

Förvaltningshögskolans rapporter
nummer 99

Från Gudrun till Per
- om kommunal krishantering, erfarenheter
och förändring

Andreas Ivarsson

Från Gudrun till Per
– om kommunal krishantering, erfarenheter och förändring
Andreas Ivarsson
Första upplagan
Första tryckningen

©2008 Författaren
Omslagsidé Stefan Petersson
Tryckning Elanders Sverige AB
ISSN 1401-7199

Innehåll

1. Erfarenheter – en grund för en stärkt kommunal krishantering?	1
Västra och Östra kommunen	3
Disposition	7
2. Tidigare forskning om erfarenheter, lärande och förändring vid katastrofer och kriser	8
Kommunal krishantering	8
Katastrofforskning	10
Forskning om kriser och krishantering	13
Naturkatastrofer och andra typer av händelser	17
Erfarenhet och erfarenheter	20
Förändring	23
Studiens struktur och specificerade frågeställningar	30
3. Krishantering i Västra och Östra kommunen - ansvarsproblemet	32
Ansvarsproblem – hur kan det förstås?	32
Ansvarsproblemet och informationsfrågan	36
Västra kommunen – att informera är alltför riskabelt	37
Östra kommunen – att informera är en nödvändighet	39
Sammanfattning	41
Ansvarsproblemet och frågan om att leverera el och tele	42
Västra kommunen – hur långt ska man gå?	42
Östra kommunen – hur långt ska man gå?	51
Samverkan med externa aktörer för att vidta åtgärder	55
Samverkan med elbolaget i Västra kommunen	56
Samverkan med elbolaget i Östra kommunen	57
Samverkan mellan kommunens olika delar	60

Samverkan mellan kommunens olika delar i den Västra kommunen	60
Samverkan mellan kommunens olika delar i Östra Kommunen	62
Sammanfattning	63

4. Krishantering i Västra och Östra kommunen - utförandeproblemet

65

Vad är ett utförandeproblem?	65
Utförandeproblemet och frågan om att leverera service	70
Västra kommunen - att skaffa sig en bild av vad som har hänt	70
Östra kommunen - att skaffa sig en bild av vad som har hänt	74
Västra kommunen - prioriteringar och ansvarsgränser	78
Östra kommunen - prioriteringar och ansvarsgränser	80
Västra kommunen - genomförande av åtgärder och resurser	84
Östra kommunen - genomförande av åtgärder och resurser	87
Sammanfattning	89
Utförandeproblemet och informationsfrågan	90
Västra kommunen - att informera enskilda	91
Östra kommunen - att informera enskilda	99
Sammanfattning	104

5. Erfarenheter och förändring

105

Erfarenheter	105
Västra kommunen - erfarenheter utifrån tidigare erfarenheter	110
Västra kommunen - erfarenheter utan referenspunkt i beredskap eller tidigare erfarenheter	115
Östra kommunen - erfarenheter utifrån beredskap	121
Östra kommunen - erfarenheter utan referenspunkt i beredskap eller tidigare erfarenheter	128

Sammanfattning	135
Förändring utifrån erfarenheter	135
Sammanfattning	144
6. Erfarenheter och förändring – varför när och hur?	146
Några hypoteser om erfarenheter och förändring	149
Appendix: Studiens metodologiska ansats	157
Val av fall	158
Jämförelser	159
Replikering och utvidgning	160
Urval och datakällor inom fallen	161
Intervjuer	161
Dokument	163
Databearbetning och analys	164
Referenser	169
Övrigt material	172

1. Erfarenheter – en grund för en stärkt kommunal krishantering?

Lördagen den 8:e januari 2005 drabbades södra Sverige av *stormen Gudrun*. Vindbyar på drygt 40 sekundmeter uppmättes på vissa platser och genomsnittliga värden på vindstyrkan låg på drygt 30 sekundmeter (SKL 2006). Extrema vindstyrkor är inte sällsynta längs västkusten, men de brukar inte få katastrofliknande konsekvenser. Annorlunda var det dock denna gång eftersom vindarna fortsatte in över landet och drog över de skogsrika inre delarna av södra Sverige.

De direkta konsekvenserna blev att samhällets infrastruktur i stort sett slogs ut. Enorma mängder skog, 75 miljoner kubikmeter, blåste ner och blockerade vägar och andra kommunikationer. En halv miljon abonnenter var utan el och uppemot tvåtusen mil elledningar var skadade. Flera hundratusen var utan telefon och såväl det fasta som det mobila nätet var till stora delar ur funktion. Ett mindre antal människor omkom också till följd av stormen (SKL 2006). Liknelser med stormen 1969 gjordes först av många innan konsekvenserna stod klara – inte på hundra år hade man sett något liknande i Sverige (SVO 2005).

Bara två år senare under söndagen den 14 januari 2007 drar *stormen Per* över södra Sverige och vindbyar mäts återigen upp på över 40 m/s längs västkusten. Konsekvenserna är inte lika omfattande som 2005, men 12 miljoner kubikmeter skog faller, och återigen drabbas infrastrukturen i södra Sverige hårt (SVO 2007). Mer än 160 000 kunder hos e-on stod utan el och ungefär hälften så många kunder hos Vattenfall (E-on 2007, Vattenfall 2007). Telia rapporterade samtidigt att 70 000 hushåll stod utan fast telefon (Telia 2007).

De reformer som genomförts i krishanteringssystemet under 2000-talet innebär att den som ansvarar för en verksamhet under normala förhållanden också ska ansvara för denna i en krissituation. Under en kris ska en verksamhets organisation så långt som möjligt vara utformad på samma sätt som den är under normala förhållanden. Samtidigt ska kriser hanteras av aktörer på lägsta möjliga nivå. I krishanteringssystemets centrum står därmed kommunerna, som genom reformerna fått ett stort ansvar för att hantera kriser inom sina territorier.

Regeringen framhåller, i propositionen *Samverkan vid kris - för ett säkrare samhälle* att det är viktigt att en kommun som drabbats av en kris använder sina erfarenheter för att förbättra sin framtida krishanteringsförmåga. I propositionen står följande att läsa:

Oavsett om det är Sverige eller ett annat land som drabbas, och oavsett vilken typ av kris som inträffar, tex. en terrorattack, pandemi, naturolycka, eller regional väpnad konflikt, kan erfarenheter från tidigare kriser bidra till att identifiera möjliga problem och peka på lösningar för att stärka krishanteringsförmågan. Egna och andras erfarenheter från kriser är ett viktigt kunskapsunderlag som stärker samhällets säkerhet och förbättrar krishanteringsförmågan. (Prop. 2005/06: 133)

En central forskningsfråga är om erfarenheter verkligen tas till vara och i så fall varför, hur och när? Den forskning som hittills bedrivits inom området ger vaga och tvetydiga svar. Det är ganska väl belagt att politiker och tjänstemän som har hanterat en naturkatastrof faktiskt reflekterar över händelsen och att de förmedlar erfarenheter till andra. Men huruvida den här typen av erfarenheter leder till att man aktivt använder dem för att planera inför framtida möjliga katastrofer eller i en ny krissituation är fortfarande oklart.

Ämnet för denna rapport är kommuners förmåga att ta tillvara och använda de erfarenheter de får när de hanterar en naturkatastrof. Syftet är att undersöka om kommuners erfarenheter av katastrofer får betydelse för hur de planerar inför och hanterar en ny naturkatastrof.

Stormarna Gudrun och Per ger oss unika möjligheter att studera om erfarenheter omsätts i handling. I denna studie undersöks hur två kommuner i Småland – den Östra och den Västra kommunen - som båda drabbades hårt av både stormarna hanterade händelserna. För att söka svar på frågan hur erfarenheter omsätts i handling har intervjuer gjorts med kommunala aktörer som var involverade i krishanteringen. Det rör sig om räddningstjänstchefer, kommunernas säkerhetssamordnare eller beredskapsplanerare, informationsansvariga inom kommunerna liksom chefer eller högre tjänstemän inom förvaltningar som ansvarar för skola och barnomsorg, tekniska verk-

samheter och äldreomsorg och socialtjänst. Utöver intervjuer har kommunala dokument och utvärderingar analyserats.

Västra och Östra kommunen

Den Västra kommunen är belägen i de inre delarna av södra Sverige. Kommunen har knappt 33 000 invånare och drygt hälften av befolkningen är bosatta i kommunens huvudort. I kommunen finns två nämnder och förvaltningar som ansvarar för omsorgsfrågor inom socialtjänstens område – omsorgsnämnden och medborgarnämnden. Medborgarförvaltningen ansvarar för individ- och familjeomsorg medan omsorgsförvaltningen ansvarar för omsorgen om äldre- och funktionshindrade personer. Barn- och ungdomsnämnden ansvarar för skola och barnomsorg medan det finns två nämnder för kultur respektive fritidsfrågor. Tekniska nämnden ansvarar för projektering och byggnation av bland annat vägar, vatten- och avloppsförsörjning samt inte minst fastighetsförvaltning gällande kommunens egna lokaler, skolor, förskolor, servicehus och kontor. Under miljö- och stadsbyggnadsnämnden ligger räddningstjänsten som bland annat arbetar med förebyggande arbete enligt lag om skydd mot olyckor. När det gäller krisberedskap drivs arbetet av räddningstjänsten och i en särskild grupp med representanter för respektive förvaltning – riskhanteringsgruppen.

Under stormen Gudrun utgick arbetet från en stabsorganisation som samlades under första dagen och i vilken det ingick representanter för olika förvaltningar, kommunens informationsavdelning och det kommunala energibolaget samt även myndigheter som vägverket och polisen. Under stormen hölls regelbundna stabsmöten under perioden 2005-01-09 till 2005-02-09. Stabens huvuduppgift var att samordna, diskutera och besluta om inriktning och övergripande åtgärder. Förvaltningarna och de externa aktörerna beslutade emellertid själva om åtgärder inom sina respektive verksamhetsområden. Kommunens krisledningsnämnd sammankallades aldrig eftersom det inte ansågs nödvändigt.

Den kanske viktigaste konsekvensen av stormen Gudrun var att strömmen föll bort i stora delar av kommunens landsbygd utanför kommunens huvudort. Många hushåll i kommunens ytterområden var också helt avskurna från telekommunikation samtidigt som många vägar var oframkomliga. På grund av att skadorna var omfattande var elbolagen tvungna att bedriva röjningsarbete innan de kunde ta sig fram till ledningarna, vilket innebar att elavbrotten blev långvariga. Även en del vattenverk utanför tätorten var ur funktion och fick drivas med reservkraft. I vissa fall var kommunen tvungen att köra ut vattentankar, åtminstone under en inledningsperiod.

De direkta konsekvenserna för den kommunala verksamheten blev att de flesta skolor och förskolor i ytterområdena fick stängas de första dygnet eftersom el saknades och eftersom vägarna till viss del var blockerade och hindrade skolskjutsar. Hemtjänsten fick svårigheter att ta sig till sina klienter samtidigt som många av dessa inte kunde larma om någon olycka skett eftersom att många trygghetslarm var ur funktion. Tre äldreboenden var också delvis strömlösa under en tid.

Kommunen upprättade hygien- och evakueringsutrymmen för allmänheten där också övernattningsmöjligheter förbereddes. Reservkraft installerades på några platser i kommunen. Ett omfattande arbete bedrevs också för att informera drabbade om katastrofen och kommunens åtgärder. Olika informationskanaler användes som lokalradio, kommunens hemsida, lokaltidningar, informationsmöten samt informationsblad som distribuerades av lantbrevbärarna.

Även under stormen Per samlades krisledningsstaben, men under en betydligt kortare period, drygt en vecka. Krishanteringsorganisationen var i princip densamma som under stormen Gudrun, men konsekvenserna i kommunen var betydligt mindre och krävde inte samma omfattande åtgärder. Däremot var de åtgärder som vidtogs i grunden desamma. Återigen fick hemtjänsten inventera klienter med trygghetslarm och klienter som var utan el, hygien- och evakueringsutrymmen öppnades och två skolor fick hållas stängda under ett dygn.

Östra kommunen är i likhet med den Västra kommunen belägen i de inre delarna av södra Sverige och har drygt 26 000 invånare, varav knappt hälften bor i kommunens huvudort. Östra kommunen har fem nämnder: socialnämnd, barn- och utbildningsnämnd, teknisk nämnd, kultur- och fritidsnämnd och miljö- och byggnämnd.

Räddningsnämnden i kommunen drivs i förbundsform tillsammans med en grannkommun. De två kommunernas kommunfullmäktigeförsamlingar utser tre ordinarie ledamöter samt tre ersättare till en direktion. Direktionen är förbundets högsta politiska beslutande församling och under direktionens direkta ledning arbetar en förbundsdirektör som är verksamhetens verkställande chef. På förbundet finns en särskild funktion som arbetar med att förbereda såväl kommunorganisationerna som samhället i stort för större krissituationer.

När stormen Gudrun inträffade hade kommunfullmäktige precis antagit en plan för extraordinära händelser. I planen återfinns riktlinjer för hur kommunen ska organisera sig vid kriser och katastrofer. Kommunen definierade dock aldrig stormen Gudrun som en extraordinär händelse även om detta var under diskussion flera gånger under den första veckan. Under den första dagen efter stormen så kallades en krisledningsstab samman som innehöll representanter från kommunens förvaltningar, det kommunala energibolaget och räddningstjänstförbundet. Gruppen träffades sedan regelbundet under perioden 2005-01-09 till 2005-01-26. Under de första dagarna var personalchefen krisledningschef men efter en period tog kommundirektören över detta ansvar.

Totalt sett var som mest ungefär 5000 abonnenter utan elektrisk ström och flera tusen utan fast telefon. Konsekvenserna var i stort sett desamma som i den Västra kommunen: Skolor stängdes, trygghetslarm slogs ut, hemtjänsten fick svårt att kontakta sina klienter och under en mycket kort period var ett antal äldreboenden strömlösa. Evakueringar av framförallt äldre men även barnfamiljer genomfördes. Värmestugor öppnades och reservkraft installerades. Lokalradion, lokala tidningar, kommunens hemsida, informationsmöten

och distribution av informationsblad via posten användes för att informera kommunens invånare.

Stormen Per slog något hårdare mot Östra kommunen än vad den gjorde mot den Västra. Något fler abonnenter drabbades av strömlöshet, även om el-bortfallet tidsmässigt var kortare än under Gudrun. Förhållandet är det omvända i den Västra kommunen där stormen Gudrun drabbade fler. Krisledningsgruppen i den Östra kommunen sammanträdde under en dryg vecka under stormen Per. I övrigt är konsekvenserna och de åtgärder som kommunen vidtog relativt lika, de som vidtogs under Gudrun, om än mindre omfattande.

Både den Östra och den Västra kommunen har inom en kort tidsperiod, vid upprepade tillfällen drabbats av naturkatastrofer med till synes stor intensitet och omfattning och krishantering har utövats upprepade gånger. Dessa förhållanden gör att kommunerna är mycket lämpliga att studera om vi önskar öka vår kunskap om hur kommuner lär av kriserfarenheter. Studiens syfte är därför att utifrån en jämförelse av hur den Östra och den Västra kommunen i praktiken använde sina erfarenheter av Stormen Gudrun under stormen Per utveckla begrepp och hypoteser om när, varför och hur erfarenheter omsätts i handling.

Studien kan bidra till kunskapsutvecklingen inom området på tre sätt. För det första ger den ett bidrag till frågan om kommuner, men även andra organisationer, verkligen tar tillvara erfarenheter av naturkatastrofer. För det andra kan studiens empiriskt grundade resultat användas för att klargöra och utveckla begrepp som kan bidra till att tydliggöra begreppsapparaten inom forskningsområdet. För det tredje kan resultaten ligga till grund för en diskussion kring vilka insatser som kan vara nödvändiga att vidta för att regeringens reso-

nemang om att det är viktigt att tillvarata erfarenheter inte bara stannar vid retorik utan även omsätts i handling.¹

Disposition

I *kapitel två* behandlas tidigare forskning och studiens frågeställningar specificeras. I det *tredje* och *fjärde kapitlet* presenteras krishanteringen i den Östra och Västra kommunen medan i det *femte kapitlet* presenteras de erfarenheter som formulerades i kommunerna samt eventuell påföljande förändring. I det *sjätte och avslutande kapitlet* diskuteras forskningsresultatets implikationer för fortsatt forskning med utgångspunkt i studiens angivna syfte.²

¹ Rapporten är en del av forskningsprojektet *Naturkatastrofer och lärande – kriser och kunskapsöverföring i kommuner* som bedrivs vid Förvaltningshögskolan och finansieras av Krisberedskapsmyndigheten under åren 2006-2008.

² I ett särskilt appendix beskrivs och motiveras studiens metodologiska ansats och tillvägagångssätt mer utförligt.

2. Tidigare forskning om erfarenheter, lärande och förändring vid katastrofer och kriser

Syftet med detta kapitel är att redogöra för tidigare forskning om hur, varför och när kommuner tar tillvara erfarenheter av naturkatastrofer. I kapitlet kommer tidigare forskning att översiktligt presenteras och behandlas under fem teman a) kommunal krishantering b) katastrofforskning c) forskning om kriser och krishantering d) erfarenhet och erfarenheter samt d) förändring. Kapitlet avslutas med att studiens forskningsfråga specificeras.

Kommunal krishantering

Enander m.fl. (2003) har genomfört en studie som syftar till att fördjupa kunskaperna om kommunala aktörers upplevelser och reflektioner utifrån deras egna erfarenheter av krishantering. (Ibid. s. 4) En slutsats som dras är att aktörernas upplevelser och erfarenheter varierar beroende på om det gäller en social-/våldsrelaterad händelse eller en naturrelaterad händelse. Aktörernas erfarenheter eller upplevelser av social-/våldsrelaterade händelser är bland annat att rollerna i krishantering ofta är otydliga, samverkan kan vara problematisk och konfliktfylld och stödet utifrån är ofta bristande. Erfarenheterna och upplevelserna av naturrelaterade händelser är annorlunda genom att roller i krishantering ofta är tydligare, samverkan är enklare då olika aktörer ofta har gemensamma mål samtidigt som stödet utifrån ofta är stort och inslag av spontana hjälpinsatser och besök och symbolhandlingar förekommer, exempelvis i form av besök från en minister eller liknande.

Att förändring sker som en följd av erfarenhet av olika typer av händelser tar sig uttryck på flera olika sätt. En sådan förändring är en ökad riskmedvetenhet som bland annat kan innebära att aktören

upplever sig vara mer observant på risker och att man är mer ödmjuk inför svåra händelser. Aktörerna upplever också en starkare motivation att förebygga, ett större intresse för att planera och öva samtidigt som det kan vara lättare att få pengar och andra resurser. Vidare upplever också aktörerna att förändringar har skett genom att det finns en bättre sammanhållning och förtroende för den egna organisationens förmåga. Exempelvis genom minskat revirtänkande mellan olika aktörer och bättre kontakt mellan olika förvaltningar. Personkänedomerna blir bättre och medvetenheten om att man kan klara svåra påfrestningar ökar och man blir även bättre på att hantera information och media. (Enander m.fl. 2003 s. 37) Aktörerna själva menar att de olika erfarenheterna av att hantera en händelse påtagligt påverkar deras inställning och deras sätt att förhålla sig till kris- och beredskapsfrågor, även om de slutsatser som dras av olika aktörer av enskilda händelser kan vara olikartade. Denna uppfattning kan också bekräftas i andra undersökningar som bygger på enkätstudier, liksom studier av motivation eller drivkrafter för att arbeta med risk- och säkerhetsfrågor och kris- och beredskapsfrågor generellt. Egen erfarenhet av både social-/våldsrelaterade händelser och naturrelaterade händelser är den faktor som har störst betydelse för motivationen att arbeta med dessa frågor (Enander m.fl. 2004, Laiksjö m.fl. 2004) Huruvida de ovan nämnda exemplen på förändrad inställning och olika erfarenheter verkligen leder till någon förändring i beredskapsarbetet eller i krishanteringen under en ny händelse är dock inte självklart utifrån dessa studier.

Det kan också vara svårt att dra lärdomar utav dessa erfarenheter då det inte finns tillräckligt med tid för reflektion och att det kan finnas en ovilja att ta upp frågor som kan innebära kritik av kollegor. Aktörerna själva pekar på faktorer som skulle kunna underlätta att de erfarenheter man fått används i utvecklingssyfte. En sådan faktor är att man gör utvärderingar av händelsen och man pekar på betydelsen av dokumentation och uppföljning inom organisationen. (Enander m.fl. 2003 s. 44)

I viss mån indikerar detta att de kommunala företrädarna drar slutsatser och förändrar sitt beteende, men det kan vara problematiskt att dra slutsatser som innebär att detta är reella lärdomar eller erfarenheter med påföljande förändringar av handlingar eller beteende som faktiskt skulle tillämpas i en ny natur- eller social-/våldsrelaterad händelse.

Det finns emellertid andra forskningsresultat som pekar på att erfarenheter av kriser kan överföras till nya kriser på kommunal nivå. I studier av brandkatastrofen i Göteborg 1998 (Hagström och Sundelius 2001) ges exempel på hur erfarenheter från tidigare upplevda kriser och olyckor som en spårvagnsolycka 1992, branden på Scandinavian Star 1990 samt snöstormen 1995 har haft betydelse för hur brandkatastrofen hanterades. Det gäller exempelvis det sätt på vilket omkomna transporteras och hur värdighet i ett sådant förfarande kan uppnås eller hur personalen och deras arbetstider organiseras och planeras för att förebygga allvarlig psykisk påfrestning. Vidare fungerade andra nationella kriser, utan samma direkta lokala koppling, som Estoniakatastrofen som ett avskräckande exempel bland de ansvariga kommunala ledarna för hur Göteborgsbranden skulle hanteras. Erfarenheterna från denna katastrof var att en katastrof kan uppstå efter katastrofen om inte krisen hanteras professionellt, i synnerhet när det gäller kommunikation till anhöriga. Detta innebar exempelvis att inte ge fler löften till anhöriga än vad som skulle kunna hållas, då detta i sin tur kan utlösa en ny (förtroende)kris, vilket kan anses vara fallet med Estoniakatastrofen (Hagström och Sundelius 2001).

Katastrofforskning

I forskning kring naturkatastrofer i främst nordamerikanska samhällen har man funnit att individer och organisationer liksom lokala samhällen efter en naturkatastrof har en större medvetenhet om en specifik naturkatastrofs konsekvenser och om vilka behov en sådan händelse skapar i det område som drabbas. Större och mer intensiva insatser för planering och förberedelser för en ny naturkatastrof kan

iaktas hos både individer och privata såväl som offentliga organisationer (Drabek 1986, Quarantelli 1999). Reformerna som berör krishantering och krisberedskap och som visserligen planerats innan en naturkatastrof, men som stannat av och kanske fastnat i den politiska processen, har en tendens att få nytt liv efter att en naturkatastrof inträffar och de planerade reformerna genomförs med högre hastighet än tidigare (Quarantelli 1999).

I nordamerikanska lokalsamhällen, som väldigt ofta drabbas av naturkatastrofer, har man inom forskningsområdet funnit att ett beteendemönster för att hantera katastrofer har blivit en institutionaliserad del av lokalsamhällets struktur – en så kallad katastrofsubkultur. I kulturen återfinns bland annat föreställningar om vad som bör uppfattas som en katastrof, vilka beteendemönster och roller som olika individer och grupper bör anta, hur katastrofärbete bäst organiseras, uppfattningar om hur varningssignaler bör tolkas, vilka effekter en katastrof kan få samt hur effektiva olika åtgärder är i olika faser av en katastrof. För att en sådan kultur ska uppkomma krävs vanligen att naturkatastrofer har inträffat både ofta och med relativt stor omfattning (Dynes 1970, Tierny, Lindell och Perry 2001, Granot 1996).

Genom erfarenhet av naturkatastrofer blir individer, organisationer och hela lokalsamhällen bättre förberedda för att hantera en naturkatastrof och har därmed sannolikt större möjlighet att hantera den på ett bra sätt. Detta indikerar att lärande sker på olika nivåer som en konsekvens av att naturkatastrofer inträffar. Men detta är inte alls ett entydigt mönster. I vissa studier har det visat sig att varken lokalsamhällen, individer och/eller hushåll genomför mer förberedelser till följd av katastroferfarenheter (Tierny, Lindell och Perry 2001). Några långsiktiga förändringar i ett lokalsamhälle behöver inte ske överhuvudtaget (Drabek 1986). Att katastroferfarenhet leder till lärande och förändring är därmed inte självklart utifrån de empiriska studier som gjorts samtidigt som dessa trots allt indikerar att erfarenheter kan ge såväl positiva som negativa effekter.

Katastroferfarenhet kan vara problematisk om de förberedelser som vidtas för framtida händelser enbart är inriktade på den typ av händelse som erfarenheten bygger på. Lokalsamhällen som har drabbats av en eller flera översvämningar kan bli skickligare på att hantera översvämningar men kan samtidigt utveckla en blindhet för andra katastrofhändelser som till exempel stormar och skogsbränder vilket är problematiskt både ur ett förberedelse- och katastrofhanteringsperspektiv (jämför Dynes 1970, Granot 1996, Tierny, Lindell och Perry 2001). Om den kunskap som används i en katastrofsituation är härledd ur erfarenheter hämtade från den senaste och värsta katastrofen skulle dessutom lärandet kunna påverkas negativt i dubbel bemärkelse. Å ena sidan kan om erfarenheterna och därmed kunskaperna baseras på en eller flera mindre allvarliga händelser så kan kunskaperna vara otillräckliga eller rentav felaktiga att använda i en katastrof med större intensitet och omfång³ (Dynes 1970). Å andra sidan skulle erfarenheter av extremt ovanliga och omfattande katastrofer kunna leda till att individer får uppfattningen att det i stort sett inte är någon idé att arbeta förebyggande (Tierny, Lindell och Perry 2001). Vidare finns det också forskningsresultat som tyder på att betydelsen av katastrofsubkulturer i Nordamerika kan ha minskat genom att ansvar för förberedelser och hantering av katastrofer flyttas allt mer från enskilda hushåll eller individer, till organisationer, till exempel lokala myndigheter. Således påverkas incitamenten till lärande och förändring hos hushållen eller enskilda individer genom att statens ansvar för förberedelser och hantering av katastrofer har expanderat. (Jfr. Hannigan och Kueneman 1978 i Tierny, Lindell och Perry 2001 s. 163)

³ Liknande fenomen eller problem med erfarenheter behandlas eller påvisas också i andra studier. Se till exempel Sundelius m.fl. (1997), Stern (1997) och Enander m.fl. (2004).

Forskning om kriser och krishantering

Det finns också statsvetenskapligt inriktad forskning som visar att kriser i vid mening, där större naturkatastrofer kan innefattas, skapar förutsättningar för lärande och förändring när det gäller krishantering på nationell nivå i Sverige liksom internationellt.

Kriser, där centrala aktörer upplever hot mot centrala värden, tidspres och osäkerhet, kan bidra till att möjligheter öppnar sig för olika aktörer att förändra inriktningen på politiska beslut (Boin 2005, Stern 1997, Sundelius m.fl. 1997). Exempelvis blir det i en krissituation nödvändigt för beslutsfattare att ta beslut fort samtidigt som återkoppling på besluten, från allmänheten, media och andra aktörer kommer mycket fortare än i vanliga fall, vilket bidrar till att myndighetsprocesser snabbas upp. (Sundelius m.fl. 1997 s. 71)

Återkoppling är en möjlighet för beslutsfattare att dra lärdomar kring vilka beslut som är mer eller mindre framgångsrika och i en krissituation blir möjligheterna ännu mer frekventa när allmänhetens och medias fokus riktas mycket intensivt på en enda fråga och beslutsfattarna granskas mer än under normala omständigheter. Kriser kräver också ofta samarbete mellan aktörer då den inte kan hanteras av enskilda organisationer eller beslutsfattare och det blir inte hållbart att försöka undvika samarbete med vissa aktörer på grund av exempelvis revirstrider. Interaktionen mellan olika aktörer kan således bli mer intensiv än under normala omständigheter och tidigare föreställningar om andra aktörer – negativa såväl som positiva – kan komma att ifrågasättas och förändras. Genom att samarbete sker med andra aktörer, där flera olika synsätt och uppfattningar möts, kan också etablerade föreställningar om exempelvis krishantering eller en enskild frågas karaktär komma att prövas, utmanas och ifrågasättas. Kriser kan bidra till att ett politiskt problem omformuleras och betraktas på ett nytt sätt av beslutsfattare eller att befintliga resurser anses otillräckliga och att nya resurser behöver tillföras i syfte att öka förmågan, kunskapen, kompetensen och tekniken för att hantera en given fråga (Stern 1997, Sundelius m.fl. 1997).

När det gäller kriser och krishantering på nationell nivå är det inte heller självklart att lärande och förändring sker. Om reformer ska genomföras räcker det inte med att beslutsfattare på nationell nivå har upplevt en kris. Lärande tycks påverkas av hur processen efter krisen ser ut och hur orsakerna till krisen uppfattas och hur krishantering utvärderas av politiker, media och allmänheten. Denna form av utvärdering eller reflektion kring krisen har beskrivits som ett politiskt spel och bestäms sannolikt av en rad olika faktorer som inte nödvändigtvis har med de direkta erfarenheterna av krisen att göra. Det är också oklart hur denna process kan relateras till organisatoriskt lärande och hur lärande skulle kunna ske i en process som liknar ett politiskt spel (Boin 2005). Det är med andra ord inte heller självklart att lärande och förändring sker när det gäller kriser.

Studier har också genomförts i en amerikansk kontext, och med en något annorlunda begreppsapparat som grund där begreppen kriser och katastrofer underordnas eller liknas vid ett vidare begrepp som "potential focusing events". Detta definieras som:

An event that is sudden, relatively rare, can be reasonably defined as harmful or revealing the possibility of greater future harms, inflicts harms or suggests potential harms that are or could be concentrated on a definable geographical or community of interest, and that is known to policymakers and the public virtually simultaneously" (Birkland 2006 s. 2)

Studier som utgår från detta begrepp har mycket tydligt hämtat sin inspiration från John Kingdons studier av hur olika frågor hamnar på den politiska agendan och hur olika alternativ som politikerna kan välja mellan i en fråga genereras eller alternativt aldrig blir aktuella för sådana val (Kingdon 1984, Birkland 2006 s. 1). Kingdon menar bland annat att en fråga kan aktualiseras på den politiska agendan genom uppkomna kriser som signalerar ett problem eller brister som måste hanteras på ett eller annat sätt, exempelvis då en flygplanskrasch gör att frågor om flygsäkerhet aktualiseras på den politiska agendan (Kingdon 1984 s. 3). Det är ur detta perspektiv som exempelvis naturkatastrofer är relevanta som "potentiella fokuserande händelser" då de kan bidra till att frågor hamnar på den politiska agendan och öppnar möjligheter till lärande bland olika aktörer

och förändringar exempelvis i form av ny eller förändrad lagstiftning. (Birkland 1997, 2006) Genom en rad olika fallstudier av såväl naturkatastrofer som terroristattacker och flygplansincidenter kan Birkland (2006) konstatera att lärande och förändring sker i många fall även om detta inte är självklart.

Birkland konstaterar bland annat att en händelse måste vara omfattande, det vill säga antal dödade, geografisk spridning eller förstörd egendom, även om en händelses omfattning alltid i viss mån är en social konstruktion. (Birkland 2006 s. 161 ff.) Mindre händelser hamnar mer sällan på den politiska agendan eller leder till lärande eller förändring. Vidare formuleras sällan nya idéer av olika aktörer som en konsekvens av en händelse. Det är snarare så att redan existerande idéer eller förslag på olika lösningar av problem blir aktualiserade i högre grad än innan händelsen inträffat. Exempelvis fanns idén om ett departement för "Homeland security" i USA redan på agendan innan terroristattackerna den 11:e september. Politiska aktörer som tidigare företrädde en sådan idé får som konsekvens av händelsen lättare att nå fram med sina idéer och genomföra dem. Både problem och lösningar finns, utifrån Birklands resonemang sedan tidigare, men motivationen för beslutsfattare och andra aktörer att vidta åtgärder blir högre som en konsekvens av att en händelse inträffar. Det innebär också att innovation inte nödvändigtvis sker som en konsekvens av händelsen, utan kan lika gärna vara sammankopplat med andra faktorer innan en händelse inträffar.

Förändringsprocessen ser också olika ut för olika typer av händelser. Efter terroristattackerna den elfte september vidtogs både förändringar i organisation (nya myndigheter tillskapades) och i lagstiftning, utan att några särskilda kommissioner eller liknande tillsattes för utreda frågorna kring vad som hade gått fel och eventuella lämpliga åtgärder. Flygplansincidenter ledde enligt studien till att utredningar eller kommissioner tillsattes och Birkland konstaterar att kommissionerna kan ses som ett tecken på förändring i någon riktning, även om faktisk förändring inte sker automatiskt. Vad som är särskilt intressant när det gäller detta är att förändring i samband med naturkatastrofer inte på samma sätt som de andra typerna av

händelser kan kopplas till enskilda naturkatastrofer. Lärande bland olika aktörer kan ske som en konsekvens av att naturkatastrofer inträffar, och insatser görs för att försöka lära sig av händelserna, men det krävs sannolikt att flera naturkatastrofer inträffar över tiden och att kunskap ackumuleras successivt som senare kan leda till någon form av förändring. Kopplingen till en enskild händelse på en specifik plats är svårare att påvisa. Naturkatastrofer tycks inte heller skapa något påtagligt förändringstryck mot politisk förändring utan ackumulation av kunskap, främst bland experter, sker över tiden utan allmänhetens deltagande eller påtryckningar. (Birkland 2006 s. 168-169)

Det är dock av stor vikt att påpeka vad Birkland (1996, 2007) menar med förändring. Om en policyprocess kan delas upp i olika faser som initiering, beredning, beslut, genomförande och utvärdering så begränsas Birklands studier till de tre första faserna, alltså från initiering till beslut om exempelvis en ny lag. Däremot omfattar inte Birklands studier implementering av besluten, det vill säga huruvida förändringar verkligen kommer till stånd överhuvudtaget eller kommer i stånd i enlighet med besluten eller om lärande eller förändring verkligen är något som skulle tillämpas eller användas i en ny naturkatastrof. (Jfr Birkland 2006 s. 182) Detta skiljer sig också från den forskningsfråga som är ställd i detta projekt där den egentliga implementeringen är i allra högsta grad central.

Det finns flera problem med den nuvarande forskningen. Ett antal centrala begrepp definieras antingen oklart eller olikartat i olika studier. Det kan därför vara svårt att avgöra huruvida resultaten av dessa studier är tillämpliga i en studie av kommunal krishantering vid naturkatastrofer. Nedan följer en utveckling av detta som framförallt tar fasta på tre stycken problem som berör för det första hur man egentligen ska definiera studieobjektet. För det andra handlar det om begreppet erfarenhet och hur detta definieras och för det tredje hur begreppen lärande och förändring behandlas.

Naturkatastrofer och andra typer av händelser

I de studier som refereras här tas utgångspunkt i en rad olika begrepp för att beteckna de fenomen som studerats. Sundelius med flera utgår från ett krisbegrepp som innebär centrala aktörer upplever hot mot centrala värden, tidspress och osäkerhet, medan studierna av Enander m.fl. (2003, 2004) inte anger någon uttrycklig definition utan snarare kriterier för urval av fall som var:

...allvarliga händelser som var naturrelaterade och sådana som var relaterade till svåra olyckor eller sociala kriser. De händelser som ansågs relevanta för studien skulle påtagligt ha berört kommunen och dess invånare på något sätt, borde inte ha inträffat för mer än fem år sedan och skulle ha uppmärksammats av lokala och rikstäckande massmedia (Enander m.fl 2003 s. 10)

I en annan studie (Enander 2004 m.fl.) väljs ett antal händelser (tex. storm eller teknisk kollaps) ut som respondenterna får svara på om de har erfarenhet av och själva bedöma om de utgjorde en allvarlig kris för kommunen. När det gäller den Nordamerikanska forskning som refererats varierar definitionerna av det katastrofbegrepp som vanligen används. En minsta gemensam nämnare för forskare som använder katastrofbegreppet är dock vanligen att de definierar en katastrof som en period av social omstörtning eller upplösning som allmänt uppfattas i negativa termer (Boin 2005). Komponenter som vanligtvis ingår i en definition av en katastrof är att den är avgränsad i tid och rum och att den drabbar ett större eller mindre samhälle genom att samhället utsätts för fara och någon form av förluster eller skador. Vidare kännetecknas en katastrof av att de normala funktionerna i ett mänskligt eller socialt system störs allvarligt eller slutar att fungera, vanligen inom ett avgränsat geografiskt område. (jämför Dynes 1970, Kreps 1984, Boin 2005, Perry 2005).

Intresset i denna studie är naturkatastrofer och det förefaller rimligt att analytiskt särskilja dessa från andra typer av händelser oavsett om dessa i tidigare forskning har benämnts som katastrofer eller kriser. Skälet till detta är att både Enanders (2003) liksom Birklands

(2006) studier och resultat indikerar att naturkatastrofer skiljer sig från andra typer av händelser när det gäller både erfarenheter och förändringsprocesser. Möjligheterna att generalisera resultat från en naturkatastrof till en annan tycks därmed betydligt mer fruktbart än generaliseringar från naturkatastrofer till andra typer av händelser. Detta innebär dels att forskningsresultaten i sig visar att det kan vara problematiskt att avgöra huruvida exempelvis forskningsresultat som framkommer vid studier av valutakriser eller terroristattacker är möjliga att generalisera till studiet av naturkatastrofer. Dels innebär detta också att det är nödvändigt att finna ett lämpligt sätt att analytiskt särskilja naturkatastrofer från andra typer av händelser. Det är inte bara nödvändigt för att kunna göra ett urval av lämpliga fall att studera empiriskt utan också för att indikera i vilken mån forskningsresultaten skulle kunna generaliseras till andra fall. Det är en senare fråga att avgöra huruvida forskningsresultaten från denna studie analytiskt kan generaliseras till annat än naturkatastrofer då detta kräver systematiska jämförelser mellan de betingelser som föreligger i de utvalda fallen och andra mer olikartade händelser.

Sättet att särskilja dessa här bygger på ett resonemang som Birkland för i en av sina studier. (Birkland 2006) Birkland, som i sin tur refererar till Faulkner (2001) särskiljer kriser och katastrofer med följande kriterier:

Crises are sometimes 'induced by the actions or inactions of an organization', while disasters result from 'induced natural phenomena or external human action' to which government or organizations can simply respond. Such responses range from immediate relief and recovery to efforts to mitigate the hazard should a future event take place. Whether or how crises emerge depends upon the way in which they are interpreted by relevant actors, which determinate whether these events become policy issues (Birkland 2006 s. 2-3)

Utifrån detta resonemang är det möjligt att bestämma vad som särskiljer en naturkatastrof från andra typer av händelser. Framförallt är det centrala att en naturkatastrof har det utmärkande draget att de är resultatet av ett naturfenomen. Det kan vara allt från en översvämning eller en orkan till en jordbävning. Det också nödvändigt att

korrigera detta i ett avseende, nämligen att man tar bort den del av definitionen som inkluderar extern mänsklig handling, vilket gör att denna inte längre inkluderar terrorism eller militära insatser från andra stater. Vidare följer av Birklands resonemang att en (natur)katastrof innebär att organisationer enbart kan svara på dem genom åtgärder som krishantering eller krisberedskap inför en ny händelse. Detta skiljer sig från kriser som åtminstone teoretiskt skulle helt kunna undvikas. En kris kan direkt kopplas till handlingar eller icke-handlingar från en organisation och det är möjligt för organisationen att undvika krisen om man handlar på ett sätt som skulle motverka den. Detta är däremot inte möjligt med naturkatastrofer då de helt enkelt inträffar när de inträffar och det enda som kan göras är insatser för att *mildra* konsekvenserna av dem, inte undvika eller avhjälpa dem. (Birkland 2006 s. 2 ff)

En invändning som kan göras mot detta resonemang är att naturkatastrofer i så fall betraktas som en gudagiven handling. Så är dock inte fallet eftersom att själva naturfenomenet kan orsakas av mänsklig aktivitet, exempelvis kan nämnas den aktuella debatten om klimatförändringarna och dess effekter med ett ökat antal naturkatastrofer, men likväl så är det karaktäristiska med naturkatastrofer att dess konsekvenser orsakas direkt av ett naturfenomen skapat av mänsklig handling eller inte. Vidare har naturkatastrofer också en omfattning som inte kan bindas till en organisation. Detta gäller både att en naturkatastrof inte specifikt kan sägas vara orsakad av en organisation, men också genom att skulden för naturkatastrofens inträffande inte vanligen direkt kan tillskrivas en organisation. Däremot är det möjligt att en organisation till följd av en naturkatastrof kan drabbas av en kris eller krisliknande tillstånd genom att man *genom sin krishantering eller krisberedskap*, eller utebliven sådan, förvärrar konsekvenserna av naturkatastrofen utifrån relevanta aktörers uppfattning.

Slutligen så räcker det inte att särskilja naturkatastrofer från dessa typer av kris- och katastrofhändelser för att begreppet ska bli användbart, utan det behöver också särskiljas från andra typer av händelser. Här görs detta genom att naturkatastrofer är en *social händelse*

i meningen att den i någon mån är kollektiv och inte enbart berör en individ eller en mindre grupp, vilket innebär att exempelvis bilolyckor som drabbar ett färre antal människor, oavsett hur allvarligt detta är för individerna, faller bort. En naturkatastrof ska vidare innehålla ett element av *icke-rutin*, det vill säga att det inte är en händelse som sker vanligtvis, utan uppfattas av relevanta aktörer som något ovanligt och därmed utgör en "händelse" eller en "situation" som således grovt kan avgränsas från andra mer rutinartade händelser. Vidare ska denna händelse karaktäriseras av *någon form av förstörelse* och att omfattningen på denna förstörelse, låt vara antalet döda, skadade eller förstörd fysisk egendom, är av en omfattning som inte heller den är av rutinartad karaktär. Huruvida en händelse är icke-rutin och/eller av tillräcklig omfattning för att betecknas som en naturkatastrof är dock inte något som kan bestämmas på förhand utan måste bestämmas empiriskt genom att analysera hur olika sociala enheter beskriver händelsen.⁴ Slutligen ska som diskuterades tidigare orsaken till händelsen direkt orsakas av ett *naturfenomen* och på grund av detta kan inte en naturkatastrof, till skillnad från en kris, undvikas genom mänskliga handlingar utan *endast mildra konsekvenserna* av dem.

Med hjälp av denna karaktärisering av naturkatastrofer kan ett antal fall väljas ut och preliminära möjligheter till generaliseringar kan pekas ut. Val av fall med mera behandlas mer utförligt i kapitel 3.

Erfarenhet och erfarenheter

Ytterligare ett problem är att det också råder begreppslig oklarhet kring vad erfarenhet av naturkatastrofer innebär. I den forskning som har bedrivits kring katastroferfarenhetens betydelse för lärande

⁴ Dessa kriterier är delvis hämtade (dock korrigerade) från Stallings (2005) som för ett resonemang om möjliga definitioner av begreppet katastrof (disaster). Dessa kriterier som nämns ovan och som används som en slags idealtyp för vad som karaktäriserar en katastrof (och i detta fall en *naturkatastrof*) torde inte utmärkas av att de är kontroversiella eller särskilt utmärkande att döma av den diskussion som förs om begreppet. (Se vidare Perry och Quarantelli 2005)

och förändrat beteende har begreppet tolkats och operationaliserats på olika sätt. På individnivå kan katastroferfarenhet i vissa studier innebära att individen bor i ett område som drabbats av en jordbävning även om det inte nödvändigtvis behöver innebära att individen drabbats på något särskilt sätt alls, medan i andra studier avses med en individs katastroferfarenhet att hon har drabbats upprepade gånger av naturkatastrofer med personliga och direkta förluster som följd - exempelvis i form av förstörd egendom eller fysiska skador på individen själv eller anhöriga. (Tierny, Lindell och Perry 2001) En tolkning av det begrepp som Tierny, Lindell och Perry (2001) beskriver kan vara att det i praktiken åsyftar att en social enhet har varit med om, eller befunnit sig i en naturkatastrof. Det innebär i så fall att begreppet är synnerligen obestämt i sin karaktär. Tierny, Lindell och Perry påpekar vidare att forskningen inom området generellt sett också säger väldigt lite om hur individer, organisationer och samhällen faktiskt tolkar, uttrycker och förstår sin erfarenhet, liksom vad som påverkar dessa tolkningar i så fall. Lite hårddraget skulle man kunna säga att katastroferfarenhet i denna betydelse mest blir en kvantifierad statistisk oberoende variabel i relation till en beroende variabel som exempelvis krisberedskapsinsatser, och där den oberoende variabelns egentliga innebörd tillåts variera och är obestämd.

