

Svensk Krishantering

En fallstudie av den svenska regeringens krishantering i
samband med flodvågskatastrofen i Thailand 2004

Abstract

Söndagen den 26 december 2004 drabbades Sydostasien av en kraftig jordbävning, konsekvenserna blev att det bildades tsunamis. Ett av områdena som blev drabbade var den thailändska kusten där många svenskar var på semester. Detta ledde till att ett enormt krisarbete sattes på den svenska staten och dess myndigheter. Problemet var dock att den svenska staten inte riktigt kunde hantera den kris som uppstod.

Denna uppsats syftar till att lyfta fram de fel som regeringskansliet gjorde under sin krishantering och förklara vad felen berodde på. De teoretiska modellerna som används för att förklara detta tittar på hur stater agerar i beslutsprocessen. Dessa teoretiska modeller har benämningen; Rationella aktörsmodellen, Organisationsmodellen och Byråkratiska politikmodellen. Den första teorin förklarar inte lika bra de problem som uppstod under krishanteringen då kriterierna för att använda den fullt ut inte uppnås, medan en kombination av de sista två ger en bättre förklaring. Den här uppsatsen analyserar dock inte bara beslutsprocessen utan hanteringen i helhet under de första kritiska dygnet och redogör också hur en bra krishantering bör se ut.

Nyckelord: Flodvågskatastrofen, krishantering, fallstudie, teorikonsumerande, beslutsteori

Antal ord: 9 910

Innehållsförteckning

1	Teori och metod	1
1.1	Inledning.....	1
1.2	Syfte och frågeställning.....	2
1.3	Teori och analysmodell	2
1.3.1	Rationella aktörsmodellen.....	3
1.3.2	Organisationsmodellen.....	3
1.3.3	Byråkratiska politikmodellen	4
1.4	Metod	4
1.5	Material	5
1.6	Källkritik	6
1.7	Avgränsning	6
2	Kris.....	8
2.1	Definitionen av kris	8
2.2	Bra krishantering	9
3	Efterskalvet – vad gick fel?	10
3.1.1	Larmet	10
3.1.2	Informationen	11
3.1.3	Diagnos.....	13
3.1.4	Fatta beslut och samordna	14
4	Analys – vad berodde det på?	16
4.1.1	Rationella orsaker	16
4.1.2	Organisatoriska orsaker	18
4.1.3	Byråkratipolitiska orsaker	19
5	Vad borde man ha gjort?	22
5.1.1	Slutsatser	22
5.1.2	Slutdiskussion.....	23
6	Referenser.....	25

1 Teori och metod

1.1 Inledning

Klockan 08:00 den 26 december 2004 gav en undervattensjordbävning ett utslag som mätte upp till 9 på richterskalan. Epicentrum, punkten där den inträffade, ligger ca 250 km sydsydost om den indonesiska staden Banda Aceh (SOU, 2005:104 s. 22). Konsekvenserna av jordbävningen blev katastrofala. Undervattensjordbävningar leder nämligen till att enorma vågor bildas, även så kallade tsunamis som sveper in över land och förstör allt i sin väg. Förutom att den förstörde Indonesiens kustområde och länderna längs med epicentrum såsom Malaysia, Thailand och Burma påverkade den även Somalia och Madagaskar trots deras avstånd från jordbävningens epicentrum.

Vid ön Sumatra som ligger strax vid epicentrum mättes vågorna upp till 15 meter medan de vid Somalias kust mättes till 3 meter (SOU, 2005:104 s. 22).

Närmare 300 000 människor uppskattas ha mist livet.

I Sverige var det annandagen 2004 och klockan är två på natten. Många svenskar hade valt att undvika julstressen i Sverige genom att fly till varmare breddgrader. Breddgraderna var Thailand och dess vackra stränder. Hur många svenskar som exakt var på semester i Thailand och övriga drabbade asiatiska länder vet man inte exakt. Fritidsresors informationsdirektör Lottie Knutsson uppskattade att mellan 10 000 – 15 000 svenskar fanns i Thailand (SOU, 2005:104 s. 27) . Socialstyrelsens delrapportering visade siffror på totalt 17 397 personer kom hem men att andelen döda och saknade uppgick till 544 st (Bodell m.fl. s. 10 2005)

Medias uppföljande och rapportering efter flodvågskatastrofen visade att många svenskar ansåg att UD hanterade situationen under all kritik.

Ett år senare kunde man exempelvis läsa på aftonbladets hemsida *”Det är synd att Göran Persson och Laila Freivalds inte läser tidningarna eller tittar på tv. I så fall kunde räddningsinsatserna ha kommit igång tidigare...”* (Aftonbladet, 2005).

Även i Dagens nyheter kritiserades regeringen men i detta fall hade de belägg från katastrofkommissionen. *”Hård kritik mot regeringen från katastrofkommissionen”* (Dagens Nyheter 2005).

Sverige hade tillgång till alla former av resurser, så som pengar och personal. Trots detta så hanterades inte situationen så bra i förhållande till vad den kunde ha gjort.

1.2 Syfte och frågeställning

Syftet med denna uppsats är att försöka förstå vad som gick fel under krishanteringen i samband med Flodvågskatastrofen annandag jul 2004, för att få fram hur regeringskansliet borde ha gjort under krishanteringen.

Efter hanteringen av flodvågskatastrofen fick regeringen utså kritik från många håll. Media rapporterade frekvent att medborgarna var missnöjda p.g.a. statens brist på att agera snabbt, ge stöd och ge information till de drabbade på plats och i Sverige.

Uppsatsen ger en god bild över hur svensk krishantering ser ut och vart den kan förbättras. Krishantering blir mer intressant då det är viktigt för ett land att ha en välfungerande krishantering för att vi blir fler människor och vårt klimat ändras. Detta leder till att fler kan skadas och oförväntade naturkatastrofer kan uppstå. Min uppsats kommer att vara fokuserad på regeringskansliets krishantering och min frågeställning blir följande:

- Vad gick fel under regeringskansliets krishanteringsprocess?
- Vad berodde dessa problem på?
- Hur borde krishantering ha sett ut i samband med flodvågskatastrofen?

1.3 Teori och analysmodell

Beslutfattarna och krishanterarna stod inför en ”balansgång” när flodvågskatastrofen inträffade. Balansgången infann sig när de först behövde vara välinformerade för att kunna fatta rationella beslut. Efter att de hade erhållit informationen behövde de på bästa sett disponera den tidspress som uppstod och disponera viktiga resurser. Deras beslut måste tillsist ha acceptans, konsensus och stöd (Sundelius m.fl. 2002, s.22).

Det finns två olika perspektiv på implementering även kallat *top down* och *bottom up*. De auktoritativa politiska besluten fattas på toppen (*top down*) och följer sedan en styrningskedja ner till dem som håller i resurserna, exempelvis räddningsverket. *Bottom up* har sin utgångspunkt genom att man undersöker de som har agerat på katastrofplatsen, hur väl de agerat och handlat efter det beslut eller order de fått från toppen. Sedan går det att undersöka hur pass bra implementeringsprocessen har varit (Sannerstedt, 2001, s.24). Jag har valt att endast titta på *top down* för att avgränsa mig till att analysera regeringskansliets agerande.

När en kris uppstår ställs beslutfattarna inför en enorm mängd av stress, då mycket står på spel; rädslan av att man som person kommer att vara ansvarig för konsekvenserna av sina beslut, medias tryck och brister i sin kunskap om händelsen i sig och området det berör (Kjeserud, Weiseath, 2005, s. 8). Stressen

anses vara det störningsmoment som är det mest välkända inom beslutfattande under kriser (Sundelius m.fl. 2002. s. 27).

För att mer ingående förklara de beslut som fattades av sakligt kunnande, de rationella besluten, och vart felet i beslutsprocessen låg, använder jag mig av Graham Allison's *rationella aktörsmodell*. För att förklara var felet inom organisationen låg, använder jag mig av Allison's *organisationsmodell* och tillsist använder jag mig av Allison's *byråkratiska politikmodell* för att redogöra det hierarkiska maktspelet som uppstod mellan organisationerna och dess ledare. Detta anser jag passa min uppsats bra då Allison använde just dessa modeller för att få fram olika tolkningar om vad som hände under Kubakrisen. Hans avsikt var att undersöka beslutsprocessen och ge kunskap om hur den gick till. Min avsikt är att ge kunskap om hur krishanteringen gick till under flodvågskatastrofen men även att ge en förklaring till vad som gick fel.

