

# Framsyn Nr 4 2003



## Nr 4 Kriser

### Krishantering "den stora grejen just nu"



Krishantering är ett tacksamt temaämne. Tidningen kommer att kännas aktuell. I sommar blev det inga stora översvämningar i Europa, men väl den torraste sommaren på, säger schweiziska forskare, 500 år. I Frankrike beräknas torkan i kombination med myndigheternas dåliga beredskap har krävt 11 000 döda. New York och stora delar av nordöstra USA drabbades av ett omfattande strömbrott som varade i dagar. Någon bra förklaring kunde inte ges. Dock skulle något sådant inte kunna ske i Sverige, försäkrades det. Och när denna tidning är på väg till tryckeriet har en miljon hushåll i Sydsverige och delar av Danmark blivit strömlösa. Någon råkade trycka på en knapp i kombination med olyckliga omständigheter.

Så de oväntade kriserna är väntade. Det som skedde på NK i Stockholm den tionde september och chockbeskedet på morgonen dagen efter var till en början ofattbart. Chock och sorg blandas snabbt med handling och tidningen måste delvis göras om. Samma tidning i vilken Anna Lindh var intervjuad i årets första nummer. Bilden [här](#) är från det tillfället.

Utrikesministermordet har än så länge inte lett till någon kris. Snarare verkar mordet den dag som detta skrivs vara på väg att klaras upp. Parallellen till Palmemordet drogs dock genast. Hanteringen av den krisen gav den svenska samhället ett oläkt sår. Estoniakrisen är av samma slag. Medan branden på Hisingen, som krävde så många unga människors liv, räknas som en lyckad krishantering. Det blev ett trauma som fick ett värdigt slut.

Kriser kan alltså hanteras bra eller dåligt. Det har inget att göra med hur stor olyckan är som utlöste krisen. Med rätt kunskap, utbildning och övning ökar chansen att krisen inte förvärras.

Det är bättre att vara bra förberedd än att inte vara det, säger Försvarshögskolans rektor Henrik Landerholm. Och därför ska man forska och utbilda i ämnet krishantering. Vid FHS görs detta av gruppen Crismart som till stor del bidragit med material till denna tidning.

Vi har fått en ny myndighet, Krisberedskaps myndigheten. Överdirektör Lars Hedström menar att det svenska krishanteringssystemet kan bli en exportvara. Generaldirektören Michael Sahlin som leder en ny minimyndighet, Folke Bernadotteakademin, säger att internationell krishantering är "den stora grejen just nu".

Henrik Landerholm håller med om att det finns lite av mode i ordet krishantering. Det är delvis gamla hot som flyttats upp på listan när det stora hotet om tredje världskriget försvunnit. Men nu när hoten ligger högst på listan är det samhällets ansvar att skapa en beredskap för att möta dem.

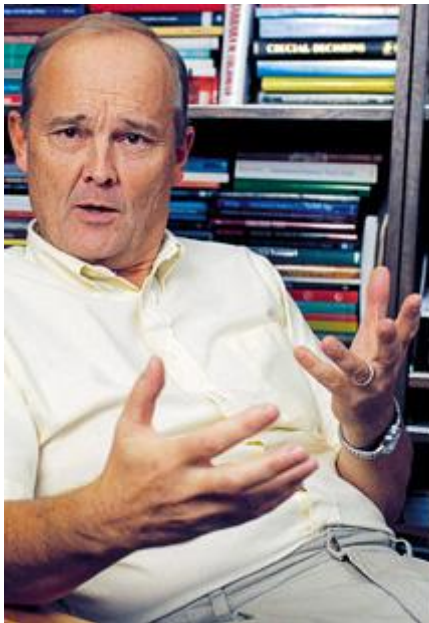
En nations förmåga att kunna hantera sina kriser har en säkerhetspolitisk dimension, skriver Bengt Sundelius som leder Crismart. Ett robust samhälle skapar förtroende hos andra för att vi kan bidra till hela Europas fred och säkerhet.

Jan-Ivar Askelin är redaktör för Framsyn

## Innehåll

Nr 4 Kriser .....	2
Säkrare samhälle med god krishantering .....	4
I skuggan av ett statsrådsmord.....	6
Bättre rustad med träning och utbildning .....	8
Forskningscentret Crismart.....	10
"Det händer inte i Sverige" .....	11
Storstadsmänniskan mer sårbar.....	11
Sars snabba framfart tog världen på sängen .....	14
11 sep i etern - ett väloljat kaos .....	17
Regeringen bör ständigt övas i krishantering.....	18
Inte lätt att lära av krisen .....	20
Krisen - ett sjukdomsförlopp.....	22
Liten myndighet med stor uppgift.....	22
Spanare i gråzonen.....	24
Krisexpert på export.....	25
Murens fall blev en vändpunkt .....	27
EU rustar för snabba hjälpinsatser .....	28
Krisen styrs av mänskliga reaktioner .....	30
Gränslösa räddningsaktioner.....	32
Ett SMS som kan rädda liv.....	33
Mjältbrandsbrevet satte FOI på prov .....	34
"Forsvarsforskningen har glömts bort" .....	36
Civila offer främsta vapnet .....	39
Fem boktips för mörka höstkvällar .....	41

## Säkrare samhälle med god krishantering



Sverige bör bygga ett robust och säkert samhälle med en god förmåga att hantera kriser. Då skapar vi ett förtroende hos andra för det samhällsförsvaret vi menar kan bidra till hela Europas fred och säkerhet.

*Av Bengt Sundelius (bilden tv)*

Krishanteringsforskare är väl medvetna om svårigheterna med att objektivt och entydigt definiera en nationell kris som socialt fenomen. Uppfattningar om tröskelvärden för en kris varierar mellan individer, olika analysnivåer och olika kulturer. Ämnet är mer mångtydigt än den juridiskt skarpa gränsen mellan fred och krig eller krigsfara. Den minsta gemensamma nämnaren i dessa försök till allmängiltiga definitioner är insikten om betydelsen av den subjektiva upplevelsen av hot mot individers, grupper, organisationers eller nationers grundläggande värden. Vad som utgör ett grundläggande värde i denna mening varierar över tid och är kontextberoende.

### Alla typer av åtgärder

Regeringen anför klokt i propositionen Samhällets säkerhet och beredskap (2001/02: 158, sidan 53) att begreppet "krishantering" inbegriper alla typer av åtgärder som berör hanteringen av

händelser. Åtgärderna sträcker sig från samhällets skadereducerande förberedelser, via den operativa krishanteringen, till frågor som rör samhällets återhämtning efter krisens akuta fas." Vidare menar regeringen att "det är väsentligt att människor har ett förtroende för det demokratiska systemets förmåga att kunna hantera det inträffade. Det är också viktigt att såväl landets högsta ledning som övriga verksamhetsansvariga förmår att förmedla budskapet att samhället bryr sig om det inträffade och de berörda."

Den osäkerhet som finns inbyggd i ett akut krisskeende sätter alla normala regler och rutiner ur spel. Överraskande händelser sätter osäkerheten på sin spets, exempelvis när en naturkatastrof drabbar på det mest oväntade sätt, för att inte tala om en väpnad överraskningsattack. Tidsnöd drabbar beslutsfattare och operatörer i de flesta krissituationer. Känslor kan få stor betydelse vid dessa beslut. Det gäller för krishanterare att se till att överraskningen inte tränger ut andra grunder för beredning, beslut och implementering. Kunskaper om prevention, möjlig beredskap, operativ hantering, återhämtning, liksom lärdomar från tidigare och liknande händelser, är nyckelområden för att öka samhällets motståndskraft vid överraskande svåra händelser.

### Symbolladdad sida

Krishantering omfattar inte bara ett operativt-funktionellt förhållningssätt utan har även en symbolladdad sida. Krishantering kan inte begränsas till en uppsättning väl inarbetade, tekniska problemlösnings- och ledningsaktiviteter. Det handlar i hög grad om frågor som rör samhällelig makt, legitimitet och politisk kommunikation. Kriser innehåller moment som gör att förtroendefrågor kommer i fokus. Den tekniskt-funktionella sidan av ledning, samordning, informations- och mediahantering är en nödvändig men ej tillräcklig grund för framgångsrik krishantering. Medborgarnas tillit till myndigheters eller politikernas förmåga kan komma att sättas på spel. Det demokratiska systemet och dess företrädare provas i kriser.

Uppföljning behövs i syfte att dra för framtiden berikande lärdomar från en enskild krishanteringsinsats. Individuellt och institutionellt lärande, scenariobaserade spel och övningar är viktiga delar av en god beredskap inför framtida kriser. Regeringen anför i den senaste propositionen som sin bedömning: "Det är viktigt att erfarenheterna av inträffade nationella och internationella kriser tas till vara vid uppbyggnaden av samhällets krishanteringsförmåga. För att skapa och upprätthålla en god förmåga till krishantering krävs såväl utbildning som regelbundna övningar."

### Andras historia kan bli vår framtid

Efter 1970-talets medvetna terroråd, som flygplanskapningen vid Bulltofta 1972 och ockupationen av den västtyska ambassaden 1975, har Sverige förskonats. Å andra sidan har landet upplevt ett statsministerdöd 1986, Estoniakatastrofen 1994, en anlagd brandkatastrof i Göteborg 1998 och i juni 2001 uppskakande gatuvåld vid EU:s toppmöte i Göteborg. Samt mordet på utrikesministern 2003. Svåra händelser av olika typer kommer även i fortsättningen att inträffa i Sverige. Ofta ingår i krishanteringen en internationell dimension som påverkar vårt förhållande till andra stater eller transnationella nätverk. Medborgare, kommuner och regeringen måste vara förberedda för att kunna lindra skadeverkningsarna av sådana kriser.

Vi kan inte i förväg exakt veta vad landet kommer att utsättas för. De som ansvarar för rikets säkerhet och medborgarnas trygghet måste fortsätta arbetet med att flexibelt förbereda för det plötsliga och det oväntade. Den mentala beredskapen behöver stärkas genom utbildning och övning. En rad institutionella, juridiska och resursmässiga dimensioner måste förberedas genom planering, samordning och uppföljning.

### **Nationellt trauma**

Ofta avgör hanteringen i den akuta fasen om en komplex och svårbedömd katastrofsituation eskalerar till en politisk kris och på sikt även till ett utdraget nationellt trauma. Tyvärr har vi fått uppleva hur flera i sig svåra händelser, som Palmemordet och Estoniakatastrofen, har omvandlats till oläkta sår i samhället. Ännu lider landet av sviterna från hanteringen av kravallerna i Göteborg sommaren 2001.

Vid efterdyningarna av svåra händelser är det vanligt med en period av rannsakan och fingerpekande. Någon person eller något abstrakt ska ställas till svars för krisens uppkomst eller för dess bristande hantering. Konspirationer frodas i detta spel av anklagelser om ansvar och skuld. Offentliga utredningar brukar tillsättas i syfte att få en saklig genomlysning och inte minst för att kyla ned den ofta politiskt infekterade debatten.

### **Stärkt förtroende**

Kriser skapar inte endast risker för de ansvariga och potentiella hot mot samhällets säkerhet. Alternativt kan en framgångsrik krishanterare stärka sitt förtroende bland medborgarna. President George W Bush fick sitt genombrott som nationell ledare vare omständigheterna kring den 11 september. Statsminister Göran Persson framstod som en nationell trygghetssymbol efter terrordåden i USA. På samma sätt agerade kommunledningen i Göteborg på många sätt föredömligt i samband med den svåra brandkatastrofen på Hisingen i oktober 1998. Dess framåtblickande och konfliktförebyggande insatser stärkte det lokala förtroendet för stadens ledning.

I kriser prövas det operativa beslutsfattandet och det politiska ledarskapet. Ett möjlighetsfönster för att stärka demokratins trovärdighet som en styrelseform av handlingskraft och humanitär omtanke öppnas i sådana dramatiska ögonblick. Regering och myndighetsföreträdare kan med en strategisk blick forma en svår händelse till ett politiskt styrkeprov i stället för att jagas av dem som förmedlar en offentlig bild av det dramatiska skeendet.

Händelserna den 11 september 2001, liksom mjältbrandsbrevet samma höst, fick ett betydande genomslag för EU:s strävanden mot ett bättre befolkningsskydd och ett förstärkt samarbete på det polisiära och rättsliga området. Krishanteringsförmågan för att skydda EU:s inre säkerhet lyftes fram som en tillkommande aspekt, förutom ambitionen att skapa en gemensam militär och civil kapacitet för att hantera kriser bortom EU:s gränser. Svårigheterna med att särskilja yttre hot mot EU och inre hot mot medborgarnas överlevnad tydliggjordes. Denna insikt manifesteras tydligt i EU:s "utrikesminister" Javier Solanas utkast från juni 2003 till säkerhetspolitisk doktrin för EU: Ett säkert Europa i en bättre värld.

### **Nya prioriteringar**

Under det kalla kriget investerades i nödvändiga försvarsansträngningar inför den tidens hotbild. Dagens utmaning för Sverige och för Europa är mindre konkret men inte mindre riskfylld. Beslut om en ändamålsenlig struktur för nationell krishantering till stöd för försvaret av vårt öppna men sårbara samhälle har tagits av riksdagen. I förlängningen av denna svenska reform, kan man ana initiativ för att stegvis bygga en samordnad, gemensam europeisk kapacitet för att hantera kriser inom och kring en utvidgad union.

Med en ominriktning av försvarets huvuduppgifter efter 1996, och i än högre grad efter 2002 års riksdagsbeslut, förefaller det rimligt att även ominrikta den forsknings- och studieverksamhet som bedrivs för att bygga upp nödvändiga förmågor och kompetenser. Dagens resursprioriteringar inom forskningsfältet speglar tidigare epokers behov och motsvarar inte de hotbilder som nu lyfts fram inom försvarsplaneringen. Inte minst har det ämnesmässigt breda och komplexa civila försvars forskningsinsatser ännu inte fått ett resursmässigt genomslag inom försvarsforskningen.

Försvarsberedningen (SOU 2001: 44 sidan 175) anförde redan i augusti 2001 att det vore "rimligt att en viss omdisponering sker av den forsknings- och studieverksamhet som bedrivs för att bygga upp nödvändig förmåga och kompetens både för det civila försvarets behov och för att utveckla samhällets förmåga att såväl förebygga, skapa beredskap inför, hantera och utvärdera kriser".

### **Europeiskt samhällsförsvaret byggs**

Att bygga ett robust nationellt krishanteringssystem nedifrån och upp innebär att börja med säkrandet av det egna samhället på bred front. Ett fundament skapas för ett fortsatt folkligt stöd för nödvändiga investeringar i rikets säkerhet och medborgarnas trygghet. Vi måste identifiera svaga punkter som

beroenden, sårbarheter och hot samt förstå de komplexa sambanden mellan strukturella omdaningar och aktörsbaserade ingrepp. Både territoriell säkerhet och funktionell säkerhet behöver uppmärksammas och tas som utgångspunkt för resurssatsningar och regelverk.

Utifrån denna svenska grund kan det försvarsrelaterade arbetet förlängas transnationellt genom utlandsengagemang till stöd för det säkerhetsfrämjande arbetet i vår nära omvärld, bland annat genom EU:s krishanteringskapacitet. Denna förmåga under uppbyggnad får ej begränsas till snävt definierade, reaktiva akutooperationer. Att bygga samhällets säkerhet här hemma ska förstås som en plattform för att lyckas med de internationella uppgifterna där ute. De internationella insatserna kan i sin tur förebygga behovet av att tvingas möta den väpnade striden på eller kring vårt EU-territorium.

Om Sverige bygger ett robust och säkert samhälle med en god förmåga att hantera kriser skapar vi ett förtroende hos andra för det samhällsförsvaret vi menar kan bidra till hela Europas fred och säkerhet. Möjligheten att ta stöd i det civila samhället och därmed komma närmare medborgarna bör inte förslättas. Människor berörs djupt av kriser och ett EU som visar en god förmåga att möta svåra situationer i samhället skapar ett förtroende bland sina medborgare. Krishantering är ett gränslöst viktigt arbetsfält för de forskare och praktiker, som vill bidra till ett säkrare samhälle i Sverige och i övriga Europa.

Bengt Sundelius är professor i statskunskap vid Uppsala universitet och vetenskaplig ledare för Crismart, ett nationellt centrum för krishanteringsstudier vid Försvarshögskolan.

## I skuggan av ett statsrådsmord



Anna Lindh

Statsministern mördas på Sveavägen. Sjutton år senare mördas utrikesministern, på NK mitt i Stockholm. Palmemordet var en nationell tragedi som snabbt blev en illa skött kris och ett oläkt sår i samhället. Mordet på Anna Lindh är än så länge ingen kris. Men många tänker "inte en gång till". Och då menar man inte bara det ofattbara att höga politiker mördas mitt i Stockholm.

*Av Dan Hansén och Eric Stern*

En kall vinterkväll för drygt sjuttio år sedan mördades statsminister Olof Palme på öppen gata i Stockholm. Det som inte borde ha hänt då skulle under inga omständigheter få ske igen. Det var inte bara att statsministern faktiskt blev skjuten, som den gången skakade vårt trygga rättssamhälle i sina grundvalar. Visst kan man i efterhand säga att även det mordet hade förhindrats om offret hade varit bättre skyddat vid tillfället. Vakter har en avskräckande effekt. Gärningsmannen kunde ha gripits på bar gärning. Misslyckandet 1986 var mer sammansatt än så.

En rad utredningar har visat att den initiala hanteringsfasen direkt efter dödsskjutningen brast på flera sätt. Polisens akutinsatser var dåligt planerade, samordnade och genomförda. Andra statsråd var sårbara för en eventuell kampanj eller komplott enligt dåtidens hotscenario strategisk kupp. Mordplatsen spärrades inte av tillräckligt snabbt och spaningsinsatsen var ineffektiv. Det sätt som dåvarande länspolismästare Hans Holmér och andra offentliga personer kommunicerade om förloppet skapade förväntningar på en snar lösning på mordgåtan, vilket sedan inte kunde infrias.

Till det sammansatta misslyckandet den gången kan också läggas senare kontroverser kring den medialt uppmärksamade 33-åringen, PKK-spåret, Ebbe Carlsson-affären, flera kommissioner med tråtor och

avhopp samt flera år senare Sydafrika-spåret. Oförmågan att övertyga hovrätten om Christer Petterssons förmenta skuld lämnade en bitter eftersmak.

Efter många år är det svårt att hålla isär de många tragiska förvecklingarna i efterföljd av själva mordnatten 1986. Vi minns med förskräckelse ett otänkbart statsministermord och en utdragen efterbörd, som rev upp sår i den svenska demokratin. Vi fann redan den gången att det inte bara är i USA, som ledande politiker kan få sätta livet till för sin övertygelse och sitt offentliga uppdrag.

Den kniv som fällde utrikesminister Anna Lindh punkterade åter igen myten om att Sverige skulle vara förskonat från de brutala våldsyttningar, som vi kan se på TV och höra om i nyhetsrapporteringen från avlägsna länder. Det är inte bara i Balkankrigens efterföljd som politiskt fokuserade attentat kan genomföras i Europa.

Vi sa 1986 att Palmemordet innebar ett uppvaknande: Världens ondska hade kommit ikapp oss. Men den rogivande föreställningen om vår svenska samhällsidyll visade sig vara livskraftig nog att åter få fotfäste och vagga oss till lugn: Det händer nog inte här, inte igen?

Palme lönmördades utomhus, i nattens mörker, inför sportlovsveckans sista familjehelg. Anna Lindhs baneman passade på mitt inne i ett välbesökt varuhus i lampornas sken och inför övervakningskamerornas ögon. Mördaren visade en stor djärvhet, eller desperation. Detta manar till eftertanke för oss som vill värna ett öppet men även för alla medborgare tryggt samhälle.

Förutsättningarna för ett värdigare efterspel tycks denna gång vara mer gynnsamma. Det är dock svårt att inte dra paralleller till Palmemordet. De omständigheter som omgärdar mordet på den obevakade utrikesministern tyder på en viss blåögdhet i ljuset av sentida erfarenheter. Det förefaller väl enkelt att komma så nära en offentlig person att man kan använda pistol, kniv eller tårta för att skada eller skymfa en exponerad företrädare för demokratin.

### **En del har lärts, en del har glömts**

I en ensidig fixering mot en möjlig antagonistisk hotbild där ute kanske överväganden om olika relevanta egenheter hos den som skall skyddas trängs ut. Det återstår att se om hanteringen av effekterna av detta senaste illdåd, kommunikation med media och allmänhet och de efterföljande inlärnings- och ansvarsutkrävandeprocesserna blir mer framgångsrika denna gång.

Offentliga utredningar och akademiska studier av svenska kriserfarenheter har uppdagat många tillkortakommanden och sårbarheter. Mycket har också gjorts för att komma tillrätta med dessa tidigare problem. Konkreta, om än otillräckliga, åtgärder har vidtagits för att förbättra den svenska krishanteringskapaciteten.

Hanteringen av mordet på Anna Lindh kommer att visa vad som har lärts, men också vad som har glömts eller förträngts. Vi får bättre kunskaper om vad som återstår att förbättra i Sverige på detta område.

### **Säpo lovligt villebråd**

Hur man än vrider och vänder på saken, kan vi i dag bara konstatera att mördarens framgång innebär ett obestridligt polisiärt misslyckande. Många har redan kritiserat Säpos hotbildsbaserade skyddsverksamhet. Säpo blev omedelbart ett lovligt villebråd för dem som har behov av att genast korsfästa syndabocker. Detta i kriser sedvanliga fingerpekande är ett utlopp för den vrede och sorg som de flesta av oss känner. När eftertankens tid kommer måste vi dock försöka att gå ett steg längre. Man måste identifiera bakomliggande orsaksfaktorer till noterade tillkortakommanden. Vi måste kunna förklara det skedda, lika väl som vi initialt vill förbanna någon eller något.

