

K Denna rapport är den andra i en av SPF nyligen bildad utbildningsserie. Avsikten med denna serie är att ge råd och rekommendationer till myndigheter, organisationer och företag om hur de kan informera vid svåra påfrestningar i samhället. Denna rapport stöds ekonomiskt av ÖCB.

Utgiven av Styrelsen för psykologiskt försvar
Stockholm augusti 1999

© SPF & Bertil Flodin

Styrelsen för psykologiskt försvar (SPF)
Box 2195, 103 15 Stockholm, tel 08 - 698 33 10, www.psydcf.se

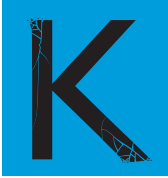
Bertil Flodin

Planlagd kriskommunikation

Planlagd kriskommunikation

Utbildningsserie nr 2

Bertil Flodin

A large graphic of a blue road with a dashed white center line, receding into the distance. The road is flanked by two large, solid blue triangular shapes that point towards the top of the page, creating a perspective effect.

Planlagd kriskommunikation

Bertil Flodin

Inledning	5
Kriser och kriskommunikation	7
Typer av kriser	9
Krishanterings faser	11
Krisens aktörer	13
Krisens informationsflöden	20
Krisens tre dimensioner	26
Att planera för kriskommunikation	29
Att bygga upp en plan	30
Kriskommunikationens problem	32
Vad bör ingå i en plan?	35
Inledning	36
Mål för kriskommunikation	36
Organisatorisk förankring	38
Samspel med aktörer	39
Samordning av informationsflöden	49
Informationsavdelning	51
Informationskanaler	54
Samordning och utformning av budskap	57
Utvärdering	62
Adresser och checklistor	64
Hur kan planen stödjas?	65
Slutord	69
Litteratur	71



Inledning

Planlagd kriskommunikation

Denna arbetsrapport ingår i ett projekt som är initierat av Styrelsen för psykologiskt försvar (SPF).

Syftet med projektet är att ta fram en handbok med råd och rekommendationer till statliga och kommunala myndigheter samt organisationer om hur de kan informera vid svåra påfrestningar i samhället.

Avsikten med denna rapport är att sammanställa erfarenheter om hur myndigheter på bästa sätt kan planera när det gäller information vid kriser. Kriskommunikation definieras som det utbyte av information som sker inom och mellan myndigheter, organisationer, medier samt intresserade individer och grupper före, under och efter en svår påfrestning i samhället.

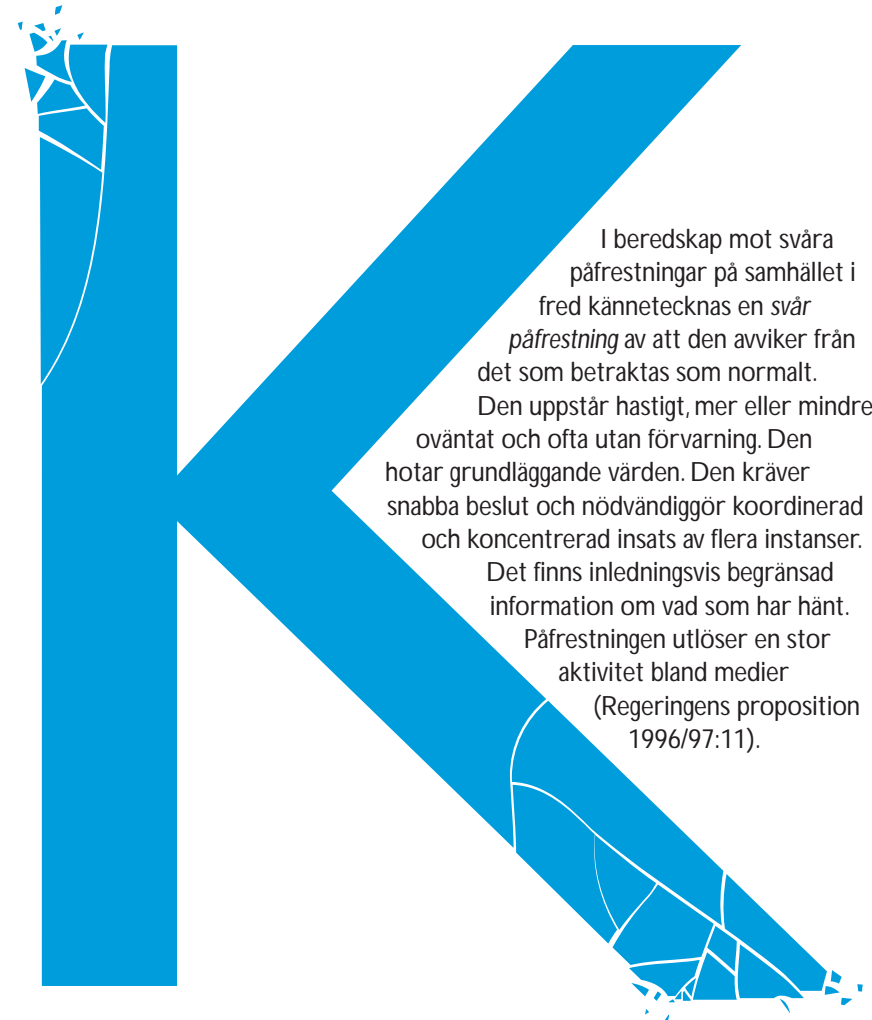
Rapporten bygger på material från tre olika områden: forskning om information vid kriser, praktiskt inriktade böcker om krishantering och kriskommunikation inom näringslivet samt manualer och handböcker hos utländska myndigheter och organisationer.

Denna rapport är en del av det underlag som bildar grunden för den kommande handboken med råd och rekommendationer. De två övriga komponenterna är dels en tidigare publicerad SPF-rapport om professionell kommunikation (Flodin 1998), dels erfarenheter och kunskaper som förmedlats via intervjuer med ansvariga för informationen vid statliga och kommunala myndigheter, samt de dokument för kriskommunikation som finns vid dessa myndigheter.

Rapporten består av två delar. I den första beskrivs kriser och kriskommunikation. I den andra delen ges förslag på hur myndigheter och organisationer kan planera sin kriskommunikation, vad som bör ingå i en plan samt hur den kan stödjas.

”Beredskap mot svåra påfrestningar på samhället i fred”

Kriser och kriskommunikation



I denna rapport används kris synonymt med beteckningen ”svår påfrestning”. Kris definieras som en allvarlig störning av grundläggande strukturer eller en försämring av fundamentala värden och normer i samhället.

Definitionen är fritt översatt från en nederländsk utredning om krishantering (KPMG 1992).

I utredningen lyfter man fram följande drag som karakteristiska för en kris:

- **Beslut tas i ett nätverk** som inkluderar många aktörer
- Besluten måste fattas under **svår tidspress**
- Det existerar en **känsla av osäkerhet**
- Aktörerna står hela tiden inför **nya situationer**
- **Snabba beslut** är nödvändiga liksom förmågan att improvisera
- **Medierna** är i hög grad involverade i krisförloppet

Överensstämmelsen mellan definitionerna är mycket stor. Båda uppmärksammar att kriser är nyheter. Ett problem är att i början av krisen vet varken myndigheterna eller medierna exakt vad som har hänt och omfattningen av krisen. Om det inte kommer snabb och korrekt information från en central enhet, ansvarig för koordinering av myndigheternas insatser, så kan situationen lätt glida myndigheterna ur händerna.

Ett samhälle behöver inte nödvändigtvis vara lika med en nation. Vi vet från svenska erfarenheter att kriser lätt överskrider nationsgränser, antingen det handlar om fysiska kriser eller ryktesspridning.



Typer av kriser

Vad finns det för olika typer av kriser? Den svenska hot och riskutredningen (SOU 1995:19) använde sig av ett antal scenarier för att beskriva händelser vilka skulle innebära avsevärda påfrestningar på det svenska samhället. Scenarierna handlade om massflykt till Sverige av asyl- och hjälpsökande, om bortfall av el, nedfall av radioaktiva ämnen i Skåne, gasmoln över Uppsala, avbrott i tillförseln av vatten till Stockholm samt en störtflod i Dalälven (SOU 1995:19).

Litteraturen om kriser och krishantering utgår vanligtvis från en organisation och exemplen på kriser för organisationen utgörs inte enbart av kriser orsakade av naturkatastrofer eller tekniska haverier utan även av kriser orsakade av olika typer av missgrepp och missbedömningar som organisationsledningen kan göra. *Otto Lerbinger (1997) har givit följande exempel:*

Konfrontationskriser

Detta är kriser som avsiktligt provoceras fram av missnöjda individer, grupper eller organisationer, som önskar få sina krav och förväntningar tillgodosedda. Ett typfall är bojkott av organisationens varor eller tjänster.

Kriser till följd av illvilja

Orsakas av att individer och grupper använder kriminella åtgärder eller andra extrema insatser för att visa sin fientlighet mot ett företag eller en myndighet och för att försöka uppnå antingen egna fördelar eller att försvåra verksamheten hos den organisation man riktar sina aktioner emot. Några typfall är olika former av terroristaktioner, kidnappning, sabotage samt ryktesspridning.

Kriser orsakade av värderingar hos ledningen

Dessa kriser orsakas av ledare som t ex favoriserar kortsiktig ekonomisk vinning på bekostnad av samhällsansvar och andra intressenter än investerare. Ett exempel på detta skulle kunna vara nedläggning av företag på orter som är starkt beroende av detta företag.



Kriser till följd av bedrägeri eller misskötsel

Ledare som ljuger, döljer eller undanhåller information kan orsaka kriser för en organisation. Misskötseln kan bestå i att läcka ekonomisk information, sexuella trakasserier mm.

Mitroff m fl (1997) delar in kriser i elva huvudtyper: kriminella attacker, ekonomiska attacker, förlust av egendom, industriella katastrofer, naturkatastrofer, avbrott i produktion eller fabriker, juridiska kriser, trovärdighetskriser, kriser i mänskliga relationer t ex felaktig företagskultur, hälsokriser samt kriser till följd av föreskrifter som reglerar verksamheten.

De svenska myndigheternas krisplanering har tidigare huvudsakligen omfattat kriser till följd av teknologiska olyckor och naturkatastrofer. Att även planera för kriser orsakade av ledningens agerande som föreslås av bl a Mitroff m fl ovan ter sig inte särskilt långsökt för den som följt mediernas bevakning av svenska myndigheter under senare år. Det är lätt att dra sig till minnes episoder och händelser som medierna ägnat avsevärd uppmärksamhet och som lett till att olika befattningshavare valt att lämna sina uppdrag.

Det intressanta med kriser som är orsakade av, eller upplevs orsakade av, chefers misskötsel, omoral eller inkompetens är att kriserna i så hög grad återverkar på organisationens trovärdighet. Trovärdigheten hos en myndighet eller ett företag är en nödvändig förutsättning för framgångsrik krishantering. En myndighet som först drabbas av en negativ uppmärksamhet på grund av ledningens misskötsel och kort därefter skall agera vid en naturkatastrof har allvarligt försämrat sina möjligheter att få medier och allmänhet att acceptera myndighetens bedömningar och åtgärder.

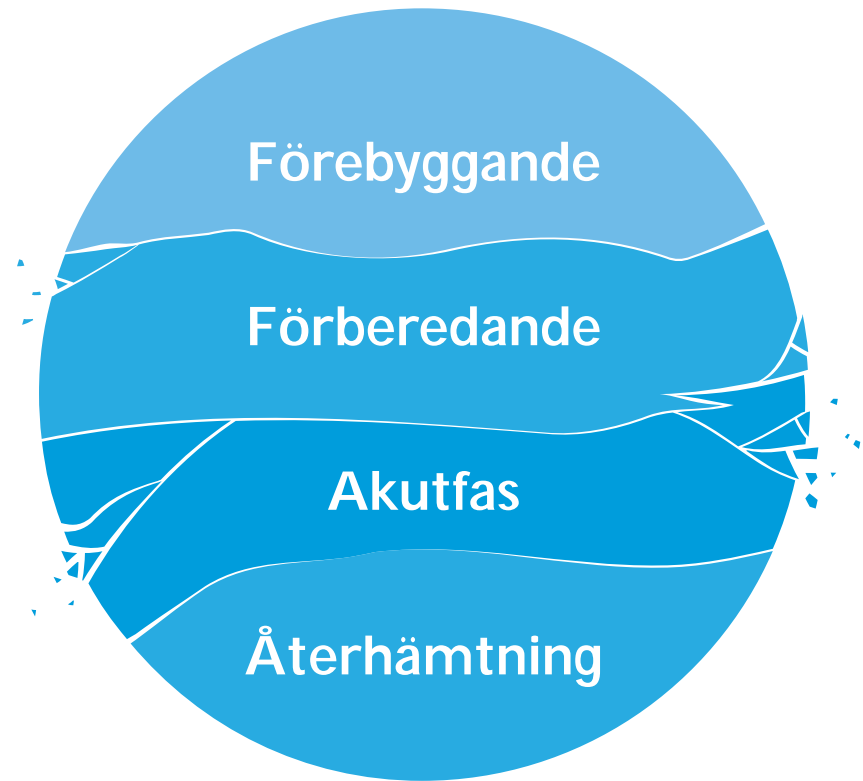
Vid planering av krishantering bör myndigheterna framför allt blicka framåt enligt Quarantelli. Kriserna i framtiden blir inte bara fler utan även mer komplicerade. De teknologiska systemen blir alltmer avancerade och individer och organisationer blir i ökad utsträckning beroende av dessa system. Kriserna tenderar dessutom att bli mer världsomspännande och överskrida geografiska, nationella och ekonomiska gränser. Quarantelli förutspår kriser som inte innebär fysiska skador, men som ändå vållar stor skada ekonomiskt, socialt, politiskt och psykologiskt (Quarantelli 1996).

Planeringen av såväl krishantering som kriskommunikation måste

således inte bara bygga på tidigare erfarenheter och närliggande scenarier utan även innefatta kriser som överskrider kända gränser och som inrymmer krav på samspel mellan aktörer från skilda kulturella, nationella och politiska system.

Krishanteringens faser

Det är vanligt förekommande i litteraturen att dela in hanteringen av kriser i olika faser:



Förebyggande fas

Här inryms aktiviteter som reducerar den långsiktiga risken för liv och egendom t ex byggnadsbestämmelser, försäkringslagstiftning, säkerhetsföreskrifter, beskattning, riskanalyser, utbildning av allmänhet, utbyggnad av telenät mm

Förberedande

Aktiviteter som utvecklar och förstärker myndigheternas kapacitet att agera vid en kris t ex planer för krishantering och kriskommunikation, varningssystem, centra för krisledning, överenskommelser om samarbete, övningar och träning.

Akutfas

Åtgärder som vidtas omedelbart före, under och omedelbart efter krisens kulmen i avsikt att rädda liv, förhindra skador på egendom och möjliggöra snabb återgång till det normala t ex insatser av räddningstjänst, polis, medicinsk personal, trafikledning, medier osv.

Återhämtning

Åtgärder för att på kort sikt återställa livsviktiga och grundläggande funktioner till en lägsta acceptabel standard samt långsiktigt återställa tillvaron till normala eller förbättrade förhållanden t ex riva byggnader, rena vatten, ordna bostäder, ordna försäkringsfrågor, skolgång, arbetslöshetsunderstöd osv (Drabek och Hoetmer 1991).