1.3.1 Rationella aktörsmodellen

Modellen bygger på att staters agerande i kriser handlar om hur de uppnår det bästa möjliga resultatet och klarar målsättningarna (Allison, Zelikow, 1999 s. 4). Rationella aktörsmodellen delar upp beslutsprocessen i tre delar, först vilka mål och medel man har. Därefter tittar man på vilka olika alternativ man har för att på bästa sätt uppnå det mål man satt ut. Dessa alternativ måste sedan rangordnas. Beslutsfattarna kan då behöva välja mellan en rad olika handlingsalternativ redovisade av sin organisation. Varje alternativ har i sin tur olika konsekvenser. Därför handlar den rationella aktörsmodellen i slutet om vilka olika alternativ beslutfattarna måste välja mellan (Allison, Zelikow, 1999 s. 18). Modellen analyserar sedan de konsekvenser som uppstått efter det alternativ man valt och kan således se om beslutsfattarna varit rationella eller inte. Modellen kräver att man som beslutsfattare har något som inte fanns, (fullständig information) (Gustavsson, 2006, s. 270). Därför kommer jag istället använda modellen till att lyfta fram vart dessa irrationella beslut togs och orsaken till dem. Då majoriteten av dessa grundar sig i bristen av information kommer jag även att lyfta fram varför inte informationen fanns samt andra tänkbara rationella orsaker som kan redogöra regeringskansliets krishanterings problem.

1.3.2 Organisationsmodellen

I denna modell fattas besluten av en eller ett fåtal personer som har en central position inom organisationen. Dessa antas vara fullständigt informerade och vill värdemaximera (Allison, Zelikow, 1999 s. 143). Dessa organisatoriska orsaker framgår när ett flertal olika organisationer och myndigheter har olika åsikter vilket kan påverka beslutsprocessen och kan sätta käppar i hjulet. Staten fattar sina beslut med hjälp av organisationernas information och deras information speglar i sin tur ett organisatoriskt kultur- och beteendemönster. Organisationsmodellen grundar sig i att organisationer agerar efter hur man har agerat tidigare, således

har indirekta regler och rutiner. Man kan även se att olika värden präglar organisationen och dessa påverkar deras rutiner och regler (Allison, Zelikow, 1999 s. 143). Det finns dessutom en tendens att organisationer kommer att förespråka vissa beslut för att tillgodose sina egna intressen.

Ömsesidigt stöd från organisation till organisation blir viktig för att undvika att någon ska stå som ensam ansvarstagare.

1.3.3 Byråkratiska politikmodellen

Den tredje och sista modellen säger att det är de byråkratiska orsakerna som kan förklara problemen i krishantering. Besluten är således ett resultat av förhandlingarna mellan makthavarna, ett spel mellan olika hierarkiskt placerade personer. Olika departement och myndigheter kan ha olika intressen och vill uppnå olika mål, dessa kommer således att förespråka sina uppfattningar på hur ett kommande problem ska lösas (Allison, Zelikow, 1999, s. 6).

I detta hierarkiska maktspel är det cheferna för departementen och myndigheterna som spelar och alla medel är tillåtna för att just få sin vilja igenom. Vinnaren i spelet är den som lyckas få beslutsfattaren, han eller hon som är högsta ansvarig, att godkänna ens uppfattning om hur man bör agera (Gustavsson, 2006, s. 269, 270). Eftersom det finns olika aktörer med olika mål och idéer på hur man ska lösa ett kommande problem är det inte alltid det ”rätta” som väljs. Det mål som tillgodoses och den lösningen som antas kan komma från en aktör som är mer inflytelserik hos regeringen än en annan. Därför kan detta ”spel” ha negativa konsekvenser då en mindre aktörsmål inte alltid tillgodoses och en lösning som kan vara bättre än en annan inte når fram.

1.4 Metod

I denna uppsats har jag valt att gå in på djupet i krishantering under flodvågskatastrofen 2004. Inom detta fall finns det två stycken analysenheter. Jag analyserar först vad som gick fel och senare vad det berodde på. Det passar då bra med att göra en fallstudie eftersom de fallstudier som görs baseras oftast på två stycken analysenheter (Esaiasson, m.fl. 2007, s. 121). Att göra en komparativ studie hade blivit väldigt svårt när det handlar om en internationell kris eftersom det finns för få liksinnade länder att jämföra med Sverige. Det saknas även tillräckligt många fall för att kunna förklara hur Sveriges krishantering bör se ut och vad man borde ha gjort.

För att förklara vad som gick fel under flodvågskatastrofens krishantering har jag valt att göra en *teorikonsumerande studie* (Esaiasson, m.fl. 2007, s. 42). Jag kommer att lyfta fram vart krishanterarna ”tappade balansen” och vid de specifika tillfällena gå in mer på djupet för att analysera dessa utifrån Allison's tre modeller. Då kommer jag att låta detta enskilda fall stå i centrum och med hjälp av dessa teorier, hitta en förklaring till hur det borde ha gått till (Esaiasson, m.fl. 2007, s

42). Valet av dessa tre teoretiska modeller blev självklara då Allison's bok ”*The essence of decision*” fick en så pass stor genomslagskraft inom den statsvetenskapliga forskningen. Här använder han dessa modeller för att ge kunskap och hur beslutsfattandet gick till under Kubakrisen. Modellerna gav då tre olika tolkningar av beslutsfattandet. Jag avser att göra detsamma med den svenska krishantering.

I min uppsats kommer jag att börja i centrum av händelsen och sedan följa vägen till Sverige och hur de hanterade krisen för att senare avsluta med när räddningsverket åker till katastrofplatsen, för att göra min studie så genomskinlig som möjligt. Allt för att underlätta läsarens möjlighet till en bra insyn i mitt arbete. Detta ämnar leda till god intersubjektivitet (Esaiasson, m.fl. 2007, s.24).

Inledningsvis kommer jag ge en kort definition på vad som klassas som en kris för att förstå varför vi ser flodvågskatastrofen som en kris medan andra kriser som uppkommer på platser runt om i världen inte klassas som det. Sedan kommer jag även att redogöra för vad som är bra krishantering.

Allison's rationella aktörsmodell kommer att användas först för att undersöka vilka de rationella orsakerna var och vart de fanns.

Senare kommer jag att se närmare på hur stora deras resurser var och hur pass mycket tid de hade att tillgodose. Där kopplar jag in Allison's organisationsmodell för att se närmare på vem som satt på resurserna. Hur lång tid det tog innan makthavarna agerade och började skicka iväg olika räddningsinsatser, således de organisatoriska orsakerna.

Tills sist kommer jag använda mig av Byråkratiska politikmodellen för att redogöra de byråkratiska orsakerna. Det hierarkiska spelet inom beslutsfattandet och förhandlingarna samt maktkamperna mellan de olika organisationerna och aktörerna.

1.5 Material

Det material som jag kommer att använda mig av för att beskriva de teoretiska modellerna, samt förklaringen på de olika perspektiv som används för organisationer och krishantering är sekundärmaterial.

Materialet jag har valt att använda mig till den empiriska delen är ett material som beskriver händelseförloppet väldigt noggrant, i stor del består det av många vittnesutsagor. Efter flodvågskatastrofen tillsattes en katastrofkommission för att granska och utvärdera samhällets hantering av katastrofen. Syftet med uppdraget var även att ta tillvara på de erfarenheter man åstadkommit i samband med krishantering under flodvågskatastrofen. Rapporten som släpptes bygger på hur regeringen, riksdagen och andra centrala myndigheter som exempelvis regeringskansliet och utrikesdepartementet hanterade den uppkomna situationen. De skulle även göra en jämförelse med hur andra länder hanterat katastrofen och även titta på hur Sverige har hanterat tidigare katastrofer. Under deras utredelse skulle de intervjua personer som berörts av händelsen såsom anhöriga, myndighetspersonal och även personer som arbetade från annat håll som

exempelvis resebolagen och frivilligorganisationer. Kravet var även att de skulle utföra sitt arbete öppet och med ett medborgarperspektiv således organisera sig som en medborgarkommission. Två år senare blev det känt att ett större antal databand från katastrofen fanns. Dessa band var backup-material om det som hände under krishantering. Katastrofkommissionen tillkallades ännu en gång för att fortsätta sitt arbete för att granska den nya informationen och följa den. Trots att rapporten kritiserar Regeringen och andra myndigheter väldigt omfattande var det två personer som fick ta mer kritik än andra inblandade. Dessa två var statssekreterare Lars Danielsson och utrikesminister Laila Freivalds p.g.a. deras frånvaro i krishantering.

Materialet är därmed omfattande och trovärdigt. Jag har även kompletterat med att läsa delen om katastrofen i dåvarande statssekreterarens biografi samt tidningsartiklar. Till den teoretiska delen använder jag mig av Graham Allison och Philip Zelikows bok ”*The essence of decision*”. Där de använder sig av tre teoretiska modeller för att förklara hur beslutsprocessen gick till under Kubakrisen.

Rapporten anser jag vara näst intill primärmaterial då avståndet mellan berättaren och berättelsen är väldigt kort. Katastrofkommissionen var den instans som utredde hela katastrofen. Jag anser därför att deras ord är mest relevanta för min studie (Esaiasson, m.fl. 2007 s. 319).

