



Myndigheten för
samhällsskydd
och beredskap

What makes some organizations better than others at handling crises?

Exploring state of the art public crisis management

FORSKNING

MSB:s kontaktpersoner:
Svante Ödman, 010-240 43 25

Publikationsnummer MSB 675
ISBN 978-91-7383-431-5

Förord

I denna rapport görs en populärvetenskaplig sammanfattning av det arbete som har genomförts inom det MSB-finansierade post doc-projektet "What makes some organizations better than others at handling crises? Exploring state of the art public crisis management". Projektet leddes av Fil dr Edward Deverell vid Institutionen för säkerhet, strategi och ledarskap vid Försvarshögskolan 2011-2013. Utgångspunkten för projektets arbete var avhandlingen "Crisis-induced learning in public sector organizations" (Deverell, 2010). Avhandlingen ramade in krishanteringsstudier som kunskapsfält och betonade vikten av att i vidare studier undersöka organisationers roll i krishantering. Vidare framhölls vikten av att mer ingående studera organisationers lärprocesser i samband med kriser eftersom mer kunskap om lärande i relation till kriser behövs för att vi ska kunna skapa mer robusta organisationer och samhällen samt för att undvika att drabbas av liknande kriser framöver. I linje med det tidigare avhandlingsprojektet ämnade post doc projektet att fördjupa studiet av krishanteringsstudier med fokus på organisationers lärprocesser i relation till kriser. Detta genom att studera krishanteringslitteratur och fallstudier av verkliga kriserfarenheter. Föreliggande rapport ger en kortfattad beskrivning av de delstudier som sammanställdes under de två år som projektet löpte.

Edward Deverell, Fil dr

Innehållsförteckning

1.1 Krishanteringsstudier som kunskapsfält.....	8
1.1.1 Rapportens disposition.....	8
2.1 Litteratur- och begreppsstudier	9
2.1.1 Inramning av krishanteringsstudier som kunskapsfält	9
2.1.2 Krishantering i statsvetenskaplig forskning	10
2.1.3 Statsvetenskapliga perspektiv på krishantering.....	11
2.1.4 Ett ledarskapsperspektiv på organisatoriskt lärande.....	12
2.2 Studier av strukturer och system.....	14
2.2.1 Hur har NPM påverkat svensk krishantering?	14
2.2.2 System för erfarenhetsåterföring	15
2.3 Resonemang om anpassningsförmåga och lärande	16
2.3.1 Organisationskulturens påverkan på strategi och anpassningsförmåga i kris	16
2.3.2 Lärande och bättre praktiker.....	18
2.3.3 Krishantering och lärande	20
Referenser	21
Bilaga 1: Lista över projektets publikationer	22
Bilaga 2: Erfarenhetsåterföring från kriser	23

Sammanfattning

Det övergripande målet med detta forskningsprojekt har varit att bidra med kunskap till fältet krishanteringsstudier. Krishanteringsstudier, utifrån det perspektiv som anförs i detta projekt, sätter den politiskt administrativa krishanteringen i fokus. Det handlar om hur kritiska händelser från lokal kommunal nivå, till regional, central nationell och internationell nivå hanteras av offentliga organisationer.

I denna sammanfattning återges projektets huvudsakliga resultat. Redovisningen följer en struktur som utgår från projektets tre delprojekt och de delstudier som sammanställts inom varje delprojekt. Delprojekten berör olika aspekter av ”god” krishantering och hur kapacitet i organisationer påverkas av interna och externa faktorer. De tre delprojekten är 1) ”Litteraturstudier av begrepp inom krishanteringsforskningen”; 2) ”Studier av strukturer och system”; och 3) ”Resonemang om anpassningsförmåga och lärande i kris”. Dessutom beskrivs i bilaga 2 studier inom ett angränsande projekt ”Erfarenhetsåterföring från kriser”. Dessa studier passar ämnesmässigt in i projektet, även om de formellt sett har genomförts utanför forskningsprojektets ram.

Inom forskningsprojektets första delprojekt genomfördes litteraturstudier på inflytelserika begrepp inom krishanteringsforskningen. Delprojektet behandlade därutöver frågor om hur kunskap inom fältet krishantering har utvecklats och kategoriserats, samt vilka lärdomar denna kunskap kan erbjuda myndigheter. Fyra studier genomfördes inom detta delprojekt (delstudie 1-4).

Den första delstudien är en litteraturstudie av samhällsvetenskaplig krishanteringsforskning. Artikeln framhåller att ett sätt att underlätta för kunskapsuppbyggnad inom fältet är att närmare undersöka studier inom samhällsvetenskaplig krishanteringsforskning. Artikelns slutsats är att krishanteringsforskningen är i behov av kunskap i form av teoretiska och empiriska injektioner från organisationsteori och management.

Delstudie nummer två ramar in fältet krishanteringstudier från ett statsvetenskapligt perspektiv, beskriver utifrån litteraturstudier vad krishantering med inriktning mot statsvetenskap är, och föreslår lämpliga undervisningsmetoder för kunskapsfältet. En slutsats är att förmedlingspedagogik, där lärare med envägskommunikation överför kunskap till studenter, bör kompletteras med mer interaktiv och dynamisk undervisning.

Inom ramen för delprojektet ”Litteratur- och begreppsstudier” initierades ett arbete vid FHS med målet att sammanställa en lärobok i krishantering från ett statsvetenskapligt perspektiv. Ett synopsis till denna bok utgör delstudie nummer tre.

I den fjärde delstudien genomförs en litteraturgenomgång i form av en kritisk granskning av forskning, debatt och praktisk rådgivning som har tagits fram inom ramen för krishanteringsstudier med fokus på ledarskap och organisatoriskt lärande.

Det andra delprojektet intresserar sig för något längre tidsprocesser. Fokus är här dels på hur krishantering har påverkats av systemövergripande processer, och dels på vilka system som har använts för lärande och erfarenhetsåterföring när väl kriser har inträffat. Två studier sammanställdes inom detta delprojekt (delstudie 5-6).

Den femte delstudien rör den utveckling som har skett under de senaste 20 åren med privatisering och marknadsanpassning av myndigheter i Sverige och andra länder. Huruvida denna förändring, karakteriserad som New Public Management (NPM), har påverkat myndigheters krishanteringskapacitet är fortfarande okänt, något som denna delstudie undersöker empiriskt. Studien bedömer giltigheten i resonemanget att NPM inverkar negativt på samhällets krishanteringskapacitet genom att granska fallet med svenska myndigheters hantering av stormen Gudrun 2005.

Delstudie nummer sex undersöker hur kriser har utretts och utvärderats i Sverige under de senaste 20 åren. Studien använder data från tidigare kriser i Sverige för att bygga två argument: 1) Att undersökningar och utvärderingar efter kriser, i jämförelse med stora olyckor, genomförs på ett ad-hocmässigt sätt. Och 2) Att denna begränsning får konsekvenser för myndigheters lärande efter krisen. Slutsatsen är att det finns ett samhällsbehov i att upprätta ett organiserat system för erfarenhetsåterföring från kriser baserat på en "certifierad" metod för att beskriva, utvärdera och lära från kriser.

Delprojekt tre riktar intresset mot interna processer och förmågor inom organisationer som hanterar kriser. Delprojektet fokuserar dels på anpassningsförmåga under krishanteringens uppstartsfas, men även på resonemang om lärande i krisens spår. Tre studier sammanställdes inom detta delprojekt (delstudie 7-9).

