. Man blandar ihop det här och gör en mix. Och det tror jag är livsfarligt..

Jag vill ha bort det där begreppet operativ information. Jag vill kalla det en rapportering. Och underlagsutbyte. Visst är det en information, men det sammanblandas väldigt ofta det här med extern information.

Jag vill inte att man ska använda ordet information när det gäller direktiv och order. Men det är min personliga syn på det här. Om det sedan omvandlas till information till allmänheten då är det information. Så som jag ser det.

Detta definitionsproblem kan, enligt försvarsdirektören, leda till missförstånd mellan olika aktörer under kriser. Att ha en gemensam terminologi och ett samförstånd om formerna för information är en typ av samordning.

ATT UNDVIKA DUBBLA BUDSKAP

Hot- och riskutredningen (SOU 1995:20) påpekar att ett fungerande utbyte av uppgifter inom och mellan myndigheterna utgör grunden för en god information till allmänheten. Det är viktigt att informationen från olika myndigheter är samordnad och samstämmig, så att myndigheterna inte lämnar "dubbla budskap" (jfr Nordlund 1986A, Nordlund 1986B).

Detta är ett synsätt som i hög grad delas

av de lokala myndigheterna i Östergötlands län.

Det finns en stark vilja att samordna informationen för att undvika att motstridiga uppgifter förs ut till allmänhet och medier. De lokala myndigheterna är väl medvetna om vilka problem som kan uppstå om myndigheterna ger dubbla budskap och man har vidtagit olika åtgärder för att hindra detta.

Även om Hot- och riskutredningen pekar på att risken för motstridiga uppgifter är stor i en krissituation och därför efterlyser en samordning av budskap, så menar utredningen inte att denna samordning behöver innebära att alla besked måste lämnas från ett ställe.

De lokala myndighetspersoner som vi intervjuat hävdar dock, i motsats till Hot- och riskutredningen, att det är en fördel om information ges från ett ställe, gärna från en ledningscentral.

Det gäller att man har ett system för att hämta information och att man kommer överens med den informationsansvarige i kommunen och länsstyrelsen vem som går ut med vad. Samordna informationen. (...) Naturligtvis är det lättare att göra gemensam information om man är under samma tak.

Samordning av information skulle således förmedlas genom tex ledningsgruppen i kommunen. De intervjuade har dock genom den snöstorm som passerade länet en tid före vårt besök insett att samordning kan vara svårt:

Det är besvärligt. Det fanns många sådana brister i sambanden, brister i vilken information som skulle gå ut. Exempelvis måste man snabbt kunna ta beslut om att föräldrarna inte ska skicka barnen till skolorna. En hel del skickade barnen till skolorna och så kom inte lärarna dit. Det blev väldigt bekymmersamt.

Sambandet mellan de olika informatörerna var bristfällig, mycket bristfällig under hela dagen. Det är vår slutsats av den vita fredagen.

Samordning är svår att uppnå mycket på grund av att det tekniska sambandet mellan myndigheterna inte fungerar. I Linköping har man, efter erfarenheterna av snöovädret, försökt göra något åt detta:

Vi upprättar nu en plan efter det vi lärde oss där. Exempelvis så har alla vi som finns här en direkt linje, både växel och direkt linje för att kunna vara nåbar. Vi har ett mönster för hur vi ska kunna nås. Lättast att nå är vi på mobiltelefonen. Växlarna slås ut snabbt.

De inblandade upplevde också att en fysisk samlokalisering skulle kunnat underlätta samarbetet:

Länsstyrelsen satt i en egen ledningscentral och jag hade ingen aning om var de fanns. Jag tycker att de borde ha funnits här eller att vi borde varit där. Det borde vara gemensamt. Jag visste ingenting om hur det var i länet i övrigt. Jag hörde på radiorapporter.