Denna förståelse av erfarenhet motsvarar inte denna studies syfte, även om de studier som refereras likväl kan vara relevanta som indikatorer på erfarenhetens betydelse för exempelvis beredskapsarbete. I Enanders studie beskrivs syftet med studien som att

...fördjupa kunskaperna om aktörernas upplevelser och reflektioner utifrån deras egen erfarenhet av krishantering. (Enander 2003 s. 4)

Någon mer ingående definition av erfarenheter eller vad dessa reflektioner och upplevelser utgör står inte att finna, men detta ligger närmare det som här avses med erfarenheter som också kan tas tillvara i den meningen som beskrevs i inledningskapitlet. Detta är dock inte tillräckligt för att ligga till grund för en definition av begreppet. Det som återstår är att försöka utifrån forskningslitteratur i övrigt definiera begreppet erfarenheter på ett sätt som innesluter

både erfarenhet som att ha varit med om en naturkatastrof, men också det som både Tierny, Lindell och Perry (2001) liksom Enander (2003) benämner som antingen tolkningar eller för den delen upplevelser och reflektioner.

Utifrån Weick (1995) så kan man utgå från att *erfarenhet* och *erfarenheter* inte betecknar samma sak. Erfarenhet är i singularis och kan beskrivas som något som vi upplever och som pågår i ett pågående flöde, som inte har några konturer, inga gränser eller urskiljning. Det passerar oss helt enkelt förbi. Erfarenheter, som är pluralis, kan definieras som något som bygger på erfarenhet men som åsyftar distinkta, separata episoder av erfarenhet, som bara uppstår när en social enhet tar ett steg ur det pågående flödet av erfarenhet och riktar sin uppmärksamhet mot den. Weick (1995) illustrerar detta med ett citat från Schutz:

When, by my act of reflection, I turn my attention to my living experience, I am no longer taking up my position within the stream of pure duration, I am no longer simply living with that flow. The experiences are apprehended, distinguished, brought into relief, marked out from one another; the experiences which were constituted as phases within the flow of duration now become objects of attention as constituted experiences...*For the act of attention* –and this is of major importance for the study of meaning – presupposes an elapsed, passed away experience – in short, one that is already in the past. (Schutz 1967 i Weick 1995)

Erfarenheter blir således något som också alltid har passerat och på något sätt bearbetats av den sociala enhet till vilken erfarenheterna hör. (Weick 1995) Liknande resonemang förs också i studier av kriser där erfarenheter utgör en komponent i erfarenhetsbaserat lärande:

Direct exposure to a crisis is a powerful, to some literally unforgettable, experience. Vivid memories may allow an individual or organization to develop insights with regard to the causes of crisis and the effects of the coping operation. Experiential learning presupposes memory: organized recording, recollection and retrieval of past events and actions. (Boin m.fl. 2005 s.117)

Återigen är en erfarenheter någonting retrospektivt och som bearbetats av den sociala enheten i mer eller mindre organiserad och sys-

tematisk form. Så som katastroferfarenhet behandlades tidigare där det mer utgjorde en obestämd kvantifierad variabel så finns det givetvis ett antagande om att individer eller organisationer konstruerar erfarenheter av deras erfarenhet av katastrofer, men man har inte studerat dessa erfarenheter närmare utifrån Tierny, Lindell och Per-rys (2001) resonemang. Enander m.fl (2003) studerar sannolikt erfarenheter, men definierar inte begreppet särskilt utförligt. Det är dock sådana konstruerade eller konstituerade erfarenheter som skapas genom reflektion som denna studie tar fasta på och lyfts fram som viktiga av kommunala tjänstemän och politiker då de i någon mening har betydelse för hur de ska eller bör agera om det inträffar en ny naturkatastrof i kommunen och där det är *möjligt men inte självklart* att någon form av förändring vidtas med grund i dessa erfarenheter. Detta leder vidare till frågan om vad förändring i så fall innebär för något.

Förändring

Många studier använder också begreppen lärande och/eller förändring som utgångspunkt i sina studier.⁵ Lärande definieras och beskrivs olika i olika studier, men ett problem är också att det förefaller oklart vad det är som skiljer förändring som skett med grund i någon form av lärande hos en social enhet från förändring som sker med grund i andra orsaker.

I denna studie är avsikten att studera tillvaratagande av erfarenheter, men det finns dock inget grundläggande och givet antagande att

⁵ Det finns givetvis annan forskning och teorier som skulle kunna kopplas/relateras till forskningen om tillvaratagande av erfarenheter, lärande och förändring i samband med kriser och katastrofer. Det rör exempelvis om teorier om organisatoriskt lärande (tex. Argyris 1999), forskning kring säkerhet och riskhantering i organisationer (tex. Clarke 1999, Sagan 1993, Pidgeon 1997). Avsikten har dock varit här att visa på en kunskapslucka som identifierats i det forskningsfält som ligger närmast denna studies problemställning. Vidare har forskningen om säkerhet och riskhantering ett annat fokus som i högre grad handlar om säkerhet inom organisationer som hanterar exempelvis särskilt komplexa och farliga tekniker och processer.

tillvaratagande av erfarenheter och eventuell påföljande förändring nödvändigtvis behöver ha någon grund i lärande eller en lärande-process hos olika aktörer, det vill säga enskilda individer, grupper, enheter eller den kommunala organisationen som helhet.

Att lärande kan föregå förändring utesluts inte på något sätt, och de studier som utgår från olika typer av lärande är högst relevanta, men ett antagande om lärande hos olika aktörer kan inte ligga till grund för studien då förändring och tillvaratagande av erfarenheter kan ha sin grund i exempelvis härmande processer där sociala enheter, exempelvis en organisation, kopierar andra organisationer i syfte att uppnå legitimitet i förhållande till sin omgivning. Om en kommun efter en naturkatastrof väljer att genomföra förändringar i krisledningens organisation så skulle det lika gärna kunna avgöras utifrån vad som anses som en legitim strukturell form i kommunens omgivning. Det kan vara kopplat till en ny förståelse av ett problem eller hur väl olika insatser fungerat i en naturkatastrof men behöver inte nödvändigtvis vara kopplat till en förståelse om vad denna nya organisationsform skulle kunna bidra med för lösningar till eventuella problem som visat sig i samband med hanteringen av en naturkatastrof. Däremot skulle införandet av den nya organisationsstrukturen kunna motiveras med att man med grund i erfarenheter av en sådan händelse ändrat sin organisationsstruktur. (Jämför tex. DiMaggio och Powell 1983) Sundelius m.fl. (1997) pekar också på möjligheten att denna form av beteende kan förekomma då krav på åtgärder eller reformer från den allmänna opinionen är intensiva:

Det bör också nämnas att allmänhetens förväntningar efter kriser, som de speglas i media, kan skapa ett starkt politiskt tryck mot omedelbara reformer. Försök att svara upp mot sådana stämningar leder ofta till oövertänkta och felaktiga åtgärder snarare än till kollektiv inlärning. Resultatet blir hastverk vilka inte bygger på en gedigen efteranalys av krishanteringen, utan snarast kan försvåra en mer långsiktig kapacitetshöjning inom området (Sundelius m.fl. 1997 s. 42-43)

Även Birkland (2006) för ett liknande resonemang där trycket på förändringar kan få en sådan effekt. Liknande mönster har också framkommit i studier av organisationer efter naturkatastrofer i en amerikansk kontext när det gäller antagande av innovationer:

In some cases these innovations were adopted without a clear definition of how they would operate or what problems they would solve. The preponderant influence of normative as compared with merely cognitive definitions is supported by these patterns in our data. Organizations appear to innovate when they 'should' rather than because they have 'learned' of a problem or a new way of operating. (Weller 1974 i Drabek 1986)

Vidare pekar Birkland (2006) i sin analys av sina fall på att ny kunskap, nya åtgärder eller nya idéer sällan uppkommer som en konsekvens av att en händelse inträffar. Snarare är det så att redan existerande idéer eller förslag på lösningar av olika problem blir alltmer aktualiserade till följd av en inträffad händelse.

Oavsett huruvida lärande föregår förändring så kan man konstatera att de studier som berör lärande i samband med kriser eller katastrofer utgår från olika definitioner av begreppet. Inläring eller lärande menar Stern (1997) kan vara baserat på erfarenhet och han konstaterar:

Experience of particular social problems may reveal gaps in the technical infrastructure or action repertoires of individuals and institutions. Conscious attempts to fill such gaps by (re-)designing rules and organizational procedures to cope with future instances of the problem may be considered attempts at *experience-based learning*. (Stern 1997 s. 70)

Denna form av lärande innehåller i sin tur flera underkategorier som *förklaringsbaserad inläring* vilken syftar till att förstå orsakssamband bakom krisens uppkomst och utfall, *inläring som förhöjd kognitiv komplexitet och integration* som fokuserar möjligheten att kriserfarenheter kan visa på problemspekter och orsakssamband som tidigare inte uppmärksammats eller som har underskattats, medan *inläring som kompetensbyggande* avser möjligheten att en kriserfarenhet leder till ökad skicklighet att hantera ett givet problem vilket tar sig uttryck i att aktörer tar fram innovativa "verktyg" och ny infrastruktur anpassad för detta ändamål. (Stern 1997 s. 70-71 och även Sundelius m.fl. 1997 s. 177-180, Boin m.fl. 2005 117-118)

I Birkland (1997, 2006) används en definition av lärande som han hämtar från Sabatier (1988) och som benämns som "policy-oriented learning" vilket beskrivs som:

...relatively enduring alterations of thought or behavioral intentions which result from experience and which are concerned with attainment (or revision) of policy objectives" (Sabatier 1988 i Birkland 1997, 2006)

Även Birkland (2006) beskriver olika typer av lärande. Instrumentellt (policy) lärande handlar om att aktörer lär sig hur väl en intervention eller en särskild design på en intervention fungerar i praktiken, socialt (policy) lärande handlar om att aktörer uppnår en mer djupgående förståelse om exempelvis kausala samband och grundläggande orsaker bakom ett samhällsproblem, medan politiskt lärande handlar om att aktörer, särskilt politiker, lär sig strategier för att förespråka eller argumentera för en given politisk idé eller ett politiskt problem.

Tierny, Lindell och Perry (2001) anför inte någon specifik definition av lärande i sitt resonemang utan konstaterar att:

Evidently, adaptation and learning take place as a result of involvement in disaster situations, so that threats are taken more seriously and necessary tasks and activities are carried out more effectively in subsequent crises (Ibid. s. 161)

En tolkning av detta kan vara att katastroferfarenhet definieras som att en social enhet på något sätt är involverad i en katastrofsituation. Däremot är sambandet mellan katastroferfarenhet, lärande och anpassning mer oklart, även om man sannolikt förutsätter att eftersom att anpassning sker så har denna föregåtts av någon form av lärandeprocess.

En grundläggande fråga är dock hur lärande ska studeras och operationaliseras i en studie. Utifrån Tierny, Lindell och Perry (2001) är det svårt att bedöma och det som framförallt tycks vara av intresse är om förändringar av olika slag har skett och möjligen kan man då anta att en lärandeprocess har skett utan att denna studeras explicit.

Birkland (2006) ger inte heller något svar på denna fråga utan tycks utgå från en operationalisering som innebär att om någon typ av förändring sker som rimligtvis skulle kunna lösa eller mildra konsekvenserna av det eller de problem som blir uppenbara vid en händelse, så kan man anta att det finns tillräckliga bevis för att en lärandeprocess inträffat. Birkland menar att han fokuserar på:

...the apparent lessons of these events and ask whether it appears that the clear lessons of these events have been learned, as reflected in the policymaking process (Birkland 2006 s. 22)

Frågan är då hur forskaren i sådana fall bedömer vad som är uppenbara lärdomar i dessa fall. Troligtvis kräver detta någon form av normativt omdöme från forskaren själv och Birkland påpekar att det i hög grad är upp till den enskilde forskaren att bedöma om lärande har skett eller inte (Birkland 2006 s. 22). Stern (1997 s. 80-81) har sannolikt en liknande ansats då han menar att olika typer av förändringar indikerar lärande om de har grund i kriserfarenhet:

By comparing statements and behavior prior, during and subsequent to exposure to crisis stress, one can make assessments as to the plausibility of the proposition that significant change may have occurred as a result of crisis experience (Stern 1997 s. 80)

I praktiken tycks lärande operationaliseras som förändring av olika slag oavsett om detta är förändringar i form av nya verktyg eller instrument för att åtgärda ett problem eller en annan förståelse för ett problem och dess orsaker. Det förefaller inte helt klart vad det är för kriterier som ligger till grund för att åtskilja lärande som grund för förändring från andra typer av förändring, annat än att förändringen har en koppling till erfarenhet. Exakt hur denna koppling ser ut och hur den i praktiken kan avtäckas förefaller oklart. Vidare definieras inte lärande alls i vissa fall och dess relation eller koppling till förändring är oklar. (Jfr Tierny, Lindell och Perry 2001) Vidare förekommer det olika indelningar eller typologier av lärande.

Detta har inte specifikt att göra med de studier som nämnts här utan kan hänföras till att det inom samhällsvetenskaperna råder en be-

greppslig oklarhet kring lärandebegreppet exempelvis vad gäller dess definition, vad det är för social enhet som lär sig något och vilken inriktning eller teoretisk ansats som bör eller kan användas för att studera lärande i relation till ett givet forskningsproblem. (Se tex. Dierkes m.fl. 2001) Detta avspeglas också när det gäller lärande i samband med kriser eller katastrofer. Likväl så behöver begreppen bestämmas åtminstone preliminärt för att kunna ligga till grund för en studie av tillvaratagande av erfarenheter då detta förutsätter någon form av förändring eller för den delen icke-förändring. I denna studie förutsätts inte att lärande automatiskt föregår förändring, dels med grund i tidigare studier av organisatorisk anpassning (se t.ex. DiMaggio och Powell 1983), men också utifrån studier av förändring i samband med kriser och katastrofer där det visat sig att förändring kan ske med grund i andra processer som exempelvis ett tryck från allmänheten på förändring. (Jfr. Drabek 1986, Birkland 2006, Sundelius m.fl. 1997) Det förefaller rimligt att överlämna till de empiriska studierna att dels avgöra huruvida erfarenheter som formuleras efter en naturkatastrof har en koppling till förändring eller inte samt dels huruvida denna har sin grund i lärande eller andra faktorer.⁶

Detta innebär likväl att förändring måste bestämmas och detta kan göras genom att utgå från att förändring kan ske i flera olika former. Det kan motiveras med att forskningen inom området när det gäller förändring till följd av naturkatastrofer inte är särskilt omfattande i volym och att det därför finns anledning att inte på förhand definiera bort möjliga former av förändring genom att begreppet blir allt för snävt.

Ett sätt att göra detta som samtidigt inte utesluter någon form av förändring som beskrivits i den tidigare forskningen är utgå ifrån att förändring⁷ kan ske med avseende på vilka arbetsuppgifter *som ut-*

⁶ I denna studie behandlas främst den förstnämnda aspekten, medan den sistnämnda kommer att behandlas i en kommande studie.

⁷ De olika formerna av förändring är hämtat från Jacobsen och Thorsvik (2002), men är anpassat till denna studies specifika problem, samt att vissa exempel bygger på tidigare forskning av förändring till följd av naturkatastrofer och andra händelse, exempelvis Enander (2003).

förs och hur de utförs. Exempelvis att arbetsuppgifter som inte tidigare utförs av kommunen tillkommer eller alternativt att arbetsuppgifter som tidigare utfördes inte längre utförs. En annan förändring innebär att *mål eller strategier förändras* genom att målen formuleras om eller att strategin för att uppnå dessa förändras. Förändringar i *organisationens struktur* kan vara ändringar i arbetsfördelning, planering, samordning, styrning, tekniska lösningar och belöningsystem som hänför sig till beredskaps- och krishanteringsarbete. Dessa förändringar kan ske genom att organisationer utvecklar nya strukturer utöver de som organisationen redan har; existerande strukturer kopplas samman eller delas upp på ett nytt sätt alternativt kan existerande strukturer avskaffas. Ett exempel är att en krissamordningsgrupp antingen skapas om en sådan inte fanns tidigare, eller får en ny sammansättning av personer från olika förvaltningar och kopplas till en annan funktion i kommun, exempelvis från räddningstjänsten till att lyda direkt under kommunstyrelsen. Slutligen kanske en krissamordningsgrupp avskaffas då den inte visade sig fylla någon funktion.

Förändringar i *organisationens kultur* kan också ske. Sådana förändringar är mer upplevda och implicita och kanske inte implementeras på samma ofta formella sätt som förändringar i organisationsstruktur. Exempel på förändringar i organisationens kultur är att man efter en naturkatastrof inom en kommun upplever att man får fokus på uppgift istället för organisation, minskar sitt revirtänkande mellan förvaltningar, känner sig mer redo att möta media i en krissituation och är mer observant på risker (Enander m.fl. 2003). När det gäller förändringarna i organisationskultur kan dessa vara kollektiva i högre eller lägre grad, det vill säga vissa uppfattningar kan delas av de flesta organisationsmedlemmar medan andra uppfattningar hänför sig till mindre grupper eller enstaka individer. Strukturella och kulturella förändringar är inte alls nödvändigtvis åtskiljda från varandra utan en kulturell förändring kan leda till en strukturell förändring och vice versa.

Studiens struktur och specificerade frågeställningar

Med utgångspunkt i den forskning som presenterats liksom de diskussioner av begrepp som förts i detta kapitel kan ett antal antaganden göras som tillsammans med studiens övergripande frågeställning kan ligga till grund för ett antal specificerade frågeställningar. Syftet med att formulera mer specifika forskningsfrågor är att dessa kan fokusera och styra studien. Att fokusera studien är av stor vikt då det bidrar till struktur och pekar ut vad som man specifikt vill veta om det givna fenomenet och vilka data som är relevanta att samla in och analysera i förhållande till detta. Med grund i detta kan studiens problemområde på en generell nivå beskrivas enligt följande.

En *naturkatastrof* i den meningen som beskrevs tidigare inträffar i en kommun och utifrån gällande lagstiftning och ansvarsfördelning utövar då kommunen någon form av krishantering – det vill säga aktiviteter som syftar till att minska konsekvenserna av och störningar till följd av den inträffade naturkatastrofen. Någon gång i anslutning till, eller efter, naturkatastrofens inträffande sker vanligen någon form av reflektion kring det inträffade av dem som berörs av naturkatastrofen. I detta fall rör det sig främst om tjänstemän och politiker i en kommunal organisation.

Som en följd av erfarenheten och reflektionen sker antingen *ingen förändring* alls när det gäller verksamheter, individer eller organisationer som på något sätt har anknytning till krishanterings- och beredskapsarbete. Alternativt sker *förändringar* i något avseende vilket kan ta sig uttryck i form av förändringar i arbetsuppgifter, mål och strategier, organisationsstruktur eller förändringar i organisationskultur. Vissa av de förändringar som eventuellt sker kan ha genomförts eller ha uppstått redan kort efter den aktuella naturkatastrofen. Huruvida dessa förändringar som bygger på erfarenheten från naturkatastrofen faktiskt är reella och tillämpas, och inte bara är retorik eller symbolhandlingar eller upplevelser som inte har någon bety-

delse för den praktiska verkligheten, avgörs dock först i nästa naturkatastrof som inträffar.

Många kommuner drabbades hårt av både stormarna Gudrun och Per vilket öppnar för möjligheten att studera om och i så fall när, varför och hur erfarenheter från en naturkatastrof används i en senare katastrof. I den här studien undersöks vilka erfarenheter två småländska kommuner, den Västra och den Östra kommunen, gjorde under stormen Gudrun och om och hur dessa erfarenheter tillämpades under stormen Per.

Utifrån det ovan beskrivna problemområdet har ett antal frågeställningar ställts upp som fortsättningsvis kommer att vägleda och fokusera studien:

Hur beskriver de kommunala aktörerna i den Västra och Östra kommunen stormen Gudrun och kommunens krishantering?

Hur beskriver de kommunala aktörerna i den Västra och Östra kommunen sina erfarenheter efter den första naturkatastrofen och hur tror de att dessa erfarenheter kommer att påverka deras krishanteringsarbete vid en ny händelse?

Vidtas några förändringar, i den Västra och Östra kommunen efter stormen Gudrun (men innan stormen Per inträffar) som berör krishanteringsarbetet med grund i erfarenheter som man säger sig ha uppnått till följd av stormen Gudrun?

Tillämpas i den Västra och Östra kommunen erfarenheter och genomförda förändringar från stormen Gudrun under stormen Per? I så fall varför, när och hur?

3. Krishantering i Västra och Östra kommunen – ansvarsproblemet

I detta och nästföljande kapitel kommer krishanteringen i de båda kommunerna att beskrivas utifrån två empiriskt härledda problemområden som identifierats i de intervjuer som gjorts och de dokument som studerats. Det första problemområdet har jag gett benämningen ansvarsproblem, ett problem som hade sin grund i ett dilemma som handlade om *huruvida* kommunen överhuvudtaget skulle utföra en uppgift eller inte. När det gäller det andra problemområdet som jag valt att kalla utförandeproblem rådde det ingen tvekan om att det var kommunen som skulle utföra en uppgift, däremot kunde det av olika skäl vara svårt för kommunen att utföra den. I detta kapitel ligger fokus på ansvarsproblemet.

Ansvarsproblem - hur kan det förstås?

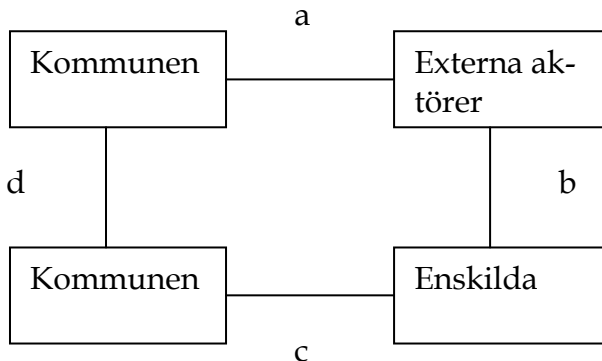
Ansvarsproblemet hade sin grund i ett dilemma som handlade om *huruvida* kommunen överhuvudtaget skulle utföra en uppgift eller inte och beroende på de val man gjorde - eventuellt *hur* man skulle utföra denna uppgift. Ansvarsproblemet skall betraktas som ett komplex snarare än ett enskilt problem. Jag kommer inledningsvis att försöka renodla och beskriva detta problem för att sedan exemplifiera detta med hjälp av intervjupersonernas utsagor. Vidare kommer jag att redogöra för likheter och skillnader mellan den Västra och den Östra kommunen.

Med ansvar avses här frågor som berör vem som skulle utföra en uppgift som behövde utföras på grund av den inträffade händelsen. Framförallt var det tre grupper av aktörer som var intressanta när det gällde detta problemkomplex, nämligen den *kommunala organisationen*, *externa aktörer* i form privata bolag, andra organisationer eller myndigheter samt slutligen *enskilda*. Med enskilda menas här enskilda individer som inte agerade som företrädare för någon organisa-

tion, exempelvis en enskild kommunmedborgare, vilken i sin tur kunde vara en fastighetsägare eller en elkund, men det som skiljde dem från externa aktörer var att de gentemot kommunen inte agerade som företrädare för en organisation. Som kollektiv kunde dessa (av intervjupersonerna) benämnas som allmänheten eller kommuninvånarna/medborgarna.

Relationen mellan dessa aktörer kunde ge upphov till problem i krishantering som kommunen på ett eller annat sätt var tvungna lösa. Framförallt handlade det om att de olika aktörerna var beroende av varandra för att lösa de problem som uppstod och när samverkan eller samarbetet mellan olika aktörer inte fungerade så gav det upphov till olika dilemman för kommunen som i hög grad kretsade kring ansvarsfrågor.

Detta problem kan sammanfattas utifrån en figur:



Figur 1. Beskrivning av relationer mellan aktörer som kunde ge upphov till ansvarsproblem

Framförallt var det problematiken mellan (b) externa aktörer, särskilt elbolagen och telebolagen, och enskilda som låg till grund för ansvarsproblemet så som det kunde utläsas i dokument och intervjuer med de kommunala företrädarna. Om samarbetet eller utbytet mellan dessa aktörer inte fungerade så tycks konsekvensen ha blivit att

enskilda ställde krav på kommunerna om att de skulle ta över ansvar från externa aktörer eller åtgärda konsekvenserna av att detta samarbete eller utbyte inte fungerade (c). När Sydkraft och Telia inte kunde leverera el respektive telekommunikation till sina kunder så förväntades kommunerna träda in på olika sätt, vilket kunde gälla elleveranser till hushåll eller andra kompenserande åtgärder såväl som att informera om prognoser om när el eller telekommunikationer skulle komma tillbaka.

Att kommunerna gick in och tog över ansvar från den externa aktören gentemot enskilda var dock inte självklart, utan kommunerna ställdes inför ett dilemma om ansvarsfördelningen mellan enskilda och kommunen (c). Om utbytet eller samverkan mellan enskilda och externa aktörer inte fungerade, med påföljande krav på att kommunen skulle träda in, så kunde kommunerna behöva definiera vad som var kommunens ansvar och vad som var enskildas eget ansvar. Detta var problematiskt eftersom det inte var givet eller självklart hur detta skulle göras utifrån lagstiftningen och den speciella situation som en naturkatastrof innebar. Hur kommunerna drog denna gräns gentemot enskilda kunde med andra ord se olika ut och bestämdes utifrån en rad olika faktorer som beskrivs senare. När det gällde denna fråga om ansvarsgränsen handlade det alltså om uppgifter som gick *utöver* de uppgifter som kommunerna normalt utför. Det rörde sig med andra ord inte om att bedriva hemtjänstverksamhet eller grundskoleutbildning.⁸ Här handlade det istället om uppgifter som exempelvis privata elbolag normalt utför för sina kunder – att informera dem om avbrott och störningar i elnätet eller att leverera el till kunder med grund i ett avtal – som kommunerna nu blev tvungna att på ett eller annat sätt hantera.

Kommunerna kunde bestämma ansvarsgränsen gentemot enskilda på ett sätt som innebar att kommunen helt enkelt inte tog på sig nå-

⁸ Det finns i materialet en hel del problem som kommunen ställs inför även inom dessa verksamheter men de karakteriseras inte på samma sätt av nödvändigheten att hantera eller bestämma ansvarsgränser i samma mening som här. Denna typ av problem behandlas i avsnittet som behandlar utförandeproblem.

got ansvar gentemot enskilda. Det innebar att kommunerna inte heller utförde några uppgifter som man normalt heller inte gör. Ett alternativ var att påpeka till den aktuella externa aktören att de hade ett ansvar gentemot enskilda samt att påpeka för enskilda att kommunen inte ansvarade för uppgiften och att de skulle vända sig till den externa aktören istället för till kommunen. Alternativet till dessa åtgärder var att i större eller mindre omfattning ta över ansvar, åtminstone tillfälligt, och därmed utföra uppgifter som normalt utförs av den externa aktören eller vidta andra kompensande åtgärder. I viss mån kunde dessa alternativ kombineras men också variera över tiden. Om kommunen valde att vidta åtgärder som innebar att man tog på sig ansvaret eller uppgifter som normalt sett ligger hos externa aktörer, som elbolag och telebolag, eller enskilda så blev man själv beroende av att samverkan fungerade mellan kommunen och dessa aktörer (a). För att koppla in reservkraft krävdes exempelvis tillstånd av det aktuella bolaget och kunskap eller information om var detta kunde göras i nätet som normalt bara elbolaget hade tillgång till.

För att kunna genomföra åtgärder som innebar att kommunen tog över ansvar från externa aktörer räckte det dock inte med samverkan mellan kommunen och en eller flera externa aktörer. Det behövdes också samverkan mellan kommunens olika delar – mellan olika förvaltningar, bolag och andra enheter. (d) Exempelvis kunde kommunen utföra en rad olika uppgifter som kompenserade eller ersatte elbolagets leveranser av el. Om kommunerna bestämde sig för att exempelvis installera reservkraft på olika platser i kommunen så förutsatte detta att man hade information inte bara från elbolaget om vart elbortfallet fanns, utan också på vika platser det fanns särskilt stora behov av att installera reservkraft. På vissa platser i kommunerna kanske det bodde många barnfamiljer eller andra som hade särskilt stora behov av att få tillbaka elen. Olika förvaltningar och enheter i kommunerna hade olika typer av information om behoven som behövde sammanföras för att få en bild av var det var mest lämpligt att sätta in åtgärderna. Således behövdes samverkan inte bara mellan kommunerna och externa aktörer utan också inom kommunerna.

Det var framförallt två näraliggande men något olika frågor där ansvarsproblematiken visade sig i de två kommunerna. För *det första* gällde det frågan om kommunerna skulle ta på sig ett ansvar att informera elbolagets och telebolagets kunder om när elen kunde tänkas komma tillbaka. För *det andra* gällde det frågan om kommunen tillfälligt skulle gå in och leverera el och telekommunikation till elbolagets och telebolagets kunder eller utföra andra kompensande åtgärder.

I de nedanstående avsnitten görs en redovisning av hur relationen mellan externa aktörer och enskilda (b) gestaltade sig när externa aktörer inte informerade om el- och teleavbrott samt inte levererade el och telekommunikationer till sina kunder och vidare hur detta i sin tur ställde kommunerna inför ett problem med att bestämma ansvarsgränser gentemot enskilda (c) samt vilka åtgärder som vidtogs – eller inte vidtogs – som en följd av hur ansvarsgränsen bestämdes. Slutligen redovisas också hur kommunerna ställdes inför nya problem när de valde att genomföra åtgärder, eftersom de blev beroende av externa aktörer för att kunna genomföra dessa (a) samt att det även fanns ett behov av samordning inom kommunen (d).

Ansvarsproblemet och informationsfrågan

Ett problem som kommunerna konfronterades med var att el- och telebolagen inte lämnade tillräckligt med information till sina kunder om när elen skulle kunna komma tillbaka till ett specifikt hushåll eller område. Konsekvensen blev då att enskilda vände sig till kommunerna för att få denna information och kommunerna blev tvungna att hantera denna fråga på något sätt. Skulle de gå in och informera enskilda om saker som de egentligen inte var ansvariga för? Eller var de ansvariga i någon mening? Var det ens möjligt för kommunen att informera enskilda – hade man själv tillräckligt med information för att göra det? Det var sådana och liknande frågor som kommunerna under stormen Gudrun 2005 var tvungna att besvara och den Östra kommunen och Västra kommunen besvarade frågorna på något olika sätt.

Västra kommunen – att informera är allt för riskabelt

I den västra kommunen kände man av problemet med att elbolagen och telebolagen inte informerade sina kunder om när el- och telekommunikationer skulle komma tillbaka. Ansvaret hamnade då lätt på kommunen, dels beroende på att det hos enskilda kunde finnas en uppfattning om att kommunen borde ta på sig vissa uppgifter, eller att det var oklart för enskilda vem som egentligen var ansvarig. I Västra kommunen beskrev planeringschefen problemet som:

Sedan är det inte så lätt heller, vi som jobbar med det här, att jobba med beredskapsfrågor och ansvarsfördelning, det är ju en lektion i samhällskunskap, på något vis, tycker jag, att bena upp vem som är ansvarig för vad och så där, och det är klart att när man inte jobbar med sådant här dagligdags så, det är ju inte så himla lätt att hålla isär vem som gör vad [...] Det finns ju kommunalt ägda nätägare va, så jag menar det kan ju vara en tuff ansvarsbild många gånger.

Det kunde med andra ord vara svårt för en enskild att förstå vem som egentligen hade ansvaret. I Västra kommunen var ett problem också att ansvaret mellan nätägare och kommunen när det gällde att lämna information till allmänheten upplevdes som oklart:

... problemet var ju under Gudrun att informationen, att nätägarna kunde gå ut med information som egentligen vi skulle gått ut med och vice versa. Det klargjorde vi inte riktigt. (Räddningstjänstchef)

I den utvärdering som Västra kommunen gjorde efter stormen Gudrun konstaterades att det fanns oklarheter kring ansvarsfördelning och eftersom el- och telebolagens information till enskilda var dålig kunde detta leda till att kommunen tog på sig informationsansvar och uppgifter som inte ålåg kommunen:

En förutsättning för informationsarbetet är att ansvarsfördelningen mellan kommun, nätägare och telenätägare tidigt klarläggs och kommuniceras med de inblandade. Det är en stor risk annars att kommunen går in och informerar om områden som man inte har kunskap om eller ansvarar för. Om fel eller icke-kommunicerad information går ut kan förtroendet för katastrofarbetet skadas. Det är viktigt att slå fast att kommunen endast har ett informationsansvar för sina egna verksamheter. På grund av att informationen från

nätägare, inom såväl el som tele var dålig, fanns det risk att kommunen skulle ta på sig denna uppgift. (Västra kommunen, utvärdering 2005-04-15 s. 9)

I och med att el- och telebolag inte gav tillräckligt bra information så uppstod vad man skulle kunna kalla för ett "vakuum" där det fanns risk att kommunen tog på sig ansvar. Det är också ganska uppenbart att man i Västra kommunen *inte* ansåg att man borde ta på sig ett sådant ansvar. Kommunen hade inte den kunskap som krävdes och man riskerade i så fall att man skulle gå ut med felaktig information, vilket i sin tur kunde skada enskildas förtroende för kommunens krishantering. Att kommunen inte kunde ta på sig detta ansvar avspeglas också när planeringschefen beskriver de informationsmöten kommunen höll ute på landsbygden där situationen var särskilt problematisk:

...men problemet var väl det att vi gjorde så gott vi kunde och vi ville verkligen visa att vi ville ut med information, att folk inte var glömda, men problemet var ju det att kommunen är ju inte nätägare. Det dom ville ha reda på var ju när strömmen kommer tillbaka och det kan ju kommunen inte svara på.

Här handlade det om att upprätthålla, eller åtminstone klargöra ansvarsfördelningen mellan externa aktörer och kommunen samtidigt som kommunen utifrån detta resonemang inte skulle ta på sig ansvar som ligger hos elbolagen eller telebolagen.

Västra kommunen vidtog inte heller några åtgärder för att informera el- eller telebolagets kunder, annat än i mycket allmänna ordalag när det gällde reparationstakten och när de kunde förvänta sig att elen kom tillbaka. Ett exempel från Västra kommunens hemsida är:

Fortfarande är merparten av fastigheterna på landsbygden i [Västra kommunen] utan elförsörjning. Respektive fastighetsägare bör planera för en längre period utan el, i vissa fall upp till två-tre veckor.

Motivet till detta var utifrån resonemanget ovan att det fanns uppenbara risker för att förtroendet för katastrofarbetet kunde skadas. I praktiken innebar detta att kommunen i sin information inte hade

med specifika prognoser om el och telekommunikationer oavsett om det gällde annonser i lokalpressen, hemsidan, utskicka via posten eller andra former av kontakter. Istället hänvisades till Telia och Sydkraft för upplysningar om el- och teleavbrott. (Pressmeddelanden Västra kommunen 2005-01-09 – 2005-06-02) Detta ska dock särskiljas, enligt den tekniska chefen, från information som kommunen gav med anledning av att kommunen själva gick in och levererade el till vissa byar (detta behandlas i kommande avsnitt) i väntan på att elbolaget reparerade sitt nät. När det gällde dessa insatser specifikt så lämnade kommunerna information om när kommunen skulle koppla in reservaggregat på vissa platser, men detta var inte samma sak som att informera enskilda om elbortfallet generellt i elbolagets nät och elbolagets reparationstider och prognoser för detta.

Östra kommunen – att informera är en nödvändighet

Beskrivningarna av detta problem är likartade i den Östra kommunen och när elbolaget inte besvarade alla frågor om när elen skulle tillbaka så vände sig enskilda till kommunen. På en fråga om det egentligen var kommunens ansvar att ge information om elbortfallet till enskilda så svarar informationssamordnaren:

...på något vis är det alltid så att man ringer till kommunen, även om kommunen inte har med det att göra, men det gjorde vi ju [...] på något vis blev ju det där telefonnumret inarbetat och hade man inte tillgång till en telefonkatalog hemma så hade man åtminstone hört det här och så ringde man och så frågade man och vi gjorde ju så gott vi kunde.

Problemet med elbolagets bristfälliga information visade sig med andra ord även i denna kommun och trycket från enskilda på kommunen att ge information om el- och telebortfallet var stort, enligt personalchefen:

...det var problem för dom som satt med informationen ut, när man inte kunde, allmänheten förväntar sig att man ska få ett svar och ringer man in och dom visste inte, dom kunde inte svara, dom hade inte tillräcklig, nu var det inte så enkelt alltid, egentligen eftersom det tog ju liten tid att ha en koll

över läget här, men det tog väl lite för lång tid och det var samma med Telia egentligen.

Informationssamordnaren som själv satt och svarade i telefon från allmänheten bedömde innehållet i samtalen som:

...nittiofem procent av alla samtal handlade om när får jag strömmen tillbaka? Och sedan resten av samtalen var ju mer kuratorssamtal, alltså människor som var upprörda och besvikna och bara ville prata av sig.

En strategi som användes för att lösa detta problem var att kommunen höll informationsmöten på landsbygden till vilka kommunen i princip tvingade el- och telebolagen:

...när då inte invånarna fick det [information, egen anm.] på en gång under Gudrun så blev det ju det här att vi ordnade informationsträffar, där vi försökte få tag på representanter ifrån el- och telesidan, att komma och berätta, att komma och informera, om hur man gjorde, [...]vilka åtgärder man skulle göra, bara för att hjälpa dom där ute och när dom väl kom, det var jättestort motstånd, dom ville inte komma på informationsträffar, dom ville inte ge den informationen, sedan tvingade vi nästan fram till dom här informations... (Säkerhetssamordnare)

Resultatet beskrevs dock inte som så särskilt lyckat i kommunens utvärdering av stormen Gudrun:

Det visade sig tyvärr att de representanter som kom inte hade någon lokal-känedom alls utan gav information på en så hög nivå att detta redan hade framkommit via media på olika sätt. Det innebar att irritationen hos kommuninvånare som skulle få information från dessa aktörer blev ännu större och det uppfattades som en oerhörd nonchalans av dessa att de inte kunde ge någon form alls av lokalinformation.

Om man jämför med den Västra kommunen så tycks det inte på samma sätt ha varit ett alternativ att hänvisa enskilda till el- och telebolaget och på en fråga om huruvida detta fanns med som ett alternativ svarade informationssamordnaren:

Nej, det kan jag inte påstå [...] för alla som ringde till oss, eller dom flesta som ringde om elen, dom hade ju försökt ringa till e-on och där kom dom ju inte fram, och där var det upptaget och där var det bara någon telefonsvara-

re och dom var jätteupprörda över det då, så att ...nej. Vi tog dom samtalen vi fick och sedan försökte vi ju...och det var ju mycket samtal när det gällde telefonin också som var utan telefon, när får vi telefon tillbaka och där hade vi ju inte alls det samarbetet med telia då, utan där fick vi ju föröka själva via deras webb och kolla vad vi kunde och ja...lite interna kontakter hade vi väl också...⁹

Östra kommunens information på deras hemsida refererade också ibland prognoser från Sydkraft. Personalchefen hade samma inställning som informationssamordnaren och relaterade även detta till risken för ett väderomslag med kyla vilket skulle ha inneburit ännu större problem för enskilda som inte hade el. På en fråga om han såg det som självklart att det var kommunens uppgift att förse kommuninvånarna med den informationen, svarade han:

Ja, det tror jag, för det var ju egentligen den, det var ju den viktiga delen i det här, man kan säga att, när vägar hade rivits upp, det tog ju ett antal dagar och så var ju det stora problemet för människor ute på landsbygden, det var att man inte hade tillgång till el, det var ju egentligen, det var huvudproblemet och huvudproblemet kopplat med vad blir det för väder, blir det kyla, blir det kallt?

Utifrån Östra kommunens perspektiv blev det således nödvändigt att ta på sig ett informationsansvar då behovet hos enskilda att få denna information uppfattades som väldigt stort.

Sammanfattning

Sammantaget tog Östra kommunen delvis över el- och telebolagens ansvar för att lämna information till sina kunder medan den Västra kommunen valde att hålla fast vid en ansvarsgräns gentemot enskilda som innebar att kommunen inte informerade om dessa prognoser utan enskilda hänvisades främst till el- och telebolagen.

⁹ Sydkraft bytte namn till e-on efter stormen Gudrun och intervjupersonerna växlade ibland mellan dessa namn på elbolaget oavsett vilket av namnen som var det korrekta för tidpunkten som det refererades till

Ansvarsproblemet och frågan om att leverera el och tele

Precis som när det gällde informationsfrågan så var grundproblemet att externa aktörer, det vill säga el- och telebolagen, inte tog det ansvar gentemot enskilda som de var skyldiga att göra. Leveranser av el- och telekommunikationer är ju normalt sett reglerade i ett avtal mellan kunden och ett privat bolag. I takt med att tiden gick och det blev alltmer uppenbart för kommunerna att det skulle dröja flera veckor innan elen och telekommunikationerna skulle komma tillbaka på flera platser runt om i kommunen så inställde sig frågan om kommunen skulle gå in och ta över ansvar från el- och telebolagen för att leverera el till enskilda kunder hos bolagen eller vidta andra kompenserande åtgärder. Skulle man göra detta överhuvudtaget? Vad skulle det få för konsekvenser om man inte gjorde det? Var det möjligt att göra det och vilka var det egentligen som hade störst behov av det? Båda kommunerna såg ett behov av att försöka lösa situationen för de enskilda.

Västra kommunen – hur långt ska man gå?

När det gällde hur Västra kommunen skulle förhålla sig till enskilda och huruvida man skulle gå in med åtgärder för att lösa de problem som uppstod, så blev det nödvändigt att bestämma vad kommunen skulle göra och vad enskilda fick stå för själva. Diskussioner om ansvarsfördelning mellan den kommunala organisationen och allmänheten eller kommunmedborgare hade förts inom kommunen tidigare i samband med översvämningarna 2004, då detta bland annat diskuterades av krisledningsstaben och "beslut i stort" fattades av räddningstjänstchefen. Beslutet innebar att ingen vattenpumpning skulle ske till allmänheten, utan endast till prioriterade lokaler, vilket innebar att översvämning i enskild fastighet inte var att betrakta som räddningstjänst. (Västra kommunen, dagboks anteckningar s. 26, 2004-07-13 kl. 13.15, Västra kommunen, utvärdering 2007-04-26) Tekniska chefen exemplifierade problematiken, under

stormen Gudrun, kringt att bestämma kommunens ansvar gentemot enskilda som:

...bedömningar av vad som var vårt ansvar och vad som inte var vårt ansvar, till exempel det här att om det nu är en gammal tant som bor någonstans och som inte vill flytta in till staden till någon eller något barn ...vi erbjuder ju också boenden. Hon ville inte flytta för att hon hade en katt hemma, vad gör vi då? Ska vi erbjuda henne att skjuta katten eller vad gör vi? Det tycker jag är en intressant frågeställning[...], det blev lite principiellt, det var ju sådant man kunde skoja om när man satt bakom lykta dörrar, men alltså det är rätt viktigt att man klargör det ansvaret, människan eller är det också katten och husdjuren i sådana här lägen?

Det uppfattades som självklart att kommunen hade ansvar för sina egna anläggningar och sin egen verksamhet men däremot var det svårare när det gäller uppgifter som låg utanför kommunens normala verksamhet, enligt planeringschefen:

Och likadant är det ju nu, vid dom här elsituationerna, vi har ju ansvar för att se till så att äldreomsorgen så att folk inte far illa där som är hemma i sina stugor [...] sedan kommer det här ju då, ja men tänk på alla dom stackarna som sitter här veckovis i kyla och mörker och om man går till ansvarsfördelningen så är det ju faktiskt mycket så att det är den enskilda ...men sedan kan man börja jobba med att låna ut elverk och den delen av...vara mänsklig också va, men det är hela tiden viktigt att tänka på vad är den offentliga sektorns uppdrag. Och när man kommer in på den här individ- och familjeomsorgssidan så alltså, då är det ju inte så himla lätt, för jag menar kommunen har ju ett ansvar för folks väl och ve. Även om fastighetsägaren har ett ansvar så och då kommer vi in på det här med värmestugor handlar det om då att nu öppnar vi upp då [...] gymnastiksal, det är möjligt och sova och övernatta och dusch och tvättutrymme och sådant. Men det är mycket samhällskunskap och fundera på vad är, vad är prioriteringarna och var går gränserna.

