



Myndigheten för
samsällsskydd
och beredskap

FORSKNING

Civilsamhällets respons på olyckor och kriser – bistånd eller motstånd?

Civilsamhällets respons på olyckor och kriser – bistånd eller motstånd?

2016-2018

Umeå universitet

Veronica Strandh

Projektet undersöker vilka trender och drivkrafter som finns bakom civilsamhällets respons på olyckor och kriser. Forskningen analyserar olika former av frivilligt engagemang både ur ett internationellt och ett svenskt perspektiv.

MSB:s kontaktperson:

Johan Berglund

Epost: johan.berglund@msb.se

Telefon: 010-240 41 61

Publikationsnummer MSB1324 - december 2018

ISBN 978-91-7383-898-6

MSB har beställt och finansierat genomförandet av denna forskningsrapport. Författarna är ensamma ansvariga för rapportens innehåll.

Förord

När jag disputerade hösten 2015 hade jag den stora förmånen att beviljas postdoktoralt stöd från Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB). Hösten 2015 var också en tid som präglades av ett stort flyktingmottagande i Sverige och den ansträngda situationen fick myndigheter, länsstyrelser och kommuner att använda sina krisorganisationer. De ordinarie resurserna räckte många gånger inte till och det blev tydligt vilken värdefull resurs *frivilliga aktörer* kan vara i en krissituation. Genom det postdoktorala stödet från MSB har jag nu haft möjligheten att ägna min forskningstid åt att undersöka frivilligt engagemang vid olyckor och kriser och hur svensk krisberedskap kan stärkas genom mer effektiv samverkan mellan offentliga aktörer och civilsamhället. Jag vill tacka MSB för ett mycket gott och inspirerande samarbete under projektets gång.

Jag vill också rikta ett tack till Florence Muzito-Bagenda och Pernilla Lilja Wrenman, Umeå universitet, för gott samarbete kring materialinsamling.

Framförallt vill jag säga ett stort tack till de många frivilliga personer och representanter från olika organisationer och myndigheter som jag har haft förmånen att träffa. En viktig utgångspunkt för projektet har varit att lyfta fram frivilligorganisationers egna röster och jag är oerhört tacksam för alla som har ställt upp och delat med sig av sina erfarenheter. Att få ta del av era tankar om vad som driver ert frivilliga engagemang, vad ni anser är civilsamhällets styrkor och svagheter, och hur ni tycker att det frivilliga engagemanget bör utvecklas för att stärka svensk krisberedskap ytterligare har varit ovärderligt för min forskning. Tack!

Umeå, december 2018

Veronica Strandh

veronica.strandh@umu.se

Innehållsförteckning

1. Inledning	6
1.1 Syfte och frågeställningar	6
1.2 Bakgrund	7
2. Delstudier	8
2.1 Krisforskningens syn på frivilliga	8
2.1.1 Frivilligt engagemang vid naturhändelser	8
2.2 Frivilligt engagemang vid olyckor och kriser i Sverige.....	10
2.2.1 Frivillighetens olika drivkrafter och uttryck.....	10
2.2.2 Ett föränderligt landskap.....	12
2.2.3 Samverkan	13
2.3 En internationell utblick – erfarenheter från Indonesien.....	17
2.3.1 Erfarenheter från Indonesien.....	17
3. Sammanfattande reflektion	19
4. Tips på vidare läsning om frivilligt engagemang vid olyckor och kriser	21
5. Referenser	22
Bilaga 1	23
4.1 Intervjuer	23

Sammanfattning

Forskningen inom projektet *Civilsamhällets respons på olyckor och kriser – bistånd eller motstånd?* har studerat frivilligas roll i krisberedskap och krishantering.

Projektet bygger på tre delstudier 1) en studie av krishanteringsforskningens syn på frivilliga 2) en fallstudie av frivilligverksamheten i Sverige inom området samhällsskydd och beredskap 3) en internationell utblick.

Sedan forskare började studera olyckor och kriser på 1960-talet har vi sett prov på frivilligas engagemang när större krissituationer uppstår. Med tiden har forskare ägnat frivilliga allt mer uppmärksamhet i studier men det finns en tydlig tendens att forskare framförallt studerar väletablerade och välkända frivilligorganisationer. Vi vet mindre om spontana frivilliginsatser och om frivilliga som verkar i krishanteringens utkanter.

I fallstudien av frivilliga i svensk krisberedskap och krishantering tar forskningen utgångspunkt i olika frivilligorganisationers egna uppfattningar och erfarenheter för att analysera trender och drivkrafter. Studien visar att det frivilliga engagemanget drivs framåt av en generell vilja att hjälpa till i samhället och vara en stöttepelare i svåra situationer. Det frivilliga engagemanget drivs också framåt av en mer noggrann samhällsanalys där ett försämrat säkerhetspolitiskt läge, en socio-ekonomisk utsatthet och en oro för den enskildes beredskap är drivande.

De intervjuer som genomförts inom ramen för studien visar med all tydlighet att frivilliga inte kan förstås som en homogen grupp. Snarare kan frivilligheten liknas med ett pussel där olika typer av frivilliga har olika kunskaper, förmågor, motiv och när olika målgrupper. I en händelse av en omfattande kris kommer med största sannolikhet alla pusselbitar behövas. Detta ställer krav på att offentliga aktörer såsom nationella myndigheter, länsstyrelser och kommuner stärker sin kunskap om olika typer av frivilliga och att de undersöker vilka behov de har av förstärkningsresurser. Det är också viktigt att frivilliga har kunskap om hur andra frivilliga verkar. Studien har synliggjort att det finns stora möjligheter på området, inte minst lyfts frivilligverksamheten fram i fler sammanhang än tidigare och olika aktörer uppger att de arbetar för en bättre inkludering av frivilliga i krisberedskapen. Samtidigt har studien identifierat ett antal utmaningar. Det finns exempelvis få naturliga mötesplatser för olika typer av frivilliga, det finns en konkurrens och prestige mellan frivilligorganisationer som kan hindra arbetet och kommuner och andra offentliga aktörer saknar många gånger en klar bild över hur de ska nyttja frivilliga och hur de ska planera för dem redan i ett beredskapsarbete.

