
Lunds Universitet
Sociologiska institutionen
Avdelningen för medie- och kommunikationsvetenskap
Kandidatuppsats 10 poäng
Vårterminen 2003

Ready or not...

En studie av informations- och kommunikationsberedskapen vid länsstyrelsen i Skåne och vid tre skånska kommuner

Författare:
Cecilia Rundqvist

Handledare:
Lars Palm

Abstract – C-uppsats MKV / 2003

Författare: Cecilia Rundqvist

Titel: "Ready or not... En studie av informations- och kommunikationsberedskapen vid länsstyrelsen i Skåne och vid tre skånska kommuner"

Handledare: Lars Palm

Ämne: Medie- och kommunikationsvetenskap

År: Vårterminen 2003

Antal sidor: 58

Universitet och institution: Lunds universitet, Sociologiska institutionen

Problemområde: Då och då inträffar kriser i vårt samhälle som kan komma att spela stor roll för hur vi lever våra dagliga liv. I Sverige ligger ansvaret för informationsspridning och kommunikation i krissituationer på länsstyrelserna och kommunerna. Ett steg på vägen för dem att lyckas med sin uppgift är att både länsstyrelserna och kommunerna utarbetat en informations- och kommunikationsberedskap i förberedande och förebyggande syfte.

Syfte och frågeställningar: Syftet med uppsatsen är att undersöka och analysera den informations- och kommunikationsberedskap som länsstyrelsen i Skåne län och tre utvalda kommuner i Skåne byggt upp inför eventuella kriser och katastrofer. Undersökningen kommer att i första hand behandla kriser orsakade av kärnkraftolyckor och olyckor med giftiga utsläpp som följd.

1. Hur har länsstyrelsen och kommunerna planerat att informera och kommunicera med allmänheten, massmedia, internt och med andra myndigheter vid en krissituation?
- Vilken roll har Internet i denna information och kommunikation?
2. Hur arbetar länsstyrelsen och de utvalda kommunerna för att behålla eller öka de ovan nämnda gruppernas förtroende för organisationerna?
3. Hur ser ansvars- och uppgiftsfördelningen mellan länsstyrelsen och kommunerna ut vad gäller information och kommunikation?
4. Hur skapar, införskaffar och använder sig länsstyrelsen och kommunerna av egna och andras kunskaper vad gäller kriskommunikation?

Slutsatser:

Både länsstyrelsen och kommunerna har arbetat med sin informations- och kommunikationsberedskap. De har klara bestämmelser för vilka kanaler som skall användas i relationen med medborgarna, massmedia, internt och med andra myndigheter. Skulle de traditionella kanalerna inte fungera av någon anledning har alternativa kanaler diskuterats. Relationen till massmedia präglas från kommunerna och länsstyrelsens sida av en önskan om samarbete och samverkan i krisens akuta fas. Massmedia, och främst lokalradion Radio P4 ses därmed som en mycket värdefull kanal för informationsspridningen.

En annan kanal kommunerna och länsstyrelsen planerar att använda allt mer är Internet. Samtliga kommuner har en förberedd webbsida som planeras att läggas in i en krissituation med exempelvis information om händelseförloppet. På länsstyrelsen finns dels en liknande förberedd sida och dels en stående sida med förberedande och förebyggande information. Detta ses som mycket positivt.

Ansvars- och uppgiftsfördelningen mellan kommunerna och länsstyrelsen är mycket klar och tydlig och bygger på det, av riksdagen, nyligen införda krishanteringssystemet. Ansvaret för insatserna ligger i första hand på kommunen och dess nämnder och förvaltningar medan länsstyrelsen har en stödfunktion. Länsstyrelsen övertar ansvaret då det är en kris som hotar större delar av länet eller då det är frågan om en kärnkraftolycka.

Kunskap om informations- och kommunikationsberedskap inhämtas genom övningar och utbildningar. I Kävlinge ligger övningarnas fokus på beteende och psykologi medan de övriga kommunerna och länsstyrelsen har mer traditionella övningar.

Förord

Jag vill rikta ett stort och varmt tack till Jörgen Britzén och Johanna Davidsson vid Länsstyrelsen Skåne län, till Mats Svedberg vid Kävlinge kommun, till Bo-Eric Andersson vid Lunds kommun och till Filippa Österlind vid Helsingborgs Stad. Tack för att ni tog er tid att förse mig med intressant och givande material för min undersökning.

Tack till Lars Palm som i egenskap av min handledare gett mig råd och tips och fått mig att se nya infallsvinklar inom ämnesområdet.

Slutligen vill jag också tacka min familj och mina vänner för det stöd och den uppmuntran ni bistått mig med, såväl i nerförsbacke som i uppförsbacke under uppsatsarbetets gång. Särskilt tack till Mattias Ask, för ditt fantastiska tålamod, och till Catrine Sangberg, en aldrig sinande källa av uppiggning.

Tack!

INNEHÅLLSFÖRTECKNING

1 INLEDNING	5
1.1 PROBLEMMOMRÅDE.....	5
1.2 SYFTE OCH FRÅGESTÄLLNINGAR	6
1.3 DISPOSITION	6
2 BAKGRUND MED TIDIGARE FORSKNING	7
2.1 LAGSTADGAT ANSVAR FÖR BEREDSKAP	7
2.2 TIDIGARE FORSKNING.....	7
2.2.1 Myndigheters förberedande för krissituationer	8
2.2.2 Miljöhot och medborgaroro vid byggandet genom Hallandsåsen	8
2.2.3 Ammoniakolyckan i Kävlinge	9
2.2.4 Gasolyckan i Borlänge.....	9
2.2.5 Orkan över Skåne.....	10
3 TEORETISKA UTGÅNGSPUNKTER	11
3.1 PLANERING OCH FÖRBEREDANDE ARBETE I ORGANISATIONER	11
3.1.1 Planering i organisationer.....	11
3.1.2 Grunden för planering	11
3.1.3 Strategisk planering.....	12
3.2 ORGANISATIONER VID KRISSTUATIONER.....	12
3.3 FÖRTROENDE OCH TILLIT – VAD ÄR DET?.....	13
3.4 OM KRISEN, DESS DEFINITIONER OCH INDELNINGAR	14
3.4.1 Definitioner av kris och kriskommunikation.....	14
3.4.2 Olika typer av kriser	15
3.4.3 Krisens olika faser	16
3.4.4 Krisers bemötande och hantering.....	16
3.5 SAMHÄLLSKOMMUNIKATION	18
3.5.1 Myndigheter, massmedia och medborgare	18
3.6 ATT KOMMUNICERA MED OLIKA AKTÖRER UNDER KRISEN	18
3.6.1 Medborgarna	18
3.6.2 Massmedier.....	19
3.6.3 Myndigheter och organisationer.....	21
3.6.4 Internet som kanal för krisinformation	21
3.6.5 Kriterier för en effektiv kriskommunikation.....	23
3.7 KONFLIKTER, PROBLEM OCH PARADOXER I EN KRISSTUATION	23
3.7.1 Problem i kommunikationen mellan organisationer och media	23
3.7.2 Kriskommunikationens paradoxer	24
3.8 SAMMANFATTNING	25
4 METOD OCH MATERIAL	26
4.1 METODVALET KVALITATIV METOD	26
4.1.1 Fallstudier och informantintervjuer.....	26
4.2 VÄGEN TILL DET EMPIRISKA MATERIALET	27
4.2.1 Avgränsningar	27
4.2.2 Urval.....	27
4.2.3 Intervjumanualerna blir till	29
4.2.4 Genomförande av intervjuer.....	29
4.2.5 Bandspelare och utskrift	30
4.2.6 Bearbetning av material	30
4.3 UNDERSÖKNINGENS KVALITET.....	31
4.3.1 Reliabilitet.....	31
4.3.2 Validitet.....	32
5 RESULTATREDOVISNING OCH ANALYS	33

5.1 RELATIONEN MELLAN LÄNSSTYRELSEN OCH KOMMUNERNA	33
5.1.1 Ansvar- och uppgiftsfördelning.....	33
5.1.2 Informationsplanernas vara eller icke vara.....	35
5.1.3 Beredskapsorganisationen rycker in.....	36
5.2 KUNSKAPINHÄMTNING OCH ÖVNINGAR.....	37
5.3 MÅLGRUPPER OCH MÅLGRUPPSANPASSNING.....	39
5.3.1 Målgruppsanpassning.....	39
5.4 OM INFORMATIONSSPRIDNING OCH INFORMATION TILL MÅLGRUPPERNA.....	41
5.4.1 Relationen med allmänheten.....	41
5.4.2 Att göra informationen tillräckligt skrämmande.....	43
5.4.3 Relationen med massmedia.....	44
5.4.3 Valet av massmedia	44
5.4.4 Kanaler till massmedia	45
5.4.3 Internkommunikation och relationen med andra myndigheter	46
5.5 NYA MÖJLIGHETER MED INTERNET	47
5.5.1 Tvåvägskommunikation på Internet.....	48
5.6 FÖRTROENDET FÖR LÄNSSTYRELSEN OCH KOMMUNERNA.....	49
6 SLUTSATSER OCH FORTSATT FORSKNING	51
6.1 SLUTSATSER.....	51
6.1.2 Sammantagen uppfattning av beredskapen.....	56
6.2 FORTSATT FORSKNING.....	56
REFERENSLISTA.....	58
BILAGOR	
Intervjumanual 1	
Intervjumanual 2	

1 Inledning

1.1 Problemområde

Då och då drabbas vi i Sverige av fredstida kriser, exempelvis olyckor med konsekvenser för miljön. Dessa kriser kan komma att spela stor roll för hur vi lever våra dagliga liv. I Sverige ligger ansvaret för informationsspridning och kommunikation i krissituationer på länsstyrelserna och kommunerna i landet.

Inom forskningsområdet för kriskommunikation betonar praktiker och teoretiker vikten av att den organisation som drabbas av en krissituation direkt tar informationsinitiativet. Detta görs bland annat genom att komma med den första beskrivningen av vad som inträffat. Ett steg på vägen för dessa organisationer att lyckas med sin uppgift är att i förberedande och förebyggande syfte utarbeta en beredskap för hur informationen och kommunikationen skall skötas i en krissituation.

I denna uppsats är det just informations- och kommunikationsberedskapen inför att något inträffar som är det centrala. Denna beredskap byggs upp i den fas av en krissituation som kallas för den förberedande/förebyggande fasen. Undersökningen i uppsatsen kommer att behandla hur informations- och kommunikationsberedskapen byggts upp och hur den fortfarande byggs upp vid länsstyrelsen Skåne län samt vid de skånska kommunerna Kävlinge, Lund och Helsingborg. Fokus kommer att ligga på organisationernas information och kommunikation med medborgarna, massmedia och myndigheter. Undersökningen kommer även behandla de förändringar som de inblandade organisationerna måste anpassa sig till i en krissituation, förändringar gällande information, kommunikation, funktioner, samspel och organisationernas kunskapsinhämtning vad gäller kriskommunikation.

Ämnesområdet är intressant att undersöka på grund av att en skarp krissituation berör alla olika grupper i samhället. Dessa grupper har olika behov av information som alla måste tillfredsställas på bästa möjliga sätt. En av dessa grupper är massmedia, vilken för organisationernas del är mycket viktig att ha ett bra och fungerande förhållande med. För att uppfylla alla olika gruppers behov krävs att organisationerna har en väl uppbyggd beredskap för hur information och kommunikation skall skötas i krissituationer. Risk-, katastrof- och kriskommunikation ses som ett relativt nytt kunskapsområde som uppmärksammats först på senare år (Larsson, 1997). Stora delar av den tidigare forskning som bedrivits inom området har fokuserat på den akuta fasen i verkliga krissituationer eller setts ur ett mottagarperspektiv. Det är därför av vikt att likaså studera hur organisationer arbetar med kriskommunikation under den förebyggande och förberedande fasen och även under återhämtningsfasen.

Mitt eget intresse för kriskommunikation vaknade efter en 5 poängs kurs i praktisk information. Jag har sedan under hela min utbildning haft ämnet i åtanke inför skrivandet av c-uppsatsen. Anledningen till att jag fastnat för ämnet tror jag är dess stora inverkan på människor i en krissituation och därmed mitt intresse av att analysera vad som gått fel och vad som har kunnat göras annorlunda i verkliga krissituationer. Verkliga exempel har visat på företags och myndigheters olika strategier för att kommunicera i en krissituation, både framgångsrika och bedrövliga. Exempelen har också visat på vilken skev uppfattning företag och myndigheter har av sin publik. Jag anser att kriskommunikation i det yttersta kan handla om liv och död

och forskningsområdet bör därför ägnas stor uppmärksamhet. Min avsikt med undersökningen i denna uppsats är att ge ny kunskap om hur länsstyrelsen och kommuner, vilka har ett lagstadgat informationsansvar, planerar att hantera information och kommunikation i en krissituation.

1.2 Syfte och frågeställningar

Syftet med uppsatsen är att undersöka och analysera den informations- och kommunikationsberedskap som länsstyrelsen i Skåne län och tre utvalda kommuner i Skåne byggt upp inför eventuella kriser och katastrofer. Undersökningen kommer att i första hand behandla kriser orsakade av kärnkraftolyckor och olyckor med giftiga utsläpp som följd.

Syftet ska uppfyllas med hjälp av följande frågeställningar:

1. *Hur har länsstyrelsen och kommunerna planerat att informera och kommunicera med allmänheten, massmedia, internt och med andra myndigheter vid en krissituation?*
 - Vilken roll har Internet i denna information och kommunikation?
2. *Hur arbetar länsstyrelsen och de utvalda kommunerna för att behålla eller öka de ovan nämnda gruppernas förtroende för organisationerna?*
3. *Hur ser ansvars- och uppgiftsfördelningen mellan länsstyrelsen och kommunerna ut vad gäller information och kommunikation?*
4. *Hur skapar, införskaffar och använder sig länsstyrelsen och kommunerna av egna och andras kunskaper vad gäller kriskommunikation?*

1.3 Disposition

Uppsatsen är upplagd enligt följande:

I **kapitel ett**, inledningen, ges en beskrivning av problemområdet tillsammans med uppsatsens syfte och frågeställningar.

I **kapitel två** presenteras en kort bakgrund för regelverket bakom länsstyrelsernas och kommunernas beredskap för information och kommunikation. Här redogörs också för delar av den tidigare forskning som bedrivits inom forskningsområdet.

Det **tredje kapitlet** behandlar de teoretiska utgångspunkterna som är av relevans för uppsatsens problemområde.

I det **fjärde kapitlet** presenteras undersökningens material och den metod som använts och diskuteras utifrån teoretiska och praktiska utgångspunkter. Här följer även en diskussion om undersökningens kvalitet.

Vidare redovisas i det **femte kapitlet** resultatet av den empiriska undersökningen. Här analyseras även det empiriska resultatet utifrån de teoretiska utgångspunkter som presenterats i tidigare kapitel.

I **kapitel sex** dras och diskuteras slutsatserna av resultatet och analysen. Här ges också förslag till vidare forskning inom området.

2 Bakgrund med tidigare forskning

I följande kapitel ges en kort beskrivning av det regelverk och ansvar som omger beredskapen hos svenska länsstyrelser och kommuner vad gäller information och kommunikation i en krissituation. Kapitlet kommer även att ge exempel på tidigare forskning som bedrivits inom ämnesområdet.

2.1 Lagstadgat ansvar för beredskap

I Sverige finns ett antal lagar vilka reglerar myndigheternas skyldighet att tillhandahålla och förmedla information till medborgarna oavsett om det råder en krissituation eller inte. Till dessa läggs även ett antal lagar och förordningar som behandlar myndigheternas skyldigheter när det gäller krishantering. Vad gäller myndigheternas informationsberedskap har kommuner och landsting stor frihet att själva bedöma hur denna skall se ut och organiseras.

I juli 2002 infördes ett nytt krishanteringssystem i Sverige. Då tillsattes Krisberedskapsmyndigheten som samordnande myndighet för samhällets beredskap inför allvarliga kriser (www.krisberedskapsmyndigheten.se). Det nya krishanteringssystemet innebär att alla länsstyrelser tilldelats ett regionalt områdesansvar, vilket omfattar ansvar för att stora kriser och svåra påfrestningar hanteras på ett bra sätt. Krishanteringssystemet fördelar dock ansvaret så att kommunerna är geografiskt områdesansvariga medan länsstyrelserna har till uppgift att stödja och hjälpa de kommuner som drabbats. Länsstyrelsen i det drabbade länet är också ansvariga för att samordna statliga resurser till kommunens förfogande. I länsstyrelsen och kommunernas ansvar ingår även att genomföra risk- och sårbarhetsanalyser i syfte att försöka bygga bort och/eller förbereda för hantering av svåra påfrestningar på samhället (www.m.lst.se). Vid en krissituation har länsstyrelserna mandat att uppdra åt exempelvis räddningstjänsten, polisen, kustbevakningen och SOS Alarm att genomföra insatser som länsstyrelsen anser kan komma att bli aktuella i en krissituation.

Förutom det ovan nämnda krishanteringssystemet har fyra av de svenska länsstyrelserna (Skåne, Halland, Kalmar och Uppsala län), ytterligare ansvarsområden för beredskap, nämligen beredskap inför kärnkraftolyckor.

I TV- och radiolagen, vilken omfattar svenska staten, SVT, SR, UR och TV4, är programföretagen skyldiga att på begäran från statlig myndighet sända meddelanden till allmänheten (Dahlström & Flodin, 1998). Hur långt denna skyldighet sträcker sig varierar dock något mellan de olika programföretagen. Genom ett särskilt avtal mellan Statens räddningsverk och public servicemedierna, SVT och SR regleras formerna för sändande av så kallat VMA, Viktigt Meddelande till Allmänheten (Nord, 1998).

2.2 Tidigare forskning

Den tidigare forskningen som bedrivits inom området har i första hand fokuserat på vad som kan kallas krisens akutfas. Det vill säga då krisen är ett faktum, de åtgärder som då vidtagits och hur människan har uppfattat detta och reagerat. Man har då

koncentrerat sig på aktörernas beteende i verkliga krissituationer. Hur den verkliga krisen hanterats har ofta framställts ur ett medborgarperspektiv, det vill säga hur de som drabbats eller allmänheten i stort har uppfattat kommunikationen runt händelsen. De resultat som framkommit i den tidigare forskningen av krisens akuta fas har gett värdefull information om myndighetens egen organisation. Det har visat vad som behöver fokuseras på i beredskapen för information och kommunikation i en krissituation.

Då koncentrationen legat på planerings- eller förberedande stadier har denna forskning till stor del kretsat runt myndigheter och dess organisationer.

2.2.1 Myndigheters förberedande för krissituationer

I en undersökning av Dahlström och Flodin för Styrelsen för Psykologiskt Försvar beskrivs och analyseras lokala myndigheters informationsberedskap inför kriser och katastrofer. Man utgår från frågeställningen om hur väl beredskapen är anpassad till förändringar i omvärlden och i vilken utsträckning myndigheterna i sin planering har beaktat de erfarenheter och insikter som forskningen inom kriskommunikation har redovisat. Studien visade att myndigheterna förstod vikten av information till allmänheten. Däremot hade kommunerna inte utformat några detaljerade krisplaner, inte specialutbildat personalen inför krissituationer och inte heller utfört verklighetstroga övningar. Undersökningen kommer dock fram till att myndigheterna har ett gott samarbete med, och god kännedom om de lokala tidningarna och de lokala radiokanalerna. Däremot har de mindre kännedom om internationell och kommersiell massmedia. Vid en kris kan myndigheterna i och med detta få svårt att nå ut med information så fort som massmedierna fordrar vilket ökar risken för dubbla budskap.

Dahlström och Flodin avslutar med att ge myndigheterna rekommendationen att höja informationsberedskapen. Denna bygger på utförliga informationsplaner, omvärldsanalyser och utökat utnyttjande av ny teknik. (Dahlström & Flodin, 1998)

2.2.2 Miljöhot och medborgaroro vid byggandet genom Hallandsåsen

Som tidigare nämnts är det vanligt inom krisforskningen att fokus ligger på hur medborgare upplevt en krissituation. I en rapport av Sandberg och Thelander (1998) undersöks hur medborgare i Bjärebo har upplevt krisen vid Hallandsåsen under hösten 1997. De frågeställningar man utgick från handlade om hur Bjäreborna reagerat på händelsen, sett på de olika aktörerna, tolkat den information som mottagits och hur detta påverkade förtroendet för samhällsinstitutioner vid en kris. Undersökningen visade att de som drabbats var mycket kritiska till de centrala aktörerna vad gällde deras informationsinsats och informationsinnehåll. De tyckte främst att informationen från Båstad kommun var otillräcklig och att kommunen inte lyssnade på invånarna. Förtroendet var lågt för kommunen både innan olyckan och efter att den inträffat. Det låga förtroendet innan olyckan berodde mycket på att Bjäreborna ansåg att kommunen inte lyssnat till invånarna då det gällde byggandet av tunneln över huvudtaget. Resultatet visade dock att förtroendet ökade för kommunen inom de grupper som inte var direkt drabbade, detta eftersom kommunen tog avstånd från Skanska och Banverket efter olyckan. De som inte drabbats kom

alltså att sympatisera med Båstad kommun och ansåg att de fått tillräckligt med information för att täcka sitt informationsbehov. Ett mycket stort förtroende för massmedierna utvecklades, de ansågs vara de enda man kunde lita på.

Sandberg och Thelander kunde urskilja fyra olika typer bland invånarna i kommunen, det var den positive, den negative, den ambivalente och den indifferent. Den positive var noga med att inte framstå som bakåtsträvare utan välkomnade projekt som det här bygget. Den negative var kritisk av olika skäl. Den ambivalente såg både för- och nackdelar med projektet och kunde inte bestämma sig för vilken sida han skulle välja medan den indifferent inte överhuvudtaget reflekterade över projektet. Dessa olika typer präglade sedan åsikterna av hur man tyckte om bygget genom Hallandsåsen. En undersökning av den här typen ger dem som arbetar med att bygga upp en organisations informationsberedskap en bild av hur allmänheten reagerar och uppfattar de inblandade organisationerna och den information de ger.