När det gällde stormen Gudrun 2005 så vidtog man åtgärder, tex. lånade man ut reservkraftaggregat och gasolvärmare, öppnade idrottshallar för att fungera som hygienutrymmen och uppmanade andra aktörer, exempelvis Svenska kyrkan, att öppna församlingshem som kunde fungera som värmestugor. Dock kan detta betraktas som att kommunen tillförde resurser eller hjälp till allmänheten för att de skulle kunna ta sitt eget ansvar för sina behov – exempelvis

genom att man strömsatte lokaler i byar för att invånarna skulle kunna laga mat, istället för att erbjuda mat till självkostnad direkt från kommunen. Detta var exempel på åtgärder där Västra kommunen gick in och gjorde åtgärder som man normalt sett inte gör, men där inriktningen kanske var att man istället för att gå in direkt:

...då kan man ju välja mellan att antingen ge dom det, eller så skapar man förutsättningarna för dom själva att ge sig det och det var väl mycket det vi gjorde egentligen. Att vi försökte skapa förutsättningar för dom ute i dom drabbade orterna att kunna så att säga ha värme, mat och tak överhuvudet om det var så att dom inte kunde ha det hemma. (Ekonomiansvarig medborgarförvaltningen)

Att bestämma ansvarsgränsen mot enskilda så som det beskrivits ovan tycks bestå av mer än att ta fram praktiska lösningar eller använda olika verktyg eller instrument för att lösa ett problem. Snarare, än praktiska lösningar eller instrument, tycks denna problematik röra mer övergripande uppfattningar om hur olika problem bör hanteras, i detta fall om hur ansvarsfrågan skulle hanteras, vilket möjligen tog sig mer uttryck i någon form av handlingslinje, idé eller strategi för hur dessa frågor skulle hanteras. Detta i sin tur byggde också på identifierade problem som måste lösas i samband med krishanteringen, eller för den delen det efterföljande krisberedskapsarbetet, men handlingslinjen kunde i sin tur avspeglas i flera olika sorters praktiska lösningar. Att strömsätta vissa strategiska platser eller byar för att exempelvis värmestugor skulle kunna öppnas kanske avspeglade Västra kommunens uppfattning om var gränsen mellan kommunens ansvar och den enskilde gick mer än att exempelvis låta drabbade bo på hotell:

...man kan ju tänka sig att man hade kunnat öppna upp hotellen här inne och låtit folk komma och bo på kommunens bekostnad, men det hade nog inte varit OK. (Ekonomiansvarig medborgarförvaltningen)

Det vill säga att vissa praktiska lösningar skulle kunna ha byggts på en utstakad handlingslinje och föll väl inom denna linje, medan andra lösningar, som visserligen kunde vara en lösning på ett problem, men i mindre utsträckning var lämplig utifrån handlingslinjen.

Ett annat exempel från översvämningarna 2004 var att kommunen inte utförde pumpning av enskilda fastigheters källare (som en praktisk lösning), men däremot som en lösning gav information via kommunens hemsida om hur fastighetsägaren kunde få tag på pumpar och pumpa själv. Likadant under stormen Gudrun 2005 så tog kommunen inget ansvar för enskildas fastigheter men lämnade däremot information (via lokalpressen och kommunens hemsida) om hur fastighetsägare kunde förhindra skador till följd av utkyllning eller tips om att man borde förteckna förstörda matvaror för att få ersättning via sitt försäkringsbolag. (Pressmeddelanden, Västra kommunen 2005-01-09 – 2005-03-01)

Hur kommunen kom fram till hur denna gräns mellan den enskilde och kommunen skulle bestämmas tycks i Västra kommunen ha hängt samman med en rad olika faktorer, vilka framkom i intervjuerna:

Bilden av händelsen

Det vill säga hur allvarlig händelsen var för de drabbade, med avseende på dess konsekvenser. Denna uppfattning av hur allvarlig händelsen var bestämdes av den bild som en aktör hade av händelsen. Det vill säga att man genom tillgänglig information, vilken ofta åtminstone inledningsvis var bristfällig, skapade sig en bild dels av vad som hade hänt och dels konsekvenserna av det som hade hänt, exempelvis i form av hur många abonnenter i kommunen som var strömlösa och vad det innebar för dem och vad kommunen borde göra i så fall. Detta gav också kommunen i olika grad motiv till att vidta åtgärder, eller åtminstone vissa kommunala företrädare motiv till att föra fram förslag på åtgärder:

...det som var svårt i början innan man hade läget under kontroll det var ju och få reda på var har vi dom som kommer att vara utan ström längst, alltså ett par dygn, det får man kanske låta folk vara utan ström utan att det ska vara, då kan jag inte ställa krav på att kommunen ska vara den som går in och hjälper där, va, ett två dygn något sådant där va, men sedan då kommer ju ansvaret, det kommunala ansvaret, ja - har man värme, har man mat, har man tak över huvudet? (Ekonomiansvarig medborgarförvaltningen)

Denna bild kunde förmedlas genom olika källor såsom exempelvis personal i den egna verksamheten, privata upplevelser av händelsen och andra aktörers information tex. elbolagens eller teleoperatörernas uppgifter.

Föreställningar om kommuninvånarnas uppfattningar om kommunens ansvar

En intervjuperson exemplifierade detta just med utgångspunkt i huruvida det hade varit lämpligt att låta drabbade bo på hotell:

...ur den allmänna ståndpunkt så hade kanske inte det varit OK, att liksom dra på så generöst, men det vi gjorde, att vi försökte liksom lätta upp där ute, att se till att skapa, försöka skapa, någon form av trygghet, någon form utav säkerhet och där har vi ju, vi fick ju ganska bra omdömen efteråt, att man var nöjd med, sedan finns det ju alltid dom som är missnöjda i sådana här processer, man har haft lite andra värderingar, men överlag sett så tror jag ändå att man var ganska nöjd från kommuninvånarnas synvinkel med den insatsen vi gjorde.

...och jag tror liksom förväntningarna ute hos den enskilde medborgaren ligger nog mer i att skapa förutsättningar än att erbjuda öppet, fullt blås, alltså det hade ju, förutom pengarna så, det finns ju någon annan som hade tagit hand om dom pengarna, så att säga, dom kommunala pengarna... (Ekonomiansvarig medborgarförvaltningen)

Detta handlade inte om kommuninvånarnas faktiska uppfattningar utan hur de intervjuade föreställde sig kommuninvånarnas uppfattningar om kommunens ansvar, vilket skulle kunna ha varit en ren föreställning från intervjupersonens sida.

Detta var sin tur kopplat till legitimitet och förtroendet för kommunen, beroende på hur kommunen hanterade ansvarsfrågan och hur invånarna kunde tänkas uppfatta detta:

...alltså förtroendet för kommunen, det kan ju skadas både på grund av att man gör för lite, eller att man gör för mycket. Gör du för mycket så, då kommer ju dom som inte tar del av dom tjänsterna tycka att det här var väl onödigt, ja, det var det kanske. Men att öppna upp ett församlingshem och se till så att dom har ström och att folk kan komma dit och laga mat och lite koka kaffe och få lite gemenskap, ja, och dom som säger nu att trädet hade blåst ner och dom inte hade kunnat fixa ett boende att dom hade kunnat

haft en övernattningsdär, det är ju ingen som hade ifrågasatt det, att det, varför gjorde ni det? (Ekonomiansvarig medborgarförvaltningen)

Föreställningar om den enskildes förmåga

Det var också viktigt att inte ta ifrån kommuninvånarnas ansvar och engagemang. Tekniska chefen konstaterade också att under de naturkatastrofer man varit med om så har man också sett att kommuninvånarna var väldigt aktiva och i hög grad klarade sig själva:

...det händer mycket ute i byarna, folk är ju inte passiva utan, dom tar ju, dom gör ju mycket och egentligen är det ju ...finns det ju anledning för kommunen att gå in när resurserna inte räcker, alltså det folk klarar själva, dom har ju ett ansvar för sin fastighet, för sitt boende och det är ju inte ett primärt, för alla som klarar det själva så har ju inte kommunen ett ansvar, eller bör ta ifrån folk det ansvaret.

Det var alltså viktigt att inte ta ifrån enskilda deras ansvar, men samtidigt fanns också en tilltro till enskildas förmåga att faktiskt ta detta ansvar.

Andra kommuners agerande

Ytterligare ett begrepp som relaterade till ansvarsdiskussionen var andra, framförallt näraliggande, kommuners agerande. Relationen mellan begreppen består i att jämförelser gjordes med andra kommuners agerande och kommunens egen uppfattning om ansvarsgränser "speglades" i andra kommuners agerande och uppfattning om ansvar. Vidare kretsade utsagorna just kring olika former av instrument eller handlingar som i sin tur hade implikationer för uppfattningar om ansvarsfördelning mellan kommunen och enskilda eller gränserna för kommunens åtaganden gentemot allmänheten. Ett sådant exempel var att en angränsande kommun öppnade upp badhusen för allmänhetens nyttjande, medan den aktuella kommunen inte gjorde det.

...jämför du andra kommuner också så kan du ju se att vi öppnade ju inte upp badhus till exempel i [Västra kommunen]. Och det var ju en sådan punkt som jag framhöll att det skulle man ju göra, alltså det finns ju ingen anledning till att inte göra det, men det fanns ju som man tyckte skäl då till att man inte skulle göra det. Då är jag lite slug för det handlar väldigt

mycket om legitimitet, alltså gör den ena kommunen en sådan här sak, va, om inte den andra gör det, för där fick vi kritik vet jag, det framfördes en hel del kritik, varför vi inte gjorde detta [...] men det är ändå en avvägningsfråga, kan man ju säga, det är ju en sådan här avvägning, hotell eller värmestuga? (Ekonomiansvarig medborgarförvaltningen)

Ett annat exempel var mer inriktat på hur man drog gränsen mellan kommunen och enskildas ansvar generellt:

Men jag tror att det handlar om att vara rätt att ha rätt tydliga linjer, trots allt, jag, även om det inte framgick i diskussionen så hade vi ju, vi var nog rätt bestämda att så här ligger det till, detta är, och det tror jag är viktigt, där tror jag vi var lite striktare än vad man var i vissa grannkommuner. (Teknisk chef)

Som framkommer i citaten ovan så fanns det uttryckliga referenser till hur andra kommuner hanterade denna fråga, men också att det kunde variera i olika frågor och kanske mellan olika aktörer inom kommunen i vilken grad man borde anpassa sig till hur andra kommuner hanterade frågan eller vilka åtgärder andra kommuner genomfört. I exemplet med badhuset fanns det olika syn på behovet av och möjligheten att öppna dessa mellan företrädare för olika förvaltningar.

I potten tycks det, åtminstone enligt en intervjuperson, ha legat en fråga om legitimitet och eventuell kritik om man hade misslyckats i hanteringen av frågan. I resonemanger kring badhuset så kan detta tolkas som att det kunde ha varit lämpligt att öppna dessa med grund i att andra kommuner hade gjort det, för att undvika kritik och uppnå legitimitet.

Arbetet under normala förutsättningar

Ett begrepp som också relaterade till denna diskussion var vad man skulle kunna benämna som det normala arbetet, alltså det arbete som en intervjuperson, eller en aktuell förvaltning utför i det normala fallet. Detta arbete relaterade till ansvarsdiskussionen genom att arbetet eller verksamhetens innehåll och struktur kunde påverka uppfattningen om hur långt kommunens ansvar för kommuninvånarna sträckte sig. Ett exempel på detta är att den ekonomiansvarige

på medborgarförvaltningen som under normala omständigheter arbetar i en verksamhet som utför biståndsprövning utifrån socialtjänstlagen uppfattade kommunens sistahandsansvar som tydligt och viktigt och att engagemang för människor krävdes i detta arbete, vilket också var något som borde tas som utgångspunkt i krishanteringen. Han uppfattar att åtminstone vissa personer från andra verksamheter inte såg detta som lika självklart och beskrev deras resomang och agerande som mer defensivt än sitt eget:

...det var väl lite utav den stämningen jag fick, alltså en annan jobbar ju i en sådan verksamhet där det krävs rätt mycket engagemang och sådana bitar, det var ju att man var rätt defensiv alltså i staben här, va. Man ville alltså inte riktigt se konsekvenserna, alltså man rullar upp scenariot - ja, det blir tio minus, vad gör vi då? Ja, man måste hela tiden titta på konsekvensen av att det, nu är det så här men det kan bli värre, det kan bli värre, alltså vad finns det för saker vi måste göra?

Vidare utgjorde det normala arbetet en referens för de handlingar som utfördes eller de diskussioner som fördes under krishanteringen. Det vill säga att vissa handlingar upplevdes som ett avsteg från de principer som råder under normala omständigheter medan andra inte gjorde det. Att öppna värmestugor innebar till exempel inte den form av individuell prövning av behov som normalt sker utifrån socialtjänstlagen. Samtidigt var det normala arbetet väldigt centralt som princip för ansvarsfördelning i krishanteringsarbetet, då det fanns en uttalad strategi kommunen om att krishanteringsarbetet skulle utföras eller bedrivas så likt det arbete som utförs och den ansvarsfördelning som fanns under normala omständigheter.

Kommunens tillgång till resurser

Begrepp som också relaterade till ansvarsdiskussionerna var tillgången till resurser. Dels hur man principiellt borde hantera skattebetalarnas pengar, som inte borde slösas bort utan användas till det som de var avsedda för, enligt tekniska chefen:

Samtidigt är det ju också en fråga om vilken roll kommunen ska ha, hur vi uppfattar hantering av resurser, är det rimligt att kommunen tar på sig ansvar för allt som egentligen normalt inte är...alltså det som folk kan klara själva, som fastighetsägare till exempel, vilket ansvar har du?

Dels mer praktiskt, det vill säga den faktiska resurstillgången som kommunen hade i form av reservkraftaggregat eller vattenpumpar. Hade man tillgång till relativt omfattande resurser så var det givetvis lättare att gå utöver kommunens normala åtagande och ansvar när enskilda frågade efter reservkraft:

...han [en elektriker anställd på kommunen] fick ju ofta motivera detta då för dom som ringde och ville ha reservkraft, då var det ju naturligtvis ofta de fick säga nej, men ibland så kunde vi ju, eftersom att vi jobbade så pass mycket som vi gjorde kunde vi ju ofta säga ja, för vi hade ju hyfsade resurser, en hel del av dom resurserna kom från Sydkraft för övrigt, dom samlades från olika håll, vi fick kraftverk från alla möjliga håll, från flygplatser och från, ja, hyrverk nere från Holland och allt... (Teknisk chef)

Befintlig lagstiftning och normering

Slutligen relaterade också befintlig lagstiftning till kommunens ansvar. I stor utsträckning kunde kommunens ansvar relateras till befintlig lagstiftning som angav hur långt kommunens åtaganden sträckte sig. Detta gäller exempelvis kommunallagen, men också annan speciallagstiftning som socialtjänstlagen. Under översvämningarna 2004 så definierade exempelvis inte kommunen tömning av enskildas källare som räddningstjänst. (Västra kommunen, dagboksanteckningar s. 26, 2004-07-13 kl. 13.15, Västra kommunen, utvärdering 2007-04-26) Under stormen Gudrun görs referenser till socialtjänstlagens sistahandsansvar.

Även om det tycks ha funnits flera olika faktorer som påverkade diskussionen kring ansvarsgränsen så var den egentliga lösningen på problemet att helt enkelt komma överens inom kommunen och att fatta ett beslut om var gränsen gick och vilka uppgifter man avsåg att utföra.

I den Västra kommunen hänvisades bland annat till de regler som gäller under normala omständigheter och att det ytterst var den verksamhet som ansvarade för en fråga som också fattade beslut om var gränsen gick, men att detta också samordnades i krisledningsgruppen:

...det här är ju ingen speciell, alltså samhällets lagstiftning den gäller ju i dom här lägena också. Man fortsätter ju egentligen och jobba på som vanligt, med dom vanliga reglerna och dom vanliga verksamheterna, allting måste bara gå fortare och man måste anstränga sig mer och sådana saker. Det är ju respektive nämnd som har det yttersta ansvaret, om vi nu säger för folks väl och ve att man har mat och värme och sådana saker, det är ju då medborgarnämnden på individ och familje, det är ju omsorgsnämnden när det gäller de äldre och handikappade, som har det ansvaret, sedan att man sen träffas i den här gruppen och bestämmer vad man ska göra, men det är ju inte så att det är någon annan som tar över deras verksamhet för dom är fortfarande ansvariga ytterst, det är ju där man utkräver det politiska ansvaret. Så att det är ju, fortfarande dom som har dom avgörandena helt enkelt. (Planeringschef)

Som tidigare visats fanns det dock en rad olika faktorer som kan tänkas påverka hur diskussionerna såg ut kring dessa avgöranden.

Östra kommunen – hur långt ska man gå?

Utöver att ta hand om sin egen verksamhet som exempelvis äldre-vården så genomförde den Östra kommunen också en inventering av:

...målgruppen 75 år och äldre samt familjer som hade barn under tre år och som inte var kända av socialförvaltningen och vilka insatser dessa personer var i behov av under denna kristid. Ett antal ytterligare personer blev aktuella hos oss under denna tid. (Östra kommunen "Utvärderingsenkät stormen Gudrun" s. 3)

Det var kommunens hemtjänstpersonal som fick genomföra den uppsökande verksamheten med grund i inventeringen. Detta ansvar för kommuninvånarna sågs också som självklart, enligt säkerhets-samordnaren i kommunen:

...det var inga konstigheter utan man förstod ju det på en gång att, kommunens ansvar är ju att ha koll på detta, kommuninvånarna, vilka är det som behöver hjälp och hur hittar vi dom som behöver hjälp, ja, det är ju genom våra egna register inom då socialtjänsten, det blev aldrig någon diskussion kring detta, utan det blev så naturligt att det är den uppgiften kommunen har då, att nå dom här människorna, för det är ju dom man vill värna om, jag menar räddningstjänsten i vanliga fall, har ju koll på det så

fort någon behöver hjälp utifrån det, eller socialtjänsten har ju också koll, men plötsligt så kunde vi ju inte lita på dom systemen längre, för att vi kunde inte se dom och vi visste att vi inte kunde få kontakt med dom och då var vi ju tvungna att hitta nya vägar för det här, men att det var våra primära uppgift, det var liksom ingen diskussion utan det var så självklart på något vis.

Att ha ett "tillsynsansvar" för medborgarna var därmed självklart utifrån att detta kunde relateras till räddningstjänstens och socialtjänstens normala ansvar för enskilda i kommunen och grunden för inventeringen var att enskilda inte kunde nå kommunen genom de larmsystem som normalt fanns för de enskilda att kontakta kommunen. I den Östra kommunen påpekades att det kunde finnas olika uppfattningar om var gränsen gick mellan olika tjänstemän eller politiker i den kommunala organisationen, men enighet tycks ha nåtts och om så inte skulle ha skett så innebar det att chefen för krisledningen helt enkelt skulle ha fattat ett beslut:

...men visst...finns det alltid en diskussion om att lägga sig på rätt nivå. Där kanske en del tyckte att vi borde ligga lite högre och en del tyckte vi borde ligga lite lägre, men till slut så enades man om en viss nivå, det här är ju ett mänskligt drag egentligen, jag tror att vi tänker och funderar lite olika, men jag uppfattade ändå att det fanns en diskussion och sedan kom vi fram till en enighet och skulle vi inte kommit fram till en enighet så var det ju faktiskt chefen för krisledningen som kunde fatta ett beslut, men jag tror inte vid något tillfälle att det behövdes att chefen då fattade ett beslut över huvudet på övriga...vi hade ändå, det fungerade så bra ändå. (Personalchef)

Det var i krisledningsgruppen som dessa beslut fattades om vart gränsen gick, enligt säkerhetssamordnaren, och därefter var uppgiften helt enkelt att gå ut med information om detta till enskilda:

Ja avgänsningarna, nej det är bara att man är överens i krisledningsgruppen, det är ju...man tar ju upp det till beslut där, det här gör vi, det här gör vi inte, det här kan vi inte göra, det här har vi inte resurser till, det här får de göra si sedan, det är ju dom besluten man tar där uppe på den nivån då, har man väl tagit det så går man bara ut med den informationen. Ska ni ha material får ni hämta det där och där och ska ni ha ytterligare så kommer det senare eller det här gör vi, det här gör vi inte, ut med information hela tiden.

Beroende på hur gränserna definierades så vidtog också kommunen en rad olika åtgärder för att underlätta situationen för drabbade enskilda. Även Östra kommunen lånade ut elverk och gasolvärmare till enskilda där räddningstjänsten stod för utlämning och i vissa fall driftshjälp.

Även om kommunen fick många telefonsamtal från kommuninvånare som frågade om bland annat elförsörjningen så mötte kommunen också elbolagens syn på vart ansvaret låg:

...där blev ju en stor frustration för att vi fick ju som svar från elsidan, första gången vid Gudrun då, så var man ju tydlig och sade att det här är ett kommunalt ansvar att ta hand om kommuninvånarna, det ingår i socialtjänstlagen, det ligger inte på oss, det där får ni sköta och det blev man ju väldigt frustrerad från kommunledningens sida och tycker att...dom tyckte ju absolut att både el och telesidan hade ett ansvar för sina kunder också [...] men till börja med så var det ju lite nonchalans här då, att en storm kom var ju inte deras fel, det är det ju visserligen inte, men det finns ju ett ansvar som kommunsidan tycker att de här bolagen också har för dom människor som drabbas och inte att det är kommunen som ska ha. Alltså, det yttersta ansvaret kommer kommunen aldrig ifrån...(Säkerhetssamordnare)

Kommunens ansvar fanns med andra ord i dessa situationer, men handlade om ett "yttersta" ansvar för enskilda utifrån socialtjänstlagen, vilket inte var det samma som att man hade det fulla ansvaret för enskilda, utan att även el- och telebolagen hade ett ansvar för sina kunder.

Kommunen erbjöd bland annat värmestugor i skolor och idrottshallar där även möjligheter till övernattnin g fanns. Äldre evakuerades även till kommunens äldreboenden. Möjlighet att äta lunch till en ringa kostnad samt att tvätta fanns på äldreboenden. I vissa fall kunde också evakueringslägenheter erbjudas till drabbade, dock bara när andra möjligheter uttömts:

[chefen för socialtjänsten, egen anm.] ansvarar för fördelningen av dessa lägenheter. I första hand måste dock andra alternativ sökas, tex bland släkt och vänner. (Krisledningsgruppens minnesanteckningar, Östra kommunen 2005-01-11)

Ansvar för enskilda blev därmed kommunens först när andra möjligheter till evakuering hade uttömts. Vid evakuering av drabbade så kvarstod också ansvar hos den enskilda för dennes fastighet, och vid ett krisledningsgruppsmöte 2005-01-14 antecknades:

Enligt väderprognosen för helgen kan det bli lokalt -10 grader. Det är viktigt att de som är evakuerade har tillsyn av sina fastigheter. Efter diskussion enades man om att det inte är kommunens ansvar, vad vi kan göra är att informera via tex. radion.

Detta kan också relateras till att kommunen, enligt sin utvärdering av stormen Gudrun trots allt hade en inriktning som innebar att:

Folket i möjligaste mån ska stanna kvar i sina fastigheter, detta p.g.a att förhindra brott samt utkylning av fastigheter.

Det tycks också ha funnits ett behov av att föra ut ett budskap om att den enskilda hade ett ansvar för sig själva även i situationer som en naturkatastrof. Vid ett möte i en by på landsbygden fördes detta fram av räddningstjänsten där man också påpekade att enskilda bör hjälpa varandra, enligt krisledningsgruppens protokoll från den 26 januari:

Information lämnades också från räddningstjänsten om att den enskilde faktiskt har ett eget ansvar för sig, sin familj och sin fastighet m.m. Lokala nätverk är mycket viktiga, dvs att man hjälper varandra i en sådan här speciell situation

Samtidigt beskrev säkerhetssamordnaren att sådana initiativ där enskilda hjälpte varandra också förekom och att kommunen i sin uppsökande verksamhet, med grund i kartläggningen av invånare över 70 år och barnfamiljer med barn under tre år, också fann att många av de drabbade redan hade haft besök av grannar:

...så visade det ju sig att det har ju grannarna gjort med automatik också, så jag menar i ett område även om det var långt mellan husen så gick ju grannarna till varandra för att bara kolla - mår du bra? Har du vad du behöver? Är det någonting vi kan hjälpa till med? Alltså i dom här händelserna så blir det så självklart att man hjälper varandra, så att när väl kommunen kom, så hade ju grannarna redan varit där, så många sade ju det att, så här mycket

besök har jag aldrig haft som efter en storm, och det var både från grannar och ifrån då kommunens personal

Ett annat exempel var också att stadshotellet i Östra kommunen erbjöd gratis logi till drabbade vilket också nyttjades av invånare i kommunen, samt att privatpersoner hörde av sig till kommunen och erbjöd rum till drabbade. (Östra kommunen, lokaltidning 2005-01-14, Krisledningsgruppen minnesanteckningar, Östra kommunen 2005-01-14)

I ett senare skede beslutade sig också kommunen att i praktiken hjälpa till med de leveranser av el som elbolagen normalt sett står för. Förutom att man som tidigare nämnt lånade ut elverk och gasolvärmare så erbjöd kommunens elbolag sig att hjälpa Sydkraft med att bygga upp deras lågspänningsnät. (Krisledningsgruppen minnesanteckningar 2005-01-24) Vidare satte man också igång ett arbete med att koppla in reservkraft på Sydkrafts nät för att strömsätta byar eller delar av byar. (Krisledningsgruppen minnesanteckningar, Östra kommunen 2005-01-13 – 2005-01-26)

Samverkan med externa aktörer för att vidta åtgärder

När kommunen valde att ta på sig ansvar och utföra uppgifter så stod kommunen i de flesta fall inför ett nytt problem, nämligen att för att kunna genomföra dessa åtgärder var man beroende av att samverkan fungerade mellan externa aktörer och kommunen.(a) Framförallt eftersom att kommunerna behövde få information om var avbrotten fanns och prognoser om när elen skulle komma tillbaka på olika platser. Båda kommunerna var beroende av samverkan när det gällde information för att kunna leverera el till enskilda eller för att vidta andra kompenserande åtgärder. Östra kommunen hade också behov av detta för att själva kunna informera och vidarebefordra information om elbortfallet till enskilda medan Västra kommunen som tidigare påpekat inte på samma sätt tog på sig denna uppgift.

Samverkan med elbolaget i Västra kommunen

Den tekniska chefen i den Västra kommunen beskrev arbetet med att installera reservkraft när det gällde anläggningar som inte var kommunens egna:

...men den här diskussionen om vad som skulle strömförsörjas vidare där den förde vi ju med Sydkraft, den diskuterades också gemensamt i hela länet med länsstyrelsen, men vi hade ju kontaktpersoner som vi såg till att de kom till oss och där vi samordnade, dom visade kartor, beskrev hur långt de hade kommit och hur dom jobbade och så kom vi överens om att här har vi något som vi inte klarar av på ett bra tag, här skulle vi kunna göra något och så skickade vi dit folk som rekade av och kopplade ifrån och anslöt och så vidare och så ordnade en logistik både för service av kraftverken och för bränsleförsörjning.

Kommunen var med andra ord beroende av samverkan med elbolaget eftersom man behövde specifik information om reparationsarbetet. Utan sådan information riskerade kommunen att sätta in åtgärder som kunde visa sig felaktiga och onödiga. Ett exempel var när man tänkte sig att strömsätta ett gästgiveri i en by i kommunen:

För det var klart, att undvika den situationen som blev i [ett samhälle i kommunens ytterkant], det vill säga att vi hade ett kraftverk på väg och du vet, skulle lägga ner arbete på att koppla in, så kommer strömmen, det är ju ganska onödigt, när man samtidigt vet att det finns dom som är utan, och kommer att vara utan jättelänge så att säga va. Men det är, det arbetet det finjusterades ju längre tiden gick så man fick ju säkrare och säkrare prognoser när strömmen skulle komma tillbaka, ja, och vad man skulle jobba med där. (Ekonomiansvarig medborgarförvaltningen)

Korrekt och tillförlitlig information var med andra ord en förutsättning för att kommunen skulle kunna vidta åtgärder. För att lösa problemet med samverkan med externa aktörer så skaffade sig den Västra kommunen en lokal kontaktperson från elbolaget. Kontaktpersonen skulle vara närvarande i kommunens stab och leverera information och prognoser direkt till kommunen. Med grund i denna information så kunde kommunen planera sin verksamhet:

...när dom väl förstod vidden utav det och vikten av att samarbeta med myndigheterna, så organiserade dom sig på ett förträffligt sätt, genom att dom skapade samverkanspersoner som fysiskt skulle sitta på kommunerna nära de kommunala ledningsstaberna. Och här så har vi vår kommunala ledningsstab inom väggarna och här så upprättade vi ett kontor till en sådan här samverkansperson från Sydkraft och kunde koppla upp sig mot Sydkraft, vilket innebär att han kunde kommunicera med sitt företag hela tiden när det gäller prognoser, när elen kommer tillbaka och vilka områden som var värst drabbade, antal abonnenter här och där och så vidare. Och han var med på alla de här stabsorienteringarna. (Räddningstjänstchef)

I och med att en representant för Sydkraft deltog i kommunens samordningsmöten och var där fysiskt så fick man kontinuerlig information från Sydkraft om det aktuella läget. (Västra kommunen, dagboksanteckningar 2005-01-08 - 2005-02-09) Samma lösning söktes när det gällde teleoperatörerna, men utan framgång. När det gällde den praktiska hanteringen av reservkraftaggregaten samverkade även kommunen med hemvärnet.

Samverkan med elbolaget i den Östra kommunen

Liknande problem som i den Västra kommunen fanns även i Östra kommunen, vilket beskrevs av säkerhetssamordnaren:

...det här med reservkraft, där började ju vi hjälpa till med ö-drift och det var vårt egna elbolag som hade då kunskap om hur man kunde koppla in ett reservkraft för att driva en halv by till exempel ett antal hushåll [...] sedan var det inte vårt nät, utan vi var ju tvungna att ha ett jättemycket samarbete då med dom som ägde nätet, dom hade inte montörer så att det räckte utan då fick vi använda våra egna från elbolagets sida, att åka ut och koppla in det här, och sedan så hade ju inte elsidan möjlighet att åka ut och tanka dom här, det fick göra i kommunen, vi åkte ut då med egen personal, tankade och egentligen så tog ju elbolagen betalt för det som vi gjorde då, för det tickade sedan på nätet där...

I den Östra kommunen så hade man inte någon särskild utsedd kontaktperson från elbolaget. Istället fick man själva ta kontakt med både el- och telebolag vid särskilda tillfällen eller använda informella kontakter. Det kommunen gjorde var helt enkelt att själv sammanställa information om el- och telebortfallet samt prognoser om när

elen och telekommunikationerna skulle komma tillbaka. En hel rad olika källor användes för att sammanställa denna information. När det gällde elen så kunde man använda kommunens egna elbolag som hade specifik och lokal kunskap om Sydkrafts nät i kommunen samtidigt som att kommunens elbolag hade upparbetade kontaktvägar in i Sydkrafts organisation. När det gällde telekommunikationerna så användes, enligt säkerhetssamordnaren, informella kontakter via en anställd på kommunen för att få lokal information om prognoser:

...där hade ju vi gamla kontakter, vi hade ju en kille som hade jobbat tidigare inom telesidan och han kände ju dom killarna som jobbade på olika ställen med att laga telenätet, på det viset fick vi information...

Denna information sammanställdes sedan till en helhetsbild:

Ja, och sedan började vi nåla upp på karta, det området är klart, det området har vi prognosen där och där, så vi hämtade ju in information själva från lokala parter som fanns i vår kommun också byggde vi upp en helhetsbild ... (Säkerhetssamordnare)

Genom att sammanföra information från flera olika källor så kunde man få fram en bättre bild av vad som hänt. Trots detta arbete så tycks det ha varit svårt att åstadkomma en fullgod lägesbild då elbolaget inte levererade tillräckligt tillförlitligt underlag, enligt krisledningsgruppens protokoll från 2005-01-17:

Ca 1.200 kunder är fortfarande strömlösa. Rent generellt är informationen från Sydkraft mycket bristfällig. Detta måste organiseras på ett bättre sätt i framtiden. Får tas upp med företaget vid kommande utvärdering.

Fortfarande efter nästan två veckor var det problematiskt för kommunen att ha koll på hur läget egentligen såg ut och vart människor bodde som inte hade någon el. Kommunens analysgrupp, som var en del av kommunens krisorganisation, föreslog att:

Särskild grupp tillsätts för att via GIS-systemet ta fram information om exakt var det bor människor som fortfarande inte har någon el. Resultatet ska

användas för att göra riktiga prioriteringar. (Krisledningsgruppen minnesanteckningar, Östra kommunen 2005-01-20)

Några dagar senare konstaterade kommunens krisledningsgrupp återigen på ett möte att Sydkrafts prognoser hade begränsad tillförlitlighet, men att man hade fått tag på abonnentlistor från Sydkraft och att man tillsammans med GIS-information skulle kunna få fram exakta adressuppgifter på de som fortfarande saknade ström. Arbetet beskrevs dock som "mycket tidskrävande". (Krisledningsgruppens minnesanteckningar, Östra kommunen 2005-01-24)

Kommunen valde, som sagt, att själv sammanställa information utifrån de källor man hade tillgång till och sedan gå ut med denna information till allmänheten. Man drog inte på samma sätt, som i Västra kommunen, slutsatsen att det inte var kommunens ansvar att lämna information om el- och telebortfallet till enskilda. De farhågor som fanns i den Västra kommunen kring att lämna felaktig information som skulle kunna leda till försämrat förtroende för kommunens katastrofhanteringsarbete tycks inte på samma sätt ha varit närvarande i den Östra kommunen. Som redan påpekats hade kommunen problem med att få fram relevanta uppgifter om el- och telebortfall vilket också ställde till problem när man skulle lämna informationen vidare till enskilda. Det förekom, enligt informationsamordnaren, att kommunen lämnade prognoser till enskilda som senare inte visar sig stämma:

...vi fick ju regelbundna prognoskartor och prognoser från e-on, åtminstone, inte i det akuta läget fick vi ju inte det, men när det hade ebbat ut lite så kunde vi ju svara, till och med på datumet när strömmen kommer tillbaka, sedan blev det ju inte så i alla fall och då ringde man ju och var besviken och då fick ju vi då som svarade ta det, fast det inte var vårt, men på något vis kändes det ändå bra för oss att ...att vara tillgängliga på det viset för många gånger var folk nöjda bara de fick ringa och skälla lite på någon, sedan var det ju rätt så jobbigt för oss som satt och svarade hela tiden, men vi hjälpte nog några också som inte visste vad de skulle ta vägen någon annan, så det är nog en viktig funktion

Även om enskilda kunde bli upprörda när informationen var felaktig ibland så fanns en föreställning om att den service kommunen

ändå gav, fyllde en funktion och att de flesta invånare ändå var tacksamma för att kommunen ställde upp:

En del skyller ju allt på kommunen, det kan man väl ärligt säga, men jag tycker nog de allra flesta var tacksamma för att det fick någon att prata med, eller någon att fråga, men som sagt det finns ju alltid dom som tycker allt är kommunens fel, men just när det gäller elen så känner man väl innerst inne att det är inte kommunens fel så nej... (Informationsamordnare)

Att de uppgifter kommunen lämnade inte heller alltid stämde upp- märksammades också i den lokala tidningen, där kommunen påpe- kade att de fel som förekom berodde på att elbolagen inte själva läm- nade korrekt information. (Lokaltidning Östra kommunen 2005-01- 15)

Samverkan mellan kommunens olika delar

Ett problem i sammanhanget var också att kommunerna var tvungna att göra prioriteringar när det gällde olika kompenserande åtgärder och/eller att koppla in reservkraft då tillgången till aggregat var begränsad och inte räckte till alla som kunde tänkas behöva det. För att kunna ta vara på den information som man trots allt kunde få genom elbolagen och eventuella andra externa aktörer så krävdes det att denna information sammanfördes med kunskap eller infor- mation som kommunen själv besatt och som kunde ligga till grund för prioriteringar. Även om man viste var det finns strömlösa abon- nenter och när de skulle få sin el tillbaka så måste en mindre del av dessa väljas ut som kunde få reservkraft eller andra insatser. För att göra en sådan bedömning krävdes en samordning mellan kommu- nens olika delar (d).

Samverkan mellan kommunens olika delar i Västra kommunen

Den tekniska chefen beskrev prioriteringsproblematiken och den prioriteringsordning som man följde som:

...det var ju andra prioriteringar som var svårare när det gäller inkoppling i näten och enskilda som hade speciella behov, det var där...ja, det kan ju vara en lanthandel som behöver försörja folk ute i bygden med ...ska vi gå in dit med aggregat?

...vi försökte hålla linjen så att vi tog dom stora behoven först sedan så efterhand så kunde vi ju vara mera generösa.

Sättet att skaffa sig information om var behoven fanns skedde genom att varje verksamhet eller förvaltning skaffade sig information genom olika källor och att detta sedan sammanfördes i kommunens krisledningsgrupp:

...dels så är det genom våra egna organisationer, vi har ju 2800 personer anställda, det är ju så då kommer man, man tar sig ju till jobbet efterhand och det går ju muntligen på det viset, men alltså varje verksamhet skaffar ju sig information om sin verksamhet, hur det ser ut för var och en, så det var ju ett sätt och, alltså det var ju inte så, efter några dagar så kunde man ju ta sig ut på de flesta ställen, så uppröjningen gick ju hyfsat snabbt ändå, så att man på ena eller andra sättet ta sig ut och få reda på hur läget var. (Teknisk chef)

Tekniska chefen menade också att:

...det låter ju väldigt oplanerat men alltså det är ju ett sätt, man organiserar ju naturligtvis från omsorgen eller från skolan, man tar ju reda på sådana saker lite mer systematiskt. Dessutom så var det ju kontakter med kyrkan med kanske sockenråd och så vidare som har folk ute och som kanske kan göra bedömningar, så att det var nog rätt mycket uppsökande verksamhet ute och, men det där skötte, ansvaret för detta ligger ju då mera på omorgssidan

Samordningen mellan kommunens olika delar beskrevs inte som särskilt problematisk, utan tycks ha fungerat relativt väl genom den samordning som skedde inom kommunen i form av krisledningsstaben, och möten där olika verksamheter rapporterade läget inom sina respektive verksamheter.

Samverkan mellan kommunens olika delar i Östra kommunen

När reservkraft skulle kopplas in på olika platser i kommunen var det även i den Östra kommunen, enligt säkerhetssamordnaren, nödvändigt med prioriteringar utifrån någon form av kartläggning av behoven:

...och där fick vi återigen göra kartläggning, titta på i vilket område har vi stört behov, vi kan ju inte bara köra ut, bara för att dom ringer och säger att vi vill ha ett till våran by, så är det ju inte säkert man behöver köra till den byn, det kanske finns en annan by som behöver mycket mer, men då måste vi ju analysera det först, titta på vad är det för befolkning, har man barnfamiljer, har man äldre människor där som inte klarar sig, ja då gör vi bedömningen att vi kör ett reservkraft dit.

Detta krävde att man kunde få information från elbolagen, men också att information från den kommunala organisationens olika delar kunde sammanföras:

...då samlade vi ihop oss också fick ju var och en prata som sina områden, vi lyssnade på skolan, för då hade skolan plockat in sina information...ja men vi har ingen ström i den skolan, där fungerar det, där vet vi inte, också försökte vi då utifrån den bilden, jaha där vet vi ungefär, där kan vi låta vara och sedan så var ju då elsidan hur långt visste man där och hur långt visste [...] det egna elbolaget, socialtjänsten då har ju dom en egen grupp som dom jobbar med då, då stämmer dom ju av, har dom fått in information från alla sina områden, då lyssnar man ju där då så att det var utifrån respektive verksamhet som man lyssnade in (Säkerhetssamordnare)

En särskild grupp, med representanter för tekniska kontoret, kommunens elbolag samt kommunens säkerhetssamordnare, utsågs för att ta fram underlag för prioriteringar. Även i detta fall tycks samordningen inom kommunen ha fungerat relativt väl. Information delades genom att man gav rapporter från olika verksamheter på krisledningsgruppens möten.

Sammanfattning

Både i den Östra och Västra kommunen var problemen likartade kring uppgifter som gällde att ta på sig ett ansvar för att informera el- och telebolagens kunder samt att faktiskt leverera el- och telekommunikationer till enskilda alternativt att mildra konsekvenserna för enskilda till följd av el- och telebortfallet. Detta hade sin grund i att en extern aktör (elbolaget) inte levererade el eller information om driftsstörningar till sina kunder (b). I båda fallen blev det också tydligt att kraven då riktades på kommunen att träda in för att vidta åtgärder. Båda kommunerna blev tvungna att bestämma en ansvarsgräns vilket avspeglades i de diskussioner som fördes och exemplifierades i intervjupersonernas utsagor samt i dokument. (c)

I stort sett valde kommunerna att vidta likartade åtgärder som att öppna värmestugor och hygienutrymmen, låna ut elverk och gasolvärmare samt att installera reservkraft på vissa platser i kommunen. Ansvarsgränsen kan därmed tyckas ha bestämts relativt likartat i de båda kommunerna, men det fanns väsentliga skillnader. Skillnaderna var att Östra kommunen tycks ha sett det som mer självklart att det var kommunens ansvar att gå in med åtgärder för att mildra konsekvenserna för enskilda. Kommunen såg det som en naturlig åtgärd att kartlägga samt själva kontakta eller besöka alla kommuninvånare över en viss ålder och barnfamiljer med barn under tre år. Detta även om också den Västra kommunen gjorde vissa insatser för att ha koll på läget bland enskilda, ofta med hjälp av andra aktörer som exempelvis kyrkan. I något fall erbjöd Östra kommunen också mer direkt hjälp istället för "hjälp till att hjälpa sig själv" genom att enskilda till reducerat pris kunde äta på kommunens äldreboenden, vilket inte erbjöds i den Västra kommunen. Vidare hade den Västra kommunen en något tydligare linje när det gällde värmestugorna som skulle drivas i högre grad av frivilliga krafter som kyrkor och andra församlingar medan detta i högre grad sköttes av kommunens egna verksamheter i den Östra kommunen. Även om skillnaderna inte ska överdrivas så tycks den Västra kommunen ha varit något mer restriktiv när det gällde att utföra uppgifter som normalt inte är

deras ansvar. I några fall samordnade Västra kommunen istället andra aktörer som kunde utföra uppgifterna, exempelvis kyrkan. Skillnaden är tydligast när det gällde frågan om kommunerna skulle ta på sig ansvar för att informera enskilda om elbortfallet. Den Östra kommunen tog på sig detta ansvar medan den Västra kommunen inte tog på sig uppgiften då man ansåg att det fanns risk för att man kunde gå ut med felaktig information vilket kunde "skada förtroendet för katastrofarbetet".

Det praktiska arbetet i de båda kommunerna när det gällde samverkan med externa aktörer (a) såg något olikartat ut där den Västra kommunen skaffade sig en kontaktperson på lokal nivå som också var sanktionerad av Sydkraft men lyckades inte med detta när det gäller motsvarande kontaktperson från telebolagen. Den andra kommunen använde sig istället av mer specifika och inofficiella kontakter med el- och telebolag och sammanställde själva information om el- och telebortfall. Båda kommunerna var beroende av samverkan med externa aktörer, i detta fall elbolaget, för att få tillstånd att gå in i deras nät och installera reservkraft men också för att få information om var avbrotten fanns och prognoser om när elen skulle komma tillbaka. Det sistnämnda utgjorde ett problem för kommunerna då det visade sig vara svårt att få korrekt information från elbolagen, vilket kunde leda till att felaktiga eller onödiga åtgärder vidtogs. För den Östra kommunen innebar det också att det fanns en risk att man vidareförmedlade felaktiga uppgifter och prognoser om när elen skulle komma tillbaka, detta tycks dock inte ha betraktats som ett så pass allvarligt problem att man valde att inte utföra uppgiften. Samverkan mellan kommunernas olika delar (d) såg också relativt likartad ut där det handlade om att sammanföra information och göra prioriteringar, vilket skedde i kommunernas respektive krisledningsgrupper.

4. Krishantering i Västra och Östra kommunen – utförandeproblemet

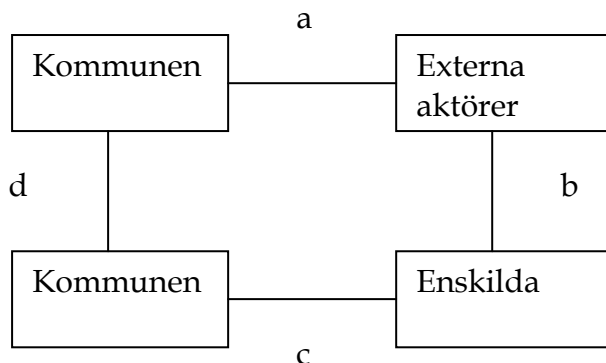
I detta kapitel beskrivs utförandeproblemet. Detta problemområde skiljde sig från ansvarsproblemet genom att det inte rådde någon tvekan om att kommunen var den aktör som skulle utföra vissa uppgifter även om det kunde vara svårt för kommunen att utföra dem under rådande förutsättningar.