Det blev väldigt mycket - i handling och information - improvisationer. Vi var dåligt förberedda. Vi fick t ex ingen kontakt med kollektivtrafiken, som gick på knäna, och det blev felaktig information. Det som då skedde, det blev improviserat, i radion, med olika informationsinnehåll.

All diskussion om samordning av information och undvikande av dubbla budskap handlar ytterst om myndigheternas trovärdighet. Alltför många misstag vid kommunikationen med allmänhet och medier kan bidra till att trovärdigheten undergrävs och därmed försvåras möjligheterna att via information påverka all-

mänhetens och mediernas fortsatta agerande (jfr National Research Council 1989).

De lokala myndigheterna är medvetna om betydelsen av hög trovärdighet. Detta har dock inte föranlett dem att på ett systematiskt sätt undersöka hur olika grupperingar i samhället ser på myndigheternas agerande och kompetens. De reflexioner som representanterna för de lokala myndigheterna gjorde var högst spontana och impressionistiska.

LITE GÖRS FÖR ATT FÖREBYGGA PROBLEMEN

Vårt övergripande intryck är att de lokala myndigheterna i viss utsträckning är medvetna om att det kan uppstå problem mellan de olika myndigheterna när det gäller informationsgivningen till allmänhet och medier vid kriser och katastrofer. Framför allt är det risken att myndigheterna till följd av bristande samordning ger motstridig information. Detta ses som ett potentiellt problem. Dock har lite gjorts för att förebygga detta.

De olika lokala myndigheternas informatörer har nästan ingen kontakt alls med varandra och de träffas ytterst sällan för att diskutera hur informationsfrågor bör hanteras i kommunen vid en kris eller katastrof. Detta ger en svag grund för informationsberedskapen att stå på.

Ett allvarligt problem är att flertalet lokala myndigheter tenderar att lägga ansvaret för krisinformationen på kommunens räddningsledare. Att alla kriser är räddningstjänst verkar vara en vanlig missuppfattning.

Enligt vår åsikt bör varje myndighet bygga upp en egen informationsberedskap för att informationen till allmänhet och medier skall kunna fungera. Samtidigt bör kontakterna mellan de olika myndigheterna öka så att man lär känna varandras sätt att arbeta, inte minst när det gäller

informationsverksamheten.

I nästa kapitel tar vi upp ett antal slutsatser som vi har dragit samt rekommenda-

tioner för de lokala myndigheternas fortsatta arbete med att bygga upp en god informationsberedskap.

HÖJ INFORMATIONSBEREDSKAPEN!

Vår diskussion har som enda syfte att ge förslag till förbättringar av den informationsberedskap som finns hos lokala svenska myndigheter. Vi är mycket tack-samma för att representanter för de lokala myndigheterna, genom sin öppenhet och samarbetsvilja, gjort det möjligt för oss att diskutera framtidens informationsberedskap. Våra förslag skall ses mot den bakgrund som vi tecknade i inledningen till denna rapport: vi kan förvänta nya typer av kriser. Det sker relativt snabba förändringar i mediestrukturen och medieva-norna. Kraven på snabb information och på ökad öppenhet från myndigheternas sida har ökat.

ÖKAD INSIKT GER BÄTTRE BEREDSKAP

De finns hos de allra flesta av de lokala myndigheter som vi besökt en mycket realistisk och välgrundad uppfattning om informationens betydelse såväl i den vardagliga verksamheten som vid fredstida kriser och katastrofer. Detta är mycket värdefullt och en nödvändig förutsättning för det steg som vi menar står närmast i tur: att omsätta denna insikt i bättre planer, välutbildad personal och realistiska övningar.

ATT ÄNDRA SYNSÄTT PÅ INFORMATIONSVERKSAMHETEN

Det finns ett behov av att utveckla den grundläggande synen på krisinformation hos de lokala myndigheterna så att den mer är i samklang med ett professionellt synsätt.

Det innebär för det första att man måste överge det enkelriktade myndighetsperspektivet och istället se information som en dialog mellan lokala myndigheter

och olika externa intressenter och grupper i samhället. Detta kräver att myndigheterna måste vara lika intresserade av att samla in information som att ge ut information.