Den minnesgode kommer ihåg att mordsspanare, som under jakten på Palmes mördare kommit i Holmérs bakvatten, beklagade att den utredningen fokuserade så starkt på motivbilden. Teknisk och annan bevisning skulle leda till mördaren, vilket i sin tur skulle bringa klarhet i motiven, hette det. Det finns en parallell till hur Säpo tycks skapa sina hotbilder.

### **Hitta felen - inte syndabocken!**

Kartläggningen av organisationer och individer förutsätter att dessa har antagonistiska motiv i kombination med en våldsbänagenhet. Riskanalysen för varje statsråd blir därmed föremål för en övning i rationellt kalkylerande. Företrädare för Säpo har därmed svårt att värja sig för kritik. Men hur kommer det sig att man ser på hotbilder och prioriterar insatser på det sätt man gör?

Liksom all polisiär verksamhet är Säpos resurstilldelning och regelverk ett uttryck för en politisk vilja och styrning, där andra värderingar och prioriteringar än maximal polisiär effektivitet också vägs in. Vi måste

skaffa en ökad förståelse för de politiska förutsättningar som avgör vår tids syn på samhällets sårbarheter och beredskap för att komma tillrätta med svåra problem på en övergripande nivå. Låt oss inte nöja oss med att spåra upp enskilda syndabocker!

### Värdigt avslut på ett trauma

Den utmaning som vår regering och landets polisledning idag står inför är att söka undvika det nationella trauma som Palmemordet, och även Estoniakatastrofen, utvecklades till. Det finns en relation mellan hur kriser hanteras och vilka spår de sätter i folkmedvetandet. Ju tidigare i processen befattningshavare månar om att vårda uttalanden, genomföra trygghetskapande symbolhandlingar och vara varsam med utfästelser och prognoser, desto mindre är risken för att krisen omvandlas till ett svårläkt sår i samhället. Vi har några goda erfarenheter av värdiga avslut på traumatiska upplevelser kring liv och död. Efter brandkatastrofen på Hisingen i Göteborg hösten 1998 tog stadens ledning ett samlat och mycket



Foto Martin Naucier  
Annika Brändström

resurskrävande grepp för att hantera den krävande eftervården. Låt oss i denna tunga stund ta intryck av den långsiktigt förtroendeskapande insatsen i Göteborg.

Mordet på Anna Lindh behöver inte och får inte bli en upprepning av det uppsplitande dramat i efterföljd av Palmemordet. Sverige, som en öppen men sårbar demokrati, och dess högsta företrädare måste ha lärt något från det olyckliga skeendet för sjutton år sedan. Kriser skall inte endast hanteras annorlunda i ljuset av dyrköpta men danande erfarenheter. De måste hanteras mer framgångsrikt.

Dan Hansén och Eric Stern är forskare vid Crismart. Dan Hansén har studerat krisen efter Palmemordet.

## Bättre rustad med träning och utbildning

Att helt och fullt förbereda sig på en kris är näst intill omöjligt. Men genom utbildning och träning ökar chanserna. Crismart är ett nationellt centrum för krishanteringsstudier vid Försvarshögskolan i Stockholm som utbildar befattninghavare på olika nivåer. Föreläsningar, analyser, seminarier och övningar är olika komponenter i Crismarts utbildningsprocess.

Av Jesper Grönvall och Annika Brändström



Foto Martin Naucier  
Jesper Grönvall

Tron på att det som fungerar vid en "normalsituation" även fungerar vid en krissituation har utmanats under de senaste åren. Flera krishändelser, som till exempel kravallerna under EU-toppmötet i Göteborg, polismorden i Malmö, översvämningarna i Arvika med omnejd, elavbrott i Kista och NBC-hotet i samband med misstänkta mjältbrandsbrev har synliggjort behovet av ökad beredskap och förebyggande verksamhet, ledningsförmåga, samverkan mellan organisationer och myndigheter, kommunikation till medborgarna och eftervård av kriser.

Extraordinära händelser som dessa har prövat beslutsfattare på samhällets alla nivåer genom sin komplexitet och sina stora inslag av osäkerhet. Svåra beslut behöver fattas under omständigheter som präglas av hot mot grundläggande värden (för organisationen som sådan, men även mot individen), osäkerhet och tidsbrist. Ledande beslutsfattare behöver även hantera flertalet sekundära konsekvenser vilket ökar osäkerheten.

### Gränsöverskridande

Detta leder till ökad stress och svåra dilemman, där ibland flera värden tycks stå i motsättning till varandra. I sådana val, så kallade "tragic choices", finns inget tydligt alternativ, vad som än väljs måste något annat "offras". Krisens avgörande beslut kommer



obönhörligen att granskas av medierna (som även förmedlar beslut), av andra länder, allmänhet, organisationer och myndigheter. Granskningen kan få långtgående effekter på en organisations, eller politisk lednings, legitimitet och trovärdighet.

I dagens sammanlänkade värld med transnationella förbindelser behövs även en förmåga att hantera gränsöverskridande problematiker med oklar ansvarsfördelning mellan olika aktörer. Kriser är sällan begränsade till en nivå, en sektor eller ett land. De överskrider oftast kommungränser, landsgränser samt myndighets- och departementssfärer. Konsekvenser i en del av det globala systemet sprids snabbt till andra delar.

Till och med i de på krisen efterföljande ansvarsutkrävande processerna, granskas noggrant individers och organisationers förberedelser för att hantera en kris. En helt eller delvis misslyckad krishantering kan orsaka stora skador. Det kan betyda förluster av människoliv, ekonomiska skador eller trovärdighetsförluster. Men kriser behöver inte bara ses som hot utan kan även utgöra möjligheter. De kan ge utrymme för psykologiska och ekonomiska fördelar, inläring och bestående reform.

### **Ökad medvetenhet**

Den mentala beredskapen hos berörda individer och i ansvariga organisationer är viktig för en väl fungerande krishanteringsförmåga. För frågan är inte om utan när en kris kommer att inträffa. Det går inte att förbereda sig för allt. Men man kan ge sig en chans att skapa utrymme för kreativ flexibilitet genom utbildning och träning.

Under senare år har medvetenheten om behovet och nyttan av krishanteringsfärdigheter ökat. Trots detta kan det vara svårt för en ledningsorganisation att avsätta den tid och de resurser som krävs i form av personal, finansiering och symboliskt stöd för en lyckad utbildnings- och träningsinsats. Denna investering i specialkompetens kan inte bara vara en symbolisk ritual, som legitimerar säkerhetsverksamheten en gång per år.

### **Utbildningsinriktning**

I utformningen av ett utbildnings- och träningspaket är det viktigt att klargöra vilken nivå i organisationen som ska utbildas. Är det den strategiska beslutsfattande eller den beslutsberedande personalen? Många övningar inkluderar båda nivåerna samtidigt för att öka organisationens förmåga att både bereda beslut och att fatta beslut. Det är viktigt att planera för och strukturera en grundläggande krisorganisation, och olika organisationer har olika behov. Roller och funktioner i krisledningsgruppen behöver ofta klargöras. Genom att upprätta tydliga riktlinjer för gruppen, förbereda klara informations- och kommunikationsvägar inom och utom organisationen, samt planera för flera skeden (upptrappning och nedtrappning) förbättras den mentala och den logistiska kapaciteten.

Det är viktigt att uppmärksamma att krisplanering ska vara generell snarare än specifik. Av flera orsaker bör man undvika att utarbeta en detaljerad plan för varje eventuell typ av situation. Dels blir beslutsfattare lätt mentalt "fastlåsta" av denna manual och ser inte andra alternativa hot och handlingsvägar. De vaggas in i en falsk trygghet om att "vi är förberedda för alla typer av kriser". Desto mer detaljerade instruktioner, desto oftare behöver de uppdateras. Detta minskar sannolikheten att alla inblandade har hunnit ta del av och tagit till sig alla föreskrifter när en kris verkligen inträffar. Slutsatsen är att alltför detaljerade planer är inte bra, men att ha en levande och fortgående planerings- och utbildningsprocess är att rekommendera.

### **Crismarts utbildningsverksamhet**

Crismart (Crisis Management Research and training) har utbildat befattningshavare på olika nivåer och i olika sektorer. Exempel är kommuner, länsstyrelser, myndigheter, departement, företag och även övningar på svenska och utländska universitet liksom vid konferenser med en blandad krets deltagare.

Crismart ser lärandet som en process, inte som ett enstaka tillfälle. Det gäller att skapa förutsättningar för en långsiktigt kapacitetshöjande trend. Utbildningsprocessen byggs i flera steg och ger deltagarna förutsättningar att kunna hantera en "svår" övning, i stället för att oförberedda kasta in dem i ett stort "test". Vem vill öva igen om alla dör i övningen? Crismart ser gärna att en uppdragsgivare tänker i termer av paket som bygger upp, förbereder - ger eller uppdaterar nödvändiga förkunskaper, därefter ökar svårigheterna och utmaningarna i spelet. Exempel på olika komponenter i utbildningsprocessen är:

- Föreläsningar om krishanteringsproblematik med syfte att presentera grundläggande krishanteringsbegrepp och återkommande dilemman i krishantering.
- Presentationer och analyser av krishanteringsfall i Sverige eller utomlands med fokus på praktiska lärdomar, bästa och sämsta praktiker.

- Lärarledda seminarier med ambitionen att diskutera den specifika organisationens uppdrag, mandat, mål och existerande krishanteringsfilosofi samt presentera praktiska verktyg för egenanalys.
- Fallbaserade interaktiva seminarier vilka eftersträvar en aktiv inläring baserade på hypotetiska eller verkliga fall, där analysverktyg och krishanteringsfilosofi prövas. Inriktas på specifika aspekter av krishantering.
- Simulationsövningar som kan läggas upp på flera olika sätt. Grunden är att skapa en virtuell kriserfarenhet för deltagarna. Upplägget är komplext i termer av interaktivitet och detaljrikedom. En eller flera ledningsnivåer eller grupper i organisationen kan övas samtidigt. Utformningen sker i nära samarbete med dem som ska utbildas. Övningarna kan antingen syfta till att ställa diagnos och leda till förslag till förbättringar eller pröva en befintlig plan för krishantering.

### **Så tas scenarier fram**

Crismarts två verksamhetsområden, forskning och träning, kompletterar varandra då övningsmetodik och scenariosubstansen bygger på egen forskning. Här fokuseras på dilemman som beslutsfattare ställs inför i krissituationer och de analyserade dilemman som finns i vår fallbank kan moduleras om till att passa olika kontexter. Crismart strävar efter att använda en verklighetsbaserad problematik. Varje kris är på vissa sätt unik men alla delar några generella drag. Många problem och dilemman som beslutsfattare ställs inför är väsentligen lika i olika krissituationer. Av detta kan många viktiga lärdomar dras.

Här genomförs omvärldsanalyser för att kartlägga tidigare erfarenheter för den övade organisationen och liknande organisationer i Sverige och utomlands. Utgångspunkten är att vår grannes historia kan bli vår framtid. Sårbarhetsanalyser och identifiering av de särskilda dilemman och avvägningar som kan uppstå för varje specifik aktör är också viktiga utgångspunkter. Arbetet utförs alltid nära dem som ska övas för att få vägledning i skapandet av en skraddarsydd, realistisk och seriös övning.

Övningar bör bygga på de regelverk som finns, de planer (krisplaner, kommunikationsplaner) som existerar och relationerna till andra aktörer, inom och utom organisationen. Externa ämnesexperter konsulteras för att kvalitetssäkra detaljer i substansen, men även för att ibland delta i diskussionen med de övade. Scenarierna kan konstrueras så att de är situations- och/eller aktörsspecifika, eller fokusera på vanligt förekommande dilemman och svårigheter på en mer generell nivå.

Utbildningsverktyg har ett "bäst före"-datum. Det är viktigt att övningar varieras för att vara utmanande och spännande. Dessutom förändras lagstiftning, organisationsformer och den internationella omgivningen kontinuerligt. Samma spel kan inte återanvändas som under det kalla krigets krigsplanläggning.

Scenarioövningar är en utmärkt utgångspunkt för reflektion och diskussion kring de utmaningar som inryms i hantering av dynamiska och politiskt laddade oförutsedda händelser i en alltmer komplex miljö. De erbjuder en plattform för diskussion av tänkbara framtida händelser som kan beröra myndigheten, avdelningen, gruppen, individen. Det finns sällan finns tid eller möjlighet att diskutera frågor (eller farhågor) i vardagen vilket gör simulationsövningar till ett kraftfullt och tankeväckande verktyg.

### **Trygga former**

Övningar kan på ett praktiskt sätt ge inblick i den stress och osäkerhet som beslutsfattare på olika nivåer och olika myndigheter alltid ställs inför i en krissituation. Under "trygga former" (förlåtande miljö), kan olika strategier utvecklas och prövas. Olika färdigheter som till exempel beslutsfattande, ledarskap, stresshantering, och kommunikation kan utvecklas. Genom att komplettera mer traditionell utbildning med upplevelsebaserad pedagogik ökas inlärningsförmågan.

Simulationsövningar är mer varierade och stimulerande i jämförelse med andra pedagogiska metoder. En utomordentligt central beståndsdel i utbildnings- och träningspaketet är erfarenhetsåterkopplingen. Gott om tid måste avsättas till att uppmärksamma och tydliggöra de lärdomar och erfarenheter från övningen som kan, och bör, tas tillvara i organisationen för framtiden. Om både de bra och mindre bra erfarenheterna inpräntas kan förhoppningsvis organisationen och individen inte bara hantera nästa kris annorlunda utan ännu bättre.

Jesper Grönvall och Annika Brändström är statsvetare och analytiker vid Crismart.

Crismart står för Crisis Management Research and Training och etablerades den 1 juli 2000 som en del av Försvarshögskolan i Stockholm.

Av Anna Fornstedt Hellberg

Crismarts uppdrag är att forska och utveckla kompetens kring, utbilda inför och sprida kunskap om nationell och internationell krishantering. Crismart driver forskningsprogrammet CM Europe med stöd av Krisberedskapsmyndigheten.

Crismart består av ett femtontal forskare och analytiker vid Försvarshögskolan samt ett internationellt nätverk av cirka 100 analytiker i ett femtontal länder. Kompetenscentret leds av professor Bengt Sundelius och docent Eric Stern.

Crismart analyserar och dokumenterar svenska och internationella erfarenheter och samlar slutsatserna i en fallbank. Crismarts databas ger underlag för att dra slutsatser om krishantering som kan ligga till grund för utbildningsinsatser och annan krisberedskap. Lärdomar dras både från kriser som har hanterats väl och sådana som har hanterats på ett mindre bra sätt.



Foto Martin Naucier  
Edward Deverell

Crismarts forskning fokuserar dels på hur beslut fattas och dels hur de kommuniceras. Beslutsfattare avkrävs beslut under press i olika typer av extrema situationer, som i säkerhetspolitiska polisiära eller olycksrelaterade kriser. Speciellt relevant är framväxten av EU:s gemensamma krishanteringskapacitet.

Crismart bedriver forsknings- samarbete med kolleger i de nordiska och baltiska länderna, Slovenien, Holland, Polen, Ryssland, Ukraina, Bulgarien, Rumänien, Albanien, Kina, Malaysia, samt USA. Analyser av kriser i Sverige, samarbetsländerna och inom EU sammanställs i fallbanken. Hittills finns över 100 studier samlade. Fallstudierna sprids genom publikationer, utbildning och konferenser.

Crismart genomför också spel och simulationer av beslutsfattande och kommunikation i krissituationer. Syftet är att sprida kunskap om krishantering till praktiker för att därigenom öka deras beredskap. Crismart är engagerat i Försvarshögskolans militära och civila kursprogram. I utbildningsprogrammen uppmuntras dialog mellan forskare och praktiker med erfarenhet av kriser.

Crismart verkar nätverksskapande genom en rad konferenser i Sverige och i andra länder. Tillsammans med Leidens universitets Crisis Research Centre i Nederländerna har Crismart etablerat nätverket ECMA för att öka kompetensen inom krishantering i hela Europa.

**Mer om Crismarts publikationer och utbildningsprogram** finns att läsa på: [www.crismart.org](http://www.crismart.org)

Anna Fornstedt Hellberg är projektkoordinator och informatör vid Crismart.

## "Det händer inte i Sverige"

Hur ofta sägs inte det? Ladda hem en pdf-fil för att se några kriser som hänt i Sverige och vilka Crismart har studerat. Till exempel U 137, Norrmalmstorgsdramat och Palmemordet. [Ladda hem pdf-filen!](#)

## Storstadsmänniskan mer sårbar

Storstadsregioner är komplexa och krisbenägna samhällen. Hög befolkningstäthet och förekomsten av en mängd ekonomiska,



Foto Martin Naucier  
Eric Stern

politiskt-administrativa och sociala aktiviteter ställer specifika krav på beslutsfattarna i särskilt utsatta lägen. Krishantering i stora städer skiljer sig därför åt från hanteringen av extraordinära händelser på mindre orter.

*Av Edward Deverell och Eric Stern*

Vissa storstäder har välutvecklade system för att söka förebygga kriser, mildra dess konsekvenser samt gynna ett snabbt återställande efter krisen medan andra städer halkar efter i utvecklingen. Dessutom leder många storstadsregioners ojämna tillväxt till ökad sårbarhet. Storstadsområden med ojämn inkomstfördelning och hög grad av etnisk mångfald tenderar att visa upp stora variationer i sin krisberedskap. I sådana städer finns dessutom en risk för att sociala, ekonomiska och politiska konflikter trappas upp, vilket kan leda till storskaliga upplopp och förödelse som till exempel i Los Angeles 1992 och Brixton 1981.

Samtidigt som stora städer på många sätt är sårbara, har de ofta en anseelig resursbas och politisk betydelse, något som kan vara en fördel i hanteringen av kritiska och oförutsedda händelser. Till exempel underlättar städernas välutvecklade infrastruktur möjligheten att ta emot externt stöd. Utbyggda vägnät och kommunikationsmedel gynnar en snabb akutinsats, vilket var fallet vid explosionen i ett köpcenter utanför Helsingfors 2002. Ofta finns även kvalificerad och storskalig läkarhjälp att få vid sjukhus geografiskt relativt nära skadeplatsen. Att ligga som ett nav i moderna kommunikationer har även en komplicerande dimension som kan få betydande konsekvenser. Transporter av farligt gods genom tätbebyggda områden är ett sådant exempel. För oss aktualiserades denna risk med tillbudet på Tegelludsvägen i Stockholm 1998, när en lastbil med 14 ton gasol sprang läck.

### **Infrastrukturella kaskader**

Det moderna samhällets sårbarhet har ökat genom flera ömsesidigt beroende tekniska system vars komplexitet ständigt ökar. Detta gäller till exempel elförsörjningen och telekommunikationer. För att moderna storstadsregioner ska fungera, är det av yttersta vikt att driften av dessa IT-baserade system upprätthålls. Om elförsörjningen slås ut, drabbas stadens invånare av en mängd sekundära konsekvenser. Hiss- och tågtransporter avbryts, människors trygghet på mörka gator och torg hotas och vattenförsörjningen slås ut. På vintern kan avsaknaden av värme bli ett stort problem och under sommaren ställer ruttnande matvaror till besvär. Konsekvenser som dessa, och fler därtill, märktes då städer som Auckland (1998), Montreal (1998) och Buenos Aires (1999) drabbades av långvariga elavbrott.

I somras blev vi än en gång påmind om hur det ömsesidiga beroendet mellan olika infrastrukturella system skapar sårbarheter. Den 14 augusti inträffade det största elavbrottet hittills i Nordamerikas historia. Ett antal högspänningsledningar i Cleveland, Ohio, drabbades under en timme av flera fel. Dessa ledde till kaskadeffekter då belastningen på omkringliggande system ökade och elflödet utsattes för stora fluktuationer, vilket ledde till att ett antal kraftverk automatiskt stängdes ned. Resultatet blev att strömmen gick för omkring 50 miljoner människor i nordöstra USA och delar av Kanada, inklusive storstäderna New York, Cleveland, Detroit, Buffalo, Toronto och Ottawa. I delar av New York dröjde det mer än 24 timmar innan strömmen var tillbaka och i vissa delar av miljonstaden Detroit fick man genomlida två dagar utan el. I samband med det stora elavbrottet utspelade sig ett klassiskt "blame game" när kanadensiska och amerikanska politiker och tjänstemän menade att orsaken till elavbrotten stod att finna på andra sidan gränsen.

Även färsk svenska erfarenheter finns då Stockholmsförorten Kista drabbades av omfattande elavbrott i mars 2001 och i maj 2002. Kista hade under cirka 25 års tid växt till ett urbant centrum med viktiga infrastrukturella, ekonomiska och sociala tjänster. Elavbrottets effekter spred sig bortom de närmast berörda invånarna och över hela huvudstadsregionen. Tryckerierna för samtliga stora dagstidningar låg i det drabbade området och arbetsplatser för cirka 30 000 personer i Stockholms IT-metropol tvingades hålla stängt.

### **Kriskommunikation i urban miljö**

Kommunikation är en central aspekt inom all typ av krishantering. Hur krishanterare lyckas med sin riskkommunikation kan vara avgörande för massmediernas och allmänhetens bedömning av aktören i fråga.