2.2.3 Ammoniakolyckan i Kävlinge

Jarlbros, Sandbergs och Palm utförde 1997 en undersökning om myndigheters, massmedias och medborgarnas roll vid ammoniakolyckan i Kävlinge under våren 1996. Då undersöktes både innehållet i informationen och hur kommunikationen fungerat mellan de olika parterna. De slutsatser som kunde dras var att kommunikationen runt olyckan var genomtänkt och samordnad. De uppsatta kommunikationsmålen uppnåddes med god marginal. Jarlbros, Sandbergs och Palm tar fram ett antal faktorer kallade framgångsfaktorer som ligger bakom att kommunikationen blev så lyckad. Dessa var att kommunen, i och med att kärnkraftverket Barsebäck ligger i kommunen, ofta tränat för att klara av kommunikationen vid en kärnkraftolycka. De tränade då tillsammans med länsstyrelsen, polisen, räddningstjänsten och massmedia. Det skall heller inte uteslutas att även invånarna var mer förberedda än vad invånare i andra kommuner hade varit. Man lyckades också hålla kommunens invånare mycket krismedvetna under hela krisen. Invånarna följde de instruktioner som gavs och tog dessa på allvar. Dessutom var den information som gavs ut mycket entydig. Detta berodde på att endast ett litet antal hade uttalat sig om det som hänt och innan information gick ut hade den samordnats med alla parter. Dessa framgångsfaktorer bygger mer eller mindre på att Kävlinge kommun var väl förberedd på en krissituation och hade planerat hur arbetet skulle gå till.

2.2.4 Gasolyckan i Borlänge

En liknande undersökning är Lars Nords (1998) undersökning av hur den samhälleliga kommunikationen fungerat i samband med gasolyckan på Borlänge bangård våren 1998. Han utgår från de tre aktörerna myndigheter, massmedia och medborgarna. Undersökningen visade att den interna kommunikationen hos de inblandade myndigheterna fungerade bra men att informationsspridningen till exempelvis massmedia och medborgarna fungerade mindre bra. Organiseringen av kommunikationen gjordes på ett till viss del nytt sätt som alla inte var bekanta med, vilket försvårade för kommunikationen. De lokala massmedierna hade mycket svårt att få tillgång till information om olyckan vilket ledde till egna spekulationer. Dessa

präglades av att känslorna tog överhand. I undersökningen togs också VMA-signalens roll upp. Det visade sig att 40% av de som deltog i undersökningen inte hade nåtts av VMA-signalen där de uppmanades att stanna inomhus om de befann sig i närheten av olycksplatsen. Av detta drar Nord slutsatsen att med en bättre krisplanering där både myndigheter, massmedia och medborgare ingått hade flera av de kommunikationsproblem som uppstod kunnat undvikas.

2.2.5 Orkan över Skåne

I december 1999 drabbades Skåne av kraftiga orkanvindar som slog ut el och telefonledningar. Winstrand (2000) har utfört en undersökning av myndigheter och företags informationsarbete under denna händelse. Undersökningen fokuserar på de problem som uppstod och på de erfarenheter de inblandade aktörerna kunnat dra av händelsen. Ett av de problem som uppmärksammades gällde SOS Alarm. Dagarna efter orkanen ringde allmänheten in till SOS Alarm även om de inte befann sig i en akut situation. Larmcentralen fick bland annat ta emot samtal om huruvida privatpersoners försäkringar skulle täcka eventuella skador på egendomen. Detta medförde att SOS Alarm fick en betydligt ökad väntetid till sina telefoner. Utifrån detta kan SOS Alarm dra erfarenheten att de är i behov av att kommunerna håller sina upplysningscentraler öppna och att allmänheten hänvisas till dessa. En annan erfarenhet man tillskansade sig var att antalet samtal knappt minskade under de, efter orkanen, följande dagarna.

Sydkraft hade förberett sig för orkanen efter att ha följt väderprognoserna. De hade bemannat informationscentralen och förberett linjer till en telefonsvarare med information som ständigt uppdaterades. Sydkraft hade ändå problem att hantera alla de samtal som inkom och inte förrän man kontaktat Radio Malmöhus och därigenom fått ut information om elläget avtog trycket av samtal. Erfarenheterna visar här att de lokala radiostationerna spelar en mycket stor roll för informationsspridningen i en krissituation.

Sveriges Radio P4 upplevde dock att de inte utnyttjades för informationsspridning i den mån de hade kunnat gjorts. De upplevde vid många tillfällen istället att de var tvungna att leta upp information hos myndigheter och företag. Det fanns dessutom skillnader i den information som sändes av Radio Malmöhus jämfört med den som sändes av Radio Kristianstad.

Vad gäller tv-kanalernas roll verkar den största erfarenheten vara att man på Sydnytt satt med inaktuella telefonlistor. Detta gjorde att reportrarna kopplades hit och dit inom myndigheter och företag och fastnade i samma telefonköer som allmänheten.

Från Länsstyrelsen och kommunernas sida uppstod under orkanen kontaktproblem mellan de olika aktörerna. Det var svårigheter att få uppgifter från företag och andra organisationer, till stor del på grund av samma orsak som de lokala tv-kanalerna haft problem med att få information - inaktuella telefonlistor. Även kontakten och kommunikationen mellan länsstyrelsen och kommunerna brast i att fel telefonnummer förekom och också gavs ut till allmänheten via radio.

Överlag uppstod en stor informationsbrist hos de inblandade aktörerna. Ett annat problem var hur kommunerna skulle göra för att snabbare få igång sin krisinformation.

3 Teoretiska utgångspunkter

I följande kapitel kommer de olika teoretiska utgångspunkter att presenteras vilka är relevanta för denna uppsats. Detta avsnitt syftar till att ge en djupare och mer avgränsad inblick i det aktuella ämnesområdet för den empiriska delen av uppsatsen. De fyra ämnesområden som kommer att belysas är planering och kriskommunikation i organisationer, definitioner av kriskommunikation och andra för uppsatsen viktiga begrepp, olika teorier runt kriser och kriskommunikation samt paradoxer och problem som kan uppstå i en krissituation.

3.1 Planering och förberedande arbete i organisationer

En organisation definieras av att den består av individer med skilda men jämkade intressen och värderingar och olika relations- och kommunikationsmönster. Dessa hålls samman i en struktur med specifika mål och uppgifter, men som också utgör en social samfällighet med en specifik kultur (Larsson, 1997). Bruzelius och Skärvad (1995) väljer att fokusera på arbetsuppgifter i sin beskrivning av en organisation. De menar att en organisation består av ett antal individer som på ett samordnat sätt utför olika arbetsuppgifter för att uppnå vissa mål. Individernas arbetsuppgifter präglas sedan av arbetsfördelning, specialisering, samordning, styrning och ledarskap.

3.1.1 Planering i organisationer

Planering är en grundläggande faktor för alla organisationer, det krävs på alla olika nivåer inom organisationen. Både inom varje nivå och mellan dem. Ordet planering ges ofta olika innebörd, den mest använda betydelsen är att planering är genomarbetade beslut och direktiv om tänkta åtgärder utvecklade i mer eller mindre omfattande dokument. Ibland sägs planerande vara allt agerande i en organisation med framtida konsekvenser (Larsson, 1997). Mintzberg (1995) menar att planering inte bara är att söka styra framtiden utan i första hand att sammanfoga en organisations alla aktioner.

För myndigheter med ansvar i en krissituation gäller det att skapa en organisation som har möjlighet att expandera i en krissituation. Organisationen måste då vara i stånd att ta emot, behandla och förmedla informationsflöden som är betydligt kraftigare än det informationsflöde som råder under normala förhållanden (Flodin, 1993B).

3.1.2 Grunden för planering

Planering skall utgå från de mål som satts upp för åtgärden och från en analys av aktiviteten. Målen måste vara anpassade till organisationens övergripande mål, informationspolitik och informationspolicy. Vad gäller analysen måste den se till både externa och interna faktorer. Vid analysen läggs särskilt stor vikt vid interna faktorer som synliga och osynliga signaler från personalen och de närmaste yttre intressenterna (Larsson, 1997). De externa faktorer som bör analyseras gäller

organisationens relationer med olika yttre grupperingar. Analysen fokuserar på att utreda vilka problem som kan uppstå och hur man löser dem. Vidare bör även marknaden och aktionsfältet för organisationens produkter, tjänster och idéer analyseras (Larsson, 1997).

För varje typ av verksamhet inom en organisation, är det av vikt att vara mottaglig för förändringar hos målgruppen. Detta innebär indirekt att de olika verksamheterna behöver vara i kontakt med samhällsutvecklingen (Klerk, 1996). Genom omvärldsanalys uppmärksammas faktorer som har betydelse för en organisations planering. Med omvärldsanalys strävar organisationen efter att skapa sig en föreställning om hur världen ser ut och hur den kommer att se ut utifrån ett visst perspektiv. Exempelvis vid oförutsedda och oväntade situationer. Efter avslutad analys bör alla anställda inom organisationen delges resultaten. På så sätt får hela organisationen möjlighet att lära av erfarenheterna (Larsson, 1997). Enligt Flodin (1999) inträffar förändringar snabbt och det är därför väsentligt att omvärldsanalysen är systematisk och kontinuerlig. Om ett nytt fenomen i organisationens omvärld upptäcks tidigt kan den eventuellt negativa utvecklingen av situationen förhindras, eller i alla fall förmildras.

3.1.3 Strategisk planering

Planering som gäller hantering av kommunikation i en krissituation är exempel på strategisk planering, då den handlar om planering ur ett långsiktigt perspektiv. Planering av den här typen har till uppgift att förse beslutsfattare med underlag för beslutsfattande. Inom ramen för planering ligger också möjligheten till kontroll. Med strategisk planering är organisationens mål att ha möjlighet att kontrollera konsekvenserna av egna handlingar i framtiden (Bakka, 1993). Planeringen antas genomsyra hela organisationen och dess olika nivåer. Då det gäller planering för kommunikation i kriser anser modern krisforskning att det är bättre att planerna inriktas på att snabbt kunna anpassa systemen i organisationen utifrån nya situationer som uppstår (Bakka, 1993).

3.2 Organisationer vid krissituationer

Dynes vid DRC (Disaster Research Center vid University of Delaware) har utarbetat en modell för hur organisationer reagerar vid krissituationer. Modellen utgår från två dimensioner. Dessa är organisationsstruktur, det vill säga vilken struktur organisationen antar i en krissituation, och från de uppgifter organisationen får i ett sådant läge. Organisationsstruktur delas in i värdena gammal och ny, gammal i bemärkelsen av att organisationsstrukturen ser ut som den alltid gjort och ny i bemärkelsen av en ny och annorlunda organisationsstruktur. Uppgifter delas in i om dessa är normala alternativt onormala för organisationen.

		Uppgifter	
		Normala	Onormala
Organisationsstruktur	Gammal	Typ 1	Typ 3
	Ny	Typ 2	Typ 4

Figur 3.1: Dynes typologi (Webb, 1999)

Typ 1: är en organisation med en etablerad och invand struktur för agerande i krissituationer. En organisation av den här typen är van att agera vid nödtillfällen. Exempel på sådana organisationer är polis- och brandstationer.

Typ 2: är organisationer som i händelse av en kris eller katastrof växer för att kunna agera på ett tillfredsställande vis. De har klara uppgifter för vilken funktion de har men förändras från en liten organisation till en större. Exempel på organisation av typ 2 är Röda Korset som i normal verksamhet har en relativt liten arbetsstyrka men som ökar vid en krissituation.

Typ 3: detta är organisationer som inte vanligtvis ingår i arbetet vid en krissituation men kan komma att anlitas för särskilda uppgifter. De har vid en krissituation kvar sin normala struktur men antar andra uppgifter än vad de vanligtvis hanterar. Ett exempel på denna typ av organisation kan vara ett byggföretag som anlitas för att röja på en olycksplats.

Typ 4: denna typ av organisationer kan kallas för krisorganisationer, de får vid en krissituation ny struktur och arbetar med uppgifter de inte vanligtvis gör. Dessa organisationer finns oftast inte i en normal situation utan uppstår vid och på grund av en krissituation. Exempel på organisationer av typ 4 är spontant formade sök- eller räddningsgrupper. (Webb, 1999)

3.3 Förtroende och tillit – vad är det?

Här nedan presenteras ett perspektiv på förtroende, så kallat samhällsförtroende. Förtroende betraktas här som en attityd vilken människor har till olika institutioner i samhället (Wadbring, Weibull & Sjögren, 2000). Förtroendet som attityd kan delas upp i tre komponenter. Den kognitiva komponenten innebär att individen får något i utbyte av den/det individen hyser förtroende för. Den emotiva komponenten handlar om den känslomässiga kvalitet som förtroendet innebär. Kvalitén utgörs då främst av trygghet, förtröstan, förhoppningar, identitet och solidaritet. Den tredje och sista komponenten är handlingsorienterad och har i en krissituation en mycket stor betydelse. Denna komponent innebär att individen har en benägenhet att handla och agera med grund i det förtroende han eller hon hyser för en person eller en organisation och dess information (Wadbring, Weibull & Sjögren, 2000). Det förtroende en individ hyser kan se olika ut beroende på närheten till, eller berördheten av den företeelse, institution eller annat som förtroendebedömningen avser. På grund av att individers handlande kan vara beroende av förtroende är det av stor vikt för organisationer att arbeta aktivt med att vårda, bygga upp och förbättra

allmänhetens förtroende för organisationen. Även effektiviteten i kommunikationen kan komma att påverka individens förtroende för en samhällsorganisation (Nordlund, 1994). Den grundläggande inställningen till en myndighets eller annan samhällsorganisations trovärdighet påverkar också huruvida budskapet kommer att tolkas på det sätt som avsändaren avsett (Flodin, 1993A). Då individen har en bristande tillit till en organisation tenderar han eller hon att bli mindre observant på själva budskapet. Olika förutsättningar för att en individ skall känna tillit till avsändaren av ett budskap är att avsändaren i fråga upplevs som kompetent, objektiv, rättvis och konsistent i sin informationsförmedling (Warg, 2000).

En möjlighet för organisationer att arbeta med förtroende är genom public relations. Public relations fokuserar på en organisations relation till publiken och till allmänheten. En del i arbetet med denna relation är publiken och allmänhetens tillit och förtroende för organisationen. Vad är det då organisationerna bör förbereda sig på och planera för?

3.4 Om krisen, dess definitioner och indelningar

Här följer definitioner av krisrelaterade ord, ett avsnitt om hur och varför man kommunicerar om kriser, samt identifiering av olika typer av kriser. Detta för att ge en bättre inblick i vad en kris verkligen innebär, sett ur ett kommunikationsperspektiv.

3.4.1 Definitioner av kris och kriskommunikation

Inom forskningsområdet för kriskommunikation finns ett antal begrepp som kan användas för att beskriva företeelser inom problemområdet. Problemet är att dessa begrepp definieras olika och ges olika innebörd trots att de kan tyckas beskriva samma företeelse. Exempel på detta är begrepp som risk, kris, kriskommunikation och riskkommunikation. Nedan kommer definitioner av kris och kriskommunikation att presenteras samt ett förslag till hur de olika begreppen förhåller sig till varandra.

I en regerings proposition (1996/97:11) definieras kris som en svår påfrestning för samhället, något som uppstår hastigt, mer eller mindre oväntat och utan förvarning. Den hotar grundläggande värden, kräver snabba beslut och nödvändiggör koordinerad och koncentrerad insats av flera instanser. Det finns inledningsvis begränsad information om vad som hänt och påfrestningen utlöser en stor aktivitet bland massmedier. I propositionen lyfts ett antal drag fram vilka ses som karaktäristiska för en kris. Dessa är att beslut fattas under svår tidspress i ett nätverk som inkluderar många aktörer, det existerar en känsla av osäkerhet, aktörerna står hela tiden inför nya situationer där snabba beslut är nödvändiga liksom förmågan att improvisera samt att massmedierna är i hög grad involverade i krisförloppet.

I likhet med regeringens proposition ger Jarlbro, Sandberg och Palm (1997) en kris följande kriterier:

En kris är en situation eller en utveckling som:

- avviker från det som betraktas som normalt
- uppstår relativt hastigt och i någon mån oväntat
- har betydelse för samhället och/eller många människor
- kan hota grundläggande värden

- kräver snabba beslut

Det innebär att både kriser som uppstår i samband med naturkatastrofer och kriser som uppstår till följd av konflikter mellan olika parter innefattas i beskrivningen av kris.

Kriskommunikation definieras av Flodin (1999) som ett utbyte av information inom och mellan myndigheter, organisationer, intresserade individer och grupper före, under och efter en svår påfrestning i samhället. Lundin och Nohrstedt (1998) beskriver kriskommunikation som den kommunikation som råder i speciellt allvarliga situationer då de kommunikationsrutiner som vanligen används inte fungerar på ett tillfredsställande sätt.

Ett vanligt synsätt på förhållandet mellan termerna risk och kris betydelse, är att en risk föregår en eventuell olycka eller katastrof. Detta kan sedan utveckla sig till en kris om det inte hanteras på rätt sätt. Med detta synsätt kan en kris utvecklas långsamt efter en olycka (Larsson, 1997). Vissa forskare vill däremot slå ihop och jämföra kris och risk, det leder till att en kris ses som katastrof som fullbordats.

3.4.2 Olika typer av kriser

Varje krissituation bör ses som unik. Respektive krissituation kräver i och med det särskild behandling. Det är viktigt att noga undersöka vad som ligger till grund för krisen, (i de fall då det inte är uppenbart), för att agera på bästa möjliga sätt. Otto Lerbinger (Flodin, 1999) har grupperat olika typer av kriser utifrån orsak till situationen.

Konfrontationskriser är kriser som till exempel bojkotter av en organisations varor eller tjänster. De är orsakade av ett missnöje från grupper eller individer som inte fått sina krav och förväntningar på organisationen uppfyllda på önskvärd sätt.

Kriser till följd av illvilja orsakas av individer eller grupper med en mycket fientlig inställning till en organisation eller myndighet. För att visa sin fientlighet använder dessa grupper kriminella åtgärder eller andra extrema insatser för att nå egna fördelar eller förstöra och försvåra verksamheten för den organisation eller myndighet man valt ut som mål. Exempel på sådana åtgärder är kidnappning och sabotage.

Kriser orsakade av värderingar hos ledningen kan grundas på att ledare för en organisation främst ser till den kortsiktiga vinsten på bekostnad av samhällsansvar och andra intressenter. Nedläggning av större och för orten viktiga företag är ett exempel på detta.

Kriser till följd av bedrägeri eller misskötsel som till exempel att ledare för organisationer eller myndigheter ljuger, döljer eller undanhåller information som kan orsaka kriser för verksamheten.

Andra exempel på hur kriser kan delas in har gjorts av Mitroff, denna indelning är mer konkret och preciserad och ger elva huvudtyper. Dessa är kriminella attacker, ekonomiska attacker, förlust av egendom, industriella katastrofer, avbrott i produktion eller fabriker, juridiska kriser, trovärdighetskriser, kriser i mänskliga relationer, hälsokriser och kriser till följd av föreskrifter som reglerar verksamheten. (Flodin, 1999)

3.4.3 Krisens olika faser

Litteratur inom ämnesområdet delar ofta upp krisen i olika faser utifrån tid och händelser. Antalet faser kan variera, då vissa forskare väljer att dela in händelseförloppet i fler detaljerade faser medan andra vill göra en mer övergripande bild. De grundläggande händelseförloppet för de olika faserna är dock i stort sett de samma. Flodin (1999) presenterar tre olika faser av krishantering, det är den förebyggande/förberedande fasen, akutfasen och återhämtningsfasen. Tilläggas bör att faserna inte är tydligt avgränsade från varandra utan hänger tätt samman och går in i varandra.

I den *förebyggande/förberedande fasen* pågår aktiviteter som syftar till att reducera den långsiktiga risken för liv och egendom. Organisationerna arbetar i denna fas exempelvis med riskanalys, byggnadsbestämmelser och utbildning av sig själva och allmänheten. Här ingår också planering inför kriser och övningar för hur man skall agera vid en eventuell kris. Denna fas innehåller även aktiviteter som utvecklar och förstärker organisationers kapacitet att agera vid en kris, som till exempel uppdatering och underhåll av krisplanen. I denna fas byggs helt enkelt en beredskap upp för att kunna kommunicera och informera på ett effektivt sätt i en verklig krissituation.

Under *akutfasen* inryms de åtgärder som vidtas omedelbart före, under och omedelbart efter krisens kulmen. Dessa åtgärder har för avsikt att rädda liv, förhindra skador på egendom och möjliggöra snabb återgång till det normala. Insatser från räddningstjänst, polis och massmedier är exempel på sådana åtgärder.

Återhämtningsfasen innehåller åtgärder som syftar till att på kort sikt återställa livsviktiga och grundläggande funktioner till en lägsta acceptabel standard. I återhämtningsfasen börjar också arbetet med att försöka återställa tillvaron till det normala eller eventuellt förbättrade förhållanden ur ett långsiktigt perspektiv. (Flodin, 1999)

Vilken fas en organisation befinner sig i speglas även i vilken typ av budskap och informations- och kommunikationsinsatser som görs. I den förebyggande/förberedande fasen präglas informationen av lagar och förordningar medan konkreta direktiv är vanliga under akutfasen. Slutligen figurerar summeringar och konsekvensbeskrivningar av krisen och krisarbetet under återhämtningsfasen. (Flodin, 1993A)

3.4.4 Krisers bemötande och hantering

Den framstående krisforskaren E.L Quarantelli har utifrån många års forskande utarbetat tio punkter vilka beskriver hur kriser bemöts och hanteras av olika grupper. I det förberedande arbetet med kriskommunikation bör hänsyn tas även till dessa punkter för att så långt som möjligt undvika problem i kommunikationen både internt och externt. Punkterna behandlar detta utifrån tre olika nivåer, individnivå, organisationsnivå och samhällelig nivå.