Vad är ett utförandeproblem?

Ett utförandeproblem kan beskrivas som ett inverterat ansvarsproblem, då det handlade om frågor där kommunen istället hade ansvar att utföra en uppsättning uppgifter. Precis som i ansvarsproblemet var bestämningen av ansvarsgränser centralt i problematiken. Skillnaden bestod i att kommunen var den aktör som hade ansvaret för dessa uppgifter gentemot enskilda. Grunden för ansvaret låg i den lagstiftning som reglerade kommunens kompetens och skyldigheter gentemot kommunens invånare (kommunallag, socialtjänstlag, skollag etc).

Även här stod relationen mellan aktörer såsom kommunen, externa aktörer och enskilda i centrum. De olika aktörerna var beroende av varandra för att lösa de problem som uppstod. Av särskild vikt var hur kommunerna skulle kunna utföra de uppgifter som de ansvarade för när de till följd av händelsen åtminstone initialt saknade tillräckligt med information och resurser för att utföra uppgifterna. För att lösa detta dilemma krävdes samverkan både inom kommunen och med externa aktörer. Vidare kunde prioriteringar behöva göras mellan kommunala verksamheter och som kunde komma att påverka ansvarsgränsen mellan kommunen och enskilda.

Utförandeproblemet sammanfattas i nedanstående figur:



Figur 2. Beskrivning av relationer mellan aktörer som kunde ge upphov till utförandeproblemet

I centrum för problematiken återfanns relationen mellan enskilda och kommunen (c), utan att detta föregicks av någon direkt problematik i relationen mellan externa aktörer och enskilda (b). En central aspekt av utförandeproblemet var att ansvarsgränsen kunde komma att förändras genom att kommunerna prioriterade på olika sätt mellan och inom olika verksamheter.

Utförandeproblemet tar fasta på att kommunen istället var den aktör som hade ett ansvar och eventuellt kunde vara den som inte kunde leverera de tjänster som man var skyldiga att göra. Kraven på kommunerna från enskilda kan också betraktas som ordinära eller självklart legitima till skillnad från ansvarsproblemet där det inte var helt självklart att det var kommunernas ansvar att leverera tjänster som el- och telebolagen normalt ansvarar för. Det var således inga "extraordinära" krav som enskilda kunde ställa på kommunerna i detta fall och likheterna mellan den externa aktörens roll i ansvarsproblemet och kommunernas roll i utförandeproblemet var stora. Som sagt var ansvaret för att utföra en uppsättning uppgifter (som exempelvis skolundervisning och äldreomsorg) i stort sett givet från början då

detta reglerades i lagstiftning som exempelvis socialtjänstlagen och skollagen. (c)

Frågan för kommunerna var hur man skulle kunna leverera dessa tjänster när en händelse inträffade och när man åtminstone inledningsvis inte hade fullständig information om vad som hade inträffat och vad det hade fått för konsekvenser för den kommunala verksamheten. Kommunerna hade inte fullständig information om vad som inträffat eller vilka problemen var och man visste inte heller vad som behövde göras för att åtgärda problemen. För att få information om vad som hade inträffat och vilka konsekvenser det skulle kunna få måste kommunen samverka, inom kommunen (d) eftersom information om händelsens konsekvenser i det givna läget och även senare var lokaliserad i olika delar av kommunen. Information om till exempel vilka äldreboenden som saknade el och vad det fått för konsekvenser för klienter och anställda i verksamheten fanns framförallt inom socialförvaltningen och personal som befann sig ute på ett äldreboende. Det var också framförallt socialförvaltningen som bäst kunde bedöma vilka konsekvenser ett längre elavbrott kunde komma att få för klienterna.

Däremot var det andra delar av kommunen som hade information eller kunskap om när elen kunde tänkas komma tillbaka eftersom de hade ansvar för frågor som rörde el- och energi, som till exempel tekniska kontoret eller ett kommunalt energibolag. Det var vidare vanligen dessa som hade kontakter med externa aktörer i form av privata elbolag etc. Samverkan horisontellt mellan olika förvaltningar och enheter var således nödvändigt, liksom samverkan vertikalt inom olika förvaltningar också för att få information om vad som inträffat, konsekvenser för klienter samt hur varaktiga dessa konsekvenser kunde tänkas bli.

Dessutom kunde samverkan mellan kommunen och externa aktörer behövas för att få information om vad som hade inträffat och vilka konsekvenser det skulle kunna komma att få. (a) En del av den kommunala verksamheten kunde vara beroende av information om elbortfall som exempelvis hemtjänsten eftersom verksamhetens klien-

ter och anställda inom verksamheten var beroende av att det fanns elström i klientens hem. Utan el, vatten, värme och telekommunikation fanns det risk att klienterna kunde hamna i fara då de inte kunde larma eller sköta sina normala sysslor. Eventuellt kunde det vara olämpligt att klienten då bodde kvar i sitt hem alternativt att den service som lämnades var tvungen att anpassas till dessa omständigheter. Beroende på om kommunen kunde få fram information om elbortfallet överhuvudtaget (hade klienten el eller inte) och prognoser för de som saknade el (hur länge skulle klienten vara utan el) så var det mer eller mindre problematiskt att bedriva verksamheten – men möjligheten att få fram information var avhängig samverkan med den externa aktören som levererar el till klienten.

Således bestod detta problem av att kommunen saknade fullständig information om vad som inträffat. För att få fram information om vad som inträffat och vad detta skulle kunna få för konsekvenser för klienten så krävdes samverkan mellan kommunens olika delar samt mellan kommunen och externa aktörer. Alla aktörer hade olika typer av information eller kunskap som behövde sammanföras för att informationen skulle bli så komplett och användbar som möjligt så att den kunde ligga till grund för handling och åtgärder.

Problemet med att vidta åtgärder var att de resurser som krävdes för att åtgärda alla problem och behov som identifierats inte räckte till. Samtidigt kunde de resurser som fanns vara lokaliserade i olika delar av kommunen. Det innebar att kommunen var tvungen att prioritera mellan verksamheter. Exempelvis kunde det saknas tillräckligt med reservkraft i kommunens egen verksamhet för att strömsätta alla de verksamheter som behövde få reservkraft installerad. Då kunde kommunen prioritera en verksamhet som viktigare än andra verksamheter. Skolverksamheten fick exempelvis inledningsvis inte reservkraft medan äldreomsorgsverksamheten fick det. Vidare kunde prioriteringar inom olika verksamheter också göras. Vissa äldreboenden får reservkraft före andra. Det är i dessa prioriteringsdiskussioner som frågan om ansvar kom upp även om ansvaret på förhand var givet i lagstiftningen. (c) Ansvaret för att utföra en uppgift som kommunen var skyldig att utföra kunde prioriteras högre än

ansvaret för att utföra en annan uppgift som kommunen likväl var skyldig att utföra. Det innebar att kommunen i sina prioriteringar valde vart ansvarsgränsen skulle gå eller hur den skulle bestämmas i form av prioriteringar dels mellan olika typer av uppgifter eller verksamheter (äldreomsorg – barnomsorg) och dels inom olika verksamheter (äldreboende x eller äldreboende y).

För att faktiskt installera reservkraften utifrån de prioriteringar som gjordes så måste dessa förmedlas mellan olika delar av kommunen. Socialförvaltningen i en kommun prioriterade exempelvis mellan olika verksamheter utifrån information om elbortfallet och tillgången till resurser. Dessa prioriteringar måste i sin tur förmedlas till tekniska kontoret eller det kommunala energibolaget som hade kunskap och kompetens att installera reservkraften. I alla led med prioriteringar och faktiska åtgärder krävdes det med andra ord samverkan mellan kommunens olika delar. (d)

Precis som när det gäller ansvarsproblemet så handlade utförandeproblemet i grunden om att bestämma ansvarsgränser (här genom att prioritera) samt om den samverkan som krävdes både inom kommunen och med externa aktörer för att lösa de problem som uppstod till följd av händelsen.

Utförandeproblemet visade sig också främst i två olika typer av frågor. Det gällde för det första frågan hur kommunen skulle kunna leva upp till sitt ansvar att informera enskilda om avbrott, förändringar eller särskilda åtgärder i sin verksamhet till följd av händelsen. För det andra handlade det om att faktiskt leverera de tjänster eller den service som kommunen hade ansvar för att leverera utifrån lagstiftningen. Dessa frågor var något olikartade. Framförallt måste den verksamhet som kommunen bedrev när det gällde information till enskilda avspegla den verksamhet som faktiskt utfördes av kommunen. I det fall att verksamheten (exempelvis skolundervisning) inte kunde bedrivas av kommunen så behövde enskilda få information om att detta. För enkelhetens skull behandlas frågan om att leverera tjänster först och därefter frågan om att informera enskilda i det följande.

Utförandeproblemet och frågan om att leverera service

I redogörelsen för denna fråga kommer framförallt skol- och barnomsorgsverksamheten liksom äldreomsorgsverksamheten att stå i fokus, även om utförandeproblemet innefattade annan service exempelvis kommunal vattenförsörjning, kommunal väghållning, räddningstjänst och kultur- och fritidsverksamhet. En fullständig redogörelse av all kommunal verksamhet som kan inkluderas i utförandeproblemet kan inte göras här av utrymmesskäl. Det ska dock betonas att äldreomsorgsverksamhet och skola/barnomsorg stod i fokus i kommunernas krishantering.

Västra kommunen – att skaffa sig en bild av vad som har hänt

Stormen Gudrun innebar att ett antal skolor, fritidshem och förskolor stod utan ström framförallt på landsbygden. På grund av det stora antalet fällda träd som låg över vägar i kommunen så var också problemen för skolskjutsverksamheten omfattande. I stort sett alla skolor och förskolor utanför tätorten var stängda under måndagen (stormen drog in över kommunen under lördagen och natten till söndagen), medan de flesta skolor kunde öppnas under tisdagen. Två skolor var stängda även under tisdagen medan en skola var stängd fram till torsdagen. Förskolorna öppnade i stort sett i samma takt som skolorna.

När det gäller äldre- och handikappomsorgsverksamheten så var de främsta konsekvenserna dels att ett stort antal trygghetslarm slogs ut till följd av teleavbrotten och dels att hemtjänsten inte kunde ta sig fram till sina klienter på många platser. Vidare stod tre stycken äldre- och serviceboenden, på två orter utanför centralorten, utan elförsörjning. Under söndagskvällen fick ett av dem reservkraft, medan de andra två fick reservkraft dagen efter, det sista av dessa framåt

kvällen. (Västra kommunen, dagboksanteckningar 2005-01-09 – 2005-01-10, Västra kommunen, utvärdering 2005-04-15)

Den första åtgärden som genomfördes inom barn- och ungdomsförvaltningen var att utvecklingsledaren kontaktade förvaltningschefen, vilket hade sin grund i att utvecklingsledaren själv drabbades av och märkte av stormens konsekvenser, och insåg att det troligen förelåg ett allvarligt läge i kommunen och för kommunens skolverksamhet:

...så var jag drabbad och var ute och åkte och så här och höll på att inte komma hem utan det var några andra personer då som kom med bilar, vid två tillfällen, som gjorde att vi kunde såga oss fram för att komma hem. Och hemma hade vi ju också strömlöst [...] ja telefonlöst också på sitt sätt...men hur det var så kom jag ut på en mobil i alla fall [...] så jag kunde kontakta [förvaltningschefen] då som bodde inne i stan här, i samhället, och här var man ju inte lika drabbad så här hade man ström och kanske inte var riktigt medveten om vad som hade hänt...(Utvecklingsledare)

I detta fall är det tydligt att de initiala åtgärderna vidtogs med grund i händelser som inträffade när en utav tjänstemännen inte var i tjänst, det vill säga att privata upplevelser utgjorde en form av varningssignal och preliminär uppskattning av vad som inträffat och vad det kunde ha fått för konsekvenser för skolverksamheten. Nästa steg innebar ett mer systematiskt tillvägagångssätt för att ta reda på konsekvenserna för skolverksamheten då förvaltningschefen efter den inledande kontakten med utvecklingsledaren tog kontakt med alla rektorer för att få reda på konsekvenserna för verksamheten i alla skolor och förskolor:

...[förvaltningschefen] ringde då ut till rektorerna så att vi fick en bild utav det. (Utvecklingsledare)

Denna information förmedlas vidare under söndagen både till krisledningsgruppen och vidare ut via kommunens informationsenhet till allmänheten i syfte att hindra enskilda att bege sig till skolor och förskolor som var utan el och därmed stängda under måndagen. Genom att delta på krisledningsgruppsmötena, kunde man dels förmedla ut information vidare till enskilda genom att kommunens

planeringschef deltog i mötena, men man kunde också få "bilder" för att avgöra varaktigheten på de konsekvenser som drabbat skolverksamheten:

Sedan deltog ju vi och speciellt jag i dom här överläggningarna som var på räddningstjänsten med jämna mellanrum och dom har ju fungerat väldigt bra för där har ju funnits personal med från vissa elbolag, inte alla ifrån början då, men även vägverket och där fick vi ju då bilder utav när vi skulle kunna öppna de olika verksamheterna. (Utvecklingsledare)

Genom samverkan internt via samordningsgruppen så kunde med andra ord barn- och ungdomsförvaltningen få tillgång till information inte bara från andra delar av kommunen, utan även information från externa aktörer, vilket gjorde det möjligt att bedöma varaktigheten på hur länge olika skolor och förskolor skulle behöva vara stängda. Vidare möjliggjordes åtgärder som att förmedla information till enskilda om hur länge olika skolor och förskolor kunde förväntas vara stängda. Denna information förmedlades också vidare till skolskjutsentreprenören som efterhand när skolorna öppnade också startade upp skolskjutsarna. Vidare tycks också "bilden" av vad som inträffat vara ha varit klar relativt tidigt genom förvaltningens egen kartläggning via rektorerna.

När det gällde äldre- och handikappomsorgen så kontaktades en socialsekreterare som var i beredskap i kommunen via länsstyrelsen och SOS. Socialsekreteraren kontaktade i sin tur socialchefen. Under tiden hade säkerhetssamordnaren på förvaltningen, med grund i att hon själv anade stormens konsekvenser för trygghetslarmen, kontaktat larmcentralen där larmen från trygghetslarmen kommer in. Senare försökte hon nå tekniska kontorets beredskapsjour men misslyckades. Under natten kontaktades säkerhetssamordnaren av socialchefen:

...det är lördag och jag är i [en annan kommun] och jag upptäcker att nej, jag ska åka hem tidigare för att det stormar. Så jag kommer hem vid halv fem på och jag bor på landsbygden och det är ganska bra det i sådana här situationer, för då inser vidden av det hela. Då hade vi strömlöst och jag tar kontakt med larmcentralen vid sex för

att kolla vem som arbetar här inne, för jag har ju sett på TV och nyheter att det är på gång. Så att jag tar kontakt med dom och senare på kvällen försöker jag ta kontakt med tekniska, det finns en beredskapsjour, [...] det går inte att få tag på dom, där heller. Sedan så tilltar ju det så klockan två, halv tre på natten ringer jag ju igen, alltså hit ner igen då, alltså vi har ingen ström, hit till [Västra kommunen] då och här har dom ju ström, så att det fungerar med larmcentralen. Halv tre blir jag uppringd av socialchefen [...] och då har hon fått signaler från försvarsdirektören, har ringt till SOS och SOS har ringt till en socialsekreterare som har beredskap och socialsekreteraren har ringt upp socialchefen och då är det alltså så att dom befarar att den allmänna telefonin kommer att gå ner helt och hållet. Allt. Mobiltelefon låg redan nere och den allmänna, telefonin också då. (Säkerhetssamordnare Omsorgsförvaltningen)

Till skillnad från skolverksamheten fanns det inom denna förvaltning en beredskap som kunde larmas via SOS och länsstyrelsen. Likväl var det återigen med grund i upplevelser utanför arbetet som en tjänsteman här försökte kontakta andra inom verksamheten. På söndagsmorgonen träffades man på räddningstjänsten för en första träff. En av de första åtgärderna inom förvaltningen var att kalla in två stycken handläggare i syfte att inventera konsekvenserna av stormens framfart:

...vi inventerade ju samtliga äldreboenden, vilka som hade el. Det gjorde vi där direkt, handläggarna åkte ju ut i varsin ända av kommunen, den ena tog västra och den andra östra. Det gick inte att göra med telefon utan de fick faktiskt åka dit och leta reda på grupperna och informera båda att vi höll på och sedan ta med sig information tillbaka, det gick inte att nå på något annat sätt.

I detta fall gick det alltså inte som när det gällde skolverksamheten att få fram information via telekommunikation, utan man fick helt enkelt åka ut i kommunens olika delar för att undersöka konsekvenserna för verksamheten. Handläggarna återvände sedan till räddningstjänsten och kunde rapportera om läget.

När det gällde trygghetslarmen kunde en inventering av vilka larm som fungerade göras eftersom information om detta fanns i larmcentralen i kommunens centralort. Om mottagaren som hade trygghets-

larmet inte hade någon kontakt med larmcentralen kom en larmindikation om detta i centralen.

Östra Kommunen – att skaffa sig en bild av vad som har hänt

Även i den Östra kommunen visade sig konsekvenserna av stormen Gudrun inom skola/barnomsorg liksom äldre- och handikappomsorgen. Inom skolverksamheten var sju skolor stängda under måndagen, medan fem skolor var stängda under tisdagen. (stormen drog in under kvällen på lördagen/söndag natt) All skol- och förskoleverksamhet var igång på onsdagen, bland annat genom att barnomsorg på tre orter tillfälligt kunde förläggas i skolornas lokaler. (KS sammanträdesprotokoll, Östra kommunen 2005-02-02, Krisledningsgruppen minnesanteckningar 2005-01-11, Lägesrapport 2005-01-11) Liksom i Västra kommunen var det förskolor och skolor främst utanför centralorten som drabbades.

När det gällde äldreomsorgen så konstaterades under söndagen att fyra stycken äldreboenden drevs med reservkraft. (Östra kommunen, utvärdering) Under samma dag på kvällen rapporterades att av de 500 klienter inom hemtjänsten som hade trygghetslarm hade 401 kunnat nås under kvällen samma dag medan nittionio hade telefonproblem och därför skulle kontaktas via hemtjänsten. På måndagen klockan sexton, det vill säga dagen efter, konstaterade socialchefen vid ett krisledningsmöte att de akuta problemen inom äldreomsorgen var lösta och att alla med trygghetslarm hade blivit kontaktade på något sätt. (Krisledningsgruppens minnesanteckningar, Östra kommunen 2005-01-09, 2005-01-10)

Skolchefen i Östra kommunen blev under söndagen inkallad till krisledningsgruppen, men hade under en hemresa från en annan ort börjat inse konsekvenserna av stormen:

...det man såg när man närmade sig dom här trakterna det var ju att antalet fallna träd, både över vägen och vid sidan av vägen kontinuerligt ökade hela tiden [...] det var väl kanske inte förrän man

kom någon mil från [Östra kommunen] som man insåg vad det här egentligen handlade om för dimensioner, definitivt, och jag blev ju omedelbart också inkallad i kommunens krisledningsgrupp ... (Skolchef)

Skolchefen menar att man relativt snabbt – efter ungefär ett halvt dygn – kunde få en bild utav konsekvenserna för skol- och förskoleverksamheten. Skol- och förskoleverksamheten i kommunen var uppdelade i två större områden, med en områdeschef i respektive område. Inom dessa områden fanns rektorer för skolorna och förskolorna och enligt skolchefen spred sig information om respektive verksamhet uppåt i organisationen i de flesta fall utan att detta behövde styras från den centrala förvaltningen utom i något enstaka fall:

...alltså områdescheferna försökte få grepp om hur många skolor är det av mina som kan fungera och var finns det ström och var finns det inte ström, var finns det inte ström, varför hör vi inget från den skolan – då kanske man skickar ut en vaktmästare exempelvis och får stämma av hur läget är så att den bilden blev förvånansvärt snabbt klar över läget. (Skolchef)

Denna information kunde sedan förmedlas vidare till krisledningsgruppen och utöver att den gav en bild av läget inom barn- och utbildningsverksamheten så kunde den även, enligt skolchefen, fylla en funktion genom att den indikerade läget i kommunen totalt sett:

...det kunde vi ju då tillföra krisledningsgruppen att skolan där och där har ingen ström vilket sannolikt betyder att omlandet runt omkring också saknar ström helt och hållet. (Skolchef)

Informationen kunde förmedlats vidare under söndagen via kommunens informationsgrupp till lokalradion för att informera elever och föräldrar om vilka skolor och förskolor som var stängda under måndagen. Det ska betonas att skolchefen visserligen var upptagen med information som specifikt berör skolverksamheten, men inte bara i syfte att hantera den uppkomna situationen inom skolförvaltningen. Lika viktigt synes ha varit att vissa skolor och särskilt dess tillhörande idrottshallar användes som värmestugor och senare för

evakueringsmöjligheter. Den lägesbild som var intressant för skolchefen var därmed inte begränsad till skolverksamheten. Lägesbilden kunde också användas för att tillsammans med andra förvaltningar, särskilt socialförvaltningen och tekniska kontoret i krisledningsgruppen, kunna planera för att öppna dessa skolidrottshallar utifrån behov hos kommuninvånarna generellt. På en fråga om huruvida det var viktigt att ha en bild av läget totalt sett i kommunen eller huruvida det var tillräckligt med att ha koll på sin egen verksamhet svarade han:

Nej, jag tycker det var viktigt att ha en helkoll på det eftersom ju en del av våra anläggningar ju också behövde nyttjas för rent katastrofbistånd om man säger så, för att klara övernattnings och mat och dom nödvändigaste bitarna.

Att bedöma läget och få en bild av skolverksamheten tycks ha varit enklare och möjligt att få snabbare än den bild av läget som i högre grad tog fasta på läget totalt sett i kommunen. Det berodde på att kommunikationsmöjligheterna till vissa delar av kommunen var avskurna, liksom informationen från el- och telebolagen var begränsad. Att få grepp om läget totalt sett och hur det såg ut för enskilda människor beskrevs av skolchefen som betydligt mer problematiskt.

Socialchefen larmades vid tiotiden på lördagskvällen via socialförvaltningens jourorganisation och åkte till ett äldreboende där denna var stationerad i de centrala delarna av kommunen för att få koll på läget inom verksamheten. Socialchefen beskrev ett problem som att:

... i all krishantering och framförallt i det här, det är att få ett grepp om hur stort, hur allvarligt är det här? I det här första skedet, innan man drar igång hela det här krisledningssystemet, att lägga den bedömningen...

Ett problem var således att bedöma hur allvarligt läget var, vilket också är tydligt kopplat till vilka åtgärder som skulle vidtas och när och i vilken omfattning krishanteringen skulle startas upp. Socialchefen hade en bild av vilka äldreboenden etc. som saknade el redan under natten genom att han kommunicerade med räddningschefen,

som kunde tillföra information om det allmänna läget i kommunen, men särskilt:

...via våran jourorganisation, den tjänstgörande nattsjuksköterskan, [...] hon konstaterade nu när jag inte den delen av kommunen, det är borta det här då va och fick ju signaler om att det var strömlöst på det sättet, människor som fastnade i bilar, mellan träd och alltihopa...

Socialchefen kommunicerade även med den ställföreträdande krisledningschefen under natten och i samråd kom man fram till att samla personal i en krisledningsgrupp så fort som möjligt på morgonen och inte under natten. Under morgonen samlades gruppen och information kunde rapporteras från flera olika verksamheter och analyseras vidare:

...bland annat så hade vi ju vårt lokala elbolag, VD:n där hade med sig uppgifter som han redovisade hur allvarlig situationen var, räddningstjänsten likaledes där va, så vi kunde ju länka ihop och kunde se här att dom här områdena var både strömlösa och telefonlösa och alltihopa där va så att vi direkt kunde börja bygga upp då ...var vi skulle ut med reservaggregat och sådana här saker då va. (Socialchef)

Således skapades en bild av läget genom två grupper som delvis arbetade parallellt. En grupp inom förvaltningen som var stationerad på det äldreboende från vilket nattorganisationen utgick (som sedan utökas med personal och blev förvaltningens 'stormgrupp') där information om den egna verksamheten samlades. Liksom den centrala krisledningsgruppen i kommunen där information kunde lämnas dels om den egna verksamheten och dels att information kunde fås och länkas till en mer total bild av konsekvenserna i kommunen. Socialtjänstens verksamhet var i hög grad beroende av information om hur det såg ut med strömlösheten i kommunen totalt sett då detta påverkade klienter och insatser i verksamheten särskilt gällande hemtjänsten.

Västra kommunen – prioriteringar och ansvarsgränser

I den Västra kommunen beskriver utvecklingsledaren på barn- och ungdomsförvaltningen hur en prioritering gjordes med grund i den bild man fick fram genom rapporteringen i krisledningsgruppen. Prioriteringen av reservel mellan skola/barnomsorg och äldreomsorgen var självklar, men också mellan andra samhällsviktiga funktioner som vattenförsörjning som kommunen var ansvarig för:

...sedan görs det ju en prioriteringsbedömning var det är viktigast att sätta in de här elverken. Jag menar vi är ju inte alls på den nivån att vi behöver ha livräddande eller någon som bor över. Det är ju skillnad på våra äldreomsorgsboenden dom måste ju prioriteras före i sådana fall så att man har både värme och mat och vatten på det sättet och även då om man inte har ström till vattenverk ute på olika ställen, det är viktigare att få vatten till befolkningen än att skolan ska komma igång. Det sker en bra dialog, det fungerar mycket bra.

Det var med andra ord ingen risk för fysisk skada eller andra allvarliga konsekvenser om skolorna skulle vara stängda under ett antal dagar. Således fick skolverksamheten reservkraft först efter det att andra verksamheter hade fått sina behov tillgodosedda. I det senare läget så var det dock barn- och ungdomsförvaltningens uppgift att göra prioriteringar mellan sina verksamheter:

... vi får vara vänliga och vänta och vara snälla och säga det att men här behöver vi ha.

Inom äldreomsorgen var inte problemet huruvida man skulle prioriteras före exempelvis skolverksamheten, eller vilka äldreboenden som skulle prioriteras, utan snarare att en prioriteringsordning inte var fastlagd, liksom att säkerhetssamordnaren inom förvaltningen åtminstone i efterhand gjorde bedömningen att vissa äldreboenden stod utan el alltför lång tid:

...inte i vilken ordning, men det var väl lite, det tog lite lång tid innan vi fick fram dom här reservaggregaten och fick till det helt enkelt av olika skäl.

Enligt kommunens utvärdering var det omsorgsförvaltningen som hade ansvar för beslut om prioritering av reservkraftsförsörjning av äldreboenden. Trots allt fick man ut reservkraft till dessa boenden, men problemet uppmärksammades i den lokala tidningen i ett reportage om ett av äldreboendena som fick tillbaka strömmen genom reservkraft under söndagskvällen, där första-kokerskan citeras:

Man är väl lite förvånad över att [Västra kommunen] inte har reservaggregat på ett ställe på varje ort. (Västra kommunen, Lokal tidning 2005-01-11 s. 5)

Kommunen fick också kritik i en insändare där det hävdades att ett av äldreboendena fick ett underdimensionerat reservkraftverk samtidigt som ett större reservkraftverk fanns att tillgå i kommunen som kunde ha använts för detta äldreboende. (Lokal tidning Västra kommunen 2005-01-18 s. 13)

I vissa fall valde man att inom skolverksamheten bussa barn till en annan skola tillfälligtvis, men likväl var det ett antal skolor och förskolor som hölls stängda även om detta enbart rörde sig om ett antal dagar. Konsekvensen av att skolorna/förskolor var stängda blev att ansvaret föll tillbaka på enskilda, det vill säga elevernas föräldrar:

Det är klart att det är ju ett föräldraansvar och det är ju det då som får komma in och det gäller ju samma sak även om våra förskolor inte kan ha öppet utan det är ju föräldrarna som får ta ansvar för sina barn. Så att vi går ju inte in med annan verksamhet utan det blir ju på det sättet.

Som framgår prioriterades äldreomsorgen före skolverksamheten och ansvarsgränsen fastställdes därmed genom dessa prioriteringar. Ansvaret för eleverna på skolorna och barnen på förskolorna sköts tillbaka på enskilda - i detta fall föräldrarna. Konsekvensen blev att några föräldrar krävde tillbaka barnomsorgsavgiften för den aktuella perioden.

Östra kommunen – prioriteringar och ansvarsgränser

Reservkraftsprioriteringarna i den Östra kommunen var i stort sett fastlagda på förhand i beredskapsplaneringen, enligt den Tekniska chefen:

...det finns så att säga en idé om hur det ska gå till, nu blev det ju en våldsamt omfattning på detta, men det var dom största äldreboendena som prioriterades i första hand och vår fastighetsavdelning på tekniska kontoret har så att säga huvudansvaret och kunskap hur det här ska gå till. Sedan skedde även utplacering av reservkraft för vattenverken och där är det [det kommunala energibolaget] [...] som är huvudman för detta och även här skedde rätt snabba initiativ, en sådan utplacering.

Det förelåg inte heller någon särskild prioriteringsdiskussion mellan verksamheter såsom skola/förskola och äldreomsorgen, enligt tekniska chefen:

Det var nog mer ett bekräftande att det är den ordningen vi ska ha och det beror ju på att på äldreboenden bor man och det gör man inte i skolorna, nej. Så det var själva grunden till det. (Teknisk chef)

Den tekniska chefen utvidgar sitt resonemang och menar att prioritering av äldreboenden inte bara var en korrekt första prioritet inom kommunens verksamhet, det vill säga bland de verksamheter man var ansvarig för, utan även korrekt om ett "kommunperspektiv" antas där även verksamheter utanför kommunens ansvar inkluderas i perspektivet:

...när vi går in och sätter oss i den [krislednings-] gruppen så har vi nog egentligen kommunperspektivet direkt, men då är det prioriteringen på äldreboendena som ändå blir fokus på och det här att röja, att ta bort farliga träd och röja gatorna, det är också kommuninvånarperspektivet omedelbart egentligen [...] men det är nog den prioriteringen som är rätt även i det perspektivet.

Det vill säga att oavsett om prioriteringen skedde enbart bland verksamheter som kommunen är ansvarig för, eller både verksamheter som kommunen var ansvarig för och insatser eller behov som låg

utanför kommunens ansvar, så var det likväl äldreomsorgen som borde ha fått högsta prioritet. Ett antal skolor fick också reservaggregat efter äldreboendena, men motivet var kanske i första hand inte att upprätthålla skolverksamheten, även om detta i sig var en positiv effekt, utan syftet var snarare att använda skolornas idrottshallar som värmestugor för kommunens invånare:

...äldreinstitutionerna, dom fick allra högsta prioritet och sedan kom skolorna och skolorna så i syfte att kunna serva omkringliggande människor med dom allra nödvändigaste delarna (Skolchef)

I praktiken prioriterades enskildas behov före den verksamhet som kommunen hade ett direkt ansvar för. Detta fanns även med i den beredskap som låg till grund för arbetet:

Vi har ju pekat ut värmestugor om man säger, om det skulle bli ett totalt elavbrott, för vi har ju förberett med reservaggregat på prio ett, men då är det våra äldreboenden i första hand, men i och med att vi har äldreboendena säkrade med reserkraft, vi kan försörja dem, så indirekt kan det också användas så att man kan komma dit och hämta vatten och få mat och sådant, där det finns den möjligheten att man kan laga mat, sedan prio två har vi ju då med reservkraft till just dom här värmestugorna, där vi har förberett och kan köra reservkraft, det är ju någon skola som är med där, men annars är det väl också på äldreboendena... (Säkerhetssamordnare)

När tillgången på reservkraft blev bättre så installerades även reservkraft i syfte att få igång skolverksamhet, enligt skolchefen:

...så småningom, alltså då är vi ett par dygn längre fram i hanteringen så när tillgången på reserel eller kraftverk blev något större och i den takt som strömmen kom tillbaka så flyttade vi ju reservkraftverk ifrån högprioriterade till lägre prioriterade behov.

Någon särskild prioritering mellan enheter inom verksamheten var inte nödvändig, då det i detta skede fanns tillräckligt med resurser:

...så fick vi tillgång till tillräckligt reservkraft inom ungefär tre dygn så det var egentligen inte särskilt mycket prioriteringar utan när vi hade fått fler kraftaggregat än det som fanns inom kommu-

nen så räckte det i princip till dom skolor och förskolor som var utan ström.

Ett antal skolor och förskolor var stängda under ett antal dagar och när dessa stängdes föll ansvaret på föräldrarna, enligt skolchefen:

...alltså föräldrarna blir ju dom som får ta det yttersta ansvaret när det inte går att upprätthålla normal service för barnomsorgsdelen

Detta var inte oproblematiskt enligt skolchefen då detta i sin tur kunde få återverkningar på samhället:

Men det här att man exempelvis inte har tillgång till förskolan eftersom att den är stängd, det får ju också effekter för föräldrars möjligheter att jobba och att delta i andra aktiviteter som behövs för att mildra verkningarna av en sådan här katastrof.

Föräldraansvaret i sig kunde få vidare effekter eftersom att föräldrarna inte kunde förvärvsarbeta och därmed inte kunde bidra till produktion eller för den delen egen inkomst under de aktuella dagarna. Det kunde också bli svårare att delta i krishanteringen. Även i Östra kommunen fick man i enskilda fall betala tillbaka barnomsorgstaxan. Någon större uppståndelse eller kritik mot att kommunen i detta fall inte levde upp till sitt ansvar förekom inte enligt skolchefen, mycket beroende på att det tycks ha funnits en acceptans för att verksamheten inte kunde bedrivas under så speciella omständigheter:

...men det var förvånansvärt lite uppståndelse runt omkring det, alltså insikten om att vi var i en extraordinär och helt unik situation och vanliga rutiner inte gick att upprätthålla, den tyckte jag var väldigt väl spridd och man hade förståelse för det, så jag har inte fått några kritiska synpunkter eller ifrågasättanden varför inte barnomsorgen inte fungerade utan det tycker jag man hade stor förståelse för.

Även om denna acceptans infann sig under Gudrun så pekar dock skolchefen framåt, där krav kunde komma att ställas från allmänheten om att kommunen borde ha lärt sig av både stormen Gudrun och stormen Per och se till att situationen i framtiden blev bättre:

Det är klart att skulle det komma en Gudrun nu och vi skulle behöva ha skolor stängda under flera veckor därför att vi inte har förberett för det hela då skulle det säkert en reaktion, det är jag övertygad om, alltså en eller två gånger utan att ha tillräcklig beredskap, men en tredje gång om vi skulle handla om en längre periods stängning, då tror jag att man skulle ifrågasätta varför vi inte tagit lärdom utav dom...stormar som har varit.

Särskilt Gudrun ansågs ha varit en särskilt exceptionell händelse, som kommunen kan lära sig utav. Detta är dock en insikt som enligt säkerhetssamordnaren främst växt fram efter Per. Argumenten för att stänga verksamheten, att man inte var sårbar på samma sätt som inom äldreomsorgen, var inte rimligt, liksom att konsekvenserna för samhället i övrigt kunde bli för stora:

...barn- och utbildningsförvaltningen har inte tyckt att det är ett ansvar som dom har förrän nu efter Per har man ändå blivit påtvingad att man kan inte bara stänga skolorna för det slår på samhället i övrigt, man har ju haft den inställningen att, ja men händer det en sådan sak, då stänger vi skolorna, för vår verksamhet är det inte så farligt, det är skillnad när vi pratar om hemtjänsten och inom socialtjänsten för där har man mycket större ansvar, för där är man sårbar på ett annat sätt, inom barn- och utbildningsförvaltningen så tycker man ju att det är väl bara att stänga, vi har inget sådant ansvar, vi har ansvar för undervisningen och ingenting annat, så där har varit jättesvårt motstånd att komma in och är fortfarande väldigt svårt för man ser inte sin roll, att man har ett ansvar med krishantering och säkerhet riktigt, nu börjar man öppna sig mer och mer, men det är resurser, alltså vad politiker och chefstjänstemän vill lägga resurserna, man har tyckt att ja, det får vi väl göra om vi har tid ungefär då. (Säkerhetssamordnare)

Slutsatsen inom ledningen för barn- och utbildningsförvaltningen efter stormen Gudrun var enligt säkerhetssamordnaren fortfarande att skolorna kunde stängas. Skolchefen betonade vikten av skolorna som värmestugor snarare än utbildningsinstanser. Detta är inget som motsades av säkerhetssamordnaren, utan poängen var snarare att skolorna borde kunna vara öppna *både* för att fungera som värmestugor, men också fylla dess normala funktion som utbildningsinstanser. Om detta uppnåddes så skulle också konsekvenserna för samhället inte bli lika omfattande eftersom föräldrar kunde gå till sitt

arbete precis som under normala omständigheter. Det som framhövs av säkerhetssamordnaren var att barn- och ungdomsförvaltningen i syfte att uppnå detta måste prioritera sitt arbete med krisberedskap i det vardagliga arbetet, vilket hon ansåg att man inte gjort. Skälet var att man enligt henne inte var villig att satsa de resurser som krävdes.

Västra kommunen – genomförande av åtgärder och resurser

Arbetet med att installera reservkraft skedde när det gällde vattenförsörjningen via tekniska kontorets särskilda avdelning för detta, vilken enligt den tekniska chefen i princip skötte sig själv:

...dom är en egen grupp så dom har ju egen reservkraft och sköter det så dendom är rätt så självgående i detta.

När det gällde äldreboendena så var det som påpekats omsorgsförvaltningen som stod för prioriteringarna inom äldreomsorgen, men det var den tekniska förvaltningen som samordnade reservkraftsförsörjningen för kommunens anläggningar. Det var på krisledningsmötena i det inledande skedet som omsorgsförvaltningen kunde ge sin bild av konsekvenserna inom sin verksamhet. Exempelvis vilka äldreboenden som inte hade el genom den inventering som man gjort samtidigt som man kunde förmedla sina prioriteringar. Genom tekniska kontorets medverkan i krisledningsgruppen kunde man få nödvändiga uppgifter utförda som installering reservkraft i äldreboendena, enligt säkerhetssamordnaren på omsorgsförvaltningen:

...vi fick ju elverk för dom ställena där det fattades och det var ju tekniska som ordnade det...

Under tiden, till dess att reservkraften var installerad, så löste personalen på boendena situationen med diverse provisoriska åtgärder, med allt från att de använde värmeelement till stearinljus med mera.

När det gällde hemtjänsten så var ett alternativ, i de fall när situationen för en vårdtagare blev särskilt problematisk, att dessa kunde

evakueras till de äldreboenden som hade tillgång till el. En inventering av lediga platser på boenden runt om i kommunen gjordes relativt omgående på central nivå, vilket kunde göras eftersom att handläggare centralt hade kunskap om vilka platser på boenden som kunde användas, även om det ibland fick bli lite provisoriskt:

...det var ju det här att man skulle behöva evakuera personer och det löste man ju, man hade ju handläggare i beredskap, det fanns platser, man inventerade ju vad det fanns för platser, så att det handlade ju om allt från små vilorum till ...alltså man fick inse, var det många som behövde in så fick det bli lite provisoriskt och lite obekvämt, vi hade inga fullt utrustade rum och erbjuda. (Säkerhets-samordnare omsorgsförvaltningen)

Vidare så slogs ett stort antal trygghetslarm ut, och under det första dygnet inventerades alla som hade ett trygghetslarm, enligt säkerhetssamordnaren på omsorgsförvaltningen:

Så det vi gjorde där det första dygnet var ju att vi inventerade ju alla som hade trygghetslarm, alla som skulle ha, hemtjänst och då på kvällen så var det väl en som vi var på gång att begära hem-vårnshjälp till att försöka nå, men det ordnade sig ändå där.

Detta kunde göras genom en larmfunktion för de enskilda klienterna som visades i en larmcentral när en klient inte hade ett fungerande larm. De åtgärder som vidtogs med grund i denna information var att personal inom hemtjänsten informerades som sedan tog kontakt eller besökte klienterna:

...om inte trygghetslarmen inte fungerar så ska ju hemtjänsten ge tillsyn...dom inventerade ju alla som hade trygghetslarm och då fick dom ju ett besök eller en kontakt på något vis och man frågade, vad är det, vad behöver du hjälp med och hur vill du göra då?

Tillsynen anpassades efter de behov som fanns och om behov fanns kunde man evakuera till ett boende, och i vissa fall flyttade klienter tillfälligt hem till anhöriga:

...man bedömde ju några fick ju kanske en gång per dag och någon behövde ju tätare tillstånd och någon kanske anhöriga tittade till

och då visste man ju det, men handläggarna inventerade det. Och sedan genomförde dom det tillsammans med hemtjänst. Eller anhöriga, en del flyttade ju hem till anhöriga och en del evakuerade vi ju in på boenden.

En person evakuerades redan under söndagen och under måndagen vid sextontiden rapporterades att sexton personer var evakuerade. På torsdagen rapporterades att arton personer hade evakuerats, fem hade gått hem och två var på väg in. Alla dessa var klienter inom äldreomsorgen, men man var också beredd att hjälpa även andra. Några dagar senare var 21 personer evakuerade, två var på väg in och det var planerat för ytterligare fyra-fem stycken. Drygt två veckor efter att stormen inträffade så rapporterades att tjugo personer fortfarande var evakuerade och att man hade beredskap för ytterligare evakueringar. (Västra kommunen, dagboksanteckningar 2005-01-09 – 2005-01-26) Arbetet inom förvaltningen samordnades genom möten på en enhet inom omsorgsförvaltningen i centralorten, samt genom kommunens centrala samordningsgrupp.

När det gällde åtgärderna för klienter inom hemtjänsten så var man beroende av information från krisledningsgruppen på ett annat sätt eftersom de insatser som behövde göras påverkades av huruvida klienten hade tillgång till el och telekommunikationer. Dessutom skulle situationen kunnat bli än mer problematisk i samband med eventuella väderomslag och förestående kyla, vilket skulle ha varit än mer problematiskt för klienterna inom hemtjänsten:

Elbortfallet, det fanns ju ställen som ställen som var utan både el och telefon i sex veckor, men det var inte i tätorten, det var enskilda personer på landsbygden....där var ju, som tur var så var det ju ingen köld, ingen kyla då hade konsekvenserna blivit större. (Säkerhetssamordnare, omsorgsförvaltningen)

Under måndagen var behovet av prognoser över elbortfallets varaktighet något som togs upp på krisledningsmötet. Man behövde ett besked från Sydkraft om strömförsörjningen. Initiativet blev att räddningstjänsten tog kontakt med Sydkraft för att få tag på sådan information, vilket resulterade i att en kontaktperson senare deltog i

kommunens krisledningsgruppsmöten. Genom att "inkorporera" en extern aktör kunde man få information som denna aktör hade tillgång till, vilket i sin tur kunde ligga till grund för åtgärder och ytterligare bedömningar från äldreomsorgsverksamheten.

Östra kommunen – genomförande av åtgärder och resurser

Som påpekats hade Östra kommunen en planering för hur prioriteringsordningen skulle se ut vid reservkraftsinstalleringen. Denna inkluderade även organisationen för arbetet som säkerhetsamördnaren beskrev som:

...vi hade ju en organisation för hur vi skulle åka ut med den här reservkraften, vem får ropa på dom, vem avgör att dom ska ut, hur ska dom flyttas och vem kör ut dom och allt det här praktiska...

Organisationen var alltså förutbestämd och skulle i princip gå igång av sig själv genom det kommunala energibolaget. Något som också grundade sig i att det kommunala elbolaget förmodades ha en överblick över läget just när det gällde elförsörjningssituationen i landet som helhet eller i kommunen. Drift- och underhållschefen på tekniska kontoret beskrev hur arbetet gick till som:

...när dom [kommunala energibolaget] har ett behov att vi ser att det är behov så anmäler dom och sedan ringer ju [det kommunala elbolaget] in då, vem som ...och det är ju att transportera ut reservkraften och sedan hur man ska koppla in dom på detta sättet va.

Reservkraft installerades i enlighet med planeringen, vilket gällde kommunens egna verksamheter som parallellt också skulle fungera som värmestugor. När det gällde att strömsätta byar eller delar av byar så fanns inga specifika rutiner framtagna. Strömavbrotten när det gällde äldreboendena blev inte särskilt långvariga och den tekniska chefen menar att det inte förelåg någon situation där en fastighet var helt utkyld. Drift- och underhållschefen på tekniska kontoret beskriver också arbetet som relativt oproblematiskt.

