

Tagen på sängen

Skillnader mellan två kommuner
och två skogsbränder 2014



LUNDS
UNIVERSITET

Abstract

Lipsky launched in the 1980:s his theory about street-level bureaucracy. It was a study which revealed that public service workers had considerable discretion in how to execute their jobs and therefore function as policy decision makers.

This thesis address this question by analyzing if Lipskys street-level bureaucracy can explain the differences in management between two forest fires in Sweden at the end of July 2014. This question is interesting since one of these two forest fires, which seemed equally from the beginning, developed into the largest fire in Sweden's modern history, with devastating consequences for people and materials, now known as the fire in Västmanland.

By comparing working conditions for firefighters and other public service workers, seen as street-level bureaucrats, I try to find the differences in the management of these two forest fires.

My findings show that there where few differences when it comes to organisation and working conditions in these two municipalities but some differences when it comes to experiences of catastrophes. That may have influenced the management of these two forest fires.

Keywords: Street-level bureaucracy, forest fire, municipality, emergency plan, action plan, positivism.

Characters: 55 489

Innehållsförteckning

1. Inledning	8
1.1. Ämnesval	8
1.2. Frågeställning och syfte	9
1.3. Disposition	9
2. Metodologi	10
2.1. Upplägg	10
2.1.1. Metod och material	10
2.1.2. Avgränsningar	10
2.1.3. Intervjuer	11
2.1.4. Urval	11
2.1.5. Reflektioner	11
3. Empiri	13
3.1. Viktiga begrepp	13
3.1.1. Gräsrotsbyråkrati	13
3.1.2. Handlingsfrihet	13
3.1.3. Handlingsplan för krissituationer	13
3.1.4. MSB – Myndigheten för samhällsskydd och beredskap	14
4. Teori	15
4.1. Lipskys gräsrotsbyråkrater i teorin	15
4.1.1. Som beslutsfattare	15
4.1.2. Som tjänstemän	16
4.1.3. Positivism	17
5. Analys	18
5.1. Gräsrotsbyråkrater i praktiken som beslutsfattare	18
5.1.1. ... i Sala kommun	18
5.1.2. ... i Ånge kommun	20
5.2. Gräsrotsbyråkrater i praktiken som tjänstemän	21
5.2.1. ... i Sala kommun	21
5.2.1. ... i Ånge kommun	23
5.3. Alternativ förklaring x	23
5.3.1. ... i Sala kommun	24
5.3.2. ... i Ånge kommun	27
6. Sammanfattning	30
7. Referenser	31
8. Bilagor	32
Bilaga 1 Salas politiska organisation	32

Bilaga 2 Ånges politiska organisation	33
Bilaga 3 Lista intervjupersoner	34
Bilaga 4 Intervjuguide	35

1. Inledning

Den här uppsatsen undersöker två skogsbränder som hände under samma tidsperiod; en i Sala Kommun och en i Ånge Kommun i slutet av juli 2014. Bränderna var från början relativt lika vad gäller klimatet under perioden och växtligheten, mestadels barrskog. Ändå fick bränderna påfallande olika utfall. Branden i Sala Kommun blev den största i Sverige i modern tid, medan branden i Ånge släcktes på några dagar. Den här uppsatsen har till uppgift att utifrån Lipskys street-level bureaucracy studera både likheterna, men framför allt olikheterna, i hur räddningspersonal betraktat som kommunala tjänstemän, hanterat bränderna i det kritiska initialskedet.

Personal inom räddningstjänsten, som brandmän, betraktas sällan som gräsrotsbyråkrater, men ser man dem som servicepersonal som arbetar i, eller för, en offentlig verksamhet, kan de mycket väl placeras i den kategorin, likväl som poliser, domare och socialsekreterare och kan därför, som den ”sista utposten” i en kommunal organisation som tjänar samhället. Sett som gräsrotsbyråkrater har de en viktig roll i samhället. De gör stor nytta för många men de har också en komplicerad arbetsroll. De ska inte bara göra självständiga beslut utifrån sina egna referenser i ständigt nya situationer utan också ta hänsyn till lagar, regler, ramverk, vad chefen vill, vad människorna, klienterna, förväntar sig av dem och ekonomiska ramar (Lipsky., 2010:xii).

Brandmännens vardag är med andra ord en komplex verklighet och för att förstå utgången av två olika skogsbränder bör man förstå brandmännens vardag och deras yrkesroll och den relation de har till arbetet. Många olika saker kan påverka hur dessa tjänstemän gör sina beslut: Dels kan beslut uppifrån uppfattas som illegitima. De kan många gånger arbeta under stor arbetsbörda eller att deras arbetsbeskrivning betraktas som otydlig eller att de helt enkelt saknar de resurser som behövs. Allt detta påverkar hur de verkställer sina beslut. Syftet med den här undersökningen är att bidra till högre medvetenhet inom kommuner och hur deras tjänstemän bör hantera oförutsedda händelser som stora skogsbränder i framtiden.

1.1. Ämnesval

Stora katastrofer som går till historien analyseras, stöps och blöts i efterhand, från många olika perspektiv. De som syns är de som oftast står vid frontlinjen, som brandmän. På sättet de arbetar gör dem enligt Lipsky till gräsrotsbyråkrater. Det är också orsaken till ämnesvalet till den här undersökningen då få studier finns om hur deras handlande påverkar vid olika situationer, som till exempel vid stora kriser. Sett ur det perspektivet skulle man kunna säga att alla kommuner i det här

fallet har en akilleshäla som de ännu inte är medvetna om, nämligen, hur klarar tjänstemännen av att hantera en situation som kan betraktas som en kris om de aldrig har upplevt en. Så länge tjänstemän finns kommer deras påverkan och handlingsfrihet att finnas där, vare sig den är bra eller dålig, vid kriser eller vid ickekriser, brukade på ett effektivt eller undermåligt sätt.

Lipsky skriver att:

”At best, street-level bureaucrats invent benign modes of mass processing that more or less permit them to deal with the public fairly, appropriately, and successfully. At worst, they give in to favoritism, stereotyping, and routinizing - all of which serve private or agency purposes” (Lipsky 2010:xii).

1.2. Frågeställning och syfte

Kan teorin om street-level bureaucracy (gräsrotsbyråkrati) förklara skillnaden i hanteringen av skogsbränderna i Sala- och Ånge kommuner? Kan brandmännens agerande i dessa två olika kommuner förklaras utifrån hypoteser som beslutsfattning, deras inställning till sitt arbete och erfarenhet?

Frågeställningen bygger vi utifrån tesen att brister i hanteringen av branden inom organisationen i Sala kommun bidrog till den omfattande branden i Västmanland till skillnad mot branden i Ånge kommun. Med andra ord, de beslut som tas av brandmän kan påverkas av olika aspekter: som att hur de arbetar som beslutsfattare eller vilken inställning de har till sitt arbete, eller att de saknar erfarenhet när det gäller katastrofer. Men det kan också handla om att ha erfarenheten att kunna se skillnad på brand och brand.

1.3. Disposition

Till en början avhandlas avsikten med den här uppsatsen och dess frågeställning samt hypoteserna. Metoddelen avhandlar på vilket sätt mest lika-design, ”method of difference” som forskningsmetod i en kvantitativ fallstudie kan användas för att jämföra två olika skogsbränder. Till den tillkommer de kvalitativa intervjuerna och hur de har hanterats. Därpå följer ett stycke där jag förklarar teorierna; Michael Lipskys Street-level bureaucracy och teori om positivism samt olika begrepp som är viktiga för förståelsen för den här uppsatsen. Slutligen ges en analys och en sammanfattning.

2. Metodologi

2.1. Upplägg

2.1.1. Metod och material

Metoden som använts till den här uppsatsen har som avsikt att finna kausalitet i vad som skiljde två skogsbränder åt. För att komma fram till undersökningens syfte, om brister inom kommuners organisation hade något kausalt samband i hanteringen av skogsbränderna i respektive fall, utgår jag från Michael Lipskys teori om det som han kallar gräsrotsbyråkrati (street-level bureaucracy) och teorier om positivism (erfarenhet).