1.6 Källkritik

Nackdelen med katastrofkommissionens rapport är att denna bygger på intervjuer. Dessa är vittnesutsagor som kan vara vinklade beroende på vem det är som har intervjuats eller vem det är som intervjuar. Variationen på olika personer som de har intervjuat är visserligen stor men de kan även där välja ut de som svar på det sättet de vill att de ska svara på. Databanden visade även på att det var en hel del information som inte hade kommit fram vilket även kan betyda att annan information hålls hemlig. Privatpersoner som hade berörts mer än andra kan även p.g.a. sin traumatiska upplevelse valt att undvika att träda fram och berätta om sina upplevelser trots att just deras berättelse är viktigare. Trovärdigheten i materialet är trots allt hög då intervjuerna utfördes öppet och med insyn.

1.7 Avgränsning

I denna uppsats har jag valt att analysera krishantering utifrån ett par punkter som jag anser vara viktiga för att en bra krishantering ska kunna uppnås. När jag senare studerar det material jag har valt att använda mig av kommer jag endast titta på dessa punkter och låta sådant som jag inte anser påverkar krishantering lika mycket, lämnas åt sidan. Detta gör även att jag avgränsar mig i mitt material

då rapporten från katastrofkommissionen som jag använt mig av huvudsakligen, är väldigt omfattande.

Eftersom jag valde att avgränsa mig till den svenska krishanteringens ledde detta till att jag endast analyserade hur regeringskansliet hanterade de drabbade områdena i Thailand, då det var där de flesta svenskar spenderade sin semester.

Anledningen till att jag valde att göra en fallstudie framför en komparativ analys är p.g.a. att den svenska krishanteringens inte är dålig teoretisk endast praktiskt. Bristerna anser jag verkar ligga i hur man agerar i praktiken. Att jämföra med ett annat land skulle endast visa att vi hanterade krisen bra eller dåligt i förhållande till dem. Att jämföra hur staten hanterade krisen i förhållande till hur staten egentligen ska hantera en kris anser jag därför vara mer intressant.

2 Kris

2.1 Definitionen av kris

En kris kan göra sig igenkänd på olika sätt exempelvis; säkerhetskriser, ekonomiska kriser, miljökriser och politiska kriser. Det är dock svårt att karakterisera krishantering på dessa få begrepp (Stern, 2006, s. 159ff). Flodvågskatastrofen skulle kunna definieras som en internationell miljökrise av ett naturkatastrofiskt fenomen. Skulle man definiera det endast som en internationell miljökrise faller det dock mer under en definition som ser att hot ligger mot biologiska värden och hot mot människans hälsa som exempelvis uttunning av ozonlagret och klimatförändringar. Dessa är mer långsamma kriser som använder sig av en annan typ av krishantering, inte den typ av krishantering jag avser att undersöka.

När en internationell kris uppstår är det en händelse som avviker mot de vardagliga fortlöpande dagarna. Ett hot utgör sig mot landets och medborgarnas värden och intressen, staters agerande samt handlingssätt blir ett avgörande skeende för framtiden (Kjeserud, Weisaeth, 2005, s. 4). Enligt försvarshögskolan kännetecknas en kris av följande, **allvarliga hot** mot samhällets värden, **osäkerhet** ifall organisationen eller myndigheten som hanterar krisen är kompetenta för situationen. **Reducerad kontroll** som existerar oftast vid större katastrofer när själva händelseförloppet inte går att kontrollera. **Begränsad information**, för att kunna hantera och agera på bästa sätt behövs välgrundad information om händelsen. Krisen i sig **eskalerar** och blir svårare att hantera, beslut blir svårare att fatta p.g.a. **tidsnöd**. **Bevakning av media** som trycker på och stressar dem som arbetar med krisen (Kjeserud, Weisaeth, 2005, s. 4).

Vid flodvågskatastrofen var det ett direkt hot mot Sveriges värden som utgjordes genom att medborgarnas hälsa och liv stod på spel. Det var inte bara de som var på plats som utsattes för detta hot utan även de hemma i Sverige som hade sina anhöriga vid katastrofplatsen, de hemma fick ett hot mot sin psykiska hälsa i form av oro till anhöriga.

Själva händelsen var även otroligt svår att kontrollera i och med att allt gick väldigt fort och katastrofen i sig utspelade sig på främmande mark. För att kunna hantera en katastrof på ett någorlunda bra sätt krävs bra information, detta var något som saknades vid flodvågskatastrofen (Kjeserud, Weisaeth, 2005).

2.2 Bra krishantering

När en katastrof inträffar eller en kris uppstår är det först och främst viktigt att rätt person eller organisation blir larmad i tid. Har man inte en fungerande larmenhet sjunker möjligheten att uppnå en bra krishantering.

Det har tidigare visats att om rätt person eller organisation fått ett larm om händelsen i tid har flera av de negativa konsekvenserna av händelsen minskat. Flera forskare har tidigare pekat på att information har flera gånger funnits gällande att en kris eller katastrof kommer att uppstå men ingen har blivit larmad i tid eller så har man har larmat fel (Ekevärn, s. 5).

När en kris uppstår är det dessutom många som arbetar med situationen från många olika håll. Detta i sin tur leder till att information finns och kommer fram på olika platser vilket leder till att man måste bearbeta informationen. Informationen blir därför väldigt omfattande och således pekar forskare på att det inte alltid är informationsbrist som är en anledning till varför krishanteringen kan gå fel. Bearbetning och filtrering av all fakta och information som kommer in är även en bidragande faktor (Ekevärn, s. 6).

Informationen kan dessutom vara ofullständig och i flera fall vara motsägelsefull. Detta leder i sin tur att informationen måste kompletteras vilket ställer krav på ett aktivt letande av mer information. Krisen kan även ge upphov till problem och konsekvenser man inte förutspått. När detta händer ställer det höga krav på flexibilitet hos informations sökarna.

Diagnos är något som anses vara oerhört viktig vid en kris. Här innebär det att man måste komma fram till vad för typ av kris och vilka problem man står inför. Här måste man rangordna de olika handlingsalternativ som man kan agera utifrån och vilka frågor som man prioriterar. Här bör man lyfta fram vikten av att ha en mer öppen organisation där variationen av kritiskt tänkande kan påverka krishanteringsprocessen, här menar forskare på att man bör tilldela någon rollen *djävulens advokat*, vilket menas med att denne person bör ställa de svåra frågorna och uppmana till det kritiska tänkandet. De har även påpekat att man kan använda sig av *multiple advocacy*, vilket betyder att man öppet bör ställa olika förslag och handlingsmöjligheter mot varandra för att få fram det bästa alternativet. Det har argumenterats för att information och diagnosdelen bör ske vid sidan av beslutsfattandet för att undvika att beslutsfattarna väljer den information eller diagnos som de anser vara bättre än andra (Ekevärn, s. 6, 7).

När beslutsfattarna senare kommer till själva beslutsprocessen bör de tänka på följande för att uppnå en högkvalitativ beslutsprocess, ha tillräckligt med information och en diagnos av krisen, ha de värden och intressen klart för sig, ett brett forum av handlingsalternativ och dess konsekvenser men även vara medveten om de implementeringsproblem som kan uppstå. Till sist är det en enorm tidspress och krav på kompetens hos beslutsfattarna som visat vara en stor problematik hos krishanterarna (Ekevärn, s. 7, 8).

När beslut sedan har fattas finns det även problem hur allt ska samordnas.

3 Efterskalvet – vad gick fel?

3.1.1 Larmet

När den svenska ambassaden i Bangkok skakades av den kraftiga jordbävningen tog andremannen på kontoret beslutet att tillsammans med sin familj evakuera sin bostad på 15:e våningen. Detta trots att varken staden eller hyreshuset där han bodde fått några synliga skador. När han valde att göra detta informerade han ingen utomstående. Ambassadens tredjeman, Stellan Berg, fick två timmar senare ett samtal från en bekant som var bosatt på en av dem turistorterna som många svenskar spenderade sin semester på, orten heter Phuket. Den information han fick var att vattenståndet var ovanligt högt. Bilar flöt omkring, hotell var skadade och flera stränder var översvämmade. Han insåg då att detta förmodligen var en konsekvens av jordbävningen. I stället för att informera och larma utrikesdepartementet, valde han istället att först kontakta ambassadören, Jonas Hafström. Ambassadören hade i detta läge bordat ett plan för att ta sig till Phuket på semester och kunde således inte nås. Andra- och tredje man kommer då överens om att kontakta Stockholm senare (SOU 2005:104. s. 24). När klockan är 10:40 i Bangkok och klockan 04:40 i Stockholm, ca två och en halv timme efter jordbävningen kommer larmet till Stockholm och utrikesdepartementet. Larmet har ännu inte nått alla som kommer att vara involverade. UD har en enhet inom organisationen som kallas Asien- och Oceanienheten. Denna enhet fick larmet att ett skalv har inträffat i Asien och att det rörde sig om en förödande händelse. Detta meddelande fick de mellan halv sex och sex på morgonen.