Även i den Östra kommunen medförde strömlösheten på landsbygden problem för hemtjänstverksamheten. I det första läget inventerades och besöktes de som var klienter inom hemtjänsten. På söndagen klockan tretton rapporterade socialtjänstchefen att extrapersonal var inkallad till äldreomsorgen för att kontakta alla i eget boende. Telefonin var utslagen, både fast och mobil, samtidigt som framkomligheten var begränsad. Senare under dagen rapporterades att fyra personer hade evakuerats. Av de 500 med trygghetslarm konstaterades att 200 hade nåtts per telefon och att övriga skulle kontaktas. Under kvällen rapporterades att 401 personer med trygghetslarm hade nåtts men 99 hade telefonproblem samt att fyra personer hade flyttats in på ett äldreboende. Dagen efter klockan femton konstaterades att de akuta problemen inom äldreomsorgen var lösta och att alla med trygghetslarm hade blivit kontaktade, men att behovet av evakuering ökade för varje dag. Totalt evakuerades ungefär 60 personer, men evakueringar erbjöds inte enbart klienter inom verksamheten utan även de som inte hade tidigare kontakt med verksamheten. Säkerhetssamordnaren beskrev hur arbetet med inventeringar, kontakter eller besök samt evakuering gick till och hur det successivt utökades till att inte enbart gälla klienter inom verksamheten:

...vi har ju då kommuninvånarregister och vi kopplade ju då det ihop med socialtjänstens register, där dom då kunde gå in och titta på, liksom utifrån dom områdena som var strömlösa, det var ju det vi jagade hela tiden, från elbolagets sida, var är det strömlöst någonstans och utifrån dom områdena sedan så försökte dom i socialtjänsten kartlägga deras personer som behöver särskild hjälp, finns dom i dom här områdena, har socialtjänsten koll på dom människorna, så det säkrade vi det allra första då, dom funktionshindrade, och det är ju sekretess i det här, det här fick ju då socialtjänsten jobba med utifrån kommuninvånarregistret och dom uppgifterna dom har tillgång till utifrån kart...e-ons eller sydkrafts uppgifter och när det var klart sedan så tog vi ju ett steg till att titta på vilka områden är det nu som är strömlösa när vi har säkrat dom funktionshindrade, dom äldre, för vi sa på en gång då att det måste ju vara dom över 70 år och dom personer eller dom familjer som har barn under tre år, dom måste vi kartlägga, för där finns ju också en sårbarhetsaspekt, man kanske inte klarar sig, det kan ju vara sådana som inte socialtjänsten har i sina register, som bor ute någonstans, som behöver särskild hjälp och då måste vi göra en uppsökande

verksamhet på dom, och då kartlade vi det, försökte göra det ganska snabbt och ge socialtjänsten den uppgiften att via hemtjänsten gå och ta kontakt, så vi tog fram listor på alla människor över 70 år och dom familjerna, barn under tre år och sedan bockade vi av och delade ut dom till dom olika hemtjänstområdena och så fick man i den mån det gick ringa, gick det inte att ringa så fick man då åka ut, eller andra åkte ut där som dom visste fanns där, så bockade man av allihopa då och visste att allas behov var tillgodosedda.

Det första steget handlade alltså om att kartlägga egna klienter genom att sammanföra information och därefter bedriva en uppsökande verksamhet och erbjuda service och insatser utifrån behov. Detta utökades senare till att gälla människor över en viss ålder och barnfamiljer med barn under tre år och i princip användes samma procedurer både i kartläggningsfasen och i genomförandet av åtgärder.

Sammanfattning

Sammanfattningsvis kan man se att de båda kommunerna ställdes inför liknande problem. Det första problemet utgjordes av att försöka ta reda på vad som hade inträffat till följd av händelsen. Det andra handlade om att prioritera mellan verksamheter och genomföra åtgärder. Att ta reda på vad som hänt tycks ha gått relativt snabbt och enkelt även om det fanns hinder när det gäller kommunikationer. Särskilda lösningar fick genomföras som exempelvis att handläggare åkte ut och samlade information i den Västra kommunen. Generellt sett löste man detta problem relativt fort.

Det var svårare att få information från externa aktörer såsom elbolagen kring varaktigheten på strömavbrotten för hemtjänstens klienter. När det gällde prioriteringar uppfattades ansvarsgränsen som naturlig där äldreomsorg går före annan verksamhet och var inte en särskilt svår prioritering för kommunerna. I Östra kommunen fanns dock en diskussion om huruvida kommunen verkligen kunde stänga skolor och förskolor då det kunde få konsekvenser för samhället. Här handlade det inte om en omprioritering mellan verksamheter som drabbats utan en omprioritering av beredskaps- och krishanteringsarbetet på bekostnad av den normala verksamheten inom barn-

och utbildningsförvaltningen. Beredskapsarbetet måste prioriteras före annan verksamhet inom förvaltningen utifrån säkerhetsamordnarens perspektiv så att *både* äldreomsorgsverksamheten och skolverksamheten kan upprätthållas under dylika händelser. Någon motsvarande diskussion framkom inte i de intervjuer som gjorts i Västra kommunen.

Vidare var inte problemet med prioriteringar (och i förlängningen genomförandet) *hur de skulle göras* utan att de borde ha varit *fastlagda på förhand* i ett beredskapsarbete, vilket möjligen skulle ha underlättat och snabbat på installeringen av reservkraft inom omsorgsverksamheten i den Västra kommunen. Motsvarande problem står inte att finna i samma utsträckning i den Östra kommunen som hade en sådan planering. Slutligen så tycks det i den Östra kommunen ha funnits en process där arbetet med att kartlägga och utöva tillsyn över klienter inom den egna verksamheten successivt och på ett systematiskt sätt utökades till människor som inte var klienter inom verksamheten. Vissa ansatser fanns till detta även inom den Västra kommunen men arbetet tog inte samma utvidgade och systematiska form, utan utgjordes snarare av att man i ett senare skede med hjälp av hemvärnet tog sig fram till vissa områden som var blockerade, hörde sig för om läget i byarna via kyrkans organisation samt att man enligt krisledningsgruppens minnesanteckningar öppnade upp för evakueringar även för människor utanför verksamheten.

Utförandeproblemet och informationsfrågan

Stormen Gudrun medförde olika former av störningar inom den kommunala verksamheten som äldreomsorg och skola, men även funktioner som vatten och avlopp liksom vägar och larmfunktioner till räddningstjänsten. Ett problem som kommunen var tvungna att hantera var frågan om hur kommunen skulle kunna informera enskilda om avbrott, förändringar eller särskilda åtgärder i sin verksamhet till följd av stormen. Samtidigt som behovet av information var stort var informationen begränsad då man åtminstone inledningsvis inte hade en fullständig lägesbild i de både kommunerna.

Många av de informationskanaler som man vanligtvis skulle kunna ha använt drabbades av störningar genom el- och särskilt telebortfallet.

Västra kommunen – att informera enskilda

I den Västra kommunen var informations- och planeringschefen involverad i krisledningsgruppen redan från början. Detta följde av, som han beskrev det, de erfarenheter som man hade bara ett halvår bakåt i tiden då man hanterade en större översvämning i kommunen. Planeringschefen beskrev tillvägagångssättet, vilket började med att man träffas på räddningstjänsten, som:

...där samlades vi i ett rum där uppe de här nyckelpersonerna, vi kan säga förvaltningscheferna för dom mest drabbade förvaltningsarna, alltså dom som är operativa i just den krisen och det här tycker jag är det viktiga startskottet egentligen, att man samlas där uppe. Och sedan ofta att en stabschef från räddningstjänsten har den här stabschefsrollen, går igenom läget, vad har hänt, orienterar oss just när det gäller skador och kanske lite prognoser och sådant och sedan att vi går den här laget runt vändan, som vi alltid gör, med skola, tekniska eller vad det nu är som är indragna och där har informationen också sin givna plats.

Genom denna rutin fick man en mer eller mindre fullständig bild av läget. I detta sammanhang beskriver informations- och planeringschefen sin roll:

Brukar alltid vara sist i det gänget för då har jag suttit och lurat en del på hur ser situationen ut, vad tänker dom göra och sedan tänker jag samtidigt på vad är det för informationsåtgärder som kan vara lämpliga nu och dom stämmer jag ju samtidigt av med gruppen, men enligt min bedömning behöver vi göra si och så, säger jag, vad tycker ni om det då? Ja, så tillstyrker man, lägger till något eller drar ifrån något.

Genom att medverka på mötena kunde han själv informera sig om läget och på plats föreslå hur man skulle informera utifrån de uppgifter man hade tillgång till och vilka åtgärder man borde vidta. Han exemplifierade hur hans förslag på åtgärder kunde låta:

...jag punktar ju ner mina tankar, när vi går laget runt – jag uppfattar situationen så här och mitt förslag [...] 1. Vi kallar till presskonferens klockan sju och så 2. vi går ut på hemsidan med ett meddelande på temat pang pang pang. Vi tycker att eftersom att det finns problem med elförsörjningen just nu så ser vi att vi inte kan täcka hela kommunen så att vi bör överväga och annonsera i morgondagens [lokaltidning A] eller [lokaltidning B] och vi tar fram ett utkast till annons.

Efter krisledningsmötet fortsatte arbetet för planeringschefen och hans medarbetare genom att man genomförde det arbete som beslutades i krisledningsgruppen:

Ofta då så har jag ju ett skrivjobb, framför mig och få utforma det och det stämmer jag sedan av med stabschefen. Jag har det som min egen regel för kommer man från kanslihuset har man på något vis, har man fått någon typ av stenhård regel att man alltid samordnar informationen. Så jag vill att alltid berörda funktionsansvariga förvaltningschefer och stabschefen ska se det som går ut, så jag går ofta hem och skriver som rackarn och sedan stämmer jag av och sedan trycker vi på knappen till radion eller hemsidan eller vad det nu är. (Planeringschef)

Informationsarbetet strukturerades i stort utifrån krisledningsmötena där ny information tillfördes och strategier för vad som skulle informeras om utformades. Åtgärderna genomfördes efter mötet och åtföljdes av omvärldsbevakning och senare ett nytt krisledningsmöte:

...man har tagit en snabb lunch och sedan sitter man och lyssnar på radio och kollar läget och kollar på hemsidor och sedan är det dags att ge sig upp dit igen, för nästa möte och då har man nytt arbetsbeting. [...] Så att man har de där fasta tiderna, som man jobbar kring och sedan är det hårt jobb mellan de här fasta tiderna. (Planeringschef)

Meddelande om stängda skolor hann man få ut i tid för att stoppa att elever och föräldrar begav sig till dessa skolor och förskolor. Samordningen mellan informationsenheten och de övriga aktörerna inom kommunen samt den information de hade tillgång till och de åtgärder de planerade tycks därmed ha fungerat relativt väl utifrån

planeringschefens egen bedömning. Problemet låg snarare i att informationsenheten som var relativt liten personmässigt, två personer, var sårbar vid längre händelser då det krävdes intensivt arbete under en längre period och att all personal kunde vara närvarande.

Den organisation och de initiala åtgärder som vidtogs följde inte av någon särskild plan, utan hade sin grund i det sätt man arbetat på under översvämningarna 2004, som fortfarande var i färskt minne. Däremot var det nytt, jämfört med översvämningarna 2004, att kommunen själva behövde sprida informationen till media, åtminstone i så pass stor utsträckning. Under översvämningarna så faxade kommunen upp all information till en räddningschef i beredskap¹⁰ som sedan förmedlade denna vidare till exempelvis TextTV och lokalradion. Situationen var också annorlunda, menar planeringschefen, då det under översvämningarna var få kommuner som drabbats och det då fanns en stor efterfrågan från media på information från kommunen. Under stormen Gudrun var situationen nästan den omvända åtminstone när det gällde regionala och nationella medier eftersom att det var många kommuner som drabbats och det fanns ett "överutbud" på information från kommunerna som de ville få ut i media. Det blev en slags trängsel bland kommunerna i de medier som fanns tillgängliga för kommunerna. Dessutom var det så att kommunens hemsida, som användes flitigt under översvämningarna, på grund av el- och teleavbrottet inte kunde nå alla de grupper som var i behov av information. Det innebar att även om samordningen mellan informationsarbetet och övrig krishantering var likartad under både stormen Gudrun och under översvämningarna, så var man tvungen man finna nya vägar för att *föra ut* informationen. Den interna samordningen löste man med grund i tidigare erfarenheter. Men till följd av el- och teleavbrottet och att många fler kommuner var drabbade så krävdes nya verktyg eller ett annat "kit":

Sedan kan man ju säga så att när vi hade, man kan prata lite om översvämningarna sedan men det var ett lite annorlunda upplägg,

¹⁰ Räddningstjänstchef som utsågs bland en rad olika samverkande kommunala räddningstjänstchefer i länet och som samordnade arbetet vid större händelser eller olyckor.

det finns alltså, det går inte direkt att ta med sig samma kit in i nästa katastrof för det finns nyanser, det handlar också om man är en eller flera spelare på plan och det är en jättestor viktig distinktion mellan Gudrun och översvämningarna. (Planeringschef)

De kanaler som då användes av informationsavdelningen under stormen Gudrun var:

- Lokalradion P4
- Lokalradion P4 i angränsande län
- Radio Match
- Kommunens hemsida
- Annonsering i lokala tidningar
- Utskick av informationsblad med lantbrevbärare
- Informationsmöten med allmänheten
- Presskonferenser
- Annonsering i värmestugor med utskrift av kommunens hemsida

Särskilda informationsmöten och spridningen av informationsblad utgjorde nya kanaler jämfört med översvämningen.

Lokalradion kunde beskrivas som den mest använda och viktigaste informationskanalen för kommunen, även om annonser i tidningarna också var viktiga. Det var framförallt via lokalradions Trafik- och service redaktion som meddelandena via radion skickades ut. Denna avdelning skiljde sig från lokalradions mer journalistiskt inriktade del och den användes för att samhällsinformation skulle kunna delges allmänheten. Arbetet med radion krävde ett visst bevakningsarbete från informationsavdelningens sida. De lyssnade på radioutsändningarna för att vara säkra på att informationen gick ut. Vid några tillfällen kontaktade planeringschefen radion för att påpeka att information inte kommit ut.

Rutinerna för hur information skickades till radion var inte heller helt klara:

Dom sade vi något tillfälle under Gudrun att ni skriver för långt och ni kan inte ha med allt det här, man kan säga att ett problem som jag upplevt är att styrningen, eller man kan säga samarbetet, deras styrning, för vi behöver ju det för att vi är ju en kommun, där är något som man måste komma vidare med. (Planeringschef)

Det angränsande länets lokalradio användes, då de östra delarna av kommunen inte täcktes av det egna länets lokalradio. Enligt kommunens egen utvärdering så var det angränsande länets lokalradio inledningsvis inte villig att hjälpa kommunen med meddelanden. Det löstes efterhand då planeringschefen tog kontakt med en informatör på länsstyrelsen i det angränsande länet som samordnade informationen till lokalradion i detta län.

Hemsidans användning begränsades genom strömlösheten, men kunde användas av dem som hade ström, där också en förhoppning fanns, från informationsavdelningens sida, om att denna spreds vidare till andra som inte kunde nå informationen. Det fanns dock enligt planeringschefen exempel på irritation hos enskilda som var utan el- och tele när kommunen i andra medier hänvisade till kommunens hemsida.

Presskonferenserna, som ofta hölls i anslutning till ledningsgruppsmötena, där även Vägverket, kommunala energibolaget, Forsvarsmakten, polisen och senare Sydkraft deltog, hölls den första tiden en gång per dag. Dessa besöktes framförallt av journalister från lokaltidningarna och Radio P4 lokalredaktion i Västra kommunen. Detta var också den huvudsakliga kontakten med lokalpressen, även om enskilda kontakter via telefon togs med kommunen vid några tillfällen. Planeringschefen ansåg vidare att den journalistiska rapporteringen fungerade som god information till allmänheten. Befolkningen i de Östra delarna av kommunen hade ofta en annan lokaltidning. Enligt kommunens utvärdering måste detta finnas med i bilden när kommunen beslutar om annonsering i krissituationer. (Västra kommunen, utvärdering 2005-04-15)

Informationsmöten hölls runt om i kommunen där förvaltningschefer och politiker avdelades för att lämna information på platser som

var särskilt drabbade. Under torsdagen hölls möten på kvällen, i församlingshemmen i tre byar samt i skolorna i två byar och på fredagen i skolan i ytterligare en by.

Meddelanden skickades även med lantbrevbärare, för att vara säkra på att nå särskilt utsatta platser. Detta anordnades genom kontakter med Posten AB som tog på sig uppdraget omedelbart. Vissa problem uppstod eftersom att olika postnummer inte fullt överensstämde med kommunens territorium och helt säkra på att alla avsedda nåddes var man därför inte. Ett viktigt motiv för denna åtgärd var bland annat att visa att kommunen inte hade glömt några medborgare. Vidare försågs motorcykelordonnanser från hemvärnet med informationsblad som de satte upp i värmestugor.

MC-ordonnanser var problematiska, i likhet med de flesta former av skriftlig information blev den inaktuell och kunde inte uppdateras på samma sätt som en hemsida eller som med löpande radiomeddelanden. Problemens allvar illustreras genom följande:

..larmnumret 112 [...] det är med en väldigt besvärlig sak när det inte fungerade, man kör ju ut brandbilar, va, eller öppnar brandstationer så att folk, och då får vi ju informera här - larmnumret 112 är ur bruk på den och på den orten, om du ska larma på 112 så bege till brandstationen eller till där och där och jag menar det förutsätter ju att folk hör det via radion och sådana grejor. Och sedan så då så, ja nu är larmnumret tillbaks, nej nu är larmnumret väck, ja men hur är det nu egentligen - är vi säkra på det. En sådan viktig samhällsfunktion, när den gungar i dom här lägena, det tycker jag också är en svår situation. (Planeringschefen).

Inkommande kontakter från allmänheten till kommunen gick via kommunens växel och kopplades vidare till en särskilt ansvarig på förvaltningen som hade till uppgift att bevaka telefonen. Under nätter och helger gavs hänvisning till mobiltelefoner samt att det fanns telefonbevakning på räddningstjänsten. (Västra kommunen, utvärdering 2005-04-15) Något särskilt stort tryck på dessa telefoner med inkommande samtal tycks inte ha förekommit.

En del problem som var problematiska under stormen Gudrun, var kanske inte det under normala förhållanden. Exempelvis att postnumren inte motsvarade kommunens territorium exakt och att man därför inte kunde vara säker på att alla nåddes av information även om man gick ut med informationsblad via lantbrevbärare. Samma sak gällde för Sveriges Radio P4: s räckvidd, där de östra delarna av Västra kommunen endast fick in lokalradiostationen P4 i det angränsande länet, vilket kanske inte var ett problem under normala förhållanden, men var problematiskt åtminstone administrativt för Västra kommunen under en händelse som stormen Gudrun när meddelanden måste lämnas till alla inom kommunen. Det ska också tilläggas att de östra delarna av kommunen tillhörde de mest drabbade delarna.

De informationskanaler som användes var ett svar på de behov som uppstod under stormen, men oavsett om både samordningen och de olika kanaler som användes fungerade någorlunda väl så kvarstod en osäkerhet eftersom att informationen var begränsad och det var svårt att avgöra huruvida kommunen gjorde ett tillräckligt bra jobb eller inte då man saknade överblick. Planeringschefen beskriver detta som:

...nu efteråt har man ju bilden, va, men när man är i det så har man ju inte det, om någon kommer till dig och säger det här är ju skitdåligt arbete från kommunen så kan man ju vara benägen att tro på det och om någon säger det omvända så kan man ju tro på det, du förstår vad jag menar va, man har inte den helikoptervyn och man läser, man kan inte läsa sin egen organisation utifrån i det läget, på något sätt...

Och vidare:

... man skulle önska att man kunde se sin egen organisations agerande från läktaren på något sätt, det är det man inte kan, man är på planen, va, och man ser nästan bara nästa passningsläge, va, men man ser inte hur man har spelat första perioden, men det är någon annan som har sett det och dom tolkningarna finns ju och det är dom tolkningarna som man på något vis...för dom är viktiga när [...].domen ges på något sätt, men när man är i det, det enda man kan göra är [...] ständiga lägesbedömningar, kämpa på, på något sätt.

Det fanns i viss mån lösningar för att hantera detta problem:

... det [är] många kommuner som arbetar, man håller ju kolla på vad andra kommuner gör, man lyssnar på radio, man hör vilken information, vad de har gjort för grejor, man kan titta på deras hemsidor. Så lite grann, man kan ju vara på läktaren på någon annans, man ser hur någon annan spelar, där tror jag att vi har hämtat en hel del inspiration.

Att se vad andra gjorde och vilka informationskanaler de använde resulterade i att två nya informationskanaler användes – lantbrevbärarna och informationsmöten. I det första fallet tog planeringschefen kontakt med en kollega i en grannkommun för att få idéer eftersom denna kollega ofta brukade ha gott om sådana. I det andra fallet såg man i media att en grannkommun skulle ha informationsmöten:

Bland annat den här [kollega i grannkommun A], då med alla sina idéer, att man tar det som en slags... har inte den där idésprutan kommit på det då finns det inte, liksom, så det är ett sätt [...] någon gång så vet jag det här med [Grannkommun B], [...] dom ska ha möten ute i sin kommun. Ja jag har hört att [Grannkommun B] ska ha möten – vad säger ni om det?

Ett sätt att lösa uppkomna problem och orientera sig under krishanteringens var att studera hur andra kommuner gjorde för att sedan diskutera om det var möjligt att vidta dessa åtgärder.

Sammanfattningsvis så karaktäriserades informationsarbetet för det första av att samordningen inom kommunen byggde på samma modell som under översvämningarna, där krisledningsgruppsmötena var centrala. Denna modell tycks ha fungerat relativt väl även om en uthållighetsproblematik fanns närvarande. För det andra var den främsta utmaningen hur man egentligen skulle kunna föra ut information. Nya informationskanaler användes på grund av el- och telebortfallet. Fler kommuner var drabbade vid Gudrun jämfört med översvämningarna 2004 vilket påverkade möjligheten att nå ut i vissa medier. Slutligen hämtades inspiration till nya informationskanaler och former för att föra ut information från andra kommuner.

Östra kommunen – att informera enskilda

I den Östra kommunen användes i stort sett samma informationskanaler, förutom MC-ordonnanser, som i den Västra kommunen. Den Östra kommunen hade ingen erfarenhet sedan tidigare av informationshantering under naturkatastrofer. Däremot fanns det, till skillnad från Västra kommunen en relativt detaljerad planering för hur organisationen för informationshanteringen skulle se ut, som till viss del låg till grund för arbetet. En informationsenhet inom krisledningen etablerades utifrån kommunens plan för extraordinära händelser, som arbetade i första hand med den externa informationen. Denna enhet bestod av fyra personer som både arbetade med att utforma och genomföra externa informationsåtgärder, som exempelvis att föra ut meddelanden i radion, och fungerade samtidigt som en upplysningscentral som tog emot telefonsamtal från enskilda.

Samordningen av informationsarbetet och dess organisering förefaller ha varit mer problematisk om man jämför med Västra kommunen. Ett problem handlade om att informationssamordnaren och övriga i den planerade informationsenheten inte själva hade något mandat att kalla samman denna enhet för att vidta åtgärder, liksom att det dröjde innan de blev inkallade av krisledningen. Informationssamordnaren beskriver detta som:

...det dröjde ganska länge innan vi fick samtal och blev inkallade för det fungerade ju så att kommunchefen som är ansvarig var inte tillgänglig så att det var personalchefen då som tog detta ansvar och han ringde till mig och frågade lite försynt att jo du nu har det blåst lite i natt, vi har kallat in krisledningsgruppen här, men informationen behöver inte involveras ännu och det där var på förmiddagen sedan ju längre dagen gick så insåg man väl att det var nödvändigt, [...] så då kom vi ju in på söndagskvällen och man skulle ju önskat där att man fick vara med från början för att vi skulle ju kunna ha gjort ganska mycket, redan under förmiddagen där, informationsmässigt.

Konsekvensen blev att det tog ett litet tag innan informationspersonalen kunde uppdatera sig om vad som hade hänt och att man kom

efter med informationsarbetet. Informationssamordnaren menar att krisledningen inte inledningsvis riktigt insåg vikten av informationsarbetet. Det kunde, enligt henne, ha berott på att utförandet av krishanteringsuppgifterna när det gällde att leverera den service som kommunen hade ansvar för "skymde" behovet av att också informera om störningar i verksamheten:

Nej, man var mer fokuserad på att ta tag i dom praktiska bitarna, hur får vi ström till skolan så att vi kan öppna den i morgon, det var ju mer det tänket. Sedan borde man kanske tänkt då att om skolan inte kom igång i morgon hur informerar vi då föräldrarna?

Ett annat problem var att när informationsenheten väl var etablerad så krävdes en samordning mellan informationshanteringen och de insatser som gjordes där och de insatser som kommunen faktiskt vidtog i övrigt. Överföringen av informationen mellan informationsenheten och övriga verksamheter beskrevs, av både personalchefen liksom informationssamordnaren som problematisk. Förmågan att kunna svara på frågor från allmänheten liksom att genomföra informationsåtgärder var avhängig av att informationspersonalen löpande informerades av de andra verksamheterna:

...det var svårt att hålla dom som satt i informationscentralen fortlöpande informerade om vad som hände, eftersom vi hade den här gemensamma ledningsmötena och sedan så gick alla åt sina håll och sedan blev dom lite ensamma och kanske inte fick så att säga den sista informationen alltid (Personalchef)

Den information som gjordes tillgänglig för informationsenheten var den som gavs på krisledningsmötena. Informationspersonalen tvingades själva söka upp informationen genom att ta kontakt med olika förvaltningar eller personer i krisledningen. Även om man kunde få information genom att ta egna kontakter så var detta problematiskt eftersom det ofta krävdes en avstämning med flera olika personer för att kunna gå ut med information, vilket enklast åstadkoms vid mötena:

...vid första stormen var det ju så att mötena var en form av av-stämning, vi bestämde att det här går vi ut med nu då och alla skulle säga sitt...(Informationssamordnare)

På krisledningsmötena kunde också informationssamordnaren föra tillbaka de frågor som enskilda ville ha svar på och på tisdagen antecknades det vid krisledningsmötet:

[Informationssamordnaren] uppger att det är mycket telefonpåringningar från oroliga människor. De frågar om el- och vattenförsörjningen. Var och när finns det vattentankar? Var kan jag hämta vatten till djuren? Hur når vi räddningstjänsten i ett krisläge när vi saknar telefoni? Saknar kommunal info och närvaro på plats. Svårigheter att kontakta Sydkraft. Oro finns för att klara sig om krisen blir långvarig. (Krisledningsgruppen minnesanteckningar 2005-01-10)

Enskilda hade frågor om verksamheter som gick utöver det som normalt var ett kommunalt ansvar, och det framkommer i senare anteckningar liksom i intervjuer med informationssamordnaren att det framförallt var frågor om elförsörjning som enskilda vände sig till kommunen med.

Att informationsenhetens fyra anställda samtidigt som de skulle utforma informationsåtgärder som att gå ut med meddelanden i radion, utforma annonser i lokalpressen och informationsblad samt hålla hemsidan uppdaterad också skulle svara i telefon från allmänheten beskriver informationssamordnaren som:

...dom telefonerna bemannades ju av oss i informationsenheten och det var ju totalt fel, för att dom skulle ju bemannas av andra personer så att vi skulle kunna jobba mer med informationen, men det innebar ju då att vi fick ju då alla samtal, vi fick veta vad folk frågade efter, vi kunde ta tag i det direkt och vi kunde få ut, och det blev ju det här att vi blev ju så väldigt ambitiösa, vi jobbade dygnet runt i princip för man ville inte, och gick man därifrån så missade man något, man kände att man ville vara med och hålla koll på läget och så där, men det har man ju lärt sig. I alla fall, den rollen som skulle bemanna telefonerna det bör ju vara någon annan än de som sköter informationen, det kan vi konstatera.

Att informationsenheten utförde detta arbete fick flera olika konsekvenser. En av dessa var att arbetet blev väldigt omfattande och enhetens personal fick arbeta väldigt intensivt under en lång period. En annan konsekvens var att enheten inte förmådde att göra interna informationsinsatser inom den kommunala organisationen. Istället fick förvaltningscheferna sköta detta. Inledningsvis hade man heller ingen omvärldsbevakning, det vill säga man undersökte inte på vilket sätt kommunens information kom ut i media. Efter hand löste man detta, enligt informationssamordnaren, delvis genom att organisera om sig:

Vi är ju bara fyra och alla fyra var ju inne från dag ett, sedan jobbade vi alla fyra [...] innan vi kom på att vi jobbar två och två, så då löste det ju sig per automatik, men det var ju ändå så att man var med hela tiden även om man var här på sitt jobb, så fick man ju ändå, man fick ju gå ifrån om det krävdes och man var ju med och hålla koll och så där då...så var det ju, så allt annat arbete fick ju läggas åt sidan.

Samma person uppgav att det gick några veckor innan man organiserade om sig. Precis som i Västra kommunen förefaller ett problem ha varit att det fanns relativt begränsat med informationspersonal i kommunen även under normala omständigheter, vilket säkerhets-samordnaren kommenterar:

...så att det är inte så lätt det där att få in ytterligare resurser på informationssidan, så man kör gärna slut på dom som kan och vet och har den möjligheten, men vi ser ju behovet av den interna informationen...

Samordningen och organisationen för informationshanteringen beskrivs i den Östra kommunen som mer problematisk än i den Västra. Tre betydelsefulla skillnader var att Västra kommunen inte på samma sätt tog på sig att informera enskilda om elavbrott, liksom att informationspersonalen i Västra kommunen inte fungerade som en upplysningscentral för allmänheten. Samtal från enskilda kopplades vidare till någon inom respektive förvaltning där frågan hörde hemma.

Slutligen använde Västra kommunen sina erfarenheter från en tidigare händelse, medan Östra kommunen som inte hade motsvarande erfarenheter, i högre grad utgick från sin beredskapsplanering om hur organisationen skulle se ut.

När det gällde kommunikationsmedel som användes för att föra ut informationen så var dessa likartade mellan kommunerna och vissa problem var de samma. Exempelvis så fick man klart för sig att rutinerna för hur materialet som man skickade till radio P4 skulle se ut borde förbättras. Man fann att det var rimligt att bara uppge ett telefonnummer som allmänheten kunde ringa och inte flera. I Västra kommunen bevakades att meddelanden kom ut via radion och vid några tillfällen fick man vända sig till radion för att påpeka att så inte skett. I Östra kommunen upplevde man inte detta som ett problem men informationssamordnaren uppger samtidigt att man inte utförde någon omvärldsanalys förrän senare och att man ofta inte visste precis vad som gick ut i radion. I övrigt så framkom samma problem med informationsblad som distribueras, att informationen hade en tendens att bli överspelad då det tog ett tag innan den nådde fram, samma gällde med kommunens hemsida där informationen visserligen var färsk men inte nådde alla som hade behov av den på grund av el- och teleavbrott.

De informationskanaler som användes för att informera fick man fram bland annat genom att man hade en checklista i kommunens informationsplan för stora krishändelser och extraordinära händelser. Där fanns informationskanaler som man trodde skulle fungera, medan informationsutskicken via lantbrevbärare var något som kom fram senare i diskussioner under själva krishantering.

Sammanfattning

När det gällde frågan om att informera allmänheten så fanns det både skillnader och likheter mellan kommunerna. Framförallt bestod likheterna i de kanaler man använde för att föra ut information till allmänheten och de problem som uppstod till följd av att dessa användes. Skillnaderna bestod främst av organiseringsproblem. Båda kommunerna upplevde visserligen att personalen inte helt räckte till för det intensiva arbetet, men samtidigt var det tydligt att man i Västra kommunen byggde sin organisering av informationsarbetet på tidigare erfarenheter från översvämningarna 2004. Flera problem lyftes fram med organiseringen i Östra kommunen såsom hur den skulle startas upp i tid, vilka arbetsuppgifter som skulle utföras och om man skulle svara i telefon eller inte. Detta fick konsekvenser då andra arbetsuppgifter kunde trängas ut. Ansträngningen för personalen blev hård liksom slutligen hur informationspersonalen skulle kunna hållas uppdaterade med information från krisledningen och de olika förvaltningarna. Här fanns en koppling till hur kommunen betraktade sitt ansvar – Östra kommunen lade mycket mer tid på att svara i telefon från allmänheten om elbortfallet. Detta innebar också en större arbetsbörda för kommunens informationspersonal och påverkade vilka andra arbetsuppgifter man hade möjlighet att utföra. Detta lyftes inte fram på samma sätt i den Västra kommunen där man höll sig till att informera främst om sina egna verksamheter och åtgärder.

5. Erfarenheter och förändring

Efter de föregående kapitlens beskrivning av krishanteringens i de båda kommunerna ska vi nu närma oss en beskrivning av de olika typer av erfarenheter som formulerades i de båda kommunerna utifrån krishanteringens som de utövade under stormen. Vi ska också undersöka om erfarenheterna ledde till att förändringar genomfördes. Tre av de specificerade frågeställningar som ställdes upp i kapitel två ska besvaras:

Hur beskriver de kommunala aktörerna i den Västra och Östra kommunen sina erfarenheter efter den första naturkatastrofen och hur tror de att dessa erfarenheter kommer att påverka deras krishanteringsarbete vid en ny händelse?

Vidtas några förändringar, i den Västra och Östra kommunen efter stormen Gudrun (men innan stormen Per inträffar) som berör krishanteringsarbetet med grund i erfarenheter som man säger sig ha uppnått till följd av stormen Gudrun?

Tillämpas i den Västra och Östra kommunen erfarenheter och genomförda förändringar från stormen Gudrun under stormen Per? I så fall varför, när och hur?

Erfarenheter

Det finns flera olika sätt att beskriva och kategorisera de erfarenheter som formulerades i kommunerna, utifrån den definition som gavs i kapitel två av vad en erfarenhet är för något. För att rekapitulera detta definierades erfarenheter som något som åsyftar distinkta, separata episoder av erfarenhet som uppstår när en social enhet tar ett steg ur det pågående flödet av erfarenhet och riktar sin uppmärksamhet mot den. Erfarenheter är alltså något som har passerat (i detta fall krishanteringens under stormen Gudrun) och som på något

sätt bearbetats av den sociala enhet till vilken erfarenheterna hör (i detta fall kommunala tjänstemän i de båda kommunerna). Det som är av intresse är vad dessa tjänstemän ägnar uppmärksamhet åt och lyfter fram som viktiga erfarenheter.

När erfarenheter sammanställs och analyseras framträder flera möjliga vägar för att tolka och kategorisera dessa. Särskilt viktigt tycks vara att erfarenheterna hade olika *referenspunkter* och explicita och implicita jämförelser gjordes mellan dessa referenspunkter. Erfarenheterna innehöll ofta implicit någon form av jämförelse mellan ett *förväntat utfall* och det *faktiska utfall* som inträffade under krishanteringen. Det faktiska utfallet ska inte förstås som något absolut värde utan det handlade om en individs eller gruppns uppfattning om det faktiska utfallet. Andra individer eller grupper skulle kunna ha en helt annan uppfattning om utfallet. Vidare var erfarenheterna ofta framåtsyftande. Det faktiska upplevda utfallet ställdes i relation till referenspunkter både bakåt och framåt i tiden. Dessa förväntningar om utfall kunde ha sin grund i till exempel krisberedskap/planering eller tidigare erfarenheter.

I det första fallet jämfördes ett förväntat utfall av *krisberedskapen* med det faktiska utfallet i krishanteringen. Det förelåg vissa förväntningar om att om kommunen utför krishanteringen enligt krisberedskapens modell som fanns i olika planeringsdokument så skulle detta leda till ett framgångsrikt utfall. Om kommunen till exempel använde en viss organisation för att prioritera och placera ut reservkraft på äldreboenden så skulle det kunna leda till att reservkraften användes på det mest effektiva sättet och att äldreboendena i så fall skulle vara strömlösa kortast möjliga tid. Detta förväntade utfall jämfördes i sin tur med det faktiska utfallet i krishanteringen. Man kan säga att en slags föreställd "framtid" som låg till grund för beredskapsplaneringen jämfördes med den "framtid" som faktiskt inträffade under krishanteringen. Om det var så att det förväntade utfallet av krisberedskapen och planeringen stämde överens med det utfall som faktiskt skedde i krishanteringen så blev erfarenheten ofta positiv.

Om det däremot var så att handlingar utfördes i enlighet med krisberedskapsplaneringen och det förväntade utfallet inte uppstod så blev erfarenheten istället negativ. Erfarenheten kunde också bli negativ om krisberedskapen inte gav vägledning för krishanteringen då den innehöll oklarheter om hur man skulle handla i krishanteringen utifrån krisberedskapen. Det kunde också vara så att de som skulle låta sig vägledas av beredskapsplaneringen inte gjorde det och erfarenheten kunde då bli negativ beroende på utfallet. En förutsättning för att denna form av referenspunkt skulle kunna användas var givetvis att det fanns en beredskap om att vissa händelser kunde inträffa och en föreställning om att detta i sin tur kunde ge upphov till behov av särskilda åtgärder. En förutsättning var också att personen i fråga kände till kommunens krisberedskap och planering samt att personen som uttryckte erfarenheten själv definierade något som just krisberedskapsplanering.

I det andra fallet var principen densamma men *tidigare erfarenheter* av händelser ersatte krisberedskapsplaneringen som referenspunkt. Detta förutsatte att personen i fråga angav tidigare erfarenheter som referenspunkt oberoende av om dessa var formaliserade eller inte i form av krisberedskapsplanering. Med grund i en eller flera tidigare händelser formulerades eller uttrycktes erfarenheter som innehöll en föreställning om ett framtida utfall vid en ny händelse om man agerade på det sätt som erfarenheten gav vid handen.

En person, till exempel, uttryckte det som att erfarenheterna som gjordes under översvämningarna var att stabsorganisationen var ändamålsenlig och ledde till en god samordning mellan de olika förvaltningarna. Därför förväntades stabsorganisationen även under stormen Gudrun fungera bra och samordningen mellan förvaltningarna vara god. Om det förväntade utfallet som tidigare erfarenheter bar med sig stämde överens med det faktiska utfallet i krishanteringen så blev erfarenheten positiv. Erfarenheten blev negativ om det förväntade utfallet från erfarenheten inte stämde överens med det faktiska utfallet i krishanteringen, eller om erfarenheten inte gav någon direkt vägledning för hur man skulle agera i krishanteringen.

I princip kan man säga att det hittills finns två punkter i tiden som var relevanta för formuleringen av erfarenheter. För *det första* beredskap/tidigare erfarenhet som en tänkt framtid i dåtiden som utgjorde en förväntan om ett framtida utfall. För *det andra* den framtid och det faktiska utfall som inträffade under den aktuella händelsen. Dessutom betydde jämförelsen mellan dessa referenspunkter något, genom att de var positiva eller negativa och därmed implicerade någon form av handling eller icke-handling i en ny händelse i framtiden som ännu inte hade inträffat. Exempelvis om erfarenheten var negativ så skulle inte handlingen som utfördes under stormen Gudrun, baserad på beredskap eller tidigare erfarenheter, upprepas, eller så skulle den upprepas men då med olika former av korrigeringar.

Erfarenheter kunde vidare uttryckas i relation till andras erfarenheter vilket innebar att ytterligare en referenspunkt kunde finnas. Det innebar att synen på det förväntade utfallet och det faktiska utfallet och vad detta implicerade i en ny händelse inte behövde delas av andra. I detta fall jämfördes istället en individs, en grups eller en del av en organisations erfarenheter med andra individers, grupper eller organisationers erfarenheter. I båda fallen så relaterades dessa till den händelse som inträffat och den krishantering som utövades och vidare vilken som helst av de övriga varianterna med referenspunkter, det vill säga beredskap och/eller tidigare erfarenheter.

Kategoriseringen är viktig eftersom den också inkluderar andra dimensioner och till viss del kan förklara dem. Detta gällde framförallt huruvida erfarenheterna blev *positiva* eller *negativa* respektive *kollektiva* eller *individuella*. Positiva blev erfarenheterna när ett förväntat utfall stämde överens med ett faktiskt utfall och när andra aktörer också hade samma eller liknande erfarenheter som aktören i fråga. Om till exempel elbolaget förstod att det var nödvändigt att samverka med kommunen (som hade denna erfarenhet klar för sig) så skulle utfallet av krishanteringen i framtiden att bli bättre än tidigare. Den andra aktören behövde inte vara en extern aktör utan kunde lika gärna vara en annan del eller en annan individ inom den kommunala organisationen. I det sistnämnda fallet med elbolaget blev också erfarenheterna i högre grad kollektiva då flera aktörer (eller

åtminstone aktörer av betydelse) delade erfarenheten med kommunen, medan de i det fall de inte delades av andra blev både negativa och i högre grad individuella. När det gällde andras erfarenheter som en slags referenspunkt så var relevansen av denna troligtvis beroende av huruvida en aktör i fråga var beroende av andra aktörer. Om en aktör hade en viss erfarenhet och aktören i fråga helt och hållet kunde styra och kontrollera det område eller de handlingar som erfarenheten gällde så behövde erfarenheten nödvändigtvis inte delas av andra. Om det däremot krävdes någon form av samordning mellan flera aktörer, vilket också innebar ett beroendeförhållande mellan aktörer, så var relevansen av denna referenspunkt sannolikt betydligt viktigare.

Det fanns alltså åtminstone tre olika referenspunkter mot vilket det faktiska utfallet under händelsen kunde ställas när en erfarenhet formulerades. Två kunde beskrivas som *temporala* då de utgjorde dåtid med deras respektive förväntade utfall, medan den tredje var mer *social* eftersom erfarenheterna som bars av andra aktörer var viktiga.

Alla erfarenheter som formulerades hade inte sin grund i antingen krisberedskapsplanering eller tidigare erfarenheter. En del saker som inträffade under stormen Gudrun var åtminstone delvis nya för kommunen. I sådana fall så *fanns ingen uppenbar referenspunkt bakåt i tiden som utgjorde ett förväntat utfall*. Här jämfördes istället det faktiska utfallet med vad detta skulle kunna implicera för utfall i framtiden i en ny händelse. De aktiviteter som utfördes, eller framförallt inte utfördes, under den händelse som inträffade ställdes i relation till vad detta implicerade för hur man skulle handla i en ny händelse. Det rörde sig vanligen om insatser som inte fanns med i planeringen och beredskapen och aktören i fråga hade inte heller förutsett behovet av dessa insatser. Det fanns alltså ingen direkt tanke före händelsen inträffade om att dessa behov eller problem skulle uppstå samt vad som i så fall borde göras för att lösa dem.

När beredskapen eller tidigare erfarenheter inte utgjorde referenspunkter så var det en öppen fråga huruvida erfarenheterna blev

positiva-negativa och/eller *kollektiva-individuella*. Hur detta skedde diskuteras i ett senare avsnitt liksom huruvida dessa erfarenheter ledde till förändring.

I det kommande avsnittet kommer en sammanfattning av erfarenheter som gjordes i kommunerna att göras utifrån vilken referenspunkt som användes; erfarenheter utifrån beredskap och planering, erfarenheter utifrån tidigare erfarenheter samt erfarenheter utan referenspunkt.

Västra kommunen - erfarenheter utifrån tidigare erfarenheter

Ansvarsfördelning och organisering

En central erfarenhet i den Västra kommunen gällde deras ansvarsfördelning och organisation under stormen Gudrun, vilken hade en tydlig referenspunkt i tidigare erfarenheter från översvämningarna sommaren 2004. Organisationen och ansvarsfördelningen var inte planerad innan översvämningarna utan beskrivs snarare som improvisation. (Preliminär rapport, Räddningstjänsten 2004-07) Den organisation och ansvarsfördelning som valdes under den första händelsen, översvämningarna, har sedan dess formaliserats och beskrivits i kommunens planeringsdokument (under 2006). Den har löpande utvecklats och "förfinats". Organisationen och ansvarsfördelningen har också tillämpats både under översvämningarna 2004 och stormarna 2005 och 2007.

En intervjuperson beskrev organiseringen och mer specifikt stabsledningsfunktionen som viktig och att förtjänsterna med den var en gemensam lärdom eller slutsats för hela den kommunala organisationen:

...det är ju en total slutsats som är gjord i [Västra kommunen] och det är ju att den här stabsledningsfunktionen som vi har jobbat med, som vi jobbade med under Gudrun då, även under översvämningarna [...] dom har ju fungerat väldigt bra, stabsledningsmöte, ja, det har fungerat väldigt bra. (Ekonomiansvarig medborgarförvaltningen)

I praktiken samlades representanter för de berörda förvaltningarna på räddningstjänsten för gemensamma lägesrapporteringar och beslut om fortsatt verksamhet, en till två gånger om dagen under en händelsernas förlopp. Det ansvar som en verksamhet hade under normala omständigheter kvarstod även under extraordinära händelser. Krishantering var i hög grad centrerad till denna grupp som i hög grad bestod av tjänstemän på chefsnivå eller högre tjänstemän, men även politiker. Krisledningsnämnden i sig ansågs inte lika viktig av både ledande politiker och räddningschefen då kommunstyrelsens presidium kunde medverka vid stabsmötena vid behov. Anledningen var att beslutsmandat från denna nämnd inte behövdes under händelserna. Man upplevde att den skulle kunna skapa tröghet i krishantering:

...vid översvämningarna så hade ...så sammankallade vi den en dag, ett tillfälle för ren information, vid Gudrun [...] så tyckte inte kommunstyrelsens ordförande att vi ens behövde sammankalla krisledningsnämnden, för att vid varje stabsorientering satt kommunstyrelsens presidium alltid med så att man kunde fatta rätt så, det var aldrig aktuellt med dom här besluten, [...] utan krisledningsnämnden dom skall sammankallas om det är något beslut som måste fattas över dom vanliga nämnderna, förvaltningsnämnderna, det är ju vad krisledningsnämnden är till för, annars kan man ju använda kommunallagen, utan vidare även vid dom här tillfällena.