På individnivå menar Quarantelli att den allmänna uppfattningen om hur individer reagerar vid en krissituation är felaktig och överdriven. Självklart utlöser kriser/katastrofer reaktioner hos människor som vi inte hanterar dagligen men det råder mycket delade meningar om hur, och i vilken omfattning dessa tar sig uttryck. Individer råkar inte i panik eller drabbas av handlingsförlamning utan söker

information på ett rationellt sätt och vidtar de åtgärder som rekommenderas. Detta är motsatsen till den allmänna uppfattningen om individers beteende i kris.

På organisationsnivå gör Quarantelli generaliseringen att de flesta organisationerna inte planerar alls för allvarligare kriser/katastrofer. De organisationer som ändå gör det, menar han koncentrerar sig på hanteringen av själva krissituationen och inte på förebyggande åtgärder eller uppföljning. De vanligaste problemen organisationer råkar ut för rör informationsflödet inom organisationen, mellan organisationer och mellan organisationer och allmänheten. Även problem vad gäller beslutsfattandet i organisationen och problem som rör koordination inom organisationen till exempel då det gäller ordervägar kan uppstå. Enligt generaliseringarna är organisationer dåliga på att dra nytta av erfarenheterna från en kris/katastrof och att använda detta till att vidta åtgärder för förbättring.

Den tredje och sista nivån utgör samhällets hantering av kriser/katastrofer. Quarantelli menar här att endast riktigt stora och omfattande kriser har inverkan på huruvida samhällets strukturer förändras. På den samhällsliga nivån tas även massmedias roll i en krissituation upp.

Generaliseringarna gäller i huvudsak händelser som inträffat plötsligt och som haft en avgränsad lokal påverkan, exempelvis naturkatastrofer. Generaliseringarna gäller också kriser orsakade av teknologiska missöden som till exempel kärnkraftolyckor. Det bör tilläggas att generaliseringarna till övervägande del bygger på händelser som inträffat i USA. (Quarantelli, 1998)

Quarantellis tio generaliseringar

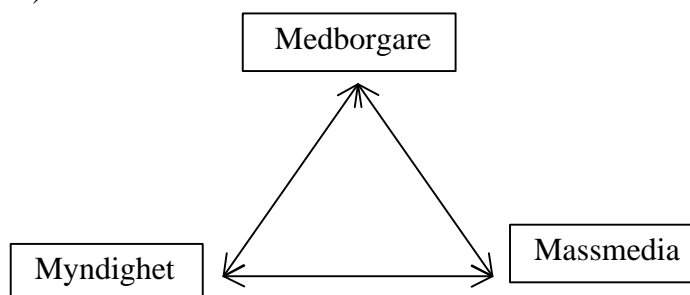
- 1. Det är svårt att få individer att intressera sig för, och bry sig om, kriser innan de inträffar.*
- 2. När kriser inträffar, reagerar individer överlag på ett bra sätt.*
- 3. Erfarenheter från kriser verkar inte ha alltför allvarliga bestående konsekvenser för beteendet.*
- 4. I den utsträckning organisationer planerar för kriser, misslyckas de ofta med att särskilja olyckshändelser och katastrofer.*
- 5. Organisationer har i allmänhet problem att hantera kriser, svårigheterna är ofta av de slag man inte förväntar sig.*
- 6. Mycket lite förändring sker av organisationer efter att de genomgått en kris.*
- 7. Samhällen ger generellt mycket låg prioritet åt att planera för kriser.*
- 8. Ju större krisen är, desto större sannolikhet att den ger upphov till nya strukturer och funktioner i samhället.*
- 9. Samhällen som drabbats av en kris uppvisar selektiva långsiktiga förändringar.*
- 10. Det är i huvudsak massmedierna som förmedlar den bild av en kris som vi bär med oss*

3.5 Samhällskommunikation

I följande avsnitt behandlas samspelet mellan de olika aktörerna vid samhällskommunikation, vilket är grunden för myndigheters kommunikationsarbete.

3.5.1 Myndigheter, massmedia och medborgare

Samhällskommunikation kan beskrivas som den verksamhet som syftar till att identifiera, utveckla, etablera och bibehålla eller avveckla kommunikation mellan samhällsorganisationer och omgivningen (Flodin, 1993B). Hur information och kommunikation i ett samhälle är tänkt att fungera kan belysas genom modellen nedan. Modellen visar en liksidig triangel där hörnen representeras av aktörerna myndighet, medborgare och massmedia. Samtliga aktörer kan agera både sändare, förmedlare och mottagare av information. För en fungerande information och kommunikation krävs att triangeln förblir liksidig oavsett yttre omständigheter. Det krävs också att aktörerna kan kommunicera öppet och förtroendefullt med varandra. Slutligen betonas vikten av tvåvägskommunikation mellan triangeln alla hörn. (Nordlund, 1994)



Figur 3.3: modell för samhällskommunikation (Nordlund, 1994)

3.6 Att kommunicera med olika aktörer under krisen

Som nämndes ovan karaktäriseras en kris bland annat av att det är många olika aktörer inblandade i situationen. För att uppnå bästa möjliga kommunikation med dessa bör de behandlas utifrån de krav och behov respektive grupp har. Jag kommer här att redogöra för vilka huvudgrupper av aktörer som vanligtvis är inblandade vid en kris.

3.6.1 Medborgarna

Medborgarna utgörs dels av människor som själva berörs av krissituationen och dels av människor med intresse för det inträffade. Inom denna grupp finns människor som själva tar kontakt med den aktuella organisationen för att få mer information och även människor som inte tar kontakt men ändå kan vara i behov av information. Medborgarna ställer krav på snabb, öppen, korrekt, saklig och trovärdig information när individen och samhället utsätts för påfrestningar så som kriser. Därför bör myndigheter planera för hur olika målgrupper skall nås. Vissa grupper i samhället kräver speciella kanaler eller har andra krav på informationen. Exempelvis måste

myndigheter se till att människor som inte talar svenska, synskadade och hörselskadade förses med information. Forskare (Höijer, 2000 och Dervin, 2001) betonar vikten av att myndigheter lyssnar på medborgaren och ser sociala strukturer för att skapa en effektiv informationsberedskap. Förståelse spelar en betydande roll för huruvida mottagaren (medborgaren) väljer att tro på den information som en myndighet förmedlar. Vidare ger upprepande av meddelandet en större respons där mottagaren fokuserar på den officiella informationen, minskar ryktesspridningen och ökar förtroendet för informationen (Flodin, 1993A). Det har visat sig att människor i krissituationer ofta själva aktivt söker efter information och tar till sig den information och de rekommendationer som ges (Nohrstedt & Nordlund, 1993).

Informationen till medborgarna i en krissituation bör präglas av att den klart anger vad som har hänt och vilka åtgärder medborgarna bör vidta. Detta underlättar för medborgarnas ställningstagande. Om informationen däremot upplevs som bristande eller otillräcklig kan medborgarna få känslan av att myndigheterna tillsammans med massmedia har "lagt locket på", att hotet är större än vad som sägs och att de inblandade döljer något. Detta kan vara början på en ond cirkel där medborgarna börjar söka information hos andra källor som kanske inte alls är lika tillförlitliga. Som ett led i detta uppstår eventuellt också ryktesspridning och mytbildning (Flodin 1993A).

Vad gäller valet av kanaler att kommunicera via menar Palm (1998) att med de direkt och allvarligt drabbade målgrupperna bör interaktiva kanaler som till exempel telefonsamtal från den ansvariga myndigheten användas, alternativt besöksverksamhet från densamma. Till mer eller mindre indirekt drabbade målgrupper kan mekaniska kanaler som anslagstavlor och flygblad användas. Ett annat alternativ är att informera och kommunicera med dessa grupper via speciella telefonlinjer till den aktuella myndigheten eller genom informationsmöten. Slutligen kan särskilda intressenter informeras via formella och informella nätverk i hög grad. Palm (1998) skiljer också på effektstyrd och efterfrågestyrd kriskommunikation. Den effektstyrda kommunikationen och informationen karaktäriseras av att den med små resurser från sändaren når en stor och bred publik med allmängiltig information om det som inträffat. Den efterfrågestyrda informationen å andra sidan kräver stora resurser från sändaren till exempelvis bemanning av telefoner och receptioner. Som beskrivningen påskiner handlar informationen i detta fallet om specifik information som kanske bara är aktuell för ett fåtal människor, information som medborgarna efterfrågar.

Dahlström och Flodin (1998) rekommenderar organisationer att i sin beredskap ha planer på upprättande av upplysningscentraler dit medborgarna kan vända sig. Genom denna upplysningscentral kan allmänheten få svar på sina frågor och få information om vad som hänt och vad som händer. Knuten till upplysningscentralen bör en analysgrupp finnas som hela tiden förser personalen med uppdaterad information. Dessutom kan upplysningscentralen fungera som en samordnare av flera myndigheters information.

3.6.2 Massmedier

Eftersom det är i huvudsak massmedierna som förmedlar den bild av en kris som vi bär med oss kan myndigheternas relationen till massmedia vara avgörande för hur hela krisen kommer att uppfattas utåt (Flodin, 1999). Det är därför av vikt för

myndigheter att ha sedan tidigare fastlagda riktlinjer för hur samspelet med massmedia skall se ut. Informationsberedskapen bör ta upp hur organisationen skall agera i en krissituation och hur massmedierelationerna skall skötas. Exempel på informationsberedskapen gentemot massmedia kan vara upprättande av ett särskilt forum dit journalister kan vända sig för information, vem ansvarar för massmediekontakten och så vidare. Även genom att ha en kontinuerlig kontakt med, och relation till massmedia i den dagliga verksamheten kan myndigheterna påverka hur massmedia sedan kommer att rapportera i en krissituation. Det är viktigt att komma ihåg att både massmedia och allmänheten har rätt att få reda på fakta då något inträffar. Meningen är att förse massmedia med det material de behöver, på så sätt minskas massmedias kritiska inställning till myndigheten och allmänhetens förtroende behålls (Fearn-Banks, 1996). Samtidigt är myndigheter och massmedier ömsesidigt beroende av varandra. Myndigheterna behöver massmedia för att nå ut till medborgarna samtidigt som massmedia behöver myndigheterna för att producera nyhetsmaterial. Att både myndigheter och massmedia känner ett informationsansvar gentemot medborgarna gör att båda parter strävar efter ett fungerande samspel (Dahlström & Flodin, 1998).

Massmedias viktiga roll för att klara av samhällsstörningar i akuta sammanhang har påvisats i ett flertalet studier. Människor har en tydlig benägenhet att vända sig till de massmedier de är vana att använda för att hämta information. Det beror antingen på att medborgarna har ett förtroende för just dessa mediekanalerna eller att människor är beroende av massmedia för att få information. Beteendet ser likadant ut oavsett om det är en akut krissituation där individen själv står i riskzonen eller om det är en mer avlägsen krissituation. En sändares viktigaste ambition blir därför att göra medborgarna uppmärksamma på att man har ett budskap man vill kommunicera ut. Dessvärre kan massmedia också bidra till att undergräva förtroendet för ansvariga myndigheter såväl som vidarebefordra budskap utan kritisk granskning. (Nohrstedt, 2000)

Idag ökar mångfalden av massmedier och mediespecialiseringen kraftigt, det innebär både fördelar och nackdelar för myndigheter som vill nå ut med ett budskap i en krissituation. En av nackdelarna är att det inte längre räcker med att gå ut med ett meddelande i den lokala radiostationen för att de allra flesta skall nås. Nu måste man istället få ut sitt meddelande via alla olika kanaler och dessutom helst samtidigt. Detsamma gäller för tv, där medborgarna har delats upp mellan en mängd olika kanaler, nationella som internationella. Medborgarna blir svårare att nå via de kanaler som är lagligt bundna att förmedla krisinformation. Självklart finns det även fördelar med det ökade medieutbudet. Exempelvis ger de många olika kanalerna sändaren möjlighet att skraddarsy informationen för de olika målgrupperna i samhället, vilket förbättrar den totala informationsgivningen (Dahlström & Flodin, 1998). Olika massmedier har också av tradition olika roller och förhållningssätt till händelser. Detta påverkar deras relation till hotet och påverkar hur bevakningen av krissituationen kommer att se ut. Hur bevakningen ser ut kan exempelvis bero på om det inträffade berör den egna publiken eller om det handlar om en situation som berör människor långt borta. (Nohrstedt, 2000)

I den akuta fasen av krisen spelar massmedia en viktig roll som informationskanal både till och ifrån myndigheter och andra inblandade organisationer. Studier har visat att lokala massmedier har stor betydelse då det gäller att snabbt varna allmänheten.

Det gäller både i de fall då myndigheter har vänt sig till massmedia för att uppmärksamma hotet och då massmedia varit först med att uppmärksamma hotet (Nohrstedt, 2000).

3.6.3 Myndigheter och organisationer

Vid en krissituation är informationsflödet från de lokala myndigheterna ut till massmedia och vidare till allmänheten mycket stort. Även inom och mellan olika myndigheter är informationsflödet mycket intensivt. I en sådan situation gäller det för myndigheterna att bestämma vad, när och hur man skall informera massmedier och medborgare (Dahlström & Flodin, 1998). Myndigheter och organisationer har ofta en färdig plan för hur de skall informera och kommunicera både med massmedia, medborgarna och andra myndigheter. Planen bör utgå från de kommunikationsmål respektive myndighet har i en krissituation. Flodin (1999A) ger exempel på sådana mål:

- att från början ge enkel och klar information om de olika myndigheternas uppgifter samt förmedla kontaktuppgifter till respektive myndighet
- att ge svar på de vanligaste frågorna via Internet, talsvar eller liknande kanaler
- att ha fortlöpande kontakt med massmedia för att genom dem ge svar på de vanligaste frågorna och informera om det aktuella läget
- att hela tiden hålla anställda och inblandade myndigheter uppdaterade om situationen.

I kommunikationen med andra myndigheter läggs tyngden på samverkan och samordning av information och kommunikation. Genom att myndigheter samordnar informationsflöden och ser till att de budskap som når externa aktörer säger samma saker, kan onödiga frågor och missförstånd undvikas (Flodin, 1999). Alltså bör de planer myndigheterna upprättat också innehålla instruktioner för hur samordningen skall se ut, vilka kanaler som skall användas och hur andra berörda organisationer kommer att handla i krissituationen. Myndigheterna har då möjlighet att visa upp en och samma bild av situationen ut mot de externa aktörerna.

Som nämnts ovan, har de anställda en viktig roll för att uppnå myndighetens kommunikationsmål. Det är de anställdas rätt att hela tiden vara informerade om hur krisen utvecklas och vilken roll den anställde har i situationen. Därför är en väl fungerande internkommunikation en mycket viktig del i kriskommunikationen (Flodin, 1999). Det krävs att de anställda vet vad som gäller när en olycka inträffar, vad man skall göra och var man kan få mer information. Inte minst vid ryktesspridning som rör organisationen har de anställda en viktig roll som informationsförmedlare. De anställda behöver då vara väl informerade och ha en god inställning till organisationens agerande i krissituationen.

3.6.4 Internet som kanal för krisinformation

Idag är Internet en etablerad kanal för information. Drygt hälften av alla svenskar har tillgång till Internet i hemmet och tre av fyra har tillgång till Internet antingen i hemmet, i skolan eller arbetet. Heine och Liljeström (2002) menar att vid en krissituation idag, skulle var tredje person söka information om det inträffade på Internet. Webben kan alltså bli en mycket värdefull kanal, vid sidan av de traditionella nyhetsmedierna, för både den inblandade myndigheten och för

medborgarna. I takt med den ökade användningen av Internet har i stort sett alla svenska kommuner en egen webbsida på Internet. Vad gäller krisinformation har endast ett 15-tal kommuner, en för detta förberedd sida på Internet. Listan med fördelar med krisinformation på Internet kan göras lång. Exempel på fördelar är snabbheten i att sända och ta emot information och att man via Internet ger samma information till alla kanalens mottagare samtidigt. På Internet finns också möjlighet att målgruppsanpassa informationen till olika grupper med särskilda informationskrav. Internet som informationskanal har heller inga direkta gränser för hur mycket information som kan läggas ut. På så sätt blir det upp till mottagaren att ta del av så mycket information han eller hon önskar, förutsatt att informationen är välstrukturerad. Information som läggs ut på Internet kan uppdateras och ändras ofta utan större insatser. Samtidigt har myndigheten kontroll över vilken information som förmedlas på deras egen hemsida. Det är inte att förglömma att Internet också är en mycket kostnadseffektiv kanal för myndigheter att använda. Dessutom kan massmedia få stora fördelar av Internet vad gäller tillgång till bakgrundsinformation och bilder. Ur ett mottagarperspektiv har Internet också fördelen att vara tillgängligt dygnet runt (Morge, 1999; Heine & Liljeström, 2002).

En av de största fördelarna med Internet är möjligheten till tvåvägskommunikation. Denna kommunikation kan bedrivas exempelvis genom att ge medborgarna möjlighet att prenumerera på pressmeddelanden eller genom att ha färdiga e-postformulär med vilka medborgarna kan kommunicera med kommunen. Tvåvägskommunikation med hjälp av e-post kan i en krissituation leda till att telefonväxlar avlastas (Morge, 1999; Heine & Liljeström, 2002).

Vem som har ansvaret för informationen på en krissida kan variera beroende på tidpunkt och var i krisskedet man befinner sig. Det kan variera mellan räddningstjänst, polis och kommun. När ansvarsbördan varierar är det av vikt att det klart och tydligt framgår vem som är ansvarig för informationen.

Hur mycket Internetanvändningen än ökar är det inte att förglömma att det är långt ifrån alla som föredrar Internet som informationskanal. Många söker hellre information genom radio, tv eller genom lokala och informella informationsnätverk (Heine & Liljeström, 2002). Internet har även nackdelar som informationskanal. Den största begränsningen är behovet av elektricitet och telefonledning vilket gör Internet mycket sårbart (Morge, 1999).

Flera kommuner väljer att i förväg konstruera en mall för en krissida som lätt kan fyllas med information och läggas ut då något inträffat. Andra kommuner har en stående sida för kriskommunikation. Den största vinsten med att ha en stående sida är att medborgare som besökt sidan tidigare vet var de skall söka information då något händer. En stående sida kan exempelvis innehålla viktiga telefonnummer, information om Viktigt Meddelande-signalen, brandsläckning, första hjälpen, information om farliga industrier i närheten och hur man skyddar sig vid en olycka på en sådan industri. För att få en fungerande och effektiv krissida krävs att den marknadsförs ordentligt så att medborgarna verkligen vet om att den finns (Morge, 1999).

Slutligen bör poängteras att Internet inte kan ses som den enda informationskanalen utan är i första hand ett komplement till andra kanaler.

3.6.5 Kriterier för en effektiv kriskommunikation

Att tillgodose de olika behov av information som finns i samhället är mycket svårt men det är endast en av de många svårigheter, paradoxer och problem som behöver övervägas vid kriskommunikation. Vid en krissituation har allmänheten rätt att ställa vissa krav på informationen från den ansvariga myndigheten. Rehn & Levine (Warg, 2000) har listat följande krav som de mest väsentliga:

- **Trovärdighet:** hänger samman med hur informationskällan uppfattas av mottagaren. Informationen räknas som sann och trovärdig om den kommer från en källa som är legitim och har en erkänd kompetens vilket yttrar sig genom att källan ger korrekt, objektiv och fullständig information.
 - **Tillförlitlighet:** informationen skall vara sann, konsistent och relevant. Om inte detta tillses finns risken att organisationen i fråga inte klarar av att upprätthålla bilden av sig själv som tillförlitlig och trovärdig.
 - **Begriplighet:** detta är ett självklart men oftast mycket svårt kriterie att uppfylla. Problem med språkliga klyftor mellan experter och lekmän måste lösas. Dessutom måste hänsyn tas till målgruppens heterogenitet med variationer i språkförståelse och förkunskaper.
 - **Rättfärdigheten:** detta kriterie betonar den moraliska aspekten i informationen. Myndigheten måste tänka på att relatera informationen till de drabbades förhållanden och behov, den skall kännetecknas av lyhördhet och öppenhet.
 - **Förtroendet:** att förmedla upplevelsen av "good will" när det gäller sammanställning av information. Att visa att myndigheten i förväg tänkt på och planerat för olika krissituationer bidrar till ökat förtroende för verksamheten
- De krav som presenterats ovan kan uppfyllas och efterföljas om myndigheten strävar efter att informationen skall vara begriplig, entydig och relevant, det vill säga av det slag som de drabbade efterfrågar och behöver i ett visst läge. En effektiv kommunikationssituation främjas om kommunikationen också är interaktiv och målgruppsanpassad (Palm, 1998).

3.7 Konflikter, problem och paradoxer i en krissituation

I en krissituation löper myndigheter risk att råka ut för ett antal olika konflikter, paradoxer och problem när det gäller kommunikation och information till olika grupper i samhället. Exempel på detta tas upp i följande avsnitt.

3.7.1 Problem i kommunikationen mellan organisationer och media

Som visats ovan lever myndigheter och massmedier i ett paradoxalt förhållande till varandra, det präglas av både konflikt och ömsesidigt beroende (Dahlström & Flodin, 1998). Dessa relationer belyses i ett antal konflikter som presenterats av den norska Tjernobylutredningen. (Nohrstedt, 2000)

- **Tidskonflikten** handlar om att ansvariga experter i allmänhet prioriterar fullständighet och korrekthet i informationshanteringen. De vill därför ha längre tid för analys och informationsinhämtande, vilket inte är förenligt med massmedias krav på snabbhet i en krissituation.
- **Källkonflikten** kan uppstå mellan ansvariga organ och massmedia på grund av att de ansvariga helst vill se sina egna bedömningar och egen information förmedlas

medan massmedia å andra sidan gärna släpper fram olika uppfattningar och synpunkter i sin publicering.

