

Kerstin Castenfors, FOI Försvarsanalys, Edward Deverell,
FHS/CRISMART, Eva-Karin Olsson, FHS/CRISMART

Mjältbrandsbrev i Sverige?

Analys av FOI Avdelningen för NBC-skydds hantering av
de så kallade mjältbrandsbrev under hösten 2001 utifrån ett
krishanteringsperspektiv

Kerstin Castenfors, FOI Försvarsanalys, Edward Deverell, FHS/CRISMART,
Eva-Karin Olsson, FHS/CRISMART

Mjältbrandsbrev i Sverige?

Analys av FOI Avdelningen för NBC-skydds hantering av de så kallade
mjältbrandsbrev under hösten 2001 utifrån ett
krishanteringsperspektiv

Kerstin Castenfors, FOI Försvarsanalys, Edward Deverell, FHS/CRISMART,
Eva-Karin Olsson, FHS/CRISMART

Mjältbrandsbrev i Sverige?

Analys av FOI Avdelningen för NBC-skydds hantering av de så kallade
mjältbrandsbrev under hösten 2001 utifrån ett
krishanteringsperspektiv

Utgivare Totalförsvarets Forskningsinstitut - FOI Försvarsanalys 172 90 Stockholm	Rapportnummer, ISRN FOI-R--0877--SE	Klassificering Vetenskaplig rapport
	Forskningsområde 3. Skydd mot massförstörelsevapen	
	Månad, år Juni 2003	Projektnummer A4001
	Verksamhetsgren 2. NBC skyddsforskning	
	Delområde 32 B- och C-forskning	
Författare/redaktör Kerstin Castenfors, FOI Edward Deverell, FHS/CRISMART Eva-Karin Olsson, FHS/CRISMART	Projektledare Kerstin Castenfors	
	Godkänd av Jan Foghelin	
	Uppdragsgivare/kundbeteckning Försvarsdepartementet	
	Tekniskt och/eller vetenskapligt ansvarig Jan Foghelin	
Rapportens titel Mjältbrandsbrev i Sverige?		
Sammanfattning (högst 200 ord) <p>Kort tid efter det att brev som innehöll mjältbrandssporer börjat spridas i USA under de första dagarna i oktober 2001, började misstänkta brev och försändelser dyka upp även i Sverige. Under en hektisk period i mitten av oktober fick FOI Avdelningen för NBC-Skydd ta hand om och analysera ett stort antal misstänkta försändelser. Avdelningen ställde sig i efterhand frågan om medarbetarna fick de bästa förutsättningar för att utföra detta arbete, om hur det ansvar som fördelades togs, hur de uppgifter som fördelades utfördes och om beslutsförmågan utnyttjades på bästa sätt. FOI Avdelningen för Försvarsanalys fick uppdraget att göra en studie av hur effektiv FOI NBC-Skydd var under denna period. Arton personer från avdelnings- och institutionsledning tillsammans med laboratoriepersonal och övriga experter intervjuades med avseende på hanteringen av breven. Intervjuerna omfattade frågor som rör organisatorisk effektivitet i termer av ledning, ledarskap, samordning, kommunikation och informationsförmedling samt mediekontakter. Intervjumaterialet sammanställdes och delades in i 14 beslutstillfällen med hjälp av en s k processpårande metod. Resultaten visar att förmågan att ställa en till vardags rådgivande organisation på operativ fot var avgörande för hanteringen av händelsen. Omställningen ställde nya krav på ledning, ledarskap, kommunikation och samordning av verksamheten liksom på strukturerna för mediekontakter. Avdelningsledning och kontaktpersoner mot medierna berördes mest av den ökade belastning som hanteringen av de s k mjältbrandsbrev medförde. Laboratoriepersonalen å andra sidan, som dels kunde tillämpa vardagliga rutiner i arbetet, dels var tillräckligt många till antalet för att bemanna laboratorier dygnet runt, tolererade väl det ökade arbetstrycket under den aktuella perioden (ungefär två veckor). Tack vare att belastningen på avdelningen var så relativt sett begränsad i tiden, lyckades avdelningen i stort hantera denna extraordinära situation på ett förtjänstfullt sätt.</p>		
Nyckelord Mjältbrand, antrax, bioterrorism, NBC, beredskap, kris, krishantering, beslutsfattande		
Övriga bibliografiska uppgifter	Språk Svenska	
ISSN 1650-1942, ISBN 91-89683-43-9	Antal sidor: 63 s.	
Distribution enligt missiv	Pris: Enligt prislista	

Issuing organization FOI – Swedish Defence Research Agency Defence Analysis SE-172 90 Stockholm	Report number, ISRN FOI-R--0877--SE	Report type Scientific report
	Programme Areas 3. Protection against Weapons of Mass Destruction	
	Month year June 2003	Project no. A4001
	General Research Areas 2. NBC Defence Research	
	Subcategories 32 Biological and Chemical Defence Research	
Author/s (editor/s) Kerstin Castenfors, FOI Edward Deverell, FHS/CRISMART Eva-Karin Olsson, FHS/CRISMART	Project manager Kerstin Castenfors	
	Approved by Jan Foghelin	
	Sponsoring agency Ministry of Defence	
	Scientifically and technically responsible Jan Foghelin	
Report title (In translation) Anthrax letters in Sweden?		
Abstract (not more than 200 words) <p>Shortly after the anthrax letter incident in the US in October 2001, suspect mail began to appear in Sweden. During a hectic week in mid-October, the FOI Division for Nuclear, Biological and Chemical Defence was the primary Swedish organization for testing letters and similar consignments for traces of anthrax. During this period of time, considerable numbers of letters were tested at the division's laboratories.</p> <p>At the division's initiative, the present study was carried out, the aim of which is to examine the division's capacity to manage the event at hand in different respects.</p> <p>Eighteen members from the division's managerial and laboratory staff answered questions related to the management of the event. The interviews included questions related to factors recognised as being important for organizational efficiency (command-, coordination- and information-structures, leadership style, group dynamics, and media relations). The interview material was compiled and divided into 14 decision making events by means of a process tracing method.</p> <p>The results show that issues crucial to the division's capacity to manage the event cohered with phenomena related to putting a dedicated research and advisory oriented body on operative alert. Responding to the situational challenge of the division's day to day command-, leadership-, information- and media liaison-structures put a considerable strain on the division as a whole but primarily on the managerial group. In the laboratories where personnel were able to operate according to standard procedures, sufficiently staffed teams responded well to the increased demands. In sum, due to the relatively short duration of intense organizational stress, the division as a whole succeeded in managing this extraordinary situation efficiently.</p>		
Keywords Anthrax; bioterrorism; nuclear, biological, chemical defence; preparedness; crisis management; decision making		
Further bibliographic information	Language Swedish	
ISSN 1650-1942, ISBN 91-89683-43-9	Pages 63 p.	
	Price acc. to pricelist	