...det är många som slänger in krisledningsnämnden hela tiden, men då har du ytterligare ett informationssteg och man kanske har en trögare organisation som vi ser det. Vi försöker jobba, ja det är lite grann utifrån närhetsprincipen, vi försöker jobba så lika i det vardagliga fallet som det går att göra, det är bara att man får släppa sina vanliga arbetsuppgifter och man flyttar kommunstyrelsens presidium hit upp. (Räddningstjänstchef)

Även om organisationen var ny under översvämningarna 2004 och utvecklades successivt så tycks dess specifika utformning ha hängt samman med vilka behov som uppstod under händelserna:

...hela tiden får man tänka sig in i behoven i en situation och sedan så organiserar man sig ut efter det, men visst självklart, ledningsmässigt så organiserade vi oss likadant, med då vissa nytillkomna funktioner och vissa funktioner som inte skulle vara med för att ena gången var det storm och andra gången var det översvämning till exempel, va och sådana saker (Räddningstjänstchef)

Organiseringen relaterade även till lagstiftningen och principerna för det nationella krishanteringsystemet där en viktig princip var att ansvaret för en verksamhet kvarstod hos en aktör även vid extraordinära händelser. Räddningstjänstchefen utvecklade denna princip i relation till hur man kommunicerar mellan olika aktörer i en händelse:

...jag har en väldigt bestämd filosofi/uppfattning om kommunikation vid sådana här stora händelser och det är egentligen att, som du känner till så bygger hela krisberedskapsarbetet på närhetsprincipen och ansvarsprincipen och det innebär, som du vet, att var och en som har ansvar för sitt dagliga arbete ska ta ansvar för det i en kris också och då tycker jag också att man får lösa den kommunikationen inom sin organisation på något sätt. Och så kommunicerar man mellan de olika ansvarsförvaltningarna/områdena genom mun till mun metoden genom att man har sammanträden. Det är inte konstigare än om du har en större koncern eller något liknande, va. Å det är precis det som ett stabsarbete går ut på...då stabsorienteringar framförallt att du har x antal stabsorienteringar beroende på behoven och där löser du alla frågor och den fråga som det berör - skola, omsorg, sydkraft, information, kommunledning, räddningstjänst, ja, you name it - då delar man ut, dom uppgifterna, på stabsorienteringarna. Sen är det ju deras uppgift att kommunicera inom sin organisation. Ja, och även där går man ju ut i sin organisation och träffar säkerligen...och har sina små möten. (Räddningstjänstchef)

En viktig erfarenhet var att den stabsorganisation som användes under översvämningarna också fungerade väl under stormen Gudrun, vilket inte bara görs explicit i intervjuer utan även i kommunens utvärdering av stormen Gudrun:

[Västra kommunen] hade mycket av erfarenheterna från översvämningarna sommaren 2004 att se tillbaka på. Organisationen var i stort sett identisk och arbetet genomfördes enligt motsvarande principer, som byggde på uthållighet, tydlig inriktning, verksamhetsansvar samt samverkan. Genom detta fungerade arbetet mycket tillfredsställande och de drabbade fick all den hjälp som var möjlig.

Utvärderingen antogs av kommunstyrelsen i april 2005 och vidarebefordrades till länsstyrelsen. Det är viktigt att notera att erfarenheten i första hand inte handlade om att en viss specifik organisation, som såg ut på ett särskilt sätt och som skulle sättas igång vid en kris-

händelse utan om principer för hur en sådan organisation skulle se ut. Erfarenheten lämnade rum för hur organisationen skulle utformas utifrån den specifika händelsen. Exempelvis var det inte utifrån principen på förhand fastställt vilka förvaltningar som skulle medverka vid stabsledningsmötena, utan principen gav vid handen att beroende på händelsens karaktär så skulle de förvaltningar delta som behövdes för att lösa situationen och utöva krishantering.

Vidare var erfarenheten positiv genom att ett förväntat utfall utifrån tidigare erfarenheter stämde väl överens med det faktiska utfallet under händelsen. Dessutom var erfarenheten kollektiv i den meningen att det tycks finnas konsensus bland flera olika intervjupersoner om att erfarenheten var central och viktig.

Även om erfarenheten kan karaktäriseras som kollektiv och som positiv så fanns det likväl erfarenheter som kunde knytas till stabsorganisationen och som ofta innebar kompletteringar eller mindre justeringar av denna. Det vill säga att erfarenheter fanns som inte på något sätt ändrade inriktningen när det gällde principerna för organiseringen utan snarare antogs förstärka och komplettera dess genomförande och effektivitet i ett krisläge. Dessa erfarenheter återfanns framförallt hos räddningschefen och i kommunens utvärdering av stormen Gudrun. Dessa erfarenheter innebar en utveckling av stabsrummet, vilket räddningschefen formulerade som:

Däremot så behöver vi utveckla vår egen stabsorganisation, eller vårt eget stabsrum, kan man säga...teknik, lägesuppföljning, dokumentation och sådana saker, det behöver vi göra.

Vad det framförallt handlade om var att med hjälp av bättre teknisk utrustning kunna följa upp läget. Exempelvis genom att använda ett geografiskt informationssystem (GIS) för att få fram bra kartmaterial som kan användas i framtida krishantering för att få fram en bättre lägesbild som kan förmedlas vid stabsledningsmöten.

En del av de erfarenheter som kan relateras till stabsorganisationen handlade mer om de personer som ingick i denna och deras agerande.

de eller egenskaper. Den ekonomiansvariga på medborgarförvaltningen pekade på vikten att ta sin uppgift på allvar och att detta krävde engagemang och aktivitet. Mer specifikt handlade det om att representanter för en förvaltning som hade hand om badhusen i kommunen inte öppnade upp dessa med gratis inträde för de drabbade. Detta ledde till att kommunen kritiserades, vilket rapporterades från ett informationsmöte i en by av lokaltidningen. (Västra kommunen, lokal tidning 2005-01-15 s. 15) Samma dag togs denna fråga upp på krisledningsgruppens möte där det rapporterades att fritidsförvaltningen ansåg att det inte fanns kapacitet och att de inte skulle öppna simhallen.

En annan erfarenhet handlade om vikten av att det fanns en kärna av personer med lite större uppgifter vilket kunde bidra till en tydlig ledning. Om personer hela tiden skulle ha bytts ut så kunde det finnas en risk att tydligheten i ledningen förlorades. Den tekniska chefen uttryckte det som:

...jag tror att det är viktigt [...] att det är en tydlig ledning, att man inte skiftar för mycket folk där, sedan är det klart att det är många ute beroende på vilken fråga som är aktuell för ögonblicket så tar vi ju in vår personal, det kan ju vara olika personer, jag tror att det är viktigt att några personer ändå är en kärna i ett sådant här läge och där är så klart kommunalråden viktiga men sedan är det några tjänstemän som har lite större uppgifter.

Detta stod inte i motsats till principerna för organiseringen som innebar att organisationen anpassades efter händelsen utan man kunde komplettera med personer utefter behov. Vad som poängteras var att det ändå var viktigt att ett antal personer utgjorde en kärna som kunde bidra till en tydlig ledning.

Planernas betydelse

Slutligen fanns det en erfarenhet som gjorde gällande att det var viktigare att tänka igenom scenarier som beredskap än att utforma planer. Denna erfarenhet relaterade inte specifikt till krisledningen utan snarare till informationsverksamheten och den personal som borde finnas där, enligt planeringschefen:

...jag tror det är viktigt att ha bra erfarenhet, kompetens och ha tänkt igenom dom här grejorna innan, tänka igenom scenarier, tänka igenom vad ska vi göra, men det här med att dokumentera dom här grejorna är jag, kan jag fundera på värdet i [...]Det jag tycker har varit det allra viktigaste det är att ha pålitliga personer, som pappar och gillar jobba i dom här lägena, som är duktiga på att skriva, att uttrycka sig, verbalt gentemot media och annat. Det är kärnkompetensen och jag tycker att man ska diskutera mycket mer de här personernas personliga lämplighet, när man pratar beredskap än att sitta och trixa en massa med IT-grejer och sådana saker och pappersdokument utan just den här kompetensen

Att ha en god beredskap handlade mer om att tänka igenom saker och inte minst om att ha kompetens och rätt erfarenhet, vilket här delvis ställs emot dokumenterade planer och analyser som inte anses lika viktigt.

Västra kommunen – erfarenheter utan referenspunkt i beredskap eller tidigare erfarenheter

Även om erfarenheterna som kretsade kring stabsorganisationen var mycket centrala i den Västra kommunen så fanns det många erfarenheter som inte relaterade till tidigare erfarenheter och dess förväntade utfall. Det handlade om att det krävdes samverkan med andra och nya aktörer som inte var aktuella under översvämnningarna liksom att el- och teleavbrott gav upphov till en annan typ av praktiska problem för kommunen som inte inkluderades i tidigare erfarenheter.

Ansvar och samverkan med el- och telebolag

En erfarenhet som tycks ha varit central, och som tidigare behandlats var ansvarsförhållanden och samverkan med el- och telebolag både när det gällde information till enskilda som leveranser av el- och tele. I kommunens utvärdering konstaterades bland annat att krishanteringsansvaret hos nätägare inom el- och tele borde förtydligas från centralt håll, liksom att statsmakterna måste tydliggöra elnätägars informationsansvar och samordningsansvar vid extraordinära händelser. Den första delen i detta behandlade el- och telenätägarnas

ansvar för att informera enskilda, vilket var en aktuell fråga under stormen Gudrun och som i många avseenden var problematisk för kommunen. Likaså var samordningen med el- och telebolagen problematisk eftersom samverkan krävdes både för att skaffa sig en bild av sin egen verksamhet för att kunna lösa utförandeproblemet, men också för att vidta åtgärder som en del av ansvarsproblemet. En del av denna erfarenhet kretsade kring behovet av att el- och telenätägarna faktiskt borde ta ett större ansvar i linje med den ansvarsgräns som kommunen föredrog, där kommunen framförallt tog ansvar för sin egen verksamhet, medan externa aktörer borde ta ansvar för sin verksamhet. Västra kommunen var medlem i en regional samarbetsorganisation som utgjordes av tio kommuner och arbetade med utvecklingsprojekt och erfarenhetsutbyte. Tillsammans författades ett brev till statsministern om åtgärder i stormens spår där bland annat följande krav på åtgärder ställdes:

Att de nätägande bolagen genom regeringens påverkan i fortsättningen använder sådan teknik att de säkerställer strömförsörjningen till sina kunder

Att staten medverkar till att skadestånden för utebliven leverans av el och telekommunikation väsentligt ökar för att så långt som möjligt täcka förluster och merkostnader för näringsliv och enskilda (Regional samarbetsorganisation, brev till statsminister Göran Persson 2005-01-27)

Den andra delen av denna erfarenhet som kretsade kring olika former av nödvändig samverkan hade ett mer praktiskt uttryck i form av en specifik funktion som kommunen önskade att el- och telebolagen skulle ordna inför framtida händelser, nämligen lokala kontaktpersoner från el- och telebolagen genom vilka kommunen kan kommunicera och få fram lokal information om el- och telenäten. Detta behov var också något som man kommunicerade under själva händelsen och man fick ett gehör från bolaget i form av en:

...ad-hoc organisation, som dom [elbolaget] kände trycket från oss och så plockade dom ihop lite folk... (Räddningstjänstchef)

Denna organisation medförde att kommunen efter händelsen visserligen betraktade samverkan med elbolaget som problematisk inled-

ningsvis, men initiativen som efter ett tag togs från elbolaget uppfattades som positiva. När det gällde teleoperatörerna så var erfarenheterna genomgående negativa både under och efter händelsen. I kommunens utvärdering konstaterades:

Samverkan var obefintlig och existerade inte. Vi begärde vid ett möte på länsstyrelsen att länsstyrelsen skulle med kraft 'väcka' teleoperatörerna så att vi fick kontakt och information över telenätets status. Detta gjordes och vi fick från den regionala samverkansgruppen ett namn på kontaktperson från Telia. Kontakt togs via mail och telefon men utan framgång. Den enda kommunikationen som upprättades var att vi fick svar via mail och SMS. Någon personlig kontakt i form av en muntlig dialog skedde aldrig trots påstötningar från oss.

Teleoperatörerna visade en total handlingsförblamning i krishantering och tog inte sitt rätta ansvar

Behovet av samverkan med telebolaget var centralt både under och efter händelsen och är ett exempel på när andras erfarenheter var av vikt som referenspunkt. När det gällde elbolaget så fanns en överensstämmelse mellan kommunens syn på behovet av samverkan och elbolagets syn genom att elbolaget agerade på det sätt som kommunen ansåg lämpligt, vilket bidrog till positiva erfarenheter. När det gällde telebolagen så var bilden den omvända där räddningstjänstchefen framförde kritik mot hur dessa agerade:

...mellan Gudrun och Per så har vi ju inte kunnat jobba mycket med Tele-operatörerna för dom har inte varit intresserade av att hitta någon organisation för att jobba med det här, mot vad E-on har gjort. E-on har ju däremot utvecklat sig på ett helt annat sätt och skapt en krisorganisation så att när vi hamnade under Per här nu så var ju läget precis som under Gudrun och det var ju alltså att det var omöjligt att ha någon form av personlig kontakt med dom egentligen.

Erfarenheterna, även om de handlade om samma sak som ansvar och samverkan, blev negativa när det gällde telebolaget eftersom kommunens erfarenheter inte motsvarades av telebolagens, åtminstone inte i form av praktisk handling.

Reservkraftsplanering

En erfarenhet som lyftes fram särskilt av omsorgsförvaltningen som ansvarade för äldre- och handikappomsorgen var att det behövdes en planering för reservkraftsinstallering för de olika verksamheter som förvaltningen ansvarade för. Vissa äldreboenden var strömlösa under en period som av säkerhetssamordnaren på förvaltningen ansågs vara för lång vilket skulle kunna avhjälpas med en planering:

...el och reservaggregat och plan för el, det har vi väl jobbat med nu. Så vi har inventerat och prioriterat och vi vill ha en fastställd plan för det. Om strömmen går i något äldreboende så vill vi ha så att vi får dit ett reservaggregat fort och det jobbar vi på.

Det var ett arbete som förvaltningen bedrev tillsammans med räddningstjänsten och tekniska kontoret. Erfarenheten lyftes inte fram särskilt av övriga representanter från förvaltningarna eller i kommunens övergripande utvärdering, även om den ekonomiansvariga på medborgarförvaltningen¹¹ lyfte fram problematiken i ett annat sammanhang:

...i samband med byggnationen av [ett äldreboende] som jag kom in [...] så bygger man då ett nytt sjukhus kan man ju säga för att ta emot dom här riktigt dåliga gamla men man tänker inte på reservström, nej. Så att i den processen som blev kring byggnationen då var det en av de frågorna som jag satte fingret på och liksom tryckte extra på, det här måste man ju se till att ordna, för tanken var ju att man skulle kunna evakuera till [detta äldreboende] från dom andra ställena, runt omkring i stan, nu var ju inte, vid Gudrun var ju inte [detta äldreboende] strömlöst, men det hade ju i en annan kris kunna varit strömlöst

Framförallt handlade frågan om möjligheten att evakuera äldre till detta äldreboende, vilket gjorde det nödvändigt att förse det med reservkraft. Som tidigare påpekat så fanns det också viss kritik mot kommunen i den lokala tidningen när det gällde reservkraften på

¹¹ Medborgarförvaltningen och omsorgsförvaltningen var tidigare en gemensam socialförvaltning och personen i fråga arbetade då även med omsorgsförvaltningens frågor.

äldreboendena, även om detta inte var något som intervjupersonerna själva lyfte fram.

Information

En del erfarenheter handlade mer generellt om informationsarbetet under stormen Gudrun. En del av dessa hängde samman med problemen kring ansvar och samverkan med el- och telebolagen, medan andra handlade om uthållighetsproblem med informationsverksamheten inom kommunen. I kommunens utvärdering av stormen Gudrun konstaterades att:

Den personella uthålligheten är f.n. begränsad. Tidsmässigt långt utdragna kriser samt kriser som kräver informationsarbete dygnet runt innebär svårigheter att hantera

Grundproblemet var att man inom informationsverksamheten var relativt få personer vilket gjorde det svårt att klara längre perioder av kriser:

...jag har ju sagt så att vi klarar oss länge här med informationsverksamheten för att vi är inte mycket folk här men så länge man får sova på nätterna så, man får sex timmars sömn, då kan vi tugga på ganska länge då, så länge det inte är nattarbete, sedan känner man ju då när det gått en och en halv vecka då att det tar. (Planeringschef)

Frågan handlade inte bara om att orka med utan också om den sårbarhet det innebar att vara få personer i verksamheten:

...för vi är ju ganska få personer som jobbar med de här frågorna och jag menar människor är ju ibland långt ifrån sitt arbete, inte minst under semestrar och annat så att där finns ju en sårbarhet i dom lägena (Planeringschef)

Problemet var inte särskilt lätt att lösa då det enligt planeringschefen krävdes en särskild sorts kompetens. Man kunde inte bara utse vem som helst att gå in och ta över eller förstärka informationsenheten i sådana händelser:

...det här var jag nog mer så här det är väl bara att utse folk och så där, men så är det inte. Man behöver ju ha folk som är rätt rutinerade och drivna på att skriva, man kanske får ha någon som är informatörsutbildad som hela tiden finns till hands och någon som kanske är van vid att arbeta självständigt och kunna uttrycka kommunens mening utan att...och kunna stå för det om du förstår vad jag menar. (Planeringschef)

Praktiska instrument och lösningar

En del erfarenheter handlade om lösningar på problem som uppstod under stormen Gudrun som var av mer praktisk karaktär och som skulle kunna användas om en liknande händelse skulle inträffa. Exempel på detta var att man under stormen Gudrun inom omsorgsverksamheten efter ett tag insåg att det var möjligt att ringa med Comviq-abonnemang från vissa områden som i övrigt var avskurna till följd av teleavbrottet. Detta innebar att man istället för att kommunicera genom att åka ut till olika områden kunde nyttja telefonerna, vilket givetvis underlättade arbetet:

Jag tänkte på lärdomar där, för under Gudrun fungerade Comviq och under Per så var det likadant igen så då åkte vi och köpte Comviq-telefoner så vi upprättade ju en tillfällig, så att vi kunde nå knutpersoner då, så att några hade telefoner då i [ett samhälle på landsbygden], för att det var likadant där då att inte mobiler eller telefoni fungerade då. Så att den lärdomen tog vi ju med oss, så då fixade vi ju sådana ganska omgående. (Säkerhetssamordnare omsorgsförvaltningen)

Ett annat exempel var att man efter stormen Gudrun strukturerade kommunikationen mellan kommunen och samverkansgruppen på länsstyrelsen genom att upprätta en särskild krismejladress som innehöll mejladresser till ett antal nyckelpersoner. Information och meddelanden skulle på så sätt alltid komma till rätt personer. Ett annat exempel var en tanke om att upprätta en krisradiokanal i syfte att bättre nå ut. Inom skolverksamheten löste man under stormen Gudrun i några fall situationen med strömbortfallet med att bussa över elever till en annan skola, vilket också beskrivs som en erfarenhet som kan användas igen:

Men visst har vi lärt oss, jag menar när stormen Per kom nu så var vi ju väldigt klara över och ett område, rektorsområde som drabbades, ja en skola i alla fall stängdes, då var det ju väldigt inne att bara beställa en buss och att bussa över barnen till ett annat ställe. (Utvecklingsledare)

Detta är exempel på praktiska lösningar som i viss mån blir till erfarenheter som skulle kunna användas i en liknande situation.¹²

Östra kommunen - erfarenheter utifrån beredskap

Som tidigare påpekat så hade Östra kommunen precis innan stormen Gudrun inträffade antagit en plan för extraordinära händelser samt en informationsplan för stora krishändelser och extraordinära händelser och hade sedan tidigare en planering för elavbrott och reservkraftsinstallering.

Reservkraftsplanering

En central erfarenhet var att den reservkraftsplanering som fanns utarbetad sedan tidigare i det stora hela fungerade väl vilket utgjorde en viktig erfarenhet:

...det var vår reservkraft, för det var ju ändå att vi hade varit förutseende innan det hände, att vi hade reservkraft tillgänglig redan själva [...] men vi hade ju en organisation för hur vi skulle åka ut med den här reservkraften, [...] den organisationen hade vi ju klar, men vi jobbade ju vidare med den organisationen ytterligare, för att få det här att fungera... (Säkerhetssamordnare)

Tekniska chefen menade att kommunen låg väl framme när det gällde denna beredskap:

...[kommunen] har ju haft en beredskap och har en beredskap för utplacering av reservkraft så där tror jag man kan säga att [Östra

¹² Kommunens planeringschef skaffar sig också möjlighet med hjälp av tekniska investeringar att uppdatera kommunens hemsida på distans efter Gudrun. Syftet är att snabbt kunna gå ut med ett meddelande vid olika typer av krishändelser. Detta är dock relaterat till erfarenheter från översvämningarna och åtgärderna skulle ha vidtagits oavsett om Gudrun inträffat eller inte enligt planeringschefen.

kommunen] låg och ligger rätt väl framme i att kunna sätta in dom här åtgärderna..

Men han påpekade samtidigt att en erfarenhet var att rutinerna kunde fungera ännu bättre:

...jag tyckte det, det var ju så att det var en del synpunkter på hur det här gick till under själva operativa fasen, att det liksom klaffade inte riktigt och så där va, men trots allt så fick vi ut dom här verken och vi fick dom i funktion, men det där...en lärdom är att det där kan fungera ännu bättre...

Socialchefen pekade också på förbättringar, som att ha reservkraften på plats ute på ett boende:

...det var ett boende som vi saknade. Ja, det fanns men det skulle ju transporteras dit och det fanns ju inga vägar att köra dit på så att det är ju den erfarenheten.

Drifts- och underhållschefen på tekniska kontoret menade att rutinerna fungerade väl under stormen Gudrun:

...jag tycker att när Gudrun kom så hade vi, och vi hade mycket rutiner på detta, så det flöt på, det är min uppfattning att det flöt på. Det är ju inte bara till att ha aggregaten, det gäller ju att fungera med transporter ut, det fungerade så att vi fyllde på bränsle i aggregaten och allt, och vi hade rutiner för detta, så vi åkte runt kontinuerligt och fyllde på. Så det fungerade, det hade vi inga brister på.

Framförallt kretsade erfarenheten kring vikten av att arbetet med reservkraftsplaneringen fortsatte utifrån den tidigare inslagna linjen. Med andra ord var denna erfarenhet i hög grad en bekräftelse av att en inslagen linje gav önskvärt resultat, även om olika delar kunde finputsas.

Plan för extraordinära händelser och organisering

Det fanns erfarenheter som direkt relaterade till den plan som kommunen hade antagit för extraordinära händelser. Säkerhetssamordnaren pekade på planens funktion då den gjorde det relativt enkelt

att starta upp arbetet genom att man organiserade sig på det sätt som planen föreskrev. Personalchefen gick in som tillförordnad krisledningschef eftersom att kommunchefen inte var närvarande när stormen drog in:

...och det gjorde att han drog igång hela den här organisationen utifrån den mall, den vi hade tagit i planen, vi hade ju gjort sådana checklistor så att det var lätt att dra igång det, och det gjorde han ju precis efter planen, och det säger...efteråt nu att just Gudrun, det var väldigt skönt att ha den, att bara läsa in för att få igång det hela, när man väl hade gått igång senare så lade man planen åt sidan för då behövde man den inte, då hade man fått igång den organisationen som behövdes (Säkerhetssamordnare)

Personalchefen delade denna erfarenhet men pekade samtidigt på problem som fanns när det gällde planen, framförallt när det gällde hur man skulle bestämma att en händelse verkligen var en extraordinär händelse:

...det kan jag säga att det finns en liten otydlighet tycker jag i vår plan - när ska man gå över? Eller när tar man det här beslutet? Eller vem tar det här beslutet?

Men här finns en liten otydlighet - vem är det egentligen som ...som bestämmer?

Det var inte bara planen som var grunden för denna otydlighet. Det var svårt att bestämma om just den händelse som man stod inför faktiskt föll under kategorin extraordinär händelse. Det fanns under stormen Gudrun en tveksamhet kring huruvida man skulle definiera händelsen som extraordinär och därmed kalla in krisledningsnämnden eller inte. I kommunens anteckningar från krisledningsmöten står det onsdagen den 12:e januari att kommunalrådet beslutade att starta upp en krisorganisation enligt planen och att man därmed hade en krisnämnd, tillika kommunstyrelsen, samt att kommunchefen bemannade staben. Samma dag redogjorde också personalchefen inför kommunstyrelsen om arbetet och de åtgärder man vidtagit till följd av stormen och påpekade att frågan nu var huruvida krisledningsnämnden skulle aktiveras. (Östra kommunen KS sammanträ-

desprotokoll 2005-01-12) Likväl konstaterades i kommunens utvärdering att stormen aldrig klassades som en extraordinär händelse av kommunen samt att berörda politiker hölls informerade. De beslut som togs kunde göras på tjänstemannanivå.

Planen för extraordinära händelser angav i stora drag hur kommunen skulle organisera sig framförallt på operativ nivå vid extraordinära händelser, vilket man också till stora delar följde under stormen Gudrun. Det fanns dock vissa skillnader. Planen föreskrev en mer strukturerad och fast stabsmodell där det fanns personer som hade olika roller och som löste av varandra och som höll igång krisledningsarbetet. Under stormen Gudrun var krisledningsarbetet mer centrerat till ett antal krisledningsmöten vid olika tillfällen där representanter för förvaltningar, bolag och även politiker deltog, men där man sedan återvände till sina arbetsplatser och genomförde sina uppgifter utifrån besluten vid mötena. Denna organisationsmodell fick också betydelse i relation till informationsarbetet, enligt informationsamordnaren, eftersom modellen innebar att det blev svårt att föra över information mellan krisledningsgruppen, företrädare för olika förvaltningar och informationspersonalen. Eftersom mötena var centrala kunde det vara svårt för informationspersonalen att hålla sig uppdaterade om kommunens verksamhet och överföringen av information från olika verksamheter.

Ett förslag som fördes fram i kommunens utvärdering av stormen Gudrun var att:

...öka kunskapen kring stabsledning för att vid nästa krishändelse vara förberedd för att kunna utöva kris- och informationsledning ännu bättre. Detta kan ske i olika former av stabsutbildningar.

Synen på ändamålsenligheten och lämpligheten i detta sätt att organisera sig och samordna verksamheten mellan kommunen olika delar var splittrad, särskilt om man jämförde med den Västra kommunen där det tycks ha funnits en stor enighet om hur man skulle organisera sig. En mer stabsliknande organisation tycks trots att det åtminstone implicit föreslogs i utvärderingen inte ha varit särskilt

enkelt att få gehör för. Säkerhetssamordnaren beskrev sina slutsatser som:

...vi har en organisation, det ska vara olika...en analysdel, en dokumentation/lägesbildsdel, en informationsdel och service del, medan då man tyckte att ahhh, det här funkar väl ändå, vi träffas ledande kommundienstmän och så pratar vi igenom det här och sedan är det bra, sedan sitter då dom som ska sköta informationen kvar och jag och några stycken till då i mellan dom här mötena och försöker driva det som ska göras. I en stabsledning så har man ju en annan organisation men man har inte sett vikten av att det kan vara bra att använda sig utav en stabsledning, där vi har en överblick i ett rum, där man kan gå in och ut och avlösa varandra, där man har olika roller, utan man kör lite på halvt om halvt, att det där fixar väl sig ändå, utifrån dom gamla hur man leder i vardagen och det funkar inte riktigt [...] när det blir mer akut och det blir mera att man ska göra andra saker och man måste friställas, dom ordinarie personal för att bara jobba med det här och man måste ha hjälp på servicesidan och sådant och det har man inte riktigt fått, fick inte under Gudrun på det sättet.

...man vill inte, det finns ett motstånd hos kommunaltjänstemän känner ju jag då, att gå in då i den här militära organisationen, som egentligen kanske kan vara bra i ett sådant här läge men man vill inte gärna göra det... (Säkerhetssamordnare)

Informationssamordnaren beskrev krisledningen som i det närmaste kaotisk, men dessa beskrivningar och synsätt skiljde sig från personalchefens bild som visserligen kunde se att arbetet ibland kunde upplevas som förvirrat, men som samtidigt såg andra styrkor:

...vi jobbade ju ganska demokratiskt i här...det finns ju, eller jag kan se andra bilder av på andra ställen där man kanske hade byggt upp det ungefär som ett ...militärt högkvarter...där det var mycket ordergivning och det här men, [...] vi jobbade inte på så sätt, utan vi jobbade ...där alla samlades, vi gjorde lägesrapporteringar, alla gick igenom så vi hade samlad bild och sedan diskuterade vi åtgärder och så fick man ett uppdrag att jobba med dom frågorna och sedan fick man gå ut och jobba, så vi satt ju inte i ..i det här dygnet runt utan jag tror på söndagen så träffades vi på förmiddagen och gick igenom kanske, ja det gick väl i stort sett hela söndagen för vissa grupper och sedan hade vi en ny samling på eftermiddagen och sedan var det ny på måndag morgon och sedan var det på eftermiddagen så vi jobbade så egentligen att vi samlades, lägesrapportering, bestämde vad vi skulle göra och sedan gick ut och jobbade med frågorna. (Personalchef)

Han menade också att det fanns klara fördelar med detta sätt att arbeta:

...det sker en samstämmighet. Att människor får tala om vad det tycker, sedan är man ju van när man jobbar i den här typen av organisationer som kommun, att när diskussionen är klar så fattas det ändå ett beslut och ibland så kanske inte alla tycker exakt, men man accepterar beslutet så fungerar ju den demokratiska, den kommunala processen och så är vi vana att jobba med...så det tror jag. Jag tror ändå att det här var en styrka. (Personalchef)

Någon direkt samstämmighet om huruvida en mer "demokratisk" eller "militär" modell var den som borde ligga till grund för framtida hantering av kriser och samordning mellan kommunens olika delar uppnåddes inte, men en form av kompromiss och förändring skedde ändå. Den mer demokratiska modellen bibehölls, men kompletterades med tekniska lösningar för att tillgodose behovet av löpande information och samordning mellan kommunens olika delar:

...men det komparerade vi då genom att använda oss utav WIS och det pratade vi lite om i mellan här att det här Web-baserade informationssystemet för att få en lägesbild, att vi kan nyttja det då, vi kanske är så i kommunen att vi kanske inte kan ha den här som räddningstjänsten har, som militärerna har, en stabslednings på det viset vi kanske inte är funtade på det viset eller det fungerar inte bra för oss, vi kanske måste ha ett annat sätt att tackla det här. (Säkerhetssamordnare)

WIS var ett webbaserat informationssystem där man kopplade samman olika delar av den kommunala organisationen (och för den delen externa aktörer vid behov) och där ny information om åtgärder kunde läggas ut kontinuerligt så att den blev tillgänglig för nyckelpersoner i krishantering.

När det gällde organiseringen och arbetssättet så var det uppenbart att det fanns olika erfarenheter av krishantering och vilket utfall den använda krisledningsorganisationen fick. När det gällde krisledningsnämndens inkallande så var detta ett exempel på när erfarenheten blir negativ genom att beredskapen inte gav den vägledning som krävdes för att man skulle kunna handla utifrån den.

Informationsarbetet och upplysningscentralen

En utav de mer problematiska delarna av krishanteringsarbetet gällde informationsarbetet där man identifierade ett antal problem som framförallt gällde dess organisering, uppgifter och bemanning. Särskilt centralt var problemet med att antalet personer som arbetade med informationsarbetet var få till antalet, precis som i den Västra kommunen, vilket påverkade uthålligheten. En väsentlig skillnad jämfört med Västra kommunen var att dessa personer också hade ansvar för att svara i telefon från allmänheten vilket fick som konsekvens att arbetsbördan blev mycket omfattande för informationspersonalen.

Enligt informationssamordnaren så var problemet att kommunens informationsplan för stora krishändelser och extraordinära händelser inte följdes. I planen fanns en "upplysningscentral" med uppgift att svara i telefon och som i huvudsak skulle bemannas av annan personal än den som ingick i informationsenheten. Informationsenheten skulle istället ha uppdraget att bland annat sammanställa information och arbeta med informations-spridning genom andra medier det vill säga inte ta emot samtal från allmänheten. Informationsenheten skulle förmedla information till upplysningscentralen vilken i sin tur skulle kunna förmedla denna när de svarade i telefon.

Att någon avdelad informationscentral inte upprättades fick som konsekvens att vissa arbetsuppgifter som ansågs nödvändiga inte kunde utföras, eller fick utföras av andra. Det gällde behovet av att bedriva någon form av intern information till den egna personalen inom kommunen samt att utföra omvärldsbevakning. Informations-samordnaren kommenterade omvärldsbevakningen så här:

...vi skulle ju avdelat någon person som satt och lyssnade på radion och som höll koll på vad som sades och som omvärldsbevakade, det hade vi ju inte tid eller resurser till och det tänkte vi överhuvudtaget på så vi visste ju oftast inte vad som sades på radion, det var ju när man var hemma, man hörde det hemma, kanske snappade upp, men det är också en lärdom.

Vikten av att frigöra informationspersonal från att svara på telefonsamtal från allmänheten blev en viktig erfarenhet, som man arbetade vidare med efter stormen Gudrun.

Östra kommunen – erfarenheter utan referenspunkt i beredskap eller tidigare erfarenheter

I den Östra kommunen kretsade en hel del erfarenheter kring relationen till el- och telebolagen.

Ansvar och samverkan med el- och telebolagen

Även i Östra kommunen framförde man vikten av att el- och telebolagen skulle ta ett större ansvar än de gjorde under stormen Gudrun:

Det finns ett önskemål om att tydligare och skarpare regler införs om ett större beredskapsansvar hos el distributörer och teleoperatörer så att inte ansvaret på ett så enkelt sätt som nu hänvisas till kommunens område (Östra kommunen, utvärdering)

Precis som i den Västra kommunen såg man ett behov av en kontaktperson som kunde förse kommunen med lokal information:

Sambandet borde ha varit mycket bättre mellan Sydkraft, teleoperatörerna och kommunen. Detta skulle ha underlättats om dessa hade kunnat finnas till hands för krisledningsstaben på lokal nivå. (Östra kommunen, utvärdering)

I den Östra kommunen fick man först efter händelsen en utsedd kontaktperson som kunde medverka i krisledningsarbetet i kommunen. Under Per skedde också en del samverkan bland annat genom att e-on förlade ett informationskontor i räddningstjänstens lokaler. Man var också precis som i den Västra kommunen betydligt nöjdare med elbolaget. Medan elbolaget anpassade sig till kommunens erfarenheter och insikt om behovet av samverkan så gjorde teleoperatörerna inte det:

...det är ju här vi fortfarande lever kvar med att telesidan, känner vi har inte tagit det ansvaret, inte känt det allvaret som har funnits i

det här för de är så långt ifrån, förr fanns de ju mer lokalt förankrade, det gör dom inte längre, och då sitter man i Stockholm och på andra ställen och förstår inte i vilken situation dom människorna sitter i som har hamnat i det här då, och tycker att det ordnar väl sig alltid, men dom behöver ju hjälp på ett annat sätt, men det har ju då elsidan förstått, där har vi ju fått ett delat ansvar på ett annat sätt, mycket mycket bättre, men vi har det inte på telesidan.

Även om erfarenheterna som kretsar kring el- och teleoperatörernas ansvar och behov av samverkan och kontaktpersoner var centrala så var en mycket central erfarenhet svårigheterna att få fram en helhetsbild av det aktuella läget med vilka kommuninvånare som var drabbade utav elavbrottet. Man utvecklade det arbete som man under stormen Gudrun gjorde för att kartlägga var strömlösa och utsatta personer fanns genom att inleda ett samarbete med e-on och lantmäteriet där syftet var att snabbt kunna få en helhetsbild av situationen. Den erfarenhet som man fick till följd av stormen Gudrun beskriver säkerhetssamordnaren som:

...vi har ju så mycket information i kommunen, men vi måste koppla den informationen med om man säger telesidan och elsidans information och integrera det här då för att få helhetsbilden

Säkerhetssamordnaren beskrev arbetet som:

Det vi såg fanns ett behov utav, det var ju det här med digital information, kartmaterial, GIS-materialet, kartlägga invånarna för att kunna ge rätt hjälp och vi såg ju det här behovet av att samarbeta med e-on då, så då tog vi tidigt kontakt med lantmäteriets beredskapsenhet uppe i Gävle och talade om då att vi vill göra en övning, vi vill utbildna oss inom det här i kommunen, och vi vill ha perspektiv...eller inriktningen en liknande storm då och så tog vi kontakt då med e-on för att titta på, om det nu skulle inträffa en gång till var skulle vi drabbas någonstans och var är sårbarheten i våran kommun och då fick vi ju upp det här scenariet som vi lade då i en övning, sedan jobbade vi i ett och ett halvt år med...för att förbereda den här övningen för att lära oss utav, för att införa det här GIS-verktyget i dom olika förvaltningarna, och det skulle vi ju ha nytta av till vardagen med, men vi använde oss utav krishanteringsperspektivet för att nyttja det här, sedan hade vi täta kontakter med e-on för att förklara för dom vad det var vi behövde för att lättare kunna göra den här kartläggningen, för att vi skulle kunna driva ö-drift, för att vi skulle kunna hjälpa till på ett annat sätt, så att vi höll ju på länge med det här och skulle ha den här övningen i mars i år då

Denna erfarenhet tog sin utgångspunkt i ett behov av att kartlägga kommuninvånarna för att kunna bistå med hjälp. Lösningen blev att samverka med olika aktörer både inom och utom kommunen för att knyta ihop den information som olika aktörer hade tillgång till. I kommunens utvärdering var ett förslag till förändring att arbeta mer förebyggande med både externa och interna aktörer vilket kunde ske genom övningar och att man träffades för att diskutera olika former av förebyggande åtgärder. En del av detta involverade samverkan med elbolaget, men det fanns också en tanke om att starta upp ett krishanteringsråd.

Samtidigt nämnde den tekniska chefen att en viktig erfarenhet som också var relevant i sammanhanget var att man efter stormen Gudrun fick en insikt om att kommuninvånarna på landsbygden klarade sig relativt länge utan el:

Ja, just det här att hushåll ute på landsbygden klarar ...klarar att vara utan ström under några dagar utan att det blir jättestora konsekvenser.

Denna erfarenhet fick betydelse för kommunens insatser genom att man kunde känna en trygghet i krishanteringsarbetet under Per, även om det i övrigt inte fick några specifika uttryck:

...vi hade en erfarenhet som vi hade nytta av från Gudrun och sedan kunde vi ganska snart se att omfattningen var mindre än under Gudrun för [Östra kommunen] var det definitivt så, men det var ändå rätt stor omfattning på det, men det färgades av att vi hade en erfarenhet från Gudrun och en större ska vi säga trygghet i hur kommuninvånarna kan hantera den uppkomna situationen.

Denna trygghet som personen lyfte fram hade enligt honom ett stort värde.¹³ Den här typen av erfarenheter var exempel på erfarenheter som inte hade någon särskild referenspunkt i den beredskap som

¹³ Detta är en erfarenhet som lyfts fram även av den tekniska chefen i Västra kommunen, och även av Västra kommunens räddningstjänstchef i ett uttalande i lokalpressen, men denna erfarenhet görs inte specifikt till följd av stormen Gudrun utan kan spåras bakåt till översvämningarna 2004.

kommunen hade sedan tidigare. Till skillnad från reservkraftsplaneringen som framförallt gällde kommunens egen verksamhet, så hade behovet av kartläggning mer sin grund i att kommunen hade ett bredare perspektiv och en ansvarsgräns som kanske var något vidare. Kartläggningarna syftade till att möjliggöra insatser som inte bara rörde kommunens egen verksamhet och dess klienter.

Den egna organisationens beteende

Det fanns exempel på att de tjänstemän som intervjuades nämnde erfarenheter av händelsen som på olika sätt tog fasta på hur den egna organisationen fungerade eller hur denna betedde sig under stormen Gudrun. I viss mån skulle man kunna säga att Gudrun blev som ett slags test hur organisationen betedde sig i situationer som gick utöver de normala omständigheterna och det vardagliga arbetet. Säkerhetssamordnaren nämnde bland annat:

...att det fungerade så bra lokalt när man kommer ut på den nivån, det är inga problem, så många gånger när man sitter och funderar ut någonting i krisledningsgruppen så....men det har vi redan tänkt på, det har vi redan fixat...

Detta handlade framförallt om hur hemtjänstpersonalens organiserade sitt arbete och att grannar kunde hjälpa till med besök hos äldre och utsatta. Det innebar egentligen att alla insatser åtminstone inte i detalj behövde planeras på central nivå. Den centrala nivåns uppgift borde då mer handla om att fatta beslut om avgränsning om vad kommunen skulle göra och inte göra:

...alltså att man tar sådana initiativ själva, så att man behöver inte tänka ut allt på den nivån, utan det är kanske andra delar man ska...det kanske är mer avgränsningar och alltihopa, för att ...initiativförmåga, uppfinningsförmåga och hjälpsamhet, det bara finns där i dom här händelserna och det behöver man inte bekymra sig över, annars kan man tänka att man ska liksom det är jobbigt att dra igång dom här organisationerna och man ska ställa upp kvällstid och man ska ställa upp helger, sådant är ju tungt annars, men i dom här situationerna – det bara flyter... (Säkerhetssamordnare)

Beskrivningarna speglade en lojalitet och altruism där alla i organisationen ställde upp och arbetade hårt för att lösa de problem som uppstod. Drift- och underhållschefen på Tekniska kontoret beskrev samma sak med tekniska kontorets personal:

Ja, och vi lärde ju oss efter Gudrun, och det var likadant efter Per, alla ställer ju upp, vi samlar ju ihop alla våra killar, va, vi har ju ett 25-tal, 30, vi hade ett informationsmöte direkt på, efter då när det hade hänt, va, och alla, det var inte någon ...utan de fråga efter att få delta och hjälpa till, inte något strul med någonting, då ser man ju när det blir en liten kris, då samordnar alla detta va, inga problem, vi behövde inte fråga om någon ville hjälpa till utan alla anmälde sig frivilligt, sedan kvittade det om det var på natten eller när det var...

Ovanstående utsagor kan sägas handla om en slags vertikal samverkan och uppslutning inom organisationen. Det fanns även beskrivningar om horisontell samverkan mellan förvaltningar:

...jo samverkan, det finns ju inte så bra annars som vid en sådan här händelse då alla går ihop och alla hjälps åt och...

...mellan förvaltningar och mellan bolag, mellan andra aktörer, så den samverkan finns ju inte alls på samma sätt annars, för då bevakar man sina intresseområden, då bevakar man ju ekonomiska aspekter, många gånger så lägger man ju ekonomin åt sidan, för man har ett annat perspektiv, det är ju ett annat mål, och för att nå det målet så är man beroende av varandra och det är alla medvetna om, så därför samverkan är ju också det, man blir ju förvånad över att det finns på det sättet. (Säkerhetssamordnare)

Det tycks ha funnits en uppfattning om att organisationen både vertikalt och horisontellt strävade efter någon form av gemensam målsättning där målet var att försöka hjälpa de som var drabbade av stormens konsekvenser. Det gemensamma målet ledde till en uppslutning, hårt arbete och ett gott samarbete. Personalchefen beskrev detta mer sammantaget:

....dom här viktiga funktionerna, dom samarbetade på ett bra sätt, med varandra, det tror jag var viktigt och man hade hela tiden målet att man ska försöka hjälpa till dom som var utsatta ute i samhäl-

let, det tycker jag nog var styrkan i det här att vi var ändå väldigt samspelade och att alla jobbade alla fick igång sina medarbetare, alla jobbade väldigt hårt, det tror jag, det var ingen utan...det var vaktmästare, det var tekniker, det var hemtjänstpersonal, det var underköterskor, det var alla egentligen som ställde upp.