Projektets sjunde delstudie tog upp länken mellan krishantering och organisationskultur. I studien presenteras en typologi av tre organisatoriska utfall av anpassning i kris. Från typologin och de bakomliggande fallstudierna dras slutsatser som att centralisering av ledarskapsstrukturer är väsentligt för organisationers förmåga att lägga om strategier. En annan slutsats är att förändrade intressentrelationer under kriser kräver att de högsta cheferna har en förmåga att anpassa sig till förändringarna, liksom att anpassa den vardagliga organisationskulturen till genomförda förändringar.

Delstudie nummer åtta presenterar ett kritiskt perspektiv på teorier om lärande från kriser i organisationer. Framförallt ifrågasätts linjära resonemang bakom idén att beprövad erfarenhet automatiskt leder till förbättring av "bättre praktiker". Med hjälp av tre illustrativa fallstudier visas hur lärande från tidigare kriser inte är tillräckligt för effektiv framtida krishantering, eftersom kriser är dynamiska och föränderliga processer genomsyrade av osäkerhet och överraskning.

Den nionde delstudiens mål är att bygga en bro mellan teoriutvecklande forskning och lärdomar för bättre praktiker. Studien syftar till att ta fram praktiska lärdomar från akademisk litteratur om krishantering och lärande i almänhet och från mitt tidigare avhandlingsarbete om krisinducerat lärande i synnerhet. En samlad slutsats är att det är gynnsamt att incidenter och kriser dokumenteras, utreds och rapporteras om en organisation ska kunna lära av krisen. För att rapporter ska leda till resultat är det fördelaktigt att organisationen förfogar över självreflektion för att diskutera vad i organisationens kultur och struktur som kan utgöra hinder under en kris och flexibilitet att reformera i enlighet med vad utredningar föreslår.

Ett än mer praktiskt perspektiv återfinns i Bilaga 2. Under rubriken ”Erfarenhetsåterföring från kriser” beskrivs två rapporter som formellt sett inte har sorterat under detta forskningsprojekt. Rapporterna genomfördes på MSBs uppdrag efter att MSB hade givit föreliggande forskningsprojekt förlängd dispositionstid. Ämnet för rapporterna håller sig väl inom ramarna för forskningsprojektet, varför det kan vara på sin plats att ta upp dessa i en bilaga.

Sammanfattningsvis har detta projekt med hjälp ett antal vetenskapliga studier och mer praktiskt anpassade rapporter bidragit till ökad kunskap inom kunskapsfältet krishanteringsstudier med fokus på hur offentliga organisationer hanterar och lär sig av kriser.

1. Introduktion

1.1 Krishanteringsstudier som kunskapsfält

Det övergripande fältet som detta projekt har hållit sig inom och förhållit sig till brukar benämnas krishanteringsstudier. Det är ett växande forskningsfält som utgörs av forskare från flera discipliner, bland annat statsvetenskap, psykologi och ledarskap och management. Den del av krishanteringsstudier som detta projekt utgår från och ämnar bidra till utgörs av forskning som använder samhällsvetenskapliga ansatser till studiet av extraordinära händelser, deras konsekvenser och sättet på vilka ansvarstagande aktörer och organisationer hanterar dessa. I linje med detta definierar projektet en kris som “a serious threat to the basic structures or the fundamental values and norms of a social system which – under time pressure and highly uncertain circumstances – necessitates making crucial decisions” (Rosenthal, ‘t Hart and Charles, 1989: 10). Definitionen betonar den kollektiva uppfattningen av situationen för den beslutsenhet som studeras. Den underlättar för att göra jämförelser mellan fall som instinktivt kan tyckas vara åtskilda, men vars hantering visar stora likheter.

Krishanteringsstudier, utifrån det perspektiv som anförs i detta projekt, sätter den politiskt administrativa krishanteringen i fokus. Det handlar om hur kritiska händelser från lokal kommunal nivå, till regional, central nationell och internationell nivå hanteras. Forskningen betonar den politiska och institutionella sidan av krishantering. Det handlar om så kallade institutionella kriser som utmanar handlingsutrymme och legitimitet för regeringar på olika nivåer (Boin et al, 2005; Boin och ‘t Hart 2000: 9-31). I en institutionell kris finns åtminstone en politiskt och institutionell enhet på vars bord hanteringen av krisen hamnar.

1.1.1 Rapportens disposition

I följande kapitel återges de huvudsakliga resultat som har framkommit ur studier genomförda inom ramen för detta projekt. Redovisningen följer en struktur som utgår från tre delprojekt (work packages). De tre delprojekten berör olika aspekter av ”god” krishantering och hur organisatorisk kapacitet påverkas av interna och externa faktorer. Följande tre delprojekt har genomförts inom ramen för forskningsprojektet: Delprojekt 1: ”Litteraturstudier av viktiga begrepp inom krishanteringsforskningen”; Delprojekt 2: ”Studier av strukturer och system”; och Delprojekt 3: ”Resonemang om anpassningsförmåga och lärande i kris”.

Nedan i denna populärvetenskapliga sammanfattning beskrivs dessa delprojekt, de delstudier som genomförts inom ramen för respektive delprojekt, samt resultaten från respektive delstudie.

2. Resultat

2.1 Litteratur- och begreppsstudier

Krishanteringslitteraturen tenderar att lyfta fram begrepp som anses vara betydelsefulla för god krishantering. Snarare än att de diskuteras och förklaras i litteraturen, tas de istället ofta för givna. Anpassning, flexibilitet, lärande och samverkan är några sådana begrepp. Detta delprojekt ämnade genomföra avgränsade litteraturstudier på specifika begrepp som har varit inflytelserika i krishanteringsforskningen. Under projekttidens gång breddades delprojektets fokus till att även behandla frågor rörande hur kunskap inom fältet krishantering har utvecklats och kategoriserats, samt vilka lärdomar denna kunskap kan erbjuda myndigheter och andra organisationer. Studier inom detta delprojekt betonar vikten av att förklara begreppens innebörd och framförallt behovet att diskutera de avvägningar, värdekonflikter och risker som uppstår när aktörer väljer en struktur framför en annan. Fyra studier har genomförts inom detta delprojekt och de sammanfattas nedan.

2.1.1 Inramning av krishanteringsstudier som kunskapsfält

Den första delstudien är en litteraturstudie av samhällsvetenskaplig krishanteringsforskning. Studien utgår från två problem i samtida krishanteringsforskning. För det första har forskare inom det tvärdisciplinära fältet krishanteringsstudier inte lyckats utveckla ett gemensamt teoretiskt språk (Lalonde, 2007). Detta medför att det blir svårt att bygga upp systematisk kunskap över ämnesgränser. För det andra har forskningen hittills fokuserat på stora olyckor och katastrofer (som exempel kan nämnas orkanen Katrina 2005, flodvågskatastrofen i Sydostasien 2004, och 11 septemberattackerna 2001) snarare än på hur de har hanterats. Detta har medfört att krishanteringsteori säger mer om hur regeringar och beslutande grupper hanterar stora katastrofer än om hur organisationer rent generellt hanterar kriser (Roux-Dufort, 2007).

Artikeln framhåller att ett sätt att underlätta för kunskapsuppbyggnad inom fältet är att närmare undersöka studier inom samhällsvetenskaplig krishanteringsforskning. Där finns en relativ samsyn kring de mest centrala begreppen som kris, hot, och resiliens. Dessa forskare delar med andra ord ett vetenskapligt språk för vidare kunskapsbygge. Standardverken inom den samhällsvetenskapliga krishanteringsforskningen återfinns framförallt i fyra kunskapsfält: Sociologiska katastrofstudier med fokus på kollektiva gruppernas agerande och organisering under press; Internationella relationer inriktat på utrikespolitiskt beslutfattande; Kognitiv psykologi med fokus på individuella och gruppsykologiska faktorer som inverkan på krisbeslutsfattande; och i Organisationsteoretiska ansatser till olyckor och säkerhet (framförallt utvecklade inom områden som Industriella katastrofer, Normal accident-teori och High reliability organization-teori).