Om avbrott i kommunikationsnätverken är orsak till krisen, som i fallet med teleavbrottet i Uppsala 2002, kompliceras naturligtvis denna vitala del av krishanteringen. I ett läge där elektroniska medier inte fungerar gäller det att nå ut till allmänheten via direkt kommunikation. En sådan strategi har större möjligheter att lyckas i ett tätbebyggt område än på landsbygden. I en storstad är det lättare att snabbt nå ut till många människor med direkt kommunikation. I en urban miljö har krishanteraren dessutom en mängd olika kanaler till förfogande och kan på så vis nå potentiellt fler människor. Fler förmedlare av information kan dock även ha en hämmande effekt då budskapet riskerar att förvanskas.

### **Osäker kommunikation**

Mobiltelefonins stora spridning i storstadsregioner och dess givna plats som vardagens primära kommunikationsmedel, innebär att många även i kris tar till mobiltelefonen. Under Göteborgsbranden 1998 fanns familj och vänner på brandplatsen, samtidigt som räddningstjänsten, då ungdomarna ringde sina nära inifrån den brinnande lokalen.

Mobiltelefonin är dock inte alltid att lita på. Erfarenheter visar att mobiltelefonnäten i tätbefolkade områden lätt överbelastas vid skadeplatsen med omnejd. Att ett stort antal människor söker kontakt vid ett och samma tillfälle och på så vis bidrar till att systemet faller samman, ställer till problem bland annat för oroliga närstående och medierna, men även för räddningsarbetare och andra, operativa krishanterare.

Problemet med överbelastning har även visat sig gälla det fasta telefonnätet. En händelse av tillräckligt stor omfattning kan även slå ut det fasta nätet. Detta var en lärdom efter terroråden i USA den 11 september 2001, då de fasta telefonnäten i New York och i Washington slogs ut.

### **En åldrande befolkning**

Den äldre urbana befolkningen utgör en särskilt sårbar del av de drabbade. Hos oss ökar detta befolkningsskikt, vilket kan betecknas som ett tilltagande problem i krissammanhang. Äldre har specifika behov i kriser och borde, på grund av sin allt högre närvaro i urbana områden, uppmärksammas som en särskilt utsatt grupp.

Under elavbrotten i Kista var de äldre och sjuka högsta prioritet, både för de lokala stadsdelsnämnderna och för stadens krisledning. Dock var det inte lika klart hur prioriteringen praktiskt skulle genomföras. Praxis för hur staden på ett effektivt och legitimt sätt ska värna om de äldre och sjuka vid kris är ovanligt. Dessutom tenderar de äldre i städerna att i större utsträckning tas omhand av nära släkt, vilket kan jämföras med landsorten där den offentliga vården dominerar. Under kris är det troligtvis svårare för dessa anhöriga att se till både egna behov och till de äldres. Detta kan ytterligare öka sårbarheten för äldre människor i storstadsregioner.

Denna sommar upplevde många europeiska städer extremt höga temperaturer med toppar över 40 grader. Paris var antagligen mest drabbat. En tre veckor lång värmebölja, i kombination med utebliven skötsel av anhöriga och hemtjänst på semester, ledde till uppskattningsvis 15 000 fler dödsfall under augusti jämfört med samma tid förra året. Den franska regeringen och olika myndigheter, vars insatser kom igång först när den värsta värmen var över, fick ta emot hård kritik för att de inte handlade snabbt nog och för att många ministrar inte avbröt sina semestrar.

### **Kulturell mångfald**

Den ökande sociala rörligheten mot stora städer innebär att kriser som inträffar i storstadsregioner påverkar en befolkning präglad av etnisk mångfald. Detta ställer i sin tur urbana krishanterare inför specifika problem. Precision i ord och handling är viktigt då risken för missförstånd ökar med antalet inblandade kulturer. Den kulturella mångfaldens påverkan på svensk krishantering uppenbarades i samband med Göteborgsbranden 1998, där bristande kulturkunskap ledde till en rad missförstånd.

Flyktingar och invandrargrupper söker sig ofta till storstäder. För att minska och motarbeta trauman hos dessa grupper är det viktigt att det finns en organisation för information på andra språk än det förhärskande när kriser inträffar.

### **Utländska besökare**

Ett likartat problem är att kriser i urbana miljöer tenderar att internationaliseras. Antalet tillströmmande turister och utländska affärsbesökare ökar. Därmed är det troligt att ett stort antal utländska medborgare finns i det drabbade området då det oväntade inträffar. Dessa grupper är särskilt svåra att nå och arbeta med, då de sällan talar det lokala språket, lyssnar på lokala medier eller känner till lokalförhållanden.

### **Stora folksamlingar**

Kriser och stora olyckor i tätbefolkade områden, tenderar att dra till sig stora folkmassor. Både åskådare och frivilliga samlas snabbt på och i nära anslutning till olycksplatserna. Studier visar på hur fenomenet "katastrofturism" kan utgöra ett påtagligt hinder för den operativa räddningsinsatsen.

Ett exempel på hur polisens och räddningstjänstens akutinsats märkbart påverkades och komplicerades av det stora antalet åskådare var 1992 då en jumbojet störtade i ett bostadsområde i den slitna Amsterdamförorten Bijlmer. Ett annat geografiskt mer närliggande exempel var då Jas 39 Gripen störtade på Långholmen i centrala Stockholm efter en flyguppvisning under 1993 års vattenfestival. Omkring 500 000 festivalbesökare befann sig i riskzonen och folkmassorna försämrade räddningsfordonens framkomlighet avsevärt.

De terrordåd som drabbade USAs två viktigaste städer den 11 september 2001 var naturligtvis vare sig den första eller den sista gången som städers symboliska karaktär använts av ondsinta grupper. Redan under 1970-talet fick Stockholm erfara att vilken västeuropeisk huvudstad som helst kunde bli måltavla för internationell terror.

Attacker mot den öppna och därmed sårbara staden gör att hotet från terrorister blir påtagligt för den politiska ledningen. London har utsatts för otaliga terrorhandlingar med ursprung i den nordirländska konflikten. Ett ännu mer aktuellt exempel på terroristers benägenhet att utnyttja huvudstadens symbolvärde är de tjetjenska rebeller som tog hundratals personer som gisslan på en teater i Moskva 2002. Sådant kan hända i varje storstad och även här.

### **Politisering**

Stora städer står i fokus för löpande medierapportering och rymmer ofta stora skaror av journalister. Attentat riktade mot personer och institutioner i storstäder leder till ymnig rapportering. Detta är något som terrorister givetvis är ytterst medvetna om. Ytterligare en effekt av den symboliska karaktären av huvudstäder, men även av den höga närvaron av nationell och internationell media, är att extraordinära händelser i storstäder tenderar att snabbt medialiseras och politiseras.

Politiska och sociala, men även sakliga, skäl bidrar till att kriser i stora städer får en annan typ av uppmärksamhet än kriser på landsbygden. Den urbaniserade människan är betydligt mer sårbar och inte lika motståndskraftig mot kriser som landsbygdsbefolkningen. Medan storstadsbefolkningen saknar mental beredskap för elavbrott, och därmed även faktiskt beredskap, är fältkök, batteriradio, ficklampor och stearinljus självklara föremål i hemmen på landsbygden. Den öppna staden må vara sårbar inför utsatta lägen, men det finns praktiska åtgärder som stadens invånare själva kan ta ansvar för och därmed minska denna sårbarhet.

Edward Deverell är statsvetare och analytiker vid Crismart.

Eric Stern är docent och Crismarts vetenskaplige koordinator samt training director.

## **Sars snabba framfart tog världen på sängen**

Sars har kallats århundradets första globala epidemi. Aldrig tidigare har en medicinsk kris fått så omfattande politiska, sociala och ekonomiska konsekvenser. Den snabba spridningen av ett virus innebär en ny typ av hot som kräver både nytänkande och annorlunda beredskap.

*Av Annika Brändström och Ahn-Za Hagström*

I vårt internationaliserade samhälle påverkas nationella beslutsproblem i allt högre grad utifrån. Sars-epidemin är det senaste exemplet på hur en lokal företeelse inom en sektor kan få oanade globala konsekvenser.

Händelseutvecklingen under senhösten 2002 och våren 2003 påvisade en grundläggande sårbarhet i det internationella systemet för att upptäcka, identifiera, klassificera och bekämpa smittor. Omkring 8 000 personer i 32 länder insjuknade i sars (svår akut respiratorisk sjukdom). Fler än 800 av dessa avled. Förutom Ostasien drabbades Toronto i Kanada mycket svårt.

Mycket talar för att vi kommer att få se mer av denna sårbarhetsproblematik i framtiden. Avstånden mellan olika riskområden krymper och risken ökar för att även Europa drabbas av hot som tidigare tycktes avlägsna. Genom att studera de länder som drabbats kan vi generera lärdomar, både om problemet i sig och de genomförda insatserna. Sverige bör kunna bemöta denna typ av kris.

### **Crismarts nätverk för tidig kunskap**

Sedan ungefär ett år tillbaka pågår ett antal aktiviteter inom Crismarts internationella nätverk för att klarlägga, analysera, jämföra och dra lärdomar av det inträffade. Bland annat pågår ett samarbete med forskare på anrika Tsinghuauniversitetet i Peking. Här genomförs även en studie om det kycklingvirus som drabbade Hong Kong 1997 och som ledde till en masslakt av kycklingar. Asien/Sydostasien har i många fall av virussmitta spelat en viktig roll som "det första ledet" i fråga om hantering och kontroll av potentiella farsoter. Det som görs, eller inte görs, får ofelbart konsekvenser även för andra regioner. Därför behövs det kunskap om vilka åtgärder vi kan förvänta oss av inom denna region samt om hur information, signaler och varningar ska tolkas.

Liknande Crismartprojekt drivs i Kanada och Malaysia. Den sistnämnda studien genomförs bland annat med stöd av The Asia-Europe Institute vid University of Malaya och omfattar både Malaysia och

Singapore. Mellan år 1998 och 2000 drabbades Malaysia dessutom av nipah-viruset som skördade flera hundra dödsoffer. I det pågående Crismartsamarbetet analyseras hanteringen och effekterna av både nipah och sars i Malaysia och Sydostasienregionen.

Spridningen av virus som sars innebär en ny typ av hot som framförallt kräver både nytänkande och nya typer av förberedelser. Inkubationstid och spridningsmönster i form av "direktkanaler" mellan folkgrupper och samhällen med global spännvidd är faktorer som måste vägas in. Men även om dessa direktkanaler kan öka riskerna, är de också potentiella informationskällor. Till exempel medförde Kanadas valhända hantering av sars insikten att kunskapen om dessa nya typer av problem är undermålig. De kanadensiska myndigheterna tycks, i vissa delar, ha misslyckats både med att tolka signaler från den sars-drabbade regionen och att förstå vikten av öppna kanaler med, framförallt, Hong Kong. Detta slog sedermera hårt mot Toronto, både i termer av spridningsvägar och informationskällor.

### **Många frågetecken**

Hur kunde sars-utbrottet i Kina och Ostasien få globala konsekvenser på så kort tid? Vilka åtgärder vidtogs av respektive regeringar och regionala organisationer som ASEAN för att begränsa och bekämpa epidemin? Vilken typ av dilemman ställdes nationella beslutsfattare inför. Vilken information gick beslutsfattarna ut med och hur tolkades denna?

Än återstår många frågetecken innan några genomtänkta slutsatser kan dras. Generellt anses dock att sars-viruset hanterades på ett bra sätt i Sydostasien, särskilt den operativa, medicinska insatsen. Men en rad problem har noterats i Kina.

I Singapore och Malaysia bekräftades Sars-viruset i början, respektive i mitten av mars. Erfarenheterna från nipah-viruset 1995 innebar bland annat att de malaysiska myndigheterna mobiliserade en krisgrupp på regeringsnivå samt anammade en öppen informationsstrategi med dagliga informationsträffar. Även i Singapore reagerade man tidigt och en rad mycket snabba och, ibland, radikala insatser genomfördes. Efter varje nytt beslut eller ny reglering beträffande sars, informerades medborgarna omedelbart.

I regionen infördes reserestriktioner på ett tidigt stadium. Intressant är att Malaysia drog in visum för resande från sars-länder. Detta innebar att under en period tilläts inte heller landets egna medborgare återvända till Malaysia. Runt om i regionen installerades gränskontroller med temperaturmätare och särskilt utsedda sjukhus fick extra resurser.

### **Sena reaktioner i Kina**

Även i Kina, ursprunget för de dramatiska händelserna, genomfördes en rad åtgärder. Den veckolånga ledigheten i samband med 1 maj ställdes in, döds- eller livstidsstraff infördes för dem som bröt mot karantänbestämmelserna och de kinesiska börserna hölls stängda för att hindra virusets framfart. Men kritiker menade att dessa drastiska åtgärder kom för sent. Även om viruset troligen uppstod i landets södra delar i november 2002, var det först under påsken 2003 som de kinesiska myndigheterna tillstod att sars utgjorde ett allvarligt hot. I samband med detta började också landet öppet redovisa nya fall av smittan.

### **Asiens ekonomiska 11 september**

I termer av ekonomiska effekter har sars ansetts vara Asiens motsvarighet till terrordåden i USA den 11 september 2001. Epidemin slog till mitt i världsekonominns enda riktigt starka tillväxthörn. I ett "bästa-fall-scenario" kalkylerar Asiatiska utvecklingsbanken (ADB) med en BNP-förlust om nio miljarder dollar i Östasien och drygt tre miljarder i Sydostasien.

Värst drabbad är delar av tjänstesektorn. Turistnäringen har tappat 100 000-tals besökare och de flesta hotell, restauranger och nöjesanläggningar har förlorat mer än hälften av sina kunder, i många fall uppåt 70-80 procent. I Kina erbjuds vissa drabbade företag skattelättnader och i Malaysia och Singapore har enorma summor avdelats för att stimulera ekonomin.

Det har ställts stora krav på samarbete över nationsgränser i hanteringen av sars. På lokal, operativ nivå måste läkare, räddningspersonal och polis samarbeta om information och metoder. Den nationella politiska arenan behöver politiska beslut för att skapa möjligheter till samarbete. Samtidigt påverkades dessa samsarbetsåtgärder av det kinesiska informationsvakuumet. Således genererade sars, liksom andra kriser, en rad problem och möjligheter till förstärkt samarbete runt om i Asien.

Inom ASEAN diskuterades frågan om gränssamarbete på ett tidigt stadium. Det beslutades att patienter som insjuknat under transport mellan länderna skulle garanteras vård i det mottagande landet. Samtidigt beslutade Singapore och Malaysia i en bilateral överenskommelse att göra precis tvärt om. Patienterna skulle skickas tillbaka till sitt hemland, vilket kom att skapa stora problem och förväxlingar.

Överlag kan det noteras att olika regionala fora, som till exempel ASEAN, kom att spela en mycket viktig roll för att koordinera insatser och information. Detta var möjligt trots att nationell stolthet och kulturella skillnader grusade maskineriet under arbetets gång.

### **Politiska konsekvenser**

I alla kriser finns ett element av både hot och möjlighet. Om dessa nyttjas för politiska syften eller ej beror till exempel på timing, tidigare erfarenheter och det politiska klimatet i allmänhet. Att förstå hur och varför kriser politiseras blir allt viktigare. För nationella ledare finns både förluster och vinster att göra i form av trovärdighet, legitimitet, internationellt anseende och inrikespolitiskt förtroende. Hanteringen kan också få stora praktiska konsekvenser, inte minst i regioner där det finns ett stort gränsöverskridande flöde av både människor och trafik.

För Malaysia och Singapore kom sars att bli ett av de största bilaterala problemen och fick således stora politiska konsekvenser. De malaysiska restriktionerna med visum för kineser fick skarp kritik, då cirka 30 procent av befolkningen är kineser. Mellan Malaysia och Singapore rapporterades växande gränsproblem. Bråk uppstod då icke skrivkunniga chaufförer, som skulle fylla i hälsodeklarationer, släpptes igenom utan kontroll. Mot slutet av april inkom rapporter om "slarv" i Singapore, då sjuka släpptes igenom till andra länder. Detta fick allvarliga konsekvenser och debatten om skuldfrågan var mycket livlig. I en malaysisk tidning rapporterades att "Singapore wants the people of other countries to also be infected so as to lighten the pressure on itself".

Det försämrade politiska klimatet mellan länder i regionen har genererat ett uppsving för nationalistiska strömningar och inrikespolitiska möjligheter. Exempelvis gjorde den malaysiska regeringen en stor pr-kupp när Världshälsoorganisationen WHO flyttade landet från listan "drabbade länder" till "länder med eller utan lokal smittspridning".

Även om smittspridning och virusutbrott inte denna gång är något nytt problem för Asien, har tidigare sätt att hantera problemen i vissa länder ifrågasatts. Exempelvis har de styrande anklagats för att ha undanhållit allmänheten information. Detta har skapat trovärdighetsproblem inför allmänhet och internationella organisationer och har påverkat samtliga länder i regionen.

### **Sociala konsekvenser**

Spridningen av ett dödligt virus är en svår påfrestning på samhället. Stora slitningar bland befolkningen skapas och det är lätt att föreställa sig hur en växande misstänksamhet ger upphov till osäkerhet och ryktesspridning. Sars innebar att de stora kinesiska folkgrupperna utanför Kina möttes med större misstänksamhet än andra och klyftorna mellan befolkningsgrupper ökade markant i regionen. I Malaysia är kinesernas ställning i samhället komplicerad. Det talades till och med om en speciell kinesisk gen som gjorde kineserna extra mottagliga för viruset. Därmed utgjorde de också en större risk som smittbärare.

Andra exempel på ryktesspridning är hur det i Sydostasien, via sms, varnades för vissa shoppingcenter och allmänna platser där många sades vara smittade, så kallade "superspridare". Människors vilja att röra sig i samhället minskade generellt. Till exempel avstod man gärna från att handla mat med barnen och att gå till arbetet. Gamla huskurer dammades av och gjorde entré på nytt. Till exempel ansågs tobaksrökning minska risken för att smittas, då nästan ingen av de drabbade var rökare. Att osäkerhet genererar rykten kan tyckas ofrånkomligt. Myndigheter måste därför söka hantera ryktesfloran för att inte skapa grogrund för en växande panik. Sammantaget genererade asymmetrin i de olika ländernas insatser samarbetsproblem och en ny misstänksamhet frodades. Exempelvis ansågs den malaysiska regeringen göra för lite och agera för långsamt. Trots att den akuta sars-krisen nu tycks vara över, lever dess politiska och sociala effekter synnerligen kvar.

### **Viktiga lärdomar**

Sars-fallet visar sålunda på en mängd viktiga insikter och intressanta lärdomar. Ett ökat globalt resande och bosättande har skapat nya spridningskanaler och ökat sårbarheten för alla samhällen. Därmed har behovet av regionalt och internationellt samarbete ökat i betydelse. Hanteringen av sars-viruset och dess effekter är också ett bra exempel på att statistiska siffror över antalet sjuka och smittade är av underordnad betydelse för den rädsla och osäkerhet som sprider sig. I många fall är det just den utbredda osäkerheten som, näst efter de operativa, medicinska insatserna, har inneburit den största utmaningen för hanteringen av sars-krisen.

Sålunda kan dessa nya, och ibland oroväckande, insikter som gjorts under det senaste året i Asien och Kanada även vara till nytta i Sverige. Inte minst för att förbättra beredskapen och förståelsen för vilka problem och dilemman ett samhälle som Sverige kan ställas inför vid ett virusutbrott någonstans på andra sidan jordklotet.

Annika Brändström är statsvetare och analytiker vid Crismart.  
Ahn-Za Hagström är tidigare analytiker vid Crismart.



## 11 sep i etern - ett väloljat kaos



Eva-Karin Olsson

Massmedierna sägs vara välorganiserade för att hantera oväntade händelser. Men terrordåden i USA den 11 september 2001 överraskade även medierna.

Av Eva-Karin Olsson

Det finns ytterst lite forskning kring massmediernas krisberedskap. Hur de som organisation hanterar stora, krisartade händelser, det vill säga grundvalarna för att kunna rapportera om händelsen.

I ett akut läge har särskilt public serviceföretagen Sveriges Radio och Sveriges Television ett ansvar att rapportera så snabbt och så tillförlitligt som möjligt. Trots att inga detaljerade beredskapsplaner användes, sändes nyheter om terrordåden förhållandevis fort. Till en början skedde det genom extra nyhetssändningar. Därefter rensade Sveriges Radio tablåerna för att helt koncentrera sig på nyheten.

Genom att undersöka massmedierna i ljuset av den kunskap som finns inom krishanteringsområdet, kan gynnsamma respektive mindre fördelaktiga faktorer kring mediernas krisberedskap lyftas fram. Det bör dock påpekas att en framgångsrik, eller mindre lyckad, krishantering ofta beror på en kombination av samverkande faktorer. Tillfälligheter och tur kan göra skillnad mellan framgång

och misslyckande.

Planering och övningar brukar vara ledstjärnor för en bra beredskap. Men inom de svenska public service-företagen användes inga planer för den här händelsen. Det ska dock nämnas att sändningsplaner finns i händelse av "konstitutionell död" samt vid "stora olyckor och katastrofer". Vidare finns beredskap i form av larmlistor och jourssystem. Motiveringen för att inte ha mer organisatoriskt inriktade krisplaner är att massmedierna även i kriser genomför sina vanliga uppgifter och att sådana därför inte är nödvändiga.

Men händelser som terrordåden den 11 september kräver omedelbara omstruktureringar i medieorganisationen, till exempel i form av övergripande tablåbeslut, extra resurser samt nya former av samordning och informationsvägar. Frågan om hur organisationerna agerar i avsaknad av en förövad krisberedskap kvarstår därmed.