Denna erfarenhet visade sig framförallt under stormen Gudrun eftersom att man tidigare inte hade hanterat andra liknande och omfattande händelser annat än som övningar. Vetskapen om att personalen ställer upp och att samarbetet mellan nivåer och delar i organisationen går relativt enkelt skulle kunna få betydelse för arbetet i en ny större händelse då detta kanske kan förutsättas och fokus kan läggas på andra problem.

Naturkatastrofer kan inträffa

Vissa erfarenheter tog fasta på att man fick en slags insikt om att naturkatastrofer kunde inträffa. Vädervarningar som gavs av exempelvis SMHI borde därmed tas på allvar:

Det viktiga efter Gudrun, det tror jag att vi var, vi måste ta det på allvar när sådant här kommer, vi får inte tro det händer inte, jag tror det är den viktigaste, vi är förberedda mentalt på vad som kan hända, så jag tror det är det viktigaste. (Drift- och underhållschef)

Det fanns exempel på att tjänstemän beskrev denna mentala beredskap som betydelsefull i beredskapsarbetet. Ett sådant exempel var säkerhetssamordnaren som kunde se en sådan förståelse hos personalen inom socialförvaltningen när det gällde övningar:

...det var också lättare att nå ut till berörd personal när vi skulle öva det här med våra reservkraft och sådant för liksom de var ju visst ja, det kan faktiskt hända, för så tänkte man inte innan Gudrun, så att man fick gehör på ett annat sätt för att prata om det här...

Socialchefen pekade också på en slags beredskap och hur den tog sig uttryck:

Ja, sedan är det ju allting sådant här småkrafts, lampor till exempel, väl fungerande, att man kollar så att dom alltid finns på plats. Vi

hade ju det här gänget som åkte ut dom hade ju små ficklampor dom har ju köpt in jättegrevor nu så dom kan...ja men om det inte händer någonting så är man ju inte rustad för det va, men det har ju fullständigt rustats efter dom här svåra situationerna då va. Så det är ju mycket och det har ju gått ut att var och en tänker till för sin verksamhet och diskuterar och rustar så att det man kan göra att det också finns löst och

Genom att händelsen faktiskt inträffade så blev en erfarenhet att naturkatastrofer kunde inträffa och att man borde agera utifrån detta, som exempelvis genom att öva, ta vädervarningar på allvar eller att se till att ficklampor var av rätt kaliber.

Informationsarbetet – att ta för sig samt praktiska förbättringar

En erfarenhet som beskrevs av informationssamordnaren var att de som arbetade med informationen kunde ta för sig mer än vad man gjorde under Gudrun, vilket hängde samman med att informationen från början inte ansågs som särskilt viktig:

...vad man direkt lärde sig utav det då var ju att informationen kom inte i första hand utan att det dröjde ganska länge innan vi fick samtal och blev inkallade

Informationssamordnaren förklarade ledningens agerande med att denna var fokuserad på det praktiska arbetet exempelvis vad gäller att öppna skolor etc. Med tanke på informationsarbetets något undanskymda roll konstaterade hon att en viktig erfarenhet därför borde vara att man kunde ta för sig mer:

...att man inte väntar på att man ska bli tillsagd att göra det här, utan att vi...vi är ju trots allt vana vid att informera ...

Slutligen fanns det också ett antal erfarenheter som berörde det praktiska informationsarbetet. Man konstaterade att det behövdes nummerpresentatörer på de telefoner man använde för att kunna ringa upp personer som ringde in till kommunen då det var opraktiskt att förteckna och ta upp telefonnummer. Vidare behövde man kunna ta emot TV-sändningar i stadshuset för att kunna bedriva omvärldsbevakning.

Sammanfattning

Sammanfattningsvis kan man konstatera att många av de erfarenheter som formulerades i kommunerna hade sin referenspunkt bakåt i tiden, antingen i form utav beredskapsplanering eller erfarenheter av att ha hanterat en naturkatastrof innan stormen Gudrun. Kommunerna var olika i detta avseende vilket kunde förklaras med att Östra kommunen inte hade hanterat någon större naturkatastrof i närtid, medan den Västra kommunen hade gjort detta bara ett halvår innan stormen Gudrun inträffade. Den Östra kommunen tycks å den andra sidan ha arbetat mer med planeringsarbete inför extraordinära händelser och strömavbrott än vad den Västra kommunen hade gjort. Centrala erfarenheter i båda kommunerna rörde sig om ansvarsfördelning och samverkan med el- och telebolagen, reservkraftsplanering, informationsarbetet i kommunerna liksom organisering för krishanteringsarbetet inom kommunerna. Erfarenheterna var likartade i teman, men till viss del olikartade i vilken mån de var positiva eller negativa och vad de implicerade för typ av förändring. Att en del erfarenheter i den Östra kommunen handlade om samverkan vertikalt och horisontellt, medan detta inte lika tydligt lyftes fram i den Västra kommunen, kan möjligen förklaras med att den Västra kommunen redan hade varit med om en naturkatastrof och genomgått detta "test" om hur den egna organisationen fungerade i ett sådant läge, vilket kunde göra det mindre nödvändigt att lyfta fram detta som erfarenheter från just stormen Gudrun. I vilken mån de erfarenheter som lyfts fram i detta kapitel faktiskt tog sig uttryck i någon förändring presenteras i nästkommande avsnitt.

Förändring utifrån erfarenheter

I kapitel två konstaterades att förändring kan ta sig uttryck på flera olika sätt. Förändring uttrycks i vilka arbetsuppgifter som en organisation utför, vilken teknik som används, att mål och strategier förändras liksom förändringar i organisationsstruktur och organisatio-

nens kultur. De erfarenheter som diskuterades tidigare kommer nu att kommenteras utifrån den koppling de hade till olika former av förändring.

När det gällde den Västra kommunen och de erfarenheter som tog fasta på ansvarsfördelning och organisering kan det tyckas att en av poängerna med denna erfarenhet var att inte förändra något. Detta eftersom att man ansåg att principerna för organisering hade fungerat väl. Under stormen Per arbetade kommunen också efter samma principer som under stormen Gudrun där samordningsgruppens möten var ett centralt inslag. Även om man under Gudrun startade igång organisationen i alla dess delar så blev inte detta aktuellt under Per eftersom denna händelse var mindre allvarlig och pågick under en kortare tid. Principerna förändrades inte, men samtidigt fanns det andra erfarenheter som kunde kopplas till krisledningens arbete och som syftade till att få fram en bättre lägesbild. Arbetet med att utveckla och implementera olika insatser utifrån denna erfarenhet kom dock inte igång innan stormen Per, men finansieringen för att göra detta arbetades det dock med inför investeringsbudgeten för 2008:

...erfarenheterna [har] blivit efter dom här händelserna att vi behöver förbättra vår teknik för lägesuppföljning, administrativ hantering, kommunikering och så vidare, och det är ett arbete vi har dragit igång nu med räddningsverket under våren. Det är ju så att vi har möjlighet att få hjälp av investeringskostnader för teknisk utrustning när det gäller den här typen av ledningsstöd, utav räddningsverket, och det har vi gått in nu i vår investeringsbudget på 2008 och begärt pengar, och det är hälften av vad det skulle ha kostat, för andra hälften betala räddningsverket. (Räddningstjänstchef)

Ett förändringsarbete hade påbörjats men utfallet av detta arbete kunde inte sägas visa sig just under stormen Per. När det gällde erfarenheter som tog fasta på planernas betydelse så var det svårt att avgöra hur spridd denna erfarenhet var i organisationen. Att tänka igenom scenarier, att ha erfarenhet och kompetens, framhövdes av planeringschefen mer än tekniska lösningar och pappersdokument - det vill säga formella planer. Uppenbart var att man inom den Västra kommunen faktiskt tog fram planer efter stormen Gudrun och

innan stormen Per i vilka de principer för organisering och ansvarsfördelning inom organisationen beskrevs. Arbetet med att ta fram de formella dokumenten tycks dock inte ha varit *drivet* av någon erfarenhet från stormen Gudrun. Snarare var framtagandet av planer en förutsättning för att få ta del av resurser från centrala myndigheter för att installera reservkraft:

Ja, krisledningsplanen, konkret, vi har egentligen arbetat utifrån erfarenheterna från såväl översvämningarna 2004, Gudrun 2005, framförallt. För att ha ett dokument som är stöddokument för hur vi ska dra igång en verksamhet, egentligen. Nu blev dom lite snabbare framtaget än vad dom skulle varit också egentligen för att vi håller på att installera ett reservkraftsaggregat i stadshuset [...] och det får vi bidrag för 50% utav investeringskostnaderna av KBM för att göra det, det är då dom här planerna måste fram krisledningsplan, informationsplan. (Räddningstjänstchef)

Erfarenheter som gällde exempelvis organisering hade betydelse för planens innehåll och man såg en funktion med planen genom att den kunde ge ett stöd för att starta upp organisationen. Synen på beredskapsarbetet i kommunerna liksom den formella planeringen var inte negativ i meningen att man ansåg att den inte behövdes utan man betonade bara istället vikten av praktiska erfarenheter. En förklaring till att kommunen under både översvämningarna och stormen Gudrun inte utgick från några planer var att dessa var inaktuella. Vidare hade man sedan januari 2005 haft problem med att driva beredskapsarbetet eftersom tjänsten som beredskapssamordnare/planerare var vakant. Tjänsten tillsattes senare strax innan stormen Per.

När det gällde ansvar och samverkan med el- och telebolagen var den mest påtagliga förändringen att ett mer organiserat samarbete mellan kommunen och elbolaget utvecklades:

...men nu har dom en organisation, så vi har ju en utsedd kontaktman, person som vi ringer till. (Räddningstjänstchef)

Kontaktpersonen användes vid den efterkommande händelsen men också av räddningstjänstchefen därefter:

Jag ringde ju den här kontaktpersonen som är särskilt utsedd för [kommunen] och han kom ju direkt, första stabsmötet satt han med och sedan ordnade vi upp arbetet, de kontakter vi ville ha. Och det var nu till exempel, blåsten nu i söndags, så när jag körde upp hit till [kommunen] i måndags morse så ringde jag honom och frågade 'hur är läget för er?'. 'Jo, det är si och så' sa han. Det är en fantastisk organisation [elbolaget] har (Räddningstjänstchef)

Någon motsvarande kontaktperson för teleoperatörerna har inte utsetts. Räddningsschefen har uttalat sitt missnöje med detta i media. (Lokaltidning, Västra kommunen 2007-03-15 s. 8)

Huruvida förändringar har skett när det gällde uppfattningen eller handlingslinjen kring bestämningen av vad som var kommunens, el- och telebolagens och den enskildes ansvar, är svårare att avgöra och behöver undersökas ytterligare. Olika former av lösningar som åtminstone hypotetiskt relaterade till detta som exempelvis värmestugor, tvättmöjligheter med mera användes även under stormen Per. När det gällde inkoppling av reservkraft så gjordes även detta under stormen Per, men i betydligt mindre omfattning vilket i sin tur var kopplat till stormen Pers omfattning. En fråga kvarstår dock att besvara: Skapades det en handlingslinje under stormen Gudrun och under översvämningarna 2004 som tillämpas under stormen Per?

När det gäller planering för reservkraft till omsorgsförvaltningens verksamhet så startades ett arbete efter stormen Gudrun med att inventera och prioritera mellan olika anläggningar vilket skulle leda fram till specifika planer. Innan stormen Per inträffade så hann kommunen med att göra inventeringen och en prioriteringsordning även om detta inte hann ta sig uttryck i någon antagen plan enligt säkerhetssamordnaren på omsorgsförvaltningen:

Den var ju inte färdig så attalltså den var ju färdig för oss egentligen, rent, vi hade inventerat och prio...vi hade lämnat över det materialet, men sedan var den ju inte stadfäst på det viset så att, det hade inte...vi var ju i tjänst och vi sade , nu, vi ska ha hit och dit, så vi påkallade det till räddningstjänsten och tekniska, nu behöver vi, ringer upp den här elkillen, att nu behöver vi elverk dit. Det ska ju fungera av sig själv utan att man blir inblandad egentligen, men så långt hade vi inte kommit än, men dit kommer vi, vi jobbar på det.

En av de erfarenheter som formulerades efter Gudrun var att informationsfunktionen hade problem med uthålligheten vid händelser med ett längre förlopp. Arbetet med att lösa detta problem tycks dock ha påbörjats först efter stormen Per, i samband med utvärderingen av denna händelse:

Och någonting som vi vet att vi ska titta på, det är informationsfunktionen, den ska vi titta på särskilt, för att den är väldigt sårbar, utifrån uthållighet. För den är viktig att man har kvalificerade människor som har förmåga att uttrycka sig verbalt i skrift, kunna hantera hemsidor och lite sådant och hantera media och så vidare, och där är idag informationsfunktionen i kommunen alldeles för liten för att klara av om du har en händelse med ett långtgående förlopp i tid. (Räddningstjänstchef)

Anledningen var, enligt räddningstjänstchefen, att man saknat en beredskapssamordnare/planerare som kunde driva på arbetet:

Ja, vi har inte mäktat med det, nej, vi har inte mäktat med det i kommunens organisation och vi har ingen som tar tag i det och det är också sånt, det ligger liksom på beredskapsplanerarens eller samordnarens arbetsuppgift, att få igång sådana här arbeten, nu hela tiden. (Räddningstjänstchef)

Avsaknaden av en beredskapssamordnare tycks med andra ord ha haft en viktig betydelse för möjligheten att driva olika arbeten med grund i erfarenheterna från översvämningarna och stormen Gudrun. Den direkta lösningen på problemet – alltså vad man skulle göra för att lösa det problem som erfarenheten pekar på – tycks inte heller ha varit helt klar.

När det gällde erfarenheter som tidigare benämndes som praktiska instrument och lösningar så fanns det exempel på att dessa tillämpades under stormen Per. Det gällde exempelvis att man under Gudrun insåg att telefoner med Comviq-abonnemang kunde användas för att nå vissa delar av kommunen och att man därför under Per införskaffade telefoner med sådana abonnemang. Ett annat exempel var att en kris mejladress upprättades efter Gudrun så att information från samverkansgruppen på regional nivå alltid kom till rätt personer, enligt räddningstjänstchefen:

...vi har inrättat en så kallad krisadress, mejladress, som kommunicerar mellan den här samverkansledningen och oss. Vi har ju då en adresslista i den mejladressen, så det går till vad ska vi säga, nyckelpersoner i organisationen personligen.

När det gällde att upprätta någon form av krisradiokanal var detta ett arbete som inte drevs vidare enligt räddningstjänstchefen:

...det fanns idéer kring att man skulle ha typ en krisradiokanal i länet, som man kunde då ratta in det, det så får ni ständig information om det och så vidare, men det har inte sedan utvecklats vidare på något sätt. Nej. (Räddningstjänstchef)

I den Östra kommunen var en viktig erfarenhet att den reservkraftsplanering som man hade fungerade ungefär så som man tänkt sig. Behov av några mindre förändringar nämndes av socialchefen och den tekniska chefen. Dessa erfarenheter integrerades i det pågående arbetet med reservkraftsplanering. Det var inte heller så att detta arbete nödvändigtvis var drivet av händelserna även om det kunde vara så att arbetet aktualiseras av händelserna. Drift och underhållschefen kommenterade arbetet som:

Nej, nej inte alls, det är bara en fortsättning av jobbet som skedde innan. För där var inget facit som gjordes innan Gudrun och där var inget facit efter Gudrun och det är ju inget facit efter Per och det är ju inget facit idag, utan detta är ju bara en utveckling, en utbyggnad...

Även om man kunde integrera de erfarenheter man gjort utifrån stormen Gudrun i arbetet så var det ett arbete som skulle ha pågått även utan erfarenheter. En erfarenhet som påpekades särskilt av personalchefen var att det var svårt att avgöra vad som föll under kategorin extraordinära händelser och huruvida och när krisledningsnämnden skulle kallas in. Denna osäkerhet kvarstod, enligt personalchefen:

...svårigheten som jag inledde med, det är egentligen att avgöra egentligen vad är det ...hur allvarlig är krisen och när ska det skötas i befintlig verksamhet så att sägaoch där kan ju säkert finnas lite olika uppfattningar ibland också som inte är så enkelt att hitta lösning, men när jag läser det här och ser på det här då är det så här att egentligen kan kommunstyrelsen pre-

sidium gå in och agera och sedan anser vi att det är det här läget och då är det det som gäller och där kan väl ibland finnas en, tror jag, en fundering, när ska politikerna vara inne eller inte vara inne, i det här, nu tycker jag ändå att det har varit med och jag tycker inte att det stör heller egentligen, att dom finns med även i fall inte....man har ju sagt att vi ska kalla in en krisledningsnämnd så är det bra att dom finns med och får den här informationen.

Detta innebar att den valda lösningen fungerade ganska bra, men att det kvarstod en viss osäkerhet om vad som egentligen gällde. Någon tydlig förändring i detta avseende kunde inte spåras. När det gällde organiseringen konstaterades tidigare att det fanns en viss oenighet kring vilken modell som var lämplig – en mer stabsliknande organisation med militär inspiration eller en mer vardaglig eller demokratisk modell. Den förändring som skedde med utgångspunkt i detta var inte att organiseringen förändrades utan snarare att ett webbaserat informationssystem infördes där information kunde spridas löpande mellan kommunens olika delar vilket till vissa delar kunde ersätta en stabsfunktion. Detta verktyg användes under stormen Per om än inte i full skala, enligt informationssamordnaren:

Under Per använde vi ju WIS, och det var ju bättre, då fick ju alla se allting, sedan kunde ju alla lägga in information där, men det nyttjades ju inte mer än av några få, men fördelen för oss var ju att då kunde man ju rapportera in dit och man inte behövde vänta på dom här mötena, man ville ju inte ringa utan man skrev in där och så hade vi koll och så kunde vi välja vad vi ville gå ut med och inte gå ut med. Det var bra.

Många av de erfarenheter som formulerades i den Östra kommunen handlade om informationsarbetet. En sådan central erfarenhet var att det var svårt med uthålligheten och att vissa arbetsuppgifter inte kunde utföras. Informationsenheten ägnade för mycket tid åt att svara på allmänhetens frågor i telefon. Förändring i detta avseende beskrevs av informationssamordnaren som:

...i den utvärdering som gjordes efter Gudrun så var vi väldigt tydliga med att just det här då att vi kunde inte göra allting, vi skulle inte svara i telefon och så vidare, för vi hann ju inte med, och det fungerade ju sedan, till nästa storm för då var det ju fler personer inne från början även om det inte fungerade hundra då för att man var lojal mot sitt ordinarie arbete och så den biten då, så det kan man ju bli bättre på även det.

Lösningen, som genomfördes under Per var att kalla in personal från andra förvaltningar, vanligen assistenter, för att ta en stor del av telefonsamtalen. Vissa problem uppstod eftersom dessa inte helt kunde släppa det arbete de bedrev normalt på sina förvaltningar men enligt informationssamordnaren blev det ändå bättre i detta avseende under stormen Per. En erfarenhet som informationssamordnaren nämnde var vikten av att ta egna initiativ. Under stormen Per tog detta sig uttryck i form av att processen med att stämma av information med olika personer snabbades upp och förkortades:

...ja, det var väl mer det här också att vi kände att vi behöver inte vänta in dom här mötena för att stämma av med hela gruppen utan oftast stämde vi ju av med kommunchefen enbart då och kanske i något fall så stämde vi av med flera, men det var inte den här långa processen då utan det gick ju lite snabbare.

Tiden för omvärldsbevakning och arbete med intern information räckte inte till även om förhållandena beskrevs som något bättre under Per. Den interna informationen sköttes fortfarande till stor del av förvaltningscheferna. När det gällde att starta upp informationsarbetet från kommunledningens sida så tycks samma mönster ha uppreat sig under Per som under Gudrun:

Och när stormen Per då inträffade så var det samma sak där, det var ju också på en helg, vill jag minnas...och jag satt hemma hela söndagen och väntade på att någon skulle ringa, [...]det var först på måndagen när den ordinarie verksamheten körde igång som vi började med ett möte på morgonen då. Jag har inte den befogenheten, eller informationsenheten att vi kan gå in och jobba på eget initiativ utan någon måste ju säga åt oss, så fungerar det och det är det vi har framfört en synpunkt på att vi vill själva kunna gå in och arbeta när vi märker att behovet finns, då hade vi gjort det redan under söndagsmorgonen där...i Per-fallet.

När det gällde erfarenheter som kretsade kring ansvar och samverkan med el- och telebolagen så fick man även i den Östra kommunen efter händelsen en utsedd kontaktperson som kommunen kunde kommunicera med. Samma problem som i den Västra kommunen uppstod dock när det gällde samverkan med Telia.

Däremot utvecklade kommunen det arbete som man under stormen Gudrun gjorde för att kartlägga var strömlösa och utsatta personer fanns genom att inleda ett samarbete med e-on och lantmäteriet. Syftet med samarbetet är att snabbt kunna få en helhetsbild av situationen vilket var problematiskt under stormen Gudrun. En övning var planerad i kommunen, enligt säkerhetssamordnaren, men:

...så kom ju stormen Per, det hade vi ju ingen aning om att den skulle komma på det viset och slog på det sättet som vi visste att den skulle slå, för vi visste var vi hade dom här svaga punkterna någonstans, hela det scenariot slog ju igenom med Per då, men då hade vi ju förberett oss med det här kartmaterialet, så när vi då tog kontakt på nytt med e-on för att liksom...då visste dom ju vad vi pratade om, vi pratade samma språk, och vi kunde snabbare få det här materialet, det var bara det att e-ons ledning hade inte gett dom mandat att släppa det här, för man tyckte att det var sekretess i det, och då fick vi ju slåss ganska så mycket, så det tog ju ändå onödigt många dagar innan vi fick materialet på grund av att man i ledningen där tyckte att det här är sekretessuppgifter, sedan kunde man ju visa det så man släppte det vi behövde, för jag sa vi behöver inte ha uppgifter om abonnenter för det kan vi själva plocka fram i vårt egna register, det vi vill ha är era områden som inte har ström och ledningarna där så att vi kan sedan då se vad vi ska göra för åtgärder och det förstod dom tillslut och då skickade dom den informationen till respektive länsstyrelse, men det var ju utifrån det samarbetet vi hade haft, så det hade ju ändå hjälpt mycket, och då den inriktningen vi har haft att försöka förbättra oss det har varit mycket det här med kartläggning och nyttja dom verktygen vi har...

Helt klart var att ett förändringsarbete inleddes i detta avseende även om det inte hann implementeras innan stormen Per. Vissa fördelar hade man dock genom att arbetet var förberett och man kunde söka efter material och kontakta personer inom e-on även om arbetet hakade upp sig då arbetet inom e-on inte tycks ha varit förankrat i företagets ledning.

I Östra kommunen nämndes också erfarenheter som handlade om vertikal och horisontell samverkan och att organisationen strävade efter ett gemensamt mål under stormen Gudrun. Det är svårt att avgöra huruvida detta hade någon betydelse under stormen Per. Möjligen skulle det kunna ha inneburit att det fanns en tilltro till den kommunala organisationens förmåga att utöva en effektiv krishan-

tering, men hur denna tilltro i så fall kom till uttryck under stormen Per är i nuläget svårt att svara på.

När det gällde erfarenheter som handlade om att naturkatastrofer kunde inträffa, så fanns det exempel på att det enligt intervjupersonerna har blivit mer engagemang när det gällde övningar och hur personalen inom socialförvaltningen förberedde sig för sådana händelser efter stormen Gudrun. Som exempel kan nämnas att nya ficklampor köptes in som kunde användas när strömmen försvann. Att tänka till inför nya händelser var också något som utgjorde ett direktiv från ledningen inom förvaltningen:

Det har vi ju tagit då i ledningsorganisationen utefter dom här erfarenheterna och sedan stimulerat så att varje verksamhet har fört dom dialogerna, vad behöver vi så att vi är tryggade utefter, så på arbetsplatsträffarna har dom haft dom här diskussionerna. (Socialchef)

Ett annat uttryck för erfarenheten att naturkatastrofer kunde inträffa var att vädervarningar borde tas på allvar. Det är svårt att bedöma vad detta innebar mer än att intervjupersonerna uppgav att man var mer förberedd på att det kunde hända, även om man inte bedömde vädervarningarna inför Per som allvarliga i det första skedet, men dock senare.

Sammanfattning

I den Västra kommunen var det uppenbart att en del av de erfarenheter som gjordes efter Gudrun inte hann omsättas i något förändringsarbete innan stormen Per. Detta kunde hänga samman med att man under perioden haft svårt att driva arbetet eftersom tjänsten som beredskapssamordnare/planerare var vakant. När det gällde reservkraftsplaneringen för omsorgsförvaltningens verksamhet så hann inte planeringen bli färdig men kunde ändå till viss del tillämpas då grundmaterialet och prioriteringar fanns fastlagda. En del av de förändringar som genomfördes tycks också ha varit sammankopplade med möjligheter till finansiering genom centrala myndigheter såsom räddningsverket och krisberedskapsmyndigheten.

I den Östra kommunen tycks reservkraftsarbetet ha löpt på sedan tidigare och vissa erfarenheter från Gudrun kunde integreras i arbetet. Oenigheten om organiseringen kvarstod, men ett Webbaserat informationssystem framstod som en lösning och en slags kompromiss som kunde användas under stormen Per. När det gällde informationsarbetet så var det framförallt organiseringen när det gällde vem som skulle göra vad inom denna enhet och hur man stämde av information innan den skulle gå ut som tog sig uttryck i någon förändring. Vissa arbetsuppgifter föll likväl fortfarande bort och man kom in sent i arbetet. Den kanske tydligaste förändringen som hade en tydlig koppling till erfarenheter från Gudrun var arbetet med e-on om kartmaterialet och den planerade övningen även om detta arbete inte hann bli klart innan stormen Per.

6. Erfarenheter och förändring – varför, när och hur?

Syftet med kapitlet är att knyta ihop de resultat och analyser som gjorts i de föregående tre kapitlen. Avsikten är att generera hypoteser kring varför, när och hur erfarenheter får betydelse i kommuners krishanteringsarbete.

I kapitel tre konstaterades att båda kommunerna ställdes inför ett ansvarsproblem när en extern aktör till följd av naturkatastrofen inte levererade de tjänster och den information som man normalt gjorde till enskilda. Detta i sin tur skapade ett tryck från enskilda på kommunen att utföra denna service och att lämna information i den externa aktörens ställe. I detta läge var kommunerna tvungna att bestämma en ansvarsgräns mellan kommunerna och enskilda om vilka uppgifter som kommunerna kunde tänka sig att utföra. När ansvarsgränsen bestämdes uppkom nya problem eftersom många av de åtgärder man bestämde sig för att utföra förutsatte samverkan med den externa aktören. Det konstaterades att båda kommunerna ställdes inför detta dilemma och att de hanterade det likartat i vissa avseenden men olikartat i andra. I den Västra kommunen förespråkade man en något striktare ansvarsgräns än i den Östra. Särskilt tydligt var detta när det gällde att lämna information om elavbrott till enskilda. Däremot valde båda kommunerna att strömsätta vissa delar av kommunen, dela ut reservkraftverk och gasolvärmare, liksom att öppna hygienutrymmen i skolor och idrottshallar. Den Västra kommunen tycktes även hålla en lite striktare linje när det gällde värmestugor då dessa ofta drevs i kyrkans regi. När det gällde samverkan för att utföra dessa uppgifter så såg lösningarna något olikartade ut. Den Västra kommunen fick en egen kontaktperson från elbolaget medan den andra kommunen arbetade mer med specifika och inofficiella kontakter.

Vidare konstaterades i kapitel fyra att en väsentlig del av arbetet i kommunerna kunde karaktäriseras som utförandeproblem det vill

säga att kommunen hade ett ansvar gentemot enskilda att leverera vissa tjänster liksom att informera om eventuella störningar i sin verksamhet. För att kunna lösa detta problem var kommunerna tvungna att först skaffa sig en bild av vad som egentligen inträffat och vad detta skulle kunna för konsekvenser för den egna verksamheten. Detta förutsatte samverkan inom kommunen och att information förmedlades mellan olika delar av kommunen. Samverkan med externa aktörer krävdes i de fall enskilda också var klienter i kommunens verksamhet och drabbades av strömavbrott eftersom kommunerna var tvungna ta reda på var dessa strömavbrott fanns och hur varaktiga de skulle bli. Båda kommunerna lyckades ganska snabbt att skaffa sig en bild av konsekvenserna för verksamheten främst genom att man använde sin egen organisation för att inventera konsekvenserna. Ett påföljande problem var att alla konsekvenser av naturkatastrofens framfart inte kunde åtgärdas samtidigt då resurserna var begränsade. I båda kommunerna var prioriteringen inte särskilt svår att göra - omsorgsverksamheten gick före skola och barnomsorg. I detta avseende var kommunerna väldigt lika i sitt agerande. Däremot kunde vissa andra skillnader skönjas. I den Västra kommunen förefaller det ha varit ett problem att prioriteringsordningen mellan verksamheterna inom omsorgsförvaltningen inte på förhand var fastlagd i form av planer då detta skulle ha skyndat på arbetet, ett problem som inte visade sig på samma sätt i den Östra kommunen. I den Östra kommunen fanns en diskussion om huruvida det var rimligt att stänga verksamheter inom barn- och utbildningsförvaltningen då detta kunde få effekter på samhället i övrigt, medan denna diskussion inte framkom i den Västra kommunen på samma sätt. Slutligen konstaterades att en central fråga handlade om att informera enskilda om eventuella störningar i kommunernas egna verksamhet. I denna fråga agerade kommunerna likartat när det gällde vilka informationskanaler man valde för att föra ut sin information. En skillnad var dock att informationsarbetets utförande och organisering inom kommunen beskrevs som problematiskt i den Östra kommunen. I den Västra kommunen organiserade man sig på samma sätt som under översvämningarna 2004.

I kapitel fem behandlades de erfarenheter som formulerades i kommunerna och de förändringar som dessa gav upphov till. Ett resultat som framkom var att erfarenheter hade olika referenspunkter. Erfarenheterna skiljde sig särskilt när det gällde referenspunkt bakåt i tiden. Två viktiga referenspunkter var den tidigare beredskapsplaneringen samt tidigare erfarenheter av att ha hanterat en naturkatastrof. Förväntningar om ett visst (positivt) utfall fanns om man agerar utefter tidigare erfarenheter eller utifrån beredskapen. Om utfallet i krishanteringen under stormen Gudrun visade sig utifrån kommunens uppfattning stämma överens med dessa förväntningar så blev erfarenheten positiv. Om förväntningen inte motsvarades av utfallet blev erfarenheten negativ. Om beredskapen och planer eller tidigare erfarenheter inte följdes eller om dessa inte visade sig ge någon klar vägledning om hur man skulle agera så blev erfarenheten ofta negativ. Generellt sett skiljde sig kommunerna åt då den Västra kommunen ofta utgick från tidigare erfarenheter medan den Östra kommunen istället utgick från beredskapsplaneringen. Förklaringen till detta var att den Västra kommunen till viss del inte hade någon aktuell beredskapsplanering. Däremot hade kommunen innan stormen Gudrun hanterat en naturkatastrof. I den Östra kommunen var det tvärtom.

En annan viktig referenspunkt var av mer social karaktär och tog fasta på huruvida andra aktörer delade de erfarenheter som kommunerna hade. Detta kunde också förekomma inom kommunen där en del av kommunen eller för den delen en individ hade en erfarenhet som antingen delades av andra individer/delar av kommunen eller inte. Detta hade betydelse för om erfarenheten blev positiv/negativ och kollektiv/individuell. Delade inte andra erfarenheten så blev den negativ och även mindre kollektiv.

När det gällde eventuella förändringar så varierade det i vilken grad sådana kom till stånd eller inte. Av viss betydelse för huruvida detta skedde eller inte tycks i den Västra kommunen ha påverkats av att man under en tid inte hade någon beredskapssamordnare/planerare som kunde utveckla och driva på arbetet. Vidare tycks det ha haft en viss betydelse om det fanns möjligheter att få tillgång till resurser i

form av bidrag från centrala myndigheter. I den Östra kommunen drevs arbetet med reservkraft oberoende av de olika händelserna även om erfarenheter av händelserna integrerades i arbetet. Efter stormen Gudrun fanns det en oenighet om vilken organisationsform som var lämplig men en form av kompromiss skedde genom att den valda organisationsformen kompletterades med en teknisk lösning. En tydlig förändring var det arbete som inleddes med digitalt kartmaterial för att möjliggöra en bättre lägesbild som skulle resultera i en övning, men som delvis krockade med stormen Per.

Några hypoteser om erfarenheter och förändring

I inledningskapitlet angavs att syftet med denna studie är att utveckla begrepp och preliminära hypoteser kring varför, när och hur erfarenheter används i kommuners krishanteringsarbete. Utifrån en empirisk jämförelse av hur den Västra och den Östra kommunen organiserade sitt krishanteringsarbete under stormarna Gudrun och Per har tre preliminära begrepp utvecklats: Ansvarsproblem, utförandeproblem samt erfarenheter i relation till referenspunkter. Jag menar att dessa begrepp tillsammans kan klargöra *vad som blir föremål* för att bli en erfarenhet och eventuell förändring till följd av denna liksom att de kan klargöra *vad det blir för typ* erfarenhet och förändring. Självklart kan det inte uteslutas att andra faktorer har betydelse för om och hur erfarenheter används. Även om det krävs ytterligare empiriska studier för att vidareutveckla och pröva begreppen är det redan nu möjligt att utifrån undersökningens resultat lyfta fram tre hypoteser om sambandet mellan erfarenheter och tillvaratagandet av dessa. De tre hypoteserna lyder enligt följande:

- Bestämningen av ansvarsgränser under naturkatastrofer har en roll att spela i vad som blir föremål för att bli en erfarenhet och förändring till följd av denna
- Den temporala referenspunkten tillsammans med den sociala referenspunkten har betydelse för vad det blir för typ av erfarenhet och förändring

- Förändring med grund i erfarenheter kan påverkas av huruvida det finns en stödstruktur för genomförande av förändringarna, riskmedvetenhet och tillgång till subventioner.

Jag avslutar denna studie med att för var och en av de ovan angivna hypoteserna beskriva och motivera hur jag kommit fram till respektive hypotes.

Hypotes 1: Bestämningen av ansvarsgränser under naturkatastrofer har en roll att spela i vad som blir föremål för att bli en erfarenhet och förändring till följd av denna

I ansvarsproblemet bestämde kommunerna ansvarsgränser mot enskilda. Problemet handlade om huruvida kommunen skulle utföra uppgifter som de normalt sett inte gjorde. Att kommunerna bestämde en ansvarsgräns mot enskilda under stormen och krishanteringen skulle kunna innebära att kommunen samtidigt satte ramar för vad som blev kommunens erfarenheter. Ett exempel kan vara informationsverksamheten. Många erfarenheter i den Östra kommunen hade sin grund i problemet med att hantera alla telefonsamtal från allmänheten. Östra kommunen valde som sagt att informera enskilda om elbortfallet. Motsvarande verksamhet bedrevs inte på samma sätt i den Västra kommunen.

Skillnaden mellan Östra och Västra kommunen i detta fall skulle kunna bestå av att den Västra kommunen fick erfarenheter som begränsade sig till *hanterandet* av ansvarsgränsen, det vill säga att exempelvis påpeka för elbolagen att de borde ta sitt ansvar. Detta skulle kunna bli viktiga erfarenheter och Västra kommunen pekade också bland annat i sin utvärdering av stormen Gudrun på vikten av att elbolagen skulle ta sitt ansvar för informationen. Likväl begränsas erfarenheterna i hög grad till frågor som rör ansvarsfördelning och upprätthållande av ansvarsgränser.

Östra kommunen som visserligen också ansåg att elbolagen borde ta ett större ansvar, valde dock att ta på sig uppgifter som att informera

enskilda om elbortfallet. Detta genererar erfarenheter som inte bara har med bestämning och upprätthållande av ansvarsgränser att göra utan också själva *utförandet* av uppgifterna som man valde att ta på sig. Informationsverksamheterna i båda kommunerna hade uthållighetsproblem. Men till följd av att informationsverksamheten i den Östra kommunen fungerade som en upplysningscentral för enskilda och hanterade frågor om elbortfallet så skulle detta i sin tur kunna ha genererat erfarenheter som mer specifikt hade med utförandet av denna uppgift att göra. Exempelvis trängdes vissa arbetsuppgifter ut till följd av att en stor del av personalens tid gick åt till att svara i telefon. En erfarenhet var att man behövde mer personal som ägnade sig åt att svara i telefon samt någon form av arbetsdelning där vissa inom informationsenheten arbetade med en viss sorts uppgifter medan andra utförde andra uppgifter.

Ett annat liknande exempel, utöver informationsverksamheten, skulle kunna vara att den Östra kommunen bedrev ett omfattande arbete med att kartlägga och kontakta alla kommuninvånare över en viss ålder och familjer med barn under tre år. Västra kommunen skickade visserligen ut hemvärmeter i ett skede för att besöka människor på otillgängliga platser, öppnade upp för att ta emot kommuninvånare som inte var klienter inom äldreomsorgen för evakuering och hade kontakter med kyrkan för att "lyssna av" läget ute på landsbygden. Västra kommunens arbete var dock inte lika omfattande och systematiskt som den Östra kommunens, även om skillnaderna inte ska överdrivas.

Poängen är i vart fall att båda kommunerna får erfarenheter som har att göra med bestämningen och hanteringen av ansvarsgränser, men den Östra kommunen som kanske i högre grad tog på sig att utföra uppgifter också fick erfarenheter som kretsade kring själva utförandet av uppgifterna. Om en kommun väljer att inte utföra en uppgift, eller bara gör detta i begränsad omfattning, så är det inte heller särskilt troligt att utförandet av dessa uppgifter, och de eventuella problem det orsakade, ligger till grund för viktiga erfarenheter.

Hypotesen innebär i vilket fall att det inte bara är *händelsens karaktär* (vilken typ av naturkatastrof eller annan händelse) som påverkar

kommunens erfarenheter utan också *kommunens policy* som styr krishanteringen och närmare bestämt bestämningen av ansvarsgränser. Hur ansvarsgränsen bestäms kan avgöra vilka uppgifter som utförs och som följer vilka erfarenheter som genereras. Detta kan också grovt sett relateras till tidigare forskning som på en mer generell nivå pekar på ansvarsfördelningens betydelse för lärande och förändring. Om ansvar formellt sett genom exempelvis lagstiftning flyttas från en aktör (hushåll eller individer) till en annan aktör (lokala myndigheter) så skulle incitamenten för den ena aktören kunna minska när det gäller att vidta förberedelser eller delta i krishanteringsarbetet. (Jfr. Tierny, Lindell och Perry 2001) Birkland (2006) visar på liknande faktorer som skulle kunna hindra lärande och förändring, där ansvars- och uppgiftsfördelning inom krishanteringssystemet kan göra att lokala politiker och andra aktörer uppfattar frågan som mindre viktig, då initiativet till förändringsarbete ligger på en högre politiskt/administrativ nivå.

Hypotes 2: Den temporal referenspunkten tillsammans med den sociala referenspunkten har betydelse för vad det blir för typ av erfarenhet och förändring

När det gäller erfarenheternas temporal referenspunkter så varierade dessa i de båda fallen. Det fanns erfarenheter som hade en uppenbar referenspunkt bakåt i tiden antingen i form av tidigare erfarenhet eller beredskap. Men det fanns också erfarenheter som inte hade någon referenspunkt bakåt i tiden. Sådana erfarenheter relaterade till problem som kommunen inte tidigare stött på i sin krishantering. Exempelvis hade kommunerna vare sig genom egna erfarenheter eller i beredskapsplaneringen förutsett behovet av den mycket nära och omfattande samverkan med elbolagen och telebolagen som båda kommunerna ansåg sig ha behov av och som utgjorde centrala erfarenheter. Detta kunde förklaras genom att man i den Västra kommunen inte hade detta behov i samma utsträckning under Översvämningarna 2004 liksom att man i den Östra kommunen inte hade förutsett omfattningen av behovet av att samverka med el- och telebolag i sin beredskapsplanering. I ett avseende hade detta betydelse

för erfarenheternas och förändringens typ eller karaktär. När det inte fanns en referenspunkt bakåt i tiden så blev erfarenheterna i någon mån "nya" eftersom problemen "upptäcktes" under krishanteringen vid stormen Gudrun. Grovt sett skulle man kunna hävda att erfarenheternas respektive förändringens karaktär i sådana fall fick karaktären av nya insikter respektive innovation. När det gällde erfarenheter med referenspunkt bakåt i tiden så förefaller det som om både erfarenheter och förändringar i högre grad rörde korrigeringar eller finjusteringar och inte nya insikter eller förändring som innebar något nytt eller en ny inriktning.

För att exemplifiera detta kan man återigen utgå från Östra kommunen. Behovet av en kartläggning av kommuninvånarna tycktes hänga samman med en insikt som kommunen fick under stormen Gudrun om att en sådan var nödvändig av flera skäl. Insikten kunde beskrivas som ny eftersom den inte fanns med i beredskapsplaneringen. Den digitala samverkan med elbolaget föreföll vara en slags innovation som gjordes med grund i erfarenheterna då denna förändring och dess karaktär inte var planerad eller påtänkt sedan tidigare i kommunen. Ett motsatt exempel är den Östra kommunens erfarenheter när det gällde reservkraft där det fanns en tydlig planering sedan tidigare för hur detta arbete skulle bedrivas om strömmen föll bort. Erfarenheten kretsade kring att inriktningen på planeringen fungerade väl, vilket man också hade förväntat sig sedan tidigare. De förändringar som följde handlade inte om någon ny inriktning eller innovation utan snarare om finjusteringar för att ytterligare förstärka och förbättra den redan befintliga planeringen och rutiner-na för reservkraften.

Alltså tycks erfarenheternas och förändringens karaktär ha varit beroende av vilken temporal referenspunkt som var aktuell när erfarenheten formulerades och förändring föreslogs. Som tidigare konstaterats så formulerades erfarenheter även utifrån sociala referenspunkter. Troligtvis verkade de temporal referenspunkterna tillsammans med de sociala referenspunkterna för att avgöra vad det blev för typ av erfarenhet och förändring. När en aktör delade en erfarenhet, men också förslag om förändring med andra aktörer så

karaktäriserades både erfarenheten och förändringen av konsensus. När aktörer hade olika erfarenheter och föreslog olika förändring (eller någon av dem ingen förändring alls) så kan man säga att både erfarenheten och förändringen karaktäriserades av konflikt. Exempelvis rådde konsensus i det fall där kommunerna och e-on delade erfarenheter om att det fanns behov av lokala kontaktpersoner vilket ledde till att en kontaktperson utsågs i den Västra kommunen och även senare efter Gudrun i den Östra kommunen. Motsatsen kunde man se när det gällde teleoperatörerna och särskilt Telia där dessa inte hade samma erfarenheter som kommunen när det gällde behovet av en kontaktperson. Om man delade samma erfarenheter kunde en lösning nås men om man hade skilda erfarenheter var det svårare. I sådana lägen kan agitation vara ett exempel på åtgärd från kommunernas sida. Räddningschefen i den Västra kommunen kritiserade öppet Telia i lokalpressen för att de inte hade utsett en kontaktperson och att de inte förstod värdet av en sådan. Om man kombinerar de olika referenspunkterna så skapas fyra olika dimensioner:

Temporal/Social referenspunkt	Konsensus	Konflikt
Ingen referenspunkt bakåt i tiden	<i>Innovation</i> – t.ex. kontaktpersoner från elbolagen, Östra kommunens digitala samverkan med e-on	<i>Agitation</i> – t.ex. kritik av telebolag i media och i kommunernas utvärderingar (detta förekommer dock även av elbolagen)
Referenspunkt i beredskap eller tidigare erfarenheter	<i>Finjusteringar</i> – t.ex. reservkraftsplaneringen i Östra kommunen där vissa korrigeringar sker, organiseringen i Västra kommunen där tekniskt stöd beskrivs som finjusteringar men där organiseringen ligger fast	<i>Kompromiss?</i> – t.ex. där man i Östra kommunen inte kommer överens om krisledningens organisering, men implementerar ett Webbaserat informationssystem som kompromiss

Figur 3: Referenspunkter och dess betydelse för förändring

Fördjupade studier i de båda kommunerna behövs för att beskriva de exakta omständigheterna kring varje form av förändring och dess bevekelsegrunder. Hypoteserna behöver även prövas i andra fall, då exemplen inom varje dimension än så länge är relativt få även om de inkluderar många av de centrala erfarenheter och förändringar som gjordes i de båda kommunerna. Dimensionen Konflikt/Referenspunkt i beredskap eller tidigare erfarenheter är osäker då det inte förekom särskilt många eller tydliga exempel i detta avseende. Det är inte heller givet att det som i exemplet slutar med en kompromiss. Det kan vara så att det förekom agitation inom kommunen i sådana frågor, även om intervjupersonerna inte framhävde detta i intervju-situationen. Det är också möjligt att dimensionerna kan kombineras. Även om kontaktpersoner utsågs så användes agitation då elbolagen kritiserades i utvärderingar etc.