FÖRORD

Rapportförfattarna vill härmed tacka de medarbetare vid FOI Avdelningen för NBC-skydd som delgivit sina minnesbilder, tankar och funderingar från hanteringen av de så kallade mjältbrandsbrevens i oktober 2001. Konstruktiva synpunkter på tidigare versioner av rapporten har dessutom givits av ett antal medarbetare vid Avdelningen för NBC-skydd. Vi vill särskilt tacka avdelningschef Åke Sellström för det intresse och tillmötesgående som visats under arbetets gång. Ytterligare värdefulla synpunkter har därutöver givits av professor Bengt Sundelius och docent Eric Stern, Försvarshögskolan, professor Stig-Arne Nohrstedt och docent Larsåke Larsson vid Örebro Universitet samt professor Paul 't Hart vid Leiden University, samtliga knutna till Nationellt Centrum för Krishanteringsstudier (CRISMART) vid Försvarshögskolan.

Rapporten har genomgått sedvanlig granskning vid två tillfällen i samband med seminarier hållna på Försvarshögskolan under ledning av professor Bengt Sundelius.

Stockholm i juni 2003

Kerstin Castenfors, FOI
Eva-Karin Olsson och Edward Deverell, FHS

INNEHÅLLSFÖRTECKNING

1. INLEDNING	9
1.1. SYFTE.....	9
1.2. METOD.....	10
1.3. MATERIAL.....	10
1.4. KÄLLKRITIK.....	11
1.5. LÄSANVISNING.....	11
1.6. BAKGRUND.....	11
1.6.1. HÖJD BEREDSKAP PÅ FOI NBC-SKYDD.....	12
2. BESLUTSTILLFÄLLEN	13
2.1. BEREDSKAPEN HÖJS.....	13
2.2. MISSTÄNKTA MJÄLTBRANDSBREV I SVERIGE.....	13
2.3. VI MÅSTE REDA UT VAD SOM HÄNDER.....	14
2.4. HUR FÅR VI NED EN PROVTAGARE?.....	15
2.5. HUR FÅR VI UPP PROVERNA?.....	16
2.6. DEN FÖRSTA ANALYSEN.....	17
2.7. DEN OPERATIVA AD-HOC ORGANISATIONEN BILDAS.....	18
2.8. HUR SÄTTER VI UPP EN FUNGERADE LABBORGANISATION?.....	20
2.9. HUR SKA PROVERNA DOKUMENTERAS?.....	20
2.10. RÄCKER SKYDDSNIVÅN?.....	21
2.11 MISSTÄNKT MJÄLTBRANDSBREV PÅ REGERINGSKANSLIET.....	22
2.12. ÄNDRADE RUTINER FÖR PROVTRANSPORTER.....	23
2.13. TRYCKET LÄTTAR PÅ AVDELNINGEN.....	24
2.14. SMI GÅR IN (OCH TAR ÖVER).....	25
3. ANALYS	26
3.1. PROBLEMINRAMNING.....	26
3.1.1. PROBLEMINRAMNING PÅ AVDELNINGSNIVÅN.....	27
3.1.2. PROBLEMINRAMNING PÅ LABBNIVÅN.....	28
3.2. ORGANISATIONSSTRUKTUR OCH KULTUR.....	30
3.2.1. CENTRALISERING/DECENTRALISERING.....	30
3.2.2. SAMMANSÄTTNING AV AD HOC-GRUPPER.....	31
3.2.3. RUTINER OCH FLEXIBILITET.....	34
3.3. LEDARSKAP.....	35
3.3.1. SAMORDNING.....	37
3.3.2. SAMORDNING MELLAN STRATEGISK OCH OPERATIV KRISLEDNING.....	39
3.3.4. SAMORDNING MED FOI INFO.....	40
3.4. INFORMATIONSHANTERING OCH KOMMUNKATION.....	41
3.4.1. MEDIEPOLICY.....	42
3.4.2. INFORMATIONSHANTERING I LEDNINGSGRUPPEN.....	43
3.4.3. INFORMATIONSHANTERING PÅ LABB.....	45
3.5. VILKA FAKTORER PÅVERKAR EN ORGANISATIONS UTHÅLLIGHET?.....	46
3.5.1. STRESS.....	46

3.5.2. TEKNISKA/LOGISTISKA BEGRÄNSNINGAR	49
4. SLUTSATSER OCH REKOMMENDATIONER:	49
FRÅN INDIVIDUELLT TILL INSTITUTIONELLT LÄRANDE.....	50
4.1 LEDNING OCH LEDARSKAP	51
4.2 SAMORDNING.....	53
4.3 INFORMATION OCH MASSMEDIKONTAKTER	54
4.4 UTHÅLLIGHET.....	54
REFERENSER.....	56
BILAGA I: MEDIEBEVAKNING	58
BILAGA II SAMTALSFREKVENNS	59
BILAGA III: INTERVJUSHEMA	60

1. INLEDNING

I samband med att de s.k. mjältbrandsbrev breven började dyka upp i USA i början av oktober 2001 gjorde sig FOI, Avdelningen för NBC-skydd (härefter kallad FOI NBC-skydd) beredd att ställa avdelningens expertkunskaper till samhällets förfogande i fall Sverige skulle drabbas av liknande händelser.