För det andra måste myndigheterna inse att begreppet "allmänhet" enbart kan användas som en paraplybenämning för alla de olika grupper, organisationer, medier och enskilda individer som förväntar sig en dialog med den lokala myndigheten. Begreppet "allmänhet" är inte användbart för en systematisk planering av krisinformation. Planeringen bör istället ta sin utgångspunkt i att det finns ett flertal intressenter med skilda behov av information, varierande medievanor, varierande kompetens att hantera information, olika uppfattningar om myndigheternas trovärdighet mm.

I en akut krissituation där det finns en överflödande mängd information är det mycket viktigt att i möjligaste mån försöka selektera och rikta informationen så precist som möjligt för att undvika att vissa mottagargrupper inte kan urskilja den för dem väsentliga informationen i det snabba och omfattande informationsflödet.

Om myndigheterna skall kunna ha en dialog med olika intressenter så måste myndigheterna, för det tredje, börja med systematiska omvärldsanalyser. Detta innebär att man kartlägger förutsättningarna för en kontinuerlig dialog, samt att myndigheterna analyserar olika intressenters medievanor och informationsbehov. Detta kan t ex ske genom systematiska innehållsanalyser av medierna, genom samtal med pensionärer, invandrare, föreståndare på daghem och fritidsgårdar, samarbete med IT-specialister mm.

DEN NÖDVÄNDIGA OMVÄRLDSANALYSEN

De lokala myndigheterna måste ges möjligheter att fortlöpande analysera mediernas utveckling och förändrade medievanor hos befolkningen. Det finns i Sverige stora möjligheter att fånga den övergripande utvecklingen t ex genom att studera Nordcoms rapporter om medievanor och mediekonsumtion hos olika grupper. Detta bör kompletteras med specialstudier i den egna kommunen. Kontinuerliga diskussioner med representanter för lokala medier kan också ge underlag för förbättringar av dialogen.

Ett annat inslag i omvärldsanalysen är att analysera samhällsförändringar som kan påverka förutsättningarna för krisinformationen, t ex nya livsmönster, nya potentiella krisområden, internationella utvecklingstendenser med återverkningar i Sverige.

ATT ARBETA PROFESSIONELLT MED INFORMATION

Flertalet professionella informatörer omfattar det synsätt som vi har skisserat ovan. Många av dem som arbetar med information har gått igenom en akademisk utbildning, som inte bara försett informatörerna med grundläggande perspektiv och synsätt utan även givit dem metodologiska och teoretiska kunskaper i planerad kommunikation. Vår bedömning är att en höjning av informationsberedskapen bygger på planerare med en gedigen insikt i och kunskap om planerad kommunikation.

Det finns minst två närliggande vägar att gå för att höja kompetensen. I flera av de kommuner vi studerade fanns det informatörer anställda. I allmänhet var de i tämligen ringa grad involverade i planläggningen av krisinformation. En aktiv medverkan från dessa kommunala informatörer såväl vid planläggning som

övningar skulle sannolikt stärka informationsberedskapen avsevärt. Ett annat sätt att höja kompetensen är att låta den personal som ansvarar för planeringen utbilda sig i planerad kommunikation.

Dessutom bör personer med ansvar för informationsfrågor vid olika lokala myndigheter utveckla någon form av formellt eller informellt nätverk för att stärka samhörighet, öka personkännedomen, diskutera medieutveckling, skapa speciella kanaler för samordnad informationsspridning mm. Ett sådant nätverk skulle också sannolikt kunna ta ansvar för att implementera de erfarenheter från kris-kommunikation som det nationella och internationella forskarsamhället publicerar.

ATT HANTERA INFORMATIONSFLODET

Vid en kris uppstår regelmässigt mycket stora informationsflöden. Myndigheterna kan försöka bemästra dem på flera sätt: dels genom en snabb och praktiskt inriktad information via medierna, dels genom att ha planlagt för omfattande egen informationsspridning vid upplysningscentraler, dels genom realistiska övningar.