Kerstin Melén som var jourhavande fick larmet om händelsen och uppskattade att antalet svenskar som skulle kunna befinna sig på katastrofplatsen. Siffran steg ända upp till 30 000 svenskar. Tidigare erfarenheter tydde på att ca 20 personer per drabbad person kommer att kontakta UD på något sätt för att få information om händelsen. Det första hon valde var att kontakta UD:s pressjour för att få ut så mycket information som möjligt till media för att minska antalet frågor som skulle kunna tänkas ställas av anhöriga.

Därefter kontaktade hon Jan Nordlander för att diskutera resursbehovet och hur stort behov de hade för att veta mer (SOU 2005:104. s. 25). Eva Röhs som satt som vakthavande tjänsteman vid räddningsverket fick ett larm i form av en förfrågan angående räddningsverkets resurser. Förfrågningen kom via SOS Alarm som hade fått frågan av United Nation Disaster Assessment and Coordination. Detta gjorde att ett larm om händelsen nådde räddningsverket väldigt snabbt (SOU 2005:104. s 29).

När larmet nådde Stockholm och UD två och en halv timma efter jordbävningen hade mycket tid gått åt spillo. Detta tyder på brist i kompetensen och slöseri med tiden.

3.1.2 Informationen

Som tidigare nämnts så hade UD ca två och en halv timme efter jordbävningen fått informationen att uppskattningsvis befann sig 30 000 svenskar i landet och en stor andel av dessa befarades vistas i kustområdena.

Den information UD då satt på var att det hade skett en olycka, vad som hade hänt är svårt att föreställa sig även om de skulle ha suttit på bra information. Då det förmodligen inte fanns någon som hade kunskap om hur mycket skada en tsunami med den kapaciteten kunnat åstadkomma.

Information som då kom i stor del från tidigare händelser och den tydde på att UD inte hade kapaciteten för att hantera en kris i den här omfattningen. För mycket information och för mycket frågor skulle komma att strömma in och att kunna bearbeta detta på ett bra sätt fanns inte (SOU 2005:104. s. 26). Problemet var att information strömmade in från olika håll och vad de skulle besluta kunde bli svårt då informationen kan tendera att skilja sig från varandra. Kerstin Melén sa i en intervju att det första samtalet hon fick från en anhörig i Sverige var att träd, bilar och döda kroppar flöt omkring. Men den dåliga hanteringen av informationen som strömmade in gjorde att just denna information nådde fram för sent (SOU 2005:104. s. 26).

De ända som skötte krishanteringen i början var jourhavande tjänstemän på UD som svarade på frågor och informerade anhöriga om det lilla de hade kunskap om.

För att förhindra medias egen tolkning av händelsen, var det en viktig uppgift av regeringskansliet att få ut pålitlig information så snabbt som möjligt. För att förhindra missförstånd hos medborgarna och de drabbade.

Informationen spreds i realtid via svensk media ut till Sveriges invånare; *”Tusentals dödade av jättevåg”* detta kunde man läsa på expressens hemsida redan kl 08:01 den 26 december 2004 (Expressen, 2004). Detta skapade givetvis panik hos anhöriga och skapade många frågor. Till höger om denna artikel i en sidospalt uppmanade tidningen att kontakta de för ytterligare nyheter om händelsen. De gav då ett upphov om att de som är insatta i händelsen ska kontakta tidningen istället för UD. Redan klockan sex på morgonen gick TT ut med att *”Minst 160 personer har dödats av en flodvåg i Sri Lanka, enligt räddningspersonal”* (SOU 2005:104. s. 27).

Fritidsresor uppgav att upp till 15 000 svenskar fanns i Thailand. Den skilda informationsspridningen skapade en form av panik där anhöriga och även folk på katastrofplatsen ringde till bland annat Polisen och SOS Alarm. Rikskriminalpolisen började då registrera och dokumentera det som hände samtidigt som de höll en öppen dialog med UD om eventuella resursbehov i form av personal.

Den ända som började bearbeta informationen är Lennart Brittner som arbetade på en enhet inom försvarsdepartementet som heter (UNDBER) underrättelse och beredskapsfrågor. Detta gjorde han med syfte för att underrätta alla myndigheter som var inblandade.

Svenska Ambassaden i Thailand hade trots sin närhet av katastrofplatsen inte kommit över någon information i större utsträckning tills efter tre och en halv timma efter skälvet. Då nådde personalen ambassadören. För att få sig en bättre bild av händelsen kontaktade han en kollega som befann sig på Phuket, ett av de områdena där många svenska turister var på semester. Likt många andra fick han informationen att stränder, byggnader och mycket annat var förstört (SOU 2005:104. s. 31). Detta sågs inte till en början som något större hot mot Sverige och dess intressen tills man inom en stund fick informationen att stora svenskbyggda komplex hade blivit förstörda av flodvågen. Detta sågs då som ett större hot än innan. Då hade man informationen att byggnader som bungalows och hotell som inte svenskar bodde i hade blivit förstörda.

Ett av de stora problemen ambassadören insåg var att även här saknades resurser i form av personal. Det var julhelg och likt andra svenskar var de hemma eller på semester. Detta problem löste de genom att be svenskar på plats att höra av sig om man frivilligt kunde hjälpa till. Denna kortvariga lösning löste dock inte kompetensbehovet. Ambassaden visste då att det förelåg ett stort problem men de hade ingen uppfattning om hur de skulle hantera det eller om de skulle klara av det.

Den första officiella handlingen som ambassaden i Thailand skickade till UD var att; en naturkatastrof hade inträffat i Thailand. Detta gjorde de kl 14:00 lokal tid. Vid sida om detta officiella dokument var det massa rykten som kom in från massa olika håll om händelsen. Det officiella dokumentet skickades som ett fax och det faxet ankom ett underbemannat UD utan en specifik mottagare.

Flödet av informationen som kom in fastnade inte på UD eller nådde fram till rätt person.

De som arbetade i växeln och tog emot inkommande samtal hade en bild om vad som hade hänt. Detta fördes inte fram då personerna som samlade in informationen inte kunde bearbeta och verifiera att katastrofen var så pass omfattande och hotande som den i själva verket var.

Den högre ledningen på utrikesdepartementet var till en början inte oroande då den uppfattningen de fick från media var att katastrofen mer handlade om ett bistånds uppdrag. Sveriges utrikesminister Laila Freivalds, menade i en intervju att hon *"inte var orolig, men irriterad på att ingen ringde under söndagskvällen"*. Hon hade dessutom inte följt nyheterna den kvällen (SOU 2005:104. s. 41), vilket kan uppfattas vara märkligt med tanke på hennes position.

Statsministern Göran Persson hade likt många andra fått informationen via media och bedömt läget på söndagen att det handlade om ett bistånds uppdrag för svenskt vidkommande. Måndagsnyheterna klargjorde katastrofen för honom och att det var en mer allvarlig situation för Sverige då många svenskar var drabbade (SOU 2005:104. s. 42).

Måndagen den 27 december 2004 höll beredskapsgruppen på UD sitt första möte gällande denna kris. De huvudorganisationer som berörts av händelsen var

närvarade. Statssekreteraren som har som uppgift att rapportera till statsministern närvarade inte. Han var för tillfället fast i intervjuer.

Under mötets gång får berörda parter äntligen en genomgående informations briefing genom att de hade direktkontakt med Thailändska ambassadören Jonas Hafström. Han hade då begett sig till Khao Lak som likt Phuket är en turistort där många svenskar befann sig på. Lägesbilden de fick var följande: orten var totalt ödelagd, upp till 300 svenskar befarades inlagda på sjukhus på Phuket. Hittills hade man fått bekräftat att ett tiotal svenskar hade omkommit. Ambassadören hade på söndagskvällen varit på Phuket men p.g.a. mörkret inte kunnat få en lika tydlig bild av katastrofen.

3.1.3 Diagnos

För att kunna ställa en diagnos vid en kris krävs det välutformad informationsbasis så att krishanterarna är medvetna om vilka problem och hinder de står inför.

Eftersom informationen var väldigt spridd och väldigt omfattande kunde den inte bearbetas i den mån den behövde och den nådde fram till fel personer. Krishanterarna och beslutfattarna som skulle ställa krisens diagnos satt på information som inte var fullständig. Detta ledde till att en bra diagnos för flodvågskatastrofen ställdes väldigt sent.