Studien visar framförallt på att frivilligorganisationer står inför ett viktigt utvecklingsarbete där den stora frågan handlar om hur dagens frivilligverksamhet kan fortsätta utvecklas så det ligger i linje med de hot och risker vi står inför idag och kan tänkas möta i framtiden.

1. Inledning

Navet i krishanteringen är offentliga krishanteringsorganisationer; blåljusorganisationer, myndigheter, länsstyrelser och kommuner men det finns också andra aktörer som är av betydelse för ett lands förmåga att hantera kriser. Projektet *Civilsamhällets respons på olyckor och kriser – bistånd eller motstånd?* har studerat *frivilligas* roll i krisberedskap och krishantering. Traditionellt sett har frivilliga spelat en relativ undanskymd roll i svensk krishantering. Man skulle kunna säga att frivilliga har befunnit sig i krishanteringens utkanter. Det är därför särskilt intressant att konstatera att frivilliga resurser nu uppmärksammas allt mer. Kanske är det så att frivilliga aktörer håller på att förflytta sig närmre krishanteringens centrum?

En majoritet av tidigare forskningsstudier om civilsamhället och frivilligas roll vid olyckor och kriser har haft tyngdpunkten på frågan *om* frivilliga resurser ska nyttjas eller inte nyttjas. I den här studien har ambitionen varit att bredda diskussionen till att också omfatta frågan *om hur* olika former av frivilligt engagemang kan utvecklas. Tidigare studier har ofta studerat frivilligas roll i krishantering genom de *offentliga* aktörernas perspektiv, te.x hur kan blåljusmyndigheter nyttja (eller inte nyttja) frivilliga resurser? Här har målsättningen varit att vända på perspektivet och låta olika typer av *frivilliga* själva komma till tals. Tidigare forskning har också försökt förstå det frivilliga engagemanget genom att studera *specifika* krissituationer. I det här projektet har målet varit att lyfta fram *bredare mönster* och *trender* som går bortom den akuta fasen av en kris.

1.1 Syfte och frågeställningar

Syftet med projektet var att bidra till en kunskapsuppbyggnad om hur svensk krisberedskap kan stärkas genom en mer effektiv samverkan mellan offentliga aktörer och civilsamhället, däribland olika frivilligorganisationer.

Forskningen bygger på tre frågor:

- Vilka former av deltagande har civilsamhället i samband med kriser och katastrofer i internationellt jämförande perspektiv?
- Vilka trender och drivkrafter går det att identifiera i det svenska civilsamhällets respons till olyckor och kriser?
- Hur kan förhållandet mellan offentliga aktörers roll i krisberedskap och civilsamhällets frivilliga engagemang analytiskt förstås och förklaras?

1.2 Bakgrund

Sverige har under de senaste åren drabbats av olyckor och kriser som har synliggjort vilken central betydelse frivilliga resurser kan ha för att stärka krisberedskap och krishantering. Inte minst kom det frivilliga engagemanget i samband med skogsbränderna sommaren 2018 att uppmärksammas. Frivilliga hjälpte till med en rad olika uppgifter, allt från att köra bandvagn, arbeta i stabsfunktioner till att dela ut mat och vatten till drabbade och räddningspersonal. Många frivilliga var organiserade i olika frivilligorganisationer medan andra dök upp spontant i de drabbade områdena och erbjöd sig att hjälpa till.

Vi vet av tidigare forskning att frivilliga kan spela en direkt avgörande roll när olyckor, kriser och katastrofer sker. En återkommande slutsats är att det är enskilda individer och grupper, snarare än organiserad räddningspersonal, som oftast är först på plats (Drabek 2013). Vi vet också att frivilligheten kan ta sig många *olika* uttryck. Exempelvis spelade *spontanfrivilligas*¹ improvisation en central roll vid evakueringen och omhändertagandet av nödställda efter terrorattackerna mot World Trade Center 2001. I samband med översvämningarna i Queensland i Australien 2011 var det emellertid *väletablerade* organisationer som utgjorde grunden i det frivilliga engagemanget. Efter stormen Katrina 2005 i USA såg vi ytterligare ett uttryck för frivillighet då många *privata näringslivsaktörer* tog en aktiv roll (Wachtendorf 2004; Rodriquez, Trainor och Quatantelli 2006; Bird et al. 2013).

Frivilliga resurser uppmärksammas alltså allt oftare både internationellt och i Sverige. Att det frivilliga engagemanget nu har kommit att få en sådan stor uppmärksamhet är i sig inte förvånande. Det kan delvis förstås i ljuset av det skifte som området samhällsskydd och beredskap har genomgått det senaste decenniet. Vi kan konstatera att framförallt synen på vilka aktörer som spelar viktiga roller för att stärka samhällets krishanteringsförmåga har breddats. Traditionellt har frågor som rör krisberedskap och säkerhet varit starkt sammankopplat med offentliga aktörer som myndigheter eller räddningspersonal. I dag diskuteras istället allt mer det *gemensamma* samhällsansvaret. Det innebär att det finns ett antagande om att samhällets samlade resurser är nödvändiga för att klara olyckor och kriser (i totalförsvarsdiskussioner diskuteras även frivilligas roll i en kontext av höjd beredskap och krig). Därmed hamnar civilsamhällets olika frivilligorganisationer i blickpunkten.

¹ Spontanfrivilliga är frivilliga som *inte* är anknutna till en organisation men som söker sig till en olycksplats för att hjälpa till.

2. Delstudier

Forskningsprojektet *Civilsamhällets respons på olyckor och kriser – bistånd eller motstånd?* består av tre delstudier och resultaten redovisas i denna rapport.



Figur 1. Projektets tre delstudier.

2.1 Krisforskningens syn på frivilliga

I projektets första del genomfördes en studie som hade som syfte att kartlägga hur tidigare samhällsvetenskaplig krishanteringsforskning har studerat frivilligt engagemang vid kriser. Delstudien redovisas i en vetenskaplig artikel:

- Strandh, Veronica & Eklund, Niklas (2018) Emergent groups in disaster research: Varieties of scientific observations over time and across studies of nine natural disasters, *Journal of Contingencies and Crisis Management*, 26 (3):329-338.

2.1.1 Frivilligt engagemang vid naturhändelser

I studien undersöktes hur krisforskare har studerat frivilligas insatser i samband med nio naturhändelser i Nordamerika och i Asien. Vilket utrymme får frivilliga i studierna? Hur tar sig frivilligheten olika uttryck? Har det skett förändringar över tid? Totalt analyserades 685 artiklar och dokument som publicerats mellan 1960–2016.