Individernas informationsbehov kan växa mycket hastigt. De söker information tills de fått tillfredsställande svar. Ofta kan detta innebära att individerna söker på fel ställen.

SOS Alarm har en oroande statistik över antalet felringningar till deras växlar. En mycket tät och snabb kontakt mellan lokala myndigheter och medierna kan medföra att tillräckligt utförlig information kan ges som dels riktar sökandet till rätt myndighet, dels ger tillfredsställande svar på många frågor.

Upplysningscentraler för allmänhetens frågor och önskningskrav måste tillgodose flera krav: Den teletekniska kapaciteten

måste vara väl tilltagen. Det måste finnas ett relativt stort antal personer som kan svara på frågor. Det måste finnas en särskild analysgrupp med kontakter till räddningsledning och övriga organ som kan kontinuerligt uppdatera den information som ges till de som ringer. I analysgruppen måste också finnas ett system för att analysera inkommande samtal tex vanligen förekommande frågor, upplysningar som måste till räddningsledningen, rykten som tillväxer i styrka osv. Dessutom bör analysenheten ha kapacitet att fortlöpande avlyssna radio och TV och förmedla kunskaper och nyheter vidare dels till räddningsledning, dels till telefonpanelen.

Om upplysningscentralen skall kunna fungera tillfredsställande vid en verklig

kris krävs att den får medverka i realistiska övningar, där övningsledningen skapar ett verkligt och hårt tryck, inte bara på upplysningscentralen utan även på myndigheternas växeltelefonister. Dessa övningar måste också inrymma moment där kontakterna med medierna får en verklighetsanknyten prägel, dvs mediernas krav på snabbhet, mediernas krav på uttalanden, mediernas teknik att konfrontera myndigheterna med andra experter samt mediernas kritiskt granskande förhållningssätt. Även här gäller att det är väsentligt att i övningssituationen försöka åstadkomma ett hårt tryck på räddningsledningen och berörda myndigheter, dvs ett mycket stort antal svåra frågor, vilket skall besvaras inom en mycket kort tidsrymd.

SAMMANFATTNING

Syftet med denna studie är att kartlägga och analysera lokala svenska myndigheters föreställningar om behovet av information till och från allmänhet, medier och myndigheter vid en kris, samt att beskriva hur myndigheterna informerar idag och studera deras planer för informationsverksamhet vid en kris.

Studien tar sin utgångspunkt i några centrala iakttagelser: nya och mer komplicerade kriser ställer andra krav på planläggning. Täta och svåröverskådliga relationer med omvärlden medför att globala kriser kan få lokala konsekvenser. Utvecklingen mot ett 24-timmars samhälle med mycket snäva tidsmarginaler får bland annat till följd att mediernas krav på omedelbara reaktioner och analyser från lokalsamhället måste tillgodoses. Det nya medielandskapet, där inte minst informationstekniken får en alltmer framträdande plats, innebär att såväl medieutbud som medievanor ändrar karaktär.

Hösten 1995 genomfördes en förstudie i Hallands län. I huvudstudien, som ägde rum under våren 1996 i Östergötlands län, intervjuades företrädare för räddningstjänst, polis, kommunala politiker och informatörer, SOS Alarm, militär, lands-ting, länsstyrelse samt Sveriges Radios lokala kanal och en privat lokalradiostation. Intervjuerna kompletterades med analys av planer och policydokument.

Vår studie visar att de lokala myndigheterna till fullo inser vikten av en infor-

mation till allmänheten. Detta har dock inte slagit igenom i form av utförliga informationsplaner, specialutbildad personal samt realistiska övningar som spelar upp det intensiva informationsflöde som de lokala myndigheterna utsätts för vid en kris. De lokala myndigheterna borde i ökad utsträckning utgå från ett dialogtänkande och en mer nyanserad syn på skilda informationsbehov hos olika grupper i samhället. Kunskapen om dessa behov borde följa på en kontinuerlig och systematisk omvärldsanalys.