I studien framhålls att mycket kunskap om krishantering har byggts upp inom dessa fält: Likväl återstår ett par kritiska kunskapsluckor som bör studeras. Fyra sådana kunskapsluckor tas upp för vidare diskussion:

- 1) Forskningen fokuserar på stora katastrofer och politiserade megakriser (Roux-Dufort, 2007). Dessa studier lyckas inte fånga lärandeprocesser som vanliga myndigheter kan dra praktiska lärdomar av.
- 2) Forskningen fokuserar på själva krishändelsen, orsaker, tändande gnistor och konsekvenser, istället för på hur aktörer har hanterat dessa utmaningar. Teorierna säger därmed mer om kriser än om krishantering.
- 3) Krishantering beskrivs i enlighet med ett före-under-efterperspektiv. Hittills har forskningen fokuserat på faserna ”före”, med fokus på hur planering och design kan skapa resiliens i organisationer, och ”under”, med fokus på operativ akut hantering. ”Efter”-perspektivet med fokus på lärande är relativt eftersatt (Smith & Elliott, 2007).
- 4) När det gäller studiet av krisinducerat lärande är forskning om det lärande som sker under kris särskilt eftersatt i och med att lärande förstås som en process som tar vid efter att krishanteringen har avslutats (Moynihan, 2008).

Artikeln slutsatser är att krishanteringsforskningen är i behov av injektioner från organisationsteori och management. Sådan kunskap bör byggas på data om hur vanliga organisationer och myndigheter hanterar kriser, istället för på hur specifika och ovanliga organisationer med ytterst komplexa uppdrag i riskfyllda miljöer hanterar frågor rörande säkerhet och incidenthantering.

För mer information om denna delstudie hänvisas till Deverell, E. (2012) ”Investigating the roots of crisis management studies: Outlining the boundaries of a scholarly field”, *Journal of Homeland Security and Emergency Management* 9(1) 2012.

2.1.2 Krishantering i statsvetenskaplig forskning

Delstudie nummer två ramar in fältet krishanteringstudier från ett statsvetenskapligt perspektiv, beskriver utifrån litteraturstudier vad krishantering med inriktning mot statsvetenskap är, och föreslår lämpliga undervisningsmetoder för kunskapsfältet.

Krishanteringsstudier har under de senaste decennierna växt till ett starkt kunskapsfält. Samtidigt har krishantering i den nationella praktiska sfären utvecklats från särskilda rutiner och strukturer på politisk och strategisk nivå som initierades högst någon gång per år, till en nödvändig färdighet för politiker och praktiker på alla nivåer i den offentliga förvaltningen. Numera finns program för forskning om och utbildning med perspektiv på krishantering vid flera svenska universitet som Lund, Umeå och Mittuniversitetet. Samtidigt har forskningsfältet statsvetenskap med inriktning krishantering utvecklats från att fokusera på kriser som ett extremt inslag i

internationella relationer till att även ta sig an frågor rörande samhällssäkerhet och mer vardaglig politik och offentlig förvaltning i relation till kriser. En central fråga är exempelvis vilken roll krisen spelar i policyförändringsarbetet.

Vid Försvarshögskolan i Stockholm erbjuds sedan mer än tio år tillbaka kurser i statsvetenskap med inriktning mot krishantering. Kärnan i denna ämnesinriktning kan beskrivas som studiet av konsten att fatta snabba, effektiva och legitima beslut i ett sammanhang präglad av tidspress, osäkerhet och värden på spel (Sundelius et al, 1997). För att denna konst ska knytas till statsvetenskap, måste den utföras i en förvaltningspolitisk kontext och kopplas till politik eller förvaltning. Krisen som analyseras måste relateras till det vetenskapliga studiet av samhällets organisation och styrelse.

Efter en diskussion om utvecklingen av den svenska krishanteringsforskningen presenterar studien ett par tillvägagångssätt för att utbilda studenter inom fältet. Som lärare i ämnet är det av central betydelse att förmå studenter, det vill säga framtidens krishanterare, att anamma ett kritiskt, vetenskapligt, kreativt och självständigt förhållningssätt till förvaltningspolitisk krishantering såväl som till bredare förändringar i omvärlden. För att lyckas med förmedlingspedagogik, där lärare genom envägskommunikation överför kunskap till studenter, kompletteras med interaktiv och mer dynamisk undervisning som sätter studenterna och deras eget lärande i centrum. Även om de statsvetenskapliga utbildningarna vid FHS är teoretiska utbildningar, får studenternas inlärd kunskaper framtida praktiskt genomslag. Därför bör forskningsfältet krishantering sträva efter att bidra till utvecklingen av bättre praktiker. Ett sätt att göra detta bidrag är att betona kopplingen mellan teori och praktik. Studenter måste få ta del av verkliga problem och erbjudas möjligheten att lösa problem på ett sätt som liknar den verkliga världens problemlösning. Att arbeta med verkliga problem under realistiska former är ett bra sätt att förbereda studenter kommande arbetsliv. Seminarieformatet, caseundervisning och scenarioövningar är några exempel på undervisningsmetoder som är särskilt lämpade för sådant praktiskt och studentcentrerat lärande.

För mer information om denna delstudie hänvisas till Deverell, E. (2012) "Statsvetenskap med inriktning krishantering: Hur kan vi utbilda i det vid FHS?", *Kungl Krigsvetenskapsakademiens Handlingar och Tidskrift* 216(4): 109-119.

2.1.3 Statsvetenskapliga perspektiv på krishantering

Den tredje delstudien utgörs av ett synopsis till en bok. Inom ramen för delprojektet "Litteratur- och begreppsstudier" initierades jag tillsammans med två kollegor vid FHS ett arbete med målet att sammanställa en lärobok i krishantering från ett statsvetenskapligt perspektiv. Ett fullständigt bokmanus ska levereras till Studentlitteratur under hösten 2014, men redan nu finns en struktur för boken samt ett utkast till inledningskapitel.

Det övergripande syftet med den kommande läroboken är att presentera statsvetenskapliga perspektiv på förmågan att förbereda sig för kriser samt

kapaciteten att agera på ett effektivt och legitimt sätt när kriser inträffar genom att fatta snabba beslut i ett sammanhang präglad av tidspress, osäkerhet och fundamentala värden på spel. Tanken är att presentera och kritiskt diskutera centrala utmaningar som präglar uppgiften att i offentliga miljöer förbereda sig inför, hantera, samt lära och reformera efter kriser. Boken avser vidare att visa på den mångfald som råder inom krishanteringsforskningen. Läroboken bör vara till nytta för studenter som skriver uppsats om fenomenet krishantering genom att visa på sätt som teoretiska resonemang kan appliceras på verkliga fall.