### Tidigare erfarenheter

Ett av svaren står att finna i organisationens och medarbetarnas erfarenheter. Genom att mentalt jämföra en nyuppkommen situation med så kallade historiska analogier, kan den nya händelsen hanteras. I detta fall drogs främst paralleller till de tre svenska fall som, enligt svenska journalister, haft samma nyhetsdignitet som den 11 september. Dessa var mordet på statsminister Olof Palme, Estonias förlisning och Göteborgsbranden.

Händelserna kom överraskande och gick utanför våra normala referensramar och förväntningar. Detta ökar behovet av mentala genvägar för att ta nyheten till sig.

För nyhetsorganisationerna tycks tidigare stora nyhetshändelser ha bidragit med insikter och kunskaper gällande allt ifrån att kunna identifiera en stor nyhet och veta hur den ska hanteras, till praktiska kunskaper kring hur ett nyhetsprogram byggs upp. Genom att referera till hur händelsen hanterades den gången, kan organisationen ställas på fötter snabbare.

Att tidigare erfarenheter värderas högt, synliggörs genom redaktionsledningens ambition att i krislägen försöka ha de mest erfarna medarbetarna på nyckelpositioner. Faran med detta är dock att kunskaper endast genereras på individnivå, vilket i förlängningen kan innebära en sårbar organisation. I stället för ett institutionellt minne skapas en personberoende erfarenhetsbank.

### Tungt ansvar på högsta ledningen

I lägen där planering saknas för hur man ska agera, faller ett tungt ansvar på den högsta ledningen. Krishanteringsforskningen visar att organisationer under kriser tenderar att sträva mot en centralisering

av ledarskapet. Detta skedde även här, om än i något varierande grad. Det var därmed möjligt för den högsta ledningen att ta ett helhetsgrepp på organisationen.

De organisationer som bäst lyckades ställa om till krisläge, gjorde det genom att kapa så många mellanled i organisationen som möjligt. På Sveriges Radio kom till exempel kanalcheferna på P1 och P4, de kanaler ingick i den stora samsändning som gjordes under kvällen, att få en mer tillbakahållen roll i beslutsstrukturen. Förfarandet är tidsbesparande eftersom den vanliga, byråkratiska ledningskedjan slopas. Dessutom får den högsta ledningen en större kontroll över den organisatoriska aktiviteten. Nackdelen är att uthålligheten hos den högsta ledningen påverkas starkt. Vid en långdragen kris kan därför ett system för avlastning komma att behövas. Sammantaget visar detta på en av krishanteringens paradoxer. Ett starkt ledarskap är också ett sårbart ledarskap.

Även om etermedierna är mycket flexibla organisationer, så finns det risker med att förlita sig på en ad hoc-attityd till oväntade händelser. En investering i krisberedskap som till exempel övningar, skulle ytterligare öka förutsättningarna att klara svåra utmaningar som t ex den 11 september.

Eva-Karin Olsson är doktorand i medie- och kommunikationsvetenskap och analytiker vid Crismart.

## Regeringen bör ständigt övas i krishantering



Henrik Landerholm

Det är bättre att vara bra förberedd än att inte vara det. Om detta råder politisk enighet säger Försvarshögskolans rektor Henrik Landerholm. Därför ska vi ha krishantering. Och det innebär i sin tur att det krävs forskning och utbildning och inte minst övning. Henrik Landerholm menar att regeringen ständigt bör övas i krishantering och han ger sin reflexion över det trauma som drabbade regeringen i september.

Av Jan-Ivar Askelin

Krishantering har blivit något av ett modebegrepp. Henrik Landerholm, rektor vid Försvarshögskolan, menar att krishanteringen steg upp till ytan när invasionsförsvarsskeppet gick i djupet.

- Jag ser två anledningar till detta. Det ena är de nya hoten och det andra är det faktum att världen aldrig varit särskilt bra på att hantera kriser.

De nya hoten är enligt Henrik Landerholm inte särskilt nya. De är ofta andarna som släppts lösa ur den bipolära världens flaska. Och Henrik Landerholm tror att detta till stor del förklarar mycket av terrorismens framväxt.

- Förr kunde nästan alla konflikter ses i perspektivet öst-väst. Men konflikterna och hoten var inte bara kanaliserade i detta synsätt utan också inkapslade. Vi såg dem heller inte så tydligt. När det stora hotet om ett tredje världskrig försvunnit blir de nygamla hoten tydligare och hamnar högt på listan. Och det är samhällets uppgift att ta hand om dessa hot och kriser.

Erfarenheten visar, menar Henrik Landerholm, att vi inte är särskilt bra på att hantera kriser. Crismart har kartlagt drygt 100 kriser av olika typer och försökt att dra generella slutsatser av hur dessa kriser utvecklats och hanterats.

- Detta är ett fantastiskt hjälpmedel för att hantera mängder av olika kriser. Inte minst lär det oss att förstå vad en kris är. Det är inte bara händelsen som sådan som är avgörande, utan ofta i lika stor utsträckning beskrivningen av det inträffade. Det gäller inte minst hur myndigheter, politiker och folk upplever händelsen. Och här spelar naturligtvis media en stor roll. Alla får snabbt reda på hur en händelse hanteras.

Om krishantering ryckt fram därför att invasionsförsvaret är borta så kan man ju fundera över olika aspekter på detta samband. Henrik Landerholm, med förflutet som försvarspolitiker, har en känsla av att det som myndigheter tidigare menade med kris var uppmarschen till kriget.

- I det gamla totalförsvarsbegreppet var krisen skymningsläget med sabotage, notväxlingar och gränskränkningar. Frågan var om kriget skulle bryta ut här eller någon annanstans. I det senare fallet fick man slå vakt om neutraliteten och förbereda sig på en avspärrning och då handlade kris mest om hur totalförsvaret skulle hantera den höjda beredskapen. Som Crismarts studier visar så är ju krishantering i dag ett mycket vidare begrepp.

Sverige har ett tankearv att släpa på. I dag betonas krishanteringens internationella dimension. Gårdagens hot om ett tredje världskrig sågs i Sverige främst som en nationell fråga.

- För oss handlade tredje världskriget som nationens överlevnad. Vi förutsatte, delvis felaktigt, att vi skulle kämpa ensamma. Hur andras agerande skulle påverka oss stod sällan i fokus. På så sätt blev både kris och krig förvånansvärt nationella begrepp i Sverige säger Henrik Landerholm och härleder rötterna till diskussionen om den så kallade marginaldoktrinen.

- Den gick ut på att ett anfall mot Sverige var i utkanten av ett storkrig i Europa. Men om kriget drabbade oss gällde det inte Europa utan Sverige. För ett folk vars förhållningssätt till världen fortfarande är starkt präglad av 1814, 1914 och 1939 är det logiskt att säga nej till EMU. För många faller ju ett begrepp som den europeiska freden platt till marken. Europeisk fred? Vi har ju svensk fred.

### **Bättre vara bra förberedd**

Varför ska man forska om och utbilda i krishantering?

- Det finns en bred politisk enighet om att det är bättre att vara bra förberedd än dåligt förberedd på kriser, säger Henrik Landerholm. I detta sammanhang är utbildning och övning mycket viktiga. Det är också ett politiskt beslut om man ska använda skattepengar så bra som möjligt eller om man vill ha det tämligen stuprörskonade förhållningssättet. Jag är ju mer för hängrännor än stuprör, det vill säga jag tror mer på att myndigheter måste samverka över gränserna.

- I remisserna till 11 septemberutredningen av Johan Munck kan man nog se ett visst revirtänkande. Det finns en tendens att resa juridiska hinder, men juridiken får inte vara ett hinder i sig. Finns det en politisk vilja att till exempel använda Försvarsmakten i ett bredare perspektiv så är nästa steg att utforma ett lämpligt regelverk.

### **Inte bara militärer ska övas**

Henrik Landerholm säger att Försvarshögskolan ska vara samhällets självklara stöd för att leda militära resurser i kris, krig och tillstånd av sårbarhet.

- Eftersom vi inte lever på fasta anslag så är vi öppna för nya former av utbildning. Den militära utbildningen kretsar redan mycket kring internationell krishantering där man studerar såväl politiska mekanismer som det militära hantverket.

Några exempel på utbildning i krishantering vid FHS är:

- Institutionen för säkerhet och strategi där Crismart ingår har ett mycket efterfrågat program i samarbete med Uppsala universitet som ger 80 poäng. I det programmet är Crismarts forskning en motor.
- Kriskommunikation med aspekter på media. En kurs på tio poäng i samarbete med Högskolan i Örebro.
- Institutionen för högre totalförsvarsutbildning, IHT, har idag kurserna helt inriktade på civil och militär krishantering. Före murens fall handlade det mest om hur totalförsvarsmyndigheter skulle samverka i krig och kris. Nu är inriktningen en förståelse för helheten, omvärldsbeskrivning, hotbilder och diskussioner om myndighetssamverkan.

- IHT-delen skulle kunna utvecklas mer, menar Henrik Landerholm som vill använda en av skolans hörnpelare, den kvalificerade övningsverksamheten, även för civila befattningshavare. Individer kan möjligen lära sig av erfarenheter, man jag är inte så säker på att myndigheterna idag skulle ha hanterat Estoniakatastrofen bättre. Myndigheter har inget kollektivt minne utan måste ständigt övas.

Denna intervju görs en knapp vecka efter mordet på utrikesminister Anna Lindh. Nationen upplever en tragedi.

- Om det också blir en kris vet vi ju inte än. Säkert är att det blir ett fall som kommer att studeras noga ur många aspekter. För Göran Persson är det naturligtvis en kris som vänder upp och ned på allting, säger Henrik Landerholm som har haft insyn i de högsta politikernas hårda värld.

- Regeringsmaktsutövning är en ständig stridsledning som kräver enormt mycket psykiskt och fysiskt av de inblandade. Statssekreterarna som sitter i skärningspunkten mellan politik och verkställande slits enormt hårt och de flesta orkar bara ett par år. Ministrar kan ibland vara mera av galjonsfigurer och orkar längre.

- Men statsministern är givetvis enormt utsatt. För att klara en sådan uppgift krävs både en oerhörd kraft och lust. Det är sällan en motvillig ställer upp. Det är bara "politiska djur" som Göran Persson och Carl Bildt som psykiskt klarar av det.

Detta menar Henrik Landerholm är en förklaring till att Göran Persson ändå fungerar som landets ledare trots att Anna Lindh mördas och valet blir en storförlust för ja-sidan.

- Erfarenheten av att hela tiden fatta beslut och tvingas att ta konsekvenserna härdar.

Regeringskansliet är hårt pressat och Henrik Landerholm pläderar för att det på plats ständigt bör finnas en funktion som kan stödja regeringen i dess roll som krishanterare. Även om myndigheterna i Sverige är självständiga så hamnar de avgörande frågorna ändå i regeringens knä. Då är det enligt Henrik Landerholm bättre att ha rutiner och funktioner för detta än att inte vara förberedd.

- Jag tycker nog att dessa tankar håller på att sjunka in. Men det finns utrymme för förbättringar, säger Henrik Landerholm. Det är inget som garanterar att alla ledare är bäst när det gäller. Även den högsta ledningen behöver ständigt övas i krishantering.

Jan-Ivar Askelin är redaktör för Framsyn.

## Inte lätt att lära av krisen

I kriser uppmärksammas tidigare, ofta förbisedda, problemområden. Varje kris innebär därför en möjlighet att dra lärdomar och göra förbättringar för att minska risken för att krisen inträffar igen. Men att ta till sig de nya erfarenheterna och lära av krisen är ofta lättare sagt än gjort.

Av Dan Hansén

Efter en allvarlig händelse finns ofta ett intensivt intresse för krisens förlopp, upprinnelse och konsekvenser. Utredningar och kommissioner tillsätts. Politiker och experter förebrår, förnekar, försvarar och förstår. Journalister skildrar och granskar. Alla förenas i kraven på att den eller de inblandade organisationerna och myndigheterna ska lära sig inför framtiden, i synnerhet om de klandras för krisens inträffande eller om hanteringen bedöms ha varit ineffektiv eller rent av kontraproduktiv.

### Problem politiseras

Bortom rent operativa eller sakliga förhållanden finns politiska vinster med att åtminstone ge sken av att vilja komma till rätta med problemen. Den offentliga förvaltningen kan inte fungera utan medborgarnas förtroende. Oavsett formella ansvarsförhållanden är det alltid den politiska nivån som hålls ytterst ansvarig. I slutändan beslutar de folkvalda om de betingelser under vilka myndigheter ska verka.

Att hantera krisens efterdyningar kan vara svårt. Efter krisen tar en process vid där problem politiseras med utskottsfröhor, granskningskommissioner och ersättningskrav. Palmemordet, Estoniakatastrofen och Göteborgskravallerna är exempel på kriser vars mångåriga efterspel varit nästan lika dramatiska som den akuta krishanteringen.

### Störst behov när det är som svårast

Att uppnå organisatoriskt lärande i turbulenta tider är inte det lättaste. Behovet av att lära upplevs vara



Foto Martin Naucier  
Dan Hansén

störst när det är som svårast att uppnå. Svårigheterna att dra entydiga lärdomar beror inte bara på att kriser kännetecknas av osäkerhet och tvetydighet. Även påtryckningar utifrån kan hämma lärandet inom en myndighet. Sådana tendenser kan förstärkas om det externa trycket kombineras med kritik från medierna och fördömanden från politiker beträffande en offentlig organisations tidigare och nuvarande insatser.

Till exempel präglades den första tiden efter mordet på Olof Palme av samarbetsproblem mellan åklagarmyndigheten och polisens ledningsgrupp med Hans Holmér i spetsen. Ärendet politiserades: flera offentliga utredningar tillsattes och konstitutionsutskottet förhörde flera inblandade.

### **Våga höja blicken**

I just detta fall löstes problemet tillfälligt med att rikskriminalpolisen och riksåklagarämbetet övertog förundersökningsarbetet från de lokala myndigheterna. Hans Holmér målades ut som syndabock, inte minst i medierna.

Vad lärde då de berörda organisationerna av detta? Drogs det överhuvudtaget några lärdomar? Först 13 år senare påpekade granskningskommissionen (SOU 1999:88) att den oklara rollfördelningen mellan polis och åklagare kan ha banat väg för de problem som uppstod.

Det intressanta med denna insikt är att den höjer sig från att klandra en enskild individ, till att söka problemen på en strukturell nivå. Detta är kanske det största hindret för att åstadkomma organisatoriskt lärande inom den offentliga sektorn. Även om det alltid ligger nära till hands hitta syndabocker, är det först när man vågar höja blicken som ett långsiktigt lärande är möjligt. Hur och varför gavs en viss person utrymme att agera på det sätt han eller hon gjorde? Vilka strukturer medgav, eller misslyckades med att förhindra, vissa beteenden?

Men vägen mot strukturella lärdomar är full av fallgropar. En sådan är hanteringen av information. Information är en viktig komponent av politiseringsprocessen. Rapporter, artiklar och förhör målar upp bilder av vad som hänt, varför och vilka konsekvenser som kan förväntas. Problemet är att informationen huvudsakligen inte är ämnad att dra lärdomar ifrån utan är ofta motsägelsefull och fragmentarisk.

### **Tolka och bearbeta informationen**

Informationen måste källkritiskt tolkas och bearbetas för att lärdomar ska kunna dras. Den förhöjda politiska uppmärksamheten kan få organisationen att reflektera över tidigare och nuvarande beteenden. När ett mindre lyckat uppträdande exponeras för allmänheten och de politiskt ansvariga, är det svårare att ignorera tillkortakommanden. Å andra sidan, att peka ut syndabocker kan rentav vara en retorisk taktik för att avpolitisera frågan. Men detta innebär att organisationens möjligheter att lära sig av det inträffade undermineras.

För att få vida och långvariga effekter, måste lärdomar spridas genom organisationen och inlemmas i den byråkratiska praktiken. Politiseringen och den allmänna uppmärksamheten bidrar ofta till att en större del av organisationen blir medveten om vilka problem som föreligger och vilka lösningar som dryftas. För att den höjda uppmärksamheten ska vara till gagn, krävs dock att de lärdomar som förmedlas entydigt visar vägen mot förhöjd målluppfyllelse för organisationen. I annat fall är det stor risk för interna kontroverser.

### **Ökad institutionalisering**

Lärdomarna måste institutionaliseras inom organisationens byråkratiska strukturer. Genom att inkorporera lärdomarna i organisationens formella regler, operationella procedurer och informationssystem, minskas risken för att förlora lärdomarna genom personalomsättningen. Politiseringens effekt kan sålunda bli att institutionaliseringen ökar på grund av organisationens behov av att återupprätta det törnade förtroendekapitalet. Att inkorporera lärdomar kan vara ett sätt att visa att problem tas på allvar.

Å andra sidan överbryggas inte byråkratisk rigiditet och implementeringsproblem enbart som resultat av politiska påtryckningar. Dramatiska förändringar postuleras ofta utan att alla beslutande nivåer informerats. Det vidgade gapet mellan centrala beslutsfattare och verkställande chefer på fältet medför ofta svårigheter att genomföra förändringar. I synnerhet när den politiska uppmärksamheten snabbt skiftar fokus, har implementeringen av nya grepp visat sig mycket tungrodd.

### **Kommissioner spelar viktig roll**

Politisering av problem kan både underlätta och försvåra lärande inom offentliga organisationer, beroende på den politiska processens karaktär. Den politiska uppmärksamheten kan ha en positiv inverkan om de styrande slutligen förbinder sig till vissa strukturella lösningar och vaksamt följer hur lärdomarna institutionaliseras.

Även kommissioner kan spela en viktig roll i sammanhanget. Men för att bidra till det organisatoriska lärandet bör dessa upptäcka problem på strukturell nivå och presentera en gemensam grund för möjliga lösningar. Det gäller att undvika fingerpekande, vilket kan splittra politiska och organisatoriska intressen. Därvidlag är kommissionens komposition och direktiv av avgörande betydelse. Kommissioner måste kunna presentera förankrade planer för en bättre, men också realiserbar framtid för de berörda organisationerna.

Dan Hansén är doktorand i förvaltningsvetenskap och forskare vid Crismart.

## Krisen - ett sjukdomsförlopp

Att likna en kris vid ett sjukdomsförlopp kan tyckas långsökt, men det finns många liknande drag. [Ladda hem Martin Eks illustration för att se vilka!](#)

## Liten myndighet med stor uppgift



Många myndigheter har som sidouppgift att utbilda personer i krisbranschen. Nu kommer det en liten myndighet från sidan som har detta som sin huvuduppgift. Folke Bernadotteakademien leds av en diplomat som hamnat i det ena krislandet efter det andra.

*Av Jan-Ivar Askelin*

Tre gånger har diplomaten Michael Sahlin väntat på att höra stridsvagnarna rassla på gatorna. Först i Spanien 1983 när en överste rusade in i parlamentet och sköt i taket. Sedan i Turkiet när det var ytterst nära att militären tänkte driva bort det islamistiska partiet från makten med våld och slutligen under de första åren på 2000-talet i Belgrad.

Tjänsten i Ankara innebar också att förutom Turkiet bevaka åtskilliga konflikthärdar i grannskapet och arbetet i Belgrad innefattade bland annat Kosovo och Makedonien.

Tre krisländer vid Medelhavet. Michael Sahlin har inte sökt upp kriserna, men han har med åren skaffat sig en rejäl kriserfarenhet.

- Och när man vill starta ett nytt institut för internationell krishantering så tyckte man väl att jag hade en bra blandning av erfarenheter av kriser på fältet, försvarspolitik, diplomati och en akademisk karriär. Dessutom var jag sommarångermanlänning. En inte oväsentlig merit eftersom det nya institutet skulle ha sin bas i Sandö i Kramfors.

Michael Sahlin accepterade uppdraget fast med tvekan. Det skulle innebära att avsluta tiden som ambassadör i Belgrad i förtid.

- Å andra sidan är det svårt att tacka nej till chansen att få vara med och starta en ny myndighet. Det har visat sig vara en intressant och svår uppgift. Internationell krishantering är i dag den stora grejen. Folke Bernadotteakademien är en del av det svenska svaret. Det är ingen stor nyhet, men i sak väldigt stort om vi lyckas. För det här är ett fält som är viktigt att hantera.

### **Började med Biafrakriget**

Vägen till chefskapet för denna nya myndighet som än så länge inte är större än ett fotbollslag började 1968. Michael Sahlin var då journalist på Upsala Nya Tidning. Världskyrkorådet möttes i Uppsala och Biafrakriget var aktuellt. Det blev en rad artiklar om Biafra och med tiden en doktorsavhandling om nigeriansk politik. Karriären fortsatte sedan på UD, men inte med bistånds- och ulandsfrågor utan med nedrustning och problematiken öst-väst. Därefter blev det försvaret. Michael Sahlin satt i försvarskommittéer och i

försvarsutskottet. Han plockades av Carl Bildt till försvarsdepartementet och satt under åren 1991-94 som statssekreterare och "inte helt framgångsrikt hävdade rätten att få vara en opolitisk sådan." Efter rundan i försvarsvärlden blev det åter UD och efter diverse posteringar utomlands en tjänst på hemmaplan som stöd för kandidatländernas EU-anpassning. Det var en "tuff post, nästan möjlig". Tjänsten i Belgrad såg Michael Sahlin som "en räddningsplanka som kom flygande". Föga anade han vad som väntade med revolutionen mot Slobodan Milosevic och andra oroligheter. Och i det läget dök Folke Bernadotteakademin upp.

Att detta också är en tuff post förnekar inte Michael Sahlin. Basen är hemmet och trädgården i Knivsta, filialen några enkla rum i skymundan på Utrikespolitiska institutet i Gamla stan, staben sitter i Ådalen och arbetsfältet är världen och Myndighetsverige.