Indelningen i olika faser är högst schematisk. Faserna går in i varandra och skarpa gränser är svåra att dra. Att låta krishanteringen omspanna samtliga faser har dock den stora fördelen att behovet av förutseende och planering lyfts fram. Behovet av planering inför kriser kan inte nog betonas. Det är en genomgående erfarenhet att de myndigheter och organisationer som är skickligast på krishantering är de som har insett behovet av förebyggande och förberedande åtgärder och som handlat därefter.

Krisens aktörer

Det som kännetecknar en kris är att antalet aktörer är mycket stort. Vid en brand i en livsmedelsfabrik i Kanada 1990 arbetade över 60 olika aktörer (Lagadec 1993). De huvudgrupper som vanligtvis brukar anges är offer och anhöriga, myndigheter, egna anställda, medier, frivilliga samt allmänhet. Jag använder dock begreppet "intresserade" istället för "allmänhet". Det senare begreppet är mycket starkt kopplat till en enkelriktad sändarmodell där myndigheten talar till folket och där alla dras över en kam.



Begreppet "intresserade" utgår från att vid en kris är vi alla beslutsfattare. Varje individ, hushåll, dagisföreståndare, ägare till bussbolag, hyresvärd osv står inför en egen unik situation med egna informationsbehov. Varje försök från myndigheternas sida att planera för kriskommunikation måste därför utgå från mottagarnas situation.

Intresserade

Vilka som blir aktiva och intresserade vid en kris beror på en mängd faktorer: typ av kris, krisens omfattning och intensitet, förloppets hastighet, mediernas bild av krisen osv. Ett ras längs en älv innebär att boende vid andra älvar börjar undra och fråga. Ett hot om förgiftning av en skolas mat medför att alla skolor reflekterar över sina rutiner. En spektakulär översvämning drar till sig nyfikna. Tjernobyl-katastrofen ledde till att anhöriga och vänner runt hela världen försökte få kontakt med sina släktingar och vänner i Sverige (se t ex Gilbert och Gouy 1998).

De intresserade kan vara alltifrån enskilda individer med ett allmänt behov av nyheter till välorganiserade organisationer med klart uttalade mål.

Däremellan ryms alla möjliga typer av grupper t ex aktivister, dvs individer förenade i en sammanslutning för att väcka uppmärksamhet och åstadkomma förändring, ofta i en enskild fråga. Aktivisternas agerande kan sträcka sig från insändare, flygblad, möten och demonstrationer till avancerad lobbying mot politiker eller kvalificerade utredningar. Deras aktioner kan gå från helt fredliga och demokratiska insatser till olagliga och kriminella aktiviteter (Heath 1997).



www.nacec.org

Vid varje kris agerar frivilliga krafter. I USA finns t ex The North American Center for Emergency Communications (NACEC) en organisation som på frivillig väg försöker underlätta för krisens offer att kommunicera med omvärlden. NACEC löser denna uppgift genom att tillämpa modern informationsteknik för att därmed rädda liv, minska lidande och familjers stress och oro. NACEC har bl a installerat ett "Disaster Victim Information System" vars syfte är att underlätta för anhöriga att finna varandra (www.nacec.org).

Enligt min mening är analysen av vilka som blir intresserade och aktiva vid olika typer av kriser bland de områden inom kriskommunikation som är mest försummade. Vid en genomgång av böcker inom området finns det så gott som alltid utförliga och detaljerade instruktioner om relationerna till medier. Däremot saknas oftast motsvarande utförlighet och detaljrikedom när det gäller analysen av intresserade.

Eftersom framgångsrik kriskommunikation i hög grad beror på förmågan att förutse och tillgodose olika gruppers informationsaktiviteter och informationsbehov så är analysen av intresserade aktörer en förutsättning för effektiv kriskommunikation.

Myndigheter

Vilka krav på kommunikation ställer en svår påfrestning på myndigheterna? Myndigheterna måste ha förmåga att accelerera mycket snabbt. Medierna har denna förmåga. Samtalen från intresserade börjar direkt. Man söker friskt, men ofta fel. Enligt muntlig uppgift från SOS alarm kan uppemot 40 procent av samtalen till SOS alarm vara ämnade för annan adressat. Ju tidigare myndigheterna börjar med sin information, desto lättare att se till att samtalen hamnar rätt. Detta medför i sin tur att belastningen på telenät och myndigheters växlar kan minskas.

Myndigheterna skall ha förmåga att snabbt kunna utöka sin kapacitet att sända och ta emot information. När krisen utlösts väller en flod av information in över myndigheterna. Krisen ställer krav dels på goda förberedelser av tekniskt slag, dels på en genomtänkt strategi för hantering av inkommande information.



Myndigheterna måste sträva efter koordinering och samarbete. Flera forskare har poängterat att det är mycket svårt att åstadkomma en hierarkisk beslutsmodell under krisens akuta skede. Vad myndigheterna istället bör sträva efter att uppnå är samordning dvs ett samarbete mellan oberoende enheter i syfte att undvika splittring, bristande kontakt vid insatserna samt onödig dubblering av tjänster. (Drabek och Hoetmer 1991).

Det handlar om att skapa gemensamma överenskommelser om hur man skall hantera vissa uppgifter för att uppnå ett gemensamt syfte. Den samordning som sker kan vara frivillig eller påbjuden. Europeiska erfarenheter visar att ansvaret för samordning är något som en myndighet eller organisation förtjänar, dvs de andra aktörerna inser att just den myndighetens förmåga till samordning tillför krisarbetet ett plusvärde. Samordningen kan ske såväl före som under och efter krisen (Drabek och Hoetmer 1991).

Före krisen kan myndigheterna t ex utbyta information om egna planer, övningar och träningsprogram. Utbytet av information har som syfte att skapa en gemensam kapacitet att hantera kriser. Under akutfasen skall informationen leda till handling. Här krävs att specifik information samlas in och förmedlas inom mycket pressade tidsramar.

Behovet av samordning gäller inom flera områden. Det finns behov av såväl horisontell som vertikal samordning t ex såväl mellan kommuner som mellan centrala myndigheter, länsstyrelse och kommuner. Koordineringen kan avse såväl strategiska som taktiska och operativa insatser. För att informationen skall få en strategisk dimension krävs att den som är ansvarig för informationen är medlem av ledningsgruppen. Taktiska bedömningar kan handla om hur medierelationerna skall samordnas, vilken briefing som skall ges till journalister, när informationen skall lämnas osv. En operativ eller teknisk information kan vara rena sakkupplýsningar om var vatten finns att tillgå, när läkare finns tillgänglig osv.

Samordningen kan avse olika former av budskap. Det kan gälla information om myndigheternas beslut, eller uppdateringar av läget, eller översikter av krishantering, eller vägledning och råd i praktiska angelägenheter. Ett vanligt förekommande problem är att myndigheterna går ut med motstridig information. Det leder till förvirring och undergräver trovärdigheten.

Myndigheterna måste dock vara medvetna om att all samordning inte

är av godo. En påtvingad samordning som inte har resonans inom vissa myndigheter eller som av intresserade upplevs som tveksam eller oäkta kan leda till att myndigheternas krishantering tappar i trovärdighet och kan skapa misstro (Amná och Nohrstedt 1987).

Exemplen ovan pekar på betydelsen av att agera utifrån en hög trovärdighet. Denna trovärdighet kan inte skapas under en kris utan måste förtjänas i den vardagliga verksamheten. Om en myndighet går in i en kris med låg trovärdighet minskar möjligheterna till effektiv krishantering. Förloras trovärdigheten under krisen mister myndigheten sin förmåga att agera, entusiasmera, inspirera och leda (se t ex Stefenson 1993).

En paradox inom myndigheternas krishantering är att myndigheterna både måste vara väl förberedda, ha goda planer och vara väl övade och samtidigt inse att när krisen väl kommer så stämmer inte planerna, man har övat på andra händelser och vad som krävs är förmåga till såväl flexibilitet och kreativitet som improvisation.

Medier

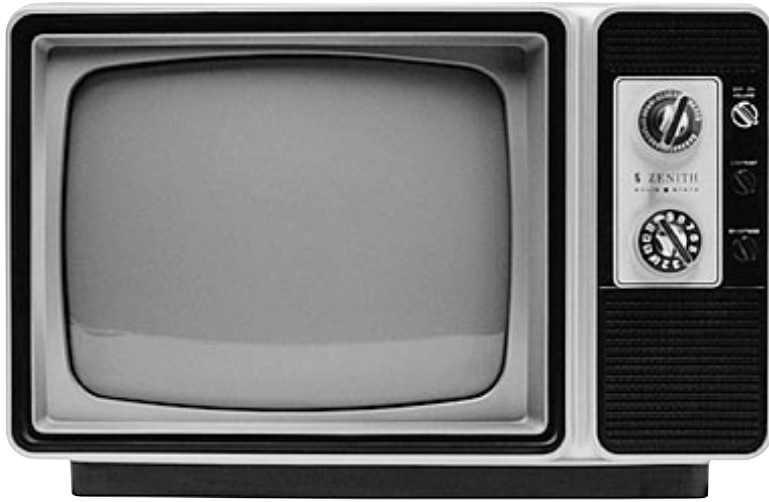
Mediernas betydelse vid kriser har blivit alltmer uppmärksammas och beskriven. För flertalet av oss individer gäller att vår uppfattning om en viss kris är grundad på mediernas beskrivning. Vad är det som kännetecknar medierna vid kriser?

Medierna är mycket snabba. I inte så få olyckor och händelser är det medierna som är först på platsen. Det innebär att bilden av krisen skapas parallellt med försöken att klara krisen.

Medierna bevakar dygnet runt och jorden runt. Under det senaste decenniet har även dygnets mörka timmar täckts in med nyhetssändningar i svenska etermedier. Det sker en kontinuerlig uppdatering. Interaktiva medier gör det dessutom möjligt att ta till sig information vid den tidpunkt som passar bäst. Nyhetsflödet är gränslöst. Medierna förmedlar oavbrutet nyheter från jordens alla hörn.

Allt fler kriser följs i direktsändning dvs vi får nyheterna samtidigt med att händelsen äger rum. Vi ser hur kidnappingsdramat utvecklar sig. Vi





följer arbetet med att rädda kanalerna i Holland osv. Detta ställer speciella krav på såväl tittare/lyssnare som på medier och myndigheter. För medierna kan det innebära att redaktionerna tidvis blir överspelade eftersom det är journalisterna på plats som i direktsändning förmedlar krisens utveckling. För myndigheterna innebär det att tiden mellan en händelsen och önskade kommentarer om händelsen blir minimal och att myndigheternas beskrivning av en händelse och egna åtgärder har konkurrens med den av medierna förmedlade bilden av händelsen.

Medierna har visat sig kunna förlänga myter eller beskrivningar av händelser som inte är korrekta. Detta behöver inte vara journalisternas fel utan det kan vara en följd av att myndigheterna inte har varit snabba nog med att förmedla en korrekt bild av skeendet. Om medierna inte av myndigheterna får möjlighet att snabbt själva fånga en bild av skeendet söker sig journalisterna till andra källor och risken för felaktiga beskrivningar ökar (Quarantelli 1991).

Vid kriser förlänger ofta etermedierna sina sändningstider, har mindre tid till traditionell journalistisk källkritik och kontroll och låter i ökad utsträckning alla möjliga aktörer komma till tals. Även dessa faktorer medför att det är många olika bilder av krisen som förmedlas utifrån olika

perspektiv, olika kompetens, olika möjligheter till översikt, olika avsikter osv (Flodin 1980).

Myndigheterna har ofta en fördel av att medierna gärna söker sig till traditionella källor t ex polis, räddningstjänst och sjukhus. Har myndigheterna information att lämna finns det journalister som är beredda att lyssna. Samarbetet sker dock inte helt problemfritt. Enligt Quarantelli (1991) är det närmast oundvikligt att det uppstår konflikter mellan myndigheter och medier. Det kan gälla journalisternas möjligheter att komma in på ett olycksområde eller att räddningsledningen inte är tillgänglig, eller att det ges alltför få presskonferenser och för dålig information om händelseutvecklingen.

Beroende på krisens omfattning och karaktär kan den dra till sig en uppmärksamhet från medierna som sträcker sig från lokala medier till regionala, nationella och internationella medier. Händelserna vid Three Mile Island bevakades av drygt 1400 journalister (Lagadec 1993). Varje medium har sin uppfattning om hur krisen skall återges, vilka kriterier som gäller för en nyhet, vilken hänsyn som bör tas till anhöriga och offer samt räddningsledning. Medierna har olika sändningstider, olika utrymme till förfogande, olika krav på teknisk assistans osv.

De närvarande journalisterna har mycket olika kunskaper om den miljö och de förutsättningar som råder alltifrån den lokale journalisten som bevakat området i flera år och som har haft vardagliga kontakter med myndigheterna, till den internationelle journalisten som aldrig varit i Sverige (jämför Rosenthal och 't Hart 1998).

Den nya informationstekniken har på mycket kort tid ändrat rutiner och förutsättningar för samspelet mellan myndigheter, medier och intresserade. För medierna innebär teknologin att de ibland kan följa en kris bättre via Internet än på plats. För myndigheterna kan det effektivisera informationen genom att pressreleaser, förlöpande uppdateringar av krisutvecklingen, bilder från krisen, bakgrundsmaterial och statistik mm kan läggas ut på Internet. Dessutom kan frågor och svar till och från intresserade hanteras i särskilda databaser och kontinuerligt uppdateras och presenteras på myndighetens hemsida på Internet.



Krisens informationsflöden

Kriskommunikation definieras i denna rapport som det utbyte av information som sker inom och mellan myndigheter, organisationer, medier samt intresserade individer och grupper före, under och efter en svår påfrestning i samhället. Det innebär att följande informationsflöden blir intressanta att studera:



Vad kännetecknar dessa flöden? Vilka problem brukar uppstå? Låt mig börja med några generella iakttagelser för att därefter ge exempel på problem vid informationsförmedling mellan olika aktörer.

Informationsbehovet går från 0 till 100 på kort tid

Det är i allmänhet mycket svårt att få individer, grupper och organisationer intresserade av förebyggande och förberedande insatser inför kriser. Kunskapen om larmsignaler, viktigt meddelande till allmänheten, åtgärder vid larm osv är inte alltför imponerande (Larsson och Enander 1995 samt Flodin 1993).

Likafullt finns det gott om vittnesmål om att när krisen väl kommer så

blir behovet av information alldeles omedelbart påträngande. Det innebär att det finns tid att trycka på knappen och aktivera myndighetens krisplan, men knappast tid att bygga upp en ny verksamhet och att etablera nya kontakter.

Väldiga volymer av information

Vid en svår påfrestning finns det anledning för ett mycket stort antal aktörer att söka och utbyta information (Quarantelli 1998). De som söker information ger sig oftast inte förrän de erhållit nödvändig kunskap. Den oklarhet som oftast råder i början av kriser kombinerat med okunskap om vilka myndigheter som ansvarar för olika frågor medför att många söker friskt men fel.

Vid sidan av tidigare informationskanaler har Internet snabbt vuxit fram som en betydelsefull källa till kunskap. När CNN presenterade Starr-rapporten om president Clintons agerande noterades 340 000 träffar per minut när efterfrågan var som störst.

Kanalerna för informationsutbyte blir överbelastade

De stora samtalsmängder som skall hanteras inom en kort tidsrymd gör att det regelmässigt uppstår problem för informationen att nå sina mottagare. Detta kan bero på otillräcklig personell kapacitet i telefonväxlar, för knappt dimensionerade telesystem, överbelastning av tekniska system mm.

