



# Allmänheten i krisövning

En intervjustudie om myndigheters syn på krisövning på medborgarnivå

---

The Public in Crisis Training

An interview study on authorities' view on crisis training on a citizen level

---

Magdalena Nordsäter

Fakulteten för hälsa, natur- och teknikvetenskap

---

Riskhantering i Samhället, SAHRS

---

Examensarbete Masternivå 30hp

---

Handledare och bihandledare: Lars Nyberg, Erik Persson

---

Examinator: Magnus Johansson

---

HT 2017

---

Datum: oktober 2017

---



## Sammanfattning

Allmänheten har ett uttalat ansvar vid krishantering, men är sällan medverkande i myndigheters arbete med krisberedskap och krisövning. Allmänheten är oftast den som är på plats där en kris händer och det kan finnas värden i att låta den bli mer inkluderad i arbetet att förbättra samhällets resiliens och minska dess sårbarhet vid en kris. Det här arbetet undersöker vad krishanterare i Värmland i Sverige och Hedmark i Norge anser om att inkludera allmänheten och hur det skulle kunna gå till för att på bästa sätt ta tillvara allmänhetens förmågor till fördel för samhället. Studien är kvalitativ med intervjuer som metod och resultatet analyserades med kvalitativ textanalys. Resultatet har diskuterats utifrån teorin om *empowerment* som handlar om att stärka den enskildes självförtroende att agera i en kris. Medan myndigheter ser behovet av *empowerment* så finns det en klyfta att överbrygga som handlar om att myndigheter inte ser allmänheten som en självklar deltagare i krisberedskapsarbetet. Resultatet indikerar att krishanterare ser övning med allmänheten som mestadels positivt, men att de begränsas av resursbrist och föreställningar om allmänhetens reaktioner samt en oro för vad insynen i myndigheternas krisberedskapsarbete kan leda till för negativa konsekvenser. Det viktigaste för att stärka individer och allmänhet sågs vara riktad information och kommunikation som kunde stärka personer att agera på ett bra sätt i en kris, stärka medmänskligheten samt stärka allmänhetens förmåga att ta kloka val samt öka deras tillit till myndigheterna.

Nyckelord: *Krishantering, krisövning, allmänhet, lokalbefolkning, resiliens, katastrofreducering, empowerment, gränsöverskridande.*

## Summary

The public has a pronounced responsibility for crisis management in Sweden and Norway, but is not a common part of the work on crisis preparedness and crisis training. The public is usually the first responder when a crisis occurs and there may be values in allowing the public to be more included to improve societies' resilience and reduce its vulnerability. This paper examines what crisis managers in Värmland in Sweden and Hedmark in Norway consider about including the public more and how the public could be included to best utilize the public's abilities for the benefit of society. The study has a qualitative design, with interviews as the main method. The result is analyzed by means of qualitative text analysis. The result indicates that crisis managers see crisis training with the public as mostly positive with clearly beneficial values, but they see themselves as limited by lack of resources and worry about public responses and concerns about how the transparency of government emergency preparedness work can lead to negative consequences such as lack of trust. The most important finding was the importance to strengthen individuals and the public through targeted information and communication. Information and education could strengthen people to act wisely in a situation, strengthen humanity, and strengthen the public's ability to make good choices as well as increase public trust in the authorities. The result has been discussed based on theories of empowerment, to strengthen the individual's self-confidence to act in a crisis. While authorities see the need for empowerment, there is a gap to bridge that is about authorities not viewing the public as an obvious participant in emergency preparedness work.

*Key words: Crisis management, crisis training, public, locals, resilience, disaster risk reduction, empowerment, cross boarder.*

## Förord

Jag vill rikta ett varmt och innerligt tack till alla informanter och ni som på annat sätt inspirerat och gjort uppsatsen möjlig. Stora tack vill jag rikta till min handledare, docent i risk- och miljöstudier Lars Nyberg och bihandledare doktorand i risk- och miljöstudier Erik Persson, för ett fantastiskt stöd under alla delar och aspekter av uppsatsen. Till sist vill jag tacka min fantastiske sambo för att ha varit en klippa i alla aspekter under uppsatsarbetet.

Den här studien förväntas ha nytta för arbetet som pågår att förstärka krisberedskapen i gränsområdet i Värmland och Dalarna i Sverige samt Hedmark i Norge. Utöver det kan forskningen bidra till ökad förståelse för hur lokalbefolkningen kan ingå i krishantering med avseende att öka resiliens och minska sårbarhet för hot om risker.

## Innehållsförteckning

<b>Introduktion</b> .....	<b>1</b>
<i>Bakgrund</i> .....	1
<i>Syfte och frågeställning</i> .....	3
<i>Avgränsningar</i> .....	3
<b>Risk- och krishantering i Sverige och Norge</b> .....	<b>4</b>
<i>Krishantering i Sverige och Norge</i> .....	4
Sverige .....	4
Norge .....	6
Krisövning .....	8
CriselT och krissamarbete mellan Norge och Sverige.....	8
<b>Teoretisk bakgrund</b> .....	<b>10</b>
<i>Överblick</i> .....	10
<i>Katastrofriskreducering på lokal nivå</i> .....	10
<i>Resiliens och sårbarhet</i> .....	11
<i>Empowerment – att stärka individens egen förmåga</i> .....	12
<b>Metod och material</b> .....	<b>13</b>
<i>Litteraturoversikt</i> .....	14
<i>Urval</i> .....	14
<i>Datainsamling</i> .....	14
<i>Analys av data</i> .....	15

<i>Etiska överväganden</i> .....	15
<b>Resultat</b> .....	<b>16</b>
<i>Allmänheten i krisövning</i> .....	16
<i>Samhällets behov och engagemang</i> .....	17
<i>Ansvarsfrågan</i> .....	19
<i>Allmänhetens egen beredskap</i> .....	20
<i>Information och kommunikation</i> .....	22
<i>Hinder för krisövning med allmänhet</i> .....	24
<i>Möjligheter för krisövning med allmänhet</i> .....	26
<b>Diskussion</b> .....	<b>28</b>
<i>Resultatdiskussion</i> .....	28
Krishanterares attityder kring en ökad inblandning av allmänheten i krisövning .....	28
Krihanterarna om hur allmänheten praktiskt kunde ingå i krisberedskapsarbete .....	28
Möjligheter till <i>empowerment</i> .....	29
<i>Metoddiskussion</i> .....	31
<b>Slutsats och framtida forskning</b> .....	<b>33</b>
<b>Litteraturlförteckning</b> .....	<b>34</b>
<b>Bilaga 1</b> .....	<b>39</b>

## Introduktion

Introduktionen presenterar bakgrund med begrepps fördjupning, en introduktion till ämnet och problemområdet, därefter följer syfte med frågeställningar och sedan presenteras teoretiskt ramverk.

## Bakgrund

Samhällen runt om i världen utsätts med jämna mellanrum för negativa händelser i form av naturkatastrofer, humanitära kriser eller katastrofer orsakad av mänsklig aktivitet. Samhället kan minska de negativa händelserna genom att arbeta med katastrofriskreduktion (*eng. disaster risk reduction - DRR*) och krishantering och genom det öka samhällets resiliens mot katastrofer (Alfredsson et al., 2013; UN, 2015). Katastrofresiliens definieras som ett system, samhälle eller organisation där människor, samhällen och kulturer ska kunna överleva, anpassa sig och utvecklas oavsett vilka pågående stressfaktorer eller akuta händelser som inträffar. Katastrof definieras som en störning av ett samhälle, oavsett nivå, på grund av en oönskad händelse som leder till negativa effekter för människor, egendom, ekonomi och miljö (UNISDR, 2009).

Myndigheter och professionella krishanterare är de som står för det mesta av beslutsfattande kring krishantering internationellt och nationellt (Linell et al., 2015, Bhattamishra & Barret, 2009). Det finns dock forskning som tyder på att krishanteringens lösningar kan ligga hos individer och lokalsamhällen (Berger & Neuhaus, 1996; McSweeney & Coomes, 2011; Allen, 2006). Att utgå från en krishantering från ett perspektiv där varje enskild invånare i ett samhälle blir en tillgång, kan göra att samhällen på ett mer resurseffektivt sätt står förberedda för katastrofer (Linell et al., 2015; Larsson & Enander, 1997).

Riskhantering som grundas i lokalsamhällen har potential att fylla gapet mellan riskhanteringsstrategi på hushållsnivå och nationell nivå enligt Bhattamishra & Barret (2009). En strategi kallas *Community Based Risk Management Arrangements* (CBRMAs) och handlar om att hjälpa hushåll att klara av plötsliga chocker. Redan 1989 lyfte Maskrey frågan om *Community Based Risk Management* (CBRM) och menade att katastrofhantering borde inkorporeras i socioekonomiska aktiviteter hos lokalbefolkning och att riskhantering med en uppifrån-och-ned-approach där lokalsamhällen utelämnades, tenderade att bli värst drabbade av katastrofer och gjorde lokalbefolkningen mer sårbara än samhällen med en nedifrån-och-upp-approach (Maskrey, 1989).

I *Sendai Framework for Disaster Risk Reduction 2015-2030* (SFDRR) finns ett uttalat mål att reducera förlust av liv och katastrofrisk (United Nations, 2015). SFDRR lyfter tydligt lokalsamhällens betydelse för att nå målet genom framförallt att förstå vad som är riskfaktorer samt att bemyndiga lokala aktörer till bättre reducera risker, genom samarbete på gräsrotsnivå och få lokala myndigheter att samarbeta och återkoppla mot gräsrotsnivån. Även tidigare biträdande generalsekreterare och biträdande samordnare för katastrofinsatser för FN, Margareta Wahlström (UNDP, 2007), menar att riskhanterare behöver lyssna på och lära från gräsrotsnivå och upp, inte vice versa, för att



katastrofriskhantering ska kunna utgå från de erfarenheter och kunskaper som finns på lokal nivå.

Flertalet studier går närmare in på begrepp som resiliens och *empowerment* (att stärka individens egen förmåga att agera vid en händelse), som ett slags mått på hur robust ett samhälle är gentemot hot från olika typer av katastrofer, terroristattacker, effekter av klimatförändringar etc (Mulligan et al., 2016; Nilsen, 2008; Perkins & Zimmerman, 1995; Wallerstein, 1993). En katastrof har inte bara effekter på infrastruktur och ekonomi utan påverkar också sociala dimensioner. Samhällens invånare möter ofta katastrofer först och dessa individer och hushåll behöver vara redo att agera när en katastrof inträffar (UNDP, 2007; Rajeev, 2014). Om individer i lokalsamhället är stärkta och har förtroende att agera kan det spara liv. I en nedifrån-och-upp-hierarki i katastrof- och krishantering kan individer i ett samhälle ha självförtroende att agera på eget bevåg för att hantera de negativa effekterna av en händelse (Nilsen, 2008).

Internationella organisationer och nationella myndigheter anpassar sin katastrofhantering allt mer efter ett decentraliserat och individbaserat tillvägagångsätt, efter antagandet att involverandet av medborgare i riskhanteringsprocesser stärker och bemyndigar dem, uppmuntrar ägandeskap, ansvar och medverkande (Scolobig et al., 2015). Forskningen om lokalsamhällets involverande till trots, finns inte individer och hushåll med i någon större utsträckning som naturliga deltagare i just krisövning (Kvarnlöf, Magnusson, & Öberg, Kunskapsöversikt: Övningsverksamhet, 2017). En anledning till detta kan vara att människor i normalfallet är ovilliga att själva förbereda sig för kriser, enligt svensk forskning (Larsson & Enander, 1997). Det kan också vara för att de ser det som osannolikt att de skulle drabbas, att de inte känner sig särskilt sårbara för katastrofer eller för att de inte vet vad de skulle göra och att deras förberedelser skulle vara till dålig hjälp vid en katastrof (ibid). En ytterligare anledning kan vara att det är oklart på vilken nivå som den enskilde ska förbereda sig och med vilka resurser (Hobbins, 2017). Socio-ekonomiska faktorer spelar in, likväl som demografi och geografi.

I en framtidsstudie med fokus på kommunal räddningstjänst utförd av Myndigheten för Samhällsskydd och Beredskap (MSB, 2014) spås att glesbygden, i takt med urbaniseringen, blir alltmer sårbar med en allt äldre befolkning och en alltmer centraliserad resursfördelning. Det tar då längre tid för räddningstjänst att ta sig till perifera delar av ett samhälle och befolkningen kan bli allt sämre rustad att stå emot störningar och det blir svårare att förlita sig på myndigheter katastroflägen. Urbanisering skapar på så sätt utmaningar för kommunal räddningstjänst (MSB, 2014). När resurserna centraliseras till tätbebyggda områden blir det svårare att hitta fram till ett ruralt katastrofområde i tid och ha personal på plats större (MSB, 2014). Lösningar kan vara ny teknik men också att i större grad engagera frivilliga lokalinvånare, lokala föreningar eller anställda t.ex. i hemtjänst eller äldreomsorg och bygga lokal kapacitet samt göra dem till en viktig resurs i krishanteringssystemet.

## Syfte och frågeställning

Det här arbetet kommer att presentera krishanterares perspektiv och attityder angående att inkludera lokalbefolkningen i krisövning med syfte att minska samhällenas sårbarhet och öka dess resiliens inför eventuella katastrofer.

Syftet med studien är att undersöka hur nyckelpersoner i det svenska och norska krishanteringssystemet i Sverige och Norge ser på att inkludera lokalbefolkningen i krisövning, som ett led i att minska samhällets sårbarhet och öka dess resiliens och kapacitet i förhållande till katastrofer.

Studiens söker svar på följande frågeställningar:

1. Vilka attityder ger krishanterare i Sverige och Norge uttryck för gentemot en ökad inblandning av allmänheten i krisövning?
2. På vilka sätt ser krishanterare i Sverige och Norge att allmänheten kan ingå i lokalt krisberedskapsarbete?

---

## Avgränsningar

En geografisk avgränsning har gjorts med tanke på studiens syfte och koppling till CriseIT-projektet som är fokuserat kring Värmland och Dalarna i Sverige och Hedmark i Norge. Intervju med krishanterare i Dalarna kommer inte att utföras inom den här uppsatsen dock. Uppsatsen har tagit krishanterarens perspektiv på att introducera allmänheten i krishantering. I förhållande till övning med allmänheten är det också viktigt med just allmänhetens perspektiv, som inte rymts i den här uppsatsen. Mycket forskning är också gjort om allmänhetens inblandning i krishantering men en fullständig litteraturgenomgång har inte varit syftet med studien.

---

## Risk- och krishantering i Sverige och Norge

När risker och sårbarheter går över landsgränser kan problematiken nå fler dimensioner (Beck, 2009; Linneroth-Bayer et al., 2001). Forskning visar att för att länder eller stater ska samarbeta, krävs ett givande och tagande utan att riskera egna förluster (Svedin 2015). Parterna agerar för att maximera de egna resurserna och minimera det ömsesidiga beroendeförhållandet. Faktorer som kan öka graden av samverkan är om egna resurser brister och lösningen finns i andra organisationen eller om tydligt ledarskap saknas. Ett exempel är samarbetet mellan Norge och Sverige i glesbygden kring gränsen i det studerade området, där resurserna delas mellan länderna när behov uppstår. Krishantering i Sverige och Norge har många likhetstecken men skiljer sig också på några sätt. Här är en kort presentation av hur systemet för krishantering är uppbyggda i respektive land.

### Krishantering i Sverige och Norge

Syftet med krishantering är att dels förebygga att händelser såsom olyckor, kriser och krig sker och dels att se till att när en negativ händelse sker ska det finnas förmåga att hantera den så att de negativa konsekvenserna blir så små som möjligt. Fokus är också på återställande av den skada som skett och/eller stärka de skadades förmåga till att återta normaltillstånd under kortast möjliga tid (MSB, 2014).

I nordiska länder har krishantering decentraliserats till lokal nivå, vilket innebär att kommuner förväntas ta merparten av ansvaret vid en händelse (Enander, Hede, & Lajskjö, 2015; Engberg & Wimelius, 2015; MSB 2014, Nilsen 2013; Svedin 2015). Med ändrad lagstiftning under de senaste årtiondena har ansvar för krisberedskap ökat på kommunal nivå, i form av ansvar för risk- och sårbarhetsanalyser och utveckling av lokala krisplaner liksom utbildning och övning (Enander et al., 2015). I båda länder finns krishantering på tre nivåer. På den lokala nivån finns kommuner, på regional nivå finns Fylkesmannen i Norge och i Sverige finns landstingen och länsstyrelserna och på nationell nivå finns de statliga myndigheter i respektive land, för krisberedskap i Sverige finns Myndigheten för Samhällsskydd och Beredskap (MSB) och motsvarande i Norge är Direktoratet for Samfunnsbeskyttelse og Beredskap (DSB). Kommunerna i båda länderna har ett grundläggande och generellt ansvar för såväl olyckor som kriser och andra händelser och när händelsen blir alltför omfattande är resurser på regional och statlig nivå beredda (MSB, 2017).

### Sverige

Offentliga verksamheter förväntar sig att medborgare förbereder sig efter att ha tilldelats information om landets krishanteringssystem och om vem i samhället som har ansvar för vad. Det saknas idag återspeglning i krishanteringssystemet för att enskilda ska ta det ansvar de i lagtext ska ha. I t.ex. Smittskyddslag (2004:168) står tydligt vem av de enskilda och det offentliga som ska ta ansvar, men i offentliga dokument som handlar om krishantering är det inte lika tydligt. Styrande organ förväntar sig dock att alla aktörer, såväl offentliga som privata och frivilliga, ska samarbeta effektivast möjligast för att möta kriser som kan uppkomma utifrån situation och förutsättningar (Uhr, 2011). I tillägg finns enligt Lagen om Skydd mot Olyckor (2003:778) ett uttalat ansvar för den enskilde att förebygga olyckor för sig själv och skyldighet att varna och larma andra vid en överhängande risk även fast lokala och regionala beslutsfattare har ansvar att säkerställa lokalinvånarnas trygghet, säkerhet och möjlighet att hantera en krissituation (MSB, 2016).

I takt med att krishantering har utvecklats åt ett mer decentraliserat håll och förvaltningspolitiska reformer<sup>1</sup> gjorts i takt med lärande från kriser, har traditionell struktur fått ge plats åt en anpassningsbar nätverksstruktur (Svedin, 2015). Denna förändring har gjort krishanteringssystemet beroende av samverkan mellan samarbetspartner, frivilligaktörer och privata organisationer. Nationellt Centrum för Krishanteringsstudier, Crismart, lyfter att den enskilde medborgaren fått mer ansvar i krisberedskap och förväntas vara förberedda på att kunna hantera situationer när de uppkommer, vilket i sin tur ska öka förutsättningarna för att det offentliga ska kunna hantera de mer allvarliga konsekvenserna i händelse av en kris eller katastrof (Asp & Sjölund, 2014). Civilförsvarsförbundet har växt ur decentraliseringen som en frivilligresurs med stor del i det svenska krisberedskapssystemet (Civilförsvarsförbundet, 2017). De samordnar s.k. Frivilliga Resursgrupper (FRG) och samordnar övningar för frivilliga.

På MSB:s websida för krisinformation lyfts alla samhällsaktörers ansvar och att den svenska krishanteringens grundpelare är samverkan (Krisinformation.se, 2017). Samverkan ska ske mellan myndigheter, kommuner, företag, frivilligorganisationer och mellan människor. Andra grundpelare är de tre principerna för krishantering som är: Ansvarsprincipen, Likhetsprincipen och Närhetsprincipen (se fig. 2). Ansvarsprincipen handlar om att ansvarsägaren för en verksamhet under normala förhållanden också ska inneha ansvaret under en kris, Likhetsprincipen handlar om att en verksamhet ska ha förutsättningar att fundera likadant under en kris som under normala förhållanden och Närhetsprincipen handlar om att en kris ska hanteras där den uppstår av de som är närmast berörda och ansvariga. Räcker inte de lokala resurserna till ska region och stat förstås hjälpa till. MSB har lämnat ett förslag till regeringen att byta ut Likhetsprincipen och Närhetsprincipen mot Samverkansprincipen och Handlingsprincipen med följande innebörd:

- ”Samverkansprincipen innebär att aktörer som berörs av en kris ska samverka med varandra för att säkerställa god samordning och effektivt resursutnyttjande.
- Handlingsprincipen innebär att aktörerna ska agera proaktivt och vidta nödvändiga åtgärder även i osäkra situationer med brist på information.”

Källa: MSB (2016).

I regeringens proposition (2001/02:158) *Samhällets säkerhet och beredskap* föreslås att ett säkert och icke-sårbart samhälle kräver att aktörer i samhället samarbetar. Speciellt som bredden av sårbarhet ökat i takt med en alltmer komplex och internationaliserad värld. Där lyfts också att alla kriser hamnar på lokal nivå först. Individer, kommuner och samhällen drabbas och det är där som beredskap och kunskap ska finnas i första hand för att klara kriser i olika tider på bästa sätt. Något som kan motverka samarbetet är att privata och frivilliga samverkanspartner kan agera från en annan värdegrund än det offentliga,

---

<sup>1</sup> Under 1980- och 1990-talen genomfördes reformer som krävde av anställda inom offentlig sektor att de fungerade som offentliga samverkansaktörer och de gränser mellan sektorsorganisationer och tjänstenivå överskreds.

vilket kan ta sig uttryck i maktodynamik, ansvarsproblematik och hur det offentliga intresset kan tillgodoses i en kris (Svedin, 2015).

Sveriges samhällsskydd och beredskap beskrivs enligt nedanstående modell av Myndigheten för Samhällsskydd och Beredskap (MSB).



Fig. 1. Modell för samhällsskydd och beredskap i Sverige. Källa: MSB (2014).

MSB lyfter att förmågan att ha ett samhälle där skydd och beredskap fungerar, hänger på de som ska agera, alltså: offentlig sektor, näringsliv, det civila samhället och den enskilde individen och dessa aktörers generella förmåga till ledning, samverkan, kommunikation, kompetens, resurser och ledarskap.

Aktören Den enskilde individen finns just under ”De som ska agera”, efter offentlig sektor, näringsliv och det civila samhället (MSB, 2014). Den enskilde kan, efter sina egna förutsättningar, bidra till arbetet att förebygga och hantera händelser. För att få aktörer till handling har MSB identifierat tre typer av styrinstrument. Dessa är 1) Regelskydd (att få någon att agera enligt gällande lagstiftning), 2) Ekonomisk styrning (att få någon att agera för att de tjänar ekonomiskt på det) och 3) Kunskapsstyrning (att få någon att agera för att de anser att det är det rätta eller nödvändigt). Kunskapsstyrning kan vara samverkan, information, utbildning, övning etc.

MSB (2014) lyfter att alla aktörer bör ges möjligheter att ansvara för sin egen säkerhet på alla nivåer och den offentliga förvaltningen bör skapa förutsättningar till organisationer och individer att ta detta ansvar (MSB, 2016).

## Norge

På Norsk sida finns en liknande, decentraliserad krisorganisation med stöd i *Forskrift om kommunal beredskapsplikt* (FOR-2011-08-22-894). Norska kommuner är, liksom svenska, skyldiga att säkra att befolkningens säkerhet och trygghet bevaras. Kommunerna ska arbeta systematiskt med tvärsektoriell samhällssäkerhet med målsättning att reducera risk för att liv går till spillo eller skador på hälsa, miljö och materiella värden.

Kommunens ansvarsområde är förutom intern verksamhet, också att påverka andra aktörer att nå målsättningen. Risk- och sårbarhetsanalyser ska finnas likväl som beredskapsplaner som inkluderar evakueringsplan och plan för kriskommunikation med befolkningen, media och de som arbetar inom kommunal verksamhet.

Även i Norge finns det principer för krishantering, men fyra istället för tre. Skillnaderna och likheterna presenteras i figur 2 nedan. Dessa är 1. Ansvar, 2. Likheter, 3. Närhet och 4. Samverkan, där samverkan handlar om att alla berörda aktörer ska med bästa förmåga samverka med relevanta aktörer och verksamheter i att förebygga kris, skapa beredskap för kris och förmåga att hantera kris (DSB, 2015).

Frivilliga och privata resurser kan användas om det krävs för att rädda liv (MSB, 2017). Frivilliga resurser är en betydande del av norsk krishantering och flera frivilligorganisationer har utbildad personal för räddningsinsatser i t.ex. fjäll, grottor eller i liknande svåråtkomlig terräng. Norska Sivilforsvaret är en statlig förstärkningsresurs under Direktoratet for Samfunnssikkerhet og Beredskap (DSB), som bistår nöd- och räddningstjänst vid större olyckor och händelser som brand, översvämning, ras, oljeutsläpp och sök efter saknade personer. Förbundet är indelat i 20 distrikt fördelat över hela Norge med 8000 tjänstepliktiga män och kvinnor, som övas regelbundet (Johansen, 2017; Sivilforsvaret, 2017)



### Sverige 3 Principer

<b>Ansvars-principen</b>	Den som har ansvar för en verksamhet under normala förhållanden har även ansvaret under en krissituation.
<b>Närhets-principen</b>	En kris ska hanteras där den inträffar, och av dem som är närmast berörda och ansvariga.
<b>Likhets-principen</b>	Verksamheten under en kris ska så långt det är möjligt fungera på liknande sätt som vid normala förhållanden. Verksamheten ska också, om det går, skötas på samma plats som under normala förhållanden.



### Norge 4 Principer

<b>Ansvars-principen</b>	Den myndighet, verksamhet eller organisation som har det dagliga ansvaret för ett område har också ansvaret för nödvändig beredskap vid kriser och katastrofer.
<b>Närhets-principen</b>	Krisen ska hanteras på lägsta möjliga organisatoriska nivå.
<b>Likhets-principen</b>	Den organisation som hanterar krisarbete bör vara så lik den vardagliga organisationen som möjligt.
<b>Samverkans-principen</b>	Alla myndigheter, verksamheter och organisationer har ett självständigt ansvar för att säkra bästa möjliga samverkan med relevanta aktörer och verksamheter i det förebyggande arbetet, i beredskapsarbetet och i krishanteringsarbetet.

Figur 2. Källa:

[https://www.msb.se/Upload/Produkter\\_tjanster/Rakel/Abonnemang\\_och\\_tjanster/Riktlinjer\\_for\\_gra\\_overskridande\\_samverkan\\_webb\\_slutversion20170321.pdf](https://www.msb.se/Upload/Produkter_tjanster/Rakel/Abonnemang_och_tjanster/Riktlinjer_for_gra_overskridande_samverkan_webb_slutversion20170321.pdf)

I Norge är Justis- og beredskapsdepartementet det ledande departementet i civila, nationella kriser om inte det s.k. Kriserådet beslutar om annat (Johansen, 2017). Kriserådet säkrar och tar tillvara strategisk koordinering mellan berörda departement. Justis- og beredskapsdepartementet har också samordningsansvar för samhällets civila säkerhet liksom ansvar för tillsynsarbete genom DSB, Nasjonal Sikkerhetsmyndighet och Hovedredningssentralene.

### **Krisövning**

För att på ett bra sätt klara av att hantera kriser som samhällen kan ställas inför, behöver inblandade aktörer på både privat och offentlig nivå öva i förebyggande syfte. Katastrofer är ovanliga men med höga konsekvenser, och träning är ett bra substitut när det kommer till personlig erfarenhet och att minnas krishanteringens teori och alla nivåer och grenar i krishanteringen behöver utbildas och utmanas med regelbundna övningar (Hart & Sundelius, 2013). I synnerhet blir en sektoröverskridande övningsplanering viktigt i det krishanteringssystem som den decentraliserade innebär, där många aktörer från individ till privat näringsliv till myndigheter har ansvar (Kvarnlöf, Magnusson, & Öberg, Kunskapsöversikt: Övningsverksamhet, 2017).

I Sverige har MSB övningsansvar för regional och nationell nivå och tillhandahåller övningsmaterial för den lokala nivån (MSB, 2009). Deras mål med övningsverksamhet är att öva över sektorer och ge alla aktörer en ”förmåga att begränsa konsekvenserna av olyckor och kriser, få en god förmåga att kunna leda och fatta beslut inom eget ansvarsområde samt att kunna samverka med andra” (MSB, 2009). I Norge finns ett liknande upplägg och både MSB och DSB har övningshandböcker som finns tillgängliga för de som vill öva, oavsett nivå (DSB, 2016; MSB, 2017).

Enligt en litteraturöversikt om krisövning handlar en stor del av forskningen om den kanske vanligaste samverkansövningen med s.k. blåljusorganisationers förmåga vid en kris på en skadepå plats (Kvarnlöf, Magnusson, & Öberg). I andra övningar inkluderas fler sektorer. I dessa övningar, som ofta är förlagda till kontor, ingår förutom räddningstjänst, polis, hälsomyndigheter och sektorsövergripande krishanteringsråd. I litteraturstudien framträder två forskningsinriktningar där den ena handlar om samverkansövningar med syfte att öva samverkansförmågan hos de deltagande organisationerna och den andra om storskaliga krishanteringsövningar med syfte att praktiskt förbereda inför olika krisscenarion (ibid). Det är vanligt med övningar där ledningen för krishantering står i centrum för övningen i både utförande och syfte att lära, men ovanligt att allmänheten är inkluderad i någon betydande grad.

### **CriseIT och krissamarbete mellan Norge och Sverige**

Myndigheter, organisationer och näringsliv i gränsområdet mellan Norge och Sverige arbetar med att ta fram en krisövningsplattform till år 2018 (CriseIT, 2016). Arbetet utförs i projektform och det första delprojektet är en kartläggning som ska utmynna i en rapport med fokus på möjligheter, förutsättningar och hinder för krisberedskap i gränsregionen inre Skandinavien som är Norge och Sverige. Det finns fler gränsöverskridande samarbeten mellan Norge och Sverige med syfte att stärka båda länders förmåga vid en kris i gränsregionen. Exempelvis är Sverige och Norge första länderna i världen som kopplat ihop sina respektive nationella system för radiokommunikation Rakel och Nødnett (MSB, 2016). Fler samarbeten är den nyligen upprättade gränsöverskridande risk- och sårbarhetsanalysen GrenseROS som är resultatet av ett samarbete i

gränsregionen Hedmark i Norge och Dalarna och Värmland i Sverige (Fylkesmannen i Hedmark; Länsstyrelsen Värmland; Länsstyrelsen Dalarnas län, 2016). Syftet med projektet var att ge en översikt över de riskförhållanden som kan ha konsekvenser på båda sidor av riksgränsen och eller kan kräva en räddningsinsats och samordning av svenska och norska myndigheter.



## Teoretisk bakgrund

Härunder presenteras en teoretisk bakgrund till individer och civilsamhället som en grund i krishantering. Allmänheten definieras som ”de flesta medborgarna med undantag för viss liten styrande grupp” (Nationalencyklopedin, 2017).

## Överblick

Lokal krisberedskap studeras allt mer inom det vetenskapliga fältet riskhantering (Linell et al., 2015). Trots att det mestadels är myndigheter och professionella tjänstemän som hanterar kriser och risker i samhällen så finns det forskning som pekar på att individer och civilsamhället är de som är bäst lämpade att svara på hur samhällelig resiliens kan ökas och hur risker, kriser och katastrofer ska hanteras och klaras (Berger & Neuhaus, 1996). Berger & Neuhaus menar att ett uppifrånstyrt förhållningssätt kan göra att människor känner sig maktlösa och därför handlingsförlamade, delvis på grund av att institutionerna som styr gör det utifrån ett förhållningssätt som går dem över huvudena. En sådan hierarki skapar enligt Berger & Neuhaus inte resiliens utan kan snarare öka sårbarhet.

I *Sendai Framework for Action 2015-2030* (United Nations, 2015) framkommer att det är nödvändigt att lokala myndigheter såväl som lokalsamhällen reducerar katastrofrisk genom att ha tillgång till resurser, kunna ta initiativ och att ansvaret och beslutsfattandet kan delas mellan alla nivåer. Om inte katastrofriskreducerande arbete fungerar på både individuell och lokal nivå blir det svårare att reducera förlusterna om eller när en katastrof inträffar. För att skapa katastrofresilienta samhällen borde en hög prioritering vara att stärka lokalbefolkningen så att de kan hantera de negativa effekterna av en händelse (UNCRD, 2003).

En klassisk uppifrån-och-ned-hierarki ses ofta på som mindre funktionell än platt eller nedifrån-och-upp-hierarki (*International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies*, 2004). Lokal kapacitet har ofta visat sig mer effektiv än myndigheters vid framförallt akuta katastrofer. Lokalkännedom, individers färdigheter, målmedvetenhet, samarbete, tillgång till resurser och representation är också vitala faktorer när det kommer till resiliens – att kunna komma starkare tillbaka från en katastrof. Ett skifte i katastrofriskhantering mot kapaciteten hos de som ska ta emot hjälpen vore effektivt.

## Katastrofriskreducering på lokal nivå

*Community Based Disaster Preparedness* (CBDP) eller *Community Based Disaster Management* (CBDM) är begrepp som lyfts i forskning om krishantering. CBDP lanserades av UNCRD efter en jordbävning i Hyogo år 1995 (UNCDR, 2006). Anledningen var att en så stor andel som 85 % av de som räddades från rasmassorna efter jordbävningen, räddades av sina grannar eller räddade sig själva. Statistiken indikerade att lokal kapacitet och socialt kapital var av stor vikt vid en katastrof och involvering av lokalbefolkningen vid katastrofriskreducerande arbete kan öka samhällets resiliens och minska sårbarhet för risker och hot. UNCRD slog fast att samhälleligt deltagande i krissituationer inte är beroende av utvecklingsnivån i landet, utan är en universell process. Det viktigaste målet med CBDM är att stärka människor genom att stötta dem till att bli allt mer självgående (Allen, 2006).

## Resiliens och sårbarhet

I *Hyogo Framework for Action* slog FN fast att det mest effektiva sättet att begränsa negativa effekter av katastrofer på, är att skapa resiliens. Resiliens är ett dynamiskt begrepp som använts flitigt i både akademi och politik under de senaste 15 åren. Begreppets utveckling är enligt Carl Folke på *Stockholm Resilience Center* (2016) kopplad till ett socio-ekologiskt system och en planet med ett sammanflätat förhållande mellan människa och natur. Enligt Folke handlar resiliens om att vårda och förbättra kapaciteten att utveckla samhället även när det står inför oförutsedda förändringar och utmaningar. I forskning om katastrofriskhantering nämns också förmågan att återhämta sig till en starkare och mer resilient version efter en katastrof och att ha förmågan att lära sig av olyckan i principen *build back better* (BBB) (Becker & Reusser, 2016). Principen för BBB kan definieras som målet att använda möjligheten som en katastrofresponns innebär att skapa förbättring i samhället, inte bara återställande.

Carl Folke (2016) menar att samhällelig resiliens kan uppnås genom fyra primära anpassningskapaciteter; 1) ekonomisk utveckling, 2) socialt kapital, 3) information och kommunikation och 4) samhällelig kompetens. Sammantaget hjälper dessa kapaciteter till att skapa förutsättningar att hantera förändringar som en katastrof kan innebära. Ytterligare karakteristiska funktioner i ett katastrofresilient samhälle är att fungera väl under stress, att lyckas väl med att anpassa sig till förändring och ha gott självförtroende, enligt en australiensk studie (Arbon et al., 2016). Studien fann att fungerande stöd från grannar, familj, vänner och ett nätverk med god sammanhållning var viktigt. Den visade ytterligare att det är viktigt att utvärdera samhällets medlemmars kunskaper, expertis, erfarenheter och motivation likväl som fysiska egenskaper samt kopplingen mellan dessa attribut. Samhällets historia, interna struktur och sårbarhet var ytterligare faktorer som påverkade resiliens.

Resiliens definieras på fler nivåer och på en individ- eller hushållsnivå definieras begreppet enligt *Torrens Resilience Institute* som en person eller ett hushålls kapacitet att behålla sitt hushåll även under stress; anpassa till förändring i den fysiska, sociala och ekonomiska omgivningen; vara självförsörjande om externa resurser skulle vara begränsade eller saknas helt; lära från erfarenheter och vara bättre förberedd nästa gång (Arbon et al., 2016). Eftersom beredskapsåtgärder tar tid att genomföra och katastrofhändelser sällan kommer med en varning i god tid, är det viktigt att resiliens på gräsrotsnivå byggs varje dag och inkluderas som en naturlig del i samhällets krisövning. Aktiviteter som bygger resurser, förberedelse och nätverk för resiliens kan göra stor skillnad vid en katastrof.

Sårbarhet är, liksom resiliens, ytterligare ett dynamiskt koncept som här definieras som summan av tre faktorer, som bland annat använts inom forskningen om socio-ekologisk klimatforskning 1) *exponering* för störningar som naturkatastrofer eller sociala oroligheter; 2) *känslighet* och systemets sannolikhet att drabbas av dessa störningar och spänningar samt graden av dessa effekter och 3) *anpassningsförmåga* eller systemets förmåga att svara på förändringar och justera funktioner för att reducera känslighet och/eller exponering för spänningar i framtiden (Rance & Fünfgeld 2014). Social sårbarhet å andra sidan, kan förstås som ett dynamiskt förhållande och hur det upplevs av en individ eller grupp, som genom olika interagerande socio-ekonomiska faktorer, är

mottaglig för påtryckningar som kan påverka dem negativt, i jämförelse med någon i samma kontext, men som inte har samma socio-ekonomiska faktorer (ibid).

### **Empowerment – att stärka individens egen förmåga**

Perkins & Zimmerman (1995) förklarar ur ett psykologiskt perspektiv *empowerment* som en konstruktion som kopplar individuella styrkor och kompetenser med naturliga hjälpsystem och proaktivt beteende till sociala policier och social förändring. Teoretisk forskning om empowerment kopplar ihop individuellt välmående med en större, social och politisk miljö. Den kopplar mental hälsa till ömsesidig hjälp och till att skapa ett responsivt samhälle. Forskning om *empowerment* identifierar kapaciteter istället för att katalogisera riskfaktorer och utforskar sociala problem istället för att finna offer att skylla på. Enligt Perkins & Zimmerman (ibid) är interventioner grundade på *empowerment* bra för att tillhandahålla möjligheter för deltagare att utveckla kunskaper och färdigheter samt att engagera professionella som medskapare istället för experter på myndighetsnivå.

*Empowerment* kan jämföras, men inte helt likställas, med de traditionella psykologiska konstruktionerna, *self-esteem*, *self-efficacy*, *competence* och *locus of control*. Definitionen är mer en medveten, pågående process som tar plats i ett lokalsamhälle och som involverar respekt, kritisk reflektion, omvårdnad och gruppdeltagande, genom vilka deltagarna når en större jämlikhet i förhållande till upplevda och faktiska resurser (Perkins & Zimmerman, 1995). En annan definition av *empowerment* är en process där individer når ökad kontroll av en rad aspekter av deras liv och deltar i samhället med värdighet (Lord & Hutchison, 1993).

Begreppet *empowerment* lyfter en nedifrån-och-upp-hierarki där individer och samhällen agerar på eget bevåg (Nilsen, 2008). Samhällen och dess invånare är fronten för alla katastrofer och faror och de är alltså i behov av att kunna agera när så behövs (Rajeev, 2014). *Empowerment* diskuteras ofta i förhållande till folkhälsans ambition att förhindra skador och dödsfall, vilket i sin tur kan kopplas till riskhantering som har huvudsyfte att begränsa skador på människor och samhällen som konsekvenser av en negativ händelse. Ansvaret för såväl hälsa som säkerhet är något som borde finnas på på alla nivåer i en kommun och med *empowerment* kan samhällen jobba med att stärka individens involverande i den lokala riskhanteringen (Nilsen, 2008).

Det finns fyra betydande faktorer för empowerment; 1) det kan appliceras på individ- och samhällsnivå, 2), det adresserar frågan om makt, resursfördelning och riktningen av den enskildes liv, 3) det adresserar frågan om kapacitet och självförtroendehöjande aktiviteter hos individer och samhällen och 4), det ser aktivt medverkande som ett nödvändigt men inte tillräckligt bidrag (Nilsen, 2008).

Wallerstein (1993) diskuterar hur *empowerment* får människor djupare involverade i grundorsakerna till sina egna problem och utvecklar strategier för positiv förändring i deras egna liv och samhällets utveckling. Freire (1970) å andra sidan fokuserade på de underliggande orsakerna till *empowerment* i att människor är sociala varelser och når sin fulla potential genom att få hjälp att tro på sig själva och sin förmåga och först då har kraft att agera mot positiva förändringar.

Samhällelig *empowerment* kan ses som en social process som lyfter och stöttar individers agerande och ökar deras upplevda och faktiska makt i beslut (Wallerstein, 1993). Att

utbilda i *empowerment* för att förbättra säkerhetsarbete i hela samhället ger stärkt kapacitet, influens och makt till individen (Nilsen, 2008). Att involvera människor i detta i ett tidigt skede kan ha fördelar i att det utvecklas en känsla av ägandeskap som skapar delaktighet och styrker individen och får den att lättare fatta beslut och agera.

Nilsen (2008) lyfter fördelarna med nedifrån-och-upp-strategin i att ge människor förtroende att hitta egna lösningar, att lägga ansvaret på s.k. *street-level* för att identifiera och hantera risker istället för att erbjuda färdiga lösningar eller fasta instruktioner skapade av experter. En balans mellan generella riktlinjer för riskhantering och det kontextuella kan göra att det blir lättare att fånga upp nya sårbarheter och risker i samhället som annars kanske skulle missas på grund av den toppstyrda approachen hos en RSA. De som kritiserar teorin om *empowerment* argumenterar att det är en ledstjärna att arbeta efter, men svår att applicera i praktiken (Nielsen, 2008).

## Metod och material

I den här studien har aktörer som arbetar med krishantering i Norge och Sverige studerats. De system som hanteras i uppsatsen är det svenska och norska krishanteringssystemet, i relation till hur allmänheten inkluderas eller inte inkluderas. De regioner som tittats närmare på är Värmland i Sverige och Hedmark i Dalarna och studien har tittat extra nära på just gränsregionen i området. Gränsregionen har varit intressant att studera i för att det kan finnas ett större krav på allmänhetens beredskap i regioner dit räddningstjänst har svårt att komma till på kort tid i händelse av en kris eller katastrof.

En studies syfte är ofta att undersöka möjligheten att med hjälp av empiriska undersökningar närma sig en objektiv sanning (Eliasson et al., 2007). Antingen om verklighetens beskaffenhet (ontologiska frågor), eller om kunskapens natur eller vilken kunskap som är möjlig att finna (epistemologiska frågor). Med olika källor till denna kunskap ämnar forskare generellt finna sanningen om världsliga förhållanden. För att nå denna kunskap behöver forskaren samla in och analysera data om den verklighet som ämnar studeras, på ett sätt som möjliggör närmandet av sanningen på just ett objektivt sätt och med stöd av tidigare gjord forskning i fältet genom att ”ställa sig på tidigare forskares axlar” (Eliasson et al., 2007:18) genom en diskursgenomgång innan datainsamlingen företas. Ambitionen med forskningen är att på ett tillgängligt och transparent sätt bidra till någonting som forskarsamhället inte redan visste, med god empirisk validitet.

En kvalitativ ansats har tagits i den här studien, som i det här fallet gav fördelarna av att inte begränsas av att ha tillgång till omfattande dataserier, få en hög svarsfrekvens på relativt kort tid, hitta många respondentter eller begränsas till att studera historiska data istället för något som kan vara pågående (Yin, 2013). Utmärkande drag som är fördelar för studien är att täcka in sammanhang och omständigheter som informanterna lever i och en strävan efter att använda flera typer av källor istället för en, samt skänka insikter om rådande och framväxande begrepp, som det att studera begreppet *empowerment* i förhållande till riskhantering i glesbygd. En kvalitativ ansats ger också möjlighet att gå på djupet och växla mellan närhet och distans till forskningsobjektet (Lundman & Hällgren, 2012).

## Litteraturoversikt

Litteraturen som använts i översikt och teorikapitel har sökts från databaser tillgängliga för studenter på Karlstads universitet samt på relevanta myndigheters hemsidor och databaser. De databaser som använts genom Karlstads universitets bibliotek har varit, *Academic Search Elite*, *Libris*, *Science Direct*, *Social Abstracts* och *Web of Science*.

Dessutom har sökningar direkt i de vetenskapliga tidskrifterna *Disasters*, *Disaster Prevention and Management* och *Risk Analysis* gjorts. Via artiklars referenslistor och genom tips från informanter om forskning de stött på i ämnet har värdefulla fynd av litteratur gjorts.

## Urval

Att göra ett klokt urval har stor betydelse för studiens validitet. Populationen som ska studeras ska vara ”den grupp av fenomen (personer, händelser, handlingar, institutioner, tankesätt eller vad det nu är frågan om) som undersökningen vill uttala sig om” (Eliasson et al., 2007: 178). Urvalet har här varit avsiktligt med syfte att få kontakt med de individer som kunnat ge bäst data, relevanta för syftet med studien (Yin, 2013). Informanterna var den på sin myndighet eller kommun som mest hade jobbat med krisövning med allmänheten involverad. På varje sida om den norsk-svenska gränsen i Värmland-Hedmark valdes en kommun, en länsstyrelse/Fylkesmann samt Myndigheten för Samhällsskydd och Beredskap (MSB) och norska motsvarigheten Direktoratet for Samfunnsbeskyttelse og Beredskap (DSB).

## Datainsamling

Intervjuer baserade på samtal öppnar för att studera det oväntade (Eliasson et al., 2007). En samtalsintervju ger också möjlighet att komma nära objektet och interagera och samspela på ett annat sätt än vad som är möjligt vid en enkätundersökning t.ex.. Intervjuerna syftar till att svara på ett syfte som inte litteraturgenomgång eller studerande av en process kan.

Den huvudsakliga datainsamlingsmetoden har varit semistrukturerade intervjuer (Granskär & Höglund-Nielsen 2012; Yin 2013; Wibeck 2011). I skapandet av intervjuguiden blev det viktigt att tänka på form och innehåll (Eliasson et al., 2007). Med form menas att som intervjuare kunna skapa ett dynamiskt samtal på en vetenskaplig nivå och med innehåll menas att frågor och svar ska hålla sig till undersökningens problemområde. Frågorna var relativt korta, lätta att förstå samt fria från ironi eller jargong och bjöd in till berättande svar.

Innan första intervjun gjordes en provintervju för att se om målet med intervjuguiden skulle uppfyllas. Varje deltagare fick med inbjudan en kort förklaring till syftet med studien, hur intervjun skulle gå till och hur användas. Intervjuplatsen valdes med tanke på informantens preferens och lämplighet. Tre av intervjuerna ägde rum på informantens kontor, en intervju gjordes via Skype, och två per telefon. Varje intervju spelades in efter godkännande från informanten. Inspelningarna gick därefter igenom och transkriberades i sin helhet. De delar som var prat om något helt annat än vad uppsatsens syfte kunde innefattas i transkriberades inte.

Frågeformuläret började med enkla frågor om personen själv och följdes sedan av tematiska frågor med fokus på det som skulle studeras. Frågorna ställdes öppet där intervjupersonen fick berätta med egna ord om företeelsen. Följdfrågor var att be personen utveckla eller förklara något som kunde vara otydligt. En utmaning jag höll mig till var att hålla mig tyst en längre tid för att få mer uttömmande svar. Direkta frågor följde sedan och här kunde frågor ställas som inte redan kommit upp men som gärna skulle vara med.

### **Analys av data**

Datan analyserades enligt kvalitativ innehållsanalys med en induktiv ansats i fem faser: sammanställning, demontering, remontering (och uppställning), tolkning och slutsatser (Yin, 2013). Det handlade om att ta ut meningsbärande enheter ur transkriberingar och att sedan bedöma och sortera liknande data i koder och kategorier för att slutligen sitta med några få kategorier och underkategorier (se fig. 3). Analysmetoden har syftat till att beskriva variationer genom att finna skillnader och likheter i textinnehållet och ta fram det som är av störst värde för syftet med studiens frågeställningar, genom att med noggrannhet gå igenom den data som insamlats (Granskär & Höglund-Nielsen 2016; Esaiasson et al., 2007). Se bilaga 1 för del av tabell.

### **Etiska överväganden**

Forskningsetik behandlar frågor om hur informanter i en studie ska behandlas (Gustafsson et al., 2011). Moral är en praktik och något som visar sig i en persons beteende mot annat levande och etik är teorin bakom det. Studien har följt Forskningsrådets 8 allmänna regler om etik kring forskning. Det är en samling med normativa antaganden om vad som kan räknas som gott beteende inom forskningen. Dessa är: 1. Du ska tala sanning om din forskning; 2. Du ska medvetet granska och redovisa dina utgångspunkter för dina studier; 3. Du ska öppet redovisa metoder och resultat; 4. Du ska öppet redovisa kommersiella intressen och andra bindningar; 5. Du ska inte stjäla forskningsresultat från andra; 6 Du ska hålla god ordning i din forskning bl.a. genom dokumentation och arkivering; 7. Du ska sträva efter att bedriva din forskning utan att skada människor, djur eller miljö och 8. Du ska vara rättvis i din bedömning av andras forskning (ibid, 2011:12). Författarna lyfter att det är ett minimikrav att känna till gällande lagstiftning kring forskningsetiska kodexar, som är just riktlinjer och regler för forskning (Codex, 2017).

Studien krävde inget tillstånd från etisk forskningsnämnd. Individrelaterad data har hanterats i studien, men datan har avidentifieras utifrån bästa förmåga, utan att göra avkall på resultatets validitet (Gustafsson et al., 2011).

Övriga etiska aspekter som är viktiga att ta hänsyn till är att inte utelämna information som kan verka negativt för studiens resultat eller slutsatser (Yin, 2013). Om data utelämnats i den här studien, har det i så fall varit för att det är irrelevant data för studiens syfte. Att arbeta med dessa frågor handlar om forskarens integritet. En ambition under studiens gång har varit att hela tiden vara öppen för motstridiga synvinklar eller ifrågasättanden och med inställningen att sådana händelser kan föra studien framåt och inte skada den.

## Resultat

De sju kategorier som utkristalliserade sig efter genomgång och analys av materialet var: 1) Allmänheten i krisövning, 2) Samhällets behov och engagemang, 3) Ansvarsfrågan, 4) Allmänhetens egen beredskap, 5) Information och kommunikation, 6) Hinder för krisövning med allmänhet och 7) Möjligheter för krisövning med allmänhet. De presenteras här under varsin rubrik.

### Allmänheten i krisövning

Under kategorin Allmänheten i krisövning döljer sig meningar om krisövning med allmänheten som respondenterna haft erfarenhet av. Det handlar om vem allmänheten är för dem i krisberedskap och krisövning.

Definitionen av vem allmänheten var i förhållande till krisberedskap och –övning nådde inte helt konsensus bland alla respondenter men att den var oerhört central var de överens om. En respondent sammanfattade allmänheten som basen för krisberedskap: som en bidragande och utträttande kraft men också som den som larmar. Allmänheten sågs dessutom som sårbar och med det följde att de behövde ha en viss kunskap om kris men också att många hade just det och att de därmed var en resurs.

Ja [allmänheten] är basen. Absolut. Dels, eh, som bidragande kraft. Att vara den som utträttar saker, men också som larmande kraft, man ser var som händer. Sen också som sårbarhet, att man behöver ha en viss kunskapsnivå. Och sen så sitter man ju, alla sitter ju med kompetenser som i olika typer av kriser kommer att behövas. Så att det är definitivt basen för alltihop (I2).

Respondenten ansåg att allmänhet inte kunde väljas bort i krisövning och menade att det på lång sikt var nödvändigt med en större inkludering. Allmänheten inkluderas i krisövning, även fast det var i undantagsfall. De flesta såg det som möjligt att ha med allmänhet i många typer av övningar. Dels utvärderingsövningar där allmänheten gjort insatser vid en svensk övning och dels i en övning för skolskjutning i Norge.

Ja, så det, så du har med dig när du läser om andra övningar där allmänheten är med om du pratar med [forskare] eller så, då kan man ju ha med allmänhet på olika sätt, men det jag jobbat med är att de stöttar och utvärderar och gör en värdefull insats i det arbetet (I5).

I båda övningarna var allmänheten med, men på olika sätt och med olika syften. I det första fallet skulle allmänheten utvärdera myndigheters kommunikation vid en övning och i det andra fallet var de med som s.k. markörer.

[...] vi hadde en [øvelse] her nå i april i Hamar hvor vi for eksempel hadde en, skytehendelse med knivstikking på en høyskole, eh, hvor [...], elevene på skolen blev rammet av det her. Vi hadde masse markører som ble sminka og sykehuset var med og kommunen var selvfølgelig med fordi måtte da etablere sitt pårørende<sup>2</sup> og evakueringssenter og de som ikke var skadd, de blev evakuert ned dit, ikke sant, også fikk vi liksom hele samhandlingsbiten knytta til dette her (I3).

---

<sup>2</sup> Pårørende = anhörig.

Flera respondenter vittnade om att det fanns fler planer på att inkludera allmänheten, än vad det fanns övningar där de hade varit eller skulle vara med, men att de flesta ansåg att allmänheten hade en självklar plats i krisövning, på något sätt. Dock med hänsyn till övningens syfte och vem som skulle övas.”[...] i de øvelsene som vi kjører mot kommunen så er det bare kommunens kriseledelse og doms planverk som vi forsovet øver da og bygger opp imot ett scenario da som er relevant” (I3). Andra röster var att i alla de fall där en fiktiv allmänhet fanns med i övningen, kunde riktig allmänhet vara inkluderad. ”Men i alla de stycken där vi har en spelad allmänhet eller har dem med i motspel, så skulle man ju faktisk kunna använda dem. Det finns ju riktig allmänhet därute” (I2).

Att allmänheten hade en funktion under en händelse framgick också bland flera just för att allmänheten är först på plats vid de flesta kriser och att det är klokt att ha en etablerad kontakt med dem. ”Og det er jo ett faktum att mange, ofte så er det slik at publikum ofte vet mer om hva som er skjedd enn det krisestaben vet” (I4).

### Samhällets behov och engagemang

Under Samhällets behov beskrivs respondenternas meningar om var riskerna fanns samlade, men också vilka behov samhället kunde ha av krisövning och krisberedskap beroende på hur samhällena såg ut samt vilket engagemang olika grupper i samhället kunde tänkas ha.

En respondent menade att de aldrig blev riktigt färdiga med att utbilda samhället i krisberedskap och att det fanns behov att bygga underifrån: ”[...] alltså vi måste ju bygga underifrån också, [...] man blir aldrig klar, vi behöver jobba mer med utbildning och övning och vi behöver göra det” (I1). Här kom också röster fram om skillnad mellan behoven på landsbygden och i stan, i förhållande till behov av att förbereda för kris. I stan finns allt tillgänglig på ett annat vis än på landet. Frukosten kan köpas på väg till jobbet i stan medan på landet finns det mer möjligheter och utrymmen att tänka på kris. Extra värmekällor och mer plats än i en etta på 30 kvadrat i en storstad.

Och sen så vet jag ju inte men jag tänker att det kan vara skillnad på våra kommuner över huvud taget om man jämför med en storstad. Där liksom allt är öppet jämt och man köper frukost på väg till jobbet och lunch ute och middag ute, alltså sådär. Så det är skillnader och bara det där med extra värmekälla och på landet kanske man har vedspis och ja men och helt andra utrymmen faktiskt, för att förvara grejer också. Jag menar bor du på en etta på trettio kvadrat i Stockholm så kanske du inte vill lägga förrådet på att ha det som krisbunker men har du tre lador så har du lite andra möjligheter också (I1).

De flesta respondenter nämnde en liknande hållning men poängterade att skyddet som gavs skulle vara likvärdigt ”Nei jeg vet ikke om det er noe spesielt [med glesbygd] fordi att vi må egentlig på en måte tenke på hele kommunen” (I4). En tanke gavs också att behovet av krisövning inte nödvändigtvis var stort i alla avseenden och ifrågasatte om information kanske var det viktigaste. Information om att myndigheten kunde klara av en kris.

Og så er det jo, ikke sant, spørsmålet er jo behovet her og. Fordi att, hvis folk får informasjon i forkant om att kommunen har ett planverk vi sitter på en organisasjon som er i stand å håndtere en krise, planverket ser sånn og sånn ut, altså, rammen av



planverket, så tror jeg på en måte at det på en måte i mange tilfeller vil være tilstrekkelig (I3).

Det var däremot tydelig at behovet av krishantering var for samhällets invånares skull. All krisberedskap är till för kommunens befolkning och det jobb de gör är för att rädda människoliv.

[...] alt vi gjør det gjør vi det beste for innbyggerne i [kommunen]. Så det er klart at de må komme veldig høyt opp. Fordi at, vi sitter jo ikke med en krisstab for egen del. Det er jo for å redde menneskeliv, kommer jo først (I4).

Det fanns dock en rädsla för att för mycket information om risk och kris kunde skapa rädsla hos speciellt den äldre generationen och att det måste tas hänsyn till den aspekten i alla avseenden när allmänheten inkluderades. Under samhällets behov togs också frågan om nyanlända upp av en respondent. För någon som kommer från krig kan en utmaning bli att det går att lita på människor i uniform, till skillnad från hur det såg ut i landet de flydde ifrån, där en person i uniform kan vara livsfarlig.

Eller säg att det är någon som kommer från kriget Syrien att här i Sverige, sörru, kan man lita på folk i uniform. Det är inte liksom, man kommer från en kultur där, de är ju livsfarliga alla som kommer i uniform. De kan ju skjuta ihjäl en vilken dag som helst. Så att, ja, det är en stor massa men ett angeläget ämne (I2).

Olika grupper i samhället kunde också tros ha olika typer av engagemang för de här frågorna, vilket diskuterades av ett par respondenter. ”De vi når, blir det väldigt fin respons på. Problemet är ju liksom hur man når ut” (I1)? Riskmedvetenhet i olika livsstadier nämndes som ett sätt att utnyttja s.k. öppna fönster för att skapa engagemang, som hos nyblivna föräldrar eller de som närmar sig pensionsåldern och uppåt och då framförallt kvinnor. ”De har en betydligt bättre riskbild” (I2). En anledning till att inte människor tycktes vara så riskmedvetna förklarades med att vi inte har så mycket olyckor, jämfört med länder som måste hantera vulkanutbrott, jordbävningar, årliga översvämningar, svår torka etc. Att engagera den trygga befolkningen kunde, med glimten i ögat, kräva mer kontroversiella metoder, där de utsattes för faror som var fiktiva.

[...] ett sätt skulle kunna vara förstås att vi råkar ut för översvämningar oftare. Nu har det ju gått andra riktningen. Vi har inte haft normal vårflood i älven på jättelänge. Snarare har vi låga nivåer. En annan skulle ju kunna stänga av strömmen för folk lite stokastiskt sådär så att de får öva sig. Men det tror jag inte blir så uppskattat (I2).

Krishantering som ämne nämndes, skämt åsido, ha ökat i betydelse i takt med riskbilden i resten av världen, och att kriser hamnat mer på den generelle invånarens agenda. Folk bedömdes vara mer intresserade av krishantering för att det syns mer i media, i debatter och liknande.

Absolut (är folk mer intresserade av krishantering). Och det hänger ihop med hela spektrat det är ju inte bara krisen utan det är också säkerhetspolitiken osv. Det efterfrågas mycket mer och det debatteras mycket mer idag. Så att det finns ett nyvaket intresse för hela spannet (I2).

Samhällets behov av krisberedskap handlade också mycket om behovet av att alla känner till sina resurser och möjligheter. Liksom den här respondenten menade att folk behöver ha koll själva med resurser så att de inte svälter inom ett dygn, vilken radiokanal krisinformation sänds på eller att inte ha en telefon utan batteri.

Ja men jag tänker att man behöver ju veta ... alltså man behöver ha lite koll själv, dels behöver man ha lite resurser själv så att man inte börjar svälta inom ett dygn. Eh, men också lite såhär, men vad kan man göra [...] man behöver veta att det är radio P4 som gäller kanske, och man behöver på nåt vis kunna ta emot den informationen som man får där. Inte bara ha en telefon utan batteri, så [...] (I1).

Det här citatet för resultatet in på en närliggande kategori som är Ansvarsfrågan - vems är ansvaret för att samhällets behov av krishantering och krisövning blir uppfyllt?

### Ansvarsfrågan

En del respondenter var tydliga med uppdelningen av vem som har ansvar för just allmänheten och menade "[...] överfor publikum så har ikke vi noe ansvar, det er kommunen som har ansvar for sine innbyggere, for enhver tid de befinner seg i kommunen for å si det sånn da (I3)". Medan andra läste in mer i ansvarsfrågan och menade att ansvarsfrågan var flerfördelad "[...] landet är byggt på att myndigheter ska ha den här rollen. Samtidigt kommer vi inte klara vad som helst (I1)". Och ytterligare aspekter lyftes in på att ansvar fanns på fler nivåer. Dels att myndigheten har ett stort ansvar och dels att individen och de frivilliga organisationerna behöver ta sitt ansvar gällande utbildning men även i kontakten med allmänheten. Det lyftes att frivilligorganisationer är bra just för att människor anmäler sitt intresse i frågorna just av eget intresse och då har de också ett visst ansvar.

Sen genom att vi har de här frivilligrörelserna så har de också ett stort ansvar, eller tar ett stort ansvar, både när det gäller utbildning, det har ju självhjälpskurser och HLR och det. Och har också en god kontakt, det är ju allmänheten som är deras medlemmar. Så det är också ett sätt och då är det inte myndigheten utan då är det på ett högre plan, då är det faktiskt av fri vilja. Man både utbildar och utbildar sig, så det ska vi inte heller glömma bort, att bara för att inte [myndigheter] är ute i Ambjörby och utbildar så innebär inte det att det är utbildningstomt eller övningstomt (I2).

Att mycket ansvar ligger hos den enskilde togs på med allvar och rollen att förmedla det ansvaret kunde ligga hos myndigheter. Respondent förklarade att basen i krishanteringen ligger hos medborgarna men att gällande ansvaret har myndigheten varit otydlig med vem som ska ha och ta det. Kanske på grund av att det är sällan det sker allvarliga händelser.

Men jag tror att det här grundsynen att basen i vår olycks- och krishanterande arbete, både förebyggande, hanterande och lärande, det ligger förstås hos våra medborgare. Det kan inte ligga någon annanstans. Men vi har, just när det gäller ansvaret så har vi varit super tydliga med, och det beror på att det går så bra. När hände det något allvarligt i Sverige senast, jag vet inte (I2).

Ytterligare röster som talade för att allmänheten inte riktigt känner till det egna ansvaret kom fram i en annan respondents kommentar att: "De aller fleste tenker at det her er ikke mitt, jeg forventer at dette her er i orden, når krisen er ett faktum (I3)". Ingen av

respondenterna svarade helt lika när ämnet kom på tal men tydligt var att ansvar finns i någon mån på alla nivåer i samhället.

### Allmänhetens egen beredskap

Under kategorin finns röster om hur allmänhetens egen beredskap bör se ut för att vara bäst. De flesta menade att det var en mycket viktig del av krisberedskapsarbetet. Flera respondenter kopplade allmänhetens egen beredskap även till nästa kategori – information och kommunikation men här ligger kärnan på vikten av den egna beredskapen.

Respondenterna var alla överens om vikten av allmänhetens egen beredskap och sa bland annat att allmänhetens samlade vilja var ovärderlig som resurs i en händelse. Folk ställer då upp, släpper vad de har i händerna och gör allt för att bidra till att samhället kommer på benen igen vid en kris och hjälper till att bygga upp efter.

Altså innbyggerne, de er jo utrolig viktig, så det er klart at innbyggerne har, er jo en resurs og vi ser jo det at dugnadsånden den er veldig stor ved hendelser i en kommune. Da stiller folk opp, da slipper de det de har i hendene og hiver seg rundt for å bidra til at samfunnet kommer på beina igjen. Først for å forsøke da begrense hendelsen kommunen måtte stå oppi, men også får å prøve å gjenoppbygge i etterkant (I3).

Alla höll med om att allmänheten ses som viktig i krishantering. Respondenterna tog upp vikten av allmänheten även i förhållande övning. En respondent sa att "[...] jag tror ju på såna lösningar och jag tror att det handlar om, alltså den typen av övningar behöver handla om hur man klarar sig själv, hur man stärker upp sitt eget hem, och sitt eget ..." (I1). Vikten av att allmänheten hjälper varandra nämndes också som kanske något viktigare än att hjälpa räddningstjänsten vid insatser. Att det viktigaste är att de flesta klarar sig själva, så att myndigheter som jobbar med krishantering kan sköta samhällsviktiga funktioner.

[...] men och det är ju också möjligt at [reddningstjensten] kommer behöva liksom hjelp av allmänheten på olika sätt, men jag tror at det är viktigare at stärka dem själva först så at de klarar sig själva.[...] Så at jag tror det viktigaste är at stärka dem själva och at man kan ta hand om varandra, [...] så kanske myndigheter och sådär kan komma lite i fas med sitt (I1).

Ett ömsesidigt beroende mellan myndigheter och allmänhet kunde tolkas från fler respondenter med vikt på att myndigheterna bör kommunicera vad som händer i en kris och hur invånarna kan hantera händelsen själva på ett bra sätt. En respondent förklarade det med att "[...] det vi ønsker at de (myndigheterna) skal kommunisere er jo hva som skjer og hvordan befolkningen kan håndtere hendelsen selv" (I6).

Andra tankar om allmänhetens egen beredskap var att den visade på brister och att förmågan att klara sig själv hade minskat och att skulden inte bara kunde läggas på den enskilde. Kopplat till en ökad sårbarhet för kriser lade respondenten fram att de inte nog involverat den enskilde och att tiden också hade förändrats. Den enskildes förmåga att klara sig själv var lägre och sårbarheten för avbrott i viktiga samhällsfunktioner mycket högre.

Så att, här, det kan ju också vara så att, inte nog med att vi inte tidigt nog har involverat den enskilde, det kan också vara så att tiden har förändrats. Den enskildes förmåga att klara sig själv är lägre och sårbarheten för ett avbrott i viktiga funktioner har blivit så mycket högre (I2).

Det sågs däremot en skillnad här mellan folk på landet och i stan, där de på landet sågs ha en bättre förmåga att klara sig själva och även samordna viktiga resurser vid en kris, med exempel från flyktingsituationen 2015.

Vi såg ju sådana tendenser när det gällde, eh, 2015 då när vi hade den stora migrantströmmen just hur bygdeföreningar och sådär tog stort ansvar så det finns ju en potential, det finns kontaktytor. Man behöver inte gå in och knacka på varenda hus utan det finns en etablerad struktur för att få kontakt med engagerade människor (I2).

Dialogen med allmänheten sågs som för dålig, men under en kris var den ovärderlig och allmänhetens förmåga att samla sig och ta hand om varandra och sig själva verkade vara god, men behövde mer stöttning för att visa var allmänheten kunde finna information om hur de bäst kunde ta vara på sig själva vid en kris.

I både Hedmark i Norge och Värmland i Sverige finns det en hel del glesbygd längs gränsen vilket också togs upp i intervjuerna. I områden präglade av glesbygd nämnde flera respondenter att det fanns en särskild beredskap. Dels hos de enskilda, men också hos de som arbetade i räddningstjänsten som deltidsanställda eller i värn, som kände ett extra ansvar för sin bygd. De nämndes som bygdens försvarare istället för vanliga anställda som var nära invånarna och kunde på ett vänskapligt men professionellt sätt berätta om invånarnas krisberedskap.

Så att, några som har varit väldigt duktiga med det här har varit räddningstjänsten på glesbygd. Dels har de sina arbetstagare spridda och dels har, många av dem har dessutom ett väldigt starkt intresse för sin bygd. De är bygdens försvarare snarare än anställda (I2).

Krishanteringen såg däremot inte annorlunda ut på landet eller nära gränsen, ur krishanterares perspektiv, utan skyddet skulle vara jämnt över hela det geografiska ansvarsområdet. Skydds nätet sågs som bra även i glesbygd, men att det ändå inte uppfyllde folks förväntningar. Räddningstjänst når långt ut på landet men en viss skepsis lyftes kring om det skulle få fortsätta vara så framöver.

Ja man ska ju inte dramatisera det heller. Det är liksom inte ett dåligt skydds nät vi har i Sverige men det uppfyller nog inte folks förväntning. Men vi har än så länge, men det är verkligen hotat, på riktigt hotat, så har vi ju en räddningstjänst som tränger ut jädrigt långt ut i ... på landet. Men om vi kommer kunna fortsätta ha det det är mer diskutabelt (I2).

En respondent talade om fördelarna med en liten kommun i den stora översikt som då kunde nås. Också var myndigheter och invånare närmare varandra och myndigheten kunde ha större kännedom om resurserna som fanns i periferin.

[...] det som er det positive med de små kommunene er jo att de har jo en enorm oversikt over hva som finns innen kommunen, ikke sant, altså de kjenner

innbyggerne gott, de vet hva bøndene i område kan bidra med, de vet hva slags utstyr de sitter på, sånn att de har en veldig god resursoversikt da, og det er jo fordelene med å være liten, det att de på en måte har gode oversikter (I4).

Alla respondenter var överens om att det var viktigt att allmänheten hade en egen beredskap, med tyngdpunkt på de mest sårbara. De som bor där inte räddningstjänsten når snabbt eller i områden som är extra drabbade av t.ex. översvämningar. De var också överens om att myndigheterna kunde bli tydligare med att nå ut med informationen. Den fanns att nå, men bara för den som själv klickade sig in på rätt sida hos rätt myndighet.

### Information och kommunikation

Föregående kategori är starkt kopplad till just information och kommunikation som ett verktyg att stärka beredskapen före, under och efter en händelse. Här handlade det om vad myndigheterna kunde göra för att stärka just allmänhetens egen beredskap, men också informera för att skapa tillit samt visa hur långt myndighetens ansvar sträckte sig och var den enskildes tog vid. En respondent menade att invånarna nog kände sig trygga för att de gjorde det tydligt med kommunikationen till befolkningen att de var kapabla att hantera en kris när den kommer.

Ja, jeg håper jo att kommunene eller innbyggerne i [området] føler seg trygge, eh. Fordi att, og det går jo på dette her, ikke sant, vi bevisstgjøre jo dette gjennom øvelser og de aktivitetene vi har inn mot kommunene nettopp for å så sørge for att de sitter på riktig kompetanse sånn att de også er i stand til å formidle dette her ut til sine innbyggere. Så jeg håper og trur att det skal føles trygt og gott med det å bo [her] (I3).

Vikten av att öva kriskommunikation togs också upp som en stor del i beredskapsarbetet. Myndigheter behöver öva på kriskommunikation för att det är en självklar och viktig del av hanteringen av en händelse. Befolkningen måste få den information de behöver för att ta kloka val i den situationen de befinner sig i.

Nei, altså, departementet har jo også heldigvis i sine stortingsmeldinger sagt att myndigheter må øve på krisekommunikasjon fordi att det er viktig, en viktig del av håndtering av en hendelse. [...] det er en selvfølgeligighet at dersom befolkningen får den informasjonen de trenger for å ta de valgene som er hensiktsmessige i situasjonen så er informasjon viktig (I6).

Information till allmänheten ses här som en viktig del för att de kan få hjälp med vilka val som är kloka att ta i en händelse. Också sättet informationen skulle förmedlas på diskuterades. Sociala medier kom upp hos flera respondenter som en god informationskanal men problem med de som då inte nåddes togs upp. Ett annat problem var att nå de som inte direkt ville nås av krisinformation.

[...] det som er viktig, det tenker jeg er, for det første å gjøre ting enkelt. Eh, og att det handler om bevisstgjøring, eh, sånn att innbyggerne med enkle grep og enkle klikk kan forstå og lese seg oppå og tenke, men vi vet jo att det her vil jo være for de som er interessert og opptatt av det (I3).

Att förmedla med intresse och försöka nå en bredare publik var utmaningar som respondenterna var överens om fanns. Alla invånare har inte internet och inte alla är intresserade av krisberedskap. En respondent nämnde goda exempel från tillfällena där nya

grepp tagits om hur krisberedskap kunde förmedlas och berättade om att i ”Västmanland eller Dalarna, Dalarna var det, de lät en praktikant leva utan el en vecka. Så [hen] fick berätta, ja det var ett bra sätt att nyttja en praktikant, [hen] fick berätta eller skriva dagbok och berätta på Facebook hur det gick” (I2). Sättet nämndes som lite kontroversiellt men det kanske krävdes om informationen ska uppfattas som intressant hos flertalet.

Ytterligare aspekter av att ge information om risker och kriser var säkerhetsaspekten. Att inte blottlägga information som kunde vara känslig, men att ändå förse allmänheten med information om riskerna i kommunen. Oro för säkerhetsläget internationellt och nationellt liksom lokalt nämndes som en grund till att inte avslöja för mycket av risk- och sårbarhetsanalyser t.ex..

Ja altså, det er jo klart, sånn som verdenssituasjonen eller sikkerhetssituasjonen da, skal ikke kalle det verdenssituasjon for det kan vi jo få både lokalt og nasjonalt, så er det, det er klart att, vi skal ikke blottlegge for mye av hvilken tanker vi har gjort oss. Og hvordan planverket vårt er (I4).

Det var dock viktigt för respondenterna att vara ärlig och informera sanningsenligt, i rätt tid och via rätt kanaler, för att mottagandet skulle bli så bra och ändamålsenligt som det kunde bli och inte undanhålla viktig information till befolkningen.

En annan poäng var att det är svårt att få till övningar just i kriskommunikation för att det är svårt att utvärdera och mäta hur lyckad en sådan är. Den delen av övning kunde ofta bli nedprioriterad och det krävdes stort engagemang hos personen som jobbade med just de frågorna, för att prioriteringen skulle höjas. Detta var utmaningar som myndigheter kunde stå inför.

Eh, men før så har det jo vært veldig sånn *saying* i å øve krisekommunikasjon, det er viktig, og fortsatt så er det det, det er fortsatt sånn att den er vanskelig, i de store øvelsene er det veldig mye annet som tar oppmerksomhet, selvfølgelig. Eh, så er det vi som jobber med kommunikasjon som må stå på for å få oppmerksomhet på å, att det også er viktig, att det er viktig å planlegge gott sånn att det blir bra. Gode utfordringer for myndighetene (I6).

Det att utvärdera myndigheters kommunikation i en övning sågs dock som en god möjlighet för allmänheten att bli inkluderad. I både Sverige och Norge fanns intresse för att utveckla en befintlig metod för att inkludera allmänhet mer i just det och allmänheten hade inkluderats i några övningar för just det syftet. Allmänhet kunde inkluderas på många sätt, men just en respondent lyfte allmänheten i utvärderingsövningar och att de där kunde göra en värdefull insats. Här handlade det om att utvärdera myndighetens kommunikation till allmänheten i en övning.

Ja, så det, så du har med dig när du läser om andra övningar där allmänheten är med om du pratar med [forskare] eller så, då kan man ju ha med allmänhet på olika sätt, men det jag jobbat med är att de stöttar och utvärderar och gör en värdefull insats i det arbetet (I5).

Utmaningar med den typen av övning nämndes vara att deltagarna i övningen inte får känna på en riktig kris och att det kan vara svårt för dem att sätta sig in i om myndigheternas kommunikation skulle innebära att de kände sig trygga eller inte. Det var

viktig att i alla hänseenden utforma övningen på ett så realistiskt sätt som möjligt också för att inte syftet med allmänhetens deltagande skulle missförstås.

Men det blev ikke helt vellykket, så jeg tokk vel med en liten del av det, men de hadde misforstått litt, de så på, de gikk etter journalistene og nyhetssendingene, og det skulle de jo ikke. Også sitter jo de også da i ett vakuum, ikke sant? Hendelsen skjer jo ikke. Det her var jo fullskalaøvelse, og det var i Oslo den øvelsen. Så hvis man var på Sjusjøen der hvor øvelsen var, på en sånn industriområde med brann og eksplosjoner, så kanskje de kunne følt litt på, oi det smeller og det brenner, men de satt jo da i en klasserom og følget med på en mediespill så det blir vanskelig for dem også å vurdere om de faktisk var litt redde men blev betrygget av myndighetene (16).

Med det sagt så fanns det stor vilja att utveckla och ytterligare ta in allmänheten i den typen av övningar för att information och kommunikation från myndigheter till allmänhet och vice versa har stor betydelse för hur en händelse hanteras av alla parter. Allmänhetens kommunikation till myndigheter var också en stor hjälp vid en händelse för att allmänheten är på plats och ofta vet mer än krisstaben när det inträffar en händelse.

### **Hinder för krisövning med allmänhet**

De flesta respondenter uttryckte sig positivt kring allmänhetens medverkan i krisberedskap och krisövning, men ofta i samma andemening tillhörande problem i metod, resurser, syfte och andra orosmoment som kunde utgöra hinder för att få till det praktiska momentet. ”Og det er jo på en måte, ja, du kan jo gott si at vi har vel sånn sett ikke vært flinke nokk til å dra in den generelle innbygger, men vi er litt usikker på hvordan vi skal gjøre det altså” (14).

Det var flera som uttryckte att det skulle vara positivt, men krävas resurser som inte fanns i dagsläget, att organisera och finna scenarier som passade. En respondent sa ”[...]det är inte så problematiskt att hitta på metoder. Men däremot att ha tillräckliga resurser för att göra det” (12). En annan nämnde sin i grunden positiva inställning till allmänhetens inkluderande men att det skulle krävas en extrem organisering för att få till ett markörspel, som informanten tog som exempel.

Nei altså, i utgangspunktet tenker jeg att det kunde vært positivt, men det er klart, skal vi få til det så krever det en ekstremt stor organisering, ikke sant, for å så får dette her til å rulle å gå og det er det som er litt utfordringen fordi att du vill jo da att du bruker som markører, i en situasjon og det er klart att det krever ett markørspill og det krever att noen organiserer dette her og finner scenarier (13).

Resursfrågan togs upp av samtliga respondenter som ett hinder för att öva med allmänheten. Fantasin satte gränser för typ av övning som vore möjlig, men tid, pengar, personal och prioriteringar satte andra gränser.

Utöver problem med att finna resurser fanns det en oro för vad allmänheten skulle få se i form av blottade brister som myndigheten kunde uppvisa i övningen. Oron var att tilliten kunde sjunka och allmänhet och myndighet fick sämre tilltro till varandra efter övningen, om fel information kom allmänheten tillgodo. När allmänheten inte är med i övningen, blir bristerna en lärdom för de som övas, men när allmänheten såg dessa brister så fanns en liten oro för att det kunde göra mer skada.

Vi øver på det, man må tørre å kanskje, det er ikke så farlig å gjøre feil i en øvelse som i en riktig hendelse, og hvis det, hvis befolkningen skal være med så veit jeg ikke om myndighetene ville, jeg vet ikke, om det ville påvirket øvelsen negativt hvis, ja. Att man øver egentlig, vi er veldig mange, kanskje 400 stykker som øver, men vi er alle sammen om å øve og så er det andre som er utenifra som kanskje ikke skjønner alt som, som. De vill jo sikkert bare si att det er greit, men jeg syns det er noe å være oppmerksom på da (I6).

Under en av øvningarna där allmänheten hade varit med hade tilliten mätts och det kunde istället anas en ökning av tilliten hos deltagarna. Just den gruppen som den gången var med i øvningen misstänktes dock ha haft ett gott øga till den øvande myndigheten redan på förhand. Oron fanns ändå där hos de flesta respondenter, att tilliten kunde ta skada, liksom oron för sabotage. Det var något som myndigheter fick tänka till på mer idag än för bara några år sedan.

Så det är något man får göra en bedömning av, och särskilt i de tider vi har nu, så får man nog göra en sån bedömning oavsett vad man ska øva tror jag. Bara ha med och ha gjort en analys, att tänka igenom finns det några risker med att vi tar in allmänheten och då är det inte allmänheten i stort som är risken, det är väl om någon, någon som inte är allmänhet tar sig in i det här systemet och kanske, eh, påverkar på något sätt eller, så det behöver man nog tänka på mer nu idag än vad man gjorde bara för tre år sedan (I5).

Andra hinder för att ha med allmänheten i øvning var allmänhetens resurser i form av tid. Øvningsinbjudningar som riktats till allmänhet fick positiv respons och allmänheten tyckte att det var roligt och spennande att bjudas in och såg chansen till ømsesidigt lærande och att få se hur myndigheten jobbade, men i øvningar som krävde att de skulle avsätta en del arbetstid tvingades många tacka nej, eller vid de tilfållen teknikken sagnades.

Men, och så var det då lite olika anledningar då till att man inte kunde vara med, oftast då. Det krockade, det va på arbetstid och man hade inte teknikken för det eller man tyckte inte att man hadde tid, man var bortrest (I5).

De inbjudna tackade dock nej med ibland långa förklaringar, vilket kunde tolkas som att de var positiva till att bli inkluderade.

Flera av informanterna nämnde att det kråvs nya sätt att tänka på om allmänheten ska bli inkluderad. Respondenterna förklarade att "[d]et är nog mer att man är lite mer såhår, lite för mycket i sitt eget spår liksom. Tror jag [...] Sen så vet jag inte det kanske är lättare att øva allmänhet, jag vet inte. Men jag, dels är det ju en resursfråga och vi måste börja tänka på ett annat sätt" (I1), och "Det sitter nog i skallen det mesta tror jag" (I2).

Ett sista citat fångar andemeningen i de flesta respondenters attityder kring hinder för krisøvning med allmänhet. Det kostar lite av resurser, arbete och lite pengar eller mat, men är väldigt roligt og uppskattat av de som får vara med.

Det kostar ju arbete. Det är jobbigt. Det kan sikkert kosta pengar också. Fast det är antagligen väldigt lite. Det kan sluta med att man får bjussa på en tallrik soppa og en bussfård någonstans men ... når vi använder figuranter så är det väldigt uppskattat. De tycker det er skitroligt (I2).



## Möjligheter för krisövning med allmänhet

Under kategorin möjligheter för krisövning med allmänhet hamnar respondenternas positiva uppfattningar de gjort sig om ämnet. En respondent lyfte både myndigheters och allmänhetens vinster de kunde dra av att öva tillsammans. För myndigheten nämndes att det finns fler fördelar med riktig allmänhet jämfört med spelad just för att den är riktig. En spelad allmänhet blir aldrig riktig och heller inte riktigt så bra som en riktig. Ömsesidigt lärande nämndes också som en vinst som inte blir till vid spelad allmänhet.

Dels är det ju otroligt lärande för, ömsesidigt lärande ska jag säga. Det finns en jättevinst om man börjar med myndigheterna då, att de får öva med allmänhet. Med riktiga motgrupper, riktiga människor, som skulle varit involverade om det hade varit på riktigt. Där är ju en jättefördel [...] (15).

Och vidare om allmänhetens vinster som handlade mer om att skapa kontaktyta och minska avståndet mellan allmänhet och myndighet. Att inte bli bortspelad utan inkluderad och sedd på som en resurs som har något att bidra med och få vara med i sammanhang de annars inte är med i. Åter nämns lärande som en viktig aspekt liksom ansvar och en naturlig roll.

Och sen en vinst också för allmänheten att skapar ju den här kontaktytan mellan myndigheter och allmänhet som har med förtroende att göra, även lärande för allmänheten, att veta hur det går till, vilka myndigheter som gör vad och de får ju plocka sin del, vad de får ut av det. Men som flera också tyckte att en möjlighet att påverka, vara med i de här sammanhangen, att man inte blir bortspelad som allmänhet eller medborgare i krisplanering eller så utan man har ju en jätteviktig roll i det och ansvar till och med som medborgare och skyldigheter. Så kan man vara med i övningar så lär man sig mycket (15).

Det höjdes också att det vore dumt att inte ta med allmänheten i utvärderingsövningar, eftersom en riktig allmänhet kommer närmast hur det skulle se ut i en kris. ” [...] jeg syns det er veldig dumt, eller utfordrende å ikke ha de med til evaluering. Altså som en kilde til informasjon som kan gi, ja, merverdi til evaluering” (16).

En annan möjlighet med att försöka nå ut till allmänheten är att det är troligt att de som nås och vill vara med är samma personer som skulle nås av annan typ av krisinformation, vilket kan vara en viktig lärdom när myndigheterna utformar informationsmaterial. En respondent sa att de hade fått proffsiga människor som tackat ja till att vara med i en viss övning och tack vare det hade myndigheten fått ut väldigt mycket av övningen. Det var viktigt att tänka på vilka som var med av allmänheten och hur det kunde påverka resultatet, och vilka som inte var med, vilka som inte nåddes.

[v]i kunde ju använda väldigt mycket fast att det var så många så var det proffsiga människor det märktes liksom. Så hittar man rätt gäng så kan man få ut jättemycket av det och då är inte representativiteten så viktig kanske men samtidigt måste man tänka – vilka tappar man då. Jo då tappar vi ungdomarna och vi tappar de äldre, så det måste ju myndigheterna tänka på ändå, hur skulle man ha nått de här människorna som inte har internet till exempel (15).

Som exempel nämndes att unga som får ett papper ifrån en myndighet i brevinkastet kanske i högre grad slänger det än äldre, men att äldre kanske inte har tillgång till tekniken

som mycket information kommer via och är svåra att nå på ett annat vis. De kanske saknar smartphone eller dator och förlitar sig på radio, tidning och tv.

Spridningseffekten och att lyfta frågorna kom upp under intervjuerna. En respondent menade att det var effektivt att ha övningar för allmänheten för att kunskap om de här frågorna spreds även till de som inte var med på själv övningen och att det kunde stärka samhällets förmåga.

Ja men jag tänker, säg att inte alla invånare eller medborgare är med men kanske tusen och så pratar dom med sina familjer och sina kompisar och så får man den här liksom spridningen. Det tror jag är bra (I1).

Också nämndes att det var viktigt att fokusera på att ge människor möjligheter att kunna hjälpa sig själv och andra vid en kris, genom att t.ex. köpa en solladdare till mobilen. Att skrämmas var flera respondenter som höll med om skulle skapa onödigt oro och kunna riskera en sänkt tillit till myndigheter som jobbar med krishantering.

Alltså jag tror det är bra om man bara kan lyfta frågorna litegrand och liksom inte för att skrämmas utan mer för att visa på liksom vilka möjligheter de har. [...]. Inte såhär – allt kommer bara gå under, så, utan snarare såhär, du vet att du kan göra såhär om strömmen går, eller du kan köpa den här solladdaren till telefonen och, ja, om man kan få det på det sättet (I1).

Urvalet kom upp vid fler intervjuer och för krisövning med allmänhet rådde konsensus i att övningens syfte fick avgöra i varje enskild övning, hur urvalet skulle bli. Om möjlighet finns till att ha allmänhet inkluderad så kan den med fördel övervägas att tas med och olika typer av övningar kräver olika typer av representativt urval. Kanske människor boende nära en viss risk är bra vid vissa övningar och vid andra är en jämnare representation viktigare.

Flera av respondenterna hade lätt att se möjligheterna med allmänhetens inkluderande i krisövning om resurserna fanns där och de som övat ville trycka på att våga prova att inkludera allmänheten mer. Goda råd var att göra det enkelt och litet med etablerade kontakter och i liten skala, för att fler skulle våga prova och inse att det går. Informanten lyfte lärande igen och spridningseffekter som en stark orsak och tipsade om att använda redan befintliga nätverk eller forum för att inte behöva skapa nya. Om riktig allmänhet tog plats i stället för att tio spelade studenter utgjorde allmänhet så var bara det en vinst.

Så tänk först, de myndigheterna eller vem som nu ska göra den här övningen att, har ni redan idag uppbyggda forum dit allmänheten kommer eller där ni träffar allmänheten så gör nån grej där och kan några tänka sig att vara med, om man så bara har tio stycken så hade det varit bättre än de 10 studenterna som spelar. Som ringer upp och spelar olika roller eller de pensionärerna. Ja, jag skulle tro det i alla fall. Och att man får det här lärandet och sen sprider de och berättar hemma vad de har varit med och om så. Att man kan börja så enkelt som möjligt och nå de här människorna, hur man nu gör det då (I5).

All allmänhet som deltar är bättre än ingen. Fördelarna var många och flera respondenter hade svårt att, förutom resursfrågan, se annat än möjligheter.

## Diskussion

Syftet med den här uppsatsen var att undersöka vilka möjligheter nyckelpersoner i det svenska och norska krishanteringssystemet såg sig ha att inkludera lokalbefolkningen i krisövning, som ett led i att minska samhällets sårbarhet och öka dess resiliens och kapacitet i förhållande till katastrofer. Frågeställningarna handlade om att dels 1) undersöka krishanteraes attityder kring en ökad inblandning av allmänheten i krisövning och dels 2) hur krishanterarna ansåg att allmänheten praktiskt kunde ingå i krisberedskapsarbete. Först diskuteras resultat och sedan metod.

## Resultatdiskussion

Här diskuteras resultatet i förhållande till syfte, frågeställningar och teori.

### Krishanteraes attityder kring en ökad inblandning av allmänheten i krisövning

Krishanterare behöver lyssna på och lära från gräsrotsnivå och upp för att katastrofriskhantering ska kunna utgå från de erfarenheter och kunskaper som finns på lokal nivå (UNDP 2007). Här finns tydliga utmaningar att överbrygga innan det målet är nått. Att allmänheten var en viktig del av krisberedskap var alla respondenter överens om, men inte alla var säkra på att allmänheten skulle inkluderas eller hur de i så fall skulle inkluderas. Ofta är allmänheten spelad i de övningar som görs och den spelade allmänheten följer då ett på förhand utformat manus med ambition att likna allmänhetens reaktioner i en kris så gott som möjligt. Uppfattningen var att det var ett tryggt sätt att öva på. Det var resursmässigt försvarbart, metodmässigt utprovat och det fanns ingen risk för att blottlägga eventuella brister eller känsligt material till allmänheten som skulle kunna komma till nackdel för endera part. Dock höjdes röster för att allmänheten inte egentligen kunde väljas bort i krisövning. Det fanns på flera håll ambitioner och i vissa fall planer på att ta med allmänhet i övningar men vem som skulle ta ansvar för utförandet var mer oklart. Att öka inblandningen av allmänheten ansåg informanterna vara en bra idé, men vem som skulle ta ansvaret var otydligt. De hade svårt att se en naturlig inkludering av allmänheten i det dagliga krisberedskapsarbetet.

Inga av de hinder som respondenterna nämnde var på en sådan nivå att övning med allmänhet borde undvikas, men just resurser, nytänkande och vilja kunde hindra att allmänheten skulle ingå i krisarbetet.

Någon nämnde att fantasin satte gränser, men också att inställningen att det är myndigheten som ska sköta frågan nämndes som ett hinder för att tänka utanför boxen och se allmänheten i ett nytt ljus. Det fanns indikationer på ett glapp mellan vikten av att ha en allmänhet som hade en god egen beredskap och en vilja att inkludera dem som en resurs att ta hänsyn till i det praktiska arbetet. Det verkar alltså finnas oklarheter i ansvarsfrågan trots att respondenterna inte tydligt kunde se det i sina respektive organisationer. Allmänhetens inkludering i övning diskuterades ibland i form av en resurs för myndigheten och ibland för ömsesidigt lärande och ibland där syftet kan vara att stärka allmänheten.

### Krishanterarna om hur allmänheten praktiskt kunde ingå i krisberedskapsarbete

Svaren från respondenterna indikerar att de som jobbar med krishantering stöter på både hinder och möjligheter att inkludera allmänheten i krisövning. Respondenterna önskade jobba mer aktivt med att förankra krisberedskapen till nivån där krisen händer, men såg

svårigheter med hur det skulle gå till och medgav att de kunde bli mycket bättre på att inkludera allmänheten i krisövning. Medan allmänheten var en självklar del av regelbundna brandövningar, var de betydligt svårare att se som en naturlig del av krisövning. Forskningen nämner dessa problem att inkludera allmänheten i krisövning (Kvarnlöf et al., 2017). Det är tydligt att det finns utmaningar när det gäller att inkorporera alla nivåer i samhället i krisövning och att det behövs en tydlig organisation kring hur gräsrotsnivån ska övas för att möta behovet och skapa resiliens och minska sårbarhet på alla nivåer i samhället.

Resurser i form av tid och pengar kunde finnas men kärnan i det som tog emot var att det ibland var svårt att se syftet med allmänhetens inblandning. Spelad allmänhet kunde i vissa fall anses sätta en press på myndigheterna under en kris som var mer ändamålsenlig än vad en riktig skulle kunna göra, t.ex. i övning av en krisstab. Andra såg möjligheter att inkludera allmänhet i alla fall där spelad allmänhet nu användes och kunde då se en stor fördel i kvalitet, speciellt i övningar som hade med utvärdering av myndigheters kommunikation till just allmänheten i en krisövning. När spelad allmänhet används är det inte i första hand för att öva allmänheten, utan för att stärka den egna myndighetens förmåga till beredskap. Allmänhetens eventuella lärande blir då en positiv bieffekt istället för att vara syftet med att ta in allmänheten i övningen.

*Sendai Framework for Action 2015-2030* (United Nations, 2015) lyfter att det är viktigt att stärka lokalbefolkningen ner på individnivå för att nå en hög grad av resiliens och för att minska sårbarhet. Respondenterna håller med om att det är klokt att inkludera varje enskild medborgare, men är osäkra på sättet att göra det på. Krisövning verkar vara en bra ingång i teorin, men svår att genomföra i någon omfattande skala och på varje-dag-basis, i nuläget. Alternativ till att skapa en allmänhet som var redo att agera i en kris genom övning, var att tillhandahålla information och ha en bra kommunikation. Att informera krävde inte lika stora omställningar i arbetet och kunde i vissa fall utökas från den nuvarande kommunikationen. Med en tillspetsad kommunikation som var målinriktad, intressant och kanske även interaktiv, kunde syftet – att höja kunskapsnivån och stärka människor - nås. Den här approachen kan diskuteras fortfarande var en uppifrån-och-ned-hierarki eftersom allmänheten inte inkluderas i krishantering utan blir föremål för att ta emot information.

### **Möjligheter till empowerment**

Katastrofhantering har under de senaste två årtiondena kommit att vara mer individcentrerad med lokal förankring och engagemang istället för en uppifrån-och-ner-hierarki, som det tidigare varit (Scolobig et al., 2015). Lokalinivånare har fått ett större lagmässigt ansvar för sin egen säkerhet medan myndigheter förväntas kliva in och hantera en katastrof om en sådan skulle inträffa. En mer individcentrerad hållning kräver engagemang från lokala myndigheter, en förmåga till kommunikation samt en vilja att ha långsiktig dialog med samhällsinvånare, vilket i sin tur kräver att rådande rutiner ifrågasätts och ruckas på och att en del av ansvaret ges till medborgarna.

I teorikapitlet ovan nämns resiliens, samhällsbaserad katastrofriskreduktion och *empowerment* som bidrag till forskningsfältet i förhållande till lokal förankring i krisarbetet. I förhållande till resultatet framträder tydligt en möjlighet att inkorporera *empowerment* i krisarbete i regionen. Att stärka befolkningen via övning, information och

sätta befolkningen i stånd till att ta de riktiga valen, klara sig själva vid en kris, hantera effekterna av den och bygga upp samhället efteråt, ses som en väldigt viktig del av bra krishantering. I området Värmland och Hedmark finns en del glesbygd och respondenterna var överens om att där både krävdes och fanns en större egen beredskap hos invånarna, men att de behövde stärkas ännu mer.

Teorin kring empowerment diskuterar fyra förutsättningar för att *empowerment* ska äga rum (Nilsen, 2008). Dessa var att 1) det kan appliceras på individ- och samhällsnivå, 2), det adresserar frågan om makt, resursfördelning och riktningen av den enskilda liv, 3) det adresserar frågan om kapacitet och självförtroendehöjande aktiviteter hos individ och samhällen och 4), det ser aktivt medverkande som ett nödvändigt men inte tillräckligt bidrag (Nilsen, 2008). Respondenterna har i stort sett pratat om alla de här faktorerna vilket gör *empowerment* till ett möjligt verktyg att arbeta med fortsättningsvis. Respondenterna ser värden i att skapa dessa förutsättningar att ta ett större ansvar för självförtroendehöjande aktiviteter för allmänheten. Även fast inte alla uttryckte det med samma självklarhet så finns det en konsensus i att allmänheten är en ovärderlig resurs i kris. Att aktivt medverka var en nödvändig men inte tillräcklig metod framgick också och flera tog upp utbildning, informationskampanjer och kommunikationsansatser som komplement eller istället för övning.

Samhällelig *empowerment* kan ses som en social process som lyfter och stöttar individers agerande och ökar deras upplevda och faktiska makt i beslut (Wallerstein, 1993). Frågan om makt och resursfördelning kan i förhållande till resultatet diskuteras i att allmänheten först och främst ses på som någonting som ska skyddas. Det kan tolkas som att myndigheter gör distinkt skillnad på ”vi och dem” vilket kan göra det svårt att helt inkorporera allmänheten så som de behöver för att bli *empowered* till fullo. I vissa tillfällen kunde allmänheten vara delaktig men inte för deras egen skull utanför att det skulle innebära fördelar för myndigheten. Eventuella fördelar till allmänheten var bra, men underställda. Att se allmänheten som en jämställd resurs i krishantering hade eventuellt möjliggjort att det var lättare att tänka i andra spår vad gäller övning och inkludering.

Enligt Perkins & Zimmerman (1995) är interventioner grundade på *empowerment* bra för att tillhandahålla möjligheter för deltagare att utveckla kunskaper och färdigheter och hamna på en medskaparnivå. I förhållande till resultatet i den här studien är inte allmänheten medskapare i krishanteringen fullt ut. Metoder för att låta medborgare smälta in i krishanteringssystemet kan behöva utvecklas för att allmänheten nå en medskaparnivå, utan att riskera att viktiga uppgifter läcker till fel personer. Myndigheter behöver finna ett sätt att inkludera invånare på ett sätt där alla parter finner fördelarna med samarbetet och även fördelarna för samhällets säkerhet och beredskap. I glesbygd och den gränsbygd som finns i det studerade geografiska området finns skäl att trycka extra på empowerment, för att räddningstjänsten nu och ännu mer i takt med urbaniseringen som pågår, får allt svårare att ta sig till mer perifera områden.

Kritik som lyfts i förhållande till *empowerment* är att det är en ledstjärna som är svårt att göra om till praktik (Nielsen, 2008). Resultatet i den här studien tyder dock på att många viktiga delar av *empowerment* lockar krishanterare. Respondenterna adresserade frågan om den enskildes makt och resursfördelning, frågan om kapacitet och

självförtroendehöjande aktiviteter hos de enskilde samt såg större inkludering av allmänheten ses som positivt. Det som däremot framkom hos alla respondenter var att de inte visste hur de skulle arbeta för att stärka befolkningens egen förmåga på bästa sätt, eller nå alla som behövde nås. I glesbygd och gränsregion blir de här frågorna extra viktiga då räddningstjänsten kan ha svårt att rycka ut till de mest perifera områdena på kort tid (MSB, 2014).

Ytterligare en utmaning för *empowerment* som en bas för riskhantering, blir att få människor att förstå mer diffusa risker och sitt eget förhållande till den. Wallerstein (1993) diskuterar hur *empowerment* får människor djupare involverade i grundorsakerna till sina egna problem och utvecklar strategier för positiv förändring i deras egna liv och samhällets utveckling. Viktigt blir att myndigheter gör invånare medvetna om problematiken för att skapa ett engagemang även när händelser inte sker med jämna mellanrum. Resultatet i denna uppsats indikerar en förståelse för den här problematiken och att det är viktigt att lyfta ämnet beredskap tidigt i skolan, sträva efter en form krisallmänbildning och väcka intresse för att höja kunskapsnivån i de här frågorna hos gemene person.

### Metoddiskussion

Med en god metod kan en studies syfte besvaras med hög validitet. När en studie har hög validitet undersöker den det som forskaren ämnar undersöka (resultatvaliditet), frånvaro av systematiska fel och en överrensstämmelse mellan teoretisk definition och operationell indikator (begreppsvaliditet) (Eliasson et al., 2007). Vid frånvaro av systematiska och osystematiska fel kan god validitet i hela studien nås – forskaren mäter det hen påstår mäta. Detta handlar om intern validitet medan extern validitet handlar om möjligheten att generalisera studiens resultat.

Resultatets generaliserbarhet i denna uppsats kan diskuteras i form av ett lågt antal intervjuer, men i ljuset av att personerna är utvalda experter inom området krisövning samt de personer som i sin organisation jobbat mest riktat mot allmänhet, gör att generaliserbarheten ökar.

För att undgå systematiska och osystematiska fel som ger låg validitet till studien behöver metodiken alltså vara väl genomarbetad. Materialet i den här studien har genomarbetats under lång tid vilket har ökat förståelsen för materialet. Systematiska fel kan ha infunnit sig i datagenomgången, vilket kan vara lättare att missa som ensam forskare än om fler går igenom materialet. Efter att ha gått igenom materialet ett flertal gånger har ambitionen varit att utsläcka sådana.

En god grund för studien ökar sannolikheten för en god validitet (Yin, 2013). Det finns dock belegg för att grunden inte behöver vara ett färdigt, orubbligt schema från start. Studieupplägget kan med fördel förändras i studiens gång på det sätt som känns lämpligt, vilket har varit fallet i den här studien. I takt med att datan kristalliserade sig, utformades forskningsfrågor och analysram till de slutgiltiga.

Att utforma en studies upplägg efter starten av insamling av data på fältet kan öka validiteten. I övrigt behöver alla påståenden i studien ses över (Yin, 2013). Att validera varje enskilt påstående med egna eller andras, validerade, källor, stärker förstås studiens

validitet. Det handlar om att bedöma om en informant är ärlig och kontrollera fakta mot varandra, till exempel i triangulering av data, där en källa stärker en annan. I den här studien har mina resultat stärkts av forskares publicerade resultat om likartade ämnen.

Vidare kan intervjuareffekter – att intervjupersonen ger ett svar som är anpassat efter vem intervjupersonen är spelat in på resultatet av studien (Eliasson et al., 2007). Det är svårt att veta i det här fallet men att jag mött ett par av intervjupersonerna vid tidigare möten kan förstås spela in i hur svaren getts. Dock är uppfattningen att inget osant blivit sagt på grund av det, utan snarare har svaren blivit djupare och bidragit i en positiv aspekt till resultatet. Att några intervjuer gjordes på telefon kan göra att svaren inte blir lika djuplodande. I en av intervjuerna uppfattades svaren som kortfattade, men tidsbegränsningar avgjorde metoden. Svaren i de olika intervjuerna har ändå bedömts vara av god kvalitet och skadan bedöms vara liten och inte betydande för slutsatserna i studien.

## Slutsats och framtida forskning

I MSB:s modell för samhällsskydd och beredskap är den enskilde individen med som någon som ska agera vid en kris, men även en som ska skyddas (MSB, 2014). Deras tre styrinstrument som är 1) Regelskydd (att få någon att agera enligt gällande lagstiftning), 2) Ekonomisk styrning (att få någon att agera för att de tjänar ekonomiskt på det) och 3) Kunskapsstyrning (att få någon att agera för att de anser att det är det rätta eller nödvändigt), är någonting som skulle kunna vara ett medel för myndigheter att använda sig av när allmänheten ska just agera. Framförallt det tredje styrinstrumentet, Kunskapsstyrning, som innebär att få någon att agera för att de anser att det är det rätta eller nödvändigt, stämmer in väl med hur myndigheterna själva kan tänka sig att jobba när det gäller att stärka befolkningen. Kunskapsstyrning kunde vara samverkan, information, utbildning och övning, till exempel, vilket indikerar att övning med allmänheten är helt i rätt riktning att gå.

Att utbilda i *empowerment* för att förbättra säkerhetsarbete i hela samhället ger stärkt kapacitet, influens och makt till individen (Nilsen, 2008). Det verkar finnas en förståelse bland respondenterna att allmänheten är en viktig resurs i många aspekter av krishantering. Dels som en sårbarhet, men också som en larmande kraft och en oerhörd resurs som reagerar snabbt för att förhindra skada under en kris, bygga upp samhället efteråt. Att bygga in *empowerment* i krisberedskapssystemet ger möjlighet att förtydliga var krutet för de här frågorna ska läggas.

Resultatet av studien indikerar att myndigheter behöver stöd och samverkan i att ta fram metoder som fungerar när det kommer till att inkludera allmänhet i krisövning på ett sätt där allmänhetens lärande och beredskap står mer i fokus än myndighetens beredskap. Attityderna hos respondenterna var positiva men det finns ett glapp mellan forskningen och insikterna att allmänheten är en oerhörd viktig resurs i hanteringen av en kris, och möjligheten att ta dem med i arbetet. Möjligheten att jobba med *empowerment* finns och riktningen verkar gå mot en mer inkluderad allmänhet men att göra slag i saken verkar gå i trögt. Goda exempel behövs och att myndigheter vågar ta steget att inkludera allmänheten och platta till hierarkin mellan myndighet och allmänhet för att skapa medverkande.

Den här studien kan med indikationer från analys av resultatet fungera som en förstudie till en mer omfattande forskning om skillnaderna i norska och svenska krisberedskapssystemets förhållande till allmänheten och hur de kan inkluderas i arbetet med samhällsskydd och beredskap. I gränsöverskridande samarbete hade mer omfattande studier kunnat utgöra insiktsfulla bidrag till kunskap om lokal *empowerment* i glesbygd och gränsregion, för att ytterligare spetsa förmågan till samarbete och förståelse och minska gapet mellan myndighet och allmänhet.



## Litteraturförteckning

(IPCC), I. P. (2014). *IPCC AR5 WGII Summary for Policy Makers*. IPCC.

Alfredsson, C., Frisell, F., & Harrami, O. (2013). *Resiliens, Begreppets olika betydelser och användningsområden*. Karlstad: Myndigheten för Samhällsskydd och Beredskap.

Allen, K. M. (den 01 01 2006). Community-based disaster preparedness and climate adaptation: local capacity-building in the Philippines. *Disasters*, 30 (1), ss. 80-101.

Arbon, P., Steenkamp, M., Cornell, V., Cusack, L., & Gebbie, K. (2016). Measuring disaster resilience in communities and households: Pragmatic tools developed in Australia. *International Journal of Disaster Resilience in the Built Environment*, 7 (2), ss. 201-215.

Asp, V., & Sjölund, S. (2014). *Enskildas ansvar vid allvarliga olyckor och kriser Det offentliga syn och den enskildes agerande*. Försvårshögskolan, Crismart, Stockholm.

Beck, U. (2009). *World at Risk*. (C. Cronin, Övers.) Cambridge: Polity Press.

Becker, S. L., & Reusser, D. (2016). Disasters as opportunities for social change: Using the multi-level perspective to consider the barriers to disaster-related transitions. *International Journal of Disaster Risk Reduction* (18), ss. 75-88.

Berger, P., & Neuhaus, R. J. (1996). *To Empower People. From State to Civil Society* (2 uppl.). Washington, USA: The American Enterprise Institute (AEI) Press.

Bhattamishra, R., & Barret, R. C. (2009). Community-Based Risk Management Arrangements: A Review. *World Development*, 38 (7), ss. 923-932.

Borell, J. (2013). *Learning for safety: Improvements of Swedish authorities' toolkits for societal resilience*. Lund: Lunds Unviersitet.

*Civildörsvarsförbundet*. (2017). Hämtat från Civildörsvarsförbundet – en civil del av Sveriges krisberedskap: <http://www.civil.se/om-oss/> den 28 09 2017

Codex, Centrum för forsknings- & bioetik. (den 26 01 2017). *Codex*. Hämtat från Codex: [www.codex.vr.se](http://www.codex.vr.se) den 26 01 2017

CriselT. (den 01 01 2016). *CriselT*. Hämtat från CriselT: [www.criseit.org](http://www.criseit.org) den 19 01 2017

DSB. (2015). *Departementenes systematiske samfunnssikkerhets- og beredskapsarbeid*. Hämtat från DSB: <https://www.dsb.no/lover/risiko-sarbarhet-og-beredskap/veileder/departementenes-systematiske-samfunnssikkerhets--og-beredskapsarbeid/> den 08 03 2017

DSB. (2016). *VEILEDER I PLANLEGGING, GJENNOMFØRING OG EVALUERING AV ØVELSER Grunnbok: rapportmaler Introduksjon skrives inni og prinsipper*. O: DSB.

Enander, A., Hede, S., & Lajskjö, H. (2015). Why Worry? Motivation for Crisis Preparedness Work among Municipal Leaders in Sweden. *Journal of Contingencies and Crisis Management*, 23 (1).

Engberg, J., & Wimelius, E. M. (2015). Outsourced Responsibilities and New Public Management: The Context of Swedish Crisis Management As Seen From Country Administration Boards. *International Journal of Mass Emergencies and Disasters*, 33 (3), ss. 323-340.

Esaiasson, P., Gilljam, M., Oscarsson, H., & Wängnerud, L. (2007). *Metodpraktikan - Konsten att studera samhälle, individ och marknad* (3:2 uppl.). Stockholm: Norstedts Juridik AB.

Floren, P., Krafft, G., & Pernemalm, P. (2016). *Framtidsstudie år 2030 – med fokus på kommunal räddningstjänstorganisation*. MSB.

Folke, C. (2016). *Oxford Research Encyclopedia of Environmental Science*. Hämtat från [environmentalscience.oxfordre.com](http://environmentalscience.oxfordre.com)

Freire, P. (1970). *Pedagogy of the Oppressed*. New York: Seabury.

Granskär, M., & Höglund-Nielsen, B. (2012). *Tillämpad kvalitativ forskning inom hälso- och sjukvård* (2:a uppl.). Lund: Studentlitteratur AB.

Gustafsson, B., Hermerén, G., & Petterson, B. (2011). *God Forskningssed*. Vetenskapsrådet. Stockholm: Vetenskapsrådet.

Haase, W. T. (2010). International Disaster Resilience: Preparing for Transnational Disaster . i K. L. Comfort (Red.), *Designing Resilience, Preparing for Extreme Events* (ss. 220-243). Pittsburgh: University of Pittsburgh Press.

Hart, P., & Sundelius, B. (2013). Crisis management revisited: A new agenda for research, training and capacity building within Europe. *Cooperation and Conflict*, 48 (3), ss. 444–461.

Hobbins, J. (2017). Between Autonomy and Paternalism: Crisis Managers' Construction of Citizens' Responsibilities in teh Context of Crises and Contingencies. *Journal of Contingencies and Crisis Management* .

Hobbins, J., & Enander, A. (2015). Citizens and contingencies – Swedish crisis managers' views of the public. *International Journal of Mass Emergencies and Disasters*, 33 (3), ss. 388-406.

International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies. (2004). *World Disaster Reports, Focus on community resilience*. Genève: International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies.

Johansen, G. A. (Red.). (2017). *Hovedprinsipper i beredskapsarbeidet*. Hämtat från Regjeringen.no: <https://www.regjeringen.no/no/tema/samfunnssikkerhet-og-beredskap/innsikt/hovedprinsipper-i-beredskapsarbeidet/id2339996/> den 28 09 2017

Justis- og beredskapsdepartementet. (2011). Forskrift om kommunal beredskapsplikt FOR-2011-08-22-894. Oslo, Norge: Justis- og beredskapsdepartementet.

Krisinformation.se. (den 16 01 2017). *Krishanteringens grunder* . Hämtat från Krisinformation.se: <https://www.krisinformation.se/detta-gorsamhallet/krishanteringens-grunder> den 08 03 2017

Kvarnlöf, L., Magnusson, M., & Öberg, L.-M. *Kunskapsöversikt: Övningsverksamhet*. Risk and Crisis Research Centre.

Kvarnlöf, L., Magnusson, M., & Öberg, L.-M. (2017). *Kunskapsöversikt: Övningsverksamhet*. Risk and Crisis Research Centre.

Larsson, G., & Enander, A. (1997). Preparing for disaster: public attitudes and actions. *Disaster Prevention and Management* , 6 (1), ss. 11-21.

Lindgren, S. (2011). Textanalys. i K. Fangen, & A.-M. Sellergberg, *Många Möjliga Metoder* (ss. 269-281). Lund: Studentlitteratur AB.

Linell, M., Johansson, C., Olofsson, A., Wall, E., & Öhman, S. (den 01 03 2015). Enhancing Public Resilience: A Community Approach. *GRF Davos Planet@Risk* , 3 (1), ss. 33-44.

Linneroth-Bayer, J., Sjöstedt, G., & Löfstedt, R. E. (2001). *Transboundary Risk Management*. London: Earthscan Publications.

Lord, J., & Hutchison, P. (1993). The Process of Empowerment. Implications for Theory and Practice. *Canadian Journal of Community Mental Health* , 12 (1), ss. 5-22.

Lundman, B., & Hällgren, G. U. (2012). Kvalitativ innehållsanalys. i M. Granskär, & B. Höglund-Nielsen, *Tillämpad kvalitativ forskning inom hälso- och sjukvård* (2:5 uppl., ss. 187-202). Lund: Studentlitteratur AB.

Maskrey, A. (1989). *Disaster Mitigation: A Community Based Approach*. Oxford: Oxfam.

McSweeney, K., & Coomes, O. T. (den 1 mars 2011). Climate-related disaster opens a window of opportunity for rural poor in northeastern Honduras. *Proceedings of the National Academy of Sciences* , 108 (13), ss. 5203-5208.

MSB. (den 10 09 2009). *Övningsverksamheten*. (A. Anderberg, Redaktör) Hämtat från Myndigheten för Samhällsskydd och Beredskap: <https://www.msb.se/sv/Utbildning--ovning/Ovningsverksamheten/> den 28 09 2017

MSB. (2016). *Ansvar, samverkan, handling, Åtgärder för stärkt krisberedskap utifrån erfarenheterna från skogsbranden i Västmanland 2014*. Stockholm: Myndigheten för Samhällsskydd och Beredskap.

MSB. (den 04 04 2017). *Handledning Gränslös Samverkan*. Hämtat från [https://www.msb.se/Upload/Produkter\\_tjanster/Rakel/Utilda\\_i\\_Rakel/Handledning\\_granslos\\_samverkan.pdf](https://www.msb.se/Upload/Produkter_tjanster/Rakel/Utilda_i_Rakel/Handledning_granslos_samverkan.pdf) den 11 09 2017

MSB. (2016). *"Och aldrig mötas de två?" Om möjligheter och utmaningar i samspelet mellan krishanterare och medborgare*. Karlstad: MSB.

- MSB. (2017). *Myndigheten för Samhällsskydd och Beredskap*. Hämtat från Övningsvägledning: <https://www.msb.se/sv/Utbildning--ovning/Ovningsverksamheten/Verktyg--Stod/Ovningsvagledning/> den 29 09 2017
- MSB. (2017). *Riktlinjer för gränsöverskridande samverkan – med stöd av Nødnett och Rakel*. Myndigheten för Samhällsskydd och Beredskap.
- MSB, DSB. (2017). *Riktlinjer för gränsöverskridande samverkan – med stöd av Nødnett och Rakel*. Myndigheten för Samhällsskydd och Beredskap.
- Mulligan, M., Steele, W., Rickards, L., & Fünfgeld, H. (2016). Keywords in planning: what do we mean by 'community resilience'? *International Planning Studies*, 21 (4), ss. 348-361.
- Myndigheten för Samhällsskydd och Beredskap (MSB). (2014). *Övergripande inriktning för samhällsskydd och beredskap*.
- Nationalencyklopedin. (2017). *Allmänhet*. Hämtat från NE.se: <http://www.ne.se> den 29 09 2017
- Nilsen, A. S. (2013). *Risikostyring i kommuner?* Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap.
- Nilsen, A. S. (2008). Tools for empowerment in local risk management. *Safety Science*, 46 (5), ss. 858–868.
- Perkins, D. D., & Zimmerman, M. A. (1995). Empowerment theory, research and application. *American Journal of Community Psychology*, 23 (5), ss. 569-579.
- Rajeev, M. M. (den 01 12 2014). Sustainability and Community Empowerment in Disaster Management. *International Journal of Social Work and Human Services Practice*, 2 (6), ss. 207-212.
- Rance, A., & Fünfgeld, H. (2014). *Rural People: Resilient Futures – Social vulnerability to climate change in rural contexts*. RMIT University, Centre for Urban Research,, Melbourne.
- Sanyal, S. (2016). Social capital for disaster risk reduction and management with empirical evidences from Sundarbans of India. *International Journal of Disaster Risk Reduction*, 19, ss. 101-111.
- Scolobig, A., Prior, T., Schröter, D., Jörin, J., & Patt, A. (den 01 juni 2015). Towards people-centred approaches for effective disaster risk management: Balancing rhetoric with reality. *International Journal of Disaster Risk Reduction*, 12, ss. 202-2012.
- SFS 2006:544. (2006). Lag (2006:544) om kommuners och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap. Stockholm: Justitiedepartementet L4.

*Sivilforsvaret*. (2017). Hämtat från Organisering: <http://www.sivilforsvaret.no/Om-Sivilforsvaret/Organisering/> den 28 09 2017

Svedin, L. (2015). *Perspektiv på Krishantering*. (E. Deverell, D. Hansén, & E.-K. Olsson, Red.) Lund: Studentlitteratur.

Turnbull, M., Sterret, C. L., & Hilleboe, A. (2013). *Toward Resilience, A Guide to Disaster Risk Reduction and Climate Change Adaptation*. Warwickshire: Practical Action Publishing.

Uhr, C. (2011). Samverkansbegreppet (The Concept of Cooperation). (N. Nilsson, Red.) *Samverkan för Säkerhets Skull (Cooperation for Security)* .

UNCDR. (den 19 mars 2006). *Hyogo Trust Fund Project Series*. Hämtat från UNCDR: <http://www.uncrd.or.jp/hyogo/cbdc/cbdc.htm> den 20 01 2017

UNDP. (2007). *Building Disaster Resilient Communities Good Practices and Lessons Learned A Publication of the "Global Network of NGOs" for Disaster Risk Reduction* . Genève: United Nations International Strategy for Disaster Reduction.

UNISDR. (2009). *Terminology*. Hämtat från UNISDR: <https://www.unisdr.org/we/inform/terminology#letter-d> den 19 09 2017

United Nations. (2015). *Sendai Framework for Disaster Risk Reduction 2015-2030*. United Nations, United Nations Office for Disaster Risk Reduction (UNISDR), Genève.

Walker, B., Holling, C. S., Carpenter, S. R., & Kinzig, A. (2004). Resilience, adaptability and transformability in social–ecological systems. *Ecology and Society* , 9 (2).

Wallerstein, N. (1993). Empowerment and health: The theory and practice of community change. *Community Development Journal* , 28 (3), ss. 218-227.

Wibeck, V. (2011). Med fokus på interaktion - att fånga samspelet mellan deltagare, idéer och argument i fokusgruppsstudier. i K. Fangen, & S. (. Ann-Mari, *Många möjliga metoder* (1:1 uppl., ss. 13-33). Lund: Studentlitteratur AB.

Yin, R. K. (2013). *Kvalitativ forskning från start till mål* (1:1 uppl.). Lund: Studentlitteratur AB.

## Bilaga 1

### Exempel från analys.

Meningsbärande enhet	Kondenserad meningsethet	Kod	Underkategori	Huvudkategori	NO/SI
2. #51a, så det, så du har med dig när du läser om andra övninggar där allmänheten är med om du pratar med forskare eller så då kan man ju ha med allmänhet på olika sätt, men det jag jobbat med är att de stötar och utvärderar och gör en värdefull insats i det arbetet.	Man kan ha med allmänheten på olika sätt men här har de varit med och stötar och utvärdera och gjort en värdefull insats där.		Allmänhet som resurs	Krisövning med allmänhet	SE
29. #31a, nei jag tror faktisk det är, eh, i hvert fall her hos oss i Hedmark, så tror jag det är helt okay, fördi kommunene er flinke til å publisere via sine nettsider, hva de sitter på av resurser og kompetanser og planverk, eh, og det er jo også vi så vi prøver å være praktiske hele veien i forhold til å prøve å legge forkant og det tror jeg på en måte vi lykkes, lykkes ganske godt med.	Jag tror tillit till myndighetene er helt okay fördi kommunene er flink till å visa resurser sine på nettsider. Tror vi lykkes med å være praktiske.		Information om resurser ger tillit	Allmänhet och myndighet	NO
31. #31a, jeg håper jo att kommunene eller innbyggerne i Hedmark følger seg trygge, eh, fordi att, og det går jo på dette her, ikke sant, vi berestigjøre jo dette gjennom øvelser og de aktivitetene vi har inn mot kommunene nettopp for å så sørge for att de sitter på riktig kompetanse sånn att de også er i stand til å formidle dette her ut til sine innbyggere. Så jeg håper og tror att det skal følges trygt og godt med det å bo i Hedmark.	Höper att innbyggerne følger seg trygge og håper kommunene er flinke till å formidle kompetansene sine.		Information om resurser ger tillit	Allmänhet och myndighet	NO
2. #61 Nei, altså, departementet har jo også heldigvis i sine stortingsmeldinger sagt att myndigheter må øve på krisekommunikasjon fordi att det er viktig, en viktig del av håndteringen av en hendelse. Men nei, jeg har ikke lest forskning på dette, men det er en selvåligghet at dersom befolkningen får den informasjonen de trenger for å ta de valgene som er hensiktsmessige i en situasjon så er det viktig, er informasjon viktig.	Krisekommunikasjon er viktig å øve på fordi det er en viktig del av håndteringen av en hendelse. Trenger for å ta hensiktsmessige valg i en situasjon så er det viktig.		Att stärka allmänheten	Allmänhet som resurs	NO
				Information och kommunikation	