Ambassadören Jonas Hafström ställde sin diagnos utav den information han erhållit från en kontakt som befann sig på Phuket. Diagnosen han ställde var att först måste han ta sig till Phuket för att verifiera förödelelsen och få en bättre bild av katastrofen. Han försatte ambassaden i beredskapsläge och vidarebefordrade all sin information till Stockholm. Han bedömde även att ett kriscentrum skulle sättas upp på Phuket. Ambassaden i Bangkok hade en bra bild av katastrofen men kunde ännu inte diagnostisera omfattningen (SOU 2005:104 s. 31).

Ambassadören fick informationen kl: 11:15 lokal tid (SOU 2005:104. s. 30) och ställde en relativt bra diagnos en kvart senare. Han tilldelade sin information 45 min senare till Stockholm. Genom den brist på personal som UD hade under katastrofen gjorde att deras första diagnos ställdes till att det handlade om ett bistånd relaterat uppdrag från svensk sida (SOU 2005:104 s. 35). Till skillnad från ambassaden i Thailand där ambassadören fick informationen relativt snabbt blev UD:s högre chefer informerade via media och en diagnos av dessa blir således sen. Utrikesministern Laila Freivalds valde att gå på teater (SOU 2005:104 s. 40) vilket tyder på att ledningen som sagt såg krisen som ett mindre problem för departementet.

Christina Palm som arbetade som gruppchef på den konsulära enheten insåg inte heller den skala katastrofen hade. Hon kallade in två stycken anställda, en som skulle arbeta på UD:s kontor och en annan som likt henne skulle arbeta hemifrån. Hon beordrade två personer till att åka in till departementet för tillsammans med den som redan var där, bemanna en beredskapsväxel på regeringskansliet. Detta var klockan tolv på dagen. Klockan två lämnar de växeln för att istället bemanna sina egna lokaler med den anställda som arbetade

hemifrån. Hennes diagnos var att med några få anställda svara på frågor till anhöriga och drabbade svenskar, dessa uppskattningsvis 600 000.

Mötet som hölls den 27 december ledde regeringens diagnos i rätt riktning då de började inse att katastrofen hade en omfattning som kan liknas vid Estonia katastrofen. Mötet saknade dock nyckelpersoner vilket ledde till att ett till möte hölls fyra timmar senare. Nyckelpersonerna som saknades var högt uppsatta beslutsfattare, statsministern, statssekreteraren, utrikesministern, finansministern och kabinettssekreteraren. I brist på krishanteringskompetens fattades inga direkta beslut, istället låg politik på agendan, statsministerns pressmöte (SOU 2005:104 s. 43). De ansåg även att resebolagen skulle sköta transporten av resenärer hem till Sverige och att någon form av hjälp från staten inte behövdes (SOU 2005:104 s. 70).

Vid sidan av UD diskuteras det på försvarsdepartementet och andra berörda myndigheter ifall man kan skicka iväg ett observatörsteam (SOU 2005:104 s. 47) för att kunna få en bättre bild av katastrofen och sedan i sin tur kunna ställa en diagnos om situationen. Teamet stoppas p.g.a. att väl på plats skulle de troligtvis börja hjälpa till mer än att undersöka och samla information. UD satt på beslutsfattandet och det saknades klara direktiv ifall det behövdes en bättre bild av katastrofen och ifall finansieringen var ordnad (SOU 2005:104 s. 48).

3.1.4 Fatta beslut och samordna

Olika personer vid olika positioner ställde olika diagnoser och fattade olika beslut, allt för att kunna förbereda sig inför den kommande krisen. Ambassaden i Thailand hade försatt sig i beredskapsläge och utförde statuskontrollering av katastrofen. Olika organisationer förberedde sig inför en katastrofhjälp insatts. Berörda avdelningarna på UD började långsamt kalla in personal från julleddigheten.

Samtidigt var anhöriga i Sverige oroliga och svenskarna som var vid katastrofplatserna i Sydostasien var troligtvis i panik. Alla väntade på att UD skulle fatta beslut om huruvida Sverige skulle agera, fanns det pengar? Fanns det resurser? Fanns det ett intresse att överhuvudtaget hjälpa till?

Under mötet på måndag morgon fattades det inte några direkta beslut utan det uppfattas mer ha varit ett briefing möte om situationen. Mötet som ägde rum klockan 14:00 men nyckelpersonerna gav inte någon större klarhet om vad som skulle göras, utan berörde istället mer hur Statsministern skulle hantera det kommande pressmötet. Sedan kallade statsministern till ett extra möte som ägde rum klockan 16:00 med beredskapsgruppen (SOU 2005:104 s. 44). Här började regeringen få klarhet i vad som försiggick.

Resebyråerna klarade inte av att hantera logistiken att ta hem folk snabbt. Det medicinska behovet till de som var skadade eller sjuka kunde inte heller tillgodoses med ett vanligt charterplan. Man började även få en klarhet över att det inte fungerade som det skulle på UD. Statssekreteraren Lars Danielson fattade beslutet att bilda en statssekreteraregrupp som skulle samordna alla behov som kom från olika håll.

Beslutsfattarna på räddningsverket kom snabbt fram till att en insats från deras sida var av intresse. Detta beslut byggdes på likasinnad information som UD satt på.

Problemet låg då i finansieringen. Att få anslag till en insats som inte byggde på klara direktions från ambassaden i Thailand blev svårt. Försvarsdepartementet sa att räddningsverkets insatser inte behövdes i Thailand. Fast fler av mellancheferna på UD ansåg att detta behövdes. Då UD hade bestämt att det är den konsulära enheten som ska sköta frågan skickades räddningsverkets förfrågan till Christina Palm. Även hon fattade beslutet att de inte skulle åka dit. Allt grundat på att det inte fanns en officiell förfrågan som kommit från ambassaden i Thailand (SOU 2005:104 s. 45).

Per Örneus som satt i kanslirådet och hade haft kontakt med räddningsverket förstod behovet av en insats i Thailand. Han ansåg då att räddningsverket bör vara mer flexibel i finansiering och beställningsfrågan så att insatsen kommer fram till Thailand i tid. Frågan flöt omkring i UD:s korridorer och kom sent till beslut. Problemet med finansieringen, godkännande från högre chefer samt godkännande från Thailand gjorde att inget hände förrän på tisdagen den 28 december, två dagar efter jordbävningen (SOU 2005:104 s. 44, 49).

4 Analys – vad berodde det på?

4.1.1 Rationella orsaker

För att kunna hantera en kris på ett bra sätt krävs en fungerande organisation med personal som är kompetent nog för att kunna hantera en kris i en så pass stor skala som denna (Salomonson, 2007, s. 3). Vid flodvågskatastrofen saknades detta vilket anses vara en av förklaringarna till varför rationella beslut inte fattades. Försvarsdepartementet anser att bristande kompetens i krishanteringsprocessen är anledning till varför det kan gå fel i krishanteringen (Kjeserud, Weiseath, 2005, s.2).

För att kunna fatta rationella beslut krävs det att man har fullständig information (Allison & Zelikow, 1999, s. 18,20). Fullständig information saknades vid flodvågskatastrofen, vilket kan bero på att kompetensen hos personalen inte var god nog för att hantera information.

De första som ställdes inför olika handlingsalternativ var de anställda på ambassaden i Thailand. Andre mannen ställdes inför två olika alternativ; evakuera sin familj och föra dem till säkerhet trots att skalvet inte berört Bangkok i lika stor utsträckning som kuststäderna gjorde. Eller att kontakta sina medarbetare i Sverige och i Thailand för att diskutera vad som har hänt och vad som skall tänkas göras. Då andre mannen valde det första alternativet kan han kritiseras för att inte vara rationell i sitt beslutsfattande.

Att han inte fattade ett rationellt beslut i detta läge kan bero på att han inte hade fullständig information.

Hans beslutsfattande kan mycket väl ha legat i sin osäkerhet samt stressen av att något katastrofalt var på väg att inträffa. Stress är något som anses vara ett av de största störningsmomenten när man ska fatta ett beslut vid krissituationer (Sundelius m.fl. 2001, s. 27). Hade han inte varit själv utan kontaktat någon hade han kunnat få tillgång till mer information samt stöd i sitt beslutsfattande. Konsekvenserna av beslutet skulle även blivit klarare då man som utomstående skulle ha sett att fler människor skulle tänkas bli skadade om man inte meddelar fler än sin familj.

Efter att han hade evakuerat sin familj fick han stöd av sin kollega i sitt beslutsfattande. Deras mål var nu att meddela sin chef för att överlåta ansvaret på honom, när inte han kan bli nådd väntar de med att informera Sverige.

De grundade inte sina beslut med fullständig information i detta läge, intresset de har är svårt att se men målet verkar som sagt ligga i att överlåta ansvaret på sin chef. Förklaringen kan även ligga i att de inte anser att jordbävningen kommer att beröra UD och deras intressen. Är det inte UD:s intresse är det således inte deras.