- *Ansvarskonflikten* kan inträffa då den ansvariga organisationen har ett juridiskt ansvar för att den information organisationen presenterar är konkret och riktig och inte åstadkommer någon skada. Detta medan massmedierna är betydligt friare att agera och överlåter ofta åt allmänheten att bedöma värdet hos informationen och vilka slutsatser som kan dras utifrån den.

- *Kunskapskonflikten* uppstår på grund av att experter ofta vill beskriva det som inträffat i en komplex bild med ett fackmannamässigt språk, vilket inte alltid fungerar för massmedia vilka prioriterar popularisering, förenkling och läsbarhet.

- *Prioriteringskonflikten* är kort och gott en konflikt om att myndigheter och massmedier ibland har olika uppfattning om vad som är viktigt att informera om.

- *Trovärdighetskonflikten* har sin grund i att myndigheter i krissituationens början, på grund av viss förvirring eller oklarhet om läget, ger felaktig information. Detta kan medföra att massmedierna i fortsättningen betraktar myndighetens information med misstro. (Nohrstedt, 2000)

3.7.2 Kriskommunikationens paradoxer

Otway och Wynne har genom en problematisering av begreppet kriskommunikation utformat ett antal paradoxer som belyser de svårigheter som bör tas hänsyn till i kriskommunikationen. Här nedan kommer dock endast de paradoxer som är intressanta för denna undersökning att presenteras (Flodin, 1993A).

- *Den målgruppsanpassade informationens paradox* innebär att en myndighet för att uppnå största möjliga effektivitet vid en krissituation, målgruppsanpassar sin information. Handlar det då om en risk som berör stora befolkningsgrupper kan det bli problem med trovärdigheten då informationen eventuellt skiljer sig mellan målgrupperna. Det kan uppfattas som inkonsistens och att de ansvariga försöker dölja något.

- *Informationsbehovsparadoxen* är relativt vanlig, den innebär att myndigheter eller ansvariga organisationer endast möter ointresse från allmänheten när de försöker informera om risker och rekommenderat beteende vid larm. Om sedan katastrofen väl inträffar har den allmänhet som tidigare varit ointresserad ett mycket stort informationsbehov.

- *Kroppsspråksparexoxen* uppstår när ett, vad de ansvariga anser vara ett klart och tydligt, meddelande upplevs av allmänheten som oklart och motsägelsefullt. Detta kan förstärkas ytterligare om det de ansvariga säger inte stämmer överens med hur de handlar.

- *Trovärdighets/vaksamhetsparadoxen* innebär att en allt för framgångsrik strävan, från myndighetens sida, efter att uppnå hög trovärdighet kan leda till att allmänhetens vaksamhet på varningsmeddelanden trappas av. Detta på grund av att allmänheten litat till fullo på att de ansvariga kan hantera krisen, vilket leder till att beredskapen sänks.

- *Tillförlitlighets-/rättfärdighetsparadoxen* uppstår då den ansvariga myndigheten inte talar om i presenterandet av siffror och värden att dessa är osäkra och ofullständiga. Värdena kan mycket väl vara riktiga men om de är varierande bör detta informeras om. Likaså bör de ställas i relation till värden som är begripliga för allmänheten.

Som till exempel mätning av strålning i ett drabbat område, strålningen ökar för var dag men myndigheterna menar hela tiden att de är för låga för att någon åtgärd skall sättas in.

3.8 Sammanfattning

Planering är avgörande för hur en organisation klarar av att informera och kommunicera i en krissituation. Med kontinuerlig omvärldsanalys har organisationer möjlighet att skapa en föreställning om hur omvärlden ser ut ur ett visst perspektiv. Genom omvärldsanalys kan även olika målgrupper kartläggas. Hur en organisation reagerar i en krissituation kan beskrivas i en modell med utgångspunkt i organisationens egen struktur och dess uppgifter. I en krissituation spelar omvärldens förtroende för organisationen en stor roll för hur information och kommunikation kommer att fungera. Förtroendet kan bland annat ha inverkan på hur budskapet från organisationen uppfattas.

En kris kan beskrivas som en svår påfrestning för samhället, med krav på snabb information och snabba beslut. Kriser kan delas in i ett antal olika typer utifrån deras orsakssituation. En krissituation kan sedan delas in i faser baserade på ett tids- och händelseperspektiv. I den förebyggande/förberedande fasen pågår i organisationen aktiviteter för att reducera den långsiktiga risken för liv och egendom. Däri ligger planering och övningar.

Mycket forskning har ägnats åt hur kriser bemöts och hanteras av olika grupper i samhället. Forskningen visar bland annat att individer inte alls drabbas av panik så lätt som den allmänna uppfattningen beskriver. Medborgarna kräver i en krissituation en snabb, öppen, korrekt, saklig och trovärdig information. En myndighet måste också se till speciella krav inom medborgargruppen när det gäller till exempel anpassad information till syn- och hörselskadade och till personer som inte talar svenska. I en krissituation kan myndigheter välja att använda sig av flera olika kanaler för att föra ut information och rekommendationer, däribland relativt nya kanaler som till exempel Internet.

I en myndighets kriskommunikation med andra myndigheter läggs tyngden på samverkan och samordning av information och kommunikation. Målet är att i så stor utsträckning som möjligt undvika missförstånd och onödiga frågor.

I relationen med massmedia betonas vikten av att innan en kris inträffar ha en kontinuerlig och fungerande kontakt. Myndigheter och massmedia existerar i ett beroendeförhållande där myndigheten är beroende av massmedia för att få ut sitt budskap. Samtidigt är massmedia beroende av myndigheten för att få information så de kan producera nyhetsmaterial.

Avslutningsvis kan en myndighet i en krissituation hamna i ett antal olika paradoxer och ställas inför olika problem i sin kriskommunikation.

4 Metod och material

I följande kapitel kommer den kvalitativa metoden, informantintervjun som insamlingsmetod, vilka använts i denna undersökningen, att presenteras. Här redogörs också för det praktiska tillvägagångssättet vad gäller urval, avgränsningar och liknande. Kapitlet avslutas med en diskussion runt undersökningens reliabilitet och validitet och dess betydelse för resultatet.

4.1 Metodvalet kvalitativ metod

Valet av metod för en undersökning utgår från respektive metods möjlighet att, på ett tillfredsställande sätt, uppfylla undersökningens syfte. Det är alltså syftet med undersökningen som skall styra vilken metod som används. Metoden är det verktyg vi väljer för att svara på frågor om olika samhällsliga problem. Inom metodlära finns två huvudtyper av metoder, det är kvantitativa och kvalitativa metoder. Påpekas bör, att det inte finns någon absolut gränsdragning mellan dessa två metoder. De kan snarare ses som de yttersta motpolerna på en skala med ett antal varianter och kombinationer av de båda metoderna mellan sig. För denna undersökning har jag dock valt att använda mig av en kvalitativ metod. Den kvalitativa metoden karaktäriseras av att forskarens uppfattning och tolkning av informationen står i förgrunden av resultatet. Detta resultat kan inte, och bör inte, omvandlas till siffror. Metoden syftar till att skapa en grund för djupare och mer fullständiga uppfattningar om de fenomen vi studerar. Kvalitativa metoder ger möjlighet att hitta olikheter och extremer då det gäller ett visst område, man får på så sätt fler och mer detaljerade synvinklar på ett problem. Den kvalitativa metoden ger dock ett mindre utrymme för generaliseringar (Holme & Solvang, 1997). Anledningen till att jag sett det som mest fruktbart att använda en kvalitativ metod i denna undersökning är att den ger en djupare och mer detaljerad insikt i undersökningsområdet. Hade jag istället valt att utföra en enkätundersökning på ett större antal kommuner hade jag fått möjlighet att visa på skillnader i sättet att bygga upp beredskapen. Jag hade dock inte kunnat ge en mer uttömmande, utförlig och beskrivande bild av hur beredskapen på kommuner och länsstyrelsen ser ut. Resultatet hade blivit att jag endast skrapade på ytan av informations- och kommunikationsberedskapen som fenomen. Dessutom skulle jag med enkäter få svårt att fånga de verkliga exempel som ofta ligger till grund för utformningen av beredskapen.

4.1.1 Fallstudier och informantintervjuer

En vanligt förekommande insamlingsmetod inom kvalitativa studier är att använda sig av någon form av intervjuer (Merriam, 1994).

I min undersökning har jag valt att använda mig av så kallade informantintervjuer. Detta val grundar jag på informantintervjuns fördelar när det gäller intervjuens struktur och genomförande. Informantintervjuer ger i många fall så strukturerade svar att dessa kan användas i jämförande undersökningar (Trost, 1997). En annan styrka med informantintervjuer som insamlingsmetod är att styrningen av intervjupersonen är relativt liten (Holme & Solvang, 1997). Genom att arbeta med

kvalitativa informantintervjuer kan jag ge en djupare förståelse för hur just dessa organisationer har arbetat med att bygga upp en informations- och kommunikationsberedskap. Jag är alltså inte ute efter att ge en generell bild av hur kommuner och länsstyrelser bygger upp denna beredskap utan fokuserar endast på de för undersökningen utvalda.

4.2 Vägen till det empiriska materialet

När det gäller det praktiska utförandet av en undersökning finns mycket att tänka på som kan ha inverkan på undersökningens slutgiltiga kvalitet. I följande avsnitt behandlas just hur det praktiska arbetet med min undersökning har fortlöpt och vilka tankar som ligger bakom de val jag gjort.

4.2.1 Avgränsningar

I min undersökning har jag avgränsat mig till att behandla endast en av Sveriges 21 länsstyrelser, nämligen länsstyrelsen i Skåne län. Detta val baserar sig dels på geografisk närhet och dels på att det i Skåne län finns ett kärnkraftverk, Barsebäck. Att det finns ett kärnkraftverk i länet ställer speciella krav på länsstyrelsens beredskap.

Vad gäller avgränsningar inom själva ämnesområdet bör poängteras att det är hur organisationerna har *planerat* att information och kommunikation skall fungera i en skarp situation som är det centrala. Uppsatsen kommer alltså inte att behandla hur beredskapen har fungerat i verkliga situationer, annat än som källa för kunskapsinhämtning. Eftersom det är beredskapen jag i första hand är intresserad av kommer heller inte den återhämtningsfas som nämnts ovan att behandlas i uppsatsen. Vidare, kan en kris innebära allt från en kärnkraftolycka till att största företaget på en ort flyttar sin verksamhet utomlands och lämnar hundratals arbetslösa efter sig. Jag har därför valt att fokusera på vissa specifika typer av kriser. Dessa är kärnkraftolyckor och olyckor med utsläpp av giftiga ämnen som följd. Anledningen till att jag valt dessa är att de inträffar utan förvarning och kan få stor inverkan på individer och på miljön

4.2.2 Urval

Vad gäller kommuner har jag valt att fokusera på Kävlinge, Lund och Helsingborg. Valet av de tre kommunerna och de sammanlagt fem intervjupersonerna gjordes i flera steg.

- Först identifierades de organisationer som är ansvariga för informations- och kommunikationsberedskap. Denna identifikation gjordes utifrån teori och tidigare forskning. Myndigheter, kommuner och länsstyrelser är förutom privata företag de vanligaste aktörerna i en krissituation. Eftersom länsstyrelser och kommuner har ett lagstadgat ansvar gentemot medborgarna valde jag att fokusera på just dessa.
- I det andra urvalssteget valdes ett antal kommuner. Dessa valdes i första hand utifrån sin närhet till Barsebäck. Kävlinge är den kommun där kärnkraftverket är placerat och Lund är närmaste större stad. Min avsikt var ursprungligen att den

tredje kommunen skulle vara Landskrona kommun, också på grund av dess närhet till Barsebäck. Eftersom den informationsansvarige på Landskrona kommun var relativt nytillsatt hade hon ännu inte satt sig in i hur beredskapen fungerade. Hon rekommenderade istället Helsingborgs stad som en tredje kommun. Rekommendationen grundade sig på vetskapen om att man vid Helsingborgs Stad nyligen arbetat mycket med beredskapsplanering. De tre slutliga kommunerna har även gemensamt att de ligger utmed sträckningen av E6:an och en vältrafikerad järnvägsbana. Både längst E6:an och denna del av järnvägsbanan transporteras stora mängder farligt gods som vid läckage orsakat av urspårning eller avåkning skulle kunna innebära en risk för både människor och natur. Dessutom finns i Helsingborg kemiföretag och lager, vilka även de vid en olycka kan orsaka fara för människor och natur.

- Slutligen identifierades de personer inom dessa organisationer som bäst kunde ge svar på mina frågeställningar, nämligen beredskapsansvarig och informationsansvarig. Vid kontakt med dessa förekom i två fall att den informationsansvarige rekommenderade mig att istället intervjua en viss informatör inom organisationen. Jag hänvisades då till den person som arbetat mest med, och hade mest kunskap om informations- och kommunikationsberedskapen. Intervjuerna kom därför att utföras med beredskapsansvarig och en informatör på länsstyrelsen, med informationsansvarig vid Kävlinge och Lunds kommun och med en informatör vid Helsingborgs stad.

Anledningen till att jag valt just dessa personer är att mitt mål är att ge en djupare förståelse för hur beredskapen ser ut. Eftersom det är organisationernas egna arbete som är relevant anser jag det vara mest fruktbart att intervjua de med inblick i verksamheten. På kommunerna valde jag att endast intervjua informationsansvarig medan jag på länsstyrelsen intervjuade både informationsansvarig och beredskapsansvarig. Anledningen till att beredskapsansvarig bara intervjuades på länsstyrelsen, är att mina frågeställningar fokuserar på samspelet mellan länsstyrelsen och kommunerna. Beredskapsansvarig på länsstyrelsen har en övergripande kunskap om hur detta skall fungera. Dessutom har jag valt att inte lägga riktigt lika stor vikt vid den organisatoriska och den kunskapshanterande delen av uppsatsen. Istället lyfts informations- och kommunikationsdelen fram ytterligare.

Jag vill beskriva mitt urval som en kombination av flera olika urvalsmetoder. Det är dels ett ändamålsurval i bemärkelsen av att jag valt personer som besitter mycket information om det fenomen jag är intresserad av. De personer jag valt är dessutom mer medvetna om fenomenet än vad många andra är (Bengtsson m.fl., 1998; Holme & Solvang, 1997). Mina intervjupersoner är själva inblandade och är en del av det fenomen jag avser att undersöka. De har valts ut på grund av det gemensamma kriteriet ”ansvariga för informations- och kommunikationsberedskap”. Därför kan urvalet också ses som ett kriterieurval. Slutligen har jag även en del av så kallat snöbollsurval vad gäller intervjupersoner (Bengtsson m.fl., 1998). Detta i och med att informationsansvarig vid Landskrona kommun rekommenderade mig att välja Helsingborgs Stad, där informationsansvarig hänvisade till en viss informatör. Detsamma gäller vid länsstyrelsen, där informationsansvarig rådde mig att kontakta en mer insatt informatör.

4.2.3 Intervjumanualerna blir till

För undersökningen har jag konstruerat två olika intervjumanualer, en för intervjuerna med beredskapsansvarig och en för intervjuerna med informationsansvarig. Manualerna skiljer sig åt till viss del men många frågor återfinns i båda. I manualen för beredskapsansvarig ges frågor angående organisatoriska förändringar, ansvarsfördelning och kunskapshantering större vikt. I manualen för informationsansvarig lyfts istället informations- och kommunikationsfrågorna upp, exempelvis vad gäller kanalval, Internets roll och målgruppsanpassad information.

Intervjumanualerna (se bilaga 1 och 2) är konstruerade med mina fyra frågeställningar som utgångspunkt. Inom varje frågeställning har jag sedan identifierat mer begränsade temaområden som jag anser ger vikt åt frågeställningarna på ett intressant sätt. Exempelvis behandlar en av frågeställningarna kommunernas och länsstyrelsen relation i en krissituation. Denna frågeställning har brutits ner i temaområden som bland annat behandlar organisationstyper, funktioner och ansvarsfördelning. Respektive temaområde operationaliserades sedan ner till ett större antal frågor som tillsammans skall få intervjupersonerna att ge underlag till svar på frågeställningarna. Med hjälp av de mer preciserade frågorna har jag som intervjuare lättare att få uttömmande svar eftersom jag vet vilka detaljer i beredskapsarbetet jag är intresserad av. Mer preciserade frågor hjälper mig också att komma ihåg att uppmärksamma vinklar av ämnet som jag är intresserad av men som intervjupersonen själv inte tagit upp. De underlättar också för min förmåga att ställa relevanta följdfrågor. Eftersom jag avser hålla min intervju på ett ostrukturerat sätt är jag inte bunden att till punkt och pricka följa min intervjumanual. En ostrukturerad intervju ger utrymme för kompletterande följdfrågor och även för ämnesområden, intressanta för min undersökning, som kommer upp under intervjuens gång.

4.2.4 Genomförande av intervjuer

Samtliga intervjupersoner kontaktades via telefon med en förfrågan om huruvida de var intresserade av att ställa upp som intervjupersoner. Tid för intervjutillfälle bokades och då tiden för insamling av det empiriska materialet började närma sig skickades en bakgrundsinformation ut till intervjupersonerna. Bakgrundsinformationen innehöll syftet och de grundläggande frågeställningarna för min undersökning, en uppskattning av hur lång tid som skulle behövas för intervjun, samt telefon och e-postuppgifter där intervjupersonerna hade möjlighet att kontakta mig för eventuella frågor och funderingar.

Samtliga intervjuer ägde rum på intervjupersonernas kontor med endast jag själv och intervjupersonen närvarande. Att hålla intervjun på intervjupersonernas kontor var att föredra i och med att intervjupersonen där hade tillgång till dokument, pärmar och intranät som hämtades fram och visades upp under intervjuens gång. Vid någon av intervjuerna hände det att intervjupersonens telefon ringde, utan att han/hon svarade, eller att en dator gav ifrån sig ljud. Det var dock så små störningar att jag anser att de inte påverkade intervjuerna märkbart. Intervjuerna pågick aktivt i mellan en och två timmar. Vid ett av intervjutillfällena på länsstyrelsen visades jag, efter intervjun, också runt i lokalerna för beredskapsorganisationen.

För att försäkra mig om att intervjupersonerna hade uppfattat målet med min undersökning gjordes en snabb sammanfattning av mitt ämnesområde och syfte innan intervjun inleddes.

4.2.5 Bandspelare och utskrift

För att dokumentera intervjuerna användes bandspelare. Genom att använda bandspelare får intervjuaren större möjlighet att koncentrera sig på vad intervjupersonen säger. Det är då lättare att ställa relevanta följdfrågor och därmed få intervjupersonen att utveckla ämnet i den riktning som är fruktbart för undersökningen (Trost, 1997). En annan anledning till att bandspelare användes för dokumentationen är att det då finns möjlighet att gå tillbaka och lyssna på vad som sagts. Att dokumentera med hjälp av bandspelare kan dock medföra negativa aspekter. Trost (1997) varnar för att intervjupersonen kan tycka att det känns obehagligt att veta att de spelas in och därför inte vara helt bekväma i intervjusituationen. I mitt fall tror jag inte att en bandspelare hade så stor inverkan på intervjupersonerna. Detta grundar jag dels på att ämnet intervjun behandlade inte är av personlig natur som kan vara pinsamt att prata om. Intervjun behandlade istället ett fenomen som är en del av intervjupersonernas arbetsdag. Dessutom har intervjupersonerna arbetsuppgifter som går ut på att de träffar och informerar människor de inte tidigare träffat. Trost betonar också vikten av att använda sig av långa band så att intervjun inte störs av allt för många bandvändningar. Vid mina intervjuer användes band med en total inspelningstid på 120 minuter (60min/sida). Eftersom mina intervjuer pågick i 1-2 timmar innebar det vändningar av band. Jag upplevde dock inte att dessa avbrott störde intervjupersonen i någon större mening.

Vartefter intervjuerna genomfördes återgavs de och skrevs ut i mer eller mindre ordagrann form utifrån den ljudupptagning som gjorts. Intervjuerna skrevs ut i sin helhet med undantag för ”hmm-anden”, stakningar på ord, skratt och andra uttryck som inte hade någon direkt betydelse för undersökningen.

4.2.6 Bearbetning av material

Det utskrivna materialet lästes sedan noggrant igenom ett flertal tillfällen. Efter att ha läst materialet kunde kategorier under respektive ämnesområde och frågeställning sättas upp. Under dessa kategorier sorterades sedan det utskrivna materialet in efter den välkända modellen ”klipp och klistra”. Det förekom att en del av materialet kunde sorteras under två eller flera olika kategorier. När så var fallet gjordes dubbla kopior av den aktuella delen för att sortera in den under respektive kategori. Genom att kategorisera materialet underlättades processen med att skapa en överblick över allt som samlats. Härifrån var det sedan enklare att sammanställa materialet på ett överskådligt och begripligt sätt utifrån frågeställningarna.

Materialet har sedan bearbetats, analyserats och knutits till teori. De empiriska resultaten kommer att redovisas tillsammans med en teoretisk analys. Att integrera den teoretiska analysen med resultaten ger en mer lättläst text och ett större sammanhang än om de två delarna presenterats var för sig.

4.3 Undersökningens kvalitet

Kvaliteten hos en undersökning diskuteras utifrån reliabilitet och validitet. Dessa två begrepp är de som avgör huruvida den nya kunskap en undersökning presenterar kan verifieras som sann eller inte.

4.3.1 Reliabilitet

Reliabilitet kan översättas till pålitlighet, alltså huruvida det går att lita på den kunskap som en undersökning har producerat. Det är svårt att säkerställa en hög reliabilitet i en kvalitativ studie, detta i och med svårigheten att avgöra om upplevelser och åsikter stämmer med verkligheten eller ej. Om en undersökning har hög reliabilitet eller inte bestäms av hur mätningarna i den empiriska delen av undersökningen är utförda samt hur noggrant det insamlade materialet har bearbetats. Hög reliabilitet innebär i princip att olika och oberoende mätningar av samma fenomen ger exakt samma eller ett ungefärligen likt resultat (Holme & Solvang, 1997; Kvale, 1997). För att testa undersökningens reliabilitet kan antingen samma fenomen undersökas vid olika tidpunkter eller också kan två undersökningar göras vid samma tidpunkt men oberoende av varandra (Hellevik, 1977). I min undersökning har jag uppmärksammat ett par moment vilka kan påverka reliabiliteten i undersökningen, dessa presenteras nedan.