De lokala myndigheterna har en god kunskap om och samverkan med lokala tidningar och Sveriges Radios lokala kanal, däremot inte med privatägda samt stora nationella och internationella medier. Vid en kris lär myndigheterna få svårt att informera med den snabbhet som medierna fordrar. Detta medför t ex att sannolikheten för dubbla budskap ökar. Myndigheterna har inte i tillräcklig utsträckning analyserat och anpassat sitt informationsarbete till en förändrad mediestruktur och nya medievanor.

Vi rekommenderar en höjd informationsberedskap. Den bör bygga på en systematisk omvärldsanalys, utförliga informationsplaner samt tillämpning av modern informationsteknik. Verksamheten bör utgå från ett dialogperspektiv och bedrivs av personal med relevant utbildning inom planerad kommunikation.

SUMMARY IN ENGLISH

The purpose of this study is twofold: 1) to map out and analyse local Swedish authorities' notions of the need for information to and from the public, the media, and the authorities themselves in the event of a crisis and 2) to describe how these authorities provide information today and study their plans for information distribution in a crisis situation.

The point of departure of this study is based on several central observations: new and more complicated crises demand new solutions. Relationships with the surrounding world are both close and difficult to grasp; thus, global crises can have local consequences. The result of the current development towards a 24-hour society, characterised by extremely tight time margins, is, among other things, that the media's demands for immediate reactions and analyses from the local community must be met. The existence of this new media landscape, in which information technology especially is given a more and more prominent position, implies that the nature of media choices as well as habits is changing.

Sweden is divided into approximately 20 regions (counties). Within every county is a body which provides for and looks after the State's interests (the county administrative board). Health care within a region is controlled by a central body (the county council). Within every county, there are a number of smaller, local communities (municipalities). Both the municipalities and the county council have a very independent status, but, at the same time, they are dependent on State control and financing.

In the autumn of 1995, a pilot study was carried out in Halland county on the Swe-

dish west coast. In the main study, which was carried out in the spring of 1996 in Österstergötland county in the south-eastern part of Sweden, interviews were made with representatives of the rescue services and the police, municipal politicians and public relations officers, members of the SOS alarm service, the military, the county council, the county administrative board, as well as people from the local public radio station (the public service channel) and a local private radio station. In addition, plans and policy documents were analysed.

The study shows that the local authorities fully recognise the need for good public information. However, this insight has not yet been implemented in terms of detailed plans for distribution of information, specially trained personnel or realistic exercises simulating the intense flow of information to the local authorities in a crisis situation. The local authorities should think more in terms of a dialogue and develop a more subtle view of the different kinds of information required by different societal groups. Knowledge of these various requirements should be gained from a continuous and systematic analysis of relevant factors in the surrounding world.

The local authorities have a good knowledge of and cooperation with the traditional local media, but not with the local private media or the large national and international media. In a state of crisis, the authorities will probably find it difficult to supply information as rapidly as required by the media. This will increase the risk of supplying ambiguous messages. The authorities have not sufficiently analysed and adjusted their information policies

to fit the changed media structures and new media habits.

We recommend increased information preparedness. This should be based on a systematic analysis of crucial factors in the surrounding world, detailed information

plans, as well as the use of modern information technology.

These activities should proceed from a dialogue perspective and be carried out by personnel adequately trained in the area of planned communication.