Vart och ett av bokens kapitel kommer att fokusera på ett centralt kunskapsområde inom krishanteringsforskningen. Samtliga kapitelförfattare kommer att använda sig av en gemensam struktur. Genomgången av centrala utgångspunkter inom det valda kunskapsområdet följs av en illustrerande fallstudie som tillämpar teorin ifråga. Boken delas in i tre delar: inifrånperspektivet, utifrånperspektivet och efterperspektivet. Inifrånperspektivet fokuserar på aktörerna, det vill säga krishanterarna. Här beskrivs och analyseras krishanteringens spännvidd från kognitiva till institutionella utmaningar och möjligheter. Kunskapsfält som diskuteras i denna del är: beslutsteori, beslutsfattande, smågruppsdynamik; ledarskapsteori; och samverkan och samarbete i kris. Därefter följer utifrånperspektivet som tar upp krishantering från ett samhällsperspektiv med fokus på granskning och ansvar. Kunskapsfält som diskuteras i denna del är mediernas roll i kriser, kriskommunikation, förtroende i kris och ansvarsutkrävande. Det tredje blocket benämns efterperspektivet. Här är fokus på frågan om vad händer efter krisen. Kapitel i denna del av boken behandlar de krafter som ofta sätts i rullning när den akuta hanteringen av en kris har avslutats. Kunskapsfält som diskuteras i denna del är lärande och erfarenhetsåterföring, policyförändring och implementering. I bokens fjärde och avslutande del presenteras diskussion och slutsatser. Här skisseras vilka olika typer av teorier som har diskuterats i boken och hur de förhåller sig till varandra. Dessutom diskuteras vilka olika typer av fall som har används som illustrationer till teorierna, samt olika typer av fallstudieformer. En sammanfattning om var kunskapsläget i krishanteringforskningen befinner sig idag, och vad det kan få för implikationer för bättre praktiker avslutar boken.

Boken vänder sig främst till studenter på grundnivå i statsvetenskap och är tänkt att fungera som en översikt över fältet samt stimulera till diskussioner kring relevansen och utgångspunkter för fältet. Boken ska sammanställas under 2014 och publiceras av Studentlitteratur under våren 2015.

För mer information om denna delstudie hänvisas till Deverell, E., Hansén, D & Olsson, E.K. (kommande) ”Introduktion till lärobok om krishantering”, opublicerat manus. Inledningskapitel till E. Deverell, D. Hansén & E.K. Olsson (red) Perspektiv på krishantering [arbetstitel]. Lund: Studentlitteratur, 2015

2.1.4 Ett ledarskapsperspektiv på organisatoriskt lärande

I den fjärde delstudien görs en litteraturgenomgång i form av en kritisk granskning av den forskning, debatt och praktisk rådgivning som har tagits

fram inom ramen för krishanteringsstudier med fokus på ledarskap och organisatoriskt lärande. I och med att det endast har genomförts ett fåtal gedigna fallstudier med fokus på organisatoriskt lärande i samband med kriser, är kunskapsbasen inom detta kunskapsfält begränsad. Denna studie ämnar, utifrån tidigare forskning och fallstudier, delta med kunskap till detta spirande fält. Studien inleder med att skilja mellan lärande från kriser och andra typer av erfarenhetsbaserat lärande. Här hävdas det att eftersom kriser är sällsynta, specifika, och extraordinära i jämförelse med mer rutinartade nödsituationer och vardaglig verksamhet, skiljer sig även det lärande som härrör från dessa händelser och processer från mer rutinmässigt erfarenhetsbaserat lärande. Det är bland annat svårare att lära av en kris än att lära av incidenter som inträffar med jämna mellanrum. Trots sådana försvårande omständigheter tycks fortfarande den allmänna uppfattningen vara att lärande i krisens spår är något som närmast sker automatiskt (Smith & Elliott, 2007).

Artikeln presenterar ett par centrala debatter rörande krishantering, ledarskap och organisatoriskt lärande. Inledningsvis berörs frågan om vem som egentligen lär sig i organisatorisk lärande. Handlar det om individer eller kollektiv? Med en stabil grund i tidigare forskning framhålls att individer är de viktigaste aktörerna även i organisatoriskt lärande. Lärandet blir organisatoriskt när kunskap delas mellan individer och när det slår rot i organisationens öppna och kollektiva fora, strukturer och system (Argyris & Schön, 1996).

Delstudiens fokus på ledarskapets roll i lärprocesser efter kriser leder sedan in diskussionen på två inflytelserika perspektiv inom fältet: Normal Accident-teori (Perrow, 1984) och High Reliability Organization-teori (Weick & Sutcliffe, 2007). Dessa skolor träter framförallt om huruvida organisatoriska egenskaper kan minska risken för kriser eller inte. Här står HRO för det optimistiska perspektivet, medan NAT har en mer pessimistisk syn på organisationers riskreducerande möjligheter. Dessa diskurser har lett många krishanteringsforskare att argumentera för decentralisering av makt och ledarskap i organisationer för att få till stånd ett snabbt, legitimt och effektivt krisbeslutsfattande. Teorierna är dock till stor del baserade på väldigt specifika högriskindustrier. I studien förs ett resonemang att den typ av decentralisering som fungerar bra för komplexa organisationer i riskfyllda miljöer inte är enkel att överföra till vanliga linjeorganisationer. Frågan är om dessa HRO-forskarens rön kan överföras till vanliga myndigheter och organisationer?

Ett delsyfte med studien var att granska praktiska och föreskrivande råd om krishantering. Avslutningsvis diskuteras för- och nackdelar med normativa perspektiv. En slutsats är att graden av normativitet i perspektiven inte är avgörande för slutsatsernas användbarhet. Detta avgörs snarare av hur pass detaljerad och rigorös undersökningen är, och om den från ett empiriskt perspektiv lyckas öppna upp de organisatoriska lärprocessernas svarta låda.

För mer information om denna delstudie hänvisas till Deverell, E. (2013) "Organizational learning from crisis", s. 209-310 i A. J. DuBrin (red.) *Handbook of Research on Crisis Leadership in Organizations*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing.

2.2 Studier av strukturer och system

I jämförelse med det första delprojektet, som till stor del riktade in sig på akuta kriser och hur de kan förstås ur ett vetenskapligt perspektiv, intresserar sig detta delprojekt för längre tidsprocesser. Fokus är här dels på hur krishantering påverkas av systemövergripande processer, och dels på vilka system som används för lärande och erfarenhetsåterföring när väl kriser har inträffat. Två studier har sammanställts inom detta delprojekt. Den första rör utvecklingen i Sverige och i andra länder under åtminstone de senaste 20 åren med privatisering och marknadsanpassning av myndigheter. Den andra studien undersöker hur kriser har utretts och utvärderats i Sverige under de senaste 20 åren. Båda studierna sammanfattas nedan.

2.2.1 Hur har NPM påverkat svensk krishantering?

Projektets femte delstudie tar sin utgångspunkt i det faktum att privatisering och marknadsanpassning av myndigheter i Sverige och i andra länder har förändrat myndigheters roller, organisering och arbetsätt. De genomgripande förändringarna i den offentliga sektorn under de senaste decennierna har lagt grunden för ett nytt förvaltningsteoretiskt perspektiv. New Public Management kan stå för många olika saker (Hood, 1991). Den mest extrema tillämpningen av NPM anser att idéer och tekniker inspirerade av den privata sektorn är överlägsna de i den offentliga sektorn, och om bara sådana metoder tillämpas kommer den offentliga sektors effektivitet automatiskt förbättras (Osborne & Gaebler, 1992). Det råder inget tvivel om att förvaltningens struktur och uppgifter har förändrats i grunden sedan NPM idéernas intåg. Huruvida denna förändring har påverkat myndigheters krishanteringskapacitet är dock okänt. Syftet med detta delprojekt är att undersöka denna fråga empiriskt.

Delstudien behandlar den tidigare understuderade relationen mellan offentliga förvaltningsreformer och samhällets krishanteringsförmåga. Den begränsade forskning som hittills har gjorts inom området hävdar att offentliga reformer i linje med NPM-ideal är skadliga för krishanteringsförmåga i och med att erfarenheter visar att NPM reformer kan ha en negativ påverkan på myndigheters och organisationers redundans, riskminimering, tillgång till resurser och tydliga riktlinjer för ansvar (Hood, 1991; Gregory, 1998). Studien bedömer giltigheten i detta resonemang genom att granska ett fall av praktisk krishantering (svenska myndigheters hantering av stormen Gudrun 2005).