När det första brevet¹ med misstänkt innehåll dök upp i Sverige i mitten på oktober 2001, åtog sig FOI NBC-skydd att hantera och analysera dessa brev på uppdrag av Rikspolisstyrelsen (RPS). Det gällde då för avdelningen att fatta ett antal snabba beslut rörande hanteringen och att omorganisera avdelningen för att kunna möta de krav som situationen ställde.

I rapporten används begreppet kris vilket föranleder en kort förklaring till vad rapportförfattarna avser med begreppet. En kris är en situation som karaktäriseras av att beslutsfattarna *uppfattar*² att situationen präglas av:

- hot mot grundläggande värden
- tidsbrist
- osäkerhet

Denna situation kan sedan ha sin upprinnelse antingen i faktorer inom organisationen eller i faktorer utanför densamma (Sundelius, Stern & Bynander, 1997).

Rapportförfattarna har tolkat utsagorna i de intervjuer som gjordes med företrädare för FOI NBC-skydd i samband med händelserna som att man där upplevde att grundläggande värden stod på spel i termer av att avdel-

ningens trovärdighet skulle kunna ifrågasättas om händelsen inte hantearades utifrån det allvar som händelsen tillmättes såväl nationellt som internationellt. Dessutom hade avdelningen begränsad tid till förfogande för att hantera den uppkomna situationen. Därtill kom en stor osäkerhet om hur situationen skulle utvecklas. Men en kris innebär inte bara hot utan rymmer också möjligheter, vilket kan illustreras på följande sätt: Om NBC-skydd bemästrade situationen och agerade trovärdigt, skulle detta leda till såväl bibehållet som ökat förtroende för avdelningens expertkunnande.

FOI NBC-skydd har i efterhand ställt sig frågan om medarbetarna fick de bästa förutsättningarna för att göra ett bra jobb, om det ansvar som fördelades togs, hur de uppgifter som fördelades utfördes och om beslutsförmågan utnyttjades på bästa sätt. Kort sagt, hur väl fungerade organisationen då den under en intensiv period under hösten 2001 gick över från att vara en traditionellt ”rådgivande” organisation till att bli ”operativ”.

FOI, Avdelningen för Försvarsanalys fick våren 2002 i uppdrag att göra en studie av hur FOI NBC-skydd hantearade händelsen under denna period.

1.1. SYFTE

Studiens fokus ligger på att belysa hur effektivt FOI NBC-skydd hanterade ledning, samordning och beslutsfattande samt hur informations- och mediehanteringen sköttes i en situation som präglades av osäkerhet och tidspress och där värden stod på spel. Tidsmässigt ligger studiens fokus på en tvåveckors period som inleds den 15 oktober 2001.

Ett antagande om effektivitetsutnyttjande i organisationen har styrt valet av

¹Uttrycken brev och försändelser används fortsättningsvis parallellt i rapporttexten.

² Begreppet kris är således en subjektiv upplevelse som har sin grund i aktörernas perception av händelsen.

analytiskan i undersökningen. Hur effektiv en organisation är i ett visst läge är dock en komplex fråga och att då enbart använda enstaka indikatorer för att värdera en organisations effektivitet är vanskligt. Ett vanligt tillvägagångssätt för att undvika att ge alltför enkla förklaringar till huruvida en organisation handlat effektivt eller ej i ett visst läge, är därför att väga samman olika variabler som indikerar effektivitet.

Vid sidan av faktorer som hör samman med lednings-, samordnings-, informations- och mediehanteringsstrukturer har resursutnyttjande och stresshantering valts som indikatorer på organisationens effektivitet

1.2. METOD

En extraordinär händelse är inte ett sammanhållet skeende utan består av en räkka enskilda händelser som ställer beslutsfattare inför en rad akuta situationer att ta ställning till. Ett sätt att ge en helhetsbild av hanteringen av en extraordinär händelse är att i efterhand detaljgranska händelseförloppet.

I föreliggande undersökning har en så kallad processpårande metod använts för detta ändamål. Med hjälp av denna metod har händelseförloppet kartlagts, rekonstruerats och analyserats. Metoden har sin grund i en kognitiv-institutionell teoribildning vilken möjliggör hänsynstagande till såväl det organisatoriska regelverket som de enskilda individernas uppfattning av händelsen (Stern, 1999). Metoden fokuserar på *inslag i händelseförloppet som leder till att beslut fattas*. På så sätt delas händelsen in i en serie akuta "vad-gör-vi-nu-situationer" som kan liknas vid vägskäl, där vägvalet får konsekvenser för den fortsatta hanteringen. Såväl beslut som fattas som beslut som "inte fattas" ger i sin tur

upphov till nya vägval och processen fortsätter.

I ett första steg kartläggs och rekonstrueras händelseförloppet. I ett andra steg sällas beslutstillfällen fram utifrån tre huvudsakliga kriterier: tillfällen som utmanar beslutsfattarnas handlingskapacitet, åtgärder som påverkar krisens utveckling på ett påtagbart sätt, samt tillfällen som ur pedagogisk synvinkel illustrerar goda och mindre goda exempel inför en framtida krissituation (ibid). I metodens tredje och avslutande steg appliceras olika teoretiska förklaringsperspektiv på de undersökta beslutsprocesserna. Med utgångspunkt från olika krishanteringsteman diskuteras och analyseras sedan händelsen.

Den analys som görs i föreliggande undersökning fokuserar främst på de enskilda individernas uppfattning av händelsen.