LITTERATURLISTA

- Amná, E & Nohrstedt Stig Arne (1987): *Att administrera det oförutsedda. Om samspelet mellan svenska myndigheter, media och medborgare i samband med Tjernobylikatastrofen år 1986.* Rapport nr 137, Styrelsen för psykologiskt försvar, Stockholm
- Blomgren, Ebbe (1985): *Befolkningen under krig och kris. En beteendevetenskaplig diskussion.* Försvarets forskningsanstalt, FOA rapport C 10273 - M2, Stockholm
- Desvousges, WH & Smith, V K (1988): *Focus Groups and Risk Communication: The "Science" of Listening to Data.* Risk Analysis, Vol. no 4:479-484
- Dozier, D m fl (1995): *Manager's Guide to Excellence in Public Relations and Communication Management.* Lawrence Erlbaum Associates, New Jersey
- Drabek, Thomas E m fl (1981): *Managing Multiorganizational Emergency Responses.* Institute of Behavioral Science, University of Colorado
- Drabek, Thomas E (1986): *Human System Responses to Disaster. An Inventory of Sociological Findings.* Springer Verlag, New York
- Dyregrov, Atle (1992): *Katastrofpsykologi.* Studentlitteratur, Lund
- Fischer, Henry W III (1996): *What Emergency Management Officials Should Know About the Media to Enhance Mitigation & Effective Disaster Response.* I Proceedings of 2nd International Conference, Amsterdam 22-23-24 April 1996, LACDE (Local Authorities Confronting Disasters & Emergencies)
- Flodin, Bertil (1980): *Radio Malmöhus och snöstormen. En studie av informationsutbytet lokalradio-allmänhet-medier.* Rapport nr 98, Beredskapsnämnden för psykologiskt försvar, Stockholm
- Flodin, Bertil (1993): *Myndigheters kriskommunikation. En kunskapsöversikt.* Psykologiskt försvar rapport nr 163:2, Styrelsen för psykologiskt försvar, Försvarsmedia, Tryckeri Balder AB, Stockholm
- Flodin, Bertil (1996): *Medborgarna och EU-informationen.* Arbetsrapport nr 69, Institutionen för journalistik och masskommunikation, Göteborg
- Goemans, Tom (1992): *Crisis management: handling the unexpected, the unknown and the undesired.* Report of an investigation carried out for the Directorate-General for Public order and safety of the Netherlands' Ministry of Home Affairs, KPMG Management Consulting, November 1992
- Grunig, James E (1989): *Publics, Audiences and Market Segments: Segmentation Principles for Campaigns.* I Salmon, Charles T (red.) (1989): *Information Campaigns: Balancing Social Values and Social Change,* Sage Publications, London
- Gustafsson, Karl Erik (1983): *Nya mediers användbarhet för krisinformation.* Styrelsen för Psykologiskt Försvar, Rapport nr 120, Stockholm
- Hadenius, Stig & Weibull, Lennart (1997): *Massmedier. Press, Radio & TV i förvandling.* 6:e upplagan, Bonnier Alba AB, AiT Scandbook, Falun
- Hedman, Lowe m fl (1996): *Estonia i nyheter.* Rapport 168:3, Styrelsen för psykologiskt försvar, Stockholm
- Hillve, Peter & Weibull, Lennart (1996): *Estoniakatastrofen, massmedierna och allmänheten.* Rapport 168:3, Styrelsen för psykologiskt försvar, Stockholm