De rationella orsakerna kan ha varit att de såg händelsen som ett arbete för thailändska staten (eftersom Thailands seismologer måste ha förutspått händelsen

eller sett utslag på deras Richterskala). Kort sagt gör de en missbedömning av katastrofen.

Utrikesdepartementets mål är att göra Sveriges förbindelser med andra länder bättre samt ta till vara på sina intressen i andra länder (regeringen 1). Vilket gör att katastrofen till en början ses som en ren biståndsfråga. De har även ett intresse av att hjälpa sina medborgare när de är på sin utlandsvistelse (regeringen 2). De prioriterade bort att hjälpa svenskar p.g.a. att de inte visste att någon svensk hade blivit skadad eller något svenskt ägt hade blivit förstört, som exempelvis hotell. En beställd och betald räddningsinsats ansågs inte relevant förrän det är absolut nödvändigt. De rationella orsakerna kan här förklaras med att de hade bristfällig information. Men även att deras målsättning inte stämmer överrens med hur de i praktiken hanterar en kris. Rationella aktörsmodellen säger att staters agerande kan förklaras genom vilka mål och medel man har (Allison & Zelikow, 1999, s. 4). Här har man tydligt handlat emot sina mål.

De vet att många är på semester i Thailand men väljer att vänta på informationen om att en skadad eller död svensk är rapporterad. Konsekvensen av att inte göra något anses tydligen vara det bästa alternativet för då läggs inte ansvaret på en själv eller ens organisation.

UD:s intressen verkade vara mer att se bra ut mot folket vilket skulle kunna vara anledning till varför de förberedde sig för pressmötet istället för att hantera krisen. Detta ledde till misslyckande på både pressmötet och hanteringen av krisen (SOU 2005:104, s. 43).

När UD:s beslutsprocess kom till, vem som skulle betala och ta ansvaret för katastrofen, stannade processen upp trots att UD:s intressen och mål är att hjälpa svenskarna som är i nöd utomlands. Priset ska inte stå i vägen, för då kan de inte nå sitt utsatta mål i detta fall. Även här hade man tänkt väldigt irrationellt då konsekvenserna blev katastrofala p.g.a. att UD dröjde med att agera.

Enligt resebolagen nämnde de tidigt att de inte kunde hantera flygtransporten hem för alla resenärer, speciellt de sjuka. Detta blev således en stor fråga om huruvida man skulle betala för att en utomstående part skulle utföra transporten. Att anställa Aeroflot som fanns som ett alternativ skulle kunna ha transporterat många svenskar hem, både snabbt och effektivt.

Det man istället gjorde var att ta kontakt med SAS som staten är delägare i (SOU 2005:104, s. 59) vilket skulle leda till ett lägre pris men en längre tid att besluta. Det skulle då uppstå förhandlingar mellan UD och ledningen på SAS.

Att UD inte hade en fungerande organisation under julhelgen var bara en av orsakerna till denna bristfälliga hantering av krisen. Av olika handlingsalternativ har beslutsfattarna fattat beslut med otillräcklig information och inte sett till konsekvenserna tillräckligt. UD har även agerat emot deras utsatta mål och har således varit tvungna att betala ett högt pris.

Rationella aktörsmodellen har således svårt att förklara händelseförloppet då fullständig information saknades. Av handlingsalternativen agerade man inte efter de mål och medel man hade. Konsekvenserna visar att man inte varit rationell i sitt beslutsfattande.

4.1.2 Organisatoriska orsaker

Krishanteringen och beslutsfattandet under Tsunamin var inte tillräckligt centrerad till en organisation eller ett fåtal personer. För att en krisorganisation ska kunna fungera på ett bra sett är en centraliserad beslutsenhet att föredra (Allison, Zelikow, 1999 s. 143). De personer som var inblandade i krishanteringen under flodvågskatastrofen var dåligt informerade och kunde inte fatta snabba beslut.

Den konsulära enheten fick i uppgift att sköta hanteringen kring katastrofen eftersom larmet kom först till dem, men där fanns ingen ledning eller en välfungerande operativ del. Personalen som kallades in från sin julleddighet hade inte tillräckligt med information och kunde således inte föra vidare någon information till sina chefer eller svara på frågor som ställdes av anhöriga. Personalen valde då att arbeta efter de rutiner som de arbetat efter tidigare, således valde de att hantera det som ett konsulärt ärende. En tydlig organisatorisk orsak då modellen säger att organisationer agerar efter hur man har agerat tidigare (Allison, Zelikow, 1999 s. 143). Då det inte fanns klara regler på hur informationen ska föras vidare eller hur de ska arbeta generellt i en kris som denna är deras handlande inte till sin förvåning.

Räddningsverket var mer förberedd än UD eftersom de fick en förfrågan från annat håll gällande en räddningsinsats, men kunde inte utföra en sådan utan ett godkännande från den konsulära enheten. Konsulära enheten tackade nej till detta då en förfrågan från Svenska ambassaden i Thailand inte hade förekommit. Då ett intresse av att ta ansvar och agera inte syntes från den konsulära enheten, tog räddningsverket upp frågan. Räddningsverket diskuterade istället frågan med försvarsdepartementet som sa att det inte behövdes en insats som det såg ut (SOU 2005:104, s. 45). Anledningen till att de frågade försvarsdepartementet kan vara att de försökte gå runt de rutiner och regler som finns gällande händelser som denna. Ett intresse att utföra en räddningsinsats fanns självklart från räddningsverket då det är deras arbete att utföra sådana samt att de får betalt för det. De organisatoriska orsakerna framgår här när olika organisationer förespråkar sina intressen för att få sin vilja igenom. Allt detta tog dock mycket tid vilket gjorde att katastrofhjälpen kom fram sent.

Utrikesdepartementet höll länge fast vid sin diagnos om att det endast handlade om ett bistånds uppdrag. Detta kan då anses som ett vinstmaximerande mål när de ställdes inför valet att antingen bistå med transport av materiella ting som exempelvis mat, kläder, filter och sjukhusmaterial eller göra en räddningsinsats och skicka personal. En sådan transport skulle ha inneburit en stor fast kostnad som i sin tur främjar förbindelsen med Thailand. Om de väljer att göra detta men även skicka med räddningspersonal, sjukhuspersonal samt andra kris- och katastrofarbetare kostar detta mer pengar i form av lönekostnader och försäkringar etc. Stödet från organisation till organisation fanns inte vilket gjorde att ingen vågade ta ett ansvar i ett tidigt skede.

Om man bedömer katastrofer som denna kan man alltid hävda att man gjorde en felbedömning vilket kan anses rimligt i vissa fall. Men detta ska således bedömas beroende på situationen i sig. Här var man medveten om att många

svenskar befann sig i katastrofområdet och att en insatts skulle kunna ha hjälpt många människor. Man ser tydligt att det är rutiner och regler som har styrt krishanteringen och att olika intressen har funnits hos olika organisationer.

Krishanteringen som utfördes av ambassadpersonalen i Thailand kan även ses som att de agerade efter rutiner och regler, då en ovanlig naturkatastrof som denna hade en omfattning och oförutsägbarhet som var svårhanterlig.

De kan även ha saknat kompetens och information om hur de skulle ha agerat. En bra reglering om hur de skulle ha agerat är således nödvändig (Christensen m.fl. 2005, s. 19).

När en anställd inom det offentliga ställs inför ett problem letar de ofta efter hur man har gjort tidigare. Detta kan vara hur man gjort tidigare som person i andra situationer eller hur man har gjort tidigare inom organisationen samt att man försöker att hitta kopplingar med en liknande händelse (Christensen m.fl. 2005, s. 56, 57)

Efter att beredskapsgruppen hade bildats började de som satt därinom likt Kerstin Melén gjorde i ett tidigt skede, inse att katastrofen hade paralleller med Estonia katastrofen (SOU 2005:104, s. 25,43). Där många svenskar var drabbade och ett stort tryck på UD:s telefoner skapades. Då utrikesdepartementet är en gammal och stark organisation med starka institutionella drag kan detta leda till att organisationen har svårt att anpassa sig i förhållande till sin omgivning. Detta kan ha gjort att de flesta hanterade krisen efter de rutiner och regler som fanns för tillfället (Christensen m.fl. 2005, s. 72).

4.1.3 Byråkratipolitiska orsaker

I Sverige ser maktordningen ut på följande sätt: försvarsdepartementet och utrikesdepartementet har ett visst inflytande och ansvar över räddningsverket.

Fast detta ansvar innebär olika restriktioner. Försvarsdepartementet har ett myndighetsansvar medans UD har ett finansiellt ansvar när det handlar om att göra räddningsinsatser internationellt (SOU 2005:104, s. 30).