Operationaliseringen är den kvalitativa fallstudien, som är intensiv med tanke på endast de två fallen, och metodologin mest lika-design, ”method of difference”, där två fall väljs ut som är lika varandra. Tanken med undersökningsmetoden är att kunna hitta den ensamma skiljande faktor som de båda skogsbränderna inte har gemensamt, och därför kunna bevisa att det här förklarar skillnaden i hur bränderna hanterades från början. Påträffas det förväntade sambandet hittar man också belägg för ett starkt kausalt samband mellan x och y (Teorell och Svensson, 2013:226).

Utifrån Lipskys (2010) teori om gräsrotsbyråkrati jämförs olika oberoende variabler, och som kan ha påverkat hanteringen av branden. Tolkat från Lipsky kan man anta att hur brandmännen agerade vid brändernas initialskede är beroende på hur de ser på sitt arbete som beslutsfattare, eller vilken inställning de har till arbetet, eller om de anser att resursfördelningen är skev.

Enligt positivismen (Hollis, 2014) tar man beslut efter tidigare erfarenhet. Vilket också bör ses som ytterligare en hypotes till vad som kan ha påverkat hanteringen av de båda skogsbränderna och vad som gjorde att utgången blev så olika mellan dem.

2.1.2 Avgränsningar

Primärkällorna består av semistrukturerade intervjuer till anställda inom räddningstjänsten i Sala-Heby och till kommunala tjänstemän i Sala. Samma intervjufrågor har ställts till räddningstjänsten i Ånge kommun samt till Sundsvalls räddningstjänst, där båda ingår i Medelpads räddningstjänstförbund och det avtalsmässiga samarbete som finns mellan dessa stationer i Västernorrlands län.

2.1.3. Intervjuer

Studiens primärmaterial på baseras på kvalitativa semistrukturerade intervjuer via telefon och mejl där respondenterna har fått vara anonyma. Syftet med semistrukturerade intervjuer är att få en fördjupning och en bättre helhetsbild av situationen. Frågorna har varit i enkätform men samtidigt öppnat för egna betraktelser, frågorna har därför delvis fungerat mer som handledning än styrning för att på så vis få ta del av responderernas egna upplevelser vad gäller branden (Holme–Solvang 1997:14, 101).

Första kontakten med respondenterna blev via e-post. Det skedde till 73 anställda med olika befattningar inom respektive kommun och räddningstjänst. Förfrågan och påminnelse skickades totalt 3 gånger till alla respondenter under en tidsperiod av 7 dagar. Totalt 73 stycken respondenter inom respektive kommun- och räddningstjänst fick förfrågan att frivilligt delta i undersökningen varav 9 från Sala och 6 från Ånge- och Sundsvalls kommuner och Medelpads Räddningstjänstförbund valde att delta i undersökningen. I förfrågan klargjordes tydligt undersökningens syfte och upplägg. (Kvale 1997:107ff).

Ålder och kön togs inte med då de inte anses ge någon direkt tyngd till undersökningen. Däremot bidrar antal år inom yrket på respondenterna till en större fördjupning då de kan utgå från sina egna erfarenheter genom tid och rum och därmed bidra med sina olika perspektiv till gagn för undersökningen (Sundström 2003:45). Samtliga intervjuer genomfördes enskilt. Då alla respondenter är anonyma skrivs varken kön eller namn ut på någon. Istället presenteras de kommunvis samt vilken position, graderat hög- mellan- eller låg, som de innehar i sin tjänst.

2.1.4. Urval

För att få så bra bredd som möjligt på undersökningens analysunderlag har som utgångspunkt varit 15 intervjuade personer; tjänstemän och räddningspersonal från Sala-Heby- och Ånge- och Sundsvalls kommuner samt personal från Medelpads räddningstjänstförbund.

2.1.5. Reflektioner

Medvetenheten om att det är en jämförande fallstudie med endast två fall anses den ändå relevant, tung och viktigt i det avseendet att den ena skogsbranden hade omfattande konsekvenser, bland annat ekonomiska, men framför allt mänskliga konsekvenser, för ett helt län i Sverige. Med så få fall att jämföra bör man utgå från principen att noga välja tunga fall och fall med en variation i variablerna för att skapa den kontrafaktiska skillnad och den isolering som gagnar för en god samvariation i kausalitet mellan variablerna (Teorell och Svensson, 2013:222).

Närvaron av grundläggande källkritiska kriterier som äkthet, närhet i tid och rum, tendens och oberoende, anses finnas i den här undersökningen och som skapar hög validitet för uppsatsen och valet av dess metodologi (ibid, s 222).

Att förklara utfallet mellan dessa två kommuner där undersökningen utgår från en stark förklaringsfaktor kan tyckas deterministisk, men med så pass många recipienter som medverkade i intervjuerna, kan motivera den starka förklaringsfaktorn (ibid, s 246).

Med tanke på att metoden baseras på personliga uppfattningar, via intervjuer, och att teorin utgår från positivism, om att verkligheten existerar oberoende av den kunskap som jag äger om den (Teorell och Svensson, 2013) innebär det att stor medvetenhet läggs vid att författaren till studien kan ha blivit påverkad av yttre förhållanden som i sin tur kan ha påverkat studien. För intersubjektivitetens skull är det därför viktigt att vara explicit i sin undersökningsmetod samt att arbetsprocessen skett under öppenhet, god etik och transparens för alla inblandade (Teorell och Svensson, 2013).

3. Empiri

3.1. Viktiga begrepp

3.1.1. Gräsrotsbyråkrati

Enligt Lipskys definition är gräsrotsbyråkrater tjänstemän inom offentlig anställning ”som agerar direkt med medborgarna och som har ansenlig handlingsfrihet i utförandet av beslut i sitt arbete” (Lipsky, 2010:3). Det är genom offentliga tjänstemän som alla människor kommer i kontakt med staten ”och deras handlingar är den politik som tillhandahålls av regeringen i viktiga avseenden” (Lipsky, 2010:xvi). Då brandmännens arbete både präglas av myndighetsutövning och utförandet av kvalificerade situationsbedömningar är det rimligt att definiera dem som gräsrotsbyråkrater (Lundin, 2004:7).

3.1.2. Handlingsfrihet

Med handlingsfrihet menas det utrymme som finns för personliga avgränsningar när gräsrotsbyråkrater ska ”göra individuella tillämpningar av generella regler och direktiv” (Johansson, 1992:44). Lipsky menar att gräsrotsbyråkratens arbetsuppgifter är komplexa då de arbetar i situationer utifrån självständiga val. Handlingsfrihet är med andra ord en förutsättning för att de ska kunna känna igen en situation som avviker från det normala (Lipsky, 1980:15). I Lundquists två dimensioner är första dimensionen handlingsfrihet, den talar hur mycket som aktören själv kan bestämma över ett ärende (Lundquist, 1987:37). Handlingsfrihet kan också bestämmas av lagar, regler och normer som talar om hur tjänstemannen ska agera i varje situation (Johnson, 2002:101f). Lundquists andra dimension bygger på att tjänstemannen agerar utifrån de resurser som finns till hands för ändamålet (Lundquist, 1987:37ff). Hur mycket handlingsfrihet man har bestäms av vilka reella möjligheter man har att välja mellan. Därmed blir handlingsfriheten också begränsad av det.

3.1.3. Handlingsplan för krissituationer

Enligt lagen (2006:544) om kommuners och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap, ska samtliga kommuner och landsting inför varje mandatperiod fastställa en plan för hur de ska hantera en

extraordinär händelse. En extraordinär händelse kännetecknas av att den avviker från det normala och innebär en allvarlig störning. Handlingsplanen ska utgå från vad som kommit fram i den Risk- och Sårbarhetsanalys som alla kommuner ska genomföra (MSB, 2009).

3.1.4. MSB – Myndigheten för samhällsskydd och beredskap

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, MSB, är en statlig myndighet med uppgift är att utveckla samhällets förmåga att förebygga och hantera olyckor och kriser. Arbetet sker tillsammans med många andra – kommuner, landsting, myndigheter och organisationer. När en allvarlig olycka eller kris inträffar ger MSB stöd till de som är ansvariga. MSB ska också se till att samhället lär sig av det som inträffat. MSB arbetar genom kunskapsuppbyggnad, stöd, utbildning, övning, reglering, tillsyn och eget operativt arbete i nära samverkan med kommuner, landsting, myndigheter, företag och organisationer för att uppnå ökad trygghet och säkerhet på alla samhällsnivåer (MSB, 2009).

4. Teori

4.1. Lipskys gräsrotsbyråkrater i teorin

4.1.1. Som beslutsfattare

De flesta analytiker inom organisationsteori är överens om att det alltid kommer att finnas en viss glidning mellan order och utförande av order, men denna glidning tillskrivs vanligen som dålig kommunikation, och inte på grund av arbetares överlevnad eller oenighet med organisationens mål. Sådana svårigheter brukar dock anses oviktiga nog för att organisationer att komma över dem. Den här observationen kommer delvis från erkännandet att gräsrotsbyråkrater på lägre nivå uppfattas som samarbetsvilliga. De accepterar ofta den formella struktur som existerar på arbetsplatsen och den auktoritet som finns och de uppfattas sällan som dissidenter sett utifrån deras position. Det innebär dock inte alltid att de delar de mål som är sanktionerade uppifrån.

Gräsrotsbyråkrater i organisationer delar ofta perspektiv och preferenser med sina överordnade men i vissa avseenden tros de inte arbeta mot fastställda mål som organisationen har. Åtminstone är detta fallet när arbetstagare inte anställs i relation för målen inom organisationen. När de inte gör det kan order uppifrån uppfattas som illegitima, eller att incitament från överordnade matchas mot åtgärder som inte finns tillgängliga för deltagare på lägre nivå. Man kan förvänta sig en distinkt grad av överträdelse på lägre nivå när arbetstagarnas intressen skiljer sig från intressen på högre nivåer och om de incitament och sanktioner som finns är inte tillräckliga. Ibland kan olika organisationer ha inneboende konflikter med varandra snarare än ömsesidigt lyhördhet och stödjande. Avvikelser mellan politiska deklARATIONER och den faktiska politiken förväntas då vara relativt förutsägbar. Förklaringar till skillnader finns dock inte fördelningen eller i brist på efterlevnaden av systemet men i strukturen av arbetssituationen där gräsrotsbyråkratens "antagonistiska" intressen uppstår. Missnöjet kan då visa sig som att man medvetet sinkar arbetets gång eller inte är samarbetsvillig. Dessa former av icke samarbete kan skada organisationens förmåga att uppnå sina mål eftersom arbetstagarna prestera mindre än på full kapacitet. Ledningens utmaning uppfattas vara i centrum. Problemet är hur man kombinerar arbetstagarnas behov av personlig, materiel, eller psykologisk tillfredsställelse med organisationens egna behov (Lipsky 2010:16-18).

Det som också förenar dessa gräsrotsbyråkrater är de på grund av olika omständigheter inte alltid kan genomföra sina beslut efter det skrivna ordet, eller efter deras egna, oftast högt uppsatta, ideal, på grund av de olika aspekter de måste ta hänsyn till; som brist på information, brist på tid och brist på resurser och

brist på krishantering. Istället har de utvecklat en förmåga att vid svåra, eller vid rutinjobb, skapa egna rutiner, som också psykologiskt hjälper dem igenom beslutstagandet men som också påverkar deras beslut (Lipsky 2010:xii). När massprocessandet har blivit normen inom många avdelningar inom den offentliga sektorn är det rutiner som hjälper igenom gräsrotsbyråkratens vardag, men som också påverkar den service de ger. Hur de agerar i sin arbetsroll och utför sanktionerade uppgifter kan vara annorlunda mot vad som står i deras arbetsbeskrivning, menar Lipsky (2010), och använder ett antal gemensamma nämnare inom gräsrotsbyråkratin som ett sätt att undersöka hur besluten i slutändan blev och vilka gemensamma faktorer som kan ha påverkat gräsrotsbyråkratens beslutstagande.

4.1.2. Som tjänstemän

Gräsrotsbyråkrater försöker alltid att göra ett bra jobb på något sätt, utifrån de resurser de har till hands och allmänna råd av organisationen. Deras eget intryck är att de gör så gott de kan. De påstår sällan att de gör ett perfekt jobb, snarare ett effektivt och ordentligt jobb. Deras bild av sig själva är ofta den självuppoftande med starka beskyddarinstinkter. Eller att de gärna står vid fronten vid en händelse. Tappar de den känslan slutar det oftast med att de byter yrke med tanke på den ambivalens de då har börjat känna för yrket. Det faktum att de försöker göra ett bra jobb under förhållanden med stor osäkerhet uppfyller kraven för att hävda att problemen med gräsrotsbyråkrati ligger i beslutsfattandet där resursfördelningen måste vara personligt samt organisatoriskt implementerade.

Arbetet inom ramen för gräsrotsbyråkrater kräver utveckling för att ge tillfredsställande tjänster där kvalitet, kvantitet, och där särskilda mål för tjänsten bör fastställas. Sett ur det perspektivet att gräsrotsbyråkrater ofta har det bästa för sitt arbete har de ändå utmaningen att kombinera det egna idealet med sämre resurser, få kontroller, obestämda mål och nedslående omständigheter (Lipsky, 2010:81-82).

Gräsrotsbyråkrater utvecklar egna metoder för att hantera obestämdheten i sitt arbete. De utvecklar arbetsmönster som tenderar att begränsa efterfrågan och maximera utnyttjandet av tillgängliga resurser och de kan organisera sitt arbete för att hitta en lösning inom de resursbegränsningar som de möter. De kan också ändra konceptet på sina jobb. Eller att de på ett eller annat sätt begränsar sina mål och därmed minskar klyftan mellan tillgängliga resurser och de mål som ska uppnås. De försöker också att minska klyftan mellan prestationer och mål så att den blir på en mer acceptabel nivå för dem (ibid, s 83).

Kompromisser på arbetsplatsen är inte heller ovanligt. Inte heller hur de rationaliserar utifrån den erfarenhet de ofta har. Dessa kompromisser döljer dock ibland strukturer som följer och lever vidare i arbetet. Dessa strukturer kan dock dölja en potentiell fara, som till exempel vid att betrakta varje skogsbrand som icke unik, ett normfall. Den inställningen påverkar också brandmännens sätt att ta sig an uppgiften från början och vilka beslut de kommer att ta. Lipsky (2010) menar dock att dessa strukturer inte alltid är ett led i brandmännens arbete, utan

snarare en signal hur organisationen betraktar frågor, som skogsbränder som kan utvecklas till ett icke normalt fall. Det är alltså inte brandmännens jobb i sig det är fel på utan hur det är strukturerat i organisationen som helhet (ibid s, xv).

Gemensamt för gräsrotsbyråkrater är deras val av arbete. De har ofta valt den för att de har en stark känsla för att hjälpa till. De känner att de gör nytta och att de har högt uppsatta ideal.

4.1.3. Positivism

Positivism är en term med många användare inom samhällsvetenskap och filosofi. Det är en strategi som gäller som vetenskaplig metod för mänskliga angelägenheter och uppfattas som en naturlig ordning öppen för objektiv utredning. Kunskapsteori som vilar enbart på förnuft och uppgifter kan förklaras genom att vetenskapen bygger på övertygelser som vi vet är sanna och andra som vi rationellt är berättigade att hålla med om, utifrån vad vi vet. Positivism och empirism bygger med andra ord på vetenskapliga förklaringsmallar, som i sin tur bygger på att observationer som kan anses vara vetenskaplig sanning när de testas mot fakta (Hollis, 2014:42).

Den grundläggande föreställningen den har motiveras av perception, vilket är vår enda källa till direkt bekantskap med världen och därmed vår enda säkerhet till grundläggande uttalanden om det. Man kan förklara det med att vår uppfattning registrerar uppgifter från sinnena och som kommer att veta om "uppgifter" - enskilda objekt, närvarande här och nu, med allt vad egenskaper och relationer som vi kan observera att ha. Dessa är enkla fakta om erfarenhet och den funktion vi har i den värld vi känner utan tolkning (ibid, s 44).

Den traditionella principen inom empiri är induktion. Det låter oss dra slutsatsen av att vad som befunnits sant i kända fall hittills även i andra fall innehar samma villkor som fanns då. Till exempel, om alla skogsbränder hittills har betett sig på ett visst sätt i Västmanland, varför skulle den stora skogsbranden bete sig annorlunda? (ibid, s 45).

5. Analys

Analysen har haft ambitionen att finna de kausala samband som kan ha bidragit till hanteringen av skogsbränderna i respektive kommun. Om Lipsky gräsrotsbyråkrater i slutändan är tjänstemän som har makt kan man anta att deras beslut kan ha påverkat hanteringen i respektive brand.

De belägg som finns för uppsatsens hypoteser kommer fram av de frågor och svar som ligger till grund för analysen. Vid frågor om de intervjuade har tydliga arbetsuppgifter vid krishantering kan man av svaren rimligen anta att det inte råder några större skillnader inom respektive kommun utifrån hur brandmännen agerat vid respektive brand. De flesta upplever att deras arbetsuppgifter är tydliga vid en kriser eller att de trivs med sina arbetsuppgifter och att de anser att de har en viktig funktion i samhället. *Se följande intervjusvar.*

Man kan också anta i de här båda kommunerna att ju längre bort tjänstemännen är från maktens centrum behöver inte nödvändigtvis betyda att det skapar otydligare arbetsuppgifter vid krishantering.

5.1 Gräsrotsbyråkrater i praktiken som beslutsfattare

5.1.1. ...i Sala kommun

Brandmännen och tjänstemännen i Sala och Ånge och deras inställning till krishantering som anknyter till hypotesen om brandmän som beslutsfattare kan ha påverkat hanteringen av bränderna. Vid frågan om de ansåg att deras arbetsuppgifter vid kriser/katastrofer är tydliga och om kommunens krisberedskapsplan är tillräcklig svarade de flesta liktydigt:

Person A, Sala

”Ja, när en händelse som den här då är mina arbetsuppgifter jättetydliga. Vi får nästa förutsätta att krisplanen är tillräckligt bra, därför att de här planerna granskas av Länsstyrelsen. Och de ska ha synpunkter om de inte tycker att planen är korrekt. Och jag tror att i mångt och mycket så har den [krisberedskapsplanen] säkert fungerat också.”

Person B, Sala:

”Inledningsvis är det väl ganska tydligt vad jag ska göra. För när jag kommer ut så, jag ska ju leda insatsen, jag har ett visst antal kårer och

styrkor som jag har mig att använda mig av och det är ganska tydligt och klargjort då att det är jag som ska lägga upp taktiken, fatta besluten, jag ska använda styrkorna på bästa sätt. Där är det tydligt, tycker jag, vad som är min uppgift. Om den [krisberedskapsplanen] är tillräckligt bra kan jag tyvärr inte uttala mig om det. Jag är för dåligt insatt i den. Utan jag har bara sånt som jag har hört efteråt hur det har fungerat och det intrycket jag har fått personligen är väl att det har fungerat förhållandevis bra.”

Person C, Sala:

”Ja, det tycker jag att mina arbetsuppgifter är. Min roll är lite speciell med tanke på att jag jobbar i två kommuner. Ja, den [krisberedskapsplanen] är funktionell skulle jag vilja säga. Jag vill också tillägga att den är generellt skriven, den snarare beskriver hur man ska jobba i ett krisläge och lite grann om vilka resurser man kan få tag på, var man ska vara och lite kontaktvägar och strukturer och sånt där då.”

Person D, Sala:

”Jag är inte involverad i katastrofer men man ser ju att även om man sitter perifert kan det finnas en uppgift och den ska man vara beredd att ta och det är positiv även om man inte jobbar med kris. Jag har ingen uppfattning om krisplanen är välarbetad, men det här är ett ständigt arbete, ett område man ska jobba med hela tiden. Det är en del av vår säkerhetsansvariges uppgift.”

Person E, Sala:

”Nej, det är dem inte eftersom jag inte har tagit del av vad vi förväntas göra vid en katastrof. Vi har inte diskuterat det förrän efter branden och då har vi diskuterat kring den här katastrofen vad vi bör titta på i efterdyningarna liksom. Vi har fortfarande inte, vad jag vet, om det dyker upp en annan form katastrof, vad förväntas jag göra då. Det kan ju inte svara eftersom jag inte har tagit del av den [krisberedskapsplanen].”

Person F, Sala:

”Ja, det tyckte jag fungerade väldigt bra i det här skarpa läget som vi hade och nu har jag nya lärdomar och reflektioner inför en eventuell kommande katastrof och vi har också upprättat dokumentation för krisstöd ytterligare som vi inte hade förut som vi insåg är nog bra att ha. Man måste ju kommunicera också. Så att man pratar om den [krisberedskapsplanen], var den finns och så där. Man kanske inte kan se till att alla medarbetare, eller ens alla chefer, när det är över hundra, kan den utantill, men att man vet vart man får tag i informationen när man behöver den. Jag vet att man får tag i den via nätet på våra hemsidor.”

Person G, Sala:

”Nej. För att jag inte fått vara med i övningar eller varit med i en diskussion om en krisplan och såna här saker. Det kan jag inte svara på eftersom jag inte har varit med, och jag vet inte riktigt omfattningen på den [krisberedskapsplanen]. För min del känns det otillräckliga att man inte träffas och går igenom den och ser vad det praktiskt handlar om. Att den finns i en pärm, eller finns på nätet, det är en sak, det vet man om men den behöver diskuteras och träffas vad det faktiskt står i den. Det tycker kanske att jag saknar.”

Person H, Sala:

”Det var tydligt med information och kallelser till nämnden. [krisberedskapsplanen] är tillräcklig. Det var inte krisplanen som var avgörande för förloppet som jag förstått det.”

5.1.2. ...i Ånge kommun

Samma frågor ställdes till brandmännen i Ånge- och Sundsvalls kommuner samt Medelpads räddningstjänstförbund:

Person I, Ånge:

”Svar ja.”

Person J, Ånge:

”Det är inte byggt för det ska vara supertydligt. För en kris är inte tydlig. Inom ramarna är det tydligt, ungefär vad man ska göra men vi har byggt hela vårt arbetssätt kring kris och större händelse att vi måste identifiera vad som ska göras och sen måste vi dela ut de uppgifterna och då måste vi ha en grund att stå på så att vi kan hantera det. Ja, jag tycker att den krisberedskapsplan som kommunen har är tillräcklig. För att det tusen dokument som behandlar väldigt mycket olika saker. Och den fungerar i praktiken.”

Person K, Ånge:

”Ja, det är den. Ja, den [krisberedskapsplanen] är tillräcklig anser jag. Vi utgår mycket från tidigare erfarenhet vid kriser som vid tidigare översvämningar, dokument som vi kan falla tillbaka på vid en ny krishändelse. Vid skogsbränder utgår vi från brandriskanalyser.”

Person L, Ånge:

”Ja, det är de. På grund av ledningsorganisationen, hur den är uppbyggd och att vi övar den [krisberedskapsplanen] återkommande. Ja, genom att vi är delaktiga i den [krisberedskapsplanen] så påverkar vi ju den. Vi är med i framställandet av både handlingsplanen och krisberedskapsplanen.”

Person M, Ånge:

”Det är tydligen på sått sätt att jag är ersättare för säkerhetschefen när han inte är där. Jag är med i tjänstemannaledningen men när han är med är min roll inte så tydlig så att säga. Men jag måste vara med för att veta det han vet. Ja, det är mitt yrke att känna till den [krisberedskapsplanen]. Vi gör det ofta. Jag brukar säga att har man det här yrket måste man tänka domedagen hela dagarna. Katastrofplan pratar vi nästan konstant. Med andra 3-4 gånger i veckan.”

Person N, Ånge:

”Ja. Vår roll är ju först och främst att planera innan, att det bara ska flyta på när någonting händer men vi kan också få en roll att komma och sitta i räddningstjänstens stab och då vara en kommunal samverkansperson ut mot kommunerna, för att stötta i kanske informationsfrågor eller vad det kan vara. Att de kommer igång med sitt jobb. Det här jag och min kollega sitter och planerar hela tiden. Då har vi en krisledningsplan som säger att de här sakerna att för att komma igång så är det räddningschef i beredskap, som även är tjänsteman i beredskap, som kickar igång kommunen tjänstemanna ledning som sen så ska kunna kicka igång förvaltningarna. Så jobbar vi och Ånge är ganska litet så att man känner varandra väldigt väl och de har ju haft erfarenhet av av stormen Ivar (2013), som var här för ett år sedan.”

5.2. Gräsrotsbyråkrater i praktiken som tjänstemän

5.2.1. ...i Sala kommun

Enligt Lipsky vill gräsrotsbyråkrater alltid att göra ett bra jobb men inställningen till arbetet och arbetsbördan påverkar de beslut som de tvingas ta (Lipsky, 2010:81-82). Utifrån de svar som gavs finns det generellt sett en positiv anda inom båda kommuner oavsett om arbetsbördan periodvis har varit hög. Av svaren framgår det också att de flesta är positivt inställda till sitt arbete och de flesta känner att de gör en samhällelig insats. Inställningen till arbete och arbetsbörda inte kan med andra ord inte ses som något som kan ha påverkat hanteringen av respektive brand. Hur den anställda uppfattade sin arbetssituation ställdes utifrån teorin om Lipskys gräsrotsbyråkrater och deras inställning till arbete. *Se följande intervjusvar.*

Person A, Sala:

"Ibland kan jag fundera vad fasen tillför jag samhället och i nästa sekund kan jag tycka, att den här verksamheten som jag leder är faktiskt riktig. Så jag säger nog ja."

Person B, Sala:

"Positivt på många sätt. För att det är mycket på olika sätt jag jobbar med. Rent operativt när jag kommer ut så är det oftast det som har hänt och man försöker göra allting till det bättre. Hela tiden lösa allt på bästa sätt."

Person C, Sala:

"Positivt, för att jag tycker att jag har ett roligt och intressant arbete och jag tycker att jag kan bidra på ett positivt sätt och jag känner också att jag får respons på det jag gör."

Person D, Sala:

"Jag är mycket positiv eftersom vi får gehör och det finns så mycket utvecklingspotential här på arbetsplatsen och att ledningen verkligen vill genomföra de förbättringar vi föreslår."

Person E, Sala:

"Jag tycker att det här är kul. Det är spännande, det händer saker hela tiden, det är många olika typer av frågor vi hanterar, det finns en positiv anda, det handlar hela tiden om att bli bättre, strävan om att bli bättre. Det är ett kul jobb."

Person F, Sala:

"Väldigt positivt. För att jag tycker att det är roligt, jag har valt ett yrke som jag trivs utomordentligt med. Det är spännande, det händer nytt hela tiden och det förväntas också att det ska bedrivas utveckling och det trivs jag med. Jag känner att jag gör en insats."

Person G, Sala:

"Positivt. Det arbete vi utför här är ju en otroligt viktig. Det är som spindeln i hela den kommunala verksamheten."

Person H, Sala:

"Positivt. Jag har fått ett förtroende som jag vill förvalta."

5.2.1. ...i Ånge kommun

Person I, Ånge:

"Positivt."

Person J, Ånge:

"Positivt. För att jag har en stor påverkans möjlighet och det blir mycket bättre hela tiden."

Person K, Ånge:

"Jag ser positivt på mitt arbete för att jag gör bra saker."

Person L, Ånge:

"Positivt. För att jag är en sån person, för att jag har ett stort intresse för det och jag tycker att alla ska erbjudas en jäkligt bra utbildning om man ska vara säker och trygg i det man håller på med sen så framför allt så ska vi jobba effektivt."

Person M, Ånge:

"Positivt. Jag tycker om att jobba med säkerhet. Jag brinner för det."

Person N, Ånge:

"Mittemellan. Ibland är det väl positivt, ibland är det negativt. Det är ett väldigt intressant jobb jag har, men det inte alltid att man tycker att jobbet är kul. Ibland är det jättekul. Lite grått skulle jag säga, det lite emellan där."

5.3. Alternativ förklaring x...

Eftersom Lipskys street-level bureaucracy inte kan förklara hanteringen av bränderna testas en positivistisk förklaringsfaktor. I den här analysen skulle det vara att förklara varför brandmän i Sala initialt agerade annorlunda mot brandmännen i Ånge vid respektive skogsbrand. Då utgår man från positivismen att en viss testgrupp betedde sig annorlunda mot en annan testgrupp även om omständigheterna ur flera aspekter var lika, som till exempel samma tidpunkt, liknande väder och liknande flora (barrskog) och svåråtkomligheten till brandhårdarna. Här kategoriserar man erfarenhet som en alternativ förklaring. Ett exempel på den typ av förklaring som ligger närmast hanteringen av

skogsbranden appliceras från en lärobok 1970 om vetenskaplig metod för samhällsvetare av A. Przeworski och H. Teune. Merparten av boken är en teknisk guide till användandet av statistiska modeller och slutsatser. Frågan är: "Varför hanterades skogsbranden initialt i Västmanland som den gjordes?" Här måste man förlita sig på allmänna probabilistiska uttalanden i intervjuerna som är relevanta för beteendet för brandmännen i Sala-Heby och som är tillräckligt bekräftade mot olika uppsättningar av bevis från intervjuer med brandmän från Ånge (Hollis, 2014:40).

En förklaring i positivismens anda skulle kunna se ut så här: De bränder som har förekommit i Västmanland har kategoriskt hanterats på ett visst sätt tidigare. Hanteringen av bränderna har med andra ord en känd frekvens, som är generaliserar och tillräckligt sannolik, för att säga att de hade blivit släckta likadant i nästa fall. Att det ligger till så beläggs av framför allt av intervjuerna. *Se följande intervjusvar.* Man kan säga att genom perception och induktion kan varje steg i hanteringen av skogsbranden generaliseras, som bekräftas genom erfarenhet. Intervjuerna visar också att de agerade mot vad de vet av tidigare observationer med den rimliga utgångspunkten att branden och skogen existerade oberoende av dem.

Vad är det då med brandmännen i Sala som får dem att anta att den här skogsbranden är den andre lik? En definition på en sak i denna mening är att "ett föregående föremål och angränsande till en annan och där alla föremål som liknar den förra placeras i liknande förbindelser har företrädesrätt och omedelbar närhet till de objekt som liknar de senare." De här är med andra ord komponenter av en tidigare händelse och en senare händelse som inträffat på samma ställe, som till exempel en brand i en barrskog i Västmanland eller en brand i en barrskog i Ånge.

Det går förstås inte att ge en hundra procentig positivistisk förklaring till hanteringen av branden i Västmanland, men en stark ansats till probabilistisk förklaring finns i intervjuerna där det finns en stark sannolikhet att hanteringen av branden i Västmanland berodde på erfarenhet.

I den här sista delen i analysen får de intervjuade fritt berätta vad de ansåg kunde ha gjorts bättre med respektive brand. Den här delen är viktig sett ur positivistiska och empiristiska perspektiv som bygger på att kunskap kommer från erfarenhet, vilket också är den starkaste av hypoteserna i uppsatsen (Hollis, 2014:45-49).

5.3.1. ...i Sala kommun

Person A, Sala:

"Det är är småknepigt men givet det jag vet idag, både ur kunskapsmässigt om brandspridning i skogen, givet det som jag har fått tagit del utav vad det gäller den här utvärderingen som har påbörjats, som ska presenteras i december, givet vad som har framkommit under hand, så finns det delar i det, så hade man känt till det vi känner till idag, haft kunskaper vi som vi inte hade då som vi har idag så hade vi säkert kunnat agera på att annorlunda sätt redan på torsdan (140831). Det är mer utifrån att kunskap

om brandspridning i skog, att saker och ting händer på ett annat sätt, normalt sett går branden nästan ned och lägger sig och svalnar under natten för att ta fart på morgonen. Här betedde den sig som på nätterna som den gjorde på dagarna och det hör till ovanligheterna och det var vi inte medvetna om alls. Så då tog vi inte heller höjd för att det brandspridning på natten också. Vilket vi skulle ha gjort men inte gjorde. Och sen hade vi förmodligen dragit in resurser på ett annat sätt, vi hade kanske mycket tidigare anropat fler helikoptrar på en gång, vi hade kanske tidigare försökt få tag på kontakt med såna som skulle kunna hjälpa oss med brandspridningsprognoser, skyddsavbrännningar, you name it, men det här spekulationer men givet det vi vet i dag så kanske vi hade kunnat agera på det sättet redan från torsdan (140831) då på ett annat sätt.”

Person B, Sala:

”I början så hanterades det här som vi normalt gör vid en skogsbrand. Sen det som kan vara lite till nackdel, det var att det var på två sidor om en kommungräns, att det startade på deras sidan och sen blev vi inblandade. Det kan ställa till lite i början där, mot om det är en som har hanterat det hela tiden. Så kan det vara. Men annars om man larmar de styrkor som är närmast, man bygger på med förstärkning, som vi normalt gör men med facit i hand så, det vi känner till efteråt, eller det vi fick blir varse efter ett tag, då skulle man naturligtvis ha dragit på ännu mer från starten. Det var ju säkert att de bedömde det som en rejäl skogsbrand men inget utöver det vanliga. Det är säkert för många, som det är för mig, att under snart 30 har allting gått bra och vi har släckt bränderna och det har varit besvärligt ibland, och det har tagit långt tid, med det har ordnat upp sig och då utan anledning, helt plötsligt, göra något annorlunda. Det fungerar inte riktigt så. Det är nog det. Jag tror mycket det här att hade vi förstått vidden av det, hade man fått en bra överblick i det område där vi inte hade kontroll, där det spred sig, och fått sett uppifrån sett hur det har spridit sig och utveckligen på det. Det hade varit värdefullt där i början. Och det är också en lärdom att kanske försöka komma upp i luften så fort som möjligt för att få en bra överblick. Komma upp med flyg, nu tittar vi på såna här drönare som är både billiga och jättetydliga och bra att skicka upp. Det finns ju möjligheter och där har vi också fått en tankeställare. Just att få en bra lägesbild. Det hade kunnat gjort att det hade blivit lite annorlunda agerande i början där. Det tror jag.”

Person C, Sala:

”Det jag tycker, och det är mina personliga uppfattningar nu, men att jag kan tycka man kan se så här med facit i hand att hade inte den överblick som man kunde önska att man hade. Jag vill påstå att det fanns klara brister på alla nivåer, inte bara kommunen, utan alla aktörer hade en dålig bild av

hur läget faktiskt såg ut och man skickade motstridiga budskap om hur läget såg ut.”

Person D, Sala:

”Att vara efterklok är väldigt lätt. Nu i efteråt kan vi säga att man borde man ha hanterat det och satt i stora resurser på en gång men man får vara ödmjuk komma ihåg att man tar beslut utifrån de förutsättningar man har och den information man har. Sen tyckte jag kanske att det här drabbade Sala, Norberg och Skinnskattebergs kommuner men man kan ju verkligen ifrågasätta varför inte Sverige har resurser med två såna här flyg som kan vattenbomba på ett rejält sätt. Man kan också ifrågasätta varför har man sålt av vissa typer av försvarets helikoptrar som kan göra en oerhört stor insats i en sådan här brand. Försvaret har inte alls samma tillgång vid såna här katastrofer. Enligt uppgifter som figurerat i pressen så fanns det en helikopter men som tyvärr inte hade en besättning att flyga med. De kom från en annan brand, söderifrån, men fick inte släcka på grund av arbetstiden. Då hade det varit ganska smidigt om man hade haft en besättning de fick tydligen inte göra det och orsaken till det var inte Sala kommuns utan andra regler som gjorde det. Men det tyder på att vi har lite för lite resurser i det här landet men att varför man inte satte in dem i tid kan jag inte kommentera.”

Person E, Sala:

”Jag måste säga att i och den utbildning jag har är det bara amatörmässigt tyckande och tänkande om hur de har hanterat branden så måste jag säga att jag vet faktiskt inte. Jag utgår ifrån att de agerade utifrån den kompetens de har och dom omständigheter som rådde. Sen finns det säkert möjlighet att i efterhand gå in och granska och säga att man borde ha gjort si eller borde gjort så men jag vågar faktiskt inte uttala mig om det. Jag har ingen aning. jag har inte rätt kompetens att bedöma om de gjorde rätt eller fel.”

Person F, Sala:

”Det här var ju i de norra delarna av kommunen och kanske att flera involverade och inblandade kunde kanske ha stöttat räddningstjänst. Vi insåg nog inte allvaret så tidigt. jag vet inte om det hade varit möjligt att bedöma heller. Det är svårt att säga. Jag var som sagt i periferin i det här arbetet. Det var vård- och omsorg, skolor alltså, elever föräldrar, barn på förskolor, som ligger i området eller nära området som var oroliga, och äldre som bodde på äldreboenden. Det var människor i fokus och då måste låta de människor som har huvudrollen i det jobba med det istället för vi som är längre bak i ledet springer och hjälper till så att säga.”

Person G, Sala:

”Det man reflekterar över hela tiden är väl de här sakerna att så man rätt saker, gjorde vi rätt saker. I början när det här inträffade fanns det ingen information att få. Vi hade ju inte så mycket information utan mer empati, lyssna av, försöka samla den informationen så ville få ut den till de berörda ute på platserna. Vi kunde inte ha gjort mer än vad vi gjorde. Man kan älta det här ganska mycket fram och tillbaka men utefter dom möjligheter vi hade, den information vi hade i början så hade vi inte kunnat göra på annat sätt. Och jag tror ingen annan kunde ha gjort det på annat sätt heller. Det känns ändå bra att vi har gjort det vi kunde.”

Person H, Sala:

”Gärna fått helikoptrarna på plats tidigare.”

Person O, Sala:

”Man skulle ha dragit på mycket mer resurser initialt. Att det inte blev så är bara spekulationer men jag tror att det var lite det som vi var inne på i förra frågan; jag tror inte man förstod, det är ganska enkelt att sitta här med facit i hand och konstatera, att hade dom förstätt vad den här branden skulle kunna orsaka så hade de lagt mycket mycket mer resurser på att få bukt med den innan det här hände. Men det har man inte gjort och förmodligen därför att man har trott att det här är en vanlig brand: Vi släcker den på samma som vi alltid gör, vi jobbar med den på samma sätt som vi alltid gör. Den är stor, den kommer att ta lång tid men den är fortfarande inte gigantisk och inte hotande på så sätt. Den pågår in en skog. Och den, när den visar sitt rätta jag, jag pratar om den som ett levande väsen, men då är det försent. Då har vi ingen chans. Den här måndan (140804) det spelar ingen roll vad vi hade satt in för resurser. Vi hade aldrig kunnat greja det här och få en annan utgång. När vi fattar det här, är det försent. Vi måste ju fatta medan det fortfarande finns en chans att åtgärda det. Det är alltså att man måste våga dra på mycket, man måste se och förstå att här finns ett behov av mycket mer resurser än vad man hade gjort här.”

5.3.2. ...i Ånge kommun

Person I, Ånge:

”Har inte funnits så mycket andra sätt att lösa det på, då vattentag var lika långt från alla håll och den otillgängliga terrängen gjorde det extremt svårt, efter förutsättningar gjordes ett mkt bra jobb och Helikopter var ett måste i inledningen av branden.”

Person J, Ånge:

”Man hade möjligtvis kunnat skicka ut nåt mer befäl som bollplank till den första befäl som var på plats och kanske bättre rutiner med hemvärnet kring

samband, alltså ha bättre koll på kommunikationerna, RAKEL-apparater, och hur samverkan via dem fungerade. Det är egentligen ganska enkla uppgifter att lösa. Det är smådetaljer. Annars kan jag inte att man kunde ha gjort något annorlunda. Han som var först på plats, första befäl, kände sig ganska ensam, ganska länge och där hade man kanske kunnat skicka ut någon bara som ett bollplank eller via telefon haft mer kontakt med honom; jag finns här; vad ser du, hur gör vi. Men det ingenting som gjorde insatsen sämre. Vi hade inte fått bättre resultat om vi hade gjort lite annorlunda. Jag tror att det hade varit samma resultat men känslan hos vissa individer hade kanske varit bättre. Från våran brand så hade vi kunnat ta in mer kompetens, som skogsbrandsspecialister, när vi hade Lokbergsbranden. Det är en erfarenhet skulle jag vilja säga. Vi borde ha tagit in dem och rådgjort med dem för hur den här branden var och hur det skulle utveckla sig. Det gjorde vi inte och det borde vi ha gjort. De hade säkert inte blivit bättre resultat men vi hade kunnat stötta dem som jobbade med det.”

Person K, Ånge:

”Jag var ju på semester så jag kan inte uttala mig om den här specifika händelsen men generellt anser jag att sätta in helikopter i ett tidigt skede är avgörande, bland annat för att få ett överblick över situationen, även om det innebär en extra kostnad för räddningstjänsten. En annan sak som är viktig är att flera är med och diskuterar från början när en brand uppstår som kan utvecklas till en onormal händelse.”

Person L, Ånge:

”Det som gick bra tycker jag det var när, först och främst första åtgärden med helikopter, sen tycker jag det som gick bra var när de väl kom fram hur de organiserade sig där och hur arbetet flöt där och samarbetet med hemvärnet fungerade riktigt bra. Och det har vi övat också och har färdiga manualer hur ett samarbete med hemvärnet ska gå till, hur arbetsgrupperna ska se ut. Det är ingenting man diskuterar på plats utan då organiserar man sig. Och sen också att man valde att bryta på nätterna, och vila då och starta upp arbetet tidigt på morgonen.”

Person M, Ånge:

”Det enda felet är att det gick ut ett litet larm istället för ett stort larm. Jag stod hemma och ser hur det brinner. Med facit i hand hade man inte gjort utgången något bättre eftersom man inte kommer fram med fordon. Det enda jag inte gillade var att massmedia jämförde branden med den i Sala. Det är helt andra förutsättningar i Sala. Orsaken till att helikopter och hemvärnet kom ut så fort just till den här branden är erfarenhet. Det skulle jag vilja säga. Vi har haft så mycket skogsbränder. Erfarenheten gör att vi agerade som vi gjorde vid den här branden.”

Person N, Ånge:

”Från mitt perspektiv ser jag inte att vi skulle ha gjort annorlunda. Det var enligt rutiner och det funkade bra. Det var det här kedjan. Den som är ute på plats får stöd av inre befäl och kan prata och det kan fattas snabba beslut utifrån att man har kontakt med räddningschef i beredskap. Och räddningschef i beredskap kan i sin ha kontakt med kommunen, ganska snabbt in där. Om det skulle behövas, att det börjar komma rök mot samhället, nu blev inte så, så man behövde inte tänka så mycket på de bitarna.”

6. Sammanfattning

Analysen visar på att hanteringen av skogsbranden i Sala kommun blev annorlunda mot Ånge kommun för att brandmän i dessa kommuner har olika erfarenheter av först och främst katastrofer men också av skogsbränder. I Sala-Heby agerade brandmännen utifrån den erfarenhet de har av en normal skogsbrand, men hur de skulle kunna veta, utan erfarenhet, att skilja på en brand som i initialskedet agerar som vilken skogsbrand som helst, men som blir det största brandkatastrofen i Sveriges moderna historia? Kan noteras också att brandmännen i Sala-Heby hade också få att ”bolla” med när branden började. En orsak kan vara att många var på semester under den tiden. Brandbefälen var på det här viset utelämnade till sina egna beslut, som byggde på de hade liten eller ingen alls, erfarenhet från den här typen av skogsbränder i initial skedet. (Lipsky, 2010).

Brandmännen i Ånge satte in större resurser från brandens början, bland annat med hjälp av helikopter, vilket gjorde att man fick en bättre överblick av branden och som genom vattenbombning och med hjälp av hemvärnet inte spred sig på samma sätt. Det gjorde de delvis för att de har erfarenhet av naturkatastrofer sedan tidigare och de har därmed lärt sig att arbeta efter liknande förhållanden men att de också hade fler att ”bolla” med under brandens initialskede.

I det här fallet kan man förklara att erfarenheten av katastrofer och skogsbränder har gjort att brandmännen i Ånge har samlat på sig mer kunskap. Det är kunskap som de har samlat på sig genom tidigare observationer av katastrofer och skogsbränder (Hollis, 2014:43). I motsats har brandmännen i Sala-Heby inte samma erfarenhet, det på grund av att det inte har skett några större katastrofer i länet och att de vid tidigare skogsbränder agerat som de alltid gör, och det har fungerat bra. Olika hantering av bränderna kan antas bero på olika erfarenheter.

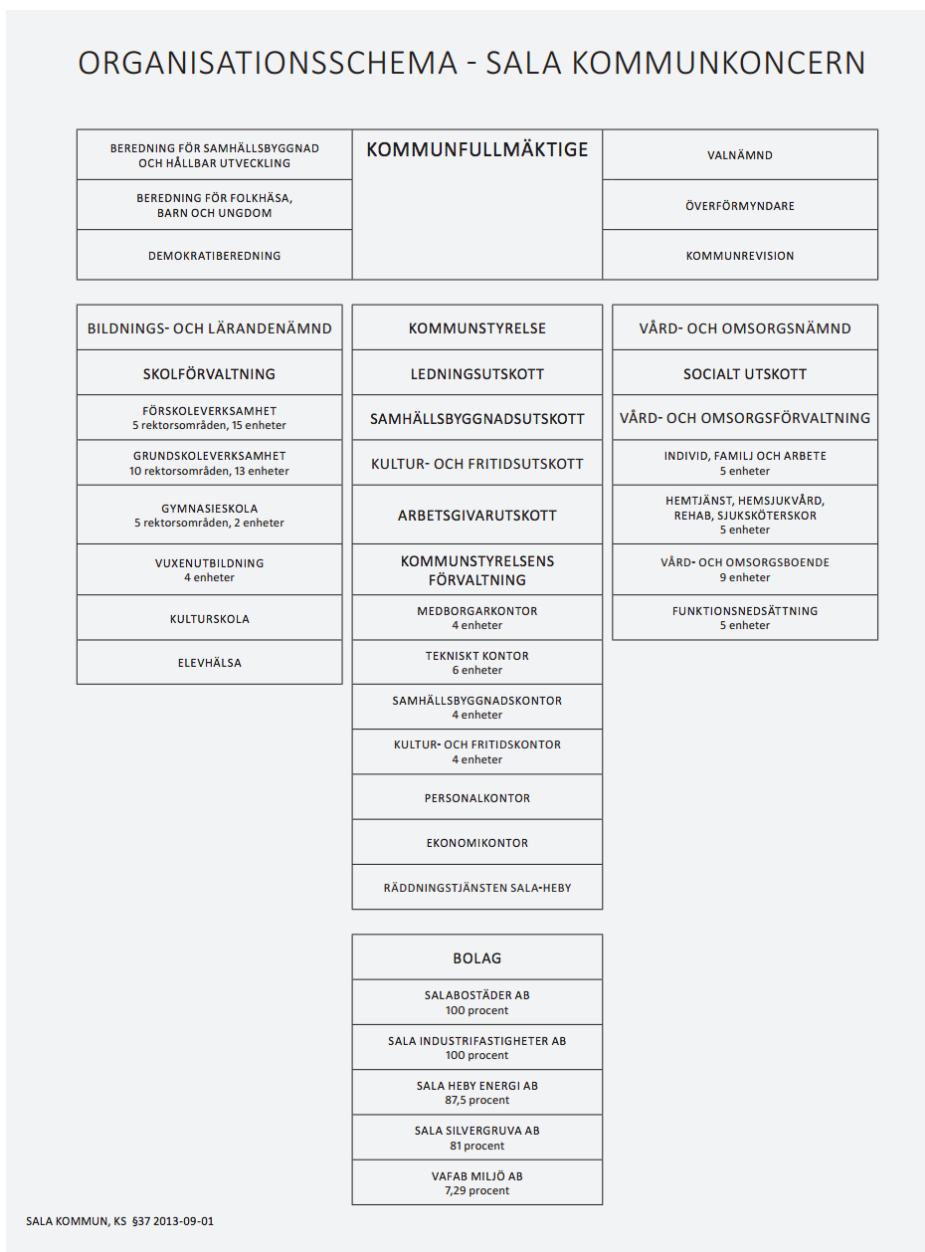
Analysen visar att det inte handlar om inställning till arbetet eller om arbetsbördan var tung vid katastroftillfället. Man kan inte heller i analysen anta att skillnader i den krisplan som kommuner har kan ha påverkat hanteringen av bränderna.

7. Referenser

- Holme, Idar Magne & Solvang, Bernt Krohn (1997). *Forskningsmetodik: om kvalitativa och kvantitativa metoder*. 2., [rev. och utök.] uppl. Lund: Studentlitteratur
- Johansson, Roine (1992). *Vid byråkraterns gränser: om handlingsfrihetens organisatoriska begränsningar i klientrelaterat arbete*. Diss. Uppsala : Univ.
- Johnson, Björn (2001). *Aktörer, strukturer och sociala konstruktioner*. Statsvetenskaplig tidskrift. årg. 104, nr 2 s. 97-114, 35 ref.
- Kvale, Steinar (1996). *Interviews: an introduction to qualitative research interviewing*. Thousand Oaks: SAGE
- Lipsky, Michael (2010). *Street-level bureaucracy: dilemmas of the individual in public services*. 30th anniversary expanded ed. New York: Russell Sage Foundation
- Lundin, Daniela (2004). *Vad styr arbetsförmedlarna?*. Uppsala: Institutet för arbetsmarknadspolitisk utvärdering
- Lundquist, Lennart (1987). *Implementation steering: an actor-structure approach*. Lund: Studentlitteratur
- Sundström, Göran (2003). *Stat på villovägar: resultatstyrningens framväxt i ett historisk-institutionellt perspektiv*. Diss. Stockholm : Univ., 2003
- Teorell, Jan & Svensson, Torsten (2013). *Att fråga och att svara: samhällsvetenskaplig metod*. 1:3. uppl. Stockholm: Liber
- MSB, (2009, 26 november) downloaded 2014-12-02 from <https://www.msb.se/sv/Om-MSB/>

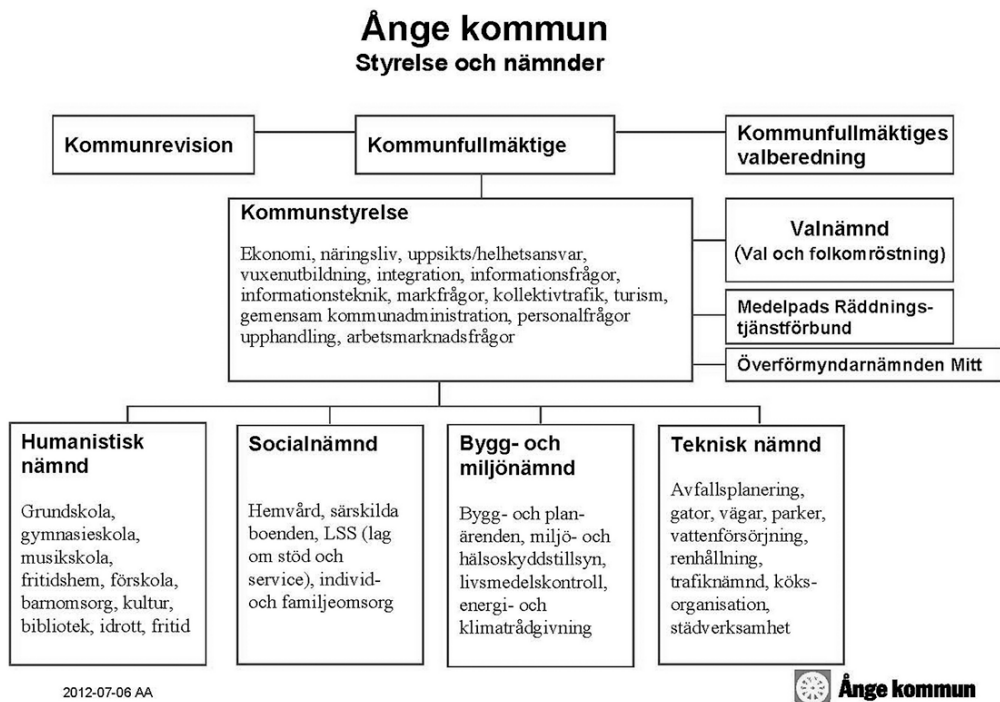
8. Bilagor

Bilaga 1 Salas politiska organisation



Schema över Salas politiska organisation. Hämtad 141218 <http://www.sala.se/Global/1%20SALA%20KOMMUN/02%20Styrdokument/Organisationsschema-koncern-2013.pdf>

Bilaga 2 Ånges politiska organisation



Schema över Ånges politiska organisation. Hämtad 141218 <http://www.ange.se/images/18.1035a35d13321bccb4c800012513/1395767239710/Styrelser+och+n%C3%A4mnder+%C3%85nge+kommun+2012-07-06.jpg>

Bilaga 3 Lista intervjupersoner

Brandmän i Sala-Heby Räddningstjänst:

Person A, Sala: Högt befäl inom räddningstjänsten, Sala-Heby

Person B, Sala: Mellanhögt befäl inom räddningstjänsten, Sala-Heby

Person C, Sala: Högre tjänsteman inom räddningstjänsten, Sala-Heby

Tjänstemän i Sala kommun:

Person D, Sala: Mellanhög tjänsteman inom Sala kommun

Person E, Sala: Mellanhög tjänsteman inom Sala kommun

Person F, Sala: Högre tjänsteman inom Sala kommun

Person G, Sala: Högre tjänsteman inom Sala kommun

Person H, Sala: Politiker inom Sala kommun

Person O, Sala: Högt befäl inom räddningstjänsten, Södertörns brandförsvarsförbund, tog befälet över branden i Västmanland från och med det att Länsstyrelsen i Västmanland tog över den 20140805

Brandmän i Ånge- och Sundsvalls räddningstjänst samt Medelpads räddningsförbund:

Person I, Ånge: Mellanhögt befäl i Ånge räddningstjänst

Person J, Ånge: Mellanhögt befäl inom räddningstjänsten, Medelpads brandskydds förbund

Person K, Ånge: Mellanhögt befäl inom räddningstjänsten, Sundsvall

Person L, Ånge: Mellanhögt befäl inom Medelpads räddningsförbund

Person M, Ånge: Högre tjänsteman i Ånge räddningstjänst

Person N, Ånge, Högre tjänsteman i Ånge räddningstjänst

Bilaga 4 Intervjuguide

- 1. Vill du bara lite kort presentera dig: Vad du heter, hur länge du jobbat inom räddningstjänsten/kommunen samt vad dina huvudsakliga arbetsuppgifter utgörs av.**
- 2. Berätta inledningsvis om branden, hur du fick kännedom om den och hur arbetet enligt dig fungerade.**
- 3. Anser du att du har tillräckliga kunskaper om kriser som en skogsbrand?**
- 4. Anser du att du är tillräckligt utbildad för kriser/katastrofer? Behöver du dem?**
- 5. Hur ofta diskuterar du kris/katastrofplan på din arbetsplats med dina överordnade?**
- 6. Tränar du någonsin inför ”skarpt läge” på din arbetsplats?**
- 7. Finns det något tydligt regelverk, ramar, hur du ska agera/samverka gentemot andra kommunala organisationer/samarbetspartners vid kriser/katastrofer?**
- 8. Hur ofta diskuterar du kris/katastrofplan på din arbetsplats överhuvudtaget? Varför?**
- 9. Känner du till att enligt MSB, Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, måste kommunens krisplan, Lagen för extraordinär händelse, revideras vid varje mandatperiod? Får du ta del av den?**
- 10. Anser du att den krisberedskapsplan som kommunen har är tillräcklig? Varför?**
- 11. Har du någon uttrycklig utbildning för skogsbränder med tanke på att kommunen ligger i ett område med mycket skog?**
- 12. Tycker du att du har tillräckligt mycket att säga till om på din arbetsplats?**
- 13. Anser du att du har kontroll över ditt arbete? Varför?**
- 14. Ser du positivt eller negativt på det arbete du utför? Varför?**
- 15. Tycker du att din arbetsroll från ledningen är tydlig?**
- 16. Tycker du att dina arbetsuppgifter vid kris/katastrofer är tydliga? Varför?**

- 17. Upplever du att du har hög arbetsbelastning? Vad beror det på enligt dig?**
- 18. Har din arbetssituation blivit bättre eller sämre under din tid på din arbetsplats? Varför?**
- 19. Fungerar samarbetet internt mellan olika aktörer bra eller dåligt? Varför?**
- 20. Behövs det mer kunskap om brandspridning i skog? Behövs till exempel en bättre identifiering av brand i skog för att känna igen att den är avvikande från början?**
- 21. Vad tycker du man kunde ha gjort annorlunda från början med skogsbranden sett utifrån ditt perspektiv?**