- Hoff, Charles (1996): *Working with the Media when Disaster Strikes*. I Proceedings of 2nd International Conference, Amsterdam 22-23-24 April 1996, LACDE (Local Authorities Confronting Disasters & Emergencies)
- Jarlbro, Gunilla (1993): *Krisinformation ur ett medborgarperspektiv. En kunskapsöversikt*. Psykologiskt försvar rapport nr 163:3, Styrelsen för psykologiskt försvar, Försvarsmedia, Tryckeri Balder AB, Stockholm
- Landahl, Per-Axel (1989): *Om sanningen skall fram. Det psykologiska försvaret i Sverige under 35 år*. Styrelsen för psykologiskt försvar, Stockholm
- Larsson, Larsåke & Nohrstedt, Stig Arne (red) (1996): *Det ser verkligen illa ut... , Kommunikationsproblem i samband med Estoniakatastrofen 1994*. Rapport 168:1, Styrelsen för Psykologiskt Försvar, Stockholm
- McQuail, Denis (1987): *Mass Communication Theory. An Introduction*. Second Edition, Sage Publications, London
- McQuail, Denis (1991): *Mass Media in the Public Interest: Towards a Framework of Norms for Media Performance*. I Curran, J & Gurevitch, M (eds): *Mass Media and Society*, London
- Malmström, Torsten & Weibull, Lennart (1996): *Snöstormen den 17 november 1995*. Arbetsrapport nr 72, Institutionen för journalistik och masskommunikation, Göteborgs universitet
- National Research Council (1989): *Improving Risk Communication*. National Academy Press, Washington D.C
- Nohrstedt, Stig Arne & Tassew, Admassu, (1993): *Communication and Crises. An inventory of Current Research*. Psykologiskt försvar rapport nr 163:1, Styrelsen för psykologiskt försvar, Försvarsmedia, Tryckeri Balder AB, Stockholm
- Nohrstedt, Stig Arne & Nordlund, Roland (1993): *Medier i kris. En forskningsöversikt över mediernas roll vid kriser*. Psykologiskt försvar rapport nr 163:4, Styrelsen för psykologiskt försvar, Försvarsmedia, Tryckeri Balder AB, Stockholm
- Nordicom-Sverige (1996): *Nordicom-Sveriges Mediebarometer 1995*. Medienotiser, Göteborgs universitet, nr 1, Göteborg
- Nordlund, Roland (1986A): *Ovanligt hög lokal radioaktivitet. En studie av Radio Upplands Tjernobylobvakning den 29 april - 30 juni 1986*. Styrelsen för psykologiskt försvar, rapport nr 141, Stockholm
- Nordlund, Roland (1986B): *Radio Uppland och "Forsmarkutsläppet". Ett svenskt kärnkraftshaveri som kom av sig*, Styrelsen för psykologiskt försvar, Meddelande nr 114, Stockholm
NOU 1986:19 *Informationskriser*. Universitetsforlaget, Oslo
- Perry, Ronald & Nigg, Joanne (1985): *Emergency Management Strategies for Communicating Hazard Information*. Public Administration Review, Volume 45, Special Issue
- Petersson, Olof m fl (1989): *Medborgarnas makt*. Carlsons bokförlag, Stockholm
- Quarantelli, E L (1991): *Lessons from Research: Findings on Mass Communication System Behavior in the Pre, Trans and Postimpact Periods*. Article #227 i Seminar Report on Crises and the Media 1991, (Easingwold, England: The Emergency Planning College, 1991): 1 - 60
- Quarantelli, E L (1996): *The Future is not the Past Repeated. Projecting Disasters in the 21st Century from Present Trends*. I Proceedings of 2nd International Conference, Amsterdam 22-23-24 April 1996, LACDE (Local Authorities Confronting Disasters & Emergencies)