För att operationalisera NPM i syfte att sätta begreppet i arbete på empirisk data användes Hoods (1991:4-5) sju doktriner som grund. Några doktriner slogs samman till tre övergripande och tematiska delar av NPM: 1) Marknadsanpassning och privatisering av den offentliga sektorn, inklusive mer flexibla bemanningslösningar; 2) Nya styrningstekniker med tonvikt på åtgärder för resultatstyrning (performance management); och 3) kostnadsbesparingar och avlägsnandet av överkapacitet i syfte att trimma organisationer.

En illustrativ fallstudie av Stormen Gudrun 2005 visar på flera problem rörande utvecklingen till ett förvaltningssystem organiserat i enlighet med NPM-ideal. Bland annat visade det sig att privatisering och outsourcing av tidigare statligt ägda tjänster till transnationella bolag utan lokal förankring och kunskap hade en negativ effekt på samverkan, kapaciteten att uppbåda resurser och kommunikationen mellan inblandade aktörer. Problemen var särskilt tydliga när det gällde företagen inom kritisk telekommunikation som hade otillräcklig säkerhet i systemen samt otillräcklig kommunikationsförmåga under krisen. Resurserna räckte helt enkelt inte till för att på ett adekvat sätt hantera händelsen.

För mer information om denna delstudie hänvisas till Deverell, E. "Public Management Reform Effects on Crisis Management Capacities in Swedish Public Sector Organizations", opublicerat manus.

2.2.2 System för erfarenhetsåterföring

Den sjätte delstudien använder data från tidigare kriser i Sverige under de senaste två decennierna för att bygga två grundläggande argument. För det första: att undersökningar och utvärderingar efter kriser, i jämförelse med stora olyckor, genomförs på ett ad-hocmässigt sätt. Och, för det andra: att denna begränsning får konsekvenser för myndigheters lärande efter krisen. Baserat på dessa två argument dras slutsatsen att det finns ett samhällsbehov i att upprätta ett organiserat system för erfarenhetsåterföring från kriser baserat på en certifierad metod för att beskriva, utvärdera och lära från kriser.

Studien presenterar en kategorisering av kriser där en distinktion görs mellan kriser som har skapats av någon form av mänskligt agerande och naturkatastrofer som har orsakas av naturens krafter (Birkland, 2006). Sedan byggs studiens grundläggande argument upp utifrån en historisk genomgång av rapporter och studier om kriser som faktiskt har inträffat i Sverige under senare år. Genomgången leder till 36 fall av kriser. Vid närmare analys av dessa fall visar det sig att även om bara en liten del av fallen inte har utretts i en officiell och ordnad form, saknas systematik i och med att olika organisationer utreder händelserna med hjälp av olika tillvägagångssätt. Detta talar för att det finns ett behov av ett organiserat system för lärdomarna från krisen.

I fyra av fallen ägde inte någon officiell utvärdering rum. I ytterligare tre fall var inte svenska myndigheter ansvariga för utredningen. Dessa fall inträffade utomlands eller så hade ansvarsfrågan starka kopplingar till aktörer utanför Sveriges gränser. De stora nationella kriserna tenderade att utvärderas genom en SOU. Undantaget här var Gudrun som utvärderades av en riksdagsrapport. Detta betyder dock inte nödvändigtvis att det finns ett strukturerat system för utvärdering av nationella kriser eftersom SOU, till skillnad mot exempelvis Statens haverikommission inte använder sig av en särskild utredningsmetod eller modell. Ytterligare en konsekvens av avsaknaden av system för krisutvärdering är att flera organisationer och myndigheter överlämnar uppdraget att utreda kriser i efterhand till den egna organisationen, av konsultorganisation på direkt uppdrag av den egna organisationen, eller av ett

kontrollorgan nära knutet till den egna organisationen. Detta leder i sin tur till en struktur för lärande som bygger på egenutvärdering. Det stora problemet med egenutvärderingar är de ökar risken för partiskhet i utvärderingsarbetet.

För mer information om denna delstudie hänvisas till Deverell, E. "The Need and Potential for an Organized System for Lessons Learned from Crisis", opublicerat manus.

2.3 Resonemang om anpassningsförmåga och lärande

Medan föregående delprojekt kretsade kring krishantering från en kontextuell systemnivå, tar det tredje delprojektet tempen på interna processer och förmågor inom organisationer som hanterar kriser. Ett övergripande mål för delprojektet var att bygga vidare på det ramverk som presenterades i avhandlingen *Crisis-induced learning in public sector organizations* (Deverell, 2010) genom att presentera en typologi av organisatorisk anpassningsförmåga under kris. Delprojektets fokus på anpassningsförmåga under krishanteringens uppstartsfas breddades under projektets gång till att även inkludera teoretiska resonemang om lärande i krisens spår. Nedan beskrivs delprojektets tre delstudier kortfattat.

2.3.1 Organisationskulturens påverkan på strategi och anpassningsförmåga i kris

Projektets sjunde delstudie intresserar sig för länken mellan krishantering och organisationskultur. I studien presenteras en typologi som illustrerar tre potentiella organisatoriska utfall av anpassning. Genom typologin (se tabell 1) undersöks vilka mekanismer som påverkar organisationers förmåga att omstrukturera för att hantera akuta utmaningar under en kris. Typologin baseras på tre fallstudier av strategisk organisatorisk anpassning vid kris. Organisationerna visade i samband med krishantering upp olika typer av strategisk förändring, ledarskap och organisationskultur, och därmed olika krishanteringsutfall.

Anpassningsförmåga	Organisationstyp		
	Typ 1: Helt anpassningsbar	Typ 2: Delvis anpassningsbar	Typ 3: Icke-anpassningsbar
Strategisk anpassningsförmåga	Ny strategi	Ny strategi	Oförändrad strategi
Organisatorisk anpassningsförmåga	Anpassning på ledningsnivå och operativ nivå	Förhindrad anpassning på lednings- och operativ nivå	Operativ rutinartad anpassning

Tabell 1: Typologi över strategisk organisatorisk anpassningsförmåga i kris

Enligt typologin lyckas den helt anpassningsbara organisationen anpassa strategi, ledningsnivå och operativ nivå till att hantera krisen. Den delvis anpassningsbara organisationen lägger om strategi, men saknar förmågan att förändra ledning och operativ nivå i enlighet med den nya strategin. Den icke anpassningsbara organisationen uppfattar inte vikten av strategisk förändring i krisläget. Studien diskuterar några faktorer som kan förklara detta utfall. En slutsats är att organisationskultur spelar en viktig roll i inledningsfasen av en kris. Den delvis- och den icke anpassningsbara organisationen dominerades av starka expertkulturer som var mindre förändringsbenägna. Den helt anpassningsbara organisationen kunde i krisen dra nytta av sin organisationskultur som man medvetet hade byggt genom att främja flexibilitet.

En annan slutsats rör högsta ledningens betydelse för att lägga om strategier. Det är den högsta ledningen som har mandat att tillfälligt lägga om strategier och genom sin erfarenhet kan den använda sig av mindre komplicerade kognitiva kartor än chefer längre ner i hierarkin (Clarke & Mackaness, 2001). Beslutsfattandet underlättas alltså av "intuition" som baseras på tidigare erfarenheter. Detta talar för att centralisering av ledarskapsstrukturer är väsentligt för en organisations förmåga att lägga om strategier i linje med externa intressenters vilja under en kris. En annan observation från studien stöder denna slutsats. Den icke anpassningsbara organisationen (med en decentraliserad struktur) klarade inte att uppgradera sin verksamhet i enlighet med allmänhetens förväntningar. Detta medan ledningsgruppen i den helt anpassningsbara organisationen, med en hierarkisk struktur och ett starkt ledarskap, uppfattade förändringsbehovet som händelserna påkallade. Ledningsgruppens sammansättning och ansvar medförde att besluten som fattade på den högsta nivån snabbt kunde spridas i organisationen. Den delvis anpassningsbara organisationen kan här ses som en hybrid. Verksamheten centraliserades, men ledningsgruppen var inte tydligt definierad. Vidare utökades gruppen under krishanteringsperioden, vilket försvagade dess mandat och effektivitet.