Under intervjuerna uppfattade jag, i vissa fall att någon av intervjupersonerna ”seglade iväg” och gick ifrån ämnet för mycket. När jag försökte styra tillbaka intervjupersonen på ämnet är det möjligt att jag missade aspekter som kunde ha varit viktiga för mitt problemområde. Jag anser dock att i de fall jag fick styra tillbaka intervjupersonen till det aktuella området hade ämnet ”seglat” iväg en bra bit från det som jag anser var relevant för min undersökning.

Det går att rikta viss kritik mot mitt val av intervjupersoner. Intervjupersonerna har gett sin uppfattning om hur beredskapen byggs upp, om detta är den verkliga bilden kan ifrågasättas. Risken finns att intervjupersonerna förvränger den verkliga bilden av informations- och kommunikationsberedskapen för att ge en mer positiv bild. Intervjupersonerna kan också ge den bild som organisationen vill visa utåt, oavsett om detta är den verkliga eller inte. Den information som ges i intervjuerna kan i många fall vara mycket svår att kontrollera utan en ordentlig insyn i organisationens verksamhet. Det finns också en risk att någon av intervjupersonerna inte besitter de kunskaper som krävs för att ge svar på intervjufrågorna och därför svarar med gissningar och antaganden. Jag anser dock att den risken har minskats i och med att intervjupersonerna innehar poster inom organisationerna vilka förutsätter att de är väl insatta i informations- och kommunikationsberedskapen. Att det ges en falsk eller förvrängd bild av hur beredskapen ser ut kan till viss del kontrolleras genom jämförande av intervjupersonernas svar. Eftersom informations- och kommunikationsberedskapen inte bara ligger hos en organisation, utan utgörs av delar på kommunnivå som vävs ihop på länsnivå kan svaren till viss del kontrolleras genom jämförande.

Jag tror att materialet från intervjuer med dessa människor kan ge relativt stor teoretisk mättnad. Självklart skulle intervjuer med representanter för ytterligare kommuner ge en större teoretisk mättnad men tidsperspektivet begränsar mig till ett mindre antal kommuner. Att intervjua fler personer inom samma organisation skulle

eventuellt också kunna ge en större teoretisk mättnad. Risken är dock att mycket av det de ansvariga sagt skulle upprepas.

4.3.2 Validitet

Validitet handlar om giltigheten och riktigheten i det som sägs. En undersöknings validitet är beroende av huruvida forskaren verkligen har undersökt det han eller hon har avsett att undersöka utifrån sina frågeställningar (Holme & Solvang, 1997; Kvale, 1997). Validiteten är ofta kopplad till de begrepp som använts i undersökningen i den bemärkelse att de kan knytas samman och har en överensstämmande betydelse i både teori och empiri (Hellevik, 1977).

Vid en undersökning av den typ jag genomfört kan problem med validiteten uppstå eftersom både det insamlade materialet och tolkningen kan ses som subjektiva till viss del. Ett exempel är min, respektive intervjupersonernas tolkningar av olika begrepp som använt vid intervjutillfällena. Forskningen inom mitt ämnesområde innehåller att antal olika begrepp som kan tolkas och betyda i stort sett samma sak, till exempel kris, fara och risk. Begreppsdefinition är en sak som kan orsaka tveksamheter i min undersöknings validitet. Jag kan inte vara säker på att jag och mina intervjupersoner använde begreppen på samma sätt. För att motverka detta i så hög grad som möjligt skickade jag dels en bakgrundsinformation till intervjupersonerna så att de var lite förberedda på vad jag var intresserad av. Dessutom talade jag och respektive intervjuperson övergripande om vad jag ville göra i min undersökning innan intervjun startade. Trots detta kan jag inte vara helt säker på att de lagt samma innebörd i begreppen som jag gjort.

Med kvalitativa intervjuer hade jag möjlighet att försäkra mig om att de förstod mina frågor samtidigt som de hade möjlighet att fråga mig om det var något som var oklart. Denna möjlighet hade jag inte haft om jag använt mig av exempelvis postenkäter. Jag anser att den metod jag valt har fungerat bra för att besvara mina frågeställningar. Ändå bör inte möjligheten att vi uppfattat begrepp på olika sätt och lagt olika innebörd i dem uteslutas.

Innan intervjuerna genomfördes läste jag in mig i relativt stor utsträckning på ämnet så att jag hade en förförståelse i ämnet. Denna förförståelse påverkade hur jag uppfattade vad intervjupersonerna sade och hur jag tolkade vad de menade. Detta påverkar undersökningen både positivt och negativt. Negativt eftersom jag kan ha missat att ställa frågor om detaljer och sådant som jag eventuellt skulle uppmärksammat utan någon förförståelse i ämnet. Hade jag däremot inte haft denna förförståelse hade det också legat en risk i att jag i brist på kunskap inte hade uppfattat sådant som nu ledde till följdfrågor och vidareutvecklingar.

Utformningen av intervjumanualerna kan påverka validiteten i undersökningen. Intervjumanualerna måste täcka in de rätta aspekterna för att belysa det som är väsentligt för just mitt problemområde. Frågorna i intervjumanualen bör ställs på ett sådant sätt att de mäter de saker de avser att mäta, och att de mäts på ett riktigt sätt. Oavsett om frågorna läses upp ordagrant eller inte spelar formuleringen stor roll. Detta eftersom de ger intervjuaren grunden för hur frågan skall formuleras för att ge de svar eftersträvas. Intervjumanualen byggdes utifrån den teori jag redovisat tidigare och en förförståelse för vilka delar som är relevant för just min undersökning.

5 Resultatredovisning och analys

I följande kapitel redovisas de empiriska resultaten av undersökningen. Resultaten kommer att knytas till de teoretiska utgångspunkter som presenterats i tidigare kapitel.

5.1 Relationen mellan länsstyrelsen och kommunerna

Relationen mellan länsstyrelsen och kommunerna då det gäller informations- och kommunikationsberedskap ser i princip lika ut hos de tre undersökta kommunerna. Relationen präglas dels av samverkan och samarbete och dels av klara bestämmelser runt ansvars- och uppgiftsfördelning.

Sommaren 2002 infördes ett nytt krishanteringssystem av Riksdagen. I samband med detta tillsattes också den nya krisberedskapsmyndigheten vilken har till uppgift att hålla samman informations säkerheten i samhället. Det nya krishanteringssystemet utgår från tre nivåer: regeringen, länsstyrelserna och kommunerna. Organisationerna har områdesansvar för sin respektive nivå. Med det nya krishanteringssystemet har fokus flyttats från en beredskap för krig till en beredskap för olyckor, naturkatastrofer och liknande händelser.

5.1.1 Ansvar- och uppgiftsfördelning

Uppgiftsfördelningen mellan länsstyrelsen och kommunerna liknar på många sätt den uppdelning som finns inom kommunerna. Då mellan kommunstyrelsen och dess förvaltningar och nämnder. Det är i första hand planerat att kriser som uppstår skall hanteras av den förvaltning eller nämnd som drabbats av krisen. Förvaltningen eller nämnden står då helt och hållet för informations- och kommunikationsinsatserna men kan vid behov vända sig till informationsenheten vid kommunstyrelsen för hjälp och råd. Kommunstyrelsens informationsenhet kopplas annars in då räddningsledaren från Räddningstjänsten gjort bedömningen att det inträffade är på väg att växa förvaltningen eller nämnden över huvudet. I ett sådant fall aktiveras kommunstyrelsens beredskapsgrupp dit även informationsenheten hör. Utformningen av beredskapsgruppen och vad den kallas, skiljer sig något från kommun till kommun. I Lund utgörs beredskapsgruppen enbart av folkvalda politiker medan den i Kävlinge består av chefer från kommunens olika förvaltningar. Beredskapsgruppen går under namn som krisinfoorganisationen, ledningsfunktionen och krisberedskapsnämnden (beredskapsgruppen kommer att användas som gemensam benämning för dessa). Informationsenheten som är kopplad till beredskapsgruppen består av de informatörer som i den vardagliga verksamheten arbetar på kommunstyrelsens informationsavdelning. Informationsenheten förstärks även av personer med administrativa och informativa uppgifter från kommunens övriga verksamhet. Dessa personer beskrivs som "hobbyinformatörer" eller "barfotainformatörer". Informations- och kommunikationsinsatserna sköts sedan från beredskapsgruppen och dess informationsenhet. Ledare för arbetet i de kommunala beredskapsgrupperna är antingen kommundirektören eller annan utsedd person i kommunstyrelsen.

Precis som förvaltningarna och nämnderna kan vända sig till informationsenheten för hjälp och råd kan informationsenheten i sin tur vända sig till länsstyrelsen för detsamma. Länsstyrelsens beredskapsverksamhet aktiveras då helt eller delvis beroende på vad som hänt för att ge kommunen stöd. I ett specifikt fall är det tänkt att länsstyrelsens beredskapsverksamhet skall aktiveras direkt då händelsen inträffat. Det är i händelse av en kärnkraftolycka på Barsebäck eller kärnkraftolycka utomlands med risk för påverkan i Sverige. Även i fall av en omfattande olycka där stora delar av länet hotas kan länsstyrelsen välja att ta befälet över de insatser som sätts in. Länsstyrelsens beredskapsorganisation består i sin helhet dels av en informationsenhet med informatörer från den dagliga verksamheten och dels, precis som hos kommunerna, ”hobbyinformatörer”. I beredskapsorganisationen finns också personer med särskild expertis från länsstyrelsens olika verksamheter, till exempel miljö, jordbruk och infrastruktur. Där finns också representanter från Statens Strålskyddsinstitut (SSI), länspolisen, Kävlinge kommun, Barsebäck och även en representant från länsstyrelsens motsvarighet i Danmark. Arbetet i beredskapsorganisationen leds av landshövdingen.

På samma sätt som uppgifterna i en krissituation är tänkta att fördelas mellan, och övergå från, kommunerna till länsstyrelsen är det planerat att ansvarsfördelningen skall fungera. Vid en lokal krissituation ligger ansvaret för informations- och kommunikationsinsatser i första hand på den berörda förvaltningen. Om krissituationen breder ut sig och även om den blir långvarig går kommunen in och tar över ansvaret för arbetet. Då kommunens resurser tryter kan sedan länsstyrelsen komma in och ta över ansvaret. I händelse av en kärnkraftolycka har länsstyrelsen ansvaret för beredskapen i krisens förebyggande/förberedande fas. Det är också planerat att länsstyrelsen skall ha ansvaret redan från början då det är frågan om en händelse som av Riksdagen klassas som ”svår påfrestning” för samhället. Händelser av den typen definieras av att nationella värden hotas och att många fackområden och myndigheter är inblandade. Någon sådan händelse menar man på länsstyrelsen inte har inträffat i Sverige under modern tid, men är ändå något som planeras för.

Både kommunerna och länsstyrelsen har planerat enligt, de av riksdagen framtagna principerna, ansvarsprincipen, närhetsprincipen och likhetsprincipen. Detta innebär att ansvaret skall ligga hos de som har ansvaret i vanliga fall även i en krissituation, att arbetet i en krissituation skall skötas på en nivå så nära krishändelsen som möjligt, och av personer som vanligtvis arbetar inom området. Genom detta strävar man efter att göra så små förändringar i organisationen som möjligt i en krissituation.

Länsstyrelsen och kommunerna ser ansvarsfördelningen som positiv. Kommunerna står kommuninnevärdarna närmast och har den största kunskapen om kommunerna, därmed kan de också bygga upp den bästa beredskap inför det oförutsedda. Genom att en kris sköts av de som står den närmast har kommunerna och länsstyrelsen möjlighet att uppfylla några av allmänhetens krav på information. Kravet på trovärdighet uppfylls genom att allmänheten betraktar källan som legitim och att de har en erkänd kompetens inom området. Även kravet på begriplighet kan uppfyllas genom uppdelningen i och med att de personer som i vanliga fall arbetar med information och kommunikation gör det även i beredskapsorganisationen. Det finns därför en vana att kommunicera med den aktuella kommunens invånare och det finns kunskaper om vilken typ av information och vilket språk som fungerar.

5.1.2 Informationsplanernas vara eller icke vara

Även om både länsstyrelsen och kommunerna strävar efter att, i en krissituation, bedriva ett arbete likartat det under vanliga förhållanden, görs en del förändringar i organisationerna. Dessa organisationsförändringar finns nerskrivna i planer som dels behandlar organisationsförändringar överlag och dels förändringar för särskilda enheter, så som informationsenheten. Genom att i vardagsarbetet planera för hur organisationen skall se ut, och hur den skall bemannas i en eventuell krissituation tror man sig kunna skapa framgång i en krissituation. Planer för hur informationsarbetet skall bedrivas i en krissituation finns vid samtliga kommuner och även på länsstyrelsen. "Färskheden" hos planerna är varierade.

- I Lunds fall var den skrivna informationsplanen just nu under revidering efter att ha legat fast sedan år 2000.
- I Helsingborg har man valt att inte låsa sin plan utan låta den vara ett levande dokument som hela tiden revideras och uppdateras i takt med att människorna i organisationen blir duktigare och mer mentalt förberedda. Man ser dock en viss risk att planen faller i glömska i en skarp situation och att det istället blir människors träning som blir avgörande för agerandet.
- Informationsplanen i Kävlinge bygger på en uttalad filosofi om att inte ha stora tjocka planer utan att det viktigaste är att ha en startknapp för organisationen och en checklista över vad som skall göras. En sådan informationsplan hoppas man skall ge utrymme för improvisation i en krissituation. Förutom sin egen informationsplan berörs Kävlinge även av den informationsplan som tagits fram av länsstyrelsen speciellt för kärnkraftolyckor.

Vem som arbetat fram informationsplanen skiljer sig mellan kommunerna. Antingen kan planen vara framtagen av informationsavdelningen själv eller som vid länsstyrelsen, av en kommunikationsexpert. Det förekom också att informationsplanen tagits fram i samarbete med den lokala räddningstjänsten och med Styrelsen för Psykologiskt Försvar.

Att både länsstyrelsen och kommunerna har planer, oberoende av deras detaljeringsgrad, visar att den iakttagelse som Dahlström och Flodin gjorde 1998 inte stämmer längre. Enligt Dahlström och Flodin hade kommunerna en dålig beredskap och kommunerna uppmanades att arbeta med denna både genom nedskrivna planer och praktiska övningar. Sedan 1998 har både kommunerna och länsstyrelsen drivit diskussioner angående beredskap och skapat dialoger med de aktörer som blir inblandade i en krissituation. Även övningar och utbildningar både av hela beredskapsorganisationen och specifikt av informationsenheten har blivit mer eller mindre vanligt förekommande. Kommunerna har höjt sin informationsberedskap åtskilligt sedan 1998 vad gäller informationsplaner, omvärldsanalyser och utnyttjande av ny teknik. Att informations- och kommunikationsberedskapen har höjts är troligen ett resultat av det nya krishanteringssystemet som infördes sommaren 2002. Krishanteringssystemet och den tidigare lagstiftning om länsstyrelsernas kärnkraftberedskap har preciserat aktörernas ansvarsområden. Det har också gett klara direktiv om vem som skall ha vilka uppgifter och därmed lagt ökade krav på kommunernas beredskapsarbete.

I Helsingborg finns dock tendenser till att arbetet med informationsberedskap sjunker i prioritet hos de styrande. Detta syns genom en reducerad informationsenhet där den strategiska biten mer eller mindre tagits bort och kvar återstår endast

trycksaks- och webbproduktion. Det råder också tveksamheter om vem som kommer att sköta informationsberedskapen centralt i kommunen. Samtidigt ökar kraven på kommunernas ansvar i en krissituation. Denna utveckling kan resultera i en tillbakagång mot den situation som rådde då kommunerna uppmanades höja sin informationsberedskap. Utvecklingen medför också att informationsfrågan flyttas över på räddningstjänsten som egentligen är ansvariga för den fysiska beredskapen. Att informationsfrågan ligger hos räddningstjänsten istället för hos de som arbetar med information centralt och är insatta i kommunstyrelsens arbete kan komma att innebära stora problem för informationsarbetet i en krissituation. Anledningen till denna utveckling tror man kan vara ett bagatelliserande perspektiv hos de styrande. Perspektivet bygger på att det gått bra för Helsingborg i alla år så kommunen har aldrig behövt vara beredda. Detta resonemang leder fram till att stämna överens med Quarantellis generalisering om att samhällen ger låg prioritet åt planering inför kriser. Att arbeta proaktivt med informations- och kommunikationsberedskap som kanske aldrig kommer att behöva användas kostar både pengar och resurser.

5.1.3 Beredskapsorganisationen rycker in

Som nämnts ovan har samtliga organisationer planer för sina beredskapsorganisationer när det gäller information och kommunikation. Beredskapen hos länsstyrelsen och hos kommunerna är i princip den samma oavsett vilken typ av kris det är frågan om. Det som varierar är hur pass stor del av beredskapsorganisationen som dras igång. Detta är tänkt att anpassas efter hur omfattande krisen i fråga är. I kommunerna finns även beredskapsresurser ute i förvaltningarna, vilka är de första att aktiveras vid en krissituation, bortsett från kärnkraftolyckor. Länsstyrelsen, har en kärnkraftolycka som den händelse då beredskapsorganisationen aktiveras maximalt. Vid händelser som orkaner över Skåne eller översvämningar sammankallar länsstyrelsen delar av beredskapsorganisationen för att finnas till för råd och stöd till räddningstjänst och kommuner som drabbas. I sådana händelser får länsstyrelsen också en informell roll som samordnare av information från kommuner, räddningstjänst, SMHI och andra inblandade organisationer. Länsstyrelsen planerar kort och gott att agera något av en sambandscentral i dessa fall.

Länsstyrelsen har i nuläget tänkt att i en krissituation ta in en kommunikationsexpert för att komplettera och leda informationsenheten. Den ansvarige för presskontakterna från länsstyrelsen är också planerad att hämtas utifrån. Det kan vara en journalist med mångårig erfarenhet eller annan person med stora erfarenheter av massmedia. Att använda sig av externa resurser i informationsenheten kan ha både fördelar och nackdelar. Fördelarna är att den eller de journalister som tas in har värdefulla kontakter med massmedia och en stor förståelse för hur massmedia arbetar. Nackdelarna är att personer utifrån inte känner till hur informationsverksamheten fungerar under vanliga förhållanden, vilket kan leda till praktiska problem. På sikt är dock tanken att den ordinarie informationsavdelningen skall leda informationsenheten i beredskapsorganisationen.

Kommunerna har även de haft tankar och diskussioner runt att ta in externa kommunikationsexperten. I Lund är man mer eller mindre säker på att en kommunikationsexpert av någon typ kommer att anlitas, medan man i Helsingborg

kommer att sträva efter att i möjligaste mån klara sig med egna resurser. Det finns en tveksamhet till att ta in kommunikationsexperter för att låta dessa leda arbetet. Istället ser man en kommunikations- eller massmedieexpert som en tillgång för råd och stöd i det löpande arbetet. I Kävlinge ser man att en kommunikationsexpert skulle kunna fungera som bollplank och ge råd exempelvis om hur pressmeddelanden bör skrivas för att få ut det budskap kommunen önskar eller hur information till medborgarna bör utformas.

De uppgifter det är planerat att informationsenheterna skall sköta i en krissituation är i stort sett de samma både på kommunerna och på länsstyrelsen. Inom informationsenheterna har det dragits upp riktlinjer för vad informatörerna skall göra i en krissituation. Man har dock valt att inte tilldela en person en specifik uppgift och att den person sedan alltid har samma uppgift. Istället är det tänkt att informatörerna tilldelas sina uppgifter då beredskapsgruppen dragit igång. På så sätt tror man sig skapa en mer flexibel informationsenhet där alla medverkande har kompetens att göra flera saker och sättas på olika roller. På både länsstyrelsen och kommunerna är det tänkt att dela upp personalstyrkan i två skift så att beredskapsorganisationen kan bemannas och finnas tillgänglig dygnet runt då något inträffat.

Informationsenheten skall sköta kontakten med massmedia, internkommunikation, information på intranät och Internet. Informationsenheterna har också till uppgift att samordna information från de inblandade myndigheterna och den information som förmedlas via massmedia. Även att analysera och dokumentera händelsen ingår i informationsenhetens uppgifter. Ledningen förses, genom omvärldsbevakning, med rapporter om vilken bild av krissituationen som förmedlas och hur den information som skickas ut behandlas. Med samordningen av information och omvärldsanalys hoppas man på att kunna eliminera så mycket motstridiga budskap som möjligt.

Både kommunerna och länsstyrelsen kan, utifrån de organisationsförändringar de genomgår i en krissituation, klassificeras som typ 2-organisationer enligt Dynes typologi. Detta eftersom de, i en krissituation, förändras till en särskild beredskapsorganisation och växer i antal medlemmar för att kunna agera på ett tillfredsställande vis. Vad gäller beredskapsorganisationernas uppgifter är de i princip de samma som i den dagliga verksamheten. Detta bortsett från skillnaden i situationen och den press som finns på organisationen i en krissituation. Beredskapsorganisationerna präglas också av klara direktiv för vilken funktion de olika delarna har. Det bör dock påpekas att kommunerna inte är några renodlade typ 2-organisationer. Orsaken till det är att de inte växer i antal medlemmar genom förstärkningar från externa håll utan att det är medlemmar i den ordinarie verksamheten som grupperar om sig. I det fallet är länsstyrelsen en typ 2-organisation i och med att de får förstärkningar från bland annat SSI, Region Skåne och liknande organisationer.

5.2 Kunskapsinhämtning och övningar

Utveckling och förbättring av informations- och kommunikationsberedskap sker genom att organisationer kan inhämta och samla på sig kunskaper i ämnet. Insamlingen kan göras från både utomstående aktörer och från den egna organisationen.