1.3. MATERIAL

Till underlag för analysen ligger intervjuer gjorda med personer som på olika sätt och med olika uppgifter varit knutna till hanteringen av de miss-tänkta mjältbrandsbrev. Andra källor har varit loggböcker samt intern och extern mötesdokumentation.

Under en vecka i slutet av februari 2002 gjorde tre forskare, en från FOI, Avdelningen för Försvarsanalys och två från Försvarshögskolan/CRISMART, intervjuer med de flesta av de personer som aktivt deltagit i hanteringen av mjältbrandsbrev vid FOI NBC-skydd. De intervjuade tillhörde ledningsgruppen vid avdelningen, Institutionen för Hotbedömning, Institutionen för Medicinskt Skydd, Institutionen för Miljö och Skydd och Institutionen för NBC-analys samt med dem som stod för administrativt stöd. Sammanlagt inter-

vjuades 18 personer. De tre forskarna intervjuade sex personer vardera. Intervjuerna var halvstrukturerade, vilket innebär att frågor ställdes kring i förväg definierade teman³ där utrymme även gavs för uppföljningsfrågor utifrån informanternas svar. Vid intervjuerna användes bandspelare. Intervjumaterialet har sedan sammanställts utifrån ett antal frågeställningar som skall belysa hur hanteringen av de misstänkta breven gått till. För detta ändamål förekommer även direktcitat i texten. Dessa syftar till att ge läsaren en livfull inblick i hur de som tagit aktiv del i hanteringen av den så kallade mjältbrandepisoden resonerat kring vissa skeenden som haft avgörande betydelse för utfallet av hanteringen.

1.4. KÄLLKRITIK

Det huvudsakliga källmaterialet består av de 18 intervjuer som författarna gjorde under februari-mars 2002. Att viss tid förflutit mellan själva händelsen och intervjutillfället kan ha påverkat materialet i och med att informanterna inte hade skeendet helt aktuellt, vilket naturligen medför vissa minnesmässiga begränsningar.⁴ Något som ytterligare kan ha påverkat sanningshalten i intervjumaterialet är ett fenomen som hänger samman med att medarbetare i en organisation många gånger drar sig för att kritisera sina kollegor. Detta innebär en risk för att informanterna kan ha framställt både sig själva och sina kollegor i så fördelaktig dager som möjligt. Motsatsen kan givetvis också ha förekommit. Författarna har försökt kompensera dessa eventuella brister genom att jämföra informationskällorna för att på så sätt få fram en så tillförlitlig

skildring som möjligt av händelseförloppet.⁵

1.5. LÄSANVISNING

Efter en inledande kartläggning av händelseförloppet presenteras kritiska beslutstillfällen i hanteringsprocessen från såväl den strategiska som den operativa nivån i organisationen. Med utgångspunkt från dessa beslutstillfällen undersöks sedan hur organisationen hanterade faktorer som hör samman med lednings-, samordnings-, informations- och mediehanteringsstrukturer. Även resursutnyttjande och stresshantering behandlas. Rapporten avslutas med en sammanfattande del där rapportens slutsatser presenteras och diskuteras. Förslag till förbättringar av organisationens beredskap för liknande framtida händelser ges.

1.6. BAKGRUND

Möjligheterna för terrorister att sprida mjältbrandsbakterier har funnits på den säkerhetspolitiska dagordningen i åtskilliga år. Kort efter terrorattackerna i New York och Washington den 11 september 2001 spekulerade högt uppsatta amerikanska politiker, däribland presidenten själv, om risken för en mjältbrandsattack (Melin & Norlander, 2002). Risken för att terrorister skulle sprida mjältbrand fick stor uppmärksamhet i USA och även viss uppmärksamhet i Sverige. Den 4 oktober togs en man in på sjukhus i Florida för mjältbrand (DN, 2001-10-05). Mannen, som var anställd på medie-företaget American Media i Boca Raton, Florida, hade insjuknat den 27 september och möjligen hade han blivit smittad så tidigt som den 16 september (Melin & Norlander, 2002). Han avled fredagen den 5 oktober. Information om detta fanns samma dag på Internet, vilket en av de två forskare som vi refererar till ovan observerade. Dessa

³ Se bilaga III, Intervjuformulär

⁴ Vederhäftigheten i rapporten vilar med andra ord på uppgiftslämnarnas tillförlitlighet.

⁵ Med reservation för att vissa uppgifter kommer från enstaka informanter. Dessa får då stå för uppgiftslämnaren.

forskare är båda verksamma på FOI NBC-skydd och intervjuades av författarna. En av dem sade i intervjun:

Jag gick faktiskt runt och pratade med flera av mina kollegor [när vi fick reda på vad som hänt i USA] och sa då att det här kommer vi att se stora effekter av för att det här indikerar att någonting är på gång.

På måndagen den 8 oktober bekräftades också att ännu en medarbetare på American Media hade insjuknat. En undersökning visade också att mjältbrandsbakterier fanns på denna arbetsplats (DN, 2001-10-09). Medietrycket på de få svenska experterna på området blev genast påtagligt. I de två stora svenska rikstäckande morgontidningarna gick det dagen därpå att läsa uttalanden av forskare vid FOI-NBC-skydd.

Ett par dagar senare konstaterades ett nytt fall i USA. En anställd vid TV-bolaget NBC i New York hade testats positiv för mjältbrand. Paniken spred sig snabbt i USA och vid veckans slut hade fyra fall av mjältbrandssmitta upptäckts i landet. I och med att merparten av de smittade arbetade med posthantering, misstänktes det tidigt att smittan spreds via brev. Detta ökade givetvis allmänhetens misstänksamhet mot ovanliga brev. Situationen förvärrades av att ett stort antal brev med misstänkt innehåll skickades över nationen (DN, 2001-10-13).

Den 14 oktober rapporterade Aftonbladet att ytterligare fem personer hade smittats av mjältbrand i USA. Alla dessa var anställda på American Media i Boca Raton, Florida. Samtidigt går mjältbrandslarm på olika håll i Europa.