Det pratas mycket om krishantering och många myndigheter och organisationer håller på med det. Men inte ens inom UD vet alla krishanterare vad de andra gör. Det finns ett stort behov av samverkan. Michael Sahlin härleder den nya myndighetens födelse till de utredningar om krishantering som gjorts under många år. Först föreslog ett civilmilitärt centrum. När det förslaget avvisades snabbtredes det civila spåret. Dessutom behövdes stöd till det ständigt krisdrabbade Ådalen som mist statliga jobb när regementen försvann och Sida stängde sin skola i Sandö. Alltså skulle något göras i Sandö - till exempel ett nytt krishanteringscentrum. Dessutom skulle det goda svenska namnet Folke Bernadotte nu äntligen utnyttjas på samma sätt som namnen Olof Palme och Dag Hammarsköld.

Det finns tyngd bakom påståendet att internationell krishantering är den "stora grejen". Michael Sahlin anger några viktiga drivkrafter:

- EU bygger upp en civil krishantering vid sidan av den militära. Det finns en insikt att man måste satsa mer resurser på detta och standardisera verksamheten.
- Brahimirapporten. Lakhdar Brahimi, fd algerisk utrikesminister, lämnade i augusti 2000 en rapport till FN:s generalsekreterare där han beskrev vad som var fel med FN:s fredsoperationer och vad som borde göras. Bland annat föreslås en styrka bestående av civila experter som med kort varsel kan rycka ut till krishärdar.

Folke Bernadotteakademin ska enligt Michael Sahlin ses i detta sammanhang. Sverige måste ha en hög grad av samverkan såväl externt som internt. Moderna missioner är oerhört komplexa och den civila delen består i sig av många olika delar. Denna komplexitet måste återspeglas i vad EU och Sverige gör. Det här är samverkanstanken kommer in.

- Det behövs en akademi för att samträna olika kategorier av människor som i sig är väl utbildade i sin befattning. Vi ska utbilda dem i att få en helhetssyn på krisarbetet och inte bara vara experter i sin egen roll. Detta är vårt uppdrag. Vi ska utveckla en utbildningsmetodik som duger till många olika specialister samtidigt.

Utbildningen kan ske just inför ett uppdrag men kan också vara som en pågående repövning för att hålla jourstyrkorna i trim.

- Vi finns i vattnen mellan försvarssektorn, justitiedepartementet och UD. Uppdraget är att vara en kontaktpunkt och stärka Sveriges roll i det internationella krishanteringsarbetet. Många myndigheter har som en sidouppgift att utbilda personer i krisbranschen. Vi kommer in från sidan har det som en huvuduppgift.

Det första året har ägnats mycket åt att bygga strukturer.

- Verksamhetsrådet. Ett förankringsställe med representanter på hög nivå från berörda myndigheter och organ. Möts två gånger om året.
- Referensgrupp. En arbetsgrupp med personer som står verksamheten nära. Här finns förutom de vanliga myndigheterna och organen även Röda korset. Möts var tredje vecka.
- Internationellt råd. Systemorganisationer i andra länder och internationella organisationer. Ger råd och impulser. Möts årligen.
- Samverkansforum för samråd om löpande utbildningsinsatser.
- Forskningsråd. Detta är än så länge en plan. Tanken är att akademien ska väcka den slumrande energi som finns i krisbranschen och med seminarier omvandla denna energi till forskning.

- Det är viktigt att vi arbetar tillsammans med andra. De är ju också våra kunder. Om de inte tycker att våra kurser är bra så har vi ju misslyckats. Det handlar mycket om att förankra vår verksamhet. Kurserna ska inte enbart vara för svenskar. De har en starkt internationellt inslag och var tredje

deltagare kommer utifrån. Med tiden hoppas jag att vi också ska kunna ta betalt för kurserna, säger Michael Sahlén.

Jan-Ivar Askelin är redaktör för Framsyn.

## Spanare i gråzonen

Efter terrordåden den 11 september väcktes frågan om svenska samhället kunde hantera en extraordinär händelse. Justitierådet Johan Munck spanade i gråzonen mellan militärt och kriminellt. Han föreslog en utökad roll för Försvarsmakten och en nedläggning av Säpo.

*Av Jan-Ivar Askelin*

Terrordåden den 11 september 2001 blev en väckarklocka för de svenska myndigheterna. Det menar justitierådet Johan Munck som av regeringen fick uppgiften att titta på riskerna för storskaliga terroristangrepp i Sverige. Uppgiften var bland annat att "kartlägga och analysera myndigheternas och de offentliga organens samlade beredskap och förmåga att förhindra, bekämpa och i övrigt hantera omfattande terroristattentat och andra likartade extraordinära händelser i Sverige."

- Det skulle vara storskaligt eller hota en del av landet. Enskilda attentat som mordet på utrikesminister Anna Lindh ingick inte, säger Johan Munck.

Utredningen som kom att kallas 11 septemberutredningen blev klar i mars i år och förslaget är nu ute på remiss. Johan Munck kan konstatera att en del tycker att utredningens förslag är dåliga och att andra håller med utredarna.

Johan Munck lyfter fram kontroversiella förslag i utredningen.

- Utökad användning av Försvarsmakten.
- Nedläggningen av säkerhetspolisen i nuvarande form.
- Några andra viktiga förslag är enligt Johan Munck:
  - Att tillåta Försvarsmakten att bevaka civila skyddsobjekt.
  - Samverkan mellan experter från Försvarsmakten och polisen i samband med NBC-angrepp.
  - Att låta försvarsmaktspersonal förstärka den nationella insatsstyrkan. Det gäller främst specialister.
  - Ökade befogenheter för Försvarsmaktens underrättelsetjänst utomlands. Eftersom militära säkerhets- och underrättelsetjänsten, Must, ofta är på plats vid konflikthärddar utomlands borde man också kunna arbeta med underrättelser som kan vara nyttiga för antiterroristverksamhet.

Men de hetaste potatisarna var som sagt att låta Försvarsmakten bekämpa terrorister och att lägga ned Säpo.

Utredningen föreslår att säkerhetstjänsten ska bli civil. Säkerhetspolisen har utretts många gånger och inte ens Säpo är tillfreds med dagens ordning.

### **Snattare grips - spionen går fri**

- Mitt förslag innebär att den nuvarande säkerhetspolisen delas i två delar, säger Johan Munck. En mindre del ska fortfarande vara polisiär, men huvuddelen ska bestå av civila underrättelseexperter och analytiker. Ett problem i dag är att samtliga betraktas som poliser och är därmed skyldiga att ingripa om de upptäcker ett brott. Tillspetsat uttryckt skulle detta kunna innebära att en underrättelseagent som ser en misstänkt spion snatta i en affär är skyldig att ingripa även fast man förstör möjligheten att få fast spionen.

- Detta innebär också ett problem för Säpo i kontakten med utländska motsvarande organisationer där personalen i de flesta länder inte tillhör polisorganisationen och inte har samma skyldighet att ingripa mot brott. Dessutom skulle man med den uppdelning som jag föreslår underlätta rekryteringen.

Utredningen föreslår därför att säkerhetspolisen skiljs från rikspolisstyrelsen och ombildas till en icke-polisiär civil säkerhetstjänst. En ny enhet inom rikskriminalpolisen bildas för särskild polisverksamhet, t ex frihetsberövanden och medverkan vid förundersökningar.



### **Det måste finnas öppningar**

Med 11 septemberutredningen gjordes ett allvarligt försök att tränga in i det så kallade gråzonsproblemet. Dagens ordning innebär att militär ska användas mot militära hot och polis mot kriminella. Man har inte förutsett fall där kriminella använder militära metoder eller metoder av motsvarande omfattning och inte heller fall då man inte vet vem angriparen är.

- Man skiljer noga mellan främmande krigsmän och brottslingar.

- Begreppsapparaten är mycket rigid. Och själva principen är riktig, säger Johan Munck. Det bör vara en tydlig åtskillnad, men man måste ändå ha med några öppningar.

- Motviljan mot att använda soldater till annat än väpnad strid är mycket gammal och sträcker sig längre bort än Ådalen 1931. Man kanske kan gå ända till Haagkonventionerna från 1907.

Ett återkommande problem som visar sig i olika spel är att det är oklart hur man ska möta exempelvis flygbombning eller robotvapen, när man inte vet vem angriparen är eller har anledning att tro att det är en icke-militär terroristorganisation. Även om det är svårare att tänka sig kriminell verksamhet under vattnet så finns det exempel på detta från främmande länder. Och i samband med tidigare års u-båtsjakt förekom det ju spekulationer om att det var fråga om styrkor som inte stod under främmande makts kontroll.

Skulle en icke-statlig aktör utnyttja dessa svagheter hos polisen så kan i dag inte polisen få hjälp och det är den svagheten som utredningen påpekar.

### **Ingen trupp mot civila**

- Det är dock mycket viktigt att understryka att det ska vara ett angrepp på samhället som nästan är av militär natur för att Försvarsmakten ska ha befogenhet som egen organisation. Försvarsmakten får inte sättas in vid civila oroligheter som till exempel vid EU-kravallerna i Göteborg. Vid angrepp från luften eller från fartyg ska Försvarsmakten dock ha möjlighet att hjälpa polisen även i andra fall.

Utredarna besökte många myndigheter, men utredningen kom mest att handla om Försvarsmakten och polisen vilket ledde till en del kritik mot utredarna. Johan Munck säger att infrastrukturfrågor redan hade studerats i den så kallade sårbarhetsutredningen av Åke Pettersson. Dessutom ansåg många myndigheter att en översyn av den typ som 11 septemberutredningen gjorde inte behövdes på deras område, eftersom man själv hade vidtagit de åtgärder som behövdes eller var på gång med dessa.

Jan-Ivar Askelin är redaktör för Framsyn.

## **Krisexpert på export**

Svensk krishantering kunde spela en större internationell roll. Det finns en risk att vi koncentrerar oss för mycket på det som vi är bra på, de akuta insatserna och glömmar att vi kan göra mycket för att förebygga kriser, säger Lars Hedström vid Krisberedskapsmyndigheten.

*Av Jan-Ivar Askelin*

När Turkiet 1999 drabbades av en svår jordbävning blev det inledningen till radikalt förbättrade relationer med Grekland. Den grekiska hjälpen var snabbt på plats och i Turkiet insåg man att Grekland nog inte var ett hot utan en hjälp. Kort därefter drabbades Grekland av ett skalv och Turkiet svarade snabbt med hjälpsändningar.

- Detta är ett lysande exempel på krishantering som förtroendeskapande åtgärder, säger Lars Hedström överdirektör vid Krisberedskapsmyndigheten, KBM.

Inom Natos partnersamarbete finns det ett samarbete inom civil krishantering där Lars Hedström har arbetat med planering och övningar. Ofta handlar det om länder som inte är lika utvecklade som de västeuropeiska. Det är mycket som måste byggas upp i dessa länder. I Ukraina var det för tre år sedan sedan en övning med drygt tio länder inblandade.

- Detta är en mycket påtaglig förtroendeskapande verksamhet, säger Lars Hedström. I Ukraina finns ingen tradition av samverkan. Det mesta av krishantering sker inom civilförsvarets ram som bygger på militär hierarki.

- En viktig fråga i denna krisplanering är snabba och effektiva rutiner för gränspassering för att kunna hjälpa varandra. Då krävs det en ny sorts öppenhet. Andra exempel på detta är det så kallade Barentssamarbetet som nu utvecklas inom räddningstjänsten främst mellan Sverige, Norge, Finland och Ryssland.

Lars Hedström har varit stabschef vid Södertörns brandförsvaret i Storstockholm och har kommit till KBM från räddningsverket i Karlstad. När det inträffar en större olycka i världen så dröjer det inte många dagar förrän räddningsverket är på plats. Det kan vara jordbävningar i Turkiet eller som nu i Irak. Räddningsverket är bra på att få saker att hända snabbt. Här finns en kunskap som räddningsverket kan dela med sig av till andra myndigheter, bland annat till Försvarmakten. Men styrkan är som Lars Hedström ser det också en svaghet.

- Risken är att för mycket intresse koncentreras på just detta som vi är bra på och att vi glömmer bort förebyggande och beredskapshöjande insatser. Det finns saker som Sverige borde kunna bidra med i större utsträckning än vad som sker idag.

Som exempel nämner Lars Hedström de civila delarna inom EU:s krishantering som civil förvaltning och skydd och beredskap mot olyckor och svåra påfrestningar samt ett förebyggande arbete för att förhindra risker som kan leda till kriser.

- För att komma dit krävs proaktivitet. Vi kan ofta tidigt se behov genom olika kontakter och förfrågningar. I det arbetet skulle KBM kunna göra en insats. Inte själva, men genom sin roll i det nationella krishanteringssystemet ha överblick och kunskap om de olika resurser som finns i samhället och som skulle kunna bidra även internationellt. Det är också en politisk inriktning att utveckla de civila delarna inom EU:s krishantering. En hel del görs, men vi borde kunna göra mer och framförallt bidra till en utveckling inom EU. Hittills har det varit av förklarliga skäl ett militärt fokus samt fokus på polis och rättsväsende.

### **Svenska krishanteringssystemet**

- Vi borde utnyttja det svenska krishanteringssystemet. Det är det som de svenska myndigheterna har i sin krisplanering nationellt. Ett bra exempel är Svenska kraftnäts reparationsberedskap, där det finns ett avtal med räddningsverket.

EU:s krishantering handlar mest om att försöka skapa någon form av ordning i samhällen som fallit samman. Man får börja från grunden med att bygga vägar och organisera sjukvård och att få kommuner att fungera.

- I denna typ av krishantering krävs främst civila instrument och här har vi i Sverige mycket att bidra med genom det svenska krishanteringssystemet. Vi behöver bara se på Balkan, Afghanistan och Irak för att förstå vilka problem som finns. KBM som har en nationell överblick kan i framtiden vara ett stöd för att hitta de rätta svenska resurserna och kombinationer av dessa. Civil krishantering är att vara på plats och ge ett stöd i vardagen och inte bara när olyckan just skett.

Om det här nu är en så bra idé så kan man fråga sig varför den inte är genomförd. Det finns som Lars Hedström ser det orsaker till detta. En sådan är arvet efter Axel Oxenstierna som delade upp Myndighetsverket i de nu så omtalade stuprören. De krävs en ytterligare förbättrad svensk nationell samverkan.

- En svårighet är att en beredning av EU-ärenden kräver ofta en samordning mellan olika myndigheter och för den skull mellan olika departement.

### **Konkurrens i krisbranschen**

Det råder en viss "konkurrens" även i krisbranschen. EU, Nato/partnerskap för fred (PFP) och olika FN-organ är de viktigaste arenorna för svenska hjälp- och stödinsatser. När hotet om ett krig i Irak blev allvarigare kände sig Turkiet hotat av att terrorister skulle anfälla de amerikanska baserna med kemiska vapen. Så man lämnade in nästan identiska förfrågningar om hjälp till såväl EU som Nato. Där måste så klart en politisk avdömning ske.

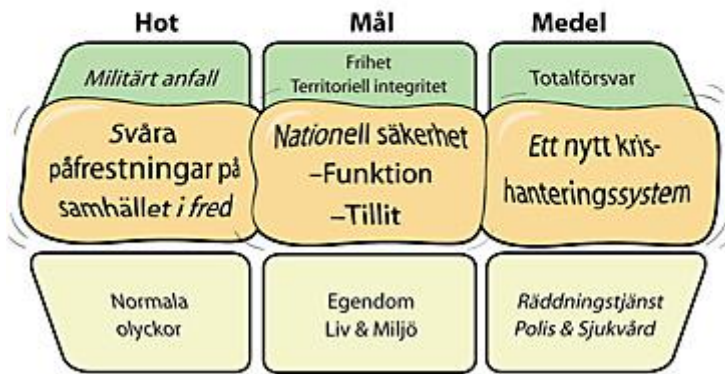
KBM har givetvis en koppling till Crismart. Lars Hedström säger att Crismarts fallstudier ger väldigt mycket erfarenhet och kunskap.

-Ett viktig fråga är att kunskaperna tas till vara på ett bra sätt. Deras fallstudier bidrar mycket till både nationell och internationell utveckling inom krishanteringsområdet. KBM försöker bidra till att återkoppla och implementera forsknings- och studieresultat.

Jan-Ivar Askelin är redaktör för Framsyn.

### Lugnare värld och fler hot

Före Berlinmurens fall ansågs Sverige kunna drabbas av två sorts olyckor. Ett militärt anfall samt normala stora olyckor. I den nya tiden har svåra påfrestningar på samhället i fred blivit en tredje kategori medan det militära hotet tonats ned avsevärt.



En tredjedel finns i Sollefteå.

Bo Richard Lundgren kommer från ÖCB och har inte många av sina gamla arbetskamrater omkring sig.

ÖCB bildades 1986 men hade sina rötter bland annat i beredskapstidens avspärning och folkhushållningsorgan. Myndigheten skulle bidra till att ett av krig isolerat Sverige fungerade. Det kallades industriell försörjning och innebar bland annat gigantiska berggrum med oljesjöar. Med tiden tedde det sig allt mer överklagt att lägga upp lager som skulle räcka för ett krig som kanske, om det kom, skulle vara i ett par veckor.

Berlinmurens fall blev en vändpunkt. Hot- och riskutredningen 1995 visade att Sverige behövde ett nytt sätt att tänka kring samhällets krishantering. Det stora hotet var inte kriget som skulle mötas med totalförsvaret för att bevara frihet och territoriell integritet. Istället formulerades andra hot som fick beteckningen svåra påfrestningar på samhället i fred. Samhället skulle fungera och befolkningen skulle kunna känna tillit till sina myndigheter. Ett sätt att åstadkomma detta var det nya krishanteringssystemet som inrättades 2002. Kommuner och länsstyrelser fick delvis nya mandat och begreppet funktionsansvariga myndigheter i krig ersattes med sex samverkansområden.

- I samband med dessa reformer stod det klart att ÖCB spelat ut sin roll. Det behövdes en myndighet som skulle vara navet och motorn i det nya krishanteringssystemet. Och så föddes KBM, säger Bo Richard Lundgren som sitter i myndighetens stab. Vi ska konkretisera och förmedla statsmakternas intentioner och vår instruktion ska ses i relation till andra myndigheter. Vi ska samordna myndigheter. Inte ta över deras ansvar. Därför står det i vår instruktion ofta att vi ska "bidra till" och "verka för".

### Infrastrukturen är gränslös

En viktig uppgift för KBM är omvärldsanalyser. Sårbarheten botar man inte ensam, säger Bo Richard Lundgren. Infrastrukturen är gränslös.

KBM har 50 miljoner att fördela till forskning. Dessa medel går till flera ramforskningsprogram och enskilda forskningsprojekt. Man har bland annat studerat:

- Nya hot och hotutvecklingar och stött ett forskningsprojekt om NBC-skydd
- Samhällets krishanteringsförmåga. KBM ger stöd till Crismart på FHS i detta syfte.
- Samhällets sårbarhet.

Om Bo Richard Lundgren skulle få mer pengar till KBM att forska för, vilka områden skulle han satsa på?

## Murens fall blev en vändpunkt

När det stora kriget inte längre var det största hotet mot samhället formulerades andra hot som fick beteckningen svåra påfrestningar på samhället i fred. Det födde det nya krishanteringssystemet 2002. Därmed hade ÖCB spelat ut sin roll och en ny myndighet skapades, Krisberedskapsmyndigheten.

Av Jan-Ivar Askelin

Krisberedskapsmyndigheten, KBM är inte en bantad version av Överstyrelsen för civil beredskap, ÖCB. KBM är en relativt liten myndighet med cirka 150 anställda. Två tredjedelar finns på Kungsgatan 53 i Stockholm.

- Ett intressant område är de beroendeförhållanden som finns mellan olika delar av infrastrukturen. Det handlar om att komma åt samhället akilleshälar till exempel genom sårbarhetsanalyser. En del punkter är svagare än andra i samhället. Det är dessa hål vi vill täppa till. Risken finns ju att någon annan upptäcker de svaga punkterna före oss och utnyttjar dem i fientliga syften.

Som ett andra spännande område nämner Bo Richard Lundgren tillitsfrågor. Hur myndigheter kommunicerar med allmänheten i en kris, hur dialogen är mellan myndigheter och media och inte minst vilket förtroende som allmänheten har för myndigheterna. Just frågan om människors tillit till myndigheterna undersöktes av KBM i samband med mordet på utrikesminister Anna Lindh.

### **Dialog med näringslivet**

Ett tredje aktuellt ämne är samspelet mellan näringslivet och den offentliga sektorn. KBM för den dialogen bland annat i myndighetens näringslivsråd.

- Nästan vid varje vinter får vi ju en debatt om varför elbolagen inte lyckas leverera ström till konsumenterna och den debatten belyser problemet. En stor del av samhällets viktiga infrastruktur drivs av privata företag och många är utländska. Här finns en avvägning för företagen mellan att tjäna pengar och att bidra till säkerheten i det svenska samhället. Vi försöker få företagen att förstå att det ligger även i deras intresse att infrastrukturen är robust, säger Bo Richard Lundgren.

Jan-Ivar Askelin är redaktör för Framsyn.

## **EU rustar för snabba hjälpinsatser**

En lyckad krishanteringsoperation skulle ge EU ökad legitimitet. En av de stora frågorna för EU i dag är att bevisa att unionen behövs och att den kan ta ansvar för medborgarnas säkerhet som ett komplement till den egna nationalstaten.