Hela beredskapsorganisationens verksamhet bygger på vilka kriser en kommun eller länsstyrelsen kan se som potentiella. De generella kriser som kommuner och länsstyrelsen ser som potentiella är bränder på vårdhem eller skolor, buss- och tågolyckor, olyckor med farligt gods, elavbrott, epidemiska djursjukdomar, översvämningar och stormar. Förutom dessa nämns kriser specifika för en viss kommun. I Helsingborg nämns exempelvis brand med kraftig rökutveckling i ett pelletlager beläget centralt i staden och olyckor på någon av färjorna som trafikerar Öresund. Även länsstyrelsen ser olyckshändelser på Öresund som potentiella, då i första hand utsläpp av kemikalier från båtar och liknande. Sådana senarier övar länsstyrelsen tillsammans med sin danska motsvarighet, kustbevakningen och Helsingborgs räddningstjänst. Tidigare har länsstyrelsens övningar fokuserat på kärnkraftolyckor men nu förs en dialog med Vägverket, Banverket och andra aktörer för att göra en risk- och sårbarhetsanalys över Skåne.

Både länsstyrelsen och kommunerna har regelbundet övningar av hela eller delar av sina beredskapsorganisationer. I Helsingborg betonas att det är träning och övningar som gör människor medvetna om att det som övas faktiskt är situationer som kan inträffa. Genom övningar menar man i Helsingborg att medlemmarna i organisationen vet ungefär vad som skall göras. Vikten av att vara lyhörd och flexibel, istället för att blint hålla fast vid en skriven plan lyfts också fram.

Både på kommunerna och på länsstyrelsen utförs förutom egna övningar också övningar tillsammans med räddningstjänst, polis och andra inblandade aktörer. I övningarna deltar exempelvis kommuner, länsstyrelsen, företag (ex. Scandlines i Helsingborg), räddningstjänster, Region Skåne och kärnkraftverket Barsebäck. Övningarna varierar i storlek och antal medverkande. Att själva anordna övningar och delta i andra myndigheters och organisationers övningar ses som en viktig källa till kunskap. Länsstyrelsen har dessutom visst utbyte med Hallands län under övningar av kärnkraftberedskapen. Länsstyrelsen menar att det viktigaste med övningarna är att få en uppfattning om vilka resurser som finns, både materiellt och kunskapsmässigt och att klara ut tidsförhållanden och ansvarsförhållanden.

Utbildning är en annan stor källa till kunskap om beredskap. För beredskapsorganisationen på länsstyrelsen hålls kärnkraftutbildningar, informationskurser och utbildningar om att arbeta i stab. Utbildningar är också ett sätt att utveckla informations- och kommunikationsberedskapen och förbereda medlemmarna i beredskapsorganisationen på vilka krav som kan komma att ställas på dem. Därför utbildas och övas informationsenheterna inom kommunerna och länsstyrelsen i hantering av massmedia. Detta görs både genom teoretiska seminarier, genom diskussionsgrupper och i praktiska scenarier med mikrofoner, kameror, låtsasjournalister på telefon och skrivande av pressmeddelanden. Om medlemmarna i beredskapsorganisationen dessutom har utbildats i teorier inom beteendepsykologi och krisbeteende har de lättare att hantera massmedias, allmänhetens och andra gruppers informationsbehov.

Att öva informations- och kommunikationsberedskapen är ett måste för att se vad som fungerar och vad som behöver ändras. Genom övningar får man även kunskaper om hur människor reagerar på information. De personer som är aktiva i informationsenheten är i behov av att öva för att få en klarare uppfattning om vilken roll och funktion de själva har.

Kunskap om informations- och kommunikationsberedskap ackumuleras också genom att studera andra kriser och därigenom förutse exempelvis vilken typ av information som efterfrågas i en krissituation. I Helsingborg har man börjat använda en ”Akutpärm” där erfarenheter och upplevelser från övningar samlas tillsammans med andra relevanta kunskaper och checklistor för att ge stöd. Eftersom kommunen hela tiden har omsättning av personal skall pärmen också kunna fylla en utbildande funktion för personer som inte deltagit i övningar.

Att utbilda i psykologi och beteenden och öva hur dessa påverkas i en krissituation är något man tagit fasta på i Kävlinge. Där har man sedan en tid tillbaka börjat med, vad de själva anser vara, en lite annorlunda form av övning och träning av krissituationer. Övningarna fokuserar på vad som händer med medlemmarna i beredskapsorganisationen på ett personligt plan i en krissituation. Exempelvis, hur människor reagerar om ett tåg med farligt gods välter och farliga ämnen läcker ut och i olyckan skadas och omkommer barn. Övningarna handlar om huruvida personalen i beredskapsorganisationen är kapabla att göra ett bra arbete i en sådan situation. Man har också diskuterat exempel där anhöriga till medlemmar i beredskapsorganisation, eller medlemmar själva omkommer eller skadas svårt. Hur kommer arbetet att påverkas då? Övningarna drivs i seminarie- och diskussionsform med exempelvis föreläsare som arbetade under Göteborgsbranden.

På länsstyrelsen och i Helsingborg bedrivs mer traditionella övningar med påhittade scenarier och personer som ”leker” journalist och allmänhet.

5.3 Målgrupper och målgruppsanpassning

Länsstyrelsen och kommunernas sätt att informera och kommunicera följer till stor del Nordlunds modell för samhällskommunikation där aktörerna är myndigheter som de själva, massmedia och medborgarna (nedan benämnda allmänheten).

Länsstyrelsen har klart definierat sina målgrupper för information och kommunikation till allmänheten, kommuner, massmedia, internt på länsstyrelsen och andra samverkande organisationer. Kommunerna definierar i stort sett samma målgrupper, allmänhet, massmedia, den interna verksamheten och samverkande organisationer. I Lund lyfter man också särskilt fram skillnader i allmänheten som målgrupp och delar denna på drabbade och icke drabbade. Eftersom polisen har ansvar att underrätta drabbade och anhöriga har Lund inte planerat någon särskild anpassning av information för dessa människor. Man har däremot planerat att inrätta så kallade träffpunkter dit de direkt eller indirekt drabbade kan vända sig för information, hjälp och stöd. Det enda som skulle kunna kompletteras för att Nordlunds modell skulle passa i detta fallet är, sett ur en myndighets perspektiv, en relation med andra myndigheter.

5.3.1 Målgruppsanpassning

Information som går ut från länsstyrelsen eller kommunerna är, till viss del, tänkt att målgruppsanpassas. Huruvida anpassning görs eller inte är beroende på innehåll och tidsperspektiv. På länsstyrelsen menar man att målgruppsanpassningen som planeras, till stor del handlar om vilka kanaler som väljs för att informera och kommunicera med de olika målgrupperna. Det ökade utbudet av kanaler och den tekniska

utvecklingen har gjort det möjligt att i stor utsträckning målgruppsanpassa budskap både efter kanal och innehåll utifrån särskilda krav.

I ett fall anses det dock särskilt viktigt med målgruppsanpassning. Det är då det handlar om information från experter. Man kan då se ett behov av att omsätta experternas information till ett språk som vanliga människor förstår för att undvika misstolkningar. I Helsingborg tror man att misstolkningar säkert ändå kommer att uppstå men att informationsenhetens uppgift är att försöka undvika det så långt som möjligt. Uppgiften att målgruppsanpassa eller översätta information ligger på informationsenheten. Genom den översättning av experters fackmannamässiga språk som kommunerna och länsstyrelsen planerat att göra kan allmänhetens kriterie på begriplig information uppfyllas. Även risken att hamna i den så kallade kunskapskonflikten minskas då språkliga klyftor mellan experter och lekmän överbyggs. Med översättningen kan hänsyn även tas till variation i språkförståelse och förkunskaper.

I informationen till massmedia och allmänhet har länsstyrelsen och kommunerna inte planerat att i en krissituation göra någon skillnad i informationen. Man har dock reflekterat över att massmedia kan vara i ett annat behov av bakgrundsinformation och bildmaterial än vad allmänheten är. Både länsstyrelsen och kommunerna framhåller vikten av att ge så mycket information som möjligt, samtidigt som den måste vara korrekt, snabb, trovärdig och att även gå ut med sådan information som får den egna organisationen att hamna i dåliga dager.

Ett problem med målgruppsanpassning av information som tas upp är den tidspress som kommer att råda i en krissituation.

Länsstyrelsen och kommunerna har även planerat för hur de skall nå personer med handikapp och invandrargrupper som kan ha svårigheter att ta till sig information utan vissa hjälpmedel. På länsstyrelsen och i Helsingborg ser man Internet som en möjlighet för språk- och handikappsanpassning av information. Det gäller då i första hand allmängiltig information under krisens förberedande/förebyggande fas. I Kävlinge är det tänkt att informera och kommunicera med dessa personer direkt via telefon. Den kanalen användes vid tågolyckan 1996 och utvärderades som mycket effektiv. I Lund har hemsidan utrustats med så kallad topptext vilket gör det möjligt för synskadade att läsa informationen som läggs ut. I Lund finns också kontakter med en radiokanal och i Helsingborg med ett informationscenter som vänder sig till invånare med utländsk härkomst. I Lund tror man dock att information på engelska kommer att tillgodose informationsbehovet. Detta eftersom de flesta personer med utländsk härkomst som finns i Lund kommer från europeiska länder och därför är vana att kommunicera på engelska. I Kävlinge har man planerat att även nå dessa grupper genom personliga telefonsamtal. På länsstyrelsen har man i en krissituation tänkt tillgodose flerspråksbehovet genom att ta in flerspråkiga personer till upplysningscentralen dit allmänheten kan vända sig. Arbetet med att utöka informationsenheternas kontaktytor pågår hela tiden under den förebyggande/förberedande fasen.

En paradox kommunerna och länsstyrelsen undviker att hamna i på grund av att man planerar att inte målgruppsanpassa själva innehållet i sina budskap är den Flodin kallar den målgruppsanpassade informationens paradox. Denna paradox skulle kommunerna och länsstyrelsen kunna hamna i om informationen

målgruppsanpassades så mycket så att den får olika innebörs för olika målgrupper. Informationen brister då i konsistens och trovärdighet.

5.4 Om informationsspridning och information till målgrupperna

Som nämnts ovan gör länsstyrelsen och kommunerna en viss målgruppsanpassning genom sitt val av kanaler. De kanaler man planerar att använda i en krissituation är, med vissa undantag, desamma som i den dagliga verksamheten. Valet baseras på hur situationen ser ut. Enligt länsstyrelsen och kommunerna är valet av vilka kanaler som skall användas i en krissituation helt utan hänsyn till kostnader. Man resonerar snarare att kostnaderna för informationsinsatserna i en krissituation kommer att vara små i jämförelse med exempelvis kostnader för evakuering och sanering.

5.4.1 Relationen med allmänheten

Målsättningen med länsstyrelsen och kommunernas beredskap är i första hand att skydda allmänheten, vilket de också är ansvariga att göra enligt lag. Allmänheten består dels av människor som själva söker information och dels människor som agerar passivt trots att de kan vara i behov av informationen. För att försöka trygga informationen till båda dessa grupper har länsstyrelsen och kommunerna planerat att använda sig av flera olika kanaler. När flera kanaler används upprepas också budskapet och ger med det ett ökat förtroende för vad som sägs och det minskar även ryktesspridningen enligt Flodin.

I sin informationsspridning och kommunikation med allmänheten planerar länsstyrelsen och kommunerna att använda sig av upplysningscentraler, olika massmediala kanaler, Internet, flygblad och i vissa fall direkt kommunikation via telefon. I Kävlinge betonas vikten av att vara flexibel och uppfinningsrik i sitt val av kanaler så att alla eller så många som möjligt nås av budskapet. Vad gäller de rekommendationer för kanalval som Palm tar upp har kommunerna och länsstyrelsen koncentrerat sig på att informera och kommunicera med de grupper av medborgarna som inte är direkt drabbade. Information till drabbade och anhöriga sköts av polisen. Ett undantag är dock träffpunkterna i Lund som vänder sig till just dessa människor. Kommunerna och länsstyrelsen planerar att använda massmedia med radio, tv och tidningar i första hand. De mekaniska kanaler Palm rekommenderar, planeras att användas i mindre utsträckning och främst då det råder särskilda omständigheter exempelvis vid elavbrott. Palms rekommendationer att använda telefonbaserade informationskanaler har man dock tagit fasta på genom sina upplysningscentraler. Även nätverk används, då främst för att nå invandrargrupper och personer med handikapp som gör att de har svårt att ta till sig information via de ordinarie kanalerna.

Länsstyrelsen och kommunerna har alla planerat att i en krissituation upprätta en upplysningscentral dit allmänheten kan vända sig för att få svar på sina frågor och information om det aktuella läget. I Helsingborg och Kävlinge menar man att upplysningscentralen bör upprättas så fort som möjligt när något hänt för att undvika att kommunens växel kollapsar. I Lund menar man att upplysningscentralen inrättas först då det är frågan om en situation som ser ut att bli långdragen eller i vilket fall inte går över med en gång. Erfarenheter visar att oavsett vad som hänt börjar

allmänheten mycket snart ringa till kommunen för att få information. Eftersom upplysningscentralen i Helsingborg ligger på ett annat nummer än den ordinarie kommunväxeln betonas vikten av att mycket snabbt och via flera kanaler få ut det nya telefonnumret. Det kommer då att kommuniceras via text-tv, radio, tidningar och Internet. Med textbaserade kanaler som Internet och text-tv ges allmänheten möjlighet att själva ta del av information oberoende av sändningstider och liknande. I Kävlinge kommer man i en krissituation att sträva efter att den personal som bemannar upplysningscentralen har god kännedom om kommunen och helst även ett socialt kontaktnät i kommunen. Att allmänheten som ringer in kan känna igen personen på upplysningscentralen tror man kan ha en lugnande effekt och dessutom höja trovärdigheten på den information som lämnas. Kävlinge har också efter tågolyckan 1996 inlett ett samarbete med Löddeköpinge när det gäller utbyte av resurser till upplysningscentralen. Vad gäller länsstyrelsens upplysningscentral planeras denna vara öppen för allmänheten även att besöka för att få information och svar på frågor.

Genom att snabbt dra igång delar av eller hela upplysningscentralen kan kommunen tillgodose medborgarnas krav på snabb information. Dessutom kan blockeringar av SOS Alarms telefonväxel som vid orkanen i Skåne 1999 undvikas. Att kommunerna och länsstyrelsen, (länsstyrelsen i händelse av en kärnkraftolycka), planerar att snabbt sätta igång sina informationsinsatser ger medborgarna en känsla av att myndigheterna inte har något att dölja och inte försöker "lägga locket på". Att dröja med inrättandet av en upplysningscentral ger med stor sannolikhet en hög belastning på exempelvis SOS Alarms och räddningstjänstens telefonväxlar. Det kan också leda till att medborgarna söker sig till andra informationskällor som kanske inte alls har så tillförlitlig och sanningsenlig information. Dahlström och Flodin rekommenderar att det till upplysningscentralen knyts en dokumenterande och analyserande grupp för att förse upplysningscentralen med den senaste informationen. På både länsstyrelsen och kommunerna har man valt att lägga den analyserande och dokumenterande funktionen i informationsenheten som sedan i sin tur är kopplad till upplysningscentralen.

I händelse av fullständigt och längre elavbrott ser Lund radion som sin främsta kanal till allmänheten. I Helsingborg och Kävlinge ser också de radion som en viktig kanal men ser även alternativa informationskanaler som handgjorda flygblad och plakat som sprids med hjälp av Posten, tidningsbärarna och frivilliga organisationer, polisens högtalarbilar och helikoptrar med megafoner som ett alternativ. Man ser också fasta mötesplatser ute i kommunen dit allmänheten kan vända sig som en utväg.

I Kävlinge nämns även tyfonlarmet som ett alternativ. Det är dock en kanal som undviks i möjligaste mån på grund av risken att det skapar en panikartat beteende hos allmänheten som direkt associerar till att något hänt på Barsebäck. Både kommunerna och länsstyrelsen ser massmedia som en mycket användbar och effektiv kanal att använda för att nå ut till allmänheten.

I sin relation med medborgarna kan kommunerna och länsstyrelsen komma att stå inför det faktum att medborgarna är ointresserade av den information myndigheten sänder ut. När en krissituation inträffar har den tidigare ointresserade publiken ett mycket stort informationsbehov att fylla. En sådan utveckling kallar Flodin för informationsbehovsparadoxen. Detta motsvarar även den första av Quarantellis

generaliseringar, det vill säga att det är svårt att få medborgarna att intressera sig för kriser innan de inträffar.

5.4.2 Att göra informationen tillräckligt skrämmande

Man har också reflekterat över att den information som ges ut inte skall skapa panik utan snarare verka lugnande. Hur detta skall göras är det ingen som har någon patentrösning på men att försöka tolka och förstå målgruppen, använda sunt förnuft och tänka sig för är grunderna.

En av Quarantellis generaliseringar beskriver hur allmänheten reagerar i en krissituation och hur de reagerar på den information som förmedlas. I en krissituation krävs att den information kommunen eller länsstyrelsen skickar ut är tillräckligt skrämmande för att fånga människors uppmärksamhet och få dem att uppfatta vad som har hänt. Samtidigt bör informationen inte vara så skrämmande att människor råkar i panik. Länsstyrelsen och Helsingborgs kommun menar att ett av deras syfte med informationsplanerade är att lugna allmänheten när något inträffat. Med detta menas att informationen skall innehålla svar på så många generella frågor som möjligt för att undvika att människor som inte är i direkt nöd ringer och blockerar telefonväxlar för människor som verkligen är i behov av hjälp. Genom att studera hur informationen sett ut i andra krissituationer och hur den då har bemöts kan en avvägning göras av hur skrämmande informationen kan framställas. I Kävlinge ses det största problemet med skrämmande information vara i en händelse, där man först bedömer att det inte är någon fara och sedan, vid ytterligare undersökningar inser en överhängande risk. I en sådan situation kan myndigheten få problem med den uppfattade trovärdigheten i sin information i och med att informationen inte varit konsistent. Trovärdighet uppfylls när informationen upplevs som sann, korrekt, objektiv och fullständig. Att trovärdigheten för informationen går förlorad kan leda till att myndigheten får problem med att upprätthålla en helhetsbild av sig själva som trovärdiga och tillförlitliga. Det ses dock som viktigast att kommunen förser allmänheten och massmedia med information med vilken de sedan kan göra egna bedömningar. Den information man föreställer sig att allmänheten vill ha är inte, exempelvis vad det är för ämne som läckt ut och hur det reagerar. Istället tror man att människor bara vill veta hur farligt det är och hur man skyddar sig mot det. Det gäller för kommunerna och länsstyrelsen att ta till sig feedback på informationen och se vilka konsekvenser och vilket bemötande informationen fått. Detta hänger samman med Rehn & Levins teori om att information måste vara begriplig för en effektiv kriskommunikation och att språkliga klyftor mellan experter och lekmän måste överbyggas. Genom att skaffa sig framförhållning, att alltid säga sanningen och inte frisera sanningen tror man i Lund att man får ett budskap som fungerar på önskat sätt.

Då kriteriet för trovärdighet och/eller kriteriet för tillförlitlighet, vilket nämndes ovan, inte kan uppfyllas gentemot allmänheten finns även en risk att kommunen eller länsstyrelsen hamnar i en trovärdighetskonflikt med massmedia. Detta kan medföra att massmedia fortsättningsvis betraktar myndighetens information med misstro. Det ses därför som en stor fördel att länsstyrelsen är informationsansvariga vid en olycka på Barsebäck, eftersom det där finns en stor risk i att olika budskap ges ut.

5.4.2 Relationen med massmedia

Både länsstyrelsen och kommunerna är måna om att ha en bra relation med massmedia redan under det vardagliga arbetet. Detta märks i inställningen att massmedia ses mer eller mindre som en samarbetspartner och en viktig informationskanal i en krissituation. Det informationsansvar som både myndigheter och massmedia har gentemot medborgarna återspeglas här i strävan efter ett fungerande samspel. På kommunerna förväntar man sig att massmedia i det initiala skedet av en krissituation kommer att ta ett stort ansvar för att få ut information och samarbeta nära med kommunen. Först i ett senare skede när krisen är på övergående tror man att massmedia tar på sig sin granskande roll.

Kommunerna och länsstyrelsen kommer i en krissituation alla att arbeta efter tanken att förse massmedia med så mycket material som möjligt, både över det aktuella händelseförloppet och bakgrundsinformation. I Helsingborg säger man att det för kommunen gäller att ge massmedia så hög service och så bra information som möjligt.

I relationen med massmedia betonas att kommunen och länsstyrelsen måste vara korrekta, snabba, lyhörda, att aldrig ljuga eller fylla i luckor med information man är osäker på. Eftersom myndigheten har ett juridiskt ansvar för den information de ger ut är dessa riktlinjer för informationen extra viktiga. Att ljuga eller fylla i luckor i informationen till massmedia kan leda till att en ansvarskonflikt uppstår. I en ansvarskonflikt är massmedia betydligt friare i sitt agerande. De kan mer eller mindre överlåta till allmänheten att bedöma värdet hos informationen och vilka slutsatser som kan dras. I en krissituation kommer myndigheterna med stor sannolikhet att hamna i den så kallade tidskonflikten med massmedia. Massmedia trycker på och kräver snabb information om det som inträffat medan länsstyrelsen och kommunerna först vill samordna och analysera informationen innan det sker något uttalande till massmedia.

5.4.3 Valet av massmedia

Kommunerna och länsstyrelsen kommer i en krissituation i första hand att vända sig till de kända regionala massmedier eftersom dessa skriver för en publik som själva berörs direkt eller indirekt av det som inträffat. Både kommunerna och länsstyrelsen vänder sig dock till en bred skara av massmedier. Det är regional press som Helsingborgs Dagblad och Sydsvenskan och rikstäckande press som Dagens Nyheter och Svenska Dagbladet. I Helsingborg och på länsstyrelsen tas även de danska massmedierna upp. Dels då det handlar om att händelser i Sverige kan vara av intresse och dels vad gäller kommunens bevakning av hur de själva framställs på andra sidan sundet. Länsstyrelsen vänder sig till viss del också till fackpress med sina pressmedelanden.