- Raittila, Pentti (1996): *Mediernas Estonia*. Rapport 168:2, Styrelsen för Psykologiskt Förvar, Stockholm
- Scanlon, Joseph m fl (1985): *Coping with the Media in Disasters: Some Predictable Problems*. Public Administration Review, Volume 45, Special Issue
- Slovic, P (1986): *Informing and Educating the Public About Risk*. Risk Analysis, Vol 6 no 4:402-415
- SOU 1994:94 *Dagspressen i 1990-talets medielandskap. En expertrapport från Pressutredningen -94*, Kulturdepartementet, Norstedts tryckeri AB, Stockholm
- SOU 1994:105 *Ny lagstiftning om radio och TV. Slutbetänkande av Radioutredningen* Kulturdepartementet, Norstedts tryckeri AB, Stockholm
- SOU 1995:19 *Ett säkrare samhälle*. Huvudbetänkande från Hot- och riskutredningen, Försvarsdepartementet, Norstedts tryckeri AB, Stockholm
- SOU 1995:20 *Utan el stannar Sverige. Scenarion och överväganden om påfrestningar i det fredstida samhället*. Delbetänkande av Hot- och riskutredningen, Försvarsdepartementet, Norstedts tryckeri AB, Stockholm
- SOU 1996:80 *Viktigt meddelande. Radio och TV i krig och kris*. Betänkande av Utredningen om radion och televisionen i krig och krigsfara, Kulturdepartementet, Norstedts Tryckeri AB, Stockholm
- SOU 1996:176 *Den lokala radion*. Betänkande av Lokal- och närradiokommittén, Kulturdepartementet, Nohrstedts tryckeri AB, Stockholm
- SOU 1997:12 *IT-problem inför 2000-skiftet*. IT-kommissionens arbetsrapport nr 1/97; Stockholm
- SRV (Statens räddningsverk) (1996): *Information till allmänheten. Före, under och efter allvarliga olyckor*. Statens Räddningsverk, Karlstad
- Stattin, J (1990): *Från gastkramning till gatuvåld*, Carlsons, Stockholm
- Stoop, J A (1996): *Trends in transportation*. I Proceedings of 2nd International Conference, Amsterdam 22-23-24 April 1996, LACDE (Local Authorities Confronting Disasters & Emergencies)
- Stütz, Göran (1986): *Att informera om det osynliga - en studie med anledning av broschyren "Efter Tjernobyli"*. Rapport nr 143, Styrelsen för psykologiskt försvar
- Svensson, Lars Erik (1995): *Diffusa risker*, Rapport 95:11, Riskkollegiet, FRN, Stockholm

SPFs SENASTE MEDDELANDEN

- 127 Kisch, Catarina & Lundgren, Claes: *Nyhetsprogram i satellit- och kabel-TV - En översikt*. 1990.
- 128 Nydén Michael: *Projektskiss rörande nyhetsbyråer och källor*. 1990.
- 129 Ohlsson, Anders: *Motståndsvilja och hot - En utvärdering av två av SPFs opinionsfrågor*. 1990.
- 130 Stütz, Göran: *Åsikt 90 - En undersökning bland ungdom i december 1990*. 1991.
- 131 Kisch, Catharina & Lundgren Claes: *TV- och radiosatelliter - en översikt med inriktning på det nordiska täckningsområdet*. 1991.
- 132 Saar, Andrus & Stütz, Göran & Tubin, Eino: *Ett ryktes anatomi*. 1991.
- 133 Saar, Andrus & Stütz, Göran & Tubin, Eino: *När alla lyssnade på radio - Moskvakuppen ur Estlands horisont*. 1992.
- 134 Kisch, Catharina & Lundgren Claes: *TV- och radiokanaler via satellit och kabel - Aktuella basfakta om utbudet i februari 1993*. 1993.
- 135 Sommeliuss, Sören: *Mediernas krig i forna Jugoslavien*. 1993.
- 136 Nordlund, Roland: *Ett triangeldrama - Myndigheter, medborgare och medier i kris*. 1994.
- 137 Orward, Björn & Tubin, Eino (red): *Motstånd under ockupation*. 1995.
- 138 Nydén, Michael: *Hotet från IT - Den informationsteknologiska omvälvningen*. 1995.
- 139 *Försvarsvilja 2000 - En antologi*. 1996.
- 140 *Beredskapsorganisation - en utredning av Gunnar Nordbeck*. 1996.
- 141 Dahlgren, Peter & Höijer, Birgitta: *Medier, oro och medborgarskap*. 1997.
- 142 Jarlbro, Gunilla & Sandberg, Helena & Palm, Lars: *Ammoniakolyckan i Kävlänge*. 1997.
- 143 Hanses Fagell, Yvonne & Tellström, Richard: *Kohandel och försvarsvilja. Argument och symboler i pressdebatten om Försvarsbeslutet 1996*. 1998
- 144 Stütz, Göran: *Opinion 97. Svenskarnas syn på samhället, säkerhetspolitiken och försvaret*. 1998