Den 15 oktober tog fallet en ny vändning när ett smittat brev inkom till kongressen i Washington. Brevet var

adresserat till demokraternas ledare i senaten Tom Daschle (DN, 2001-10-16).

Rädslan för mjältbrand och pulverbrev var följaktligen stor i hela världen. Dagen innan det första brevet med misstänkt innehåll dök upp i Sverige hade misstänkta mjältbrandsfall rapporterats från bl.a. Kanada, Brasilien, Storbritannien och Belgien (DN, 2001-10-15).

Sammanlagt identifierade FBI och den amerikanska smittskyddsmyndigheten, Center for Disease Control and Prevention (CDC), fem kontaminerade brev. Fyra av dessa togs i beslag. De var adresserade till Tom Brokaw vid NBC News i New York, ”Editor” vid New York Post samt senatorerna Tom Daschle och Patrick Leahy, Capitol Hill i Washington D.C. Det femte kontaminerade brevet tros ha varit adresserat till American Media i Florida. Detta brev hittades dock aldrig utan antas ha förstörts eftersom det i det läget inte var känt att mjältbrandsbrev var i omlopp (Melin & Norlander, 2002).

1.6.1. Höjd beredskap på FOI NBC-skydd

I juli 2001 hade arbete med att upprätta planer som avsåg ledning och information i ett krisläge inletts på avdelningen. Detta arbete var dock inte avslutat när mjältbrandsepisoden inträffade. Tanken med planerna var att de skulle aktiveras vid sådana kris-händelser som kunde drabba FOIs personal snarare än vid händelser som kunde drabba organisationens struktur och funktion.

På avdelningschefens initiativ inleddes dock strax efter den 11 september en allmän höjning av avdelningens beredskap. Kärnan i beredskapshöjningen var att utse sju team av specialister från olika institutioner som skulle ta sig an

ett åtgärdsprogram. I varje team ingick en funktionsansvarig. Att gå igenom olika rutiner och att skaffa vaccin ingick i detta åtgärdsprogram. En inventering gjordes även av befintlig utrustning så att förberedda provtagningsteam skulle kunna rycka ut med kort varsel. Laboratoriet skulle ha beredskap för att kunna ta emot ökade provmängder. En av informanterna beskriver situationen på följande sätt:

Jag skulle vilja påstå att ett av de viktigaste besluten, det var ju då ett par veckor tidigare, när man höjde beredskapen och utsåg vissa, vad ska man säga, funktionsansvariga. [...] Det tror jag var väldigt bra eftersom grundorganisationen ju fanns när det smällde till.

Till de befintliga planerna lades en s.k. beredskapslista med namn och telefonnummer till personer på avdelningen som omedelbart kunde kontaktas om något inträffade som krävde extraordinära åtgärder. Listan innehöll ca 20-25 namn och förvarades bl.a. hos vakten, växeln och hos ledningen. Personer som hade valt att stå med på listan skulle då vara tillgängliga i princip dygnet runt, året om.

På lednings- och informationssidan var förberedelserna dock inte lika omfattande. Någon organisationsplan för hur avdelningen skulle agera i kris fanns inte. Därmed saknades även planer för mediehantering. Avdelningen tvingades därför under de hektiska dagarna i oktober att skapa lednings- och informationsrutiner ad hoc.

Till saken hör dock att specialister på FOI NBC-skydd alltsedan elfte september-händelserna hade befunnit sig i den mediala hetluften och fått svara på allt tänkbart som hade anknytning till NBC-hot och terrorism. Trycket från medierna intensifierades

efter det att mjältbrandsbrev hade börjat spridas över USA i början av oktober. Att journalister kontaktade avdelningen hörde därmed till vardagen.

2. Beslutstillfällen

2.1 Beredskapen höjs

Terrorattentaten i USA den 11 september var som tidigare nämnts incitamentet till att avdelningschefen fattade ett formellt beslut om beredskapshöjning på avdelningen. Även om övergripande planer och utförlig strategi för ledning eller mediehantering inte ingick i beredskapshöjningen, visade det sig senare att denna åtgärd hade stor betydelse, främst på labbsidan, men även för övrig personal då den tycks ha lett till en generellt ökad mental beredskap. När mjältbrandsbrev sedan dök upp i USA kom ytterligare en påminnelse om att beredskapshöjning krävdes på avdelningen.

2.2. Misstänkta mjältbrandsbrev i Sverige

Ett av de första svenska så kallade mjältbrandsbrev dök upp på Enköpings-Posten måndagen den 15 oktober i form av ett brev med misstänkt innehåll. Brevet var märkt "chemical terrorism" (Aftonbladet 2001-10-16). Samtidigt dök flera misstänkta försändelser upp på olika håll i landet. Totalt lämnades fyra stycken misstänkta försändelser in till polisen i Stockholm, Eskilstuna, Uppsala och Enköping under måndagen. Eftersom de mjältbrandsbrev som hade börjat skickas till amerikanska medieföretag och politiker i början av oktober just då var hetast möjliga nyhetsstoff, är det inte svårt att föreställa sig att alla som tog emot eller kom i kontakt med "konstiga brev" associerade detta med mjältbrandsfara.

FOI NBC-skydd nåddes initialt av information om de misstänkta mjältbrandsbrev via en forskare på NBC-skydd, som vid tillfället var stationerad på Statens Smittskyddsinstitut (SMI). Han ringde vid 10.30-tiden på måndagen upp en kollega i Umeå och berättade att polisen hade hört av sig om okända prover.⁶⁷ Informationen om försändelserna var i det läget mycket knapphändig, men med tanke på det aktuella mediebruset kring mjältbrandsbrev, förstod Umeåkollegan, som vid tillfället var hemma och var sjuk, vad det var frågan om. Han försökte då kontakta sin avdelningsledning. Som brukligt var under måndagar, satt ledningsgruppen i möte fram till klockan två och gick i och med detta inte att nå. Forskaren tog därför kontakt med en sekreterare på avdelningen i förhoppning om att hon kunde nå institutionschefen. Vid 12-tiden ringde forskaren från SMI igen till sin kollega med en direkt uppmaning till avdelningen i Umeå: att ”nu måste ni aktivera dom för nu börjar det bli kris här nere”. Forskaren ringde då ånyo upp sekreteraren och bad henne lämna in en lapp till mötesdeltagarna med meddelande om det som hänt. Efter detta hörde han inget, och utgick därmed från att budskapet hade gått fram.