Den ökande mångfalden inom speciellt radiobranschen har kommunerna och länsstyrelsen inte anpassat sig till i någon större utsträckning. I vissa kommuner har samarbeten med, för kommunen stora, kommersiella lokalkanaler startats men på grund av att dessa radiokanaler inte är bemannade nattetid är de inte lika intressanta som Radio P4. Lokalradion Radio Malmöhus och Radio Kristianstad nämner både länsstyrelsen och kommunerna som viktigast. Detta i och med att människor har en

benägenhet att, i en krissituation, vända sig till samma massmediekanaler som de gör i vanliga fall och har förtroende för. En annan anledning är att man har uppfattat det som att lokalradion har en viss medvetenhet när det gäller kommunikation till allmänheten i en krissituation. Dessutom är lokalradion en inarbetad informationskälla för allmänheten att vända sig till då något hänt. I Kävlinge framhäver man snabbheten som lokalradions viktigaste egenskap. För länsstyrelsen har lokalradion, Radio P4 en speciell roll. Då länsstyrelsen drar igång hela sin beredskapsorganisation finns en studio i ledningscentralen till Radio P4. På så sätt får länsstyrelsen ett nära samarbete med lokalradion och radion får lätt tillgång till uppdaterad information. Dessutom betonar man på länsstyrelsen att många av de kommersiella kanalerna sedan sommaren 2002 även de omfattas av avtalet om VMA-meddelande (Viktigt Meddelande till Allmänheten). VMA-meddelandet planerar man använda vid en olycka på Barsebäck, ett större utsläpp av giftiga ämnen och även vid en stor trafikolycka på motorvägen.

I en krissituation där många aktörer är inblandade finns en risk i att den information massmedia kommer över inte alltid är helt korrekt. Där finns också risken att motstridiga budskap uppstår. Det ligger då, som nämnts ovan, på informationsenheten att lämna så sanningsenlig och fullständig information som möjligt. På länsstyrelsen betonas att i en krissituation ta sig tid att sammanställa och analysera informationen oavsett om massmedia står utanför och väntar.

5.4.4 Kanaler till massmedia

De kanaler länsstyrelsen och kommunerna har planerat att använda i sin kontakt med massmedia är pressmeddelanden via fax och Internet, presskonferenser, upprättande av presscenter samt direkt kontakt via telefon. Vid tågolyckan i Kävlinge ordnade kommunen en guddad busstur av olycksområdet för massmedia. Reaktionen från massmedia var mycket positiv och i Kävlinge säger att om de hamnar i en sådan situation igen kommer de säkert att planera något liknande.

Kommunerna och länsstyrelsen är också noga med att upprätta presscenter dit massmedia kan vända sig för att få information. Kommunerna planerar att förlägga sitt presscenter i en annan byggnad än den där den beslutsfattande ledningen sitter. Orsaken till detta är att beslutsfattarna på så vis skall få arbetsro. I en krissituation planerar både kommunerna och länsstyrelsen att hålla sina presscenter öppna och tillgängliga dygnet runt i så stor utsträckning som möjligt. Det kan dock tyckas att det finns en övertro till presscentrets funktion, särskilt i händelse av en kärnkraftolycka. Vilket också påpekas i Kävlinge där man är tveksam till om massmedia vid en olycka på Barsebäck kommer att nöja sig med att gå på presskonferenser hos länsstyrelsen i Malmö. Man tror snarare att det kommer att vara ett stort pressuppbåd så nära kärnkraftverket det går att komma. Eller som man uttryckte det i Kävlinge "...om olyckan händer på Barsebäck kommer massmedia att gå minst dit polisspärren står, helst förbi den...".

I Helsingborg har man inte planerat att en viss person skall fungera som kommunikatör mot massmedia. Det finns en tro om att massmedia i en krissituation kommer att vända sig till den person de tror har mest information och står närmast händelsen. Först då krissituationen blir större tros massmedia vända sig till den beslutfattande leningen. Man har därför tränat massmediahantering med de

människor som massmedia kan tänkas vända sig till. I Kävlinge kommer man i den aktuella situationen se vem som är mest lämpad att tala med massmedia medan det i Lund är antingen kommundirektören eller informationschefen som har uppgiften att tala med massmedia.

I en krissituation kommer pressmeddelanden och ofta hållna presskonferenser att användas som aktiva medel för att hela tiden hålla massmedia uppdaterade och för att få kontinuitet i sin informationsspridning. Uppgiften att skriva pressmeddelanden ligger på en av informatörerna i kommunernas och länsstyrelsens informationsenhet. Sedan finns färdiga sändlistor till alla de massmedier man i vanliga fall skickar pressmeddelanden till och ytterligare några som kan tänkas vara intresserade. När det är frågan om en stor olycka som drar till sig internationell massmedia ser man det i Lund som sitt ansvar att organisera med inkvartering, transporter, mat och liknande för de långväga gästerna.

5.4.3 Internkommunikation och relationen med andra myndigheter

För de undersökta organisationerna är inte bara information och kommunikation med allmänheten och massmedia viktigt. Även information och kommunikation inom den egna organisationen och med andra inblandade myndigheter är också av stor vikt. Detta inte minst för uppdatering och samordning av informationsinsatser. Länsstyrelsen och kommunerna har planerat för hur kommunikationen och informationen internt och med andra inblandade myndigheter skall ske. Att värna om den interna kommunikationen och informationsspridningen ses som extra viktigt.

För att utöka resurserna på länsstyrelsens, och kommunernas upplysningscentraler har man låtit utveckla ett gemensamt datorbaserat system vilket gör det möjligt att låna resurser mellan organisationerna. Information om vad som hänt och svar på frågor som allmänheten kan tänkas ställa, skrivs ihop av en redaktör från det ansvariga kärnkraftlänet och skickas sedan ut till de som bemannar den utökade upplysningscentralen.

Flodin betonar de anställdas rätt att var informerade om hur krisen utvecklas. Inte minst för att deras roll som informationsspridare inte skall leda till att osanna rykten uppkommer. Den interna kommunikationen är i de flesta fall planerad att skötas med hjälp av kanaler som intranät och olika specialframställda system. Eftersom länsstyrelsen är geografiskt uppdelad mellan Malmö och Kristianstad har intranätet en extra stor betydelse för den interna informationsspridningen. I Helsingborg har man under övningar försökt använda en pärm på respektive enhet. Denna pärm uppdateras löpande med information i pappersform. Man insåg dock att pärmen var en långsam kanal och tittar nu på någon form av digital motsvarighet. I Kävlinge har man planerat att sköta stora delar av internkommunikationen via mobiltelefoner med för detta avsedda abonnemang. I Lund kommer internkommunikationen och uppdateringen av information att ske genom regelbundna möten där representanter för ledningen, informationsenheten, presscentret och upplysningscentralen deltar. Länsstyrelsen håller nu på att i samarbete med de andra kärnkraftlänen och SSI ta fram en webbaserad dagbok vilken i första hand är avsedd för kärnkraftolyckor. I dagboken registreras alla åtgärder och insatser som görs av länsstyrelsen, kommunen, länspolisen och inblandade aktörer. På så sätt kan alla aktörer hållas uppdaterade om vad som händer och vilka beslut som fattas. Idag används ett

liknande informationssystem för den interna kommunikationen där de olika aktörerna kan kommunicera med varandra. Vad gäller kommunikationen med andra inblandade myndigheter lägger kommunerna och länsstyrelsen stor vikt vid att sammanställa information. Sammanställning och samordning av information menar Flodin är en nödvändighet för att undvika onödiga frågor och missförstånd. För att inte enbart förlita sig på olika system använder länsstyrelsen sig även av en anslagstavla i receptionen där information sätts upp och uppdateras kontinuerligt.

I den interna kommunikationen och kommunikationen med andra inblandade organisationer märks skillnad i kommunerna och länsstyrelsen användning av ny teknik jämfört med Dahlström och Flodins undersökning av kommunerna 1998. Det finns en riskabel tilltro till tekniska system som eventuellt inte kommer att fungera i en krissituation. Visserligen har både länsstyrelsen och kommunerna reservaggregat i kommunhusen som kan driva dessa system. Ett större problem blir att etablera en fungerande kommunikation med presscentret som oftast är beläget i en annan byggnad. Detsamma gäller med upplysningscentralen som inte heller alltid ligger i direkt anslutning till lokalen för informationsenheten.

I och med det av Riksdagen fastslagna krishanteringssystemet har varje myndighet klara roller och man vet vilken roll de olika myndigheterna har i en krissituation.

I Kävlinge gavs ett exempel på hur en situation kan utvecklas där alla aktörer inte har en samlad och gemensam bild av händelsen. För ett par år sedan förorenades vattnet till flera kommuner. Då saknades samordning av information vilket ledde till att kommunerna och länsstyrelsen alla gick ut med olika budskap. Den ena sa att vattnet smakade illa men det var inte farligt att dricka det, den andra sa att det kunde vara livsfarligt att dricka av vattnet. Att informationen från de olika myndigheterna inte samordnas kan få förödande konsekvenser. Detta främst i och med att informationen som ges från de olika myndigheterna inte är konsistent. Samordnad information är ett måste för att kriteriet tillförlitlighet skall kunna uppfyllas. Att förlora tillförlitligheten i informationen kan påverka hela den bild allmänheten och massmedia har av myndigheten.

5.5 Nya möjligheter med Internet

Utvecklingen med det ökade antalet radiokanaler är, tillsammans med de ökade kommunikationsmöjligheterna på Internet och med e-post, något man i Kävlinge säger att man måste ta med i beräkningarna och kombinera med de traditionella kanalerna.

Både på kommunerna och på länsstyrelsen planeras att i en krissituation använda Internet mycket aktivt, förutsatt att el- och telenät fungerar. Idag finns i både Lund, Helsingborg och Kävlinge en förberedd sida som lätt och snabbt kan fyllas med information och läggas ut på kommunens ordinarie webbplats. Länsstyrelsen å andra sidan har dessutom ständigt en sida med allmängiltig krisinformation på sin webbplats. På denna sida finns exempelvis en beskrivning av länsstyrelsens roll och ansvar i en krissituation, kontaktuppgifter, avsnitt om civil- och kommunalberedskap, Öresundsberedskap samt ett stort avsnitt om kärnkraft och kärnkraftberedskap. Att länsstyrelsen valt att ha en stående sida med krisinformation ger en stor fördel i och med att personer som tidigare besökt webbplatsen vet var de

kan söka information. En stående sida fungerar också som en informationskälla för mer allmängiltig information så som information om brandsläckning och första hjälpen. På så sätt blir länsstyrelsens webbplats en naturlig informationskälla för allmänheten. I Helsingborg finns planer på att upprätta en liknande sida. Den skulle kunna innehålla information om hur staden jobbar med krisberedskap och kontaktytor. Det finns en tro att allmänheten har ett intresse av att veta och förstå förloppet, och vem som har ansvar för vad. Vilket kan leda till att människor i en krissituation inte ringer upplysningscentralen i onödan. En annan grundläggande tanke i kommunens beredskap är att om människor har vissa kunskaper innan en krissituation inträffar kan det göra att de agerar lugnare. Så det primära syftet är att förebygga att panik utbryter. På kommunernas förberedda sidor är det förberett att lägga ut information om händelseförloppet, FAQ, information till massmedia, kartinformation och länkar till den myndighet som har den bästa informationen om ett ämnesområde.

I Lund ser man emellertid sannolikheten för att stora delar av allmänheten i första hand söker information på Internet som liten. Forskningen visar dock på Internet som många människors förstaval för information. Internet bör ses som ett komplement till de traditionella kanalerna vilket kommunerna och länsstyrelsen också arbetar efter.

Möjligheterna med Internet anses i första hand vara dess snabbhet, att många kan nås genom en kanal, möjligheter till ständig uppdatering av informationen och att kommunen själv förfogar över informationen som läggs ut på webben. I Lund nämns även att Internet är mycket kostnadseffektivt när en webbplats väl har etablerats. Länsstyrelsen tar upp möjligheten att kunna målgruppsanpassa informationen på Internet. Då i första hand anpassning i språk. Idag ser länsstyrelsen en bred allmänhet som sin målgrupp. Det finns dock planer på att den allmängiltiga krisinformationen som ständigt ligger på Internet skall finnas på olika minoritetsspråk och EU-språk. I en krissituation ser man det däremot som mer eller mindre omöjligt att hinna med att språkanpassa informationen. I en krissituation kommer ansvaret för informationen på kommunernas och länsstyrelsens förberedda krissidor ligga på en av informatörerna i informationsenheten.

Som det problematiska med Internet nämns elavbrott eller då telefonnätet ligger nere samt problem med säkerheten.

Källkonflikten är en konflikt som uppstår då myndigheten vill ha fram sin egen bedömning och information, medan massmedia gärna publicerar andras och olika bedömningar och synpunkter. Att länsstyrelsen och kommunerna själva förfogar över och kan kontrollera informationen på den egna webbplatsen gör att den så kallade källkonflikten kan undvikas eller åtminstone reduceras.

5.5.1 Tvåvägskommunikation på Internet

En av möjligheterna med Internet som kanal är möjligheten till tvåvägskommunikation. Detta är något kommunerna och länsstyrelsen funderat på i olika former. I det vardagliga arbetet har medborgarna och massmedia möjligheter till e-postkontakt via kommunernas och länsstyrelsens webbplatser. En möjlighet att även i krissituationer skriva e-post till myndigheten skulle kunna innebära en avlastning för telefonväxlar. Idag finns dock inget bestämt angående en e-posttjänst i krissituationer. En e-posttjänst är användbar både i kommunernas och länsstyrelsen

kommunikation med allmänheten, med massmedia och med andra inblandade organisationer. I händelse av en kris har man i Helsingborg funderat på att sätta ut en särskild e-postadress. Det finns dock risk att allmänheten kommer att skriva och skicka in meddelanden på alla adresser som kan hittas. Risken blir då att man får dubbla meddelanden. I Kävlinge funderas det också på att i en krissituation erbjuda möjligheten att e-posta in till kommunen. Uppgiften att svara på e-post kommer då att ligga på upplysningscentralen. Man anser att det inte spelar någon roll om personalen svarar via telefon eller via e-post. Dessutom ses fördelar i att svara på frågor via e-post då många skickar in samma frågor. Upplysningscentralen har då möjlighet att ha standard svar att klistra in och skicka till många samtidigt. Man betonar emellertid vikten av att e-post som skickas in i en krissituation verkligen besvaras.

En annan tanke för tvåvägskommunikation på Internet finns hos länsstyrelsen. Det är användandet av någon form av diskussionsforum där allmänheten kan ställa frågor, komma med förslag och framföra sina åsikter.

Varken på länsstyrelsen eller på kommunerna ses någon fara i att man förlitar sig för mycket på Internet. Istället ses Internet som ett komplement till de traditionella kanalerna.

Sammantaget har kommunerna och länsstyrelsen insett Internets möjligheter men inte fullt utnyttjat dem då det gäller tvåvägskommunikation och interaktivitet. Ytterligare möjligheter ligger dels i inrättandet av en särskild krisadress, vilket det dock finns tankar om hos vissa kommuner, i inrättandet av diskussionsforum, anslagstavlor, prenumerering på pressmeddelanden eller annan beredskapsinformation och så vidare.

5.6 Förtroendet för länsstyrelsen och kommunerna

Det förtroende länsstyrelsen och kommunerna uppfattar att allmänheten har för dem kan beskrivas i den handlingsorienterade komponenten av samhällsförtroende. Detta i och med att man har en föreställning om att medborgarna kommer att lyssna till och följa de rekommendationer kommunen eller länsstyrelsen ger i en krissituation.

Både länsstyrelsen och kommunerna uppfattar allmänhetens och massmedias förtroende för dem som relativt högt. Det betonas dock att förtroendet snabbt kan förloras eller ifrågasättas vid en krissituation med exempelvis personskador hos allmänheten. I en av kommunerna beskrivs graden av förtroende som något som regleras av en dagskurs. Dagskursen påverkas av vilka beslut politikerna tagit och om någon speciell händelse inträffat. Ändå finns en föreställning om att människorna ute i kommunerna litar på att kommun och myndigheter kommer att ta hand om allmänheten och reda ut det som inträffat. I Kävlinge upplevdes efter tågolyckan 1996 ett ökat förtroende hos allmänheten och massmedia jämfört med innan olyckan inträffade. Det ökade förtroendet tror man på kommunen beror just på att ingen kom till skada och att olyckan aldrig fick de förödande konsekvenser den kunde ha fått. Detta förtroende för kommunen tror man till viss del fortfarande lever kvar bland både medborgarna och massmedia.

Förtroendet som finns hos allmänheten tros indirekt påverkas genom myndighetens relation till de regionala massmedierna, vilka kommunicerar en viss bild av myndigheten i fråga. Nordlund menar att effektiviteten i myndighetens

kommunikation är avgörande för medborgarnas förtroende i en krissituation. Genom att snabbt etablera informationsnytor där medborgare och massmedia kan få information och komma i kontakt med den ansvariga myndigheten kan kravet på effektivitet uppnås.

Om förtroendet verkligen är så stort kan både kommunerna och länsstyrelsen komma att hamna i den så kallade trovärdighets-/vaksamhetsparadoxen. Den innebär att allmänhetens vaksamhet på varningsmeddelanden trappas av eftersom de litar på att myndigheter och andra ansvariga organisationer hanterar krissituationen. Detta leder i sin tur till att allmänhetens beredskap sänks. Kävlinge anser här att de har en fördel eftersom man tror att det finns ett högre krismedvetande hos de boende i Kävlinge på grund av närheten till Barsebäck.

I dagsläget arbetar ingen av myndigheterna med någon typ av förtroendehöjande åtgärder. De litar istället till att förtroendet upprätthålls då myndigheten är noga med att på daglig basis informera om allt som händer i kommunen.

6 Slutsatser och fortsatt forskning

I följande kapitel kommer de slutsatser som kan dras utifrån undersökningens resultat att redovisas. Därigenom ges även svar på frågeställningarna som legat till grund för hela undersökningen. Under respektive frågeställning för jag även en diskussion runt slutsatserna jag dragit. Kapitlet och uppsatsen avslutas med kommentarer och tips till fortsatt forskning inom området informations- och kommunikationsberedskap.

6.1 Slutsatser

Mitt syfte var att undersöka och analysera den informations- och kommunikationsberedskap som länsstyrelsen i Skåne län och tre utvalda kommuner i Skåne byggt upp inför kriser och katastrofer.

Frågeställning 1: *Hur har länsstyrelsen och kommunerna planerat att informera och kommunicera med allmänheten, massmedia, internt och med andra myndigheter vid en krissituation?*

Allmänheten

Kommunerna och länsstyrelsen använder sig av flera olika kanaler och når på så vis större delen av allmänheten. I kanalvalet har den ekonomiska aspekten ingen inverkan på vilka kanaler som används. När flera kanaler används upprepas också budskapet flera gånger och minskar därmed ryktesspridningen. Om kommunerna jämförs kan slutsatsen att Kävlinge och Helsingborgs kommun är mer förberedda och har funderat mer runt kanalvalen göras. De är också mer förberedda för att använda alternativa kanaler som exempelvis flygblad och mötesplatser vid elavbrott. Detta, medan Lund förlitar sig på radion i första hand. Vid ett elavbrott kan Lund få problem med informationsspridningen eftersom de bara kan nå hushåll med batteridrivna radioapparater. Även länsstyrelsen har funderat på vilka kanaler som kan användas vid ett längre elavbrott.

Upplysningscentralerna, som både kommunerna och länsstyrelsen upprättar är en mycket viktig kanal till allmänheten. Risken finns dock att resurserna hos upplysningscentralerna kommer att tryta under en långvarig kris och under stort tryck på telefonerna från allmänheten. Samtliga undersökta myndigheter har dock försökt gardera sig mot detta med så mycket personal som möjligt. Jag ser även en fara med tilltron till upplysningscentralerna i hur information ska gå ut utanför städer och samhällen då det är elavbrott och telefonlinjerna är brutna. Helsingborg och Kävlinge planerar att dra igång hela eller delar av sin upplysningscentral i ett tidigare skede än vad Lund gör. Att Lund väljer att avvakta anser jag kan leda till att många av samtalen som borde tas om hand av Lunds upplysningscentral istället går till SOS Alarm och överbelastar denna. Länsstyrelsens upplysningscentral upprättas endast då länsstyrelsen helt och hållet står som ansvarig för de insatser som görs i en krissituation. Att upplysningscentralerna har en så viktig roll i både länsstyrelsens och kommunernas information och kommunikation visar att kostnaderna inte har någon större betydelse. Upplysningscentralerna och även de direkta telefonsamtal Kävlinge planerar att göra är båda mycket kostsamma och når dessutom inte ut till en bred publik samtidigt utan mer eller mindre betar av person för person.

Upplysningscentralerna är alltså typiska verktyg för efterfrågestyrd kriskommunikation eftersom de kräver stora resurser från sändaren för att bemanna telefoner och receptioner. Jag ser här ett alternativ i att upprätta en förprogrammerad telefontjänst där informationen uppdateras med jämna mellanrum. En sådan tjänst blir mer kostnadseffektiv och effektstyrd då den frigör personalresurser som istället för att informera om det allmänna läget till en person i taget kan koncentrera sig på information och kommunikation med exempelvis människor som drabbats eller anhöriga. De medborgare som söker allmän information kan då ta del av den via den förprogrammerade telefontjänsten, som också kan hantera ett stort antal samtal på samma gång. Både belastningen på telefonlinjen till kommunen eller länsstyrelsen och till SOS Alarm kan i och med detta minskas. Samtidigt använder sig både kommunerna och länsstyrelsen av flera informationskanaler vilka kan ses som mycket kostnadseffektiva och vilka också når en bred publik samtidigt, exempelvis Internet och text-TV.