*Av Britta Ramberg och Sara Larsson*

Syftet med EU är att skapa ett gränslöst Europa, något som unionen nu får ta konsekvenserna av genom att också ta ett ökat ansvar för gränslösa hot och risker. Utvecklingen av en beredskap för att axla detta ansvar är i full gång. Kvalitativt skiljer sig detta område från andra integrationsområden genom att utmaningen att nå legitimitet är så mycket större. Varje land har ett djupt rotat mandat att ansvara för sina medborgares säkerhet. För att ge upp denna nationella huvuduppgift måste de europeiska institutionerna visa dels att de har en förmåga, dels att de bidrar med ett mervärde i jämförelse med vad staten redan kan göra.

### **Militär och civil krisberedskap**

Krishanteringsarbetet inom EU bedrivs längs två spår; den militära krishanteringen och den civila.

- De militära kapaciteterna innebär en förmåga att sätta in en militär styrka omfattande 60 000 man inom 60 dagar och under minst ett år, samt stödande marin- och flygstridskrafter.
- Den civila krishanteringen innebär att medlemsstaterna ska kunna sätta in 5 000 poliser i internationella insatser, varav 1 000 ska kunna finnas på plats inom 30 dagar. Stärkande av rättsväsendet och civil administration samt räddningstjänst är de andra tre prioriterade civila områden som definierades på toppmötet i Feira våren 2000.

Det område som i dag har materialiserats i en reell civil operation är polisen. I Bosnien finns EU-poliser (European Union Police Mission, EUPM) och EU har också satsat stora resurser på informationshantering och underrättelseinhämtning. Tack vare att medlemsstaterna har bistått med personal är nu Situation Center i generalsekretariatet aktiverat 24 timmar per dygn.

### **Resurser och mål en utmaning**

De stora utmaningarna har varit att utveckla konkreta mål och öronmärka tillräckliga nationella resurser såsom jurister, tjänstemän och annan expertis, samt att utveckla den civila planeringskapaciteten. Dessutom är formerna för samordningen mellan den militära och civila delen av krishanteringen utvecklade. EU:s pelarstruktur, med distinkta mandat och beslutsregler, förhindrar långsiktiga synergieffekter mellan militära, civila, ekonomiska, diplomatiska och politiska medel.

Det finns en tendens att benämna EU:s krishantering som ett nytt policyområde. Det stämmer bara till en viss del. Genom de institutioner och nätverk som etablerats inom kommissionen har EU fungerat som

en internationell krishanterare i 50 år. Med ett sådant synsätt tar man fasta på unionens långsiktiga roll som biståndsgivare, handelspartner, skapare av politisk och ekonomisk integration och gemensamma institutioner, regler och värden, snarare än förmågan till reaktiva snabbtryckningar i enskilda fall.

### **Kapacitet under uppbyggnad**

Kapaciteter för snabba insatser är dock under uppbyggnad även inom kommissionen. Precis som rådet kommer man för detta syfte att dra på de resurser som medlemsstaterna ställer till förfogande. Inom kommissionens generaldirektorat för miljö har det etablerats en "gemenskapsmekanism för räddningstjänst", där en rad åtgärder vidtagits för att underlätta samordning av medlemsstaternas civila insatser (civil protection) vid olyckor och katastrofer inom unionens gränser.

De fysiska resurserna på EU-nivå i kommissionen består av ett övervaknings- och informationscentrum. Dess uppgift är att vidarebefordra tidiga varningsmeddelanden och begäran om hjälp från den drabbade staten till relevanta enheter i medlemsstater, samt snabbt sända ut samordningsgrupper. Vidare finns en förteckning över tillgängliga resurser och insatsstyrkor som länderna kan ställa till förfogande.

Förteckningen är under utveckling och kommer att innehålla uppgifter om antalet experter, insatsstyrkornas mobiliseringstid, graden av självförsörjning, medicinska resurser, uthållighet och transportmedel. Ett syfte är att EU-kommissionen snabbt ska kunna sätta samman expertgrupper för bedömning, samordning och tekniska uppgifter. Dessutom planeras gemensamma utbildningsprogram med övningar.

Den så kallade gemenskapsmekanismen är öppen för samtliga medlemsstater i EU, EES-länderna och för EU:s kandidatländer. Bland de första konkreta insatserna kan nämnas bistånd i form av pumpar efter tjeckisk förfrågan under översvämningskatastrofen i Centraleuropa sommaren 2002. Samordning av assistans genomfördes i samband med miljöolyckan, då tankern Prestige förläste utanför spanska kusten hösten samma år.

Det finns ytterligare två aktörer inom kommissionen som bidrar till kapacitetsutvecklingen. Den ena är kontoret för humanitärt bistånd (ECHO) och den andra är kriscentrat på generaldirektoratet för utrikes relationer.

- ECHO är en biståndsdonator med ett etablerat och formaliserat partnerskapsavtal med ett stort antal frivilligorganisationer och internationella organisationer. Den kan mobilisera assistans till en krishärd inom loppet av några timmar. Mandatet för humanitärt bistånd är strikt opolitiskt, men det finns i praktiken inget som talar emot att ECHO opererar sida vid sida av en politisk, militär eller polisiär EU-insats.
- Kriscentrat på DG Relex består av ett sofistikerat system av informationsinhämtning, kommunikation och underrättelsehantering. De externa kommunikationskanalerna går genom kommissionens delegationer runt om i världen. Det finns däremot inga egna operativa resurser, utan endast en kapacitet att finansiera kontrakterade parter för att genomföra insatser.

Många av de fysiska kapaciteter som beskrivits ovan är emellertid fortfarande knutna till enskilda stater och kommer sannolikt att vara så inom överskådlig framtid. Det innebär att unionens formella roll är begränsad till samordnande. För att den formella rollen ska få praktisk genomslagskraft är det av största vikt att unionen vinner legitimitet som krishanterare. Inte bara i de länder kapaciteterna ska användas, utan också i de egna medlemsstaterna. EU måste övertyga medlemsstaterna om mervärdet av att kanalisera en insats via EU jämfört med att göra det bilateralt eller genom FN eller Nato.

### **Krisen ur medborgarperspektiv**

Vad innebär denna komplexitet och flernivådynamik för krishantering ur ett medborgarperspektiv? Intrycket är att ansvar och kapacitet är på glid högre upp i det gemensamma hanteringssystemet. Att hanteringen av en europeisk kris alltid kan antas transporteras uppåt i systemet är emellertid en grov förenkling. Ansvar för krisens hantering och därmed också dess konsekvenser förflyttar sig snarare upp och ner mellan nivåerna under krishanteringens gång.

EU som politiskt system är av särskilt intresse när det gäller att studera flernivåproblematiken. Som en relativt oprövad institution brukar EU sägas vara mer porös, jämfört med den mer etablerade ansvarsfördelningen i nationalstaten. Detta skapar fler öppningar för aktörer som på formell eller informell basis vill, eller ser sig tvingade till, att ta ett stort ansvar.

Trots att EU formellt är ett hierarkiskt politiskt system visar forskning om EU som extern krishanterare i humanitära kriser att beslutssystemet i praktiken är decentraliserat till allra lägsta operativa nivå. På centralt håll i Bryssel, och än mindre i medlemsstaterna, är man inte alltid medveten om vad som sker

på lokal nivå, i termer av behovsidentifiering, prioriteringar och implementering av de finansiella resurserna.

### **Ansiktslösa skuggfigurer**

Detta är en fråga av central betydelse när det gäller politiskt ansvarsutkrävande, något som ofta kommer upp på agendan i krisens efterbörd. Vem kan utkrävas det juridiska och politiska ansvaret för hanteringen av en kris, när arbetet i praktiken har utlokalisierats till ansiktslösa skuggfigurer i det politiska fältets periferi? Det faktum att kommissionen endast är en finansiär, och inte själv genomför operationerna, beror på den institutionella uppbyggnaden. Kommissionen, till skillnad från en nationalstat, saknar regional och lokal förvaltning.

Att kommissionen trots detta får i uppdrag av medlemsstaterna att utföra krishantering bidrar till komplexiteten och till svårigheten att utkräva ansvar. Vad som kanske är mest utmärkande vad gäller flernivådynamiken är var nationalstatsnivån tar vägen i EU:s krishantering? Den nivån har ju traditionellt varit ansvarig för medborgarnas säkerhet och har varit en tydlig måltavla för det politiska ansvarsutkrävandet.

EU:s största politiska utmaning i dag stavas legitimitet. Den verklighet vi står inför innebär att en lyckad krishanteringsoperation avsevärt kan öka EU:s legitimitet, medan en misslyckad insats kan rasera trovärdigheten över en natt. Förmågan kommer att få konsekvenser inte bara för den framtida krishanteringsutvecklingen, utan även för unionens identitet som helhet.

Det Europeiska konventet har sökt anta utmaningen att säkra EU:s säkerhetspolitiska identitet genom att tänka i nya banor kring säkerhet för unionen och dess medborgare. Skapandet av ett transnationellt försvar för att kunna möta gränsöverskridande hot, såsom terrorism, har stått i konventets fokus. En central fråga är om karaktären på terroristhoten ställer krav på kvalitativ förändring av EU:s "säkerhetspolitiska" metoder. Sedan 1950-talet har unionen bidragit till att skapa transnationell säkerhet mellan EU-medlemsstaterna. I dag äger EU potential att ta ett steg längre och utveckla en ny typ av "samlingsförsvar".

### **Solidaritetsklausul på förslag**

Förslaget om införandet av en "solidaritetsklausul" i fördraget kan ses som ett första steg i denna omdaning av EU. I klausulen står att unionen ska använda samtliga medel som står till dess förfogande, även militära resurser, för att förhindra terroristhot, skydda civilbefolkningen och de demokratiska institutionerna samt bistå en medlemsstat på begäran av dess politiska myndigheter.

Det ömsesidiga biståndet mellan medlemsstaterna ska grundas på solidaritet och samverkan och inte bindande förpliktelser. Detta kan göra det svårt att skilja kollektivt territorieförsvar mot terroristattacker från den samordning av militära resurser till stöd för civila räddningstjänstinsatser som kan komma att krävas.

Då EU just nu genomgår stora förändringar på det säkerhetspolitiska området hopar sig frågetecken om framtiden. Ett omarbetande av EU:s metoder kan medföra konsekvenser för unionen och dess medborgares säkerhet. Vilka blir de långsiktiga effekterna av att unionen själv utvecklas från ett säkerhetspolitiskt projekt till en försvarspolitisk aktör; att unionen säkerhetspolitiserar? Klart är dock att EU i dag har en unik chans att ta sig an de "nya" gränsöverskridande hoten genom att bygga upp och utveckla den europeiska säkerhets- och försvarspolitiken (ESFP) med detta i fokus.

Britta Ramberg och Sara Larsson är analytiker vid Crismart.

## **Krisen styrs av mänskliga reaktioner**

Socialantropologin har länge varit underrepresenterad i krishanteringsforskningen. Men att förstå hur människor fungerar kollektivt under stress är fundamentalt för att skapa en god krisberedskap.

*Av Susann Ullberg*

Dagens forskning genomsyras i allt högre grad av tvärvetenskapligt tänkande. I en värld där inte bara människor förflyttar sig allt snabbare över gränser, utan också idéer och tankar gör det, är detta en nödvändighet för vetenskaperna. Inom krishanteringsforskningen är



Foto: Martin Naucière  
Susann Ullberg

utvidgandet av områdets gränser särskilt intressant eftersom en kris, liksom alla sociala fenomen, har en mängd samverkande dimensioner. Att analytiskt angripa krisproblematiken ur olika vetenskapliga vinklar ger en fördjupad förståelse av dess dynamik. Denna förståelse är nödvändig för att kunna utveckla en god krisberedskap.

Beslutsfattande i kris har studerats sedan flera decennier, främst inom säkerhetspolitisk forskning. Definitionen av "kris" har under åren utvidgats för att inbegripa också andra svåra påfrestningar på samhället än de förordade politiska. I takt med denna omformulering har intresset för krishantering vuxit också inom andra discipliner. Detta beror främst på att "kris" har kunnat kopplas till fenomen som katastrofer och olyckor, områden som traditionellt studerats inom exempelvis sociologin.

Socialantropologin, med sitt jämförande perspektiv på kulturella föreställningar och social organisation av alla världens samhällen, har tills nu varit relativt underrepresenterad inom krishanteringsforskningen. Antropologerna William Torry och Anthony Oliver-Smith har visserligen forskat i mänskligt beteende under katastrofer sedan många år, men denna subdisciplin är förhållandevis liten jämfört med andra inom socialantropologin, exempelvis ekonomiska system, genusfrågor, politisk organisation, släktskap, religion, symbolik, medicin, kosmologi med flera.

### **Vad har då socialantropologin att erbjuda krishanteringsforskningen?**

Analytiska begrepp: Socialantropologin problematiserar själva krisbegreppet som socialt fenomen. Vad är, för vem och på vilket sätt är en specifik situation en kris? Denna definition är i sig subjektiv och är avhängig såväl kulturella som politiska, ekonomiska och historiska faktorer. Att studera dynamiken i en krissituations tillblivelse är centralt för att förstå varför vissa situationer utvecklas till kriser medan andra inte.

**Studieobjekt:** Socialantropologins empiriska objekt är samhället och dess människor. I detta sammanhang analyseras hur olika sociala grupper hanterar en kris, det vill säga dessa gruppers agerande. De kan vara såväl politiska beslutsfattare och organisationer, som drabbade befolkningar på lokal, regional, eller nationell nivå. Att exempelvis förstå hur människor fungerar kollektivt under stress är fundamentalt för att skapa en god krisberedskap.

**Det holistiska perspektivet:** Samtliga aspekter av ett samhälle eller ett socialt fenomen betraktas som interagerande. Det socialantropologiska helhetsperspektivet, som analyserar krisen i sin politiska, ekonomiska, kulturella och historiska kontext, är centralt för att förstå hur krisen uppstår, utvecklas och hanteras.

**Det jämförande perspektivet:** Kulturvariationer existerar mellan olika samhällen och sociala grupper. Detta är en av socialantropologins analytiska utgångspunkter, såväl när det gäller att finna likheter och skillnader mellan olika kulturer. Grundläggande för socialantropologisk analys är således det komparativa perspektivet. Jämförelser av krishanteringsstrategier mellan olika kulturer (såväl nationella och regionala som organisatoriska) är inte bara värdefullt för att förstå hur de uppstår, utan också för att kunna dra konkreta lärdomar från dem.

Susann Ullberg är analytiker vid Crismart och doktorand i socialantropologi vid Stockholms universitet.

### **Med människan i centrum**

Socialantropologin är den vetenskap som belyser mänskliga livsformer och tankemönster i världens alla samhällen.

Centrala begrepp är:

- socialt system/struktur/organisation: hur människor lever och verkar i olika sociala konstellationer, allt från kärnfamiljer, stamsamhällen och organisationer, till yrkeskårer, religiösa grupper, nationella samhällen och globala rörelser.
- kultur: vilka uppfattningar, värderingar och betydelser som styr samhällets organisation och hur de uttrycks.

Tre dimensioner i den mänskliga mångfalden är centrala inom socialantropologin:

- variationer i idévärldar och uttrycksformer
- sociala kontaktmönster och relationer

- livets materiella aspekter, som miljö och teknologi.

## Gränslösa räddningsaktioner

Räddningsverkets team i Bagdad stod nyligen i nyheternas centrum i samband med bombattentatet mot FN:s högkvarter. Den svenska hjälpinsatsen i Irak är bara ett av flera exempel på att civila experter och insatsteam efterfrågas internationellt.

*Av Helén Jarlsvik*

Det civila säkerhetspolitiska samarbetet är mycket expansivt. Vid sidan av civila hjälpinsatser till andra länder utvecklas samarbetsarrangemang där Sverige kan begära internationellt stöd vid en nationell katastrof. Den dynamiska internationella utvecklingen ställer krav på en anpassning av Sveriges civila krishanteringssystem.

Terrorism, etniska konflikter och andra säkerhetspolitiska hot är vanligtvis gränsöverskridande. Internationellt samarbete utgör därför en central del av Sveriges säkerhetspolitik. Samarbete som går ut på att tillsammans med andra stater förebygga och hantera olika typer av konflikter och kriser med civila medel har länge varit ett för Sverige högprioriterat område.

Mycket tyder också på att detta område kommer att växa i betydelse framöver. I EU har år av kapacitetsarbete nyligen krönts med en konkret civil krishanteringsinsats i Bosnien och Hercegovina. I Nato har civil beredskapsplanering blivit en allt viktigare fråga för de länder som är kvar i partnersamarbetet efter östutvidningen. Terrorattacker mot USA den 11 september 2001 och den efterföljande mjältbrandsdiskussionen har dessutom medfört att både EU och Nato har intensifierat arbetet för att skapa ett bättre skydd mot massförstörelsevapen. Vidare kommer Irakkrisen under flera år framöver att ställa stora krav på civila insatser med FN-systemet som huvudaktör vid sidan av USA och dess allierade.

Samtidigt som det civila säkerhetspolitiska samarbetet drivs framåt i snabb takt har Sveriges civila krishanteringssystem reformerats. Överstyrelsen för civil beredskap har ersatts med Krisberedskapsmyndigheten (KBM). Dessutom har ett nytt planeringssystem införts. Den främsta drivkraften bakom detta reformarbete har varit ambitionen att tillämpa en helhetssyn på hot och risker och att anpassa krishanteringssystemet till den vidgade hotbilden. Däremot har inte det alltmer intensiva internationella samarbetet genomsyrat arbetet.

I detta avseende skiljer sig det civila reformarbetet från det militära. Det finns naturligtvis många orsaker till varför det militära försvaret har genomgått en relativt sett mer långtgående anpassning till internationaliseringen. Internationella insatser är Försvarmaktens mest påtagliga operativa uppgift. Sveriges civila krishanteringssystem har många fler dagliga nationella uppgifter att hantera. Frånvaron av en systematisk anpassning till internationaliseringen kan också sökas i det civila systemets mångfald av aktörer och intresseinriktningar. Detta gör det svårt att få till stånd en enhetlig process.

### **Doktrinförändring krävs**

Det krävs således en politisk kraftsamling för att anpassa Sveriges civila krishanteringssystem till den internationella utvecklingen. En rad olika åtgärder skulle kunna övervägas. Viktigast är sannolikt en förändring av Sveriges säkerhets- och försvarspolitiska doktrin. I dag ägnar försvarspolitiska inriktningsdokument mest uppmärksamhet åt den hjälp som Sverige kan erbjuda andra länder genom fredsfrämjande och humanitära insatser. Minst lika viktigt är emellertid det stöd som andra länder kan erbjuda Sverige. Ömsesidig hjälp har länge utgjort en viktig komponent i det nordiska samarbetet. Efter år av artigt erfarenhetsutbyte har även det civila samarbetet inom EU och Nato fått en mer operativ prägel. På EU-sidan är utvecklingen särskilt dynamisk. Framtidskonventet som förbereder nästa regeringskonferens har i sitt förslag till EU-fördrag lanserat en så kallad solidaritetsklausul som innebär att medlemsländerna ska kunna begära hjälp vid en terrorattack eller annan större nationell katastrof.

Distinktionen mellan att ge och att ta emot hjälp får implikationer för det svenska krishanteringssystemet. När Sverige bistår andra länder påverkas endast en begränsad uppsättning insatsresurser. För att kunna ta emot hjälp måste emellertid hela systemet anpassas, från ledningsförhållanden och krishanteringsprocedurer till metodik och finansieringsformer.

### **Nytt inrikesdepartement**

Den internationella utvecklingen kommer sannolikt också att kräva vissa organisatoriska förändringar. I



allt fler internationella förhandlingsprocesser och operativa krissituationer är samordning över dagens departementsgränser nödvändig. Behovet av samordning kommer inte att minska framöver. I framtidskonventets förslag till nytt EU-fördrag har en ny kommitté för intern säkerhet lanserats. Tanken är att denna kommitté ska befrämja samverkan mellan samhällssektorer som tidigare har varit åtskilda av EU:s pelarstruktur. Polisiära och rättsliga frågor, tullfrågor samt räddningstjänst har nämnts i diskussionen. Om detta förslag får genomslag i den kommande regeringskonferensen skulle sannolikt ett nytt inrikesdepartement vara mer ändamålsenligt än dagens departementsindelning för att matcha de samordningskrav som EU-nivån genererar.

På sikt kommer även frågan om Sverige kan behålla sin förvaltningstradition med små departement och förhållandevis stora och självständiga myndigheter att ställas på sin spets. Det internationella civila säkerhetspolitiska samarbetet blir alltmer intensivt och politiskt känsligt. Något som inte minst diskussionerna efter terrorattacker mot USA den 11 september visar. Det internationella arbetet kräver politisk styrning och myndigheter kan inte förväntas avlasta departementen på samma sätt som tidigare.

På myndighetsnivån har det intensiva internationella samarbetet kring civila säkerhetspolitiska frågor tydliggjort brister i arbetsfördelningen mellan krishanteringssystemets aktörer. I en operativ krissituation när svenska insatsresurser efterfrågas internationellt berörs flera sektorsmyndigheter. Olika civila personalkategorier och resurser efterfrågas av FN och övriga internationella aktörer. Sök- och räddningsstyrkor, resurser inom transportsektorn, NBC-utrustning och expertis samt sambandsgrupper är några av de personal- och resurskategorier som är gångbara på den internationella arenan. För att anpassa det svenska systemet till den internationella utvecklingen behövs en tydlig nationell kontaktpunkt gentemot de internationella resursregister som byggs upp. I dag har Räddningsverket genom praxis utvecklat en viss sammanhållande roll i det svenska krishanteringssystemet. Det kan nu finnas skäl att formalisera denna uppgift.