När räddningsverket ska åka ut på olika uppdrag finns det rutiner på hur de ska hantera informationen de får och hur de för den vidare till de olika departementen på bästa sett.

När cheferna på den konsulära enheten tog del av den information som enheten kommit över började de arbeta efter rutinerna de hade. Jan Nordlander som då arbetade som chef för den konsulära enheten underrättade klockan halv åtta svensk tid, cirka sex timmar efter jordbävningen, expeditionschefen på UD om det som hade inträffat i Thailand. Expeditionschefen fick dock ingen klar bild av händelsen då han trodde att inga svenskar var drabbade utan endast några få personer i Sri Lanka (SOU 2005:104, s. 32). Han fick dock reda på att den svenska ambassaden i Thailand var i beredskapsläge men ansåg att läget inte var hotande mot svenska intressen och informerade således inte vidare till vare sig utrikesministern eller kabinettssekreteraren. Han ansåg dessutom att det som hade inträffat var under kontroll för svensk vidkommande. Anledningen till att expeditionschefen blev informerad istället för utrikesministern var p.g.a. att han

var anställd som ordförande över den beredskapsgrupp som fanns under flodvågskatastrofen. Detta gjorde att kabinettssekreteraren fick informationen om katastrofen vid lunchtid av försvarsmakten.

Det som verkar ha inträffat i tidigt på den konsulära enheten var ett maktspel. Kerstin Melén som arbetade som jourhavande på den konsulära enheten försökte komma förbi sin gruppchef Christina Palm, hon kontaktade chefen istället. Hon försökte informera Jan Nordlander, hennes chef, om att det var en svår kris de stod inför och att den personal som arbetade för tillfället inte skulle kunna klara av det. Christina Palm ansåg att situationen var under kontroll och att Melén var utarbetad från att ha jobbat hela natten. Under timmarna som gick insåg chefen på regeringskansliets växel att de som satt och arbetade inte klarade av trycket. Även hon blev nekad av konsulära enhetens chefer. De ansåg att hon inte skulle ”lägga sig i” (SOU 2005:104, s. 39). Det saknades ledarskap på UD. Gruppchefen valde att stanna hemma och jobba därifrån. Hon meddelade sina medarbetare att de skulle be de som ringer in att ta sig till höga höjder samt kontakta resebolagen och sina anhöriga. Här ansåg även hon att det inte är ett problem för UD utan för resebolagen. Detta tyder mycket på det organisatoriska sättet att se på en anställd på en offentlig organisation, där man tänker mer på sig själv och sin organisation än på andra (Christensen m.fl. 2005, s. 72). Enligt katastrofkommissionen var det mellancheferna som bidrog till den bristfälliga krishanteringen.

Det tog lång tid innan beredskapsgruppen samlades första gången. Beredskapsgruppen innehöll cirka sju stycken representanter från olika organisationer. Varje organisation skulle få säga sin mening och uttrycka sina intressen således skulle olika intressen stå iväg för andra. När utrikesministern kom in i mötet insåg hon då katastrofens omfattning och upptäckte de behov som fanns.

Hon beslutade att en insats från räddningsverket var nödvändigt, men eftersom det inte fanns någon operativledning på UD hände det inget. På UD var allt rörigt, handläggare kontaktade på egen hand myndigheter som inte fått klartecken att samarbeta med UD (SOU 2005:104, s. 44). Olika personer på olika avdelningar och myndigheter gör på sitt sätt och gör allt för att få sin vilja igenom.

Statssekreteraren fick således fatta beslutet om att bilda en ytterligare enhet som skulle samordna allt. Detta i sin tur skulle fungera bättre än den operativa enhet som redan arbetade. Trots detta kom ingen iväg. Försvarsdepartementet har som tidigare nämnts myndighetsansvar och sa att en insats inte är nödvändig. Detta var p.g.a. att Thailand inte hade bett om någon hjälp. Även här är det ett tecken på att försvarsdepartementet likt UD är väldigt inåtvänd och en rigid organisation. Organisationer har svårt att anpassa sig och tänka några steg framåt. Försvarsdepartementet likt andra organisationer vill endast följa sina rutiner och göra på sitt sätt trots konsekvenserna (Allison, Zelikow, 1999, s. 6)

Christina Salomonson som sitter på försvarsdepartementet som generaldirektör fick via en kontakt, information om hur läget faktiskt var i Thailand. Hon tryckte nu på frågan och sökte stöd i ett beslut om att skicka en insats. Hon fick först nej av sin egen organisation. Statssekreteraren på försvaret hade innan talat med UD:s statssekreterare och sagt att de ägde frågan. Här ser man tydligt det hierarkiska maktspelet mellan de olika organisationerna (Allison,

Zelikow, 1999, s. 6). Istället tog Per Örneus upp frågan efter att ha diskuterat den med en kontakt på räddningsverket. Men här behövde han stöd i sitt beslut. Detta fick han från sina chefer och även biståndsministern. Till slut försöker han få kontakt med den konsulära enheten, de svarade att räddningsverket inte vill göra en insats. Han fick då tag i sin kontakt på räddningsverket som sa att de måste ha en officiell beställning från UD (SOU 2005:104, s. 45). Han tog då kontakt med chefen för departementsrådet vilket till sist slutade med att chefen där beslutade själv att det ska göras en insats och hittade finansiering till det.

När allt var ordnat sa räddningsverket att de måste ha en formell beställning från regeringen och på UD talar man som sagt från två håll. Ena sidan sade åk, andra sidan, den konsulära enheten, sade att det inte fanns en behovsbild.

Det man senare upptäckte var att det fanns en till spelare med i den hierarkiska ”leken”, Thailands regering. Efter påtryckningar från den svenska ambassaden ger sig thailändska myndigheter och på måndag eftermiddag fattades ett beslut och räddningsverket kan åka på tisdagen.

De byråkratiska problemen som fanns försenade arbetet med tjugofyra timmar. Statssekreteraren sade med säkerhet att ingen svensk hade förlorat livet p.g.a. detta men det skapades psykiskt lidande och den bild som UD vill sända ut, att ha kompetent svensk personal på en katastrofplats, misslyckades (Danielsson, 2007, s. 204, 205).

5 Vad borde man ha gjort?

5.1.1 Slutsatser

Eftersom det inte finns något direkt svar på hur en bra krishantering ser ut, bara hur den bör se ut. Har jag valt att använda mig av en *normativ analys* i mitt sista avsnitt. Detta ger mig en möjlighet att kunna argumentera för hur man borde ha hanterat de frågor och problem som dök upp (Badersten, 2006, s. 8).

Inom området normativ analys finns det tre olika former med samhällsvetenskaplig relevans. Eller tre olika sätt att analysera bör -frågor. Dessa tre är normativ begreppsanalys, normativ givet att – analys och normativ analys i egentlig mening. Av dessa tre har jag valt den sista. Normativ analys i egentlig mening argumenterar för det som är önskvärt att uppnå således en bra krishantering (Badersten, 2006, s.42, 47).

Ambassadpersonalen i Thailand borde ha från början meddelat utrikesdepartementet i Stockholm och hållit de uppdaterade om situationen. De borde även ha börjat samla information i stället för att sätta ambassaden i beredskapsläge. Detta ledde bara till att larmet kom fram försent och nivån på hur pass bra krishantering skulle bli, sjönk.

Sedan borde de även ha larmat hotellen där svenskar befann sig. Att få instruktioner hemifrån ger en symbolisk signal att någon arbetar med krisen och hjälp finns och kommer, om det behövs.

Om det nu skulle ha varit så att det inte blev någon större katastrof kan det vara bra att alltid ta det säkra före det osäkra och alltid informera och alarmera. Man borde även ha haft mer hjälp med att bearbeta informationen eftersom det var mycket information som kom in från anhöriga och folk som befann sig på plats.

När en katastrof som denna uppstår borde det redan finnas en färdig ordning om vem som ska bestämma och leda hela hanteringen av processen. Den beredskapsgrupp som fanns under flodvågskatastrofen var inte tillräckligt organiserad och man visste inte uppenbarligen vems intressen som skulle tillgodoses. Man var inte tillräckligt flexibel och kunde således inte hantera dess förändringar när omfattningen på katastrofen bara ökade och ökade. Konsekvenserna som dök upp kunde man helt enkelt inte förutspå. Hade de istället varit förberedda på det värsta, att alla svenskar som befann sig på katastrofplatsen behövde hjälp skulle krishantering gått bättre.

I en beredskapsgrupp bör det finnas personer som endast arbetar med att samla och bearbeta information och kan ta tillvara på medias spridning av information istället för att bli påverkad negativt av den. De ska sedan kunna fastställa en diagnos så snabbt som möjligt då tid är något man har lite av vid en kris. Samling

och bearbetning av information bör ske tillsammans med diagnosställningen men vid sidan av beslutsprocessen. Detta är något som forskare ansett vara bäst för att undvika att störningsmoment sker på båda sidor.