Organisationskultur spelade även en viktig roll beträffande den organisatoriska förmågan att anpassa sig till nya strategier. Den helt anpassningsbara organisationen matchade sin respons med den nya strategin. Resultatet blev förändrad verksamhet och etablering av en tillfällig organisation för att hantera förändringarna. Enligt organisationens medlemmar var den flexibla organisationskulturen förklaringen till den omlagda strategin och förmågan att anpassa den operativa responsen. Den delvis anpassningsbara organisationen representerar här en medelväg. Cheferna lade om strategin, men den demokratiska expertkulturen som dominerade responsen medförde att förändringarna inte implementerades fullt ut i organisationen. Chefen ville inte anpassa sin akademiska ledarskapsstil till en mer operativ och hierarkisk krishanteringsstil. Operativa medarbetare saknade tydliga riktlinjer samtidigt som de hade svårt att anpassa sina dagliga arbetsscheman till krishanteringsarbetet. Slutsatsen här är att det inte räcker att ställa om en organisations strategi. Omställningen måste följas av organisatorisk och operativ anpassning. I detta fall hindrades omställningen av en demokratisk och akademisk kultur på ledningsnivå och en byråkratisk kultur på operativ

nivå. På ett liknande sätt hindrades den icke anpassningsbara organisationen av en teknisk kultur, vilket medförde att krishantering genomfördes i enlighet med vardagliga rutiner och att organisationen inte reagerade på signaler om behov av symbolisk kommunikation. Den decentraliserade organisationsstrukturen spädde på problemen. Den tekniskt-operativa personalens krisarbete organiserades i linje med den vardagliga verksamheten. På så sätt tog teknisk personal sig an strategiska uppgifter. Problemuppfattning blev en teknisk fråga där kommunikativa och symboliska aspekter underskattades.

Utifrån de tre fallstudierna drogs slutsatsen att förändrade intressentrelationer under kriser kräver att de högsta cheferna har förmågan att anpassa sig till förändringarna, liksom att anpassa den vardagliga organisationskulturen till de genomförda förändringarna.

För mer information om denna delstudie hänvisas till Deverell, E. & Olsson, E.K. (2011) "Hur organisationskultur påverkar strategi och anpassningsförmåga i kriser". s. 169-190 i J. Falkheimer och M. Heide (red.) *Strategisk kommunikation: Forskning och praktik*. Lund: Studentlitteratur.

2.3.2 Lärande och bättre praktiker

Syftet med den åttonde delstudien är att presentera ett kritiskt perspektiv på teorier om lärande från kriser i organisationer. Artikeln argumenterar för att inte ta givna föreställningar om lärandets förtjänster för givna i krishantering. Framförallt ifrågasätts den linjära och normativa idé om att beprövad erfarenhet leder till förbättring och "bättre praktiker". Artikeln inleder med en redogörelse över vad krishanteringforskning hittills har lärt oss om "krisinducerat lärande". Krishanteringforskningen ser på krisinducerat lärande som önskvärt, men svårt. Vidare framhålls att idén om krisinducerat lärande innehåller en inneboende motsättning och utmaning. Eftersom kriser är dynamiska och föränderliga processer genomsyrade av osäkerhet och överraskning, kommer lärande från tidigare kriser inte att räcka för att få till stånd en effektiv framtida krishantering.

Artikeln går vidare med beskrivningar av verkliga krisepisoder med fokus på hur krisinducerat lärande kan förvandlas från en "best practice" till ett hinder mot effektiv krishantering. Tre illustrativa fallstudier presenteras. Fokus är på hur respektive enhet använde sig av lärdomar från tidigare händelser när en ny kris inträffade. Varje fall har valts för att illustrera att krisinducerade lärdomar kan främja rigida strukturer och beteende när de appliceras på en ny och tvetydig krishändelse. Från fallbeskrivningarna hämtas sex hypoteser om sambandet mellan tidigare kriser, lärdomar från kriser och tillämpning av lärdomar när en ny kris inträffar. Dessa presenteras i Tabell 2.

Kris 1	Lärdom	Kris 2	Utfall
Fall1: Explosion i krutfabriken i Lappo 1976	Etablera offentlig fond för efterlevande	Varuhusbomb i Helsingfors 2002	Krav på snabb leverans nåddes ej. "Badwill" för offentliga aktörer
Hypoteser: 1) Om lärande bygger på en erfarenhet långt bak i tiden, kommer tillämpningen av lärdomen på en ny kris inte att passa. 2) Om lärandet bygger på erfarenheter vunna långt ifrån (snarare än nära) den geografiska platsen för den nya krisen, kommer tillämpningen av lärdomarna på en ny kris inte att passa.			
Fall 2: Spikbomber i London/Soho 1999	Etablera Primary Telecom Officer som enda kontakt mellan larmcentral och sjukhus	Londonbombningarna 7/7 2005	PTO-funktionen överbelastad med ojämn patientfördelning som följd
Hypoteser: 3) Om lärandet bygger en allvarlig, men rutinartad händelse, kommer tillämpningen av lärdomen på en ny kris inte att passa. 4) Om lärandet implementeras i specifika, snarare än generella lärdomar, kommer tillämpningen på en ny kris inte att passa.			
Fall3: Två bränder i kabeltunnel i Akalla 1995	Byte av äldre kabelskarv, men ingen strategisk förändring.	Kabelbrand och elavbrott i nordvästra Stockholm 2001	Eftersatt brandsäkerhet och krisberedskap
Hypoteser: 5) Om lärdomar från en tidigare incident domineras av ett "business as usual"-perspektiv, kommer tillämpningen av lärdomen på en ny kris inte att passa. 6) Om tidigare incidenter analyseras försumligt snarare än uppmärksam, kommer tillämpningen av lärdomen på en ny kris inte att passa.			

Tabell 2: Hypoteser om matchning av lärdomar från en kris till en annan

Med hjälp av fallstudierna visar artikeln hur lärande från en kris kan leda till rigida strukturer och roller som hämmar framtida krishantering. Även om aktörerna i fråga lyckas använda lärdomar från kriser för att främja ny kunskap och genomföra förändringar, är inte organisationen nödvändigtvis bättre rustad när en ny, annorlunda och dynamisk kris inträffar. En samlad slutsats från fallen och hypoteserna är att kriser kan belysa obalanser mellan tidigare händelser och aktuella krissituationer, antingen i tid, rum, omfattning eller i uppfattning. Vidare betonar samtliga fall svårigheten att hantera komplexiteten i framtida kriser. Det osäkra, oväntade och okända gör krishantering komplicerat. I sådana situationer kan lärdomar vara gynnsamma. De kan dock även försvåra för framtida krishantering, inte minst om lärdomar implementeras i rigida strukturer där anpassning till nya kriser förhindras. Att lära av krisen är då inte tillräckligt för framtida organisatorisk krisberedskap, förmåga och resiliens.