Under måndagen hade även en av specialisterna på Institutionen för Hotbedömning blivit kontaktad av polis med förfrågan om FOI kunde analysera mjältbrandsbrev. Polisen fick då ett ja till svar. Personen som tog emot

⁶ Hädanefter är prover dels benämningen på försändelser, dels prover från försändelser som tagit för vidare analys.

⁷ Att FOI-forskaren på SMI tog kontakt med NBC-kollegan i Umeå förefaller rimligt mot bakgrunden av att FOI NBC skydd har såväl hanterings- som laboratorierutiner för att ta om hand material som härrör sig från såväl N, B som C-området. Hantering och analys av smittsamma substanser, främst på humansidan, är däremot SMIs verksamhetsfält.

samtalet uppfattade frågan främst som om det gällde för polisen att ta reda på om FOI NBC-skydd hade kapacitet att analysera potentiella mjältbrandsbrev. Det framgick inte av samtalet om polisen skulle återkomma. I och med att polisens förfrågan besvarades jakande är det troligt att polisen uppfattade detta som ett ”go ahead”. Polisens uppfattning att FOI NBC-skydd kunde analysera mjältbrandsbrev kom härefter att påverka händelseutvecklingen liksom FOI NBC-skydds agerande, dock inte direkt i det initiala skedet.

Under eftermiddagen den 15 oktober tog även massmedia kontakt med FOI NBC-skydd. En av hotspecialisterna blev under eftermiddagen uppringd av en journalist som hade fått reda på att polisen fått in misstänkta brev. Eftersom det började bli rutin på avdelningen att journalister ringde och frågade om allt som rörde NBC, ledde detta telefonsamtal inte till att kontakt togs med avdelningsledningen.

Följaktligen nåddes flera medarbetare på FOI under dagen av signaler om att något var på gång, men av olika skäl ledde inte informationen till att avdelningschefen kontaktades på ett tidigt stadium eller till någon samordnad respons från avdelningen.

2.3. vi måste reda ut vad som händer

Till slut blev det ändå massmediekontakterna som fick bollen i rullning på avdelningen. Vid 15-tiden på måndagseftermiddagen ringde en kvällstidning till chefen för Institutionen för NBC-analys och frågade efter analysresultat. Institutionschefen gav sig då av för att få mer information kring vad som var på gång. Vid halv fyrtiden fick institutionschefen tag på två institutionskollegor och frågade dem om de hade hört något om att FOI

NBC-skydd skulle analysera mjältbrandsbrev. En av kollegorna svarade att han inte kände till något om detta, men när han fick höra att medier redan hade frågat efter resultatet förstod han att något extraordinärt var på gång:

Mjältbrand i brev i Sverige! Det kunde ju bli vad som helst. Så frågan var; vem hade fått reda på att vi eventuellt hade fått prover och vi själva visste inte om det ens. [...] Det här måste vi verkligen gå till botten med.

Efter detta gick institutionschefen tillsammans med sin kollega iväg för att söka upp avdelningschefen för att reda ut vad som var på gång och vem som visste vad. Vid tillfället visste dock inte avdelningschefen så värst mycket mer. De försökte då få tag i den medarbetare som hade tagit emot det ursprungliga samtalet från polisen för att höra vad denna visste men utan att lyckas. Samme forskare som citeras ovan säger vidare:

Och då var frågan; vad gör vi nu? Hur ställer vi oss till det här? Hur ska vi svara? Vem vet någonting? Ska vi ringa polisen?

Avdelningschefen och medarbetare satte sig sedan ned och började fundera över hur detta skulle kunna åtgärdas. Förvirringen spädades dessutom på ytterligare när någon från Statens Räddningsverk (SRV) ringde och bad om råd om hur de skulle paketera de prover som skulle gå till FOI. Den person som tog emot samtalet frågade då efter namn på någon person inom polisen som hade hand om ärendet. Han fick ett namn på Rikspolisstyrelsen (RPS) och ringde upp denna person.

Då fick jag reda på att det var några prover som de hade plockat på sig och då rullade hela historien upp.

När rykten började florerat om att prover var på väg till NBC-skydd, samlades en mindre grupp forskare och institutionschefer mer eller mindre av slump i korridoren för att få mer information om vad som var i görningen. De beslutade sig för att kontakta ledningen för att reda ut situationen. Väl där såddes fröet till den ledningsgrupp som bildades ad hoc sent på måndagseftermiddagen för att hantera situationen. Beslut om att anta uppgiften fattades av avdelningschefen. Därmed låg det inga formella hinder i vägen för FOI NBC-skydd när det gällde hanteringen av proverna. Dock fanns rent operativa beslut som behövde tas.

2.4. Hur får vi ned en provtagare?

Den forskare som först tog kontakt med avdelningschefen kom att tillsammans med avdelningschefen bilda kärnan i den nysammansatta ledningsgruppen Det första ställningstagandet gällde hur försändelserna skulle tas om hand och hur de skulle transporteras.

Efter samtalet med Rikspolisstyrelsen stod det klart att det fanns två prover som snarast skulle skickas från Stockholm till Umeå. I citatet nedan skildras delar av den diskussion som följde:

Vad ska vi göra? Ska vi ha personer som kan åka ner och hjälpa dem? Ja! Vem kan göra det? Vem kan vi ringa? Nu är klockan fem. Alla har åkt hem. Har vi utrustning så att de kan åka? Är det att åka till Stockholm? Hur tar vi oss dit? Hinner vi packa och göra allt? Vem är lämplig?