Även i det rutinmässiga internationella förhandlingsarbetet där strukturer och resurser utvecklas bör arbetsfördelningen mellan svenska myndigheter tydliggöras. I frågor som berör en specifik samhällssektor bör det självklart vara den enskilda sektorsmyndigheten som bistår regeringskansliet i förhandlingsarbetet. Många internationella processer måste emellertid diskuteras över myndighetsgränser. Ett exempel är de tvärsektoriella handlingsprogram som togs fram i både EU och Nato efter 11 september för att skapa ett bättre skydd mot massförstörelsevapen. I dessa och andra tvärsektoriella och övergripande processer bör Krisberedskapsmyndigheten kunna ges ett starkare mandat.

KBM och det civila krishanteringssystemet i övrigt bör självklart också beakta resultatet av förhandlingsarbetet i den svenska beredskapsplaneringen. Det framhålls ofta att civila totalförsvarsresurser ska kunna användas för att bidra till fred och säkerhet i omvärlden. När resurser ska fördelas finns det emellertid ingen uttalad resursfördelningsprincip som understryker att sådana åtgärder som också stärker Sveriges internationella förmåga ska prioriteras. Internationaliseringen får därmed inget reellt genomslag i de beredskapsåtgärder som vidtas.

Helén Jarlsvik arbetar på FOI:s avdelning för försvarsanalys och har skrivit rapporten [Internationaliseringen och Sveriges civila krishanteringssystem](#) (pdf-fil).

## Ett SMS som kan rädda liv



*pensionerar Hesa Fredrik. Klicka på bilden, ladda hem pdf-fil och läs mer!*

SMS behöver inte bara vara personliga meddelanden av varierande vikt. En dag kan du få ett SMS som räddar ditt liv. I ett nytt projekt studerar FOI hur ett personligt larm i mobilen kan ersätta [Hesa Fredriks vrål till massorna](#) (länken leder till en mp3-fil med signalen för Flyglarm).

*Av Johan Jenvald, Lars Rejnus, Henrik Eriksson och Johan Stjernberger*

Vid stora olyckor eller vid risk för kritiska händelser är det svårt att nå ut till berörda människor på kort tid. Varning, avspärning eller utrymning sker vanligtvis efter det att polis eller räddningstjänst kommit till platsen. Radio och tv kan distribuera övergripande information, men varningar och instruktioner kan inte avgränsas till individer eller till mindre

grupper som befinner sig i ett visst område. Detta har medfört att standardmeddelandet VMA (Viktigt meddelande till allmänheten) mycket sällan används. Denna signal sänds med tyfoner, i vardagligt tal kallad Hesa Fredrik som är ett arv från andra världskriget.

Användning av befintlig infrastruktur i form av mobiltelefoni, det vill säga mobiltelefonioperatörernas nätverk och allmänhetens telefoner, gör det möjligt att nå ut till de berörda mycket snabbare vid fara. ([Grafik som visar hur det skulle kunna gå till.](#)) Genom att ledningsfunktionen kan initiera utskick av meddelanden till mobiltelefoner inom ett riskområde, exempelvis genom geografiskt riktade SMS-meddelanden, kan insatsledningen nå ut med varningar och instruktioner till människor på ett mycket snabbare och effektivare sätt. Nya möjligheter att lokalisera enskilda mobiltelefoner gör det möjligt att stödja insatsledningen med en snabb analys. Enskilda personer i riskområdet kan även tänkas förmedla situationsbilder med hjälp av digitalkameror och mobiltelefoner till ledningsplatser där ledningen kan utnyttja denna information för beslut om prioriteringar och åtgärder.

NBC-incidenter i mindre skala bedöms i första hand ske inom urbana miljöer när många människor är i rörelse. Kravet på snabb varning är överhängande för att människor ska kunna undvika det osynliga riskområdet. Instrumentering för kontinuerlig detektion av i första hand NC-ämnen införs nu i tunnelbanemiljöer och med temporära stationer vid olika större idrottsevenemang.

I vilken grad människor tar till sig varningar beror på egenskaper hos både sändaren och mottagaren. Sändaregenskaperna kan vi påverka genom utformning av varningstext, sändningssätt, precision och relevans. Mottagaregenskaperna är personliga och beror bland annat på individens utbildning, sociala nätverk, riskmedvetenhet och riskbenägenhet. Den personligt adresserade varningen har tidigare inte kunnat utnyttjas på grund av tekniska begränsningar, vilket gör det extra intressant att studera dess möjligheter och effekt.

Under året har en förstudie bedrivits om mobiltelefonibaserad varning vid svåra olyckor med finansiering från FOIs så kallade innovationsråd. Resultaten från förstudien har presenterats vid två konferenser samt resulterat i två vetenskapliga rapporter. Förstudiegruppen har också tagit fram ett projektförslag som presenterats för Krisberedskapsmyndigheten och räddningsverket.

Målsättningen med projektet är att utveckla ny kunskap och få fler erfarenheter från området mobiltelefonibaserade tjänster för distribution av varningar och instruktioner till allmänheten vid en svår olycka eller NBC-incident. Den nya kunskapen ska tillsammans med en konceptdemonstrator för mobil varning, bidra till att visa på nyttan av forskningen för hela samhället. I kunskapsspridningssyfte kan forskningsresultaten och konceptdemonstratorn länkas till en framtida krisberedskapsportal och till framtida ledningssystem för krishantering.

Idéerna i projektförslaget har prövats av representanter för de operativa delarna av samhällsförsvaret som skulle kunna beröras av ett framtida system för mobiltelefonibaserad varning, såsom SOS Alarm, räddningstjänst, polis och ambulanssjukvård. Gensvaret och intresset från dessa representanter har varit mycket positivt.

Johan Jenvald, Lars Rejnus och Johan Stjernberger forskar vid FOI och Henrik Eriksson är professor vid Linköpings universitet.

## Mjältbrandsbrev satte FOI på prov

När mjältbrandsbrev dök upp i Sverige i oktober 2001 ställdes FOI:s avdelning för NBC-skydd inför en ny och svår uppgift. Proverna skulle analyseras och myndigheter, allmänhet och media informeras. Hur den klarade detta har analyserats av experter från FOI och Försvarshögskolan. Slutsatsen är att om avdelningen i framtiden ska ansvara för denna typ av verksamhet behövs en krisplan.

*Av Kerstin Castenfors, Edward Deverell och Eva-Karin Olsson*

Efter terrordåden 11 september 2001 fruktade USA en ny attack. När en person den 5 oktober i Florida avled av mjältbrand blev det startskottet för en mjältbrandshysteri i USA som till och med stängde kongressen för en tid. Misstänkta mjältbrandsbrev dök upp utanför USA. Den 15 oktober dök fyra misstänkta mjältbrandsbrev upp i Sverige, bland annat till regeringskansliet i Rosenbad. På högsta ort bestämdes att brev med misstänkt innehåll skulle tas om hand av FOI NBC-skydd och skickas till Umeå för analys.

Under en hektisk period i mitten av oktober analyserade NBC-skydd ett stort antal brev och försändelser. Avdelningen är rådgivande och inte tänkt att verka operativt på det sätt som nu skedde. Omställningen ställde stora krav på ledning och samordning.

Avdelningen frågade sig i efterhand om den fått rätt förutsättningar för att kunna klara av det jobb som man fick. Författarna till rapporten Mjältbrandsbrev i Sverige? (FOI-R—0877—SE) frågade sig om organisationen var beredd att hantera en krissituation utan att själv hamna i kris. Författarna har studerat ledning, ledarskap, beslutsfattande, samordning internt och externt, och mediehantering. Hur dessa faktorer hanteras är avgörande för hur en pressad organisation klarar sina uppgifter.

### **Ledning och ledarskap**

Den första utmaningen var att anpassa organisationen till den nya uppgiften. Organisationer i en krissituation strävar efter att centralisera beslutsordningen för att korta beslutsvägarna. NBC-skydd bildade tidigt en mindre beslutsgrupp. Trots detta lyste organisationens grundstruktur igenom i form av den decentralisering som är typisk för en forskningsorganisation. "Vi tog beslut i grupp, varje expert lyfte fram sina frågor och fick stöd för beslut, men annars var besluten delegerade ned till de olika funktionerna" uttryckte sig avdelningschefen Åke Sellström.

En av krishanteringens paradoxer är att effektivitet och delaktighet hamnar på kontrakurs. Den lilla ledningsgruppen växte med tiden. Fördelen var att många synpunkter snabbt kunde tas till vara. Nackdelen var otydligheten om vem som fattade de slutliga besluten.

Att balansera effektivitet och delaktighet är en central ledarskapsfråga i en krissituation. Hur ledarskapet utövas hör samman med organisationens struktur och kultur. Ledare i hierarkiska organisationer är bättre på att ge order än att samarbeta. I organisationer som är byggda på samarbete mellan självständiga grupper fungerar styrning genom kontroll och ordergivning dåligt. Ledare i ett pressat läge måste hitta balansen mellan ordergivning och konsensus. Ett alltför konsensusinriktat ledarskap tenderar att skapa utdragna diskussioner. Det fungerar bra i expertorganisationens vardag, men sämre i en kris.

Kritiken mot ledningen hänger samman med detta förhållande. Effektivitet förlorades i ledningsgruppens långa diskussioner. Dessa problem förstärktes av att ledningsgruppen växte då det i en större grupp krävs ett mer auktoritärt ledarskap. I en mindre ledningsgrupp hade den resonerande ledarstilen mer kommit till sin rätt. Å andra sidan skapades genom diskussionerna en känsla av delaktighet vilket främjade sammanhållningen och viljan att bjuda till lite extra. Ledningsproblem hade minskat om man hade haft erfarenhet av operativ verksamhet.

Samordning i ett pressat läge underlättas av att de inblandade har god kännedom om varandras verksamheter liksom att rollfördelningen är tydlig. Samordningen försvåras om obekanta aktörer kommer in eller om nya arbetsuppgifter tillkommer. Något som hade kunnat ställa till problem var att man var tvungen att utöka den personal som var van att hantera smittfarliga ämnen med ovan personal. Men arbetet flöt smidigt vilket kan bero på klara riktlinjer och tydligt definierade roller för personerna i analysgrupperna.

### **Informations- och mediehantering**

För att klara informationstrycket från myndigheter, allmänhet och media inrättades en sambandscentral för att dokumentera informationsflödet. Alla samtal och kontakter i övrigt registrerades. I samband med terrordåden 11 september ökade medietrycket på avdelningen. Det var dock som en mild sommarbris jämfört med den storm som de svenska mjältbrandsbrevens orsakade. Avdelningen utsåg kontaktpersoner. Dessa var dock redan uttröttade av arbetet på avdelningen och blev sönderkörda av massmedietrycket. Läxan för framtiden är att det behövs klarare riktlinjer för hur informationen ska skötas i en liknande läge. NBC-avdelningen fick lära sig den gamla sanningen att i en kris kan medietrycket inte överskattas.

Ett centraliserat beslutsfattande lägger en tung arbetsbörda på de ytterst ansvariga. Centralisering kräver tydlighet och kontinuitet i ledningsstrukturerna. Ledningsgruppen hade inte något system för avlastning. Ledningen betraktade det första mjältbrandsbrevet som en enstaka händelse snarare än början på en process.

### **Ovana att arbeta operativt**

Befinner man sig mitt i ett dramatiskt skeende är det sällan som detta uppfattas som en process, utan mer som en rad mer eller mindre akuta problem som fordrar ställningstagande. Att det inte fanns några strukturer för hur ledningen skulle avlastas i en krissituation kan förklaras med ovanan att arbeta operativt. Att ledningen inte från början insåg att uthålligheten i en liten ledningsgrupp är begränsad, kunde ha resulterat i att ledningen "gått in i väggen" om intensiteten i händelserna hade ökat.

Uthålligheten på laboratoriegolvet var däremot betydligt högre. Personalen arbetade som vanligt och var tillräckligt många för att kunna verka dygnet runt. Till en början gav entusiasmen extra bränsle. Denna entusiasm kombinerad med ovanan vid jour- och skiftarbete skulle förmodligen ha tröttat ut personalen i onödan om krisen hade varit längre eller blivit värre. I motsats till mjältbrandshysterin i USA så var det ju bara falska alarm i Sverige.

Kerstin Castenfors forskar vid FOI:s avdelning för försvarsanalys och Edward Deverell och Eva-Karin Olsson är analytiker vid Crismart.

## ”Försvarsforskningen har glömts bort”

FOI:s forskare måste bredda sig. Institutet bör komplettera den militära forskningen med civil forskning och söka pengar utanför försvaret. I dag är försvarsforskningen bortglömd och tillmäts ett lågt värde. Det anser Madelene Sandström, ny generaldirektör för Totalförsvarets forskningsinstitut (FOI). I den här intervjun berättar hon bland annat om sin syn på forskningen och hur FOI kan stärka sin kompetens.

Av Jan-Ivar Askelin

Det tog 58 år. Men till slut fick FOI (eller FOA) en generaldirektör med röda naglar. Och för första gången på ett halvsekel har FOI fått en chef som sänker snittåldern och inte lämnar FOI för att gå i pension.

Madelene Sandström är inte fyllda 42.

- Fyra år yngre än när Bill Clinton började i Vita huset, säger hon leende.

Men steget från hennes tidigare arbetsplats Vinnovas fräscha lokaler mitt i Stockholms city till de lätt unka 40-talskorridorerna i Ulvsundas industriområde var inte självklart.

- Jag tackade nej första gången jag blev tillfrågad. Jag sa att jag gjorde mer nytta för försvarsforskningen i Sverige på Vinnova än på FOI:s generaldirektörsstol. På Vinnova hade jag en miljard kronor att dela ut i forskningsmedel. På FOI skulle jag ha fullt upp med att jaga uppdrag för att hålla igång verksamheten.

- Min förhandlingsposition som vice generaldirektör på Vinnova var bättre. På Vinnova kunde jag sy ihop forskningsprojekt med civila och militära forskare och även koppla dessa till Försvarmaktens behov. Om inte någon annan tog sig an de här frågorna var det bättre för försvaret och övriga samhället att jag satt kvar på Vinnova, förklarar hon sitt tidigare ställningstagande.

### Dags att komma ut

Roten till problemet är, enligt Madelene Sandström, att FOI och försvaret står för en stor del av den svenska statligt finansierade forskningen. Men den glöms bort eller tillmäts ett lågt värde när den svenska forskningen diskuteras.

- Forskningspolitiskt verkar försvarsforskningen befinna sig bakom ett staket. Den ”riktiga” forskningen finns på utsidan av staketet. Ett annat problem är att de bakom staketet inte vet vilka möjligheter som finns på utsidan. Snarare är det svårt att få ett ekonomiskt utrymme att synas tydligt i andra miljöer.

- Jag hade ett möte häromdagen på Vinnova med alla större civila forskningsfinansiärer. De sitter på miljarder i forskningsresurser. Dessa organisationer utlyser program som hela världen tittar på och de vill att FOI ska vara med och söka forskningsanslag. De vill se FOI som en intermediär i forskarvärlden. Jag talade med en planeringschef på en av stiftelserna som inte kunde påminna sig en enda ansökan från en FOI-forskare. Men deras pengar är ju inte sämre än försvarets och det är klart att FOI ska vara med där. Varför det inte är så vet jag inte, men FOI har kanske inte haft tid eller passat in i



Madelene Sandström

frågeställningarna. Vinnova ger i nuläget forskningsbidrag till forskare vid FOI, men det är jämförelsevis lite.

Myndigheten Vinnova arbetar bland annat med industriforskningsinstitut och institut i allmänhet. Det handlar om att skapa nytta med forskningsinsatser. Vinnovas regleringsbrev för förra året framhöll att minst en kvarts miljard kronor skulle gå till forskningsinstitutet det året. Men FOI var inte med bland dessa. Madelene Sandström menar att regeringen insett att de civila forskningsinstituterna är viktiga för tillväxten i Sverige. För att Madelene Sandström skulle vara intresserad av jobbet på FOI ville hon att regeringen skulle inse att även FOI har en viktig roll att spela utanför den traditionella försvarsforskningen.

- Efter mina samtal i regeringskansliet hoppas jag att detta blir en fråga som är relevant också för försvarsministern såväl som för forskningsministern och för näringsdepartementet, säger hon.

### **Vill stärka FOI:s kompetens**

Madelene Sandström vet att det inte handlar om att försvaret blir av med en resurs. Det handlar om att stärka FOI:s kompetens och skapa ett väl integrerat nätverk av samarbetspartners.

- Det handlar om att försvaret ska få bättre utveckling och forskning och att resten av samhället ska få mer nytta av FOI. Vad det betyder i operativa termer är svårt att precisera redan nu. Det är som att plocka svamp. Jag vet inte raka vägen till svampstället. Jag vet den ungefärliga riktningen, men vägen är inte spikrak och det kommer att ta tid. Vi får hoppas att det inte är myrmark emellan. När jag slutar på FOI om sex år hoppas jag att den civila delen av FOI:s uppdrag utanför försvarsfamiljen ska vara 30 procent av hela verksamheten. I dag är den tre procent.

- FOI ska inte byta ut militär forskning mot civil utan det är en komplettering. Vi ska skaffa nya kontakter och ge försvaret nya kontakter. Även för försvaret har det lätt blivit så att familjegemenskapen inom försvaret, även de internationella kontakterna inkluderade, också stängt ute möjligheten till nya samarbetsstrukturer.

### **Tillfredsställer inte alla**

Skeptikern kan invända att om detta nu är en så bra idé så borde den redan vara förverkligad. Madelene Sandström ser de nya möjligheterna från Vinnovas horisont.

- Det finns svagheter i det nationella innovationssystemet där universitet, högskolor, privata institut och utländska institut jobbar. Det beror på att den svenska institutsektorn inte klarar att fullt ut tillfredsställa den svenska industrins behov, säger hon och fortsätter:

- Det är egentligen en skandal att det är så. En väl strukturerad och kompetent institutssektor skulle vara en positiv kraft för den svenska tillväxten. Det finns många svenska företag som lägger forsknings- och utvecklingsuppdrag utomlands därför att de tycker att de svenska instituten är för små. De anser inte att instituten klarar komplexa frågor, kan hålla ihop stora projekt och jobba internationellt.

- Men det är just detta som FOI kan. FOI har en blandning av forskare, analytiker och praktiker och en stor bredd. Därför borde FOI kunna vara en resurs också för samhället utanför försvarsfamiljen. Men FOI har haft fullt upp att jobba i familjeföretaget och det ska vi vara tacksamma över.

### **Nyttan i fokus**

För att lyckas menar Madelene Sandström att FOI inte får tappa blandningen av praktiker och teoretiker. Och FOI måste alltid tänka att forskningen ska vara till nytta. Det handlar inte om nyfikenhetsdriven grundforskning. FOI måste visa på nyttan och det är institutets roll. Det blir farligt om FOI bedöms mer efter hur det klarar att hålla priserna nere eller i vilka fina tidskrifter som forskarna publicerar sig än just detta med nyttan. Det räcker inte med att få en lampa att blinka utan det ska vara någon mening med det också. Madelene Sandström betonar att det inte räcker med att lösningarna är bra. De ska behövas också och för företagets del gå att tillverka och sälja.

- Att mäta nyttan med vad FOI gör är kanske mest upp till oss själva. Det är viktigt att forskningen sker i samarbete med mottagaren och det ger en helt annan tillfredsställelse för forskaren.

- Det vore kanon om vi kunde skapa forskningsmiljöer där forskare från såväl universitet och högskolor som institut och företag, men även andra praktiker från försvarsfamiljen, är med och skapar dessa starka miljöer. Det skulle också bli roligare för både Försvarsmakten och Försvarets materielverk om man jobbade mer med att skapa förutsättningar i form av bättre miljöer än stora beställningar. Projekten ska vara något som pågår där gången inte är helt utstakad. Det finns en risk att binda sig i stora materielprojekt. När de är klara kan tiden ha gått förbi tekniken i systemet.

- Det finns många små och medelstora företag som vill arbeta med försvaret, men de har svårt att komma in och konkurrera med de stora traditionella försvarsföretagen. I USA finns det en lag som säger att några procent av federala forsknings- och utvecklingsanslag ska gå till små och medelstora företag (SBIR). Där är vi inte än i Sverige.

### **Dags att leta efter andra kunder**

Om jag inte kommer ihåg fel, menar Madelene Sandström, så har FOI (som FOA) letat efter nya kunder som liknar de institutet redan har.

- Eftersom FOI forskar mycket för försvaret så tittar man på andra som arbetar i samhällets tjänst. Det har handlat för mycket om branscher som ligger nära vår egen och för lite om vilka kunskaper som FOI har och som kan vara intressanta utanför försvarsfamiljen. Kanske har vi också tittat för lite på om potentiella uppdragsgivare har ekonomiska möjligheter att bli en viktig samarbetspart.

- Det är som ett fotbollslag som harvar i en serie. När det vill spela mot nya lag så letar det efter lag som man brukar möta i stället för att ta något helt annat. Vi kanske ska möta ett lag som spelar sambafotboll. Om vi bara möter de vanliga lagen, hur klarar vi oss på VM då? Det gäller att möta lag som är annorlunda för att kunna lära sig något mer. Vi ska fortfarande behålla bollen, men vi ska möta lag med andra spelsystem.

Så uttalar sig en före detta "protektionistisk mittfältare" i Håvens damlag från Tidaholm.

- Fast jag hade en snabb syster på yttern som jag slog långa bollar på.

Genombrottet kom inte som fotbollsspelare utan som ekonomisk forskare. 1990 skulle dåvarande FOA dra igång ett nytt ämnesområde som rörde förändringar i försvarsindustrin. Det skulle vara forskning för regeringens behov och något särskilt uppdrag fanns inte. Det fanns aningar om att försvarsindustrin efter kalla kriget var på väg mot stora förändringar.