Sammantaget drar jag emellertid slutsatsen att både kommunerna och länsstyrelsen är väl förberedda för att kommunicera med och informera medborgarna i en krissituation. Helsingborg, länsstyrelsen och Kävlinge dock något mer än Lund. Trots det skulle kommunerna och länsstyrelsen kunna fundera över ytterligare kostnadseffektiva informationskanaler.

Trots att jag ser kommunerna och länsstyrelsen som väl förberedda planerar varken kommunerna eller länsstyrelsen att göra någon större målgruppsanpassning av sin information i en krissituation. Detta tror jag har både fördelar och nackdelar. Fördelen är att samma information kommer ut till alla, därmed känner sig ingen grupp bortglömd eller att något döljs för just dem. En nackdel är att informationen kan bli svår att ta till sig för vissa grupper, exempelvis invandrargrupper som inte talar svenska. Risken är att de små grupper som kanske är i det allra största behovet av information inte kan ta del av den.

Överlag ser kommunerna och länsstyrelsen det som sin uppgift att ge lugnande information så att allmänheten själva kan göra bedömningar för sitt eget beteende. Det finns alltså en mycket stor tilltro till att människor agerar rationellt och förståndigt i en krissituation. Denna tilltro kan, grundat på tidigare forskning och teori, ses som mycket realistisk. Det måste dock påpekas att kommunerna och länsstyrelsen inte kan ta för givet att allmänheten agerar på detta sätt.

Massmedia

Mina slutsatserna av kommunernas och länsstyrelsens relation till massmedia är att de alla är mycket måna om att relationen i det vardagliga arbete är bra och präglas av öppenhet. Därigenom finns det en etablerad och invand relation mellan myndighet och massmedia där båda parter är medvetna om sina roller. Massmedia ses i första hand som en tillgång som myndigheterna vill ge så mycket och så bra information som möjligt. Det kan då undvikas att massmedia går till andra informationskällor och därigenom får inkorrekt information. Genom att myndigheterna har denna relation med massmedia kan det också antas att det hos kommunerna och länsstyrelsen finns en tillit till massmedierna som informationsspridare. Myndigheterna borde alltså inte vara så oroliga över att deras information kommer att förvrängas eller att myndigheten framställs i en sämre dager än vad de kan ha förtjänat.

Både kommunerna och länsstyrelsen vänder sig till en bred skara av massmedier men de som prioriteras är de lokala tidningarna, lokal TV och lokalradion. I Helsingborg och på länsstyrelsen vänder man sig även till danska massmedier för att täcka in en så bred massmedieyta om möjligt. Av störst vikt är lokalradion, Radio Malmöhus och Radio Kristianstad, vilka kommunerna och länsstyrelsen ser som mest effektiva. Radio P4 ses som den kanal medborgarna kommer att vända sig till för information då något inträffat. Till viss del har myndigheterna även påbörjat samarbeten med lokala kommersiella kanaler. Men dessa ses, på grund av att de flesta av dem saknar nattredaktion, inte som lika effektiva. I och med att de kommersiella radiokanalerna växer och tar en allt större lyssnarskara är relationer med dessa kanaler mycket viktiga. Detta då det gäller att göra medborgarna medvetna om att något inträffat så att de därefter söker information exempelvis via Radio P4. Att VMA-signalen nu även sänds i flera kommersiella kanaler underlättar uppgiften att uppmärksamma medborgarna. Detsamma gäller marknaden för TV-kanaler, där olika kabelkanaler och digitala kanaler tar allt större del av tittarskaran. Överhuvudtaget är det av vikt att kommunerna och länsstyrelsen är medvetna om, och håller sig ajour med hur mediemarknaden rör sig och förändras. I dagsläget är mediemarknaden långt ifrån statisk vilket fordrar regelbundna omvärldsanalyser.

Kontakten med massmedia planeras att skötas genom pressmeddelanden, presskonferenser och presscenter. Jag kan tycka att det finns en för självklar tilltro till att massmedia verkligen kommer att nöja sig med att få information via presscentren. Särskilt i länsstyrelsens fall då något inträffat på Barsebäck. Att massmedia nöjer sig med att gå till ett presscenter i Malmö medan olyckan inträffat i Kävlinge kommun flera mil därifrån är inte helt säkert. Det är inte oväntat att mediauppbådet kommer att vara som störst så nära Barsebäck som det går att komma.

Både kommunerna och länsstyrelsen har dock överlag en realistisk inställning till hur de bör agera i sin relation till massmedia.

Internt och andra myndigheter

Kommunerna och länsstyrelserna betonar alla vikten av att, i en krissituation, hålla den egna organisationen informerad om vad som händer. Både för den interna informationen och för kommunikationen med andra myndigheter satsar man på datorbaserade system och på det egna intranätet. Eftersom både kommunerna och länsstyrelsen har tillgång till reservaggregat är intranätet en fungerande kanal även då det är elavbrott. I kommunerna har man även planerat för alternativa kanaler som möten, mobiltelefoner och pärmar som uppdateras. Att stor del av kommunernas och länsstyrelsens interna kommunikation och kommunikation med andra myndigheter planeras att skötas med datorbaserade program innebär en sårbarhet. Detta i och med att man förlitar sig på teknik som kanske inte håller måttet i en verklig situation och som dessutom kan saboteras.

Slutsatsen av kommunernas och länsstyrelsens relation med den egna personalen och med andra inblandade myndigheter är att de väl har insett vikten av att samordna sin information. I en krissituation kommer de säkert att hamna i situationer med motstridiga budskap och utsättas för ryktesspridning. Kommunerna och länsstyrelsen har ändå försökt att planera hur arbetet skall bedrivas. Det finns dock en fara i att

händelseförloppet i en krissituation kommer att vara så hastigt att de blir tvungna att tumma på samordningen av information.

Frågeställning 1.1: *Vilken roll har Internet i denna information och kommunikation?*

I en krissituation planerar länsstyrelsen och kommunerna att aktivt använda Internet som kanal, under förutsättning att el- och telefonnät fungerar. Internet som kanal är mer effektstyrd än exempelvis upplysningscentraler eftersom information på Internet når ut till en stor publik med behov av allmäninformation. Samtidigt kräver Internet små resurser från sändarens sida. Det som ytterligare gör information via Internet effektstyrd och även kostnadseffektiv är att den har en annan tillgänglighet för medborgarna. Detta i och med att informationen finns där när medborgarna önskar ta del av den. Medborgarna behöver alltså inte styras av sändningstider, telefonköer eller liknande.

Vad gäller användningen av Internet i den förebyggande/förberedande fasen drar jag slutsatsen att dess möjligheter inte utnyttjas i den mån det kunde. Detta gäller främst för kommunerna då dessa inte har någon stående sida med beredskapsinformation. Jag anser att kommunerna har allt att vinna på att etablera en stående sida i likhet med länsstyrelsen. Ett alternativ är att komma överens med länsstyrelsen om att kommunerna får länka till deras sidor om krisinformation och beredskapsinformation. Eftersom kommunerna redan har webbplatser tillkommer ingen kostnad för sidor med kris- och beredskapsinformation. Kostnaden ligger endast i resurser.

Överlag kan Internet utnyttjas mer än vad det görs idag, av både kommunerna och länsstyrelsen. Dels i den förebyggande/förberedande fasen som nämnts ovan och dels när det handlar om tvåvägskommunikation och målgruppsanpassning.

Tvåvägskommunikationen mellan kommunerna, länsstyrelsen, medborgarna och massmedia kan, som diskuterats i kapitel 5, främjas ytterligare genom diskussionsforum och andra interaktiva verktyg. Möjligheten till interaktivt agerande kan leda till ett ökat medvetande och en ökad kunskap om krisberedskap. Även möjligheten att målgruppsanpassa information både vad gäller språkbruk och information på olika språk utnyttjas inte i den utsträckning det skulle kunna göras. Målgruppsanpassningen får dock ses som en möjlighet först och främst i den förebyggande/förberedande fasen. Att anpassa informationen i en krissituation är mycket tidskrävande och tar då tid från informationsarbete som kan vara av större vikt. I en krissituation bör information på engelska emellertid läggas ut på Internet.

Samtidigt ser jag det som att kommunerna och länsstyrelsen har en balansgång att gå för att inte överskatta Internet och lägga stora summor pengar och resurser på Internet. Detta med tanke på dess sårbarhet vid avbrott i el- och telenätet. Internet är som sagt endast en kompletterande kanal som i den förebyggande/förberedande fasen har stor potential.

Frågeställning 2: *Hur arbetar länsstyrelsen och kommunerna för att behålla eller öka de ovan nämnda gruppernas förtroende för organisationerna?*

Min slutsats är att både kommunerna och länsstyrelsen uppfattar förtroendet för dem och den information de skickar ut som högt. I dagsläget bedriver de inga aktiviteter med direkt syfte att höja förtroendet utan ser utvecklandet av förtroende som en del i det dagliga arbetet. Förtroendet bearbetas då genom att hålla en öppenhet i informationen gentemot både medborgarna och massmedia. Att etablera förtroendet i det dagliga arbetet gör att det i en krissituation redan finns ett inarbetat förtroende för myndigheten. Myndigheterna undviker också att massmedia och medborgarna fattar misstankar om att myndigheten anordnar aktiviteter för att de har något att dölja. Sammantaget ger kontinuitet förtroende. Både länsstyrelsen och kommunerna är emellertid förberedda på att förtroendet kan ändras mycket snabbt beroende på hur affärer och händelser i kommunen eller länet hanteras. Detta innebär att de inte tar förtroendet för givet utan är medvetna om hur lätt förtroendet påverkas. Vilket de också bör ta hänsyn till och försöka känna av i en krissituation.

Frågeställning 3: *Hur ser ansvars- och uppgiftsfördelningen mellan länsstyrelsen och kommunerna ut vad gäller information och kommunikation?*

Relationen mellan kommunerna och länsstyrelsen präglas av en bestämd och lagstadgad fördelning av ansvar och arbetsuppgifter. Störst ansvar, förutom om det skulle inträffa en kärnkraftolycka, ligger på kommunerna. Detta utgår från principer om närhet och likhet. Min slutsats av detta blir att förändringarna som planeras att göras i en krissituation blir så små som möjligt. Mindre förändringar i bemanningen och i fördelningen av arbetsuppgifter jämfört med den i vardagliga verksamheten skapar en kontinuitet som kan bidra till en stabilare och säkrare organisation i en krissituation. Med detta kommer också en vana att sköta olika arbetsuppgifter och kommunicera med grupper man är van att kommunicera med. Sett ur massmedias och allmänhetens synvinkel ger en liten förändring en säkerhet och högst sannolikt också ett förtroende i och med att informationsgivaren är densamma som i vanliga fall. Den eller de som förmedlar informationen kan kännas igen till namn och/eller till utseende. Beroende på hur de externt inplockade informations- och presscheferna på länsstyrelsen agerar kan länsstyrelsen få problem. Detta eftersom personen som uttalar sig inte känns igen. Länsstyrelsen bör därför sträva efter att informationschefen och presschefen i en krissituation tas från den egna verksamheten. Att ändå ta in externa kommunikationsexperter och massmediaexperter och låta dem få en mer rådgivande och stödjande roll är att rekommendera.

Frågeställning 4: *Hur skapar, införskaffar och använder sig länsstyrelsen och kommunerna av egna och andras kunskaper vad gäller kriskommunikation?*

Kommunerna och länsstyrelsens beredskap utgår från kriser de identifierat som potentiella. Genom att själva arrangera övningar och även delta i andra

organisationers övningar strävar kommunerna och länsstyrelsen efter att göra de anställda i organisationen medvetna om vad som kan inträffa. Övningarna ger de anställda en möjlighet att sätta sig in i vilka krav som ställs på dem och vilka problem de kan ställas inför i en krissituation. Både kommunerna och länsstyrelsen håller också utbildningar som i vissa fall specificeras utifrån vilken eller vilka uppgifter en viss grupp i beredskapsorganisationen har. Däribland exempelvis utbildning i massmediahantering.

Slutsatsen jag drar angående kommunernas och länsstyrelsen införskaffande av kunskaper i kriskommunikation är att detta både integreras i den övergripande beredskapsorganisationen och specifikt genom övningar och utbildningar. Beredskapsorganisationerna övas relativt ofta vilket är ett måste eftersom både kommunerna och länsstyrelsen är stora organisationer med många anställda som påverkas och har uppgifter i en krissituation. Jag anser att myndigheterna även bör tänka på hur personalomsättningen ser ut i organisationen. Om personalomsättningen är hög är det ännu viktigare att ofta ha övningar så att kunskapen finns även hos de som är nya i organisationen. Det psykologiska perspektivet i Kävlinge har på sina övningar är att rekommendera även för de övriga kommunerna och för länsstyrelsen.

6.1.2 Sammantagen uppfattning av beredskapen

Min sammantagna uppfattning om kommunernas och länsstyrelsens informations- och kommunikationsberedskap är att samtliga har en beredskap. Så, "Ready or not..." anser jag att Helsingborgs Stad och Kävlinge kommun tillsammans med länsstyrelsen är mer förberedda än Lunds kommun. Beredskapen skiljer sig dock i utseende och typ, främst mellan kommunerna.

- Helsingborgs Stad har en väl utvecklad nerskriven och strukturerad beredskap. De har lagt mycket resurser på att utarbeta sin beredskap på ett strukturerat sätt och har även fått mycket hjälp från Styrelsen för Psykologiskt Försvar (SPF). Detta anser jag har medfört att Helsingborgs beredskap kan ses som ett skolexempel på beredskap med utgångspunkt i alla de rapporter och rekommendationer SPF producerat.
- Kävlinge kommun har en mer praktiskt utvecklad beredskap. Detta tror jag grundar sig på att Kävlinge kommun varit utsatta för en krissituation och de har därför en annan inblick och förståelse för vad som krävs i en skarp situation.
- I Lunds kommun uppfattar jag att det finns en underliggande uppfattning som går ut på att "det händer inte oss". Den strukturerade och nerskrivna beredskapen ger ett mycket stort utrymme för improvisation och flexibilitet, vilket kräver mycket övningar och utbildning, något jag uppfattat inte förekommer allt för ofta.
- Länsstyrelsens beredskap uppfattar jag som en kombination mellan Helsingborgs och Kävlinges beredskap. De har dels en strukturerad och nerskriven beredskap och dels en väl utvecklad praktisk beredskap.

6.2 Fortsatt forskning

Jag hoppas att min undersökning kan uppmuntra länsstyrelsen, Kävlinges, Lunds och Helsingborgs kommuner i sitt fortsatta arbete med informations- och kommunikationsberedskap och att de även kan få nytta av de analyser och slutsatser

som dragits. Förhoppningsvis kan min undersökning också tjäna som inspiration och avstamp för fortsatt forskning inom ämnesområdet informations- och kommunikationsberedskap. I den del av undersökningen som fokuserar på förtroende visas som bekant att länsstyrelsen och kommunerna uppfattar förtroendet för dem och deras information som högt. Det skulle därför vara intressant att undersöka hur förtroendet verkligen ser ut, dels hos massmedia och dels hos medborgarna. Om man väljer att fokusera på kärnkraftberedskapen skulle det vara intressant att studera informationsmaterialet som länsstyrelsen ger ut. Detta kan sedan ställas i proportion till huruvida de boende inom Barsebäcks riskzon har tagit del av informationen och vilken uppfattning de har om informationen. För att fortsätta på temat kärnkraft hade det också varit intressant att studera informationsförhållandet mellan Barsebäcksverket och länsstyrelsen eller hur Radio P4 ser på sin roll i kärnkraftberedskapen.

En annan intressant inriktning är att fokusera på Internets roll i kriskommunikationen och i informations- och kommunikationsberedskapen. Det är då intressant att studera hur Internet används av både sändare och mottagare i såväl egna kriser som kriser utomlands. Ett exempel är att undersöka Internetanvändningen för att hitta information om händelsen den 11 september. Överhuvudtaget är Internets roll, hur Internet används och vilka ytterligare möjligheter Internet erbjuder intressanta att undersöka.

Förutom forskningsförslag som utgår från den förebyggande/förberedande fasen finns självklart många intressanta frågor då det handlar om en verklig kris akuta fas och även det återuppbyggande arbetet i återhämtningsfasen.

Referenslista

Bakka, J-F. (1993). *Organisationsteori*. Malmö: Liber-Hermod.

Bruzelius, L. & Skärvad, P-H. (1995). *Integrerad organisationslära*. Lund: Studentlitteratur.

Cutlip, S. (1994). *Effective public relations*. Englewood Cliffs, N.J.: Prentice Hall.

Dahlström, M. & Flodin, B. (1998). *Informationsberedskap för 2000-talets kriser: en studie om lokala myndigheters planering*. Meddelande 145. Stockholm: Styrelsen för psykologiskt försvar.

Dervin, B. & Frenette, M. (2001). *Sense-Making Methodology: Communicating Communicatively With Campaign Audiences*. I R. I. Rice & C. K. Atkin. Public Communication Campaigns. Thousand Oaks, California: Sage Publications, Inc.

Fearn-Banks, K. (1996). *Crisis communications: a casebook approach*. Mahwah, N.J: Lawrence Erlbaum Associates.

Flodin, B. (1993A). *Myndigheters kriskommunikation*. Stockholm: Styrelsen för psykologiskt försvar.

Flodin, B. (1993B). *Samhällskommunikation under 80-talet. En kunskapsöversikt*. Stockholm: Styrelsen för psykologiskt försvar.

Flodin, B. (1999). *Planlagd kriskommunikation*. Stockholm: Styrelsen för psykologiskt försvar.

Höijer, B. (2000). *Från medborgarnas synvinkel. Vardagstänkande och massmediernas krisdiskurs*. I R. Lidskog, S. A. Nohrstedt & L-E. Warg. Risker, kommunikation och medier. Lund: Studentlitteratur.

Heine, S. & Liljeström, M. (2002). *Kommunens hemsida vid en kris*. Stockholm: Styrelsen för psykologiskt försvar.

Hellevik, O. (1977). *Forskningsmetoder i sociologi och statsvetenskap*. Stockholm: Natur och Kultur.

Holme, I. M. & Solvang, B. K. (1997). *Forskningsmetodik. Om kvalitativa och kvantitativa metoder*. Lund: Studentlitteratur.

Jarlbro, G. Sandberg, H & Palm, L. (1998). *Ammoniakolyckan i Kävlinge: hur myndigheterna kommunicerar med medier och medborgare*. Rapport 175:1. Stockholm: Styrelsen för psykologiskt försvar.

Klerk, A. (1996). *Intelligent organisation*. Smedjebacken: SinnRik AB.

- Kvale, S. (1997). *Den kvalitativa forskningsintervjun*. Lund: Studentlitteratur.
- Larsson, L-Å. (1997). *Tillämpad kommunikationsvetenskap*. Lund: Studentlitteratur.
- Lundin, N. I. & Nohrstedt, S. A. (1995). *Vikten av att ta initiativ*. I I. Larsson & K. E. Rosengren. *Kommunikationens villkor*. Lund: Studentlitteratur.
- Merriam, S. B. (1994). *Fallstudien som forskningsmetod*. Lund: Studentlitteratur.
- Mintzberg, H. (1995). *The strategy process*. Englewood Cliffs, N.J.: Prentice Hall.
- Morge, S. (1999). *Krisinformation på Internet*. Stockholm: Styrelsen för psykologiskt försvar.
- Nohrstedt, S. A. (2000). *Kommunikationsproblem i samband med katastrofer och allvarliga samhällsstörningar*. I R. Lidskog, S. A. Nohrstedt & L-E. Warg. *Risker, kommunikation och medier*. Lund: Studentlitteratur.
- Nord, L. (1998). *Gasolyckan i Borlänge*. Meddelande 149. Stockholm: Styrelsen för psykologiskt försvar.
- Nordlund, R. (1994). *Ett triangeldrama – myndigheter, medier och medborgare i kris*. Stockholm: Styrelsen för psykologiskt försvar.
- Palm, L. (1998). *Hallandsåsen som tvistefråga, kris och förtroende problem*. Stockholm: Styrelsen för psykologiskt försvar.
- Quarantelli, E. (1998). *What is a disaster? Perspectives on the question*. London: Routledge.
- Regeringens. (1996/97) *Hot och risker i samhället – Populärversion av regeringens proposition 1996/97:11*. Stockholm: Riksdagens tryckeriexpedition.
- Sandberg, H. & Thelander, Å. (1998). *Miljöhot och medborgaroro*. Rapport 175:1. Stockholm: Styrelsen för psykologiskt försvar.
- Trost, J. (1997). *Kvalitativa intervjuer*. Lund: Studentlitteratur.
- Wadbring, I., Weibull, L. & Sjögren, J. (2000). *Förtroende*. I L. Larsson & Nohrstedt S.A. *Göteborgsbranden 1998. En studie om kommunikation, rykten och förtroende*. Stockholm: Styrelsen för psykologiskt försvar.
- Warg, L-E. (2000). *Tillit och trovärdighet i riskkommunikation*. I R. Lidskog, S. A. Nohrstedt & L-E. Warg. *Risker, kommunikation och medier*. Lund: Studentlitteratur.

Webb, G. (1999). *Individual and organizational response to natural disasters and other crisis events*. Delaware: University of Delaware, Disaster Research Center.

Winstrand, M. (2000). *Orkan över Skåne: 3-5 december 1999*. Stockholm: Styrelsen för psykologiskt försvar.

Webbsidor

Länsstyrelsen i Skåne län: www.m.lst.se (2003-05-14)

Krisberedskapsmyndigheten: www.krisberedskapsmyndigheten.se (2003-05-14)

Intervjumaterial

Jörgen Britzén, försvarsdirektör vid länsstyrelsen Skåne län, (2003-04-14)

Bo-Eric Andersson, informationschef vid Lunds kommun, (2003-04-15)

Johanna Davidsson, informatör vid länsstyrelsen Skåne län, (2003-04-15)

Filippa Österlind, informatör vid Helsingborgs stad, (2003-04-22)

Mats Svedberg, informationschef vid Kävlinge kommun, (2003-04-24)