För att analysera materialet användes en typologi som utarbetats på The Disaster Research Center (DRC) vid University of Delaware (Dynes 1970). Typologin beskriver fyra organisationstyper som uppträder i samband med kriser och katastrofer. Två dimensioner ligger till grund för uppdelningen 1) huruvida uppgifterna som organisationen utför är nya eller gamla och 2) huruvida organisationen behöver en ny struktur eller kan behålla en gammal struktur för att utföra sina uppgifter.

STRUKTUR

	Gammal	Ny
Gammal	Typ I etablerad T.ex. blåljusmyndigheter. Aktörer som är vana att arbeta i en kriskontext.	Typ II expanderad T.ex. väletablerade organisationer som har en kärnorganisation men som expanderar vid kris.
Ny	Typ III utvidgad T.ex. ett lastbilsföretag som tas i bruk för att köra förnödenheter.	Typ IV emergent T.ex. grupper av privatpersoner som spontant går samman för att lösa problem eller fylla ett upplevt behov i krissituationen.

U
P
P
G
I
F
T

Tabell 1. DRC typologin (Dynes 1970).

Analysen visade att majoriteten av tidigare studier har fokuserat på etablerade aktörer, (typ I) exempelvis blåljusmyndigheter. När frivilliga aktörer diskuteras har forskare en tendens att studera välkända organisationer som Röda Korset. Det finns med andra ord en stor förståelse för frivilligt engagemang som är *organiserat* (typ II). Hur vanliga lastbilsföretag eller byggföretag (typ III) skulle kunna innebära en extra resurs i händelse av en omfattande kris diskuteras allt oftare i olika krishanteringsmiljöer men har alltjämt en undanskymd plats i forskningen. Emergenta organisationer (typ IV) d.v.s. grupper som uppstår spontant vid en kris är ett exempel på en *oorganiserad* form av frivillighet. Studien visade tydligt att forskares syn på emergenta grupper har förändrats över tid. I de tidiga forskningsstudierna uppmärksammades visserligen fenomenet med emergenta grupper men det är först under senare tid som spontana uttryck för frivillighet har studerats mer omfattande och systematiskt.

Sammantaget går det att konstatera att frivilliga har fått allt mer uppmärksamhet av forskare över tid. Dock krävs fler studier som kan bidra till en förfinad förståelse av hur varierande frivilligverksamheten faktiskt är. Vi har fortsatt mindre kunskap om spontana och ad-hoc baserade frivilliginitiativ jämfört med väletablerade och välorganiserade frivilligorganisationer. Framtida studier bör också ha en större geografisk spridning då mycket av vår kunskap om frivilliga idag baseras på studier från ett fåtal länder; USA, Australien, Japan samt ett antal europeiska länder.

2.2 Frivilligt engagemang vid olyckor och kriser i Sverige

Projektets andra del fokuserar på Sverige och har haft som syfte att undersöka trender och drivkrafter i det svenska civilsamhällets respons på olyckor och kriser. Det har också varit centralt att diskutera hur samverkan mellan frivilliga och offentliga aktörer kan stärkas. Studien bygger på 35 intervjuer (totalt 44 respondenter) med *olika* typer av frivilligorganisationer som har olika syften och mål samt är olika starkt införlivade i svensk krisberedskap. Frivilliga försvarsorganisationer (FFO), frivilliga resursgrupper (FRG), trossamfund och olika organisationer som arbetar med trygghetsfrågor och sociala frågor finns representerade (se bilaga 1 för detaljerad beskrivning av intervjuer). Delstudien omfattar två vetenskapliga artiklar och en populärvetenskaplig artikel:

- Strandh, Veronica & Eklund, Niklas (2018) Frivilligas respons på olyckor och kriser – bistånd eller motstånd? (Kommande i *Statsvetenskaplig tidskrifts* specialnummer om svensk krishantering)
- Strandh, Veronica. Crisis volunteerism is the new black? (resubmitterad)
- Strandh, Veronica (2017) Frivilliga – en viktig men omdiskuterad resurs i kris- och katastrofhantering, *Mänsklig Säkerhet*, 2017-09-13

2.2.1 Frivillighetens olika drivkrafter och uttryck

Det finns en rad olika drivkrafter bakom det frivilliga engagemanget. För många frivilliga handlar det om att vilja hjälpa till. Man vill vara en medmänniska, utgöra en brobyggare mellan kulturer eller vara ett stöd för andra i svåra situationer. För andra frivilliga grundar sig engagemanget i en omfattande samhällsanalys där ett försämrat säkerhetspolitiskt läge och upplevda socio-ekonomiska orättvisor är viktiga frågor. Viljan att stärka den enskildes beredskap inför kriser och krig nämns också som centralt.

Även om engagemanget i de allra flesta fall drivs av en vilja att hjälpa till är det frivilliga engagemanget mer komplicerat än vad man först kan tro. I slutändan relaterar det också till en vidare diskussion om allmänhetens respons och förhållande till offentliga aktörers agerande vid olyckor och kriser. Som titeln på projektet antyder: *Civilsamhällets respons på olyckor och kriser – bistånd eller motstånd?* finns det också spänningar som behöver uppmärksammas.



Figur 2. Tolkningsram för att förstå drivkrafter och former av organisering.

För att förstå drivkrafter och former av organisering har en tolkningsram (figur 2) arbetats fram. Forskningsintervjuerna som genomförts har kretsat kring frågor som exempelvis; vad säger frivilligorganisationerna själva om drivkrafter och olika sätt att organisera sig på? Finns det spänningar i arbetet?

Traditionella. FFO och FRG är i fokus när frivilliga diskuteras i Sverige. De utmärks av en hög grad av organisation och ett medlemskap. Styrkan med FFO och FRG är att de anses vara tränade och utbildade samt har specialistkunskaper. Ett orosmoln är nyrekrytering och förmågan att bibehålla engagemang mellan händelser. Delstudien visar på en intressant spänning. Å ena sidan lyfter organisationerna fram det traditionella föreningsarbetet som en styrka och det ses som en garanti för en professionell frivilligverksamhet. Å andra sidan är det den traditionella föreningsformen som kan te sig främmande för en yngre generation och för nyanlända och utrikesfödda. Detta är anmärkningsvärt eftersom det är just dessa grupper som många organisationer menar att de behöver bli bättre på att nå ut till.