Planeringen för information i en riktning

Lite hårddraget vill jag hävda att inte så få svenska myndigheter i huvudsak har koncentrerat sina ansträngningar på att planera den information som går ut från myndigheterna till olika externa intressenter. Detta ger dock inte förutsättningar för den dialog som är nödvändig vid kriskommunikation. Planer bör också finnas för hur resurser skall skapas för medborgare och andra att kommunicera med olika myndigheter på sina egna villkor.

All information blandas

I det akuta skeden av en kris förmedlas alla slag av information samtidigt

till alla möjliga mottagare. Innehållet sträcker sig från det allmänt övergripande till det specifika för en enskild individ eller situation. Uppdateringar, operativ information, rykten, beslut och analyser, råd och vägledning – allt skall fram i princip samtidigt (Jarlbro m fl 1997).

För myndigheterna medför det problem med att sortera informationen samt att säkerställa att väsentlig information inte går förlorad beroende på att den inte förmedlades via en förväntad kanal.

Informationsflödena ändrar ofta riktning under en kris

De flesta kriser har en klar lokal förankring. Informationsflöden strömmar till och från de lokala organ och den lokala krisledningen. Om krisen ändrar karaktär, eller växer utöver vad den lokala organisationen kan hantera så medför det att andra myndigheter intar centrala positioner i kris-hanteringen. Detta medför att många av de tidigare strömmarna mellan den lokala nivån och olika aktörer nu kompletteras med helt nya informationsutbyten (Rosenthal 1996).

Jag övergår nu till att redovisa några av de problem som finns inom och mellan olika aktörer vid hanteringen av en kris.

Inom en myndighet

Det finns internationella erfarenheter som pekar på stora problem att få den egna organisationen att bli medveten om behovet av att kunna upptäcka och hantera kriser (Lagadec 1993). För att kriskommunikation skall kunna fungera krävs att det finns en stark allmän krismedvetenhet som genomsyrar myndigheten från den högsta ledningen till den senast anställde.

Detta medför att den interna informationen måste ha hög prioritet samt att informationsfunktionen har en central placering, dvs i ledningsgruppen. Informatören måste vara inkopplad i myndighetens krisplanläggning och ta ett direkt ansvar för informationsfrågorna. Detta är långt ifrån fallet idag bland svenska myndigheter.

Vanliga problem är att informationen under en kris inte kan följa de vanliga, hierarkiskt uppbyggda, informationsvägarna. Det kan bero på att anställda tvingas utföra sysslor de vanligtvis inte arbetar med, att helt nya arbetsuppgifter tillkommer eller att många personer arbetar med en uppgift

som normalt hanteras av en person (Quarantelli 1998).

Det ställs krav på organisationen att dels kontinuerligt förse alla anställda med uppdaterad och relevant information, dels begränsa det interna flödet så att den nödvändiga information når rätt adressat. Den moderna informationstekniken har försett myndigheterna med nya verktyg som sannolikt påtagligt kan förbättra såväl snabbhet som tillgänglighet i informationsarbetet.

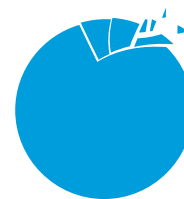
Mellan myndigheter

När det gäller svensk kriskommunikation finns det tecken som tyder på att informatörer inom statliga och kommunala myndigheter inte har den vardagliga kontakt som är önskvärd (Dahlström och Flodin 1998). Enligt Patrick Lagadec (1993) är det en nödvändighet att före krisen försöka inkludera alla de aktörer som kan bli aktuella i ett nätverk. När krisen slagit till finns det inte tid och utrymme att skapa ett nätverk som både erbjuder ett förhandlingsutrymme och ett utbyte av information.

Kontakterna före krisen erbjuder möjligheter att diskutera parternas roller, att diskutera gränsdragningar, diskutera skiftande språkbruk och terminologi samt de grundläggande värderingar som styr respektive myndighets informationsverksamhet t ex graden av öppenhet gentemot omvärlden.

Mellan myndigheter och intresserade

Svenska myndigheter har i ökad utsträckning visat intresse för olika externa intressenters informationsbehov och informationssökning. Detta är en mycket god utveckling som har stöd i kommunikationsforskningen, vars resultat pekar på att en förutsättning för god kommunikation är att utgå från mottagaren och dennes situation. Detta kräver fortlöpande omvärldsanalyser. Det kräver också en öppenhet att ingå i en dialog där båda parter är villiga att förhandla




om formerna för informationsutbytet och att ändra sig till följd av den andra partens argument (Heath 1997).

Internationell forskning lyfter gärna fram vikten av att ta del av enskilda individers och grupper erfarenheter om lokalsamhället vid krishantering, dels för att ge krisledningen beslutsunderlag, dels för att ge ledningen inblick i de överväganden som de inblandade gör och dels för att individer och grupper på plats har en unik och specifik erfarenhet som en central krisledning inte kan förmodas ha (Rosenthal och 't Hart 1998).

Mellan myndigheter och medier

Det anses som oundvikligt att det uppstår problem mellan myndigheter och medier vid kriser. Detta har uttryckts mycket väl av Sören Elmquist:

 *Myndigheternas funktion är att analysera situationen, besluta om strategi och försöka att få inblandade eller allmänheten att reagera på ett särskilt sätt.*

Medierna har två funktioner: att informera allmänheten utifrån deras legitima krav på rätt att få veta och att journalistiskt granska vad som pågår. Detta skapar nästan automatiskt en schism eller en konflikt mellan myndigheter och medier. De båda parterna kan inte komma överens därför att myndigheterna hela tiden känner sig kontrollerade av medierna och medierna måste inte bara informera allmänheten utan även granska vad myndigheterna gör.

Vare sig vi gillar det eller inte finns det en antagonism inbygd i relationen, vilken ofta leder till direkt mistro. Många myndighetspersoner känner att journalisterna spionerar på dem och litar inte på journalisterna, medan många journalister är övertygade om att även det allra minsta samarbete med myndigheterna är ett hot mot deras journalistiska integritet”

(fritt översatt från Lagadec 1993).

Problemen kan även beskrivas som ett antal potentiella konflikter: Tidskonflikten innebär att myndigheterna själva vill samla in information och göra helhetsbedömningar innan de uttalar sig i medierna, medan medierna vill ha fram information snabbt eftersom de har en deadline att hålla och ständigt konkurrerar med andra medier om att vara först med en

nyhet. Källkonflikten innebär en konflikt mellan myndigheternas vilja att deras åsikt framförs i medierna som den enda rätta och mediernas önskan att hitta andra källor som ger en annan syn på saken. Medierna nöjer sig sällan med en enda källa. Ansvarskonflikten är en konflikt mellan myndigheternas ansvar att inte gå ut med felaktig information, vilket de kan ställas till svars för i efterhand och mediernas större ansvarsfrihet när det gäller den information de förmedlar. Medierna kan på ett annat sätt än myndigheterna överlåta på omvärlden att värdera informationen.

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

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

Trovärdighetskonflikten kan uppstå när myndigheterna i det förvirrade inledningsskedet av krisen gör bedömningar som senare visar sig felaktiga och därefter får finna sig i att medierna bemöter deras uppgifter med misstro. Myndigheterna kan då uppleva att medierna brister i förståelse för deras svåra situation (NOU 1986:19).

För myndigheterna måste utgångspunkten vara att medierna representerar en bland många vägar att utbyta information med omvärlden. Det är fel gentemot medierna att lägga över hela ansvaret för informationen till externa intressenter på medierna. Det är medierna som bestämmer vad, om, när och i vilken form som information överförs till intresserade. Myndigheterna kan endast hoppas på att journalister gör samma bedömning av händelserna och behovet av information som myndigheterna gör, men absolut inte utgå från att så är fallet.

Myndigheterna måste därutöver skapa separata kanaler gentemot t ex frivilliga, offer och anhöriga, grupper med särskilda behov av detaljerad information m fl.

Krisens tre dimensioner

Vid en kris finns det tre viktiga dimensioner: **krisen i sig**, **myndigheters och organisationers hantering av krisen** och **bilden av krisen**.

Quarantelli och andra hävdar att ofta uppstår de största problemen inte av krisen i sig utan av myndigheternas sätt att sköta eller missköta krisen t ex genom dåliga förberedelser. Byråkratier som fungerar väl i vardagliga situationer har ofta svårigheter att ställa om till större flexibilitet och improvisation.



Andra problem är den med nödvändighet ofullständiga informationsbasen omedelbart efter krisens utbrott samt myndigheternas svårigheter att förstå nya roller och funktioner hos de grupper som infinns vid det akuta skeendet. Dessutom råder ofta en initial förvirring om organisationernas juridiska ansvar (Quarantelli 1997)


En kris är i hög utsträckning en social process. Varje aktör har sin egen uppfattning om det föreligger en kris, om krisens utsträckning och karaktär. Om t ex grupper i samhället anser att rättslöshet råder kan de börja beväpna sig, om personer med pengar i bank anser att bankerna inte klarar sina uppgifter så tar personerna ut sina pengar osv. Det är därför en nödvändighet för myndigheterna att vara väl informerade om olika intressenters

uppfattningar och kunskaper om olika skeenden och situationer (Rosenthal och t Hart 1998).

Den bild som olika intressenter får av en kris skapas i hög utsträckning av medierna. Medierna bestämmer om de vill ta sig an krisen, hur de skall beskriva den och i vilka termer olika beslut och aktiviteter skall återges. Medierna behandlar kriser i alla sina fyra huvudfunktioner: att informera, att kritiskt granska, att vara forum för debatt samt att underhålla. Den senare kategorien är ett relativt nytt tillskott i Sverige. Program importerats som beskriver olika naturkatastrofer, offer intervjuas, mäktiga scenerier spelas upp, experter uttalar sig osv.

Myndigheterna måste inse och agera utifrån det förhållandet att bilden av krisen är lika verklig som själva krisen och att en bristfällig hantering av bilden av krisen i sig kan resultera i att den verkliga krisen expanderar eller tar en annan form och riktning. Vid en kris måste därför hanteringen av krisen och bilden av krisen ske parallellt.

Att planera för kriskommunikation



Det är av flera skäl nödvändigt för myndigheter att ha goda planer för hur de skall bedriva sin information vid kriser. Planen är ett verktyg för att skapa en gemensam referensram om kriskommunikationens möjligheter och begränsningar. Planen hjälper till med att skapa en medvetenhet om kriser, krishantering och kriskommunikation hos de anställda.

Den kanske viktigaste anledningen till att ha en god planering för kriskommunikation är att en plan sparar tid när krisen väl är ett faktum. Har myndigheten en plan som snabbt kan sättas i verket kan de ansvariga direkt ägna sig åt krisen, istället för att börja organisera en informationsverksamhet.

Den plan som skall tas fram bör ha sin utgångspunkt i myndighetens vardagliga informationsverksamhet.

Denna del av rapporten inleds med att diskutera hur myndigheterna kan bygga upp en plan för kriskommunikation. Därefter presenteras ett förslag till vad en plan bör innehålla samt hur den kan implementeras.

Att bygga upp en plan

En plan för kriskommunikation kan inte leva sitt eget liv. Den ingår som en väl integrerad del av den övriga krisplanläggningen.

Den som har ansvaret för hanteringen av en kris bör också ha ansvaret för hur informationsverksamheten bedrivs.

För att en kris skall hanteras väl krävs att informationsverksamheten fungerar. Men det motsatta gäller också! Om inte ledningen förmår hantera krisen så får detta återverkningar på möjligheten att förse alla aktörer med fullgod information.

En plan för kriskommunikation skall byggas upp av personer med kompetens inom området. Det bör inte vara så att en myndighet har professionella kommunikatörer men underlåter att ge dem ansvaret för planläggning och genomförande av kriskommunikation (se Lagadec 1993 och Dahlström, Flodin 1998).

Låt oss se på några exempel på hur en generell plan för krishantering kan byggas upp.

Regester och Larkin (1997 s.174) har föreslagit följande steg för privata organisationer:

- **Gör en katalog** över potentiella krissituationer
- Ta fram policies för att **förhindra dessa kriser**
- **Formulera strategier och taktik** för att ta hand om var och en av dessa potentiella kriser
- **Identifiera dem** som kommer att bli berörda av kriserna
- **Planera effektiva kommunikationskanaler** till de berörda för att minska skadan på organisationens rykte så långt det är möjligt
- **Testa allting**

Otto Lerbinger som också utgår från en privat organisations situation har angivit följande steg (1997 s.20-29):

- **Identifiera** alla tänkbara händelser och känsliga områden
- **Specificera organisationens sårbarhet** vid varje händelse
- **Ange den sårbarhet** som följer av en organisations grad av "kändisskap"
- Ange **tröskelvärde för kriser** och ange ansvar för att larm ges
- Organisera och träna ett **krishanterings team**
- Etablera en **centrum för kriskommunikation**
- **Prioritera de grupper** som måste informeras
- **Förbered kontakter med medier**
- **Träna talesmän**

Den norska utredningen om statens krisinformation (Administrasjonsdepartementet 1995) anser att varje myndighet inledningsvis måste ställa sig följande generella frågor:

- I vilken utsträckning har myndigheten tillräcklig kompetens och kapacitet för att **möta efterfrågan** från medier, allmänhet, egen personal mm?
- I vilken grad har myndigheten **klarat ut ansvarsförhållanden**?
- I vilken grad har myndigheten **tillgång till tillräcklig teknisk utrustning**?
- I vilken grad har myndigheten **förberett för samordning** under krisen?

Ytterligare två exempel på hur en organisation kan gå till väga ges dels i den engelska planen för nationell krishantering "Dealing with Disaster" (Home Office 1998), dels i Mitroffs m fl bok "The Essential Guide to Managing Corporate Crises" (Mitroff m fl 1996).

Med stor sannolikhet har de svenska myndigheterna idag en generell plan för krishantering som bygger på liknande eller mer avancerade modeller för att upptäcka potentiella kriser och att planera för hur dessa skall tas om hand. Det framgår av mina exempel att informationsaspekten finns med som en självklar beståndsdel vid denna planläggning.

Det är mycket vanligt att en plan byggs upp utifrån tidigare erfarenheter. Lika viktigt är dock att se framåt och försöka förutsäga nya kriser och problem. Quarantelli har fäst uppmärksamheten på att ett alltför starkt tillbakablickande tenderar att minska viljan och förmågan att se framåt (Quarantelli 1996) Att se framåt kan t ex innebära att i ökad utsträckning uppmärksamma potentiella kriser som överskrider nationella och kulturella gränser eller kriser som inte resulterar i förlust av människoliv och egendom utan i ett sammanbrott av informationstekniska system mm.

Kriskommunikationens problem

Det finns en benägenhet vid planering av kriskommunikation att framför allt ta fasta på de tekniska och operativa inslagen, dvs att göra checklistor för hur slussen för information till allmänheten öppnas, hur en presskonferens skall genomföras, hur en loggbok skall föras osv. Detta är självfallet naturliga och nödvändiga komponenter i en plan.

Än viktigare är dock att försöka slå fast de generella problem och utgångspunkter som kräver strategiska överväganden samt att ange de principiella riktlinjer och organisatoriska lösningar som myndigheten skall tillämpa för att lösa dessa övergripande problem.