För mer information om denna delstudie hänvisas till Deverell, E. (2012) "Is best practice always the best? Learning to become better crisis managers". Konferenspaper presenterat vid Åre Risk Event - Konferensen om risk och kris 13-15 Mars 2012, Åre, Mittuniversitetet, samt Deverell, E. (2012) "Is best

practice always the best? Learning to become better crisis managers”. *Journal of Critical Incident Analysis* 3(2): 26-40.

2.3.3 Krishantering och lärande

Den nionde delstudien har som övergripande mål att bygga en bro mellan teoriutvecklande forskning och lärdomar för bättre praktiker. Studien syftar till att ta fram praktiska lärdomar från akademisk litteratur om krishantering och lärande i almänhet och från mitt tidigare avhandlingsarbete om krisinducerat lärande i synnerhet. Avhandlingsarbetet baserades på litteraturstudier samt sex omfattande fallstudier av krishantering och lärprocesser i krisens spår (Deverell, 2010).

Studien inleder med att klargöra vad som gör skiljer krisinducerat lärande från annat lärande. En särskiljande faktor är att erfarenheter av kriser är mer ovanliga än erfarenheter av andra mer vardagliga incidenter. Det är mer utmanande att lära av krisen än att lära av normal verksamhet och vardagsincidenter. Detta beror bland annat på att kriser för med sig högre stressnivåer och ökad granskning. Dessutom ökar behovet av samverkan i krishanteringsprocessen, vilket även leder till utmaningar i lärprocesserna efter kris då dessa förutsätter medverkan från flera organisationer. Ju fler organisationer som är inblandade i processen när orsak, ansvar och skuld ska diskuteras, desto svårare blir det att nå en samsyn. Andra faktorer som kan försvåra för lärande i krisens spår är undanträngning, distraktion och partiskhet samt institutionella hinder som bristande dokumentation, politisering och omorganisering.

Studien tar även upp två vanliga kognitiva genvägar som tenderar att användas i utredningsarbetet efter kriser istället för en djupare analys. Exempel på sådana är syndabocksletande där personer snarare än underliggande strukturer anses vara orsak till kris. Ytterligare en genväg är omorganisationer som genomförs utan att gå till botten med underliggande problem i exempelvis organisationskulturen.

Avslutningsvis behandlas ett par exempel på förmågor som är fördelaktiga för myndigheter att utveckla för att öka deras förmåga att lära av kriser. En samlad slutsats från denna diskussion är att för att en organisation ska kunna lära av en kris är det gynnsamt att incidenter och kriser dokumenteras och rapporteras genom olika typer av utredningar och utvärderingar. Rapporter bör dessutom följas upp för att lärdomar ska kunna implementeras i organisationen. För att uppföljning ska ge resultat är det fördelaktigt att organisationen förfogar över tillräckligt med självreflektion för att kunna diskutera vad i organisationens kultur och struktur som kan utgöra hinder under en kris, samt flexibilitet så att organisationen kan reformeras i enlighet med vad utredningar och utvärderingar föreslår.

För mer information om denna delstudie hänvisas till Deverell, E. (2012) ”Krishantering och lärande: Faktorer som påverkar myndigheters förmåga att lära”. *Kungl Krigsvetenskapsakademiens Handlingar och Tidskrift*, 216(1): 117-130.

Referenser

- Argyris, C. & Schön, D. A. (1996) *Organizational Learning II: Theory, Method, and Practice*. Reading: Addison-Wesley.
- Birkland, T. A. (2006) *Lessons from Disaster: Policy Change after Catastrophic Events*. Washington: Georgetown University Press.
- Boin, A., 't Hart, P., Stern, E. & Sundelius, B. (2005) *The Politics of Crisis Management: Public Leadership under Pressure*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Boin, R. A. & 't Hart, P. (2000) *Institutional Crises and Reforms in Policy Sectors*. I H. C. Wagenaar (red) *Government Institutions: Effects, Changes and Normative Foundations*. Boston: Kluwer Academic Publishers (s. 9-31).
- Clarke, I. & Mackaness, W. (2001) "Management Intuition: An Interpretative Account of Structure and Content of Decision Schemas Using Cognitive Maps". *Journal of Management Studies* 38(2): 265-285.
- Deverell, E. (2010) *Crisis-Induced Learning in Public Sector Organizations*. Stockholm: Försvarshögskolan.
- Gregory, R. (1998) "A New Zealand Tragedy: Problems of Political Responsibility". *Governance* 11(2): 231-40
- Hood, C. (1991) "A Public Management for All Seasons". *Public Administration* 69(1):3-19.
- Lalonde, C. (2007) "The Potential Contribution of the Field of Organizational Development to Crisis Management". *Journal of Contingencies and Crisis Management* 15(2): 95-104.
- Lindberg, A. K. (2010) *Svenska myndigheters erfarenhetsåterföring: En intervjustudie*. Stockholm: Myndigheten för samhällsskydd och beredskap & Kungliga tekniska högskolan.
- Moynihan, D. P. (2008) "Learning under Uncertainty: Networks in Crisis Management". *Public Administration Review* 68(2): 350-361.
- Osborne, D. & Gaebler, T. (1992) *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector*. Reading, Mass: Addison-Wesley.
- Perrow, C. (1984) *Normal Accidents: Living with High Risk Technologies*. New York: Basic Books.
- Rosenthal, U., 't Hart, P. & Charles, M. T. (1989) "The World of Crises and Crisis Management". I U. Rosenthal, M. T. Charles & P. 't Hart (red) *Coping with Crises: The Management of Disasters, Riots and Terrorism*. Springfield, IL: Charles C. Thomas (s. 3-33).
- Roux-Dufort, C. (2007) "Is Crisis Management (Only) a Management of Exceptions?". *Journal of Contingencies and Crisis Management* 15(2): 105-114.
- Smith, D. & Elliott, D. (2007) "Exploring the Barriers to Learning from Crisis: Organizational Learning and Crisis". *Management Learning* 38(5): 519-538.
- Sundelius, B., Stern, E. & Bynander, F. (1997) *Krishantering på svenska: teori och praktik*. Stockholm: Nerenius & Santérus.
- Weick, K. E. & Sutcliffe, S. (2007) *Managing the Unexpected: Resilient Performance in an Age of Uncertainty*. San Francisco: John Wiley & Sons.

Bilaga 1: Lista över projektets publikationer

1. Deverell, E. och Olsson, E.K. (2011) "Hur organisationskultur påverkar strategi och anpassningsförmåga i kriser". s. 169-190 i J. Falkheimer och M. Heide (red.) *Strategisk kommunikation: Forskning och praktik*. Lund: Studentlitteratur.
2. Deverell, E. (2012) "Krishantering och lärande: Faktorer som påverkar myndigheters förmåga att lära". *Kungl Krigsvetenskapsakademiens Handlingar och Tidskrift* 216(1): 117-130.
3. Deverell, E. (2012) "Is best practice always the best? Learning to become better crisis managers". Konferenspaper presenterat vid Åre Risk Event - Konferensen om risk och kris 13-15 Mars 2012, Åre, Mittuniversitetet.
4. Deverell, E. (2012) "Is best practice always the best? Learning to become better crisis managers". *Journal of Critical Incident Analysis* 3(2): 26-40.
5. Deverell, E. (2012) "Investigating the roots of crisis management studies: Outlining the boundaries of a scholarly field". *Journal of Homeland Security and Emergency Management*, 9(1).
6. Deverell, E. (2012) "Statsvetenskap med inriktning krishantering: Hur kan vi utbilda i det vid FHS?", *Kungl Krigsvetenskapsakademiens Handlingar och Tidskrift* 216(4): 109-119.
7. Deverell, E.(2013) "Organizational learning from crisis", s. 209-310 i A. J. DuBrin (red.) *Handbook of Research on Crisis Leadership in Organizations*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing.
8. Deverell, E. (2013) Public management reform effects on crisis management capacities in Swedish public sector organizations. Opublicerat manus.
9. Deverell, E. (2013) The need and potential for an organized system for lessons learned from crisis. Opublicerat manus.
10. Deverell, E., Hansen, D. & Olsson E.K. (2013) Introduktion till lärobok om krishantering. Opublicerat manus. Inledningskapitel E. Deverell, D. Hansén & E.K. Olsson (red) *Perspektiv på krishantering* [arbetstitel]. Lund: Studentlitteratur, 2014.