Spontana. Frivilligorganisationer har en ambivalent inställning till spontanfrivillighet. Å ena sidan ses spontanfrivilliga som en viktig resurs som väletablerade organisationer och blåljusmyndigheter måste bli bättre på att tillvarata. Å andra sidan betonas spontanfrivillighetens utmaningar såsom en osäkerhet kring ansvar och ersättningsfrågor. Det finns också frågetecken kring spontanfrivilligas kunskapsnivå, syfte och motiv. Studien visar på att *samordning* av olika typer av frivilliga är en nyckelkompetens för frivilligverksamheten. Både Civilförsvarsförbundet och Röda Korset arbetar med en sådan mekanism idag men förhållandet mellan dessa upplevs oklart.

Passiva. Det finns en viss problematik kopplat till passivitet, att personer som är först på plats vid en olycka inte alltid agerar. Från frivilligorganisationernas håll handlar det om att skapa *förutsättningar* för individer att göra en insats om en olycka inträffar, exempelvis genom första-hjälpen utbildningar. Passivitet sammankopplas också med vad som upplevs som en bristande förmåga hos befolkningen att stärka sin egen beredskap. Desto fler personer som kan ta hand om sig själva i händelse av en kris (eller krig) desto mer resurser kan frigöras till de som inte har möjlighet att klara sig på egen hand.

Extrema. Begreppet motstånd tolkas av frivilligorganisationer som en ytterlighet i drivkrafter bakom handlande. Det vanligaste exemplet handlar om det motstånd som blåljusmyndigheter möter i sitt arbete och som tar sig uttryck i att räddningsinsatser blir hindrade genom stenkastning eller annan våldsutövning. Frågor med koppling till säkerhet, sociala risker, social oro och våldsbejakande extremism får allt större utrymme inom området samhällsskydd och beredskap men den där delstudien visar att det saknas systematiska diskussioner om vilken roll frivilliga *kan* och *bör* spela på detta område.

2.2.2 Ett föränderligt landskap

Krisforskare menar att frivilliga befinner sig i ett *föränderligt* landskap och det får konsekvenser för hur det frivilliga engagemanget kan utvecklas (McLennan, Whittaker och Handmer 2016).

i) offentliga aktörer har allt högre förväntningar på frivilliga ii) frivilligverksamheten är mer oförutsägbar idag eftersom individer är mindre benägna att organisera sig i en specifik organisation under en längre tid iii) ny teknik minskar behovet av fysiska mötesplatser iv) individuella drivkrafter dominerar det frivilliga engagemanget snarare än kollektiva drivkrafter.

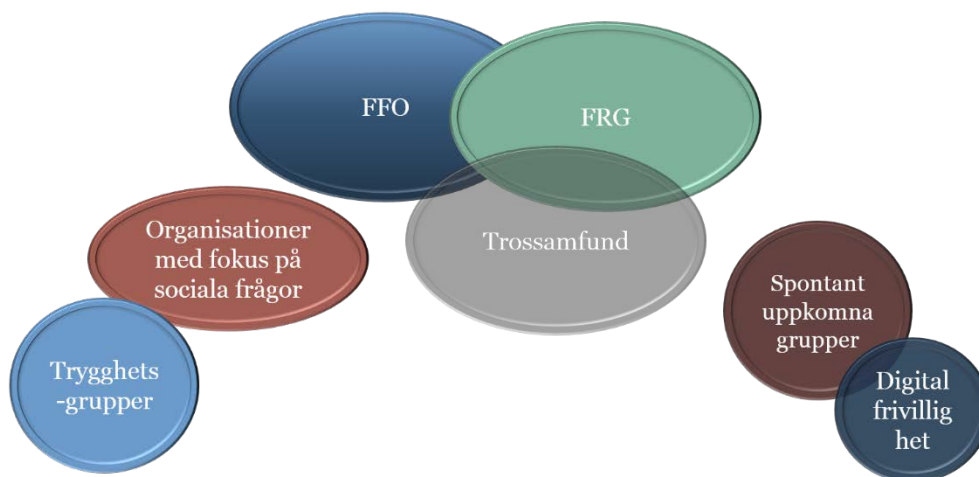
Delstudien visade att en övervägande del av frivilligorganisationerna anser att det är rimligt att offentliga aktörer allt starkare betonar frivilligas (och den enskildes) roll i den samlade krishanteringsförmågan. Studien visade även att många frivilligorganisationer efterlyser mer *strategiskt* arbetet. Hur kan frivilligverksamheten utvecklas för att ligga i linje med de hot och risker som vi står inför i dag? Här kan man konstatera att det finns många *olika* tankar och uppfattningar och det är därför ingen enhetlig bild som framträder. Några återkommande reflektioner går emellertid att finna:

- Offentliga aktörer måste bli bättre på att ta tillvara på frivilliga resurser och utveckla sin mottagarkompetens.
- Frivilliga måste arbeta kontinuerligt för att deras förmågor ska ligga i linje med de behov som finns i dag.
- En fråga för framtiden är hur frivilliga kan verka under utdragna kriser.
- En ökad professionalisering av frivilliga, t.ex. specialistkunskap och utbildning, ses som önskvärt men samtidigt efterlyses en förmåga att ta hand om spontana eller episodiska engagemang.
- Det bör diskuteras om frivilliga kan och bör vara verksamma på fler arenor, t.ex. som brobyggare i socio-ekonomiskt utsatta områden som har en omfattande problematik med sociala risker.
- Frivilligverksamheten kan stärkas genom att bli mer inkluderande, *olika* grupper från det mångfasetterade Sverige bör finnas representerade.
- Förståelsen för digital frivillighet bör öka, d.v.s. rutiner för hur man tar tillvara på ett ökat engagemang på sociala medier och användande av digitala plattformar.

2.2.3 Samverkan

Samverkan mellan olika typer av frivilliga

Studien visar med all tydlighet att det frivilliga engagemanget kan ta sig många olika uttryck och det är därför problematiskt att betrakta frivilliga som en *enhetlig* grupp. Snarare kan frivilligheten sägas bestå av olika sfärer, eller olika pusselbitar.