När statssekreterare Lars Danielsson inte kunde infinna sig på ett möte med beredskapsgruppen så måste någon annan haft möjlighet att informera statsministern, back up måste således alltid finnas.

Diagnostiken måste även gå bättre till, istället för att ställa diagnoser som endast ska tillfredställa ett visst antal behov så borde man istället uppfatta en kris så omfattande som möjligt.

Sedan är det väldigt viktigt att personalen som arbetar med en kris är kompetenta. Krishanterarnas kompetens är oerhört viktigt för att arbetet ska fungera bra. Således är det viktigt med fortlöpande utbildning så att krishanterarna håller sig uppdaterade om nya hot och situationer som kan komma upp när man ställs emot en internationell kris.

En beredskapsgrupp är något som borde finnas inom fler offentliga organisationer och det bör därför finnas regler för hur dessa borde agera.

Räddningsverket kunde och borde ha fått godkännandet att skicka iväg ett mindre observatörsteam för att undersöka och hjälpa till. Ett sådant mindre team skulle förmodligen ha lättare möjligheter att komma in i ett annat land och skulle kunna ha gett en klar och snabb bild av katastrofen. Räddningsverket diskuterade detta men p.g.a. regler som säger att de måste ha ett godkännande ledde det till att de inte åkte. Om de har ett team som alltid gör detta skulle de kunna fungera som ett oerhört bra hjälpmedel för beslutsfattarna och krishanterarna som sitter inne på sina kontor i Sverige. De skulle kunna ge en klar beskrivning över vad som behövs och hur de skulle kunna tänkas agera på bästa sätt eller åtminstone ge möjligheten till beslutsfattarna att ta rationella beslut över hur de ska agera.

5.1.2 Slutdiskussion

Den rationella aktörsteorin förklarar inte mycket utan lyfter mer fram att ingen agerar särskilt rationellt. Det fanns en beredskapsgrupp, personal och övriga resurser samt information, dock inte fullständig. Då det inte fanns fullständig information kan det vara förklaringen till varför inga rationella beslut fattades

Organisationsteorin förklarar det som hände lite bättre dock. Här kan alla inblandade i krisen ha agerat utifrån regler och rutiner som redan är formade. På ambassaden i Thailand väntade man med att kontakta Sverige och först kontakta ambassadören. När inte han svarade ringde man inte upp Sverige direkt utan avvaktade. Den konsulära enheten valde också att avvakta och satte endast ett fåtal i arbete. Organisationen tänker mer på sig själv och vill inte sätta folk i arbete då detta kan kosta pengar. Man såg mer till sina egna intressen och organisationens intressen.

Flera organisationer var inblandade och alla ville göra på sitt sätt. Räddningsverket ville skicka en insats, UD såg ingen mening med det då det inte fanns en efterfråga. Räddningsverket hade en förfrågan men från en annan

organisation. Resebolagen ville ha hjälp med evakueringen men UD ansåg att det var deras uppgift att evakuera svenskar. Försvarmakten hade stora hangarplan som man kunde transportera förnödenheter med men detta var inte av intresse.

Beslutsfattande centraliserades till den konsulära enheten där de inte hade tillräckligt med kompetens för krisen och sa nej till alla alternativ som las fram. Hade en annan enhet haft hand om ärendet kanske förloppet av krishanteringens sett annorlunda ut.

Byråkratiska politikmodellen förklarar att felet låg i att det var många aktörer som var inblandade. Alla ville göra sin röst hörd och genomföra det de hade tänkt. Förhandlingarna försenades då allt var centraliserat till UD och där fungerade inte allt som det borde ha gjort. Många chefer var inte på plats så att förhandlingarna kunde avslutas. De som var närvarande gav upphov till ett hierarkiskt ”spel” där gruppchefen och högsta chefen på den konsulära enheten fick det sista ordet.

När de högsta cheferna kom till arbetet var de upptagna med annat än att fatta beslut. De var upptagna med att se till organisationens intresse och således få ut en bra bild till media. Alla dessa faktorer kan vara förklaringarna till varför det mesta gick fel under krishanteringens.

I framtida kriser bör man ha en mer kompetent personal och en klar beredskapsplan som är applicerbar i praktiken. För många organisationer ska inte blandas in då förhandlingarna blir långa och för många intressen ska tillfredställas som oftast inte alltid behöver tillgodoses. Under Flodvågskatastrofen borde räddningsverket ha varit den centrala organisation i krishanteringens och UD som finansiellt och övrigt stöd, eventuellt bör de ha agerat som en rådgivande myndighet.

Efter flodvågskatastrofen har svensk krishantering blivit mer samordnad. Exempelvis bildades MSB; myndigheten för samhällsskydd och beredskap, därinom finns krisberedskapsmyndigheten, räddningsverket och Styrelsen för psykologiskt försvar samlade under ett och samma tak. Där finns även utbildning för att göra så att krishanteringens i framtiden går bättre till. Detta kommer förhoppningsvis leda till att organisationerna kommer att kunna samarbeta bättre.

6 Referenser

Allison, Graham - Zelikow, Philip D, 1999. *Essence of Decision: Explaining the Cuban Missile Crisis*, Addison-Wesley Educational Publishers Inc., New York 1999

Badersten, Björn, 2006. *Normativ Metod att studera det önskvärda*.

Bodell, Karin - Torstenson, Gunnel - Zetterberg -Randén, Birgitta, 2005. *Lägesbeskrivning från tio kommuner, tre månader efter tsunamin Delrapportering av ett regeringsuppdrag*, Socialstyrelsen, Artikelnummer 2005-131-20

Christensen, Tom - Laegreid, Per - Roness, Paul G. - Røvik, Kjell Arne, 2005. *Organisationsteori för offentlig sektor*.

Danielsson, Lars, 2007. *I skuggan av makten*. Albert Bonniers Förlag, Stockholm 2007

Esaïsson, Peter - Giljam, Mikael - Oscarsson, Henrik - Wängnerud, Lena, 2005. *Metodpraktikan*, Nordstedts Juridik, Stockholm 2005

Ekvärn, Lisa. *Krishantering och krishanteringsfunktioner en forskningsöversikt, en forskningsöversikt*, (Tryckår saknas då jag inte kunde finna artikel/rapporten på crismarts hemsida, den finns däremot på internet).
[http://www.crismart.org/upload/Other/Krishantering och krishanteringsfunktioner.pdf](http://www.crismart.org/upload/Other/Krishantering_och_krishanteringsfunktioner.pdf)

Gustavsson, Jakob, *Utrikespolitiskt beslutsfattande i* Gustavsson, Jakob - Tallberg, Jonas, (red.) 2006. *Internationella Relationer*, Studentlitteratur AB, Lund 2006

Kjeserud, Ragnar - Weiseath, Lars, 2005. "Ledarskap i kriser", *Försvarsberedningens skriftserie, nr 16, sidor 4 – 8*.

Aftonbladet

<http://www.aftonbladet.se>

<http://www.aftonbladet.se/nyheter/article339382.ab>

Mellin, Lena, 2005. "Freivalds skulle ha läst tidningen"

Publicerad 22 december 2005

Dagens Nyheter

<http://www.dn.se/>

<http://www.dn.se/nyheter/sverige/hard-kritik-mot-regeringen-fran-katastrofkommissionen-1.417791>

Nandorf, Tove – Gunnarsson Helena 2005. ”*Hård kritik mot regeringen från katastrofkommissionen*”

Publicerad 1 december 2005

Salomonson, Christina, 2007. *Krishantering i regeringskansliet s. 3*

Sanderstedt, Anders i Rothstein, Bo, 2001 (red.) 3: dje upplagan *Politik som organisation*.

Stern, Eric *Krishantering i* Gustavsson, Jakob - Tallberg, Jonas,(red.) 2006. *Internationella Relationer*, Studentlitteratur AB, Lund 2006

Sundelius, Bengt - Stern, Eric - Bynander, Fredrik, 1997. *Krishantering på svenska: Teori och Praktik*. Nerenius & Santéus Förlag, Stockholm 1997

Statens offentliga utredningar

SOU 2005:104, 2005. *Sverige och tsunamin . granskning och förslag: Expertrapporter från 2005 års katastrofkommission*. Statens offentliga utredningar

Expressen

<http://www.expressen.se>

<http://www.expressen.se/1.160932>

Ölander, Micke, 2004. ”*Tusentals döda av jätte vågor*”

Publicerad 26 december 2004

Regeringen

<http://www.regeringen.se>

1. <http://www.regeringen.se/sb/d/1475/a/29908>

Publicerad 17 september 2004, Utrikesdepartementet

2. <http://www.regeringen.se/sb/d/4192>

Publicerad 14 mars 2008, Utrikesdepartementet