Bilaga 2: Erfarenhetsåterföring från kriser

Nedan beskrivs två rapporter som genomfördes på uppdrag av Enheten för lärande av olyckor och kriser vid Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB UL-Lär) under 2012-2013 efter att min begäran om förlängd dispositionstid för föreliggande forskningsprojekt hade accepterats av projektmottagare på MSB. Rapporterna sorterar formellt sett inte under forskningsprojektet. Men eftersom ämnet är angränsande kan det vara av intresse att kortfattat beskriva rapporterna i denna bilaga. Det handlar inte om renodlade forskningsprodukter, utan om analysstöd som har genomförts med metoder snarlika de som återfinns inom forskningen.

Hur systematisk erfarenhetsåterföring från kriser kan genomföras

Den första rapporten genomfördes under hösten 2012. Rapporten syftar till att ge en detaljerad beskrivning av hur systematisk erfarenhetsåterföring från inträffade kriser kan ske, samt en bild av hur erfarenhetsåterföring från kriser fungerar i några andra för Sverige jämförbara länder. Rapportens utgångspunkt är att det sedan länge finns system för olycksutredning som omfattas av olika lagars undersökningskrav av olyckor och kriser. Systemet sträcker sig från räddningstjänstens insatsrapporter vid vardagsolyckor till Statens haverikommissionens utredningar vid allvarliga olyckor. Systemet för olycksutredning täcker dock inte in det något diffusa begreppet "kris". En kris kan, men behöver inte, ha sitt ursprung i en olycka. Utvecklade system för olycksutredning fångar därmed inte per automatik upp lärdomar från inträffade kriser. Utredningar som anses vara kriser, men som inte utreds av haverikommissionen, utreds oftast inom ramen för Statens offentliga utredningar på regeringens uppdrag. Initiering och genomförande av sådan utredning är dock baserat på tillfälliga och improviserade lösningar snarare än på systematik. Utan en systematisk rapportering och utredning av kriser, dess orsaker och hantering, blir det svårt att dra adekvata lärdomar från dessa händelser. Systematisk erfarenhetsåterföring från kriser är nödvändigt för att skapa säkra och resilienta organisationer och samhällen, samt för att förhindra ett upprepanande av inträffade kriser.

För att bättre ta tillvara på erfarenheter från kriser behövs utvecklade samverkansformer och systematiska utrednings- och analysmetoder. Syftet med studien är att ge underlag för etablering av ett sådant system. Följaktligen ämnar studien beskriva hur en systematisk metod för utredning av och erfarenhetsåterföring från kriser kan se ut. Den process som beskrivs tar avstamp i den så kallade CHAIN-modellen som i sin tur är framtagen för att användas i samband med erfarenhetsåterföring i olika sektorer. Varje del, eller länk, i lärandekedjan måste uppfyllas för att lärandet ska få effekt. Modellens fem steg består av: rapportering av händelser, urval av vilka händelser som behöver utredas, utredning, spridning av erfarenheter och resultat för åtgärd, och genomförande av förbättringsåtgärder (Lindberg, 2010). Till dessa fem faser adderas datainsamling som en egen fas av stor vikt för erfarenhetsåterföringsprocessen. Detta leder till en lista bestående av sex i stort

sett kronologiska faser i erfarenhetsåterföringsprocessen som var och en beskrivs i rapporten.

För mer information om denna delstudie hänvisas till Deverell, E. (2013) ”Hur en mer systematisk erfarenhetsåterföring från kriser kan genomföras: Förslag på metod och process”, Rapport lämnad till MSB, februari 2011, 2013-02-07, FHS Dnr Ö 768/2012.

Att följa upp kriser och allvarliga händelser

Rapport nummer två sammanställdes under hösten 2013. I rapporten diskuteras förutsättningar och metoder för att ta fram underlag för hur kriser kan följas upp till nytta för beslutsfattare i krishanteringssystemet på central nivå. Först identifieras ett antal faktorer och metoder som kan vara till hjälp för att identifiera kriser. Fyra metoder för identifiering av faktorer belyses ingående: att i identifieringsarbetet använda sig av 1) definitioner; 2) krisfenomenet och dess konsekvenser; 3) organisationer och aktörer som har i uppgift att hantera kriser; och 4) kris i jämförelse med normaltillstånd. Sedan identifieras och diskuteras ett antal källor till information om kriser och hur kriser har hanterats. Studien fortsätter genom att, utifrån tidigare beskrivning, föreslå ett antal faktorer som bör ingå i en beskrivning av en kris. Genom tolkning av offentlig text och krishanteringslitteratur föreslås ett antal direkta och indirekta indikatorer på att en kris föreligger. Direkta krisindikatorer är direkt kopplade till en upplevelse av en kris. De berör hotade eller nedsatta vitala samhällsfunktioner, hotade grundläggande värden, allvarliga och rådande samhällshot samt möjligtvis också en situation som är osäker, oviss och där berörda aktörer inte har den kunskap och information som krävs. De indirekta indikatorerna kan betraktas som en ofullständig lista på symptom på att en kris har inträffat, men inte som i sig själva tillräckliga villkor för att en krissituation råder.

De direkta och indirekta indikatorerna ställs upp tillsammans med sina föreslagna motsatsbeskrivningar. Nästa steg i arbetet är att tillämpa dessa indikatorer på fallstudier av de senaste årens (2011-2013) svenska kriser (på nationell/central nivå). Den metod som har tagits fram för att definiera och beskriva kriser prövas därmed på fyra fall av praktisk krishantering. Fyra fall, som representerar olika typer av kriser som har drabbat Sverige i närtid, valdes ut utifrån beskrivningar av tidigare händelser på Krisinformation.se. De fyra fallen är: driftstörningen hos Tieto 2011; oljeutsläppet som drabbade Tjörn 2011; utbrotten av parasiter i dricksvatten i Östersund 2010-2011; och oroligheter i förorter under våren 2013. Utfallet av prövningen av indikatorerna på de fyra fallen var positivt. Undantaget indikatorn om att inga kända och beprövade lösningar har varit tillgängliga för krishanteraren, var samtliga direkta och indirekta indikatorer gällande i olika fall. I några fall var krisen tydligare beträffande närvaron av indirekta indikatorerna (som utgör krishanterande verksamhet) än vad den var gällande direkta indikatorer (som utgör hur händelsen i sig uppfattats och vilka konsekvenser den påkallat). I andra fall var utfallet det motsatta. Sammanfattningsvis representerar indikatorerna skilda utmaningar, svårigheter och förutsättningar som vi

sammankopplar med krisbegreppet, och som också på olika sätt visade sig vara relevanta och applicerbara på fallen. Det positiva utfallet av prövningen borgar för att indikatorerna kan utvecklas till en metod för att snabbt identifiera om en kris har varit aktuell i en uppkommen situation och hur den i sådana fall har hanterats.

För mer information om denna delstudie hänvisas till Deverell, E. & Stiglund, J. (2013) "Att följa upp kriser och allvarliga händelser". Rapport lämnad till MSB, december 2013, FHS Dnr Ö 768/2012.