Figur 3. Olika typer av frivilligt engagemang som diskuteras i projektet.

Delstudien har visat att FFO och FRG befinner sig i centrum för diskussioner om frivillighet. När aktörer som MSB, länsstyrelser eller kommuner talar om frivilliga är det inte sällan som frivilliga likställs med FFO och FRG. FFO är rikstäckande, vilket är en styrka, samtidigt finns det fler parametrar än geografisk tillhörighet. Även trossamfund är en viktig pusselbit. Deras kontinuerliga samhällsengagemang som sträcker sig bortom den akuta fasen av en kris lyftes fram som en styrka liksom tillgång till lokaler och mötesplatser. Aktörer som Svenska Kyrkan eller Ekumeniska Kyrkan har en central plats i krisberedskapen medan andra trossamfund ibland möts med misstänksamhet. Flera respondenter gav uttryck för en vilja att samverka mer med muslimska organisationer men menade samtidigt att det finns en osäkerhet kring hur man etablerar ett samarbete på bästa sätt.

Det finns organisationer som arbetar med trygghetsfrågor i socialt utsatta områden. Utifrån ett perspektiv av sociala risker är ett sådant arbete av betydande relevans för samhällets skydd och beredskap men som figur 3 visar befinner sig dessa organisationer i periferin. Detta gäller framförallt organisationer eller projekt som har en lägre grad av organisation. Ytterligare en pusselbit utgörs av spontana initiativ och löst sammansatta nätverk. Inte minst under flyktingsituationen hösten 2015 fanns det många exempel på frivilliga som i hög grad självorganiserade sitt arbete. Det som kallas digital frivillighet, d.v.s. ett engagemang via sociala media, spelade en stor roll då och förväntas öka i framtiden.

Sfärerna som beskrivs översiktlig ovan är delvis överlappande och ibland är de helt åtskilda. Studien har visat att det finns en vilja till ökat erfarenhetsutbyte mellan olika frivilliga eftersom kunskap om andras förmågor är en styrka. Dock finns det få naturliga mötesplatser där exempelvis en frivillig försvarsorganisation och ett trossamfund kan mötas.

Studien har vidare synliggjort grundläggande skillnader mellan olika typer av frivilliga. Många diskussioner med FFO och FRG utgår från avtal och ersättning medan andra organisationer ser det frivilliga engagemanget som något ideellt och där ersättning inte är en lika prioriterad fråga. Det framgår att det finns prestige och konkurrens om finansiering. Detta gäller både mellan olika former av frivilliga men också inom samma kategori av frivilliga.

Det går att tänka på de olika sfärerna som olika pusselbitar. I en stor kris kommer troligtvis de flesta pusselbitar behövas för att maximera den samlade förmågan att hantera situationen. De olika pusselbitarna ha olika förmågor och kapacitet. Synen på frivilliga som "extra händer och fötter" är starkt förankrad hos FRG och FFO. De frivilliga kan avlasta myndigheter och räddningspersonal genom deras specialistkompetens. Andra typer av frivilliga har andra förmågor, exempelvis betonar trossamfunden vikten av medmänskligt stöd bortom den akuta fasen av en kris, kulturell kompetens, språkkunskap och förmågan att nå ut till en bredd av grupper i samhället.

Frivillighetens kapacitet kan maximeras när den planeras för i beredskap och i budget men i krisens natur ligger också ett mått av oförutsägbarhet. Behov kan uppstå som inte planerats för och då krävs en öppenhet för entreprenörskap. Spontanfrivilliga och olika nätverk kan utgöra viktiga komponenter. Så även om det finns resursstarka organisationer som befinner sig nära krisberedskapens centrum via avtal och upparbetade strukturer visar den här delstudien att det samtidigt pågår viktigt engagemang i krisberedskapens utkanter.

Samverkan mellan organiserade och oorganiserade frivilliga

En viktig komponent av denna delstudie handlar om mötet mellan en *organiserad* och en *oorganiserad* form av frivillighet. I centrum för diskussionerna står spontanfrivilligheten. Baserat på tidigare internationella och nationella erfarenheter vet vi med säkerhet att spontanfrivilliga dyker upp vid större kriser och vi vet att det innebär både utmaningar och möjligheter.

SPONTANFRIVILLIGA – VIKTIGA PUNKTER	
Före	Spontanfrivilliga kommer att dyka upp vid en större händelse.
	Inkludera spontanfrivilliga i planeringsstadiet och i budget.
	Identifiera lämpliga uppgifter till spontanfrivilliga redan i planeringsstadiet.
	Diskutera i vilka situationer spontanfrivilliga är lämpliga, alternativt inte lämpliga.
	Diskutera rutiner för kompetens och kvalitetskontroll av spontanfrivilliga.
Under	Spontanfrivilliga bör inte enbart ses som något som ska hanteras, de kan utgöra en avlastning för räddningsorganisationerna.
	Spontanfrivilliga kan ha värdefull lokal kännedom.
	Använd utvecklade rutiner för registrering och ev. utbildning av spontanfrivilliga.
	Samordning av frivilliga är avgörande vid kriser.
	Samordningsfunktionen bör finnas hos en etablerad organisation med en bred representation av frivilliga och ett brett kontaktnätverk.
	Se över vilka budskap som förmedlas i media om hjälpbehov.
	Spontanfrivilliga strömmar framförallt till när det upplevs finnas ett behov som inte täcks av blåljusmyndigheter.
	Ge kontinuerlig information till spontanfrivilliga som anmält sitt intresse för att hjälpa till. Information motverkar att de känner sig åsidosatta.
	Använd utvecklade strategier för att vänligt med bestämt tacka nej till spontanfrivilliga om situationen inte tillåter ett sådant frivilligt engagemang.
Efter	Frivilliga är mest aktiva vid den akuta fasen av en kris, undersök huruvida spontanfrivilliga kan användas strategisk över tid, även i en återhämtningsfas.
	Spontan engagemang kan vara en ingång till ett fortsatt frivilligt engagemang.
	Uppmärksamma frivilliga insatser.

Tabell 2. Sammanställning av centrala punkter angående spontanfrivilliga.