Avdelningschefen gick igenom hanterings- och provtagningsrutinerna samt vilken personal som kunde snabbinkallas för att hantera mjältbrandsprover.⁸

⁸ Med prover avses brev eller försändelser

Den forskare som först kontaktat avdelningschefen hade förslag på några medarbetare som kunde ringas in och avdelningschefen ”gav i princip honom carte blanche” för att se till att rätt person kontaktades.⁹ Denne ringde då upp en kollega med frågor som gällde utrustningen. I detta läge visste man inte hur försändelserna såg ut eller vad de innehöll och därför var full skyddsutrustning ett måste för den som skulle hantera proverna.

En van provtagare vid institutionen för NBC-analys kontaktades vid 18-tiden i hemmet av någon i gruppen som hör sig för om provtagaren skulle kunna flyga till Stockholm och hämta upp misstänkta mjältbrandsprover. Provtagaren är villig att göra detta.

Samtidigt som provtagaren blev kontaktad i hemmet, ringde RPS igen för att informera om att det nu rörde sig om fyra prover. Pressen ökar. Så här uttryckte sig en av de intervjuade om situationen:

Nu börjar det bli sådär... Nu vet vi inte riktigt hur vi ska göra. Oh shit, tyckte vi. Nu ökar det här. Nu blir det mer alltså.

Två uppgifter stod nu i fokus. För det första var man tvungen att få fram en individanpassad skyddsutrustning till den provtagare som skulle flygas till Stockholm. För det andra behövde man boka en plats på sista flyget till Stockholm. Drygt två timmar före planets avgångstid befann sig provtagaren fortfarande i sitt hem, drygt 40 minuters bilfärd från arbetsplatsen.

Vid 19-tiden infann sig provtagaren på avdelningen. En genomgång görs och

⁹ En annan version är att avdelningschefen initierade arbetet med att kontrollera vilka medarbetare som fanns tillgängliga i huset och sedan vilka som skulle kunna tänkas komma behövas snabbt.

förberedelser för att förpacka och hämta upp proverna börjar. Klockan 21 på måndagskvällen går flyget till Stockholm och på Arlanda möts provtagaren av polis och skjutsas till tre olika ställen i Stockholmstrakten för att hämta försändelserna. Skyddsutrustningen behövde inte användas eftersom polisen hade paketerat försändelserna på så sätt att de direkt kunde placeras i en transportcontainer.

2.5. Hur får vi upp proverna?

Att det var bråttom att få upp proverna till Umeå för analys var ett faktum. Hur proverna skulle fraktas visade sig dock vara ett delikat problem. Polisen föreslog att proverna skulle fraktas med polishelikopter till Umeå, alternativt diskuterades militär transport. Detta motsatte sig avdelningschefen starkt.

Hans motiv till detta grundar sig på följande:

I Umeå hade en debatt om byggandet av det nya säkerhetslaboratoriet på FOIs område pågått under en längre tid. Byggstarten var satt till våren 2002. Den allmänna opinionen hade starkt ifrågasatt det ändamålsenliga i att ha ett högrisklaboratorium så nära inpå bostadsbebyggelse. Avdelningschefen motiverade sitt nej till flygtransport ungefärligen med orden: Att behöva stå öga mot öga med grannar och allmänhet och försvara att man tar ner en helikoptertransport med misstänkta mjältbrandsbrev praktiskt taget i ett radhusområde, är väl inte det smidigaste sättet att skapa goda förutsättningar för grannsämja i framtiden. Transporterar man mjältbrandsbrev till FOI nu, vad skulle inte kunna hända när det nya labbet står färdigt? Det skulle medierna inte vara sena att basunera ut.

Den person som var en av de första som kontaktade avdelningschefen på måndagen tog enligt egen utsago emot det samtal från polisen som rörde transporterna:

När det gällde mottagningsidan kommer jag ihåg att polisen bara ville köra in med helikopter. Ja men vadå helikopter? Vi landar ju bara på ert område. Det räcker. Jag vet att jag ringde till ansvarig polis för flyget. Jag sa, aldrig att ni kommer med helikopter på vårt område! Då finns inte FOI kanske, för vi har de som tycker att det blir för dramatiskt.

Om avdelningschefen hade beslutat om militär flygtransport hade ett nytt problem omedelbart dykt upp. Smittfarliga ämnen är i de flesta fall i fast eller flytande form¹⁰ och inte i pulverform som var fallet nu. Att de misstänkta breven innehöll något pulveraktigt stod klart, åtminstone i något av fallen. Det fanns i och för sig godkända förpackningar för potentiellt smittfarliga ämnen vid militär flygtransport, men problemet var att det inte fanns något tillstånd för sådan transport i fredstid. Att transportera ett smittfarligt pulver som inte är specialförpackat med flyg skulle kunna bli katastrofalt vid tryckfall.

Trots att det skulle ta lång tid att transportera proverna med bil, togs beslut om att de skulle gå med polisbil från Stockholm till Umeå. Det visade sig då, enligt uppgift, att inga tillstånd för landtransport av smittfarliga pulversubstanser heller fanns. SRV snabbutfärdade dispens för biltransporten sent under måndagskvällen.

Transporten av proverna från Stockholm till Umeå skedde följaktligen med polisbil, där varje polisdistrikt på sträckan skulle ansvara för transporten

inom det egna distriktet. Det visade sig dock att ett av polisdistrikten på sträckan inte vill befatta sig med proverna, vilket ledde till att ett annat distrikt fick åta sig transporten genom granddistriktet.