Vilka är då dessa generella problem och utgångspunkter? De inledande avsnitten av denna rapport är till stor del ett försök att sammanställa och

återge nationella och internationella erfarenheter av problem som tenderar att återkomma med stor regelbundenhet vid kriser Låt mig därför i punktform summera olika problemområden som jag anser måste uppmärksammas vid arbetet med att upprätta en plan för kriskommunikation:

Före krisen

- Etablera en hög trovärdighet
- Bygga upp formella och informella nätverk
- Fortlöpande omvärldsanalyser
- Bygga upp medvetenhet om kriskommunikation
- Etablera system för dialog med omvärlden
- Skapa förmåga till flexibilitet och improvisation

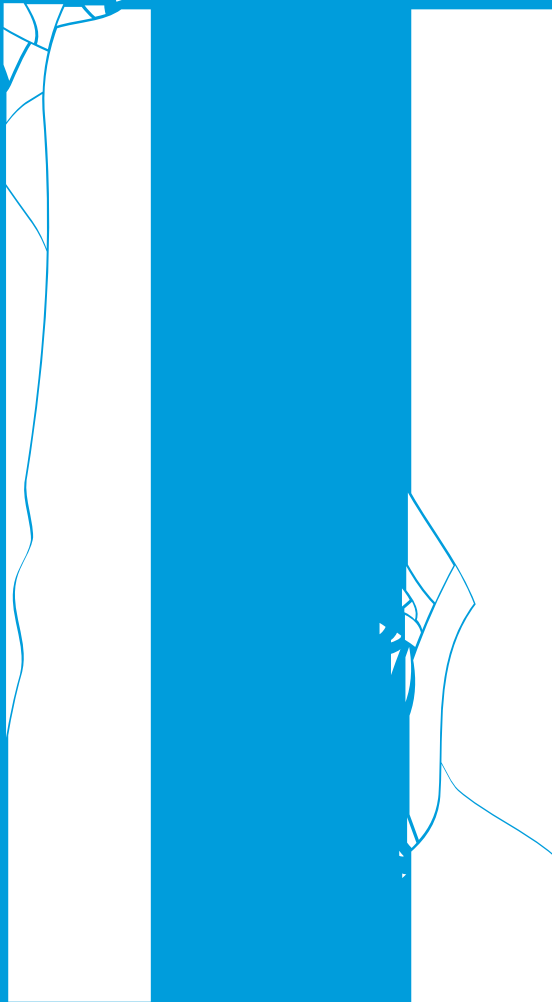
Under krisen

- Initial osäkerhet om krisens omfattning och inriktning
- Mycket snabba förlopp!
- Väldiga informationsflöden
- Motstridiga budskap och uppfattningar
- Mediernas bevakning snabb och intensiv
- Många nya aktörer
- Krisen och bilden av krisen måste hanteras parallellt

Efter krisen

- Långsam avveckling av informationskapaciteten
- Utvärdera och dra slutsatser
- Omsätt erfarenheter i nya planer, rutiner och instruktioner

Låt oss nu övergå till att försöka konstruera en plan som i möjligaste mån skall ge myndigheterna förutsättningar för att bedriva en sådan kriskommunikation att dessa problem helt undanröjs eller åtminstone minskas till en sådan nivå att det blir möjligt att genomföra en framgångsrik kriskommunikation.



Vad bör ingå i en plan?

Det finns givetvis ingen möjlighet att ge ett förslag som passar alla typer av myndigheter, organisationer och nivåer. En plan måste botten i de faktiska omständigheter och de specifika förutsättningar t ex vad gäller aktörer, samarbetspartners, riktlinjer och instruktioner som gäller för respektive myndighet och organisation.

Däremot är det möjligt att föra resonemang och ge exempel på inslag i en plan för kriskommunikation dvs olika aspekter som i bästa fall kan omformas för att passa den egna organisationen (jämför Fearn-Banks 1996, appendix A).

Inledning

Inledningen bör ge information om varför planen görs, för vem den är avsedd samt hur den skall användas. Viktiga begrepp och definitioner bör tidigt klaras av liksom hur planen för kriskommunikation är relaterad till och integrerad i myndighetens övriga krisplanläggning. Det är inte ovanligt att ange vem som är ansvarig för uppdatering av planen samt tidpunkt för när nästa revidering senast skall äga rum.



Mål för kriskommunikation

Vid formulering av mål bör dessa både omfatta generella och visionära mål och mer specifika, detaljerade och mätbara mål. Ett exempel på den förra typen av mål är de som formulerats i den norska utredningen om statlig krisinformation:

”Den information som statliga verksamheter ger i samband med kriser, skall bidra till att alla aktörer i krisen, medier och befolkning i övrigt får en så riktig och uppdaterad bild av händelsen som möjligt.

Krisinformationen skall på detta sätt ge bästa möjliga förståelse av situationen och dess olika konsekvenser, så att aktörerna i krisen och den enskilt berörde, får bästa möjliga förutsättningar att fatta beslut inom de områden som man har ansvar för eller berörs av.

På liknande sätt bör den offentlighet som inte direkt berörs av händelsen kunna få uppfyllt sina behov av saklig och uppdaterad information om krisen” (min övers. Administrasjonsdepartementet 1995, s.48).

Ett annat exempel på formulering av generella mål ges i en amerikansk utredning om riskkommunikation : ”riskkommunikation är framgångsrik

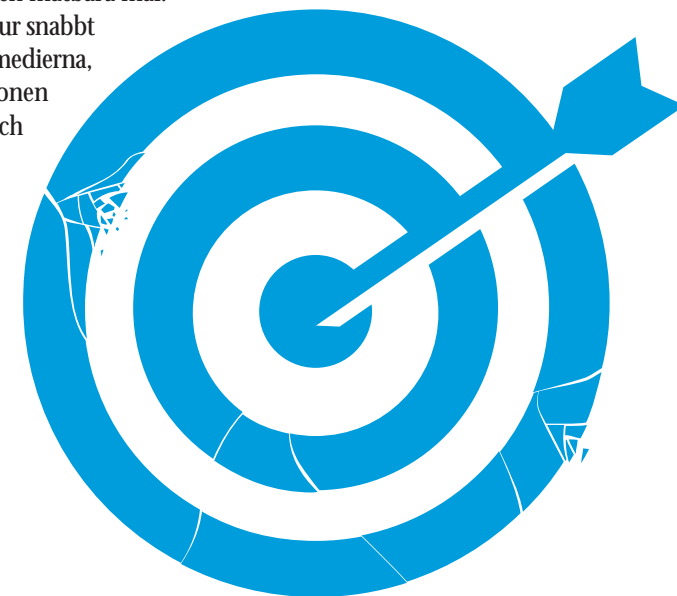
när den ökar förmågan att förstå relevanta aspekter eller händelser hos dem som är involverade och att de upplever tillfredsställelsen i att ha blivit tillräckligt informerade inom ramen för den kunskap som finns tillgänglig” (min övers. National Research Council 1989 s.2).

Det intressanta med båda dessa definitioner är att de bedömer framgång utifrån hur olika mottagare av informationen upplever myndigheternas ansträngningar. Den förra är dock mer intressant i och med att den går längre än den amerikanska som enbart betonar informations- och kunskapsaspekter. Vad som är mest betydelsefullt för individen och olika grupper är sannolikt att man får en sådan information att man upplever sig ha en viss kontroll över skeendet och därmed har underlag för sitt eget agerande.

I många svenska myndigheters informationsplaner för den ordinarie verksamheten finns flera honnorsord som om möjligt får en ökad betydelse vid kriser: öppenhet, trovärdighet, enkelhet, snabbhet och lättillgänglighet.

Vid detaljplanläggning krävs dock att de generella begreppen transformeras om till konkreta och mätbara mål.

Dessa mål kan t ex avse hur snabbt myndigheten kontaktar medierna, hur tillgänglig informationen är i tid, rum, kulturellt och språkligt, graden av korrekt återgivning av myndighetens information i medierna, hur ofta uppdatering sker till andra myndigheter och organisationer m fl.



Organisatorisk förankring

Det bör framgå av planen att den informationsansvarige sitter med i den innersta krisledningen (jämför FEMA 1997). Ledningens strategiska överväganden måste både väga in omvärldens kunskaper och förväntningar och krav på information till följd av fattade beslut. I båda fallen utgör den informationsansvariges kompetens en värdefull resurs (se Raittila 1996).

Såväl i planen som under utarbetande av planen är det viktigt att myndighetens högsta ledning mycket klart och tydligt poängterar betydelsen av informationsfunktionen. Om detta inte sker kan myndigheten inte utnyttja funktionen på ett optimalt sätt (Dozier 1995). Ledningens öppet visade engagemang i och förtroende för informationsfunktionen är en av de mest väsentliga förutsättningarna för framgångsrik kriskommunikation överhuvudtaget.

Ledningens stöd och engagemang måste motsvaras av en hög professionell kompetens hos den informationsansvarige. Det är olyckligt om en person med bristande utbildning, erfarenhet och insikt i informationsarbete får detta ansvar. På samma sätt som krav ställs på räddningschefer, läkare och journalister i deras yrkesutövning, så måste motsvarande krav riktas mot informatörer (Home Office 1998).

Denna kompetens bör bland annat få till uttryck att planen för kriskommunikation innehåller beskrivningar av ansvar och rollfördelning under kriser, samt förberedelser för att säkra nödvändigt handlingsutrymme t ex i form av åtgärder för att få ekonomiskt utrymme och tekniska resurser.

Informationsarbetet bedrivs på flera nivåer under en kris. Förutom att de ansvariga för informationen medverkar i krisledningens strategiska överväganden och beslut så finns också informatörer som är sysselsatta med att bevaka omvärlden, samla in och analysera information, producera information samt samordna och sprida information till olika grupper av mottagare. I det följande kommer jag att ge mer detaljerade exempel på olika former av samspel med omvärlden.



Samspel med aktörer

Det finns två huvudtyper av aktörer som myndigheterna måste beakta i sin plan: aktörer som definierats av myndigheterna samt aktörer som själva definierat sig som aktör i ett givet sammanhang.

I den första gruppen ingår vanligtvis egna anställda, andra myndigheter och organisationer, medier, offer och anhängare, frivilliga samt intresserade.

I den andra gruppen ingår alla de individer, grupper, organisationer, föreningar, tillfälliga sammanslutningar mm som agerar vid en kris och som påkallar myndigheternas uppmärksamhet. Det kan vara boende inom ett område nära kriscentrum som kräver åtgärder, eller företag som vill påskynda ett förlopp etc.

Denna grupp av aktörer behöver ofta hjälp av myndigheterna, men de är också i stånd att ge hjälp. Vid flera kriser har det visat sig att aktörer som är väl förtrogna med de lokala omständigheterna och resurserna, kan ge myndigheterna värdefull information och avsevärt underlätta myndigheternas arbete (Rosenthal och 't Hart 1998 samt NOU 1986:19).

Myndigheterna måste redan före krisen ha ett system för att systematiskt söka av omgivningen. Detta dels för att upptäcka nya aktörer, dels för att få kunskap om olika aktörers förväntningar, värderingar, vanor, kunskaper, medianvändning, krav samt behov av information (Flodin 1998).

Omvärldsanalysen ger därutöver myndigheterna möjlighet att tidigt under krisen upptäcka aktörer som avser att använda krisen för sina egna syften samt att få reda på rykten, ofullständiga uppgifter, felanvändning av myndigheternas budskap mm. Dessutom kan omvärldsanalysen ge utomordentligt värdefull kunskap om eventuella skillnader mellan myndigheternas hantering av krisen och olika mottagargruppers förväntningar på agerande från myndigheterna. En alltför stor diskrepans mellan agerande och förväntningar på agerande kan vara en värdefull indikator på myndigheternas möjligheter att tillsammans med de drabbade och andra aktörer hantera krisen på ett framgångsrikt sätt (Schneider 1995).



Intresserade

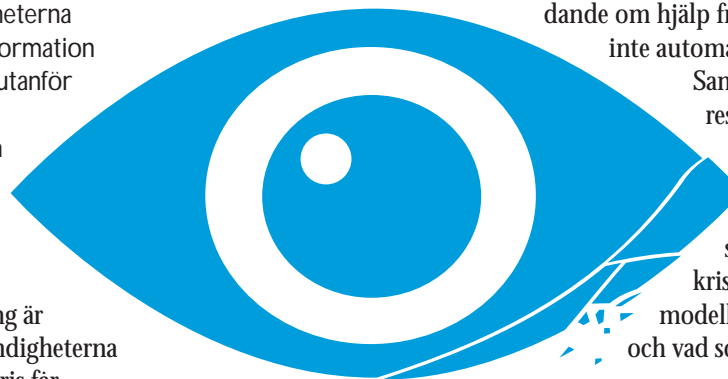
Utöver de grupper som själva väljer att ta kontakt med myndigheterna finns det särskilda grupper som myndigheterna måste utbyta information med. Vid större kriser kommer kraven på information att resas utanför Sveriges gränser och av personer och grupper som inte kan svenska. Det språkliga handikappet återfinns givetvis också inom landets gränser t ex hos invandrare och hos turister och borde därmed vara en fråga som myndigheterna redan uppmärksammat i sin dagliga verksamhet.

Synskadade, hörselskadade, personer med utvecklingsstörning är exempel på andra grupper som förväntar sig en dialog med myndigheterna vid en kris (se t ex Statens Räddningsverk 1996). Vid en större kris får myndigheterna räkna med att såväl nyfikna som sk VIP-personer (Very Important Persons) dyker upp på plats. De nyfikna, sk disaster tourists, kan hindra räddningsarbetet, ignorera information från räddningsledningen, kommersiellt utnyttja situationen, ja till och med sabotera räddningsarbetet (Rosenthal och t Hart 1998).

Närvaron av högt uppsatta personer kan ge moraliskt stöd åt räddningsarbetet, liksom det kan tas som en indikation på samhällets finansiella och materiella stöd. Ett problem är att dessa personer kräver stor uppmärksamhet och mycket energi från personal som redan är mycket hårt ansatta av att hantera krisen. I värsta fall kan det medföra att arbetet tillfälligt måste avbrytas för att tillfredsställande säkerhetsarrangemang skall ordnas samt att service åt medier skall kunna ges (Home Office 1998).

Frivilliga

Vid en större kris får krisledningen erbjudanden om hjälp från ett stort antal frivilliga individer, grupper och organisationer. Grupperna kan vara till mycket stor hjälp, men ofta har det visat sig att de frivilliga även är till besvär. De tillför ny kompetens, men de är ofta oprövade, är inte vana vid samverkan med myndigheten mm. Det uppstår ofta oklara ansvarsförhållanden och problem vid samverkan (Quarantelli 1997).



Varje ny aktör medför dessutom att ytterligare en instans skall förses med information och vara involverad i beslutsprocessen. Varje erbjudande om hjälp från frivilliga bör därför övervägas noga och inte automatiskt accepteras.

Samtidigt bör myndigheterna ta till vara de resurser som ryms inom samhället. Den amerikanska federala myndigheten FEMA har gått ut med ett upprop till industrin om att den och FEMA skall finna former för samverkan så att industrins resurser kan utnyttjas vid kriser. FEMA har även gjort ett förslag till en modell för hur industrin skall utarbeta sina krisplaner och vad som bör ingå i planen (FEMA 1997).

Offer och anhöriga

Offer och anhöriga är i behov av särskilt stöd och omsorg t ex i form av katastrofmedicinsk kompetens och krisgrupper för att bearbeta sina upplevelser och sin sorg. De är också i behov av mycket specifik information som är relaterad till deras unika situation t ex frågor om försäkringar och arbete, mat och kläder mm. Myndigheterna måste därför dels utvärdera vilken information som offer och anhöriga behöver, dels finna former för dialog t ex genom personliga samtal eller genom direkta kanaler såsom extranät eller brev.

Myndigheterna måste säkerställa att offer och anhöriga får största möjliga ro och skydd för intrång i sitt privatliv. Denna uppgift ställs på svåra prov när medierna söker fylla sin uppgift att belysa vad som hänt. Medierna väljer gärna en personlig vinkling, de söker offer och anhöriga för intervjuer (Ernfridsson 1994). Den ansvariga för informationsfrågor måste försöka finna lösningar som tillfredsställer båda parter t ex genom att be någon anhörig och något offer att delta i en presskonferens.

Medier

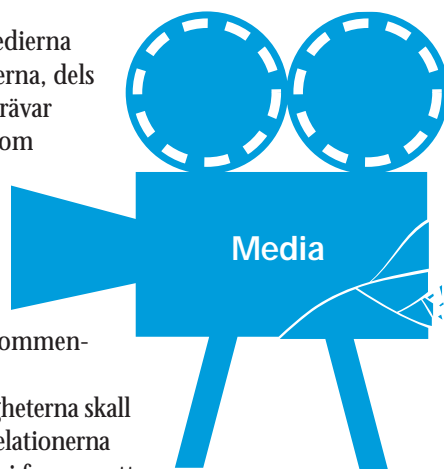
Samspelet med medier bör bygga på fastlagda riktlinjer. Av riktlinjerna bör bland annat framgå att myndigheterna strävar efter att vara öppna, snabba, lättillgängliga, sanna och ärliga. Sådana riktlinjer är önskvärda ur demokratisk synvinkel. De skapar handlingsutrymme för såväl myndigheter som medier och de ger medierna möjlighet att förmedla information som kan tjäna som underlag för medborgarnas ställningstaganden (Lerbinger 1997).

Myndigheternas relationer till medierna bygger dels på att ge service åt medierna, dels på att myndigheterna själva aktivt strävar efter att förmedla den information som myndigheterna bedömer väsentlig och relevant. Ambitionen att vara tillmötesgående mot medierna får inte tränga undan behovet att klart deklarera myndigheternas ställningstaganden och åtgärder, rekommendationer och instruktioner.

Av planen bör framgå hur myndigheterna skall agera vid krisens utbrott, hur medierelationerna skall skötas under krisens förlopp t ex i form av ett centrum för medieservice samt hur samordning skall ske med andra myndigheter mm. I den plan för krishantering (Dealing with disaster) som engelska Home Office antagit 1998 beskrivs förloppet på följande sätt:

Omedelbart efter det att en händelse inträffat skall myndigheterna skapa förutsättningar för att kontrollera tillträdet till olyckan/katastrofen. En fysisk förbindelsepunkt till medierna skapas. Där kan kontroll av legitimation ske, samt information ges om arrangemang för filmning, intervjuer mm.

En person utses till ansvarig för kontakterna med medierna. Denne person skall bland annat möjliggöra för medierna att även under krisen initiala skede få möjligheter till korta intervjuer och uttalanden från de



personer som är ansvarig för hanteringen av krisen.

Den ansvarige för medierelationerna försöker att så snart som möjligt koordinera budskapen till medierna. Samtidigt måste utrymme ges för varje inblandad att uttala sig inom det egna kompetensområdet. För att de olika myndigheterna skall ha möjlighet att vara införstådda med vilken bild av händelsen som förmedlas är det därför helt nödvändigt att en kontinuerlig och mycket snabb uppdatering sker mellan myndigheterna.

De första budskapen präglas av att det råder osäkerhet om krisens omfattning och innebörd. Myndigheterna måste därför beskriva denna osäkerhet samt vad som görs för att få en mer fullständig och säker information om det faktiska läget (Home Office 1998).

I dokumentet från Home Office betonas vikten av att alla medierna behandlas rättvist. Medierna är konkurrenter om nyheter och om de skulle uppfatta att någon form av favorisering förekommer kan detta menligt inverka på det fortsatta samspelet. Däremot kan medierna i vissa fall acceptera att endast ett fåtal journalister och fotografer kan beredas tillträde till platsen för olyckan/katastrofen.

När det första kaotiska skedet övergår i ett mer kontrollerat läge bör myndigheterna, enligt Home Office, inrätta en enhet för medierelationer. Ansvarig för enheten är en professionell informatör som också är fullt involverad i den centrala krisledningens hantering av krisen. Informatören ansvarar för medierelationer vid olyckan/katastrofen, för ackreditering av journalister och fotografer, för bevakning av medieaktiviteter som sker på andra platser än vid krisens centrum, för analys av vad som skrivs, sägs och visas i medierna, stöd åt personer som skall intervjuas samt skydd åt personer som inte önskar att bli intervjuade. Dessutom kan det bli nödvändigt att inrätta ett särskilt centrum för medierna.

Detta centrum skall ge medierna gynnsamma villkor för sitt arbete. Här finns arbetsplatser, sal för presskonferenser, möjlighet att bevaka nyhetsutbudet samt teknisk utrustning. Detta centrum är beläget så nära olycksplatsen som möjligt och bemannat med personal från de myndigheter som har huvudansvaret för krishanteringen. Att upprätta en sådan enhet kräver omfattande insatser och en noggrann planering innan.

Ambitionen är att mediernas representanter skall söka sig till detta

centrum för att få den mest tillförlitliga och mest aktuella informationen. Myndigheterna får större möjligheter att koordinera sin information till medierna och olika uppfattningar och tillvägagångssätt bland myndigheterna kan tidigt uppmärksammas och diskuteras (Home Office 1998).

Det förslag till medierelationer som Home Office ger stämmer till stor del med den uppbyggnad av mediekontakter som återfinns i den amerikanska federala myndigheten FEMA's "Emergency Information Field Guide". I den enhet som ansvarar för medierelationerna återfinns dels en sektion som tar hand om alla inkommande kontakter från medierna, dels en sektion som aktivt söker upp olika medier och förser dem med aktuell information om krisen och krishantering, dels en faltenhet som

ansvarar besök på plats, dels en enhet som följer mediernas bevakning av krisen (FEMA 1997).

Enheten som tar hand om inkommande frågor från medierna kan liknas vid en reception. Man besvarar rutinfrågor, ger aktuell lägesinformation, förmedlar kontakter till experter och olika myndighetspersoner, noterar vilka mediekontakter som förekommer. Dessutom har man en larmfunktion. När man upptäcker ofullständig eller felaktig information, rykten, problem eller okunskap bland befolkningen kontaktar man en särskild grupp "rapid respons" som har till uppgift att omedelbart agera. Enheten har också till uppgift att framföra "dagens budskap" till journalisterna, dvs det som krisledningen bedömt som mest angeläget att förmedla till medier och intresserade.

Den enhet som aktivt bearbetar journalisterna (Program Scheduling) ser till att medierna hela tiden är uppdaterade om läget och myndigheternas agerande. Denna information planläggs för att svara mot mediernas sändningstider för nyheter. Enheten har vidare ansvar för schemaläggning av intervjuer och annat journalistiskt arbete samt att förse medierna med tips och underlag för vad som är på gång och värt att bevaka för medierna ("orchestrating the day").

Fältenheten arbetar på krisplatsen med konkret service åt mediernas representanter. Det innebär t ex att förse journalister med pressreleaser, faktablad, ordna visning på olycksplatser samt underlättar mediernas arbete i övrigt. Dessutom har enheten till uppgift att vara uppmärksam på potentiella problem eller oklarheter och larma den centrala krisledningen (Lagadec 1993).

Vid en akut kris får medierna ofta tillgång till vital information före den när krisledningen. Det finns därför all anledning att systematiskt bevaka utbudet i medierna inklusive Internet och därigenom, efter källkritisk granskning, tillföra ny information till ledningen. Vid FEMA's medieenhet finns en särskild avdelning som enbart ägnar sig åt att följa medierna, dels för att fånga upp ny information, dels för att kontrollera hur myndigheternas information återges i medierna, dels för att uppmärksamma ryktesspridning och annan felaktig information. Uppföljningen sammanställs i dagliga analyser där man bland annat försöker identifiera

The screenshot shows the FEMA website from 1999. The browser title is "Netscape:FEMA Federal Emergency Management Agency -- Disasters, Disaster Mitigation, P". The address bar shows "http://www.fema.gov". The page features a large "FEMA .GOV" logo at the top. Below the logo is a banner with the text "Take Shelter from the Storm: Build a Safe Room." and an image of a safe room. The left sidebar contains a navigation menu with links such as "About FEMA", "News", "Maps", "Project Impact", "FEMA for Kids", "Y2K Issues", "Tropical Storm Watch", "Disaster Assistance", "Fire Administration", "Mitigation", "Preparedness", "Flood Insurance", "Job Opportunities", "Water Businesses", and "Regional Offices". The main content area is divided into several columns of news articles, including "North Dakota Disaster Recovery Update", "Federal Funds Authorized To Help Fight Mountain Wildfires", "Tropical Weather Outlook", "Coping with Extreme Heat", "Oklahoma's Governor Meeting To Host Y2K Forum", "Severe Weather Forecasted for Much of the Nation", "Relief Efforts Applauded in South Dakota", "Funding For New Training Facility of New Hampshire Fire Academy", and "Learn More About Retrofitting Flood-Prone Homes".



trender i nyhetsbevakningen.

Förutom dessa funktioner finns även en enhet som producerar pressreleaser, nyhetsmaterial, underlagsmaterial, utskrift av tal, faktablad osv. (FEMA 1997). Vid planeringen måste myndigheterna ta hänsyn till de skilda villkor som olika medier arbetar under. Nationella och internationella medier har ofta visat sig inte ta samma hänsyn som lokala medier. Medan de lokala medierna inriktar sig på mottagarnas behov av information så tenderar de nationella och internationella medierna att betona det sensationella och dramatiska (Nohrstedt och Nordlund 1993). Internationella medier har också behov av tolkservice samt information om grundläggande förhållanden i vårt land.

Planeringen måste utgå ifrån att inte bara radio utan även TV idag har stora möjligheter att bevaka en händelse i direktsändning. Speciell uppmärksamhet måste ägnas åt att bygga upp rutiner för

bevakning av Internet. Detta inte minst beroende på att journalister aktivt arbetar med Internet som en källa vid kriser.

Planen bör innehålla riktlinjer och instruktioner för hur man arrangerar presskonferenser och hur man bör agera vid intervjuer. Journalister är utbildade i intervjuteknik och det är lämpligt att myndigheternas talesmän på motsvarande sätt är utbildade i svarsteknik. Det gäller t ex att tänka på följande vid en TV-intervju enligt Regester och Larkin:

Förbered tre huvudpunkter, som helst skall handla om människor först, skada på miljön och omgivning samt egendom i andra hand och först i tredje hand konsekvenser för den egna organisationen. Repetera om möjligt intervjun i förväg.

- **Spekulera aldrig** i orsaken till händelsen
- **Förutse alla möjliga frågor** och tänk ut svar på dem
- **Beröm inblandade parter** och undvik att utse syndabockar
- **Se på intervjuaren**, inte på kameran
- Se till att de tre punkterna **lyfts fram** oberoende av vilka frågor som ställs
- Bemöt felaktigheter och osanningar **omedelbart**
- **Avbryt** om det är nödvändigt

(Regester och Larkin 1997, s.191)

Ytterligare två råd:

Spela aldrig bort myndigheternas möjlighet att ge sin syn på händelseutvecklingen genom att vägra att kommentera. Undvik att äventyra relationen till journalister genom att ge information "off the record", dvs säg aldrig mer än du kan stå för.

Regester och Larkin har också en rad råd angående presskonferenser: Vid presskonferenser bör myndighetspersonerna begränsas till enbart de som har specifik kunskap om olika aspekter av krishanteringen. Bestäm när mötet skall vara avslutat.

Dela ut en ny pressrelase vid mötets slut. Ge televisionens kameror tillträde till presskonferensen. Ofta är det lämpligt att ge separata intervjuer efteråt. Se till att det finns bakgrundsmaterial och lämpliga visuella översikter. Lokalen bör ha tillgång till teknisk utrustning samt möjlighet till förfriskningar och mat (Regester och Larkin 1997 s.188-189). Liknande förslag ges i Fearn-Banks (1996), i Räddningsverkets handbok om Information till allmänheten (1996), i Lagadec (1991). Lagadecs utgångspunkt är att journalister berättar historier (stories) snarare än att vara en enkel kanal för direkt överföring av "verkligheten" till publiken.

I planen bör ingå flera detaljerade instruktioner: hur medieenheten skall bemannas och hur arbetsuppgifterna skall fördelas på olika funktioner. Instruktioner för hur gruppfax samt meddelanden via intranät och extranät skall spridas. Hur mediernas bevakning skall dokumenteras. Listor med aktuella adresser och telefonnummer, e-postadresser mm.

Egna anställda

De anställda har rätt till att i varje läge vara informerad om krisens utveckling, om den egna myndighetens uppgifter och verksamhet samt sin egen roll i sammanhanget. Detta innebär att interninformation är en uppgift med mycket hög prioritet.



Vid kriser måste interninformationen förmedlas mycket snabbt. All erfarenhet talar för att de anställda vill nås av nyheter från ansvariga inom den egna organisationen och inte från någon radiostation, eller arbetskamrat, eller rykten på stan. Med tanke på den snabbhet med vilken informationen sprids vid kriser ställer detta mycket stora krav på myndigheternas kapacitet och vilja.

Utgångspunkten för interninformationen vid kriser är givetvis det system för intern information som byggts upp i vardagen. Av planen bör framgå hur det är tänkt att detta system skall fungera vid kriser.

De anställda bör rapportera in till den egna organisationens krisledning om händelser, uppgifter, rykten mm som når de anställda.

Det är inte ovanligt vid kriser att anställda får till uppgift att utföra arbetsuppgifter som ligger utanför den ordinarie uppgiften. För att den anställda skall känna trygghet och förtroende för ledningen samt ha möjlighet att fungera i den nya funktionen krävs att den anställda får information som ger honom/henne möjlighet att se sammanhanget i stort och den funktion som han/hon fyller i sin nya position.

Andra myndigheter

De funktionsansvariga myndigheterna och andra myndigheter och organisationer har genom sin beredskapsplanläggning och sina planer för krishantering i allmänhet utvecklat omfattande planer på samverkan och samordning vid svåra påfrestningar i samhället.

När det gäller samordning av kriskommunikation mellan myndigheter handlar det dels om att samordna informationsflöden och dels budskap till externa aktörer. Varje myndighet bör därför i sin plan för kriskommunikation försöka utveckla principer för hur denna samordning kan tänkas gå till.

Samordning av informationsflöden



Ett mycket viktigt inslag i planen för kriskommunikation måste vara att redovisa grundprinciper på hur myndigheten tänker sig att försöka styra de väldiga informationsflöden som regelmässigt uppstår vid kriser. Det måste vara ett generellt mål för myndigheterna att minska mängden onödiga samtal och kontakter. En grundstrategi för att uppnå detta mål skulle kunna vara:

Styr samtalen till rätt instans

– Ge enkel och klar information om vilka uppgifter olika myndigheter har samt hur man kan komma i kontakt med dem

Förmedla svar på de vanligaste frågorna

– ... Genom analys av inkommande frågor kan svaren på de vanligaste frågorna ges via t ex talsvar, databaser, egen sajt på Internet, medierna mm

Ge specifik information via särskilda kanaler till avgränsade grupper

– Mindre grupper kan t ex nås via fax eller telefon eller personliga möten

Ha en fortlöpande aktiv kontakt med medierna

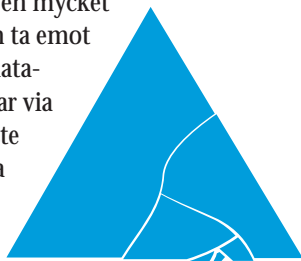
– om medierna hela tiden kan förse individerna med svar på vanligaste frågorna, vart individer och grupper kan vända sig för hjälp, beskrivningar av aktuella läget mm så minskar behovet för många att söka vidare.

Uppdatera egna anställda och samverkande myndigheter kontinuerligt

– de inblandade myndigheterna måste ha en klar bild över hur krisledningen försöker att styra informationsflödena så att de kan medverka till en harmonisk tillämpning

Myndigheten måste dessutom ha byggt upp en mycket stor kommunikationsteknisk kapacitet som kan ta emot många förfrågningar samtidigt. Det finns t ex data-system som klarar väldigt kraftiga anstormningar via Internet. Men även den egna telefonväxeln måste vara kraftigt dimensionerad och planer för extra bemanning under en längre tid måste finnas.

Myndigheten bör upprätta ett antal kontaktpunkter med särskilt viktiga interna och externa aktörer. De inblandade aktörerna har olika krav på dialog och informationsutbyte. Val av informationskanal, budskap, frekvens i informationsutbytet mm blir därmed starkt varierande. De olika informationsflödena bör om möjligt hållas åtskilda. Detta kräver bland annat en medveten uppbyggnad av telefonväxel och Internet-trafik så att viss information enbart når avsedd adressat.



Informationsavdelning

För att uppnå översikt, samverkan och effektivitet krävs en särskild avdelning för informationsfrågorna. Avdelningen har tre huvuduppgifter: att analysera informationsbehov och utbudet av information, att producera budskap samt att distribuera in och utgående information. Avdelningen skulle kunna ha följande principiella uppbyggnad:



Ledning

Ingår i krisledningsgruppen och ansvarar för att informationsfrågorna beaktas samt att informationen till och från myndigheten fungerar tillfredsställande. Dessutom skall ledningen se till att informationsverksamhetens betydelse och roll är klar för alla inblandade.

Analysgrupp

Ägnar sig åt att samla in och analysera information främst från krisledningen, medier, intresserade, offer/anhöriga samt frivilliga och egna anställda. Gruppen skall speciellt bedöma vilken typ av information som olika typer av aktörer behöver före under och efter en kris

Producerande enhet

På basis av underlag från analysgruppen och beslut i ledningsgruppen producerar enheten material till medie-enheten, underlag till enheten för information till intresserade, bakgrunds-material, uttalanden, lägesbeskrivningar mm.



Enhet för medierelationer

Här finns en grupp som svarar på inkommande kontakter och fungerar som serviceenhet åt medierna t ex tolkservice, transporter mm.

En programgrupp som planerar mediekontakterna, presskonferenser, intervjuer mm. Gruppen tar också initiativ till aktiviteter riktade mot medierna. Programgruppen bör ha tablåer över de medier som arbetar inom området, dead-lines mm

En grupp har till uppgift att förmedla uppgifter till analysenheten om rykten, felaktiga uppfattningar, skiftande bedömningar mm som medierna presenterar. Underlaget för detta fås genom en kontinuerlig bevakning av medieinnehållet

En särskild grupp bör ägna sig åt Internet. Främsta uppgifter är uppdatering av hemsidor vad avser beskrivning av händelseutvecklingen, analys av inkommande frågor, presentation av ledningens bedömningar, nya aktörer och adresser, uttalanden från ansvariga mm.

Dessutom bör det finnas en fältgrupp som arbetar vid krisens fysiska centrum och som har den dagliga kontakten med medierna, ordnar rundturer, visningar, fotograferingar mm.

Enhet för upplysning till intresserade



Enheten har i princip tredelar: en del som består av ett flertal personer som besvarar frågor från intresserade samt tar emot uppgifter om krisens utveckling.

En motsvarande del som ägnar sig åt Internet samt en samordnande och analyserande enhet som svarar för att personalen hela tiden blir uppdaterade om utvecklingen, att analysenheten får underlag för sin verksamhet, att rykten, problem och viktig information förmedlas till analysenheten, att de vanligaste frågorna blir uppmärksammade, att bemanning och avlösning av personal fungerar.

Enhet för intern information

Enheten har ansvar för att de anställda kontinuerligt hålls informerade om händelseutvecklingen samt om myndighetens uppgifter och verksamhet. En bred information ger också en viss reservkapacitet om t ex en annan myndighet slås ut och den egna myndigheten för överta visst informationsansvar. En väl uppdaterad personal motverkar ryktesspridning och medverkar till samordnade budskap.

Enheten kan också ha ansvar för att telefonväxeln alltid är uppdaterad och tillräckligt bemannad samt försedd med aktuella uppgifter om hänvisning till olika interna enheter samt till andra myndigheter som medverkar i krishanteringen.

Enhet för samordning mellan myndigheter

Varje myndighet som är med vid krishantering måste bestämma såväl med den centrala krisledningen som med olika enskilda myndigheter om vilken myndighet som ansvarar för olika delar av informationsverksamheten (vem svarar på vad).

Dessutom måste varje myndighet ansvara för att andra samverkande myndigheter kontinuerligt hålls uppdaterade om den enskilda myndighetens bedömningar, åtgärder och beslut. I princip skulle detta kunna lösas genom ett gemensamt intranät, tillgängligt endast för ansvariga för krishanteringen inom respektive myndighet.

Samordningen är särskilt viktig i det fall krisledningen bedömer att myndigheterna skall gå ut med ett gemensamt synsätt och övergripande beslut. Detta innebär att samma budskap skall förmedlas till externa aktörer, oberoende av vem som förmedlar det. Det är orealistiskt att tro att samordningen skulle kunna drivas därhän att endast en person eller en myndighet har mandat att uttala sig. Vad som kan vara möjligt att uppnå är samma budskap förmedlas av alla inblandade aktörer. Detta ställer mycket höga krav på uppdatering och snabbt cirkulerande information.

Den förslag till uppbyggnad som presenterats ovan gäller för en enskild myndighet. Det är dock fullt tänkbart att man kopplar en särskild informationsavdelning i direkt anslutning till den centrala krisledningen, antingen denna är på lokal, regional eller riksnivå.

För att en effektiv samordning skall kunna ske krävs dock att kommunikationen mellan varje myndighet och den centrala krisledningen fungerar samt att informationsavdelningen ständigt har fullständig access till relevant information och också kan påverka krisledningens bedömningar vad gäller förmedling av budskap mm.

Enhet för dokumentation

Enheten ansvarar för att viktiga beslut och informationsåtgärder noteras i kronologisk följd. Dokumentationen är inte enbart viktig för utvärderingar



och förbättringar i efterhand utan har även en direkt operativ uppgift: att budskapen är sammanhängande över tid, dvs att händelseutveckling och förmedlingen av budskap är i fas.

Enhet för mångkulturell service

Myndigheten måste ha en sådan kapacitet att information skall kunna förmedlas till grupper med olika kulturell bakgrund. Det handlar inte enbart om att översätta material eller åt ordna tolkar till journalister utan även om en djupare kulturell förståelse som möjliggör att myndigheterna på ett nyanserat och inträngande sätt kan analysera förutsättningarna för utbyte med grupper med skiftande kulturella traditioner, vanor och synsätt.

Informationskanaler

I dessa dagar när Internet och e-post presenteras som lösningar på många problem kan det vara värt att upprepa att en informationskanal inte har något egenvärde. Det handlar alltid om att överföra någon form av budskap till en eller flera mottagare via en lämplig kanal i en given situation.



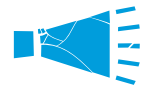
Utbudet av informationskanaler har en enorm spännvidd. Allt från det personliga samtalet ("ja, du får ta med dig papegojan") till det massdistribuerade radiomeddelandet ("utrym Hässleholm").

Kriskommunikatören skall planera för att använda sig av hela spännvidden. Det kräver systematiska analyser av såväl de egna förutsättningarna och möjligheterna som olika aktörers medievanor, t ex ungdomars vana att lyssna på reklamradio och att surfa på nätet.

Myndigheterna har ofta möjlighet att utnyttja den egna personalen för att förmedla information. I en kommun finns det mycket breda kontaktytor t ex hemsamariter, lärare, daghemspersonal och teknisk personal (jämför Magnusson 1991).

Det finns också stora möjligheter att förmedla information via befintliga nätverk i samhället t ex pensionärsföreningar, invandrarföreningar och intresseföreningar.

En utgångspunkt vid planeringen är att vara så specifik som möjligt, både vad gäller beskrivning av olika mottargrupper som användandet av en viss kanal. I den mån de egna resurserna inte är tillräckliga finns det möjligheter att köpa in specialisttjänster t ex lagring och distribution av pressmeddelanden, bilder och videos på Internet, eller snabbanalyser av medieinnehåll, eller samarbete med sk call centers vid stor anstormning av samtal.

 Medierna är inte främst en kanal för förmedling av information utan självständiga aktörer med egna intressen och förutsättningar. Samspelet med den redaktionella delen av medierna sker till stor del på mediernas villkor. Det finns dock möjligheter för myndigheterna att via medier få förmedlat sin egen information på egna villkor, nämligen att köpa betald annonsplats i tidningar och etermedier. Dessutom finns överenskommelser om att myndigheterna har rätt att sända VMA-meddelande.

Den nya informationstekniken med Internet i spetsen har stora möjligheter att effektivisera informationsförmedlingen vid kriser. Informationen förmedlas mycket snabbt. Den ger utrymme för dialog och för en mycket stor valfrihet för dem som vill söka information hos myndigheten. Informationen kan sökas och lämnas oberoende av tid och rum och informationen har en internationell räckvidd (SOU1997:23).

År 1998 har minst 42 procent av befolkningen i åldrarna 9-79 år tillgång till persondator och Internet i hemmet och cirka 100 000 hushåll surfar minst fem timmar per vecka (Nordicom 1998).

Internet ger också myndigheterna möjligheter att aktivt förmedla sin information. I boken "Publicity on the Internet" ges detaljerade anvisningar för hur man kan gå till väga (O'Keefe 1997).

Så gott som alla svenska myndigheter och organisationer finns idag

representerade på Internet. Det stora flertalet går att nå via en adress "Sverige-Direkt". I Norge finns motsvarande central adress kallad ODIN (odin.dep.no). Ännu har inte de svenska myndigheterna enats om någon



gemensam lösning till hur deras gemensamma adress skulle kunna användas för kriskommunikation. Det finns exempel på att enskilda myndigheter tänker använda hemsidor vid kriser t ex Trollhättans kommun.

Det har redan visat sig att Internet inte bara erbjuder möjligheter utan även problem.

Två problem som en vardaglig besökare upptäcker är dels överflödet av information, dels problemet att skilja gammal från ny information. Överflödet av information leder ofta inte till ökad

insikt och underlättat beslutsfattande utan snarare tvärtom. Om inte ansvariga för web-sidor ser till att städa ut gammal och irrelevant information kan ett omfattande sorteringsarbete försvåra för besökare (Quarantelli 1996).

Det höjs varningssignaler för att Internet inte kommer att fungera vid kriser. Räddningsledare i Alaska har rapporterat att de elektroniska systemen för kommunikation ofta slås ut vid kriser (Quarantelli 1996). Problemen kan uppstå beroende på elavbrott, men också till följd av avsiktliga störningar. I Sverige drabbades såväl Smittskyddsinstitutet som Karolinska Institutet av en stortflod av oönskad e-post, vilket gjorde att det knappt gick att sända eller ta emot e-post (DN 12.10.98).

Internet har den stora fördelen att samma information kan förmedlas till en i princip oändligt stor och mångskiftande publik.



Men informationstekniken kan också tillämpas för att nå mycket specifika och avgränsade grupper inom IT-system som är slutna för utomstående. De flesta svenska myndigheter har egna nät sk intranät för de anställda. Det finns dessutom möjligheter att skapa sk extranät för externa grupper av betydelse t ex frivilliga organisationer eller offer och anhöriga. Samverkan mellan myndigheter kan också ligga på intranät. Nya system för radio-kommunikation möjliggör effektivare samverkan över nationsgränserna (Regeringens skrivelse 1998/99:2).

Samordning och utformning av budskap

I planen bör myndigheterna ange generella riktlinjer för hur samordning av budskap skall ske samt aspekter att beakta vid utformning av budskap. Samordningen av budskap kan dels ses från myndighetens dels från olika aktörers synvinkel.

Mottagarna av myndigheternas information ställer flera krav: Informationen skall ge en överblick över situationen samt ge mottagaren underlag för egna ställningstaganden. Man vill ha tillgång till krisledningens samlade bedömningar, vilket i bästa fall innebär en frånvaro av motstridiga budskap. Dessutom kan en samordning av informationen innebära att mottagarna slipper leta på flera ställen.

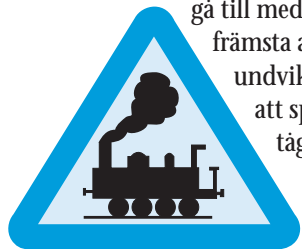
För myndigheternas del innebär samordningen av information flera saker. Inför sina beslut behöver myndigheterna tillgång till information från en rad olika instanser. Här krävs en samordning som grundar sig på behovet av information för att fatta såväl strategiska som taktiska beslut.

Det finns vidare ett behov av informationsutbyte mellan myndigheter, så att alla inblandade parter dels vet vad de olika myndigheterna har gjort



för bedömning och vilka beslut de fattat, dels har tillgång till en gemensam referensram och grundsyn på krishanteringen.

Dessutom finns ett behov av att samordna den information som skall gå till medier, intresserade och andra intressenter. En av de främsta anledningarna till kravet på samordning är att undvika motstridiga budskap t ex att Banverket meddelar att spåren är röjda, medan SJ:s budskap är att det går inga tåg (Johansson m fl 1996).



Motstridiga budskap behöver inte enbart innebära att olika myndigheters budskap inte är samordnade.

Det kan också inträffa att den nya information som lämnas inte är i överensstämmelse med tidigare lämnad information. Det krävs därför en noggrann dokumentation av vilka budskap som lämnats när och av vem.

En samordning av utgående information kan leda till effektivare förmedling av information. De inblandade får reda på sina frågor och därmed kan informationsflödet minskas.

Samordning av utgående information har visat sig vara en minst sagt komplicerad och svår genomförbar verksamhet. Det finns därför anledning att överväga vilken typ av information som måste samordnas och vilken som med fördel kan lämnas av respektive myndighet.

Myndigheterna måste vara medvetna om att samordning ofta innebär kompromisser eller till och med att en myndighet får ge vika, även om deras bedömning går stick i stäv med krisledningens beslut. Vid sådana tillfällen måste det ges utrymme för den enskilda myndigheten att dels ställa sig bakom det fattade beslutet, dels svara på frågor om den bedömning myndigheten gjort utifrån myndighetens kompetens. Ett annat förhållningssätt innebär en allvarlig påfrestning på såväl krisledningens som den enskilda myndighetens trovärdighet.

Det viktiga för myndigheterna är att de övergripande bedömningarna är samordnade och att ett begränsat antal övergripande budskap är samordnade. Däremot är det orealistiskt att kräva att spridningen av budskapen skall vara samordnade till en instans eller till ett tillfälle. Flera studier har visat att detta inte låter sig göras i det akuta skedet av en kris (Lagadec 1993). Det som

bör eftersträvas är däremot att det är samma budskap som förmedlas av myndigheterna.

I planen för kriskommunikation bör anges de grundläggande utgångspunkter som styr myndigheternas formulering av budskap.

Först och främst måste myndigheterna säkerställa att budskapen präglas av hög trovärdighet. Enligt Ortwin Renn är det fyra faktorer som avgör hur mottagarna upplever myndigheternas trovärdighet: kompetens, öppenhet, rättvisa samt medkänsla. Kompetens handlar dels om mottagarna har tidigare erfarenheter som är positiva, dels om myndigheternas tekniska kunnande, dels om att det skall finnas en överensstämmelse mellan vad myndigheter säger och vad de faktiskt gör.

Mottagarnas bedömning av myndigheternas öppenhet beror bland annat på hur ärlig man uppfattar att myndigheten är t ex om myndigheten avslöjar vilka egna intressen som styr besluten. Myndighetens villighet att ta upp nya aspekter, snabbheten och viljan att svara på frågor samt att redovisa vilka överväganden man gjort är andra faktorer som mottagarna väger in.

Att myndigheten är rättvis innebär för mottagarna att myndigheten talar om alla synpunkter inklusive de som talar emot myndighetens agerande. Om myndigheterna accepterar förekomsten av andra bedömningar samt är öppen i sin beskrivning av den egna beslutsprocessen påverkar även detta mottagarnas bedömning av myndighetens känsla för rättvisa.

Myndigheterna måste också visa sin medkänsla med alla som drabbats. Det innebär att visa en vilja att förstå och att inse allvaret samt att visa förmåga till inlevelse. En visad brist på empati kan förringa och ta bort effekterna av aldrig så väl vetenskapligt och tekniskt väldokumenterade budskap (Register och Larkin 1997)

Enligt Renn är det nödvändigt att alla fyra faktorerna beaktas om myndigheternas budskap skall uppfattas som trovärdig (föreläsning Ortwin Renn i Örebro 22 april 1998).

National Research Council har gjort en motsvarande bedömning av kraven på hög trovärdighet. Enligt dem är de två viktigaste faktorerna dels korrektheten i budskapet, dels mottagarnas upplevelse av legitimiteten vid insamlandet av den information, som ligger till grund för budskapets

utformning (National Research Council 1989).

När myndigheterna kommunicerar handlar det inte bara om att överföra och inhämta information utan även om att skapa en gemensam referensram och förtroende för alla inblandade parter. Det är endast när respekt och förtroende är ömsesidigt som kommunikationen har förutsättning att bli framgångsrik (Heath 1997).

Det är dock inte enbart de inblandade parternas trovärdighet som avgör kommunikationens framgång. Det handlar också om budskapets tydlighet (se nedan) samt hur de inblandade uppfattar situationen (Rosenthal och 't Hart 1998).

Det är därför nödvändigt att myndigheterna snabbt och lyhört uppfattar signaler från olika aktörer. Detta innebär bland annat att myndigheterna måste presentera budskapen på ett språk som mottagarna redan förstår och att använda begrepp och storheter som har en mening i en vardaglig erfarenhet, samt att använda ett språk, som är känsligt för mottagarnas psykologiska behov. Budskapen måste vara sammanhängande över tid och vara specifika om krisens exakta natur samt om vad olika aktörer skall göra och när (Flodin 1993).

När budskapen väl är sända måste myndigheterna försäkra sig om att de uppfattas korrekt och leder till ett önskat handlande. Att individer tagit emot myndigheternas budskap och också förstått det behöver inte alls leda till att de agerar i enlighet med myndigheternas rekommendationer. Detta visade sig inte minst i samband med översvämningarna i Mellaneuropa 1993 och 1995 (Rosenthal och 't Hart 1998). Vid en uppföljning kan det visa sig att den information som myndigheterna uppfattade som entydig och klar av mottagarna uppfattats svårbegriplig och inte tillämpbar på deras specifika situation.

Kraven på budskapens utformning gäller även vid mötet med medierna. Redan vid insamling av information till krisledningen bör den ansvarige informatören säkerställa att även sådan information samlas in som besvarar de frågor som medierna kan förväntas ställa. Lokala medier har ett betydligt större intresse av att i detalj följa ett skeende än nationella och internationella medier som i allmänhet främst intresserar sig för övergripande aspekter t ex antal döda och sårade samt krishanteringen i stort

(Quarantelli 1996).

Den första kontakten med medierna vid en kris är avgörande såväl för hur de fortsatta kontakterna skall fungera som för den bild av händelsen som medierna kommer att förmedla. Myndigheterna måste omedelbart ta sig an mediernas frågor samt klargöra sin syn på vad som har hänt, vilken osäkerhet som gäller kring den första bedömningen av händelsens art, omfattning ,inriktning och konsekvenser. Dessutom måste myndigheterna meddela att man startat sin verksamhet, vad man planerar att göra, vem som är ansvarig för informationsfrågorna samt tidpunkten för nästa möte med medierna. Det är mycket viktigt med att inte låsa myndigheternas handlingsutrymme genom alltför starka, bestämda och klara uttalande i en situation som i allmänhet kännetecknas av stor oklarhet och osäkerhet (för exempel se Sundelius m fl 1997).

När det gäller den konkreta formuleringen av budskap finns det många förslag, alltifrån enkla regler om att förkorta, förenkla och förtydliga (Skoglund och Olsson 1995) till mycket precisa regler för hur pressreleaser skall formuleras.

Enligt Regeser och Larkin skall företag presentera nyheter om kriser i följande ordning:

- Händelsens karaktär
- Platsen för händelsen
- Detaljer om antalet sårade och döda
- Detaljer om påverkan på det område som berörs
- Detaljer om påverkan på miljön
- Detaljer om åtgärder som individer bör vidtaga
- Citat från ledningen som beklagar händelsen
- Detaljer om utredningar som skall startas för att klarlägga orsaken till händelsen

(Regester och Larkin 1997 s.197-198).

Utvärdering

Det är tyvärr en vanlig erfarenhet att organisationer inte bemödar sig om att utvärdera sin kriskommunikation (Mitroff m fl 1996). Om inte någon utvärdering görs förloras dels möjligheten att kontrollera myndighetens effektivitet, dels att mäta om målen för kriskommunikation har uppnåtts.



Utvärderingen tar sin utgångspunkt i de övergripande och specifika mål som myndigheten angivit för sin kriskommunikation (se rubriken om mål ovan). De övergripande målen formuleras t ex som krav på öppenhet, snabbhet, tillgänglighet, enkelhet och trovärdighet. För vart och ett av dessa begrepp går det att utveckla operationella, dvs mätbara mål. I vilken mån myndigheten uppnår dessa mål går att

fastställa med hjälp av formativ och summerande utvärdering.

Formativ utvärdering är dels förberedande dels fortlöpande. Den förberedande utvärderingen består i att, före olika aktiviteter genomförs, säkerställa att organisationen har tillräckligt med kunskaper för att aktiviteten skall kunna genomföras på ett kompetent sätt. Den fortlöpande utvärderingen är till för att organisationen kontinuerligt skall kunna följa processen och vid behov ingripa för att korrigera och stödja olika aktiviteter.

Den förberedande utvärderingen kan t ex innebära att identifiera och precisera de intressenter som organisationen vill kommunicera med, att analysera olika former av ömsesidig påverkan som samspelet kan medföra, att inventera och studera olika aktörers medieexponering och medievänor. Inför konkreta program används denna kunskap för att testa och utpröva om den planering som gjorts håller måttet. Hur tas olika budskap emot? Hur relateras de till organisationens övriga verksamhet? Uppfattas de olika av olika aktörer?

Den fortlöpande utvärderingen ger möjligheter att tidigt se en mindre lyckad utveckling och att snabbt försöka korrigera händelseförloppet. Genom analys av medieinnehåll kan myndigheterna t ex snabbt uppmärksamma bristande samordning av budskap. Genom analys av de frågor som anhöriga och drabbade ställer till myndigheterna kan bristande utförlighet och klarhet i myndigheternas information upptäckas och rättas till. Genom interna kommunikationssystem kan anställda klaga över bristande uppdatering eller komma med värdefulla förslag och kommentarer som förbättrar den utgående informationens effektivitet.

Den summerande utvärderingens uppgift är att kontrollera om organisationen nått uppställda mål och intentioner samt att sammanställa erfarenheter som skall förmedlas vidare i organisationen och beaktas inför planeringen av framtida åtgärder. Om t ex vissa rekommendationer inte efterföljs beror det på att myndigheterna hade felaktiga föreställningar om mottagarnas förkunskaper, eller på att budskapen förvanskades på vägen till mottagarna, eller på att de medier som skulle förmedla budskapen inte kunde uppnå sin vanliga räckvidd, eller berodde det på att mottagarna ställde myndigheternas rekommendationer mot rekommendationer från andra experter och valde att följa de andra experternas råd?

Det är endast genom att ställa upp konkreta mål och att följa upp dem som myndigheterna har möjligheter att dra precisa slutsatser och införa precisa förbättringar (Flodin 1998).

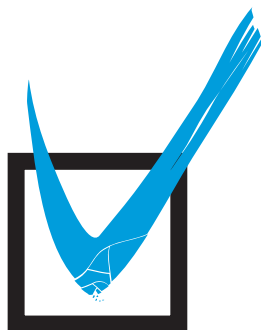
Adresser och checklistor

I planen bör finnas adresslistor på alla tänkbara aktörer. Ett särskilt ansvar bör läggas på någon att se till att dessa listor är absolut aktuella. Vissa av listorna bör vara transformerade till olika typer av gruppdistribution t ex via gruppfax eller intranät. Distributionen av ny information till olika medier skall vara helt förberedd och uppdaterad. För en professionell informationsavdelning innebär detta i huvudsak inte något annat än att man ser till att de vardagliga rutinerna och kontakterna också finns uppdaterade i planen för kriskommunikation.

Checklistor för att larma av personal, att öppna en utvidgad telefonväxel, att öppna ett centrum för mediaservice, att öppna en enhet för frågor från individer, grupper och övriga intresserade bör också finnas i planen.

Det bör finnas rutiner för hur myndigheten aktiverar nätverk t ex ett nätverk mellan samverkande myndigheters informatörer, ett nätverk för offer och anhöriga, ett för frivilliga osv.

Det finns en rad skrifter som ger förslag på hur kriskommunikationen skall genomföras, vilka checklistor som bör finnas och hur de skall se ut. Jag listar några av dem som jag funnit mest användbara: Lagadec (1993), Lerbinger (1997), Register och Larkin (1996), Mitroff (1997), Drabek and Hoetmer (1991) samt Fearn-Banks (1996).



Hur kan planen stödjas?

Det finns ett antal faktorer omkring själva planen för kriskommunikation, vilka avgör om planen har möjlighet att bli framgångsrik när den sätts i verket.

Den första och viktigaste faktorn är att myndighetens högsta ledning måste ge arbetet med kriskommunikation sitt fulla stöd i ord och gärning. Detta inte minst för att det skall skapas en referensram samt en kultur och en krismedvetenhet i organisationen.

Planeringen av kriskommunikation måste vara väl integrerad i den övriga planläggningen av hur myndigheten skall hantera kriser. Kriskommunikation har inget egenvärde. Kommunikationen ingår som en komponent bland alla andra och i allmänhet är kriskommunikationen inte den viktigaste insatsen som myndigheten gör (Lagadec 1993). Kommunikation är inte först och främst en fråga om teknik utan om att kommunicerat något dvs kriskommunikationens effektivitet är helt beroende av myndighetens övergripande krishantering.

Planeringen är kriskommunikation tar sin utgångspunkt i myndighetens vardag och den befintliga strukturen utvecklas, kompletteras och förstärks utifrån de behov som en genomtänkt analys förmodligen leder fram till.

Ansvar för kriskommunikation bör ligga hos en professionell informatör. Det måste vara en både svår och otacksam uppgift att t ex ha ansvar för information som en sidouppgift och med en utbildning inom ett annat fackområde. En professionell informatör har genom sin utbildning och erfarenhet den kompetens som behövs för att tackla uppgiften att informera före, under och efter kriser (Flodin 1998).

Kravet på samordning under krisen kan endast uppnås om formella och informella nätverk mellan informatörer etableras före kriser, dvs i vardagen. Det borde inte vara svårt att inom Sverige utveckla dessa nätverk, även om det finns studier som visar att myndigheterna inte tillräckligt uppmärksammat behovet av nätverk (Dahlström och Flodin 1998).

Nätverken bör inte enbart omfatta Sverige. Det finns minst ett 60-tal möjligheter att via Internet ingå i olika nätverk t ex det nyskapade nätverket PRIMEUR (Public Risk Management in Europe) vars syfte är att utbyta erfarenheter och kunskap om risk- och krishantering på lokal nivå. Ett annat exempel är EPIX (Emergency Preparedness Information eXchange) vars syfte är att ge information och idéer om förebyggande och förberedande åtgärder samt återhämtning från såväl naturkatastrofer som socio-teknologiska katastrofer. Den amerikanska federala myndigheten FEMA har startat ett nyhetsbrev avsett för dialog mellan alla inblandade parter ("Emergency Information Infrastructure partnership", se www.fema.gov).

Internet ger även utmärkte möjligheter att följa utvecklingen inom området. Det är framför allt två organisationer som har utmärkte

hemsidor, dels den tidigare nämnda FEMA (www.fema.gov), dels Natural Hazards Center at the University of Colorado (www.colorado.edu/hazards/index.html).



FEMA presenterar senaste nytt och utförliga lägesrapporter om olika kriser, tillhandahåller råd och instruktioner vid alla möjliga händelser, publicerar bibliografier över utkommen litteratur, presenterar konferenser, redogör för de egna åtgärderna vid kriser. FEMA upprättar t ex egen lokal TV-kanal, egen nyhetstidning via Internet, egen radio station. FEMA har särskilt service för

medier, en sektion med information till barn mm mm.

National Research Center är ett internationellt sk clearinghouse för information om naturkatastrofer. Det arbetar framför allt med årliga möten, forskning, biblioteks-service samt spridning av information. Där finns en On-line biblioteksdatabas. Man ger ut ett nyhetsblad (Disaster Research), har förteckningar över ett 70-tal periodiska tidskrifter från hela världen, samt länkar till ett 50-tal forskningscentra och institut över hela världen.

Det finns således utomordentligt rika möjligheter att ta del av andras erfarenheter. Denna nyvunna kunskap måste användas i den egna organisationen på ett långsiktigt och systematiskt sätt, påverka rutiner och instruktioner samt medverka till en medvetenhet om risker och kriser och därmed bli en del i organisationens kriskultur. En kultur som måste bestå även om personer slutar eller byter arbetsuppgifter (Rosenthal och 't Hart 1998)

Myndighetens planer för kriskommunikation måste självfallet bli föremål för utbildning och övning. I Nederländerna har man använt sig av scenarier för att åstadkomma en realistisk övningsituation där deltagarna

konfronteras med en rad sinsemellan relaterade händelser. Man arbetar dels med "strategiska scenarier" där avsikten är att genom diskussioner identifiera strukturella förändringar i den externa miljön för att kunna undvika en kris, dels med "krisscenarier" där syftet är att genomföra ett spel för att testa den existerande organisationens kapacitet, dels "träningsscenarier" för att förbättra effektiviteten vid användning av personal och andra resurser (Heinzen 1996). För att verksamheten skall vara meningsfull är det helt nödvändigt att högsta ledningen medverkar (t Hart 1996).

Även i Sverige finns ett flertal krisscenarier framtagna där bland annat problemen vid kriskommunikation uppmärksammas t ex Frid 1996a och 1996b) samt de scenarier som ingår som delbetänkanden till Hot och Riskutredningen (SOU 1995:20).



Slutord

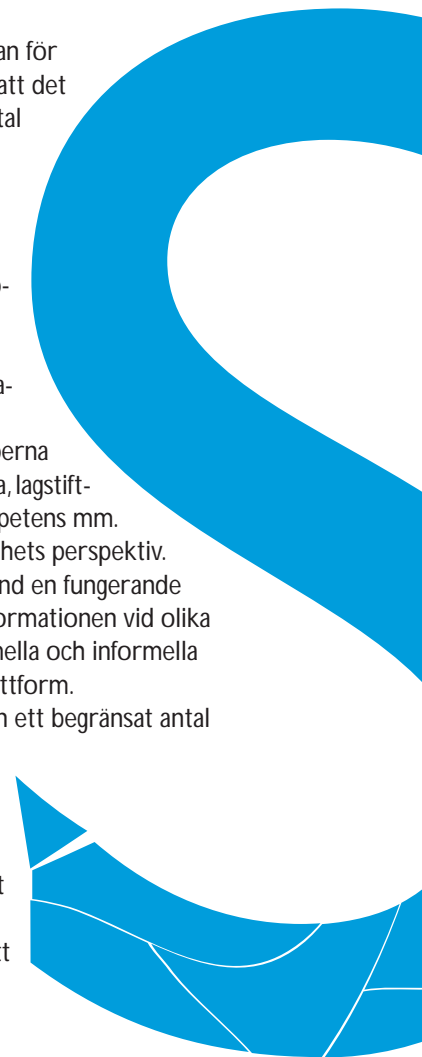
Denna rapport presenterar ett sätt att skapa en plan för kriskommunikation. En bärande idé i rapporten är att det inte räcker med en plan, det måste också till ett antal andra förebyggande och förberedande åtgärder. Dessutom måste myndigheten genomsyras av en medvetenhet om betydelsen av att vara förberedd inför kriser. Detta bör manifesteras såväl i ledningens aktiva stöd som i att det är en professionell informatör som har ansvar för planen.

Rapporten förmedlar ett antal generella iakttagelser och principer om t ex samordning av informationsflöden och budskap. För den enskilda myndighetens planering krävs dock att de generella principerna stäms av mot myndighetens ansvarsområde, historia, lagstiftning, kultur, organisationsstruktur, personalens kompetens mm.

Rapporten har skrivits utifrån en enskild myndighets perspektiv. En av de största utmaningarna är dock att få till stånd en fungerande informationssamverkan mellan de ansvariga för informationen vid olika myndigheter och organisationer. Här framstår formella och informella nätverk mellan informatörer som en nödvändig plattform.

En god plan för kriskommunikation kan utgå från ett begränsat antal generella principer om kriskommunikationens roll och villkor, möjligheter och arbetsätt. Till dessa principer kan fogas instruktioner, riktlinjer och checklistor.

Den goda planen skall förse myndigheten med ett generellt tänkande om kriskommunikation som gör att myndigheten på ett flexibelt och improviserat sätt kan lösa svåra kriser även om dessa går utöver krisplanens konkreta anvisningar.



Litteratur

Litteraturlistan innehåller inte enbart källor som hänvisas till direkt i texten utan även andra referenser som har relevans för planlagd kriskommunikation och som förtydligar och fördjupar resonemangen.



Administrasjonsdepartementet (1995)

Kriseinformasjon i staten. Oslo

Amnå E och Nohrstedt SA (1987)

Att administrera det oförutsedda. Psykologiskt försvar, Rapport nr 137, Stockholm

Banks Stephen (1995)

Multicultural Public Relations. A Social-Interpretive Approach. SAGE, London

Bergström A och Weibull L (1998)

Internet – för alla ? I Holmberg och Weibull (red)

Opinionssamhället. SOM INSTITUTET, Göteborgs universitet

Blocksjö A och Pettersson T (1997)

Fem i fara. Företags planering av kriskommunikation. Institutionen för journalistik och masskommunikation, Göteborgs universitet

Booth Simon (1993)

Crisis Management Strategy. Routledge, London

Carlsson A och Dietmann C (1997)

Svaga signaler och starka system. Institutionen för journalistik och masskommunikation, Göteborgs universitet

Coombs Timothy (1998)

An Analytic Framework for Crisis Situations: Better Responses From a Better Understanding of the Situation. **Journal of Public Relations Research**, volume 10 nr 3, 177-191

Dagens Nyheter 981012

KI dränkt i e-post

Dahlström M och Flodin B (1998)

Informationsberedskap för 2000-talets kriser.

Meddelande 145, Styrelsen för psykologiskt försvar, Stockholm

Dozier D, Grunig J och Grunig L (1995)

Manager's Guide to Excellence in Public Relations and

Communication Management. Lawrence Erlbaum ass. Mahwah, New Jersey

Drabek E m fl (1981)

Managing Multiorganizational Emergency Responses.

Institute of Behavioural Science, University of Colorado

Drabek och Hoetmer (eds) (1991)

Emergency Management: Principles and Practice for Local Government.

International City Management Association, Washington

Elliot Maria (1997)

Förtroende för medierna. Institutionen för journalistik och masskommunikation, Göteborgs universitet

Ernfridsson Sture (1994)

Utvärdering av kriscentrets arbete i Norrköping efter

Estonia-katastrofen 28 september 1994. Kommunstyrelsen i Norrköping

Fearn-Banks Kathleen (1996)

Crisis Communications: A Casebook Approach.

Lawrence Erlbaum ass. Mahwah, New Jersey

FEMA (1996)

Guide for All-Hazard Emergency Operations Planning.

State and Local Guide (SLG) 101, Federal Emergency Management Agency, Washington

FEMA (1997)

Emergency Management Guide for Business and Industry.

Federal Emergency Management Agency, Washington

FEMA (1997)

FEMA Emergency Information Field Guide.

Federal Emergency Management Agency, Washington

Flodin Bertil (1980)

Radio Malmöhus och snöstormen. Rapport nr 98.

Beredskapsnämnden för psykologiskt försvar, Stockholm

Flodin Bertil (1993)

Myndigheters kriskommunikation. Rapport nr 163:2.

Styrelsen för psykologiskt försvar, Stockholm

Flodin B och Dahlström M (1997)

Local Governmental Emergency Planning – A Case Study of Media Relations

with Local Authorities. I C Lofstrand (red) **Civil beredskap: Risk, kris, säkerhet och sårbarhet i samhället.** Överstyrelsen för civil beredskap, Stockholm

Flodin Bertil (1998)

Professionell kommunikation.

Meddelande från Styrelsen för psykologiskt försvar, Stockholm

Frid Sven Rune (1996a)

Störtflod i Dalälven. Ett scenario. Statens Räddningsverk Karlstad

Frid Sven Rune (1996b)

Åska slår ut lastvagnsproduktion. Ett scenario. Statens Räddningsverk, Karlstad

Gilbert C och Gouy C (1998)

Flood Management in France. I Rosenthal och 't Hart (eds) **Flood Response and Crisis Management in Western Europe.** A comparative Analysis. Springer, Berlin

Gonzalez-Herrero A och Pratt C (1996)

An Integrated Symmetrical Model for Crisis-Communications Management. **Journal of Public Relations Research.** Volume 8, Number 2, pp 79-106

't Hart Paul (1996)

Simulations and scenarios in Crisis Management Planning.

I Johansson och P Skoglund (red) **Crisis Management at the National Level.**

Överstyrelsen för civil beredskap, Stockholm

Heath Robert (1997)

Strategic Issues Management. Organizations and Public Policy Challenges. SAGE, London

Heinzen Barbara (1996)

Crisis management and Scenarios. Ministry of Home Office, Haag

Hendrix Jerry 1995)

Public Relations Cases. Third edition. Wadsworth Publishing Company, New York

Holmberg S och Weibull L (1998)

Förskingrat förtroende. I Holmberg, Weibull (red) **Opinionssamhället.** SOM INSTITUTET, Göteborgs universitet

Home Office (1998)

Dealing with disaster. Third edition. www.homeoffice.gov.uk

Hvitfelt Håkan (1988)

Nyheter i krig. Rapport nr 147, Styrelsen för psykologiskt försvar, Stockholm

Jarlbro G, Sandberg H, Palm L (1997)

Ammoniakolyckan i Kävlinge.

Meddelande 142, Styrelsen för psykologiskt försvar, Stockholm

Johansson C, Petersson C, Törnkrantz C (1996)

På rätt spår? En undersökning av SJ:s krishantering.

Institutionen för journalistik och masskommunikation, Göteborgs Universitet

Karlsson M och Wennergren C (1996)

Krishantering. En studie av säkerhets- och krisinformation till tre rederiers passagerare.

41-60 poäng Lunds universitet, Avdelningen för Medie- och kommunikationsvetenskap

Kellerman William (1996)

Kommunikation med elektroniska medier.

C-uppsats Ekonomlinjen vid Stockholms Universtitet, Stockholm

KPMG (1992)

Crisis management: handling the unexpected, the unknown and the undesired.

Klynveld Management Consultants, Haag

Kågeson Å och Lantz M (1997)

En studie av Volvo Aero Corporations kriskommunikationsplan.

Institutionen för Ekonomi och ADB, Högskolan Trollhättan/Uddevalla

Lagadec Patrick (1993)

Preventing Chaos in a Crisis. McGraw-Hill Book Company, London

Lambeck Alfred (1992)

Die Krise bewältigen. Institut für Medienentwicklung und Kommunikation, Frankfurt am Main

Lambertsen K och Lund A (1998)

Båstad kommun i en kris.

Institutionen för journalistik och masskommunikation, Göteborgs universitet

Larsson Gerry (1994)

Katastrofförberedelser. Vad den svenska allmänheten tänker, känner, vill och gör.

Delstudie 1. P21-088/94, Statens Räddningsverk, Karlstad

Larsson G och Enander A (1995)

Katastrofförberedelser. Vad den svenska allmänheten tänker, känner, vill och gör. FOU rapport P21-113/95, Statens Räddningsverk, Karlstad

Leivik Knowles B-M (1997)

Inter-organisatorisk kommunikation mellan myndigheter och medier. Arbetsrapport nr 75, Institutionen för journalistik och masskommunikation, Göteborgs universitet

Lerbinger Otto (1997)

The crisis manager. Facing risk and responsibility. Lawrence Erlbaum ass. Mahwah, New Jersey

Long John (1996)

Management of authorities and cooperation with media at operational and local level. I I Johansson och P Skoglund (red) **Crisis management at the National level.** ÖCB, Stockholm

Lundin N I och Nohrstedt SA (1995)

Risk-, katastrof- och kriskommunikation. I I Larsson och Rosengren K E (red) **Kommunikationens villkor.** Studentlitteratur, Lund

Magnusson Jan (1991)

Ett socialt varnings- och informationssystem. FOU-rapport P21-066/91, Statens Räddningsverk, Karlstad

Mitroff I, Pearson C, Harrington K (1996)

The Essential Guide to Managing Corporate Crises. Oxford University Press, Oxford

Murphy Priscilla (1996)

Chaos Theory as a Model for Managing Issues and Crises **Public Relations Review.** Volume 22, Number 2

National Research Council (1980)

Disasters and the Mass Media. National Academy of Sciences, Washington

National Research Council (1989)

Improving Risk Communication. National Academy press, Washington

New Jersey Department of Environmental Protection and Energy (1991)

Improving Dialogue with Communities. A risk communication manual for government. New Jersey

Nohrstedt SA och Nordlund R (1993)

Medier i kris. Rapport nr 163:4. Styrelsen för psykologiskt försvar, Stockholm

NOU 1986:19 (1986)

Informasjonskriser. Universitetsforlaget, Oslo

Nordicom (1998)

Mediebarometern 1998. Nordicom, Göteborg

Nydén Michael (1995)

Hotet från IT. Meddelande 138, Styrelsen för psykologiskt försvar, Stockholm

O'Keefe Steve (1997)

Publicity on the Internet. John Wiley & Sons, New York

Pivetta Sue (1997)

9.1.1 Emergency Communications Manual. Third edition. Professional Pride Publishing, Sumner Washington

Press Lacey J and Llewellyn J (1995)

The Engineering of Outrage. In Elmwood (ed) **Public Relations Inquiry as Rhetorical Criticism.** Praeger, London

Quarantelli E L (1988)

Lessons Learned from Research on Disasters. I 1998 Symposium on Science Communication: Environmental and Health Research. Annenberg School of Communication, Los Angeles

Quarantelli E L (1989)

The Social Science Study of Disasters and Mass Communication. I Walters, Wilkings and Walters (eds) **Bad Tidings: Communication and Catastrophe.** Lawrence Erlbaum Ass.

Quarantelli E L (1991)

Lessons from research: Finding on Mass Communication System Behaviour in the Pre, Trans and **Postimpact Period.** Article # 227 i Seminar Report on Crises and rency Planning College 1991): 1-60

Quarantelli E L (1996)

Problematical Aspects Of The Information/Communication Revolution For Disaster Planning And Disaster Research.

www.mcb.co.uk/services/conferen/jun96/disaster/quaran/

Quarantelli E L (1997)

Disaster Planning, emergency management, and civil protection.

ATSDRC Preliminary Paper #227, Disaster Research Center

Quarantelli E L (1998)

Ten criteria for evaluating the management of community disasters.

www.udel.edu/DCR

Raittila P (1996)

Mediernas Estonia – Myndigheter och massmedier som informatörer i Finland.

Styrelsen för psykologiskt försvar, Rapport 168-2, Stockholm

Regeringens skrivelse 1998/99:22

Informationssamhället inför 2000-talet. Elanders Gotab, Stockholm

Rosenthal Uriel (1996)

Nine dilemmas of crisis management. I Johansson och P Skoglund (red)

Crisis Management at the National Level. ÖCB, Stockholm

Regeringens proposition 1996/97:11 (1996)

Beredskap mot svåra påfrestningar på samhället i fred. Gotab, Stockholm

Regester M (1989)

Crisis Management. Krishantering till företagets fördel.

Svenska Dagbladet, Stockholm

Regester M och Larkin J (1997)

Risk Issues and Crisis Management. Institute of Public Relations, London

Rosenthal U och 't Hart P (eds) (1998)

Flood Response and Crisis Management in Western Europe. Springer, Berlin

Schneider Sandra (1995)

Flirting with disaster. Public Management in Crisis Situations.

M.E. Sharpe, New York

Skoglund T och Olsson S (1995)

Att lösa kriser i företag. Ekerlids förlag, Stockholm

SOU 1995:19 (1995)

Ett säkrare samhälle. Huvudbetänkande. Fritzes, Stockholm

SOU 1996:80 (1996)

Viktigt meddelande. Radio och TV i krig och kris. Fritzes Stockholm

SOU 1997:23 (1997)

Digital Demokrati. IT-kommissionens rapport 2/97, IT-kommissionen, Stockholm

Statens Räddningsverk (1996)

Information till allmänheten. Statens Räddningsverk, Karlstad

Stefenson Bror (1993)

Krishantering. Kan vi bli bättre? Kungl Krigsvetenskapsakademien, Stockholm

Sundelius B, Stern E och Bynnander F (1997)

Krishantering på svenska. Nerenius & Santérus förlag, Stockholm

Thiringer Charlotta (1995)

IT-användning i informationsverksamheten.

Projektarbete på samhällsvetarlinjen, Göteborgs universitet