Samverkan mellan offentliga aktörer och frivilliga

På ett övergripande plan kan man säga att samverkansfrågan handlar om en växelverkan. Å ena sidan behöver de offentliga aktörerna utveckla sin förmåga att identifiera vilka behov de har och planera för hur frivilligresurser skulle kunna stärka upp deras förmåga. Å andra sidan behöver frivilliga tydliggöra sina förmågor och se över hur väl deras förmågor står i relation till dagens utmaningar inom området samhällsskydd och beredskap. Delstudien har synliggjort ett antal återkommande teman relaterat till samverkan:

- Arbetet kan stärkas genom att offentliga aktörer planerar för hur frivilliga kan organiseras och användas på bästa sätt.
- Frivilliga har ett starkt politiskt kapital liksom ett starkt förtroendekapital. FFO har en central ställning vad gäller totalförsvarsfrågor och civilt försvar medan sociala organisationer har en legitimitet och tillit i frågor som rör sociala risker.
- Frivilliga kan *inte* betraktas som en enhetlig grupp. Frivilligorganisationer har olika drivkrafter och olika mål, därför kan samverkan mellan offentliga aktörer och frivilliga också se olika ut.
- Framgångsrik samverkan förutsätter en förståelse för frivilligas olika förmågor och förutsättningar.
- Samverkan kan stärkas genom en tydlig vision, vad är målbilden för frivilliga i svensk krisberedskap och vad får det kosta?
- Samverkan är inte samma sak som informationsspridning. Om djupare former av samverkan ska uppnås förutsätter det att frivilliga *kontinuerligt* involveras i arbetet.
- En utmaning för samverkan är att frivilliga och offentliga aktörers arbete drivs av olika logiker, traditioner och motiv.
- En utmaning för samverkan är upplevd avsaknad på nyfikna frågor om frivilliga från de offentliga aktörernas sida.
- Kommuner vågar inte ta in frivilliga i planeringen för att frivilliga kan upplevas som ett osäkerhetskort. I vissa fall saknas en uppfattning om hur kommuner vill nyttja frivilliga och till vad.

2.3 En internationell utblick – erfarenheter från Indonesien

Den tredje delstudien gör en internationell utblick. Indonesien hör till ett av de hårdast katastrofdrabbade länderna i världen och har också en mycket omfattande frivilligverksamhet. Studien bygger på fyra månaders fältresa i Indonesien. Det inkluderar besök till frivilligorganisationer och intervjuer med 15 nyckelaktörer (totalt 32 respondenter) inom den indonesiska frivilligverksamheten (se bilaga 1 för detaljerad beskrivning av intervjuer). Delstudien redovisas i artikeln:

- Strandh, Veronica. Disaster volunteerism and resilience – exploring experiences from Indonesia (manuskript)

2.3.1 Erfarenheter från Indonesien

Indonesien har en befolkning på över 260 miljoner invånare och landet består av 17 000 öar och är indelad i 34 provinser. Utifrån ett katastrofberedskapsperspektiv finns det därför många utmaningar, inte minst logistiskt och resursmässigt. Enligt Indonesiska Röda Korset övervakas och hanteras omkring 2 500 krissituationer och katastrofer (av varierad storlek) varje år. Givet omfattningen är det inte förvånande att frivilliga resurser utgör en viktig och också många gånger integrerad del i landets krisberedskapssystem.



Bild 1. Palang Merah Indonesia (Indonesiska Röda Korset) har över två miljoner volontärer.

Studien visade på ett par utmärkande drag för frivilligverksamheten.

i) Frivilligt engagemang är tätt sammankopplat med en diskussion om *resiliens*. Frivilliga ses som en resurs för att göra samhället motståndskraftigt mot olika typer av kriser och katastrofer. Det innebär att frivilligas arbete inte enbart handlar om deras insats under den mest akuta fasen av en kris utan det finns en nära koppling till hur frivilliga kan arbeta med *katastrofriskreducering* och hur de kan främja *återhämtning* efter en händelse.

ii) Det är vanligt att frivilliga förstås som extra resurser, t.ex. som extra "händer och fötter" när en storskalig kris inträffar. Detta synsätt återspeglas även i Indonesisk frivilligverksamhet men det finns också en bredare tolkning där framförallt lokalt förankrade frivilliga utgör viktiga *kunskapsförmedlare*. I delar av Indonesien råder en syn på kriser och katastrofer som något oundvikligt eller något direkt orsakat av gud. Detta riskerar att skapa en passivitet. Frivilliga blir därför viktiga ambassadörer för budskapet att det är viktigt att enskilda individer, familjer och byar arbetar aktivt för att stärka sin egen beredskap.

iii) Delstudien synliggjorde också vikten av *medlemsvård av frivilliga*. Många frivilliga arbetar i svåra och ibland direkt farliga miljöer. Att arbeta med frivilligas fysiska och psykiska hälsa är därför en prioriterad fråga för många av de större organisationerna. En annan aspekt av detta är *uppskattning*. Uppskattning kretsar i de flesta fall inte kring ekonomisk ersättning utan snarare om att frivilliga uppmärksammas genom priser, medaljer eller ceremonier. Intyg som är meriterande samt möjlighet att få ta del av kontinuerliga utbildningar är andra viktiga ingredienser i medlemsvården.

3. Sammanfattande reflektion

Syftet med projektet var att bidra till en kunskapsuppbyggnad om hur svensk krisberedskap kan stärkas genom en mer effektiv samverkan mellan offentliga aktörer och civilsamhället. De tre olika delstudierna har på olika sätt visat vilken viktig resurs frivilliga är vid olyckor och kriser.

Forskningsprojektet har framförallt lyft fram de frivilliga aktörernas röster och baserat på deras egna perspektiv och erfarenheter kan man säga att frivilliga aktörer är i en process där de förflyttar sig närmre krishanteringens centrum. Offentliga aktörer uppmärksammar också frivilligas insatser allt mer. Samtidigt är det viktigt att komma ihåg att *uppmärksamhet* inte automatiskt innebär att frivilliga *inkluderas* i beredskapen på ett systematiskt vis.

En sammanfattande reflektion är dock att frivilligverksamheten kan sägas ha ett momentum just nu. Omfattande kunskaper, resurser och engagemang finns på plats men för att ta nästa steg är det viktigt att nå en större *systematik* i arbetet där frivilliga också blir en naturlig komponent när exempelvis länsstyrelser och kommuner planerar för hur de ska möta dagens och framtidens olyckor och kriser. Nedan följer därför ett antal centrala punkter för framtiden. Som punkterna visar har det frivilliga engagemanget vid olyckor och kriser mer komponenter än vad man först kan tro. Det handlar om grundpelare som *planering* och *samverkan* men det handlar också om mer övergripande frågor som relaterar till *kunskap* och *strategi*.

En fråga om kunskap

1. Frivilligas inkludering i krisberedskap kan stärkas genom att offentliga aktörer utvecklar en större kunskap om frivilligas *olika* förmågor och kapacitet.
2. Det finns ett behov av en arena där frivilliga kan mötas. Frivilliga kan stärka sitt arbete genom att öka sin kunskap om andra frivilligorganisationers inriktning och förmågor. Detta är avgörande för att skapa en djupare form av samverkan.
3. En fortsatt kunskapsuppbyggnad om frivilliga förutsätter att det finns en mer samlad bild av kunskapsläget. Forskare, offentliga aktörer, frivilliga, konsulter och utbildare har omfattande kunskap som behöver sammanfogas.

En fråga om planering

4. Det finns ett stort frivilligt engagemang hos frivilligorganisationer och hos allmänheten. Ett viktigt steg i framtida planering är att bygga vidare på det engagemang, resurser och strukturer som redan finns.

5. Om frivilliga ska bli en mer integrerad del av krisberedskapen krävs det att offentliga aktörer planerar för hur de kan nyttja dessa extra resurser. Det förutsätter att frivilliga inkluderas i t.ex. budget, övningar och risk och sårbarhetsanalyser.

6. Planering för en tydligare inkludering av frivilliga förutsätter också en problematisering av frivilligverksamheten och allmänhetens respons. Vilka grupper når frivilligverksamheten ut till? Vilka grupper kommer inte till tals? Vilka förmågor måste stärkas? Finns det rutiner för att hantera frivilliga som inte är lämpliga för att delta vid olyckor och kriser?

En fråga om samverkan

7. Samverkan vid olyckor och kriser mellan offentliga aktörer och frivilliga kan stärkas genom en större förståelse för respektive aktörs uppdrag, syfte och befogenheter.

8. En avgörande fråga för hanterandet av framtida olyckor och kriser är samordningskompetens av olika typer av frivilliga. Det är viktigt att det är tydligt vilken organisation som har ett samordningsuppdrag.

9. Spontanfrivilligas engagemang förväntas öka i och med sociala mediers kraft. Samverkan kan stärkas genom att frivilligorganisationer och offentliga aktörer har rutiner för när och hur de arbetar med spontanfrivilliga.

En fråga om strategi

10. Frivilligas inkludering kan lättare möjliggöras om det finns en tydlig målbild för frivilliga resurser. Målbilder och visioner kan variera beroende på nationella, regionala och lokala förutsättningar.

11. En central fråga för framtiden handlar inte enbart om att hantera frivilligverksamheten idag utan även om att planera och diskutera framtidens frivilliga engagemang. Området samhällsskydd och beredskap genomgår ständiga förändringar och det är viktigt att frivilligverksamheten utvecklas i takt med att hot och risker förändras.

12. Frivilligas engagemang vid olyckor och kriser är nära sammankopplat med andra områden och kan inte förstås som ett isolerat fenomen som enbart handlar om en specifik krissituation. Det finns stor potential vad gäller att nyttja frivilliga till att bli ambassadörer för den enskildes säkerhet och beredskap och skapa naturliga broar till de grupper som offentliga aktörer inte alltid når.

4. Tips på vidare läsning om frivilligt engagemang vid olyckor och kriser

FORSKNINGSARTIKLAR

Barsky, L., Trainor, J., Torres, M., Aquirre, B. 2007. "Managing volunteers: FEMA's Urban Search and Rescue programme and interactions with unaffiliated responders in disaster response", *Disasters* 31(4): 495-507.

Barsky, L., & Horan, A. 2014. "Volunteers and nonprofits in disaster.", s 53-81 i Trainor, J & Subbio, T (red), *Critical issues in disaster science and management: A dialogue between researchers*. FEMA. (pp. 53–81). Emmitsburg, MD: FEMA.

Johansson, R., Danielsson, E., Kvarnlöf, L., Eriksson, K. 2018. "At the external boundary of a disaster response operation: The dynamic of volunteer inclusion", *Journal of Contingencies and Crisis Management*, 26:519-529.

McLennan, B., Whittaker, J., Handmer, J. 2016. "The changing landscape of disaster volunteering: Opportunities, responses and gaps in Australia", *Natural Hazards*, 84, 2031–2048.

Strandh, V., & Eklund, N. 2018. "Emergent groups in disaster research: Varieties of scientific observations over time and across studies of nine natural disaster", *Journal of Contingencies and Crisis Management*, 26 (3):329-338.

Twigg, J., & Mosel, I. 2017. "Emergent groups and spontaneous volunteers in urban disaster response", *Environment & Urbanization* 29(2): 443-458.

Whittaker, J., McLennan, B., Handmer, J. 2015. "A review of informal volunteerism in emergencies and disasters: Definition, opportunities and challenges", *International Journal of Disaster Risk Reduction*, 13: 358–368.

RAPPORTER

Asp, V. 2017. Frivilligresurser under flyktingsituationen – Frivilliga försvarsorganisationer och trossamfunds förmåga att möta samhällets behov hösten 2015. Försvarshögskolan:193/2016.

Darin Mattson, K., Lindgren, F., Johansson, J. 2016. Frivilligmedverkan i samhällets beredskap för kris och krig. FOI-R–4295--SE

Hallström, V., Ramsell, E., Mojir, Kayvan Yousefi. 2017. Organiserade räddningsinsatser med frivilliga – Presentation av några verksamheter som initierades i Sverige mellan 2010-2016. Karlstad: MSB1082.

Hultén, P, Rådman, J, Dobson, V. 2016. Fältguide för myndigheters samverkan med frivilliga och frivilligorganisationer under en kris. En vägledning från Myndigheten för samhällsskydd och beredskap. Karlstad: MSB956.