Hypotes 3: Förändring med grund i erfarenheter kan påverkas av huruvida det finns en stödstruktur för genomförande av förändringarna, riskmedvetenhet och tillgång till subventioner.

I den Västra kommunen var det svårt att genomföra vissa förändringar eftersom det inte fanns någon krisberedskapssamordnare/planerare i kommunen under en mycket stor del av tiden mellan stormen Gudrun och stormen Per. Detta skulle kunna ha varit ett hinder för både utveckling av konkreta förändringsförslag utifrån erfarenheterna men också dess praktiska implementering. I kommunen hänvisades till detta faktum explicit i intervjuerna. Tidigare konstaterades också att det var svårt att bedöma vad en insikt om att naturkatastrofer faktiskt kan inträffa hade för betydelse. Men data tyder på att denna insikt skulle kunna leda till att man tog vädervarningar på allvar eller att man inom socialtjänsten var mer villig att ägna tid åt övningar och praktiskt rusta sig inför en ny naturkatastrof. Sådana insikter skulle kunna påverka organisationens kultur och därigenom öka riskmedvetenheten (som också tidigare beskrevs i Enander 2003). En ökad riskmedvetenhet skulle kunna främja implementering av förändringsförslag då det skulle bli lättare att få tid, engagemang och resurser för krisberedskapsarbete.

En annan aspekt som tycks ha varit av betydelse är finansieringsmöjligheter från andra parter för att genomdriva förändring. Detta skulle kunna ha en positiv effekt när det gäller implementering av förändring utifrån erfarenheter. En risk skulle i sådana fall kunna bli att förändringar som genomförs delvis styrs av krav som ställs från finansiären. Krav som skulle kunna vara i konflikt med kommunens egna erfarenheter.

Appendix: Studiens metodologiska ansats

Som konstaterats i kapitel två så kan befintlig forskning om katastroferfarenheternas effekt på planering, förberedelser och hantering av naturkatastrofer karaktäriseras som splittrad och något motstridig. Forskningen är inte särskilt omfattande och lider delvis av begreppslig oklarhet exempelvis när det gäller hur katastroferfarenhet(er) ska förstås. Detta får betydelse för hur en studie som denna bör genomföras. De ovan beskrivna omständigheterna motiverar en teoriutvecklande ansats (Jämför Eisenhardt 2002 s. 31, Strauss och Corbin 1998 s. 40 ff.).

En sådan ansats kan bidra till att utveckla och klargöra begrepp, teori och hypoteser genom att dessa tydligt byggs upp med grund i empiriska studier och data. Begrepp och hypoteser kan därefter prövas i andra studier. Vidare kan en teoriutvecklande ansats bidra till kreativitet och nytänkande vilket passar för denna studies syfte eftersom avsikten inte är att pröva befintlig teori och/eller hypoteser.

För dessa syften används en ansats som till stora delar liknar det som Eisenhardt (2002) har beskrivit som "vägkarta" eller en process för hur teori och begrepp kan genereras genom *kvalitativa fallstudier*.

De huvudsakliga byggstenarna i denna process består av inslag från grounded theory (Glaser och Strauss 1967) med en kontinuerlig jämförelse av data och teori, framväxande teoretiska kategorier som har sin grund i data och en inkrementell ansats när det gäller val av fall och datainsamling. Vidare framhålls också en replikeringslogik (hämtad från Yin 1984) som innebär att individuella fall kan användas för bekräftelse av specifika teser. Slutligen används också av Miles och Hubermans (1994) tekniker för att analysera och presentera kvalitativa data. Syntesen mynnar ut i en kombination av induktiva och deduktiva ansatser för att generera begrepp och teori genom fallstudier.

I det kommande behandlas val av fall, urval av datakällor och material inom fallen och slutligen databearbetning och analys, som till stora delar baseras på Eisenhardts (2002) ansats.

Val av fall

För att kunna studera de forskningsfrågor som formulerats och möjliggöra den metodologiska ansatsen krävs inledningsvis fall som kan vara intressanta utifrån studiens problembeskrivning. Att definiera och beskriva en population av sådana fall är problematiskt då det skulle kräva ett mycket stort kartläggningsarbete tillbaka i tiden. Vad som dock krävs är ett fall där en naturkatastrof inträffar och krishantering utövas. Dessutom ska detta ha skett ytterligare en gång med ungefär samma omfattning och helst att en någorlunda lik naturkatastrof har inträffat, så att erfarenheterna kan vara relevanta, dessutom bör detta ha skett inom en inte alltför lång tidsperiod. Utifrån dessa omständigheter förefaller de kommuner som drabbats av stormen Gudrun 2005 men också stormen Per 2007 som särskilt lämpliga. Två kommuner som drabbats i stor omfattning vid båda dessa naturkatastrofer är Västra och Östra kommunen. Västra kommunen har dessutom drabbats av naturkatastrofer innan stormarna då kommunen ett halvår tidigare drabbades av en översvämning under sommaren 2004. Ett ihållande regn medförde att en å som har sitt flöde genom de centrala delarna av kommunens huvudort svämmade över och den kommunala krishanteringsförmågan fick prövas. Innan Gudrun inträffade också Tsunamin i Asien där många svenska medborgare omkom och drabbades på andra sätt.

Dessa båda fall är lämpliga att studera eftersom de inom en kort tidsperiod, upprepade gånger drabbats av naturkatastrofer med till synes stor intensitet och omfattning och att krishantering har utövats upprepade gånger. Den bakomliggande logiken för att välja dessa fall är att de gör det fenomen (alla delar i den tidigare beskrivna problematiken) som man är intresserad av att studera transparent och observerbart (Eisenhardt 2002), att fallen kan bli informationsrika och att de aktiverar aktörer och mekanismer som är relevanta i

förhållande till det fenomen som är av intresse (Flyvbjerg 2006). Det vill säga att man i detta fall maximerar möjligheterna till att studera just tillvaratagande av erfarenheter genom att det kan anses sannolikt att detta fenomen inträffar just här och dynamiken när det gäller tillvaratagande av erfarenheter i kommunerna kan bli särskilt tydlig. Ett annat skäl till att välja dessa händelser och dessa kommuner är att tillgången till data synes vara god, dels genom att händelserna skett relativt nyligen vilket möjliggör att relativt tillförlitlig intervju-data kan genereras och dels genom att händelseförloppen finns dokumenterade i form av dagboksanteckningar, krisledningsprotokoll och utvärderingar.

Slutligen kan det också diskuteras huruvida det är lämpligt att välja ett eller flera fall. Det finns visserligen av praktiska skäl ett behov av att begränsa antalet fall så att det finns tid för att studera och beskriva fallen på djupet. Likväl är det nödvändigt att ha flera fall eftersom att den enskilda fallstudien begränsad genom att begrepp och teoretiska konstruktioner som utvecklas blir bundna till en specifik kontext och inte jämförs andra fall där de kontextuella betingelserna kan vara annorlunda. Det är främst möjligheten till *jämförelser*, *replikering* och *utvidgning* som går förlorade och som är viktiga för att uppnå studiens syfte med att utveckla generella teoretiska konstruktioner. Därför väljs två fall ut för att möjliggöra detta samtidigt som studiens omfattning begränsas av praktiska och tidsmässiga skäl. Jämförelser, replikering och utvidgning är centrala begrepp för den metodologiska strategin i studien och beskrivs något mer ingående nedan.

Jämförelser

Utgångspunkten för Eisenhardt (2002) är att det finns en stor risk att forskare når bristfälliga slutsatser på grund av människors (och forskares) bristande kapacitet för att processa information (jämför även Sadler 2002). Nyckeln till att förebygga den risken är goda komparationer mellan olika fall och att därigenom betrakta sina data på många olika sätt. En strategi är att välja kategorier (tex. storlek) och jämföra inom en grupp (småkommuner) för likheter och sedan jäm-

föra med en annan grupp (stora kommuner) för att se skillnader. En annan strategi är att välja fall parvis och sedan jämföra likheter och skillnader. Fördelen med denna taktik är att man kan finna subtila skillnader mellan fallen. En tredje strategi är att dela upp data per datakälla och sedan göra jämförelser. Ett mönster som uppträder i flera av de olika datatyperna har ett större värde än andra. Poängen med alla formerna är att det tvingar forskaren att lämna initiala föreställningar och fördelen är dels att man når mer korrekta slutsatser och en teori som passar väl med data samt dels att sannolikheten att finna nya och intressanta data ökar.

Replikering och utvidgning

Syftet med komparationerna (och analyser av respektive fall) är att få fram preliminära hypoteser i form av teman, begrepp och kanske även samband mellan dessa. Ett centralt inslag i Eisenhardts metodologiska strategi är att bruket av flera fall är effektivt för att utveckla teori eftersom att det tillåter replikering och utvidgning bland individuella fall efter själva komparationerna och de preliminära slutsatser som uppnås där. Replikering avser att individuella fall kan användas för bekräftelse av specifika teser och att mönster kan observeras enklare och samtidigt som att lösa associationer kan elimineras. Vidare innebär utvidgning att man kan utveckla mer genomarbetad och fullständiga teoretiska konstruktioner genom att olika individuella fall kan komplettera varandra och bär på olika aspekter av ett fenomen (Eisenhardt 2002, 1991).

Replikering och utvidgning görs här i ett annat och mer specifikt syfte på de fall som studerats. I detta fall återvänder man till fallet och materialet och/eller kompletterar materialet för att ytterligare skärpa, eller nyansera alternativt utvidga de hypoteser, begrepp eller konstruktioner som framkommit i materialet och fallet. Syftet är då inte att göra någon form av prövning i samma mening som när hypoteser prövas eller replikeras på nya fall utan snarare att göra hypotesen än mer grundad i materialet eller data.

Urval av datakällor och material inom fallen

Det som är mest intressant inom respektive fall är de delar av organisationen där det är tänkbart att fenomenet (alla delar i den tidigare beskrivna problematiken) som man är intresserad av att studera kan vara transparent och observerbart samt att det är där aktörer och mekanismer aktiveras som är relevanta i förhållande till det fenomen som är av intresse (Flyvbjerg 2006, Eisenhardt 2002). Det innebär att det främst är de delar av den kommunala organisationen som i hög grad berördes av den första naturkatastrofen och som var involverade i krishanteringen som är intressanta. Genom kommunernas och andra aktörers utvärderingar har de delar av den kommunala organisationen preliminärt identifierats som var mest drabbade och involverade i krishanteringen under den första naturkatastrofen och utifrån dessa har lämpliga personer identifieras för intervjuer samt dokument lokaliserats. Det fortsatta urvalet har sedan skett i form av cirkulära sekvenser där en första sekvens av urval, datainsamling och analys följs av flera på varandra följande sekvenser av urval och datainsamling etc. Den andra sekvensen baseras således på den första sekvensen (Strauss och Corbin 1998 s. 42). Exempelvis samlas data in genom intervjuer och dokument som analyseras för att leda vidare till nya urval av intervjupersoner och dokument, liksom att preliminära hypoteser prövas och utvecklas när en ny omgång av data genereras och så vidare.

Intervjuer

I den Västra kommunen rör det sig då om räddningstjänsten som i stort sett ledde krishanteringen inom kommunen. De som valts ut för intervjuer är *räddningschefen* som har arbetat i kommunen sedan år 2002 som har haft det övergripande ansvaret för krishanteringen under översvämningarna 2004 och stormarna 2005 och 2007. Även *krisberedskapsplaneraren* har intervjuats som finns på räddningstjänsten då denna har en central roll i framförallt kommunens krisberedskapsarbete även om denna person inte kom till kommunen förrän efter stormen Gudrun 2005.

Vidare framgår det att två verksamheter där konsekvenserna var relativt omfattande var inom handikapp-/äldreomsorgen och inom skola/barnomsorg. När det gäller handikapp-/äldreomsorgen har *säkerhetssamordnaren* inom omsorgsförvaltningen intervjuats som hade en central roll i krishanteringens bland annat genom att hon arbetar med trygghetslarmen inom verksamheten, vilka under händelsen delvis slogs ut. Hon arbetar också med beredskapsplanering inom förvaltningen och har varit närvarande under alla händelser. Inom barn- och utbildningsförvaltningen intervjuades en *utvecklingsledare* som arbetar med krisberedskapen inom förvaltningen och som har varit involverad i krishanteringsarbetet under alla tre händelserna.

Ytterligare två verksamheter varit centrala under alla tre händelser och det är tekniska kontoret eftersom elförsörjning varit särskilt viktiga under stormarna och vatten och avloppsfrågor under översvämningarna. Den andra verksamheten är planerings- och informationsavdelningen på kommunledningskontoret då information till allmänheten i samband med händelserna har ansetts varit centralt under alla tre händelserna. Inom tekniska förvaltningen har *förvaltningschefen* tillika teknisk chef valts ut för en intervju då denna har det övergripande ansvaret för förvaltningens verksamhet och varit mycket involverad i krishanteringsarbetet under alla tre händelserna. När det gäller planerings- och informationsavdelningen har *planeringschefen* valts ut då han är ansvarig för informationsarbetet inom kommunen och har varit involverad i arbetet under alla tre händelser.

I den östra kommunen där krishanteringens istället leds från kommunledningskontoret så har det varit av stor vikt att intervjua ledningen för krishanteringsarbetet precis som i den Östra kommunen. I detta fall har *personalchefen* valt ut då denna var ställföreträdande krisledningschef under de första dagarna under stormen Gudrun eftersom att den ordinarie krisledningschefen tillika kommunchef inte var närvarande under de första dagarna då han var bortrest. Kommunchefen tog sedan över som krisledningschef, men personal-

chefen har haft en central roll som ställföreträdande krisledningschef både under stormen Gudrun och stormen Per.

Vidare har kommunens *säkerhetssamordnare* intervjuats då denna hade en central roll i alla händelserna genom att hon dels arbetade i krisledningen, men är också den som i hög grad står för kommunens övergripande planering för krishantering och samt har haft till uppgift att utvärdera kommunens krishantering efter både stormen Gudrun och stormen Per.

Den *tekniska chefen* har valts ut för en intervju av samma skäl som i den Västra kommunen, nämligen att elförsörjningen i kommunen var en synnerligen central fråga i krishantering. Även *drift- och underhållschefen* på fastighetsavdelningen på tekniska kontoret har intervjuats för att komplettera vissa uppgifter som berörde tekniska kontorets verksamhet. Båda var närvarande och involverade i arbetet under dels stormen Gudrun men också under stormen Per.

Socialchefen liksom *skolchefen* har även de intervjuats då de ansvarar för förvaltningar som i mycket hög grad var drabbade av stormen Gudrun och stormen Pers framfart, liksom att de under båda tillfällena var aktiva i kommunens krisledning.

Precis som i Västra kommunen har även informationsfrågorna framstått som centrala och därför har kommunens *informationssamordnare* intervjuats. Hon har varit närvarande under båda stormarna och ingår i den del av kommunens krisorganisation som sköter informationsarbetet och benämns som informationsenheten.

Dokument

Studien baseras dock inte bara på intervjuer utan även på dokument. Särskilt viktiga är dagboksanteckningar och protokoll som förts under krisledningsgruppernas möten under alla händelserna i båda kommunerna. Anledningen till att dessa är särskilt centrala är att de har skrivits ned under själva händelserna och är därmed en källa

som ger en bild av hur kommunen agerade under händelserna medan intervjuerna är mer fokuserade på hur intervjupersonernas beskrivningar av det inträffade och hur de formulerar sina erfarenheter av händelserna. Däremot finns det inga garantier för att dessa dagboksanteckningar och protokoll inte utelämnar delar av vad som avhandlats under mötena eller vad som skett under de olika händelserna. Dock är det svårt att finna några motiv som gör att detta skulle ha skett i någon större utsträckning och som i så fall gör detta till ett allvarligare problem.

Lika centralt som dagboksanteckningarna och protokollen är de utvärderingar som gjorts i anslutning till de olika händelserna i båda kommunerna. Anledningen till detta är att de i hög grad avspeglar de slutsatser, erfarenheter eller "lärdomar" som kommunerna drog i direkt anslutning till händelserna. Av samma skäl som tidigare är detta viktiga dokument eftersom att de inte är föremål för efterhandskonstruktioner, vilket är särskilt viktigt eftersom att alla intervjuer utom en har skett efter stormen Per vilket innebär att de utsagor som intervjupersonerna gör kan ha påverkats av stormen Per även om det är stormen Gudrun som avhandlas i intervjun. Därför har jag i intervjuerna ofta följt upp mer specifikt de slutsatser, erfarenheter eller lärdomar som står att finna i utvärderingsdokumenten för att därmed i viss mån undvika efterhandskonstruktioner.

I praktiken så har det dock i efterhand visat sig att de utsagor som intervjupersonerna gör till stor del faktiskt kretsar kring de frågor som behandlas i kommunens utvärderingar och någon styrning av intervjuerna inte har behövt ske i den utsträckning som var förväntad.

Databearbetning och analys

Vid analys av data används de tekniker för dataanalys och kodning som Huberman och Miles (1994) har beskrivit. Dessa banar sannolikt för ett systematiskt tillvägagångssätt och genom att specificerade procedurer används kan dessa göras explicita och beskrivas i studier.

ens slutprodukt vilket syftar till att stärka validiteten och trovärdigheten för studiens resultat.

Skapandet av koder¹⁴ för analys av datamaterialet kan ha en mer induktiv eller mer deduktiv ansats, som innebär i det första fallet att aktörernas egna benämningar och begrepp används som koder och är analysens startpunkt. I det andra fallet kan koder byggas utifrån ett specifikt teoretiskt perspektiv som sedan appliceras på materialet. Även konstruktionerna av koder bör anknyta till den metodologiska strategi som valts för projektet och avsikten är att börja utan ett specifikt teoretiskt perspektiv varför en rent deduktiv ansats inte är lämplig. En rent induktiv ansats förefaller inte heller lämplig då en problematik och forskningsfrågor redan har formulerats och till viss del specificerats.

Ett mellanliggande alternativ där koder byggs upp utifrån relativt allmängiltiga och öppna koder, men som anknyter till problemformuleringen och forskningsfrågorna synes mest lämpligt eftersom att denna inte binder och avgränsar studien till ett särskilt teoretiskt perspektiv (som inte passar med en teoriutvecklande ansats), samtidigt som en struktur för databearbetning kan användas som anknyter till forskningsfrågorna och problembeskrivningen och därmed bidrar till att studien inte blir ofokuserad (Jämför Miles och Huberman 1994 s. 61).

De koder som använts är:

¹⁴ Koder är etiketter eller markeringar som används för att ge textsegment mening i förhållande till en studies fokus. En kod kan då omfatta varierande mängder text eller information som enskilda ord, meningar eller hela stycken (exempelvis i en utskriven intervju). Textsegmentens innehåll betecknas av en kod som är av mer eller mindre deskriptivt eller analytiskt innehåll. Koderna är inget som "finns" i materialet från början utan bygger på en analys och tolkning av materialets innehåll med grund i mer eller mindre deduktiva eller induktiva ansatser. (Jfr. Miles och Huberman 1994 s. 56 ff.)

Problem – en oönskat händelse som är relaterad till den aktuella händelsens direkta konsekvenser eller till följd av dom aktiviteter som utförs under krishantering av olika aktörer

Aktivitet/Lösningar – aktiviteter som syftar till att minska konsekvenserna av och störningar till följd av den inträffade naturkatastrofen, alternativt till följd av mindre framgångsrika aktiviteter, och som utförs av olika aktörer.

Diskussion – diskussioner där aktörer från kommunen är involverade (och eventuella andra aktörer) och där olika problem eller alternativ/valmöjligheter mellan olika aktiviteter diskuteras

Feedback – när en aktör, annan än kommunen, direkt eller indirekt uttalar sig om kommunens krishantering

Erfarenhet – någon form av slutsats eller reflektion som görs av en individ, grupp eller kommunen som helhet med potentiell grund i problem/aktiviteter/diskussioner/feedback under en aktuell händelse och som eventuellt kan relateras till framtida problem/aktiviteter/diskussioner/feedback

Förändringar - ändringar i arbetsuppgifter, mål, strategier, organisationsstruktur eller organisationskultur som hänför sig till beredskaps- och krishanteringsarbete.

Aktör - en individ, grupp, organisation eller annan social enhet som antingen är involverad i krishantering eller som andra aktörer i krishantering förhåller sig till

Efterhand bröts dessa mer övergripande koder och textsegment upp i mer finfördelade koder där exempelvis problembeskrivning kan delas upp i koder som är mer innehållsspecifika. Dessa koder bygger på ett mer induktivt angreppssätt som tar sin utgångspunkt i respondentens formuleringar. Exempelvis rörde det sig då om koder som *Problem/information* eller *Förändringar/teknik* då en sådan föränd-

ring som identifierades var att en kommun investerade i ny teknik efter händelsen.

Syftet med dessa inledande former av kodning är helt enkelt att kunna sammanfatta relativt omfattande textmassor och systematisera materialet som i ett senare skede kunde ligga till grund för mer analytiska koder eller så kallad mönsterkodning. (Miles och Huberman 1994). Avsikten med mönsterkodningen är dels att beskriva samband eller påverkan mellan olika koder och textsegment och dels att flera koder kan reduceras till koder på en högre abstraktionsnivå. På så sätt kan hypoteser i form av begrepp eller teoretiska konstruktioner skapas samtidigt som att det är denna form av koder som utgör grunden för systematiska komparationer mellan de olika fallen som valts ut.

Det första steget i denna kodningsprocedur var att placera ut de koder som en intervju genererat i ett schema som innehåller alla koder som inte var innehållsspecifika och under respektive kategori göra en kort beskrivning av kodens eller textsegmentets innehåll (det vill säga mer innehållsspecifika koder). Därefter märktes ut koder som antingen har ett samband med varandra eller hör ihop alternativt i de fall de har en kausal påverkan det vill säga att en innehållsspecifik kod under kategorin problem leder till en diskussion eller en aktivitet osv. Resultatet blev ett antal "komplex" av koder som hörde samman.

Efter detta jämförs de olika scheman och ett antal gemensamma "komplex" av koder mellan de olika intervjuerna kunde urskiljas. Alltså liknande eller samma komplex kunde återfinnas i flera olika intervjuer. Detta formulerades i form av nya koder som kunde beskriva innehållet i de olika komplexen av koder och dessa koder benämns i de nästföljande kapitlen som ansvarsproblem, utförande-problem liksom erfarenheter utifrån beredskap och så vidare. Det är alltså runt dessa koder som redovisningen av empirin i det nästkommande kapitlen är strukturerade.

Fördelen med detta tillvägagångssätt när det gäller datanalsen är att det för det första är möjligt att spåra hur de omfattande textmassorna har reducerats till ett antal koder som är utgångspunkten i redogörelsen. Avsaknaden av denna systematik och möjlighet till att beskriva hur materialet har reducerats successivt framhålls som en allmän brist inom kvalitativ forskning och dess validitet och reliabilitet. (Miles och Huberman 1994) Till viss del borde tillvägagångssättet avhjälpa detta problem. För det andra så bidrar tillvägagångssättet till att det som verkligen är centralt i intervjupersonernas utsagor också blir det som är centralt i den presenterade empirin och den fortsatta analysen och påföljande slutsatser och inte i första hand det som forskaren själv på förhand har bestämt är av intresse. Detta sker dock inom vissa ramar som utgörs av studiens problemformulering, forskningsfrågor och formulerandet av de inledande koderna.

Referenser

- Argyris, Chris (1999) *On Organizational learning* USA: Blackwell publishing
- Birland, Thomas A. (1997) *After Disaster – Agenda Setting, public Policy and Focusing Events* Washington DC: Georgetown University Press
- Birland, Thomas A. (2006) *Lessons of Disaster – Policy Change after Catastrophic Events* Washington DC: Georgetown University Press
- Boin, Arjen (2005) *From Crisis To Disaster: Towards An Integrative Perspective*. i Perry, W. Ronald och E.L. Quarantelli (red) *What is a Disaster? – New Answers to Old Questions*. USA: International Research Committee on Disasters.
- Boin, Arjen och Paul 't Hart, Eric Stern och Bengt Sundelius (2005) *The Politics of Crisis Management* Cambridge: Cambridge University Press
- Clarke, Lee (1999) *Mission Improbable – Using Fantasy Documents to Tame Disaster* Chicago: The University of Chicago Press
- Dierkes, Meinolf mfl. (red) *Handbook of Organizational Learning & Knowledge* Oxford: Oxford University Press
- DiMaggio, Paul J. och Walter W. Powell (1983) *The iron Cage Revisited: Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organizational Fields* i *American Sociological Review* 48(2): 147-160
- Drabek, T.E. (1986) *Human System Responses to disaster: An inventory of sociological findings*. New York: Springer verlag.
- Dynes, Russel R.(1970) *Organized Behavior in Disaster*. Massachusetts: D.C. Heath and Company.

Eisenhardt, Kathleen M. (2002) *Building Theories From Case Study Research* i Huberman, Michael A och Matthew B. Miles *The Qualitative Researcher's Companion* Thousand Oaks: Sage

Eisenhardt, Kathleen M.(1991) *Better Stories and Better Constructs: the Case for Rigor and Comparative Logic* i The Academy of management Review 16: 620-627

Enander, Ann, Susanne Hede och Örjan Laiksjö (2003) *Att stå i "Stormens öga"* Stockholm: Krisberedskapsmyndigheten

Enander, Ann, Susanne Hede (2004) *Förväntningar och erfarenheter hos aktörer* Stockholm: Krisberedskapsmyndigheten

Faulkner, Bill (2001) *Towards a Framework for Tourism Disaster Management* i *Tourism Management* 22:135-141

Flyvbjerg, Bent (2006) *Five Misunderstandings About Case-Study Research* i *Qualitative Inquiry* Vol. 12(2): 201-245

Glaser, B och A. Strauss (1967) *The Discovery of Grounded Theory* Chicago: Aldine

Granot, Hayim (1996) *Disaster Subcultures* i *Disaster Prevention and Management*, 5(4): 36-40

Hagström, Ahn-Za och Bengt Sundelius (2001) *Krishantering på göteborgska : en studie av brandkatastrofen den 29-30 oktober* Stockholm: Försvarshögskolan

Huberman, Michael A och Matthew B. Miles (1994) *Qualitative Data Analysis – An Expanded Sourcebook* Thousand Oaks: Sage

Jacobsen, Dag Ingvar and Thorsvik (1998) *Hur moderna organisationer fungerar* Lund: Studentlitteratur

Kingdon, John W (1984) *How Does an Idea's Time Come? Agendas, Alternatives and Public Policy* I Shafritz m.fl (2004) *Classics of Public Administration* USA: Wadsworth/Thomson Learning

Kreps. G. A. (1984) *Sociological Inquiry and Disaster Research*. i Annual Review of Sociology 10: 309-330

Laiksjö, Örjan, Ann Enander och Susanne Hede (2004) *Drivkrafter för arbete med säkerhets- och beredskapsarbete* Stockholm: Krisberedskapsmyndigheten

Perry, W. Ronald och E.L. Quarantelli (red) *What is a Disaster? – New Answers to Old Questions*. USA: International Research Committee on Disasters.

Pidgeon, Nick (1997) *The Limits to Safety: Culture, Politics, Learning and Man-made Disasters* i Journal of contingencies and crisis management vol. 5:1 pp. 1-14

Sadler Royce, D (2002) Intuitive Data Processing as a Potential Source of Bias in Naturalistic Evaluations i Huberman, Michael A och Matthew B. Miles *The Qualitative Researcher's Companion* Thousand Oaks: Sage

Sagan, Scott D. (1993) *The Limits of Safety – Organizations, Accidents, and Nuclear Weapons* Princeton: Princeton University Press

Stern, Eric (1997) *Crisis and Learning: A conceptual Balance Sheet*. Journal of Contingencies and Crisis Management, 5(2): 69-85

Strauss, Anselm och Juliet Corbin (1998) *Basics of Qualitative Research* London: Sage Publications

Sundelius, Bengt, Eric Stern med Fredrik Bynander (1997) *Krishanterning på svenska – teori och praktik*. Stockholm: Nerenius & Santérus förlag.

Tierney, Kathleen J., Michael K. Lindell och Ronald W. Perry (2001) *Facing the unexpected: disaster preparedness and response in the United States*. Washington, D.C. : Joseph Henry Press.

Quarantelli, E.L. (1999) *Disaster related social behavior: Summary of 50 Years of research findings*. Preliminary paper #280, Disaster Research Center, University of Delaware.

Weick, Karl (1995) *Sense-making in Organizations* London: Sage Publications

Yin, R. (1984) *Case study research* California: Sage Publications

Övrigt material

Västra kommunen, utvärdering 2005-04-15

Pressmeddelanden Västra kommunen 2005-01-09 – 2005-06-02

Västra kommunen, kommunal krisledningsplan, kommunstyrelsen 2006-11-06

Västra kommunen, dagboksanteckningar 2005-01-08 – 2005-02-09

Västra kommunen, Lokal tidning 2005-01-11, 2005-01-15, 2005-03-15

Preliminär rapport, Räddningstjänsten Västra kommunen 2004-07

Regional samarbetsorganisation, brev till statsminister Göran Persson 2005-01-27

Östra kommunen, lokaltidning 2005-01-14, 2005-01-15

Östra kommunen, utvärdering

Östra kommunen, plan för extraordinära händelser

Östra kommunen, informationsplan för stora krishändelser och extraordinära händelser

Krisledningsgruppen minnesanteckningar, Östra kommunen 2005-01-09 – 2005-01-26

KS sammanträdesprotokoll, Östra kommunen 2005-02-02, 2005-01-12

E-on (2007): *Övergripande prognos för återställningsarbetet* www.eon.se 2007-01-23

Vattenfall (2007) *Störningsinformation: Spåren efter stormen Per* www.vattenfall.se 2007-01-18

SKL (2006): Sveriges kommuner och landsting *Storm – Krishantering i kommuner och landsting som drabbats av stormen Gudrun*

SVO (2005): Skogsstyrelsen, *Pressmeddelande 2005-01-10 Värsta stormskadorna på 100 år*

Teila (2007): *Stormen Per- fler och fler får nu tillbaka sin telefon* www.telias.se 2007-01-18

Proposition 2005/06: 133 *Samverkan vid kris – för ett säkrare samhälle*

Förvaltningshögskolans rapporter:

(pris inkl porto+moms):

08:99 Andreas Ivarsson <i>Från Gudrun till Per – om kommunal krishantering, erfarenheter och förändring</i>	140:-
08:98 Lars Johansson <i>Tjänsteförseelse - Disciplinansvar och påföljder i rättspraxis</i>	140:-
08:97 Mathias Henriksson <i>Arenapolitik på 2000-talet – om kommuner som bestämmer sig för att satsa på en ny idrotts- och evenemangsarena</i>	140:-
08:96 Staffan Kling <i>Organisationskulturens betydelse för hantering av tomrum</i>	140:-
07:95 Andreas Gustavsson och Stefan Laang <i>Prat och handling – en studie om kommunernas pensionsredovisning.</i>	140:-
07:94 Osvaldo Salas <i>Miljöhänsyn lönar sig. Samhällsekonomiska följder av luftföroreningsminskningen i två peruanska städer: En cost-benefit-analys.</i>	90:-
07:93 Marie Persson <i>Lojalitet & Konflikt. – En studie av förstalinjenchefens delade lojalitet inom hemtjänsten.</i>	90:-
07:92 Emil Gustafsson, Michael Nilsson <i>Varför bäst i klassen? – En jämförandestudie av högstadieskolor i Göteborg</i>	90:-
07:91 Adrian Nählinder <i>"Nej, gudskelov". Om (förekomsten av) styrning och påverkan av hur professionella organisationer arbetar med högskolans tredje uppgift.</i>	140:-
07:90 Osvaldo Salas <i>Rörligheten på arbetsmarknaden bland invandrare. En litteraturöversikt.</i>	90:-
07:89 Daniel Bernmar <i>Aktörer, nätverk och spårvagnar: EN studie i organiserandet av ett trafikpolitiskt projekt</i>	90:-
07:88 Viveka Nilsson <i>Genusperspektivet vid Sahlgrenska akademien</i>	90:-
06:87 Lena Lindgren <i>Arbetsmarknadspolitik "på det nedersta trappsteget". En utvärdering av projekt ENTER.</i>	90:-

06:86 Sara Brorström	
<i>Något utöver det vanliga - en studie av sex kommunala projekt.</i>	140:-
06:85 Jane Backström	
<i>Inget är för evigt - en studie av sextimmarsdagen i Kiruna.</i>	140:-
06:84 Pierre Donatella	
<i>Bra och dåliga årsredovisningar - En studie om kvalitetsskillnader.</i>	140:-
06:83 Vicki Johansson red.	
<i>Tillsynens mångfasetterade praktik inom det sociala och hälso- och sjukvårds- området.</i>	140:-
06:82 Anders Björnsson	
<i>Max Weber - inblickar i en tid och ett tänkande.</i>	90:-
06:81 Alexander Baena	
<i>Varför slösas det samtidigt som det sparas? - en studie om budgetproblematik i kommunal verksamhet.</i>	90:-
06:80 David Karlsson	
<i>Den svenska borgmästaren. Kommunstyrelsens ordförande och den lokala demokratin.</i>	140:-
05:79 Kerstin Bartholdsson	
<i>Tre nyanser av grönt: Om betydelsen av kommunala miljöchefers personliga engagemang för miljön.</i>	140:-
05:78 Björn Brorström, Stellan Malmer, Viveka Nilsson	
<i>Varför tillväxt i kommuner? En studie av nyckelaktörers uppfattningar</i>	90:-
05:77 Thomas Vilhelmsson	
<i>Kommunala pensionsavsättningsbeslut.</i>	90:-
05:76 Henry Bäck, Folke Johansson & Adiam Tedros	
<i>Ledarskap och lokalsamhälle i lokal politik - Fyra politiska initiativ i Göteborg och Stockholm i komparativ belysning.</i>	140:-
05:75 Östen Ohlsson & Björn Rombach	
<i>Den friska organisationen.</i>	90:-
05:74 Henry Bäck, Nina Granqvist, Siv Sandberg, Sundback	
<i>Svenskt och finskt i kommunerna.</i>	140:-
5:73 Charlotta Ekman	
<i>Varför görs det ris i Åhus? Om mötet mellan näringslivspolitik och etable- ringsstrategi.</i>	140:-
05:72 Sven Siverbo (red.)	
<i>Evolutionsteori för offentliga organisationer.</i>	140:-

05:71 Nazem Tahvilzadeh	
<i>Minoritetsmedier i Göteborgs Stad. En studie om integration, makt och icke-beslut i stadspolitiken.</i>	140:-
05:70 Sven Siverbo	
<i>Inkomstutjämning och kommunalekonomiska incitament</i>	90:-
05:69 Andreas Ivarsson	
<i>På väg mot paradoxala resultat? En studie av möjligheter till ökad handlingskraft genom resultatstyrning av sektorsövergripande frågor inom statsförvaltningen med jämställdhetspolitiken som exempel.</i>	140:-
05:68 Sofie Cedstrand	
<i>Idealism till salu? Om ideella organisationers strategival och dess demokratiska betydelse.</i>	140:-
04:67 David Karlsson & Carina Andersson	
<i>84% män. Kvinnor och män i kurslitteraturen.</i>	90:-
04:66 Björn Brorström & Sven Siverbo	
<i>Skatthöjning enda lösningen? Om ekonomiska problem och behov av avceremonialisering och självständighet.</i>	90:-
04:65 Anders Falk	
<i>Varför lyckades Geriatriken? En fallstudie av två verksamhetsområdens implementering av balanserad styrkort inom hälso- och sjukvården.</i>	140:-
04:64 Daniel Lindin & Josip Mrnjavac	
<i>Varför blir det detta pris? En studie i hur kommuner sätter sina tomtpriser.</i>	90:-
04:63 Elisabeth Ravenshorst	
<i>Den sensuella organisationen . Ett perspektiv på kommuner och dess chefskap.</i>	140:-
04:62 Katrin Söderlind	
<i>Målstyrning av grundskolan. En fallstudie i Partille kommun.</i>	90:-
04:61 Henry Bäck och Maritta Soininen	
<i>Politisk annonsering eller nätverkande? Uppföljning och utvärdering av partiernas särskilda informationsinsatser till invandraväljare vid 2002 års val.</i>	140:-
04:60 Anette Gustafsson	
<i>Vem är feminist? Om politiska könsideologier i svensk kommunpolitik.</i>	140:-
04:59 Henry Bäck	
<i>Av de många ett. Västra Götlandsregionens politiker. Partipolitiska och territoriella skiljeliner Göteborg: Förvaltningshögskolan.</i>	140:-
04:58 Tobias Johansson	
<i>Kollision eller konfirmation? - Ett möte mellan transaktionskostnadsteorin och kommunal äldreomsorg.</i>	140:-

04:57 Anna Berg och Charlotta Fagring	
<i>Internationella reglers påverkan på kommunal redovisning - Ett resultat av anpassning eller anpassning som ett resultat</i>	140:-
04:56 Aida Alic och Pernilla Wallén	
<i>Centralisera mera? Hur organiseras inköpsfunktionen i en kommun för en bättre efterlevnad av LOU?</i>	140:-
03:55 Mats Lindblad	
<i>Perspektiv på europeisk integration i svensk riksdag. Jämförande analyser av riksdagsdebatterna om grundlagsändringarna 1994 och 2003 angående överlåtelse av beslutsrätt till EG/EU.</i>	60:-
03:54 Mia Davidsson	
<i>Kommunala upphandlare - En studie om hur de fattar beslut.</i>	60:-
03:53 Mats Bengtsson	
<i>Kvinnor och Män i lokalpolitiken.</i>	60:-
03:52 Peter Arkevåg, Björn Brorström, Carina Andersson och Tobias Johansson	
<i>För bra för för få - Årsredovisningar inom staten.</i>	60:-
03:51 Johan Berlin och Eric Carlström	
<i>Balans eller nonchalans? - En studie av kommuner som beviljats extra finansiellt stöd av staten.</i>	60:-
03:50 Roger Andersson	
<i>Praktisk kommunal upphandling.</i>	60:-
03:49 Carina Andersson med flera	
<i>Interjuer.</i>	60:-
03:48 Kajsa Värna och Birgitta Örnfeldt	
<i>Långlivade förvaltningschefer - strateger som verkar utan att synas.</i>	60:-
02:47 Paula Rodrigo Blomqvist	
<i>Från assimilation till separation. Den finska invandrargruppens krav på finskspråkig undervisning.</i>	60:-
02:46 Henry Bäck, Gunnar Gjelstrup, Folke Johansson och Jan Erling Klausen (red)	
<i>Lokal politik i storstad - stadsdelar i skandinaviska storstäder.</i>	60:-
02:45 Lena Andersson-Felé	
<i>När gamla vårdar ännu äldre ...</i>	60:-
02:44 Björn Brorström och Sven Siverbo	
<i>Framgångsrik vändning.</i>	60:-

- 02:43 Ann-Charlotte Bengtsson och Eva-Britt Pettersson
Modell för kvalitetsmätning inom äldreomsorgen – Finns det något samband mellan kvalitet och kostnad? 60:-
- 02:42 Joacim Rydmark
Beslut under osäkerhet - En experimentell mikrovärldsstudie av metoder för att hantera osäkerhet vid ledning och beslutsfattande i komplexa och dynamiska miljöer. 60:-
- 02:41 Anna Holmqvist
Beslutsprocesser och investeringskalkyler i fastighetsbranschen. En jämförelse mellan allmännyttiga och börsnoterade fastighetsbolag. 60:-
- 02:40 Carina Andersson
Tidens ekonomi. 60:-
- 02:39 Patrik Johansson
Vem tar notan? Skandaler i svensk offentlig sektor. 60:-
- 02:38 Conny Pettersson
Från Global idé till lokal praktik - Om näringspolitik för hållbar utveckling. 60:-
- 02:37 Gustaf Kastberg
Omsorg om Marknaden - En studie av hur reglerna på en offentlig marknad skapas och förändras. 60:-
- 01:36 David Karlsson
Sveriges kommunala kulturpolitiker. 60:-
- 01:35 Anders Björnsson
Systemskiften - En explorativ essä. 60:-
- 01:34 Henry Bäck, Sven Siverbo och Björn Brorström
Ny politisk organisation i Härryda och Stenungsund. 60:-
- 01:33 Maria Palm
Maxtaxa - en studie av nytt avgiftssystem inom den kommunala barnomsorgen. 60:-
- 01:32 Alexandra Jönsson
Den sociala dialogen i EU och jämställdheten i Europa. 60:-
- 01:31 Björn Brorström och Pär Falkman
Kommunal redovisning – teoriutveckling. 60:-
- 01:30 Niklas Theodorsson
Det lokals uppror - Om aktionsgrupper i den kommunala demokratin. 60:-
- 00:29 Theresa Larsen
Kommunerna som arbetsgivare. 60:-
- 00:28 Björn Brorström
Kommunalekonomen - några funderingar om förutsättningar, förhållningssätt och professionell utveckling. 60:-

00:27	Östen Ohlsson & Björn Rombach <i>Organisationspyramiden och Buridans Åsna - en lagom teori.</i>	60:-
00:26	Jenny Svärd <i>Bestående nätverk – en studie av den sociala dimensionens betydelse.</i>	60:-
00:25	Lillemor Bergman och Virginia Leinen <i>Ekonomisk information i vården – en studie om styrmodellens påverkan på förhållningssättet till ekonomisk information.</i>	60:-
00:24	Rolf Solli, Peter Demediuk and Rob Sims <i>Chief Finance Officer in local government – Sweden vs Australia.</i>	60:-
00:23	J. Henrik Bergström <i>Hur ölskatterna sänktes – Om lobbning, pilsner och pluralism.</i>	60:-
99:22	Björn Brorström <i>Institutioner och institutionell förändring Perspektiv, teori och tillämpning på kommunal utveckling.</i>	60:-
99:21	Ylva Mühlenbock <i>När det lokala tar hand om det centrala Hur två kommuner omvandlar den statliga styrningen av skolan.</i>	60:-
99:20	Malgorzata Erikson <i>Frihet inom rollen - den politiska ledningens betydelse för en kommuns utveckling i ett längre perspektiv.</i>	60:-
99:19	Sven Siverbo <i>Kommuner och ekonomisk kris - en studie av kommuner som sökt extra finansiellt stöd av staten.</i>	60:-
99:18	Pär Falkman <i>Statlig redovisning ur två perspektiv.</i>	60:-
98:17	Anette Gustafsson, David Karlsson och Paula Rodrigo Blomqvist <i>Forskning att räkna med - tre kvantitativa studier om den lokala demokratins förutsättningar.</i>	60:-
98:16	Katarina Orrbeck <i>Finansiella rapporter och ekonomiska krav - politikernas perspektiv.</i>	60:-
98:15	Björn Brorström och Rolf Solli <i>Ekonomistyrning har betydelse.</i>	60:-
98:14	Björn Rombach <i>Nöjdhetsmätningar - en kritisk granskning av attitydundersökningar i sjukvården.</i>	60:-
98:13	Björn Brorström, Henry Bäck, Sven Siverbo och Annika Svensson <i>Ingen nämnd - Stenungsunds modell för vitalisering av kommunalpolitiken.</i>	60:-

98:12 Henry Bäck och Folke Johansson	
<i>Politisk decentralisering i skandinaviska storstäder.</i>	60:-
98:11 Sven Siverbo	
<i>Kapacitet att handla? Om politisk styrning och omprövning av verksamhet på lokal nivå.</i>	60:-
97:10 David Karlsson	
<i>Kommunerna och rättvisan.</i>	60:-
97:9 Patrik Johansson och Jonas Persson (red)	
<i>KommunAktuellt nummer 5 1997 – sju betraktelser.</i>	60:-
97:8 Björn Brorström och Bo Hallin	
<i>Varför är kommuner framgångsrika? En studie av framgångens kännetecken och orsaker.</i>	60:-
97:7 Östen Ohlsson och Björn Rombach	
<i>Res pyramiderna.</i>	60:-
97:6 Hasse Ekstedt och Stellan Malmer	
<i>Ränta är priset för att vänta - En analys av den kommunala kalkylräntan.</i>	60:-
97:5 Björn Brorström, Rolf Solli och Östen Ohlsson	
<i>Minihandbok i utvärdering.</i>	60:-
96:4 Anna Cregård och Patrik Johansson	
<i>89 % män – Vem skriver kurslitteraturen?</i>	60:-
96:3 Rolf Solli	
<i>Kommunalekonomen i imperfektum, presens, futurum eller i cyberspace.</i>	60:-
96:2 Henry Bäck och Maritta Soinen	
<i>Invandrarna, demokratin och samhället.</i>	60:-
96:1 Björn Brorström och Björn Rombach	
<i>Kommunal förändringsobenägenhet.</i>	60:-