Sammanfattningsvis: Lokalt motstånd med potentiella negativa konsekvenser för avdelningens framtida verksamhet som följd å ena sidan och ambitionerna att spara tid i ett känsligt läge å den andra, var de problem som ställdes mot varandra inför det beslut om transportsätt som avdelningschefen fattade. Trots hårt tryck från polisen som ville få upp proverna till Umeå så fort som möjligt gällde det att inte ge den lokala opinionen vatten på sin kvarn. Av detta skäl var det väsentligt att proverna skickades upp med bil, vilket också skedde.

2.6. Den första analysen

Halv tolv på måndagskvällen fick en av de forskare på institutionen för NBC-analys som ingick i ledningsgruppen, ett samtal från chefen för Rikspolisstyrelsen som ville försäkra sig om att FOI var på det klara med att försändelserna var polisens egendom och skulle behandlas som bevismaterial. Forskaren ombads att kontakta tekniska roteln vid Umeå-polisen så att man där kunde handleda och informera om hur man behandlar ett prov av den aktuella typen. Att behandla prover som polisiärt bevismaterial tillhör dock rutinerna på avdelningen.

Mellan klockan åtta och nio, tisdagen den 16 oktober var provtagaren tillbaka i Umeå och analysarbetet vidtog. Försändelserna togs in till det biologiska säkerhetslaboratoriet på avdelningen.

Samtidigt tog den forskare som blivit kontaktad av RPS kvällen innan kon-

¹⁰ Pers. comm. Karin Hjalmarsson, FOI NBC-skydd

takt med tekniska roteln vid Umeå-polisen.

Det tog nog bara en halvtimme, timme så var det en här från tekniska roteln. Jag samlade ihop alla som jag tyckte skulle ta del av det här för att då hade vi ju redan börjat utse folk som skulle ta hand om proverna här. Så vi samlades i hörsal Öst här och han gick igenom då, som vi tyckte, väldigt enkla saker: att man inte ska ta med fingrarna på breven och fingeravtryck, o.s.v. o.s.v. Det var väl inget märkvärdigt i sig men i alla fall. Vi hade fått informationen och kunde börja analysera.

En biomedicinsk analytiker och kollega till provtagaren får reda på vad som hänt tisdagen den 16 oktober runt 8-tiden på morgonen då provtagaren kommer tillbaka från Stockholm. Denna blir tillfrågad av provtagaren om hon kan tänkas hjälpa till med analysen. De båda kollegorna konfererar kort om hur de ska gå tillväga. Gemensamt bestämmer de att enbart analysera prover där det kan konstateras förekomst av pulver. Övrigt material består av en reklambroschyr på 30-40 sidor som skickats till någon klädfirma från, som man uppfattade det, något arabisk-språkigt land samt ytterligare ett par försändelser.

Efter lunch håller avdelningsledningen ett möte där den provtagare som hämtat proverna i Stockholm deltar. På detta möte bestäms dock att prover ska tas på samtliga försändelser, alltså inte bara på prover som innehåller pulver. Provtagaren som är trött efter nattens resa åker hem, varpå två kollegor tar över tillsammans den kvarvarande kollegan. Dessa tre analyserar nu samtliga försändelser enligt de nya instruktionerna.

Den troliga anledningen till beslutet att prov skulle tas även från försändelser

som inte innehöll pulver kan vara att man på avdelningen upplevde att man befann sig i en situation där det inte kunde uteslutas att försändelser innehöll mjältbrandssporer, oavsett försändelsernas karaktär. Om allt material inte behandlades på samma sätt, löpte organisationen risken att i ett senare skede få trovärdighetsproblem som skulle kunna äventyra organisationens expertstatus.

Den preliminära analysen av proverna blev klar vid 15-tiden på tisdags-eftermiddagen den 16 oktober. Provresultaten var negativa och offentliggjordes av chefen för FOI NBC-skydd direkt i SVTs nyhetssändning klockan 21, en kvart efter det att den slutgiltiga analysen blivit klar.

2.7. Den operativa ad hoc organisationen bildas

Det framstår som om man under måndagen inte funderade nämnvärt i ledningsgruppen över vad analysen av det första brevet skulle kunna leda till. Man såg fortfarande det hela som en singular händelse. Under tisdagen växte dock två insikter fram: Händelsen var inte singular och den var extraordinär; händelsen hade bytt skepnad från att gälla hantering av enstaka prov till att gälla något som uppenbarligen skulle ställa organisationen inför en stor utmaning. Detta gjorde att inriktningen mot att göra verksamheten operativ sattes igång på allvar.

På tisdagsmorgonen hölls ett möte hos avdelningschefen, där man kom överens om att åta sig ansvaret för uppgiften i stort även om man visste att uthålligheten kunde vara begränsad. De som samlats var de fyra institutionscheferna, de som hade varit inblandade i nattens händelser samt de som skulle ta hand om analyserna.

Efter detta diskuterades förslag på uppdelning av ansvar och uppgifter. Det rådde dock ingen osäkerhet om vilka som skulle involveras, då man tog i anspråk de personer som rutinemässigt sysslade med den typ av uppgifter som nu skulle komma i fråga. Ledningsgruppen utökades efter detta möte med biträdande avdelningschef och de fyra institutionscheferna vid sidan av teknisk expertis och övriga sakkunniga.

Under tisdagsförmiddagen den sextonde blir man också varse att trycket från massmedierna ökar drastiskt. Ledningen beslutar då att inrätta en telefonsluss samt en stab som skall kunna svara på frågor från medier, myndigheter och allmänhet.

På förmiddagen fick också sekreterarna på avdelningen instruktioner av avdelningschefen om att upprätta en sambandscentral och att sköta den praktiskt och på andra sätt se till att arbetet flöt. Avdelningschefen drog upp riktlinjerna för arbetet i centralen medan det praktiska helt lämnades åt sekreterarna. Det bestämdes att centralen skulle vara bemannad mellan klockan 08 och 22 med c:a fem forskare och två sekreterare. Ett femtimmars journalschema lades upp för dem som skulle bemanna centralen och jourberedskap