Johansson, R., Karlsson, R., Oscarsson, O., Danielsson, E. 2015. Att använda, leda och samverka med frivilliga – om kommuners och länsstyrelses relationer med aktörer utanför den offentliga sektorn inom ramen för det geografiska områdesansvaret. Karlstad: MSB956.

Tabell 3. Ett urval av forskningsartiklar och rapporter om frivilliga för vidare läsning.

5. Referenser

Bird, D., Okada, T., Haynes, K., Box, P., King, D. 2013. "Response, recovery and adaptation in flood-affected communities in Queensland and Victoria", *Australian Journal of Emergency Management*, 28(4), s 36-43.

Drabek, D, 2013. *The Human Side of Disaster*. New York: CRC Press.

Dynes, R, 1970. *Organized behavior in disaster*. Lexington, KY: Lexington Books.

McLennan, B., Whittaker, J., Handmer, J. 2016. "The changing landscape of disaster volunteering: Opportunities, responses and gaps in Australia", *Natural Hazards*, 84, 2031–2048.

Rodriquez, H., Trainor, J., och Quarantelli, E. 2006. "Rising to the Challenges of a Catastrophe: The Emergent and Prosocial Behavior following Hurricane Katrina", *The Annals of the American Academy of Political and Social Science* (604), s 82-101.

Wachtendorf, D. 2004. *Improvising 9/11: Organizational Improvisation Following the World Trade Center Disaster*. Dissertation: University of Delaware.

Whittaker, J., McLennan, B., & Handmer, J. 2015. "A review of informal volunteerism in emergencies and disasters: Definition, opportunities and Challenges", *International Journal of Disaster Risk Reduction*, 13, 358–368.

Bilaga 1

4.1 Intervjuer

Intervjuer i Sverige (44 respondenter)

- # **Bilkåren**, ordförande. 28 september 2017.
- # **Civilt försvarsförbundet**, generalsekreterare. 24 oktober 2017.
- # **Försvarsutbildarna**, samordnare krisberedskap. 8 november 2017.
- # **Svenska blå stjärnan**, generalsekreterare. 30 november 2017.
- # **Insatsingenjörerna**, ordförande. 1 december 2017.
- # **Svenska Lottakåren**, generalsekreterare. 5 december 2017.
- # **Svensk Lottakåren Trollhättan**, kårchef + 1 medlem. 7 maj 2018.
- # **Frivilliga Radioorganisationen**, generalsekreterare. 7 december 2017.
- # **Frivilliga automobilkåren**, rikskårchef 18 december 2017,
1 frivillig. 25 september 2018.
- # **Röda Korset**, chef katastrofhjälp. 22 februari 2018,
2 medlemmar. 8 maj 2018.
- # **FRG Sigtuna**, fokusgruppintervjuer 5 medlemmar inkl. FRG ansvarig.
14 december 2017.
- # **FRG Hörnefors**, FRG ansvarig. 6 mars 2018.
- # **FRG Gotland**, FRG ansvarig.*²
- # **FRG Klippan**, FRG ansvarig.*
- # **FRG Umeå**, FRG ansvarig.*
- # **FRG Västerås**, FRG ansvarig.*
- # **FRG Örebro**, FRG medlem.*
- # **FRG Ovanåker**, FRG ansvarig.*
- # **FRG Mölndal**, FRG ansvarig*
- # **FRG Piteå**, FRG medlem.*
- # **Myndigheten för stöd till trossamfund**, handläggare för
krisberedskapsfrågor. 29 november 2017.
- # **Svenska kyrkan**, krishanteringssamordnare. 5 december 2017.
- # **Ekumeniska kyrkan**, samordnare. 7 december 2017.
- # **Fryshuset**, verksamhetsansvarig. 2 november 2017.
- # **Projektet Mpower Fryshuset/Lottakåren**, projektledare.
7 februari 2018.
- # **Refugees Welcome Stockholm**, verkställare. 25 april 2018.
- # **Kvinnokraft**, ordförande. 27 april 2018.*
- # **Reaktor**, initiativtagare. 2 april 2018.*
- # **Örnsköldsvik kommun**, krisberedskapshandläggare. 16 oktober 2017.

² * Materialinsamlingen har vid ett antal intervjuer gjorts i samarbete med Florence Muzito-Bagenda (uppsats: Emergenta grupper: en förstärkningsresurs för svensk krisberedskap?) och Pernilla Lilja Wrenman (uppsats: Händer, fötter och eldsjäl – de frivilligas perspektiv på sin roll i nutida krishantering).

- # **Stockholm stad** – samordnare mot våldsbejakande extremism.
5 december 2017.
- # **Länsstyrelsen Uppsala**, 3 handläggare civilt försvar.
6 december 2017.
- # **Länsstyrelsen Halland**, beredskapsdirektör. 2 februari 2018.
- # **Malmö stad**, beredskapssamordnare. 27 april 2018.

Intervjuer i Indonesien (32 respondenter).

- # **Indonesian Society for Disaster Management (MPBI)**,
ordförande. 22 april 2017
- # **Business Sweden**, handläggare. 21 april 2017.
- # **RUJAK Center for Urban Studies**, ordförande. 4 maj 2017.
- # **UN OCHA**, 2 specialister inom katastrofhantering. 5 maj 2017.
- # **World Vision**, chef för katastrofverksamhet, 1 handläggare.
9 maj 2017.
- # **Röda Korset, Indonesien**, chef för nationell katastrofverksamhet.
15 maj 2017.
- # **Röda Korset, Jakarta kontoret**, specialist inom katastrofhantering.
30 maj 2017.
- # **Röda Korset, Bogor**, specialist katastrofreducering. 30 maj 2017.
- # **Unicef**, specialist på katastrofhantering. 16 maj.
- # **Världsbanken**, specialist naturresurser och katastrofreducering.
18 maj 2017.
- # **Humanitarian Forum**, ordförande. 23 maj.
- # **Ministeriet för sociala frågor och välfärd**, 2 specialister på
katastrofhantering. 23 maj.
- # **Aha center ASEAN**, ansvarig för ASEAN operationella
katastrofhanteringsverksamhet. 29 maj 2017
- # **Muhammadiyah Disaster Managment Center**, nationell ansvarig
för katastrofberedskap. 31 maj.
- # **Röda Korset Bogor**, ordförande för lokal volontärverksamhet + 16
volontärer. 31 maj.