### **Startade förändringsprojekt**

Madelene Sandström var då forskare vid Uppsala universitet och studerade internationella industrifrågor i ett stort internationellt forskningsprojekt. Den 1 september 1990 steg hon, ännu ej 29 år fyllda, in på FOA för första gången och tog med sig sina egna idéer och erfarenheter. Därmed startades projektet Försvarsindustri i förändring (Find) som fortfarande pågår och som gjort många inspel i industri och materiel frågor under årens lopp.

- Jag sade att vi borde titta på vad som händer i Europa och vilka konsekvenser sammanslagningar och förvärv fick för industrin. FOA utlyste tjänsten för att göra en sak och jag gjorde något annat av den. Och det är detta som är styrkan hos FOI. Finns det en bra idé så går det att genomföra den.

Försvarsindustrins förändring blev en tung och nödvändig fråga som kom upp på agendan hos regeringen, Försvarsmakten och Försvarets materielverk (FMV).

### **Kontroversiella frågor**

Den svenska försvarsindustrin har på några år blivit försvarsindustri i Sverige och på många av de traditionella verkstadsföretagen har arbetarna lämnat plats för programmerare. Madelene Sandström var en av de första som på allvar satte sig in i vad som skulle hända.

- Det har gått fort, men jag tycker att det borde ha gått fortare. En del av det som genomfördes de senaste sex åren, till exempel varvsindustrin, borde ha gjorts under första halvan av 1990-talet. Det här var då mycket kontroversiella frågor och jag var verkligen inte helt poppis i alla läger. Våra rapporter var underlag för materielpolitik i Storbritannien och Norge. Vi hittade till och med stycken från våra rapporter i PM inom Europaparlamentet.

- Men det här är mycket svåra frågor. Ännu vet ingen om det finns ett bra politiskt beslut om försvarsindustrin. Vad måste vara kvar? Vad är lämpligt att ha kvar? Vad får det kosta? Är det en bra struktur i nuläget? Ligger kunskapen på en bra systemnivå?

Förändringarna i försvarsindustrin är en del i internationaliseringen av tillverkning, forskning och utveckling av försvarsmateriel. Sverige är med i en grupp med sex nationer och FOI har ansvaret för forskningsfrågorna. Eftersom forskningen varit så hårt knuten till industrin så borde försvarsindustrins förändring också påverka försvarsforskningen. Det talas om en specialisering och frågan är vilka länder som ska göra vad och hur den specialiseringen ska gå till.

- Jag kan i dag inte uttala mig utifrån någon kunskap eftersom jag inte vet hur diskussionerna har förts. Jag får återkomma när jag satt mig in i frågan ordentligt. Men några funderingar har jag. En rättvis uppdelning baserad på ländernas storlek eller liknande skulle ju inte gynna Sverige och inte forskningskvaliteten heller. I de europeiska materielsamarbetena har det alltid funnits en tendens att de länder som aviserat stora kommande köp av systemet i fråga reducerat dessa påtagligt när utvecklingsarbetet väl har delats upp. En lösning liknande den som ramprogrammet (EU) för forskning och utveckling tillämpar kanske är en god idé. Då får länderna konkurrera inom ramen och det kan gynna Sverige och kvalitén. Men all försvarsforskning kan nog inte rymmas inom ett ramprogram.

### **FOI kan forska åt alla företag**

En annan fråga är om statliga försvarsforskare kan ta uppdrag av utländska försvarsföretag i Sverige. Madelene Sandström ser inget större problem i detta.

- Egentligen kan vi forska åt vilka företag som helst. Uppdragen till oss kommer oftast från FMV och inte direkt från försvarsindustrin. Dessutom är det vanskligt att säga vilka som äger vilka företag. Även de företag som vi uppfattar som svenska ägs ju till stor del av utländska pensionsfonder och liknande. Det viktiga är att vi får en utveckling av högteknologi i Sverige och att detta genererar bra arbeten, inte vem som äger företagen.

Denna intervju görs samma dag som FOI:s ledning är hos försvarsdepartementet efter den omtalade Bagdadresan. Frågan är hur skadat FOI:s anseende har blivit.

- Jag vet att regeringen fortfarande har stort förtroende för FOI och jag hoppas verkligen att allmänheten också har det. FOI-stormen kom som ett avbrott i mediernas nyhetstorka i somras. Förhoppningsvis kunde allmänheten urskilja och förstå vad som egentligen hade hänt genom allt brus av påståenden och upphetsning. FOI är väl värt att ha förtroende för.

Jan-Ivar Askelin är redaktör för Framsyn

### **FOI:s (och FOA:s) generaldirektörer**

Madelene Sandström är den yngsta generaldirektören på 51 år. Hugo Larsson är värst och slutade som GD innan han fyllt 40.

#### **Hela listan: namn, ålder och tillträdesår**

Madelene Sandström, 42 år, 2003  
Bengt Anderberg, 54 år, 1994  
Bo Rybeck, 50 år, 1985  
Lars-Erik Tammelin, 68 år, 1984  
Nils-Henrik Lundqvist, 55 år, 1974  
Torsten Magnusson, 61 år, 1968  
Martin Fehrm, 47 år, 1957  
Hugo Larsson, 34 år, 1952  
Albert Björkeson, 53 år, 1945.

## **Civila offer främsta vapnet**

USAs högteknologiska krigföring innebär att antalet civila dödsoffer i strid kan hållas nere. Men för att bekämpa väst har motståndarna nu gjort attacker mot oskyldiga civila till sitt främsta vapen.

Ladda hem pdf-grafiken "[Den moderna tidens bomboffer](#)" av Martin Ek.

*Av Petter Wulff*

Med Berlinmurens fall och östblockets krackelering fanns förhoppningar om att spänningarna och risken för större krig i världen skulle minska. Men sedan Berlinmuren jämnades med marken i november 1989 har USA och några av dess allierade mobiliserat resurser för fyra krig. Efter Gulfkriget 1991 kom i tät följd krigen i Jugoslavien, Afghanistan och senast i Irak. Sedan slutet på 1990-talet har därmed västvärlden blivit inblandad i ett större krig vartannat år. Krigen har varat mellan en och fyra månader (även om det varit svårt att sätta en definitiv slutpunkt för de båda senaste krigen).

USA-sidan har i sina insatser utnyttjat sin tekniska överlägsenhet, vilket bland annat inneburit anfall från luften med kryssningsrobotar och avancerade bomber. I Jugoslavien var anfall från luften den enda formen av krigföring. I övriga fall gjordes också insatser med marktrupper. Det tenderar dock genomgående att vara anfällen från luften som ger de stora civila verkningarna.

I alla de nämnda krigen har det funnits uttalade ambitioner från USA-sidan att skona både egna soldaters liv och motståndarens civilbefolkning.

### **500 dog i Jugoslavien**

Från åtminstone de tre senaste krigen finns systematiska undersökningar av hur många civila som omkommit. I Jugoslavien konstaterade Human Rights Watch att cirka 500 personer dött på grund av USA-sidans krigshandlingar. I övriga fall har dödsiffrorna varit högre. Enligt de bästa kända uppskattningarna dog i det senaste Irakkriget minst tio gånger så många civila som i Jugoslavien.

USAs förmåga till högteknologisk krigföring kan dess motståndare inte mäta sig med. Det försöker de knappast heller. I stället eftersträvar de en asymmetrisk krigföring.

### **Självordsbombare**

Ett sätt att bekämpa USA och andra företrädare för västvärlden är att angripa civilpersoner. Det kan ske med hjälp av billig och enkel teknik som hos självordsbombarna. En typisk självordsbombare/martyr kan bära uppskattningsvis tio kilo sprängämnen på sig. Med det lyckas han, eller undantagsvis hon, ofta ta livet av minst ett par personer utöver sig själv. Det innebär att det dör uppemot en person per kilo insatta vapen. Det är en himmelsvid skillnad mot verkningarna av USAs insatser. Ett av USAs luftanfallsvapen skulle kunna väga några hundra kilo. Det innebär att det i Afghanistan eller det senaste Irakkriget dog mindre än en person per ton insatta vapen.

Om avsikten att döda är tveklös i självordsbombarens fall, så är det svårt att spåra något liknande med flyganfallen. De kvalificerade vapen som använts kunde, om avsikten funnits, ha åstadkommit mycket högre civila dödstal. De mycket måttliga siffror som rapporterats talar starkt för att dödstalen utgör en oavsedd bieffekt.

### **Anfall mot militära mål**

Det kan vara värt att jämföra dessa former av krigföring med hur vi i Sverige för bara ett eller två decennier sedan ansåg att ett krig skulle drabba oss. Vi antog att angriparen skulle hålla sig inom folkrättens ramar genom att bara rikta anfall mot mål av militär betydelse. Scenarierna inkluderade dock massiva flyganfall mot mål i befolkningscentra, bland annat järnvägsstationer och vägknutpunkter i tätorter.

Sådana anfall gav civila förluster som rörde sig kring en dödad per 100 kilo bomber. Även om befintliga skyddsrum användes fullt ut dog ofta mer än en person per ton bomber i de anfällen, det vill säga den vapeninsats som dödade en civilperson låg i de flesta fall under ett ton och i det gula området i figuren nedan.

De nämnda krigsscenarierna var civilförsvarets. Där ingick enbart bombanfall mot tätortsmål, eftersom de anfällen ställde de största kraven på vår räddningsorganisation. Det betydde inte att kriget bara tänktes bestå av sådana anfall. Många anfall bedömdes riktas mot försvarsställningar i områden utan civilbefolkning. Det innebär att den genomsnittliga vapeninsatsen per dödad civilperson skulle ligga klart högre än i civilförvarsscenarierna. Därmed skulle förlusterna för kriget som helhet hamna inom det gröna området i figuren ovan.

### **Mindre civila förluster**

Det resultatet kan jämföras med uppgifterna från de senaste krigen. USA-sidans insatser visar sig där inte avvika särskilt mycket från vad som ansågs ligga inom folkrättens ramar när det gällde krig mot vårt land. USA har med högteknologiska hjälpmedel lyckats hålla nere de direkta civila förlusterna även i länder med svagt utvecklat civilt försvar, och krigsutfallet i stort hamnar inom det folkrättsligt gröna området i figuren.

Om det också är i denna del av skalan som Sverige ska söka sin nya hotbild är däremot högst tveksamt. De folkrättsligt acceptabla konfliktfallen ovan representerar västsidas sätt att kriga. Vi brukar spana efter hot i andra väderstreck. Då kan vi inte utgå från att högteknologi och folkrätt är styrande faktorer för agerandet. Det kan brista både i förmågan och viljan hos en ickevästlig angripare att hålla motpartens civila förluster nere. Av den nya världens krigföring får vi därför inte dra för långtgående slutsatser.

Petter Wulff är forskare vid FOI:s avdelning för försvarsanalys och har bland annat studerat befolkningsskydd och hur civila drabbas i krig.



## Fem boktips för mörka höstkvällar

En bra bok kan lysa upp höstmörkret. Framsyns redaktör Jan-Ivar Askelin tipsar här om fem läsvärda böcker. Ämnena spänner över allt från skrämmande framtidsscenarioer och underrättelsekrig till konsten att skriva ett bra tal.

- [Makten över framtiden](#)
- [Venona - spåren från ett underrättelsekrig](#)
- [Retorik idag](#)
- [Morbror Volfram - minnen från en barndom i kemins värld](#)
- [Svenska slagfält](#)

### **Makten över framtiden**

Bo Dahlbom  
ISBN 91-47-07302-0

Vad är ett samhälle och vilka krafter driver det att förändras? Det är temat för Bo Dahlboms senaste bok. Dahlbom är chef för Svenska IT-institutet, docent i filosofi med mera. Han är mest känd för alla föredrag om informationsteknologin och samhällsrevolutionen.

Dagens samhällsrevolution är lika stor som när banker och järnvägar förändrade Sverige på 1800-talet, hävdar Dahlbom. Om vi inte inser detta kan vi inte heller påverka hur vi vill att samhället ska utvecklas. Dahlbom talar om det nya samhället som marknadssamhället där vi alla är säljare. Det samhället är livets cocktailparty och ett myller av möten. I marknadssamhället tänker vi mest på nöjen och blir aldrig vuxna. Det handlar inte om nätverk som infrastruktur, utan om nätverkandet. Befattningar och positioner betyder mindre. Det viktiga är hur bra kontaktnät vi har. Det ger oss trygghet.

Dahlbom menar att det kan vara svårt att se stora förändringar. För drygt hundra år sedan var 80 procent av svenskarna bönder och ändå räckte inte maten. I dag är bara två procent av svenskarna bönder och de jobbar i en exportindustri. 1960 var 40 procent av befolkningen arbetare. Den andelen har halverats och 2010 tror Dahlbom att arbetarna utgör tio procent av befolkningen. Snart närmar vi oss alltså ett samhälle där tio procent av befolkningen ordnar mat och varor åt hela landet. Frågan är då vad resten ska göra.

Här antyder Dahlbom att om vi inte passar oss så kan framtiden bli ganska dystert. Vi får en elit som är ständigt uppkopplad och jagar runt i en ständig tidsbrist. Denna lilla grupp är marknadssamhällets turistande nomader som fladdrar runt och inte har någon hemort och därmed inte betalar skatt. Och där skattesystemet havererar läggs skola, sjukvård och annat ut på marknaden. Den stora massan sitter sysslolös framför sina storbildsskärmar och ser på film dygnet runt. Klassgränsen går mellan dem som har något att göra och dem som är sysslösa, mellan en elit av producenter och en majoritet av konsumenter. Majoriteten kommer att försvara språket, hembygden, och den egna valutan medan minoriteten lever i den gränslösa världen där politikerna bara har att leverera de beslut som marknaden kräver.

Det behöver inte gå åt skogen med framtiden. Det finns alternativ. Men då krävs det mycket. Samhällsforskarna måste förstå att tekniken formar mycket av samhället och ingenjörerna måste inse att de inte bara skapar teknik utan också nya samhällen.

### **Venona - spåren av ett underrättelsekrig**

Wilhelm Agrell  
ISBN 91-89442-84-9

Sverige klarade sig från det andra världskriget genom att försöka hålla sig utanför. Men i ett avseende var Sverige i centrum. I 1940-talets stilla Stockholm, som då inte var stort mer än en större landsortsstad, pågick ett underrättelsekrig. Stockholm var marknadsplatsen där köpare och säljare bytte sina bitar. Stockholm var den enda plats i Europa där Tyskland och Sovjet kunde skicka sina trevare. Det var här som underrättelseorganisationerna började skissa på ritningarna till det kalla kriget och den värld som skulle komma efter Tysklands sammanbrott. Det är den här tiden som Wilhelm Agrell, som själv har ett förflutet i underrättelsetjänsten, skildrar i sin bok Venona - spåren från ett underrättelsekrig.

Agrell betonar att boken inte handlar om underrättelsetjänst eller dechiffring utan om ett bit Sverige fångat i det andra världskrigets stora politiska och moraliska dilemma, om innebörden av laglydnad och medborgaranda i ett land som tvingats till samarbete med Nazityskland.

Underrättelser är på ytan teknikaliteter, men därunder ett spel om och med människor, skriver Agrell. Det är många människoöden från en svunnen tid som Agrell åter låter träda fram, exempelvis de så kallade sovjetiska radiospiönerna. Paret Jansson och Franzén avslöjades under pågående radiosändning från en lägenhet i Göteborg. Förhørsledarna noterade att Jansson inte skulle ge med sig i första taget, men att Franzén skulle vekna om han fick kaffe och cigaretter. Så skedde också. Radiospiönerna arbetade inte mot Sverige utan sände uppgifter om de tyska transiteringarna i Sverige.

Boken är välförsedd med adresser i Stockholm och kan användas som en guidebok i spionernas Stockholm där nu bara spåren finns kvar.

Venona är namnet på det stora projektet att försöka knäcka de sovjetiska underrättelsetelegrammen från krigsåren och framåt. I decennium efter decennium, i våningar, kontor och slutna anläggningar har underrättelsetjänster i ett multinationellt nätverk försökt att lösa det stora korsordet. Det svenska bidraget är de så kallade Stockholmstelegrammen som är 390 forcerade telegram. De var länge bortglömda oläsligheter när de plötsligt återupptäcktes och bidrog till en nytändning av hela Venonaprojektet. Venonatelegrammen har kallats det kalla krigets dödhavsruddar. Omfattningen av hela projektet blev känd 1996 när NSA ( National Security Agency) berättade om projektet, och det görs fortfarande på dess hemsida.

## **Retorik idag**

Göran Hägg  
ISBN 91-7001-047-1

För fem år sedan kom Göran Hägg med boken Praktisk retorik. Idén var att tillämpa den klassiska retorikens grepp plus modernare rön. Boken blev en storsäljare. Uppföljaren Retorik idag bygger mest på färskare exempel. Hur Bush och Blair ska kunna tala sig ur sina senaste knipor får väl vänta till nästa bok.

Däremot handlar det mycket om amerikanska presidenter. Bill Clinton är en född retoriker och George W Bush har förstånd nog att välja goda talskrivare. Dessa tog honom in i Vita huset och gjorde honom till en stor ledare efter 11 september.

Ett tal är enligt reglerna uppdelat i inledning, berättelsen, egna argument, motargument samt slutkläm. Varje del har sina olika varianter beroende på hur talarens uppgift ser ut. Det är en sak att tala inför vänner. En annan inför en fientlig publik.

Ett mästerverk i den senare klassen är Bill Clintons tal inför en grupp amerikanska pastorer, präster och rabbiner. De hade inbjudits till Vita husets årliga bönefrukost. Nu inföll den samma dag som åklagaren Kenneth Starr berättade vad presidenten och praktikanten haft för sig i Ovala rummet. Detta var ämnet för dagens tal. Inför pastorerna. Och fru Clinton. Presidenten följde den antika retoriska indelningen. Det som ser spontant ut är nog uträknat inklusive att presidenten trevar efter sina läsglasögon. Clinton kom ut som en segrare trots att han inte kunde säga vad saken handlade om. För om sådana saker pratar man inte i USA. I synnerhet inte inför den religiösa högern.

Minnet är kort. Bortglömt i dag är att George W Bush inte skulle ha en chans mot Al Gore. Den senare var smart och stilig och kom från Vita huset. Bush var okunnig och oerfaren. Bush kunde utnyttja sin klumpighet och Al Gores uppblåshet. Gore hade en gång antytt att han mer eller mindre hittat på internet. Det skulle han få äta upp. I en av de stora valdebatterna kunde Gore med det ena diagrammet efter det andra slå sönder det republikanska välfärdsprogrammet. Men Bush var inte svarslös utan vände

sig till publiken. "Det här är en kille som kan räkna. Snart kommer han att säga att han uppfann fickräknaren också." Al Gores möda var därmed bortkastad.

Efter 11 september visade Bushs talskrivare vad de betydde. Efter de första dagarnas kaos när presidenten fick tala mest på egen hand gick det inte så bra. USA skulle gå ut på korståg, terroristerna skulle rökas ut eller tas döda eller levande. Talet till nationen i kongressen den 20 september var ett retoriskt mästerverk. Talskrivarna hade fått tid på sig och tog till antikens alla retoriska grepp.

### **Morbror Volfram - Minnen från en barndom i kemins värld**

Oliver Sacks  
ISBN 91-7608-924-X

Det fanns en tid, före dataspelen, när en ung pojke kunde stå fascinerad i timmar och betrakta det periodiska systemet. Om denna tid berättar Oliver Sacks som med tiden blev en berömd neurolog och författare till bästsäljare som *Mannen som förväxlade sin hustru med en hatt*.

Oliver Sacks skildrar hur han som barn blev förhådd av metaller påhejad av sin morbror som tillverkade glödlampor med volframtråd. Oliver Sacks barndomsidoler var inte idrottsstjärnor utan gamla kemister som Carl Wilhelm Scheele, som gett namn åt en av volframens mineralmalmer, scheelit. Malmen var så tung att den kallades för tung sten, vilket volfram fortfarande heter på engelska. Sacks var bara sju år när tyskarna bombade London. En bomb slog ner i familjens trädgård vilket gav Oliver Sacks en anseelig del skinande metallbitar att visa upp i skolan. Boken är en skildring av en ungs uppväxt i ett krigets London isolerad från världen. Oliver Sacks reste med kartan och periodiska systemet. Han drömde om den lilla orten Ytterby i Sverige där det hittats fyra grundämnen. Boken är också en berättelse om glädjen med kunskap och hur ett barns nyfikenhet lägger grunden till ett liv som forskare.

### **Svenska slagfält**

Lars Ericson, Martin Hårdstedt, Per Iko, Ingvar Sjöblom och Gunnar Åselius.  
ISBN 91-46-20225-0

Hade Sverige varit annorlunda i dag om Karl XII vunnit i Poltava? Krig är viktiga i historien och på vilket sätt har svensk och europeisk historia påverkats av slag som Sverige deltagit i?

Det anges av författarna som ett motiv för att skildra 54 svenska slag från Visby 1361 till Leipzig 1813. Författarna är historiker med anknytning till Försvarshögskolan.

I många länder har minnet av ett visst slag förvandlats till myt. Hur gick det till när myten skapades? En skildring av slag berättar också om hur sättet att föra krig förändrats från små aristokratiska elitstyrkor till värnpliktsarméernas massuppåå.

Även den militärt ointresserade borde kunna uppskatta denna bok för dess överskådlighet, kartor och samtida illustrationer.

Varje kapitel har en liten text med fakta om datum, antal stridande, stridande parter, fältherrar, dåvarande geografiskt läge och förluster. Språket är mer journalistiskt än torrt akademiserat. Varje slag inleds med en ingress som gör läsaren nyfiken på hur det ska gå. Hur fick egentligen von Döbeln sitt pannband? Jo, det var vid Porrassalmi, ett oansenligt sund i finska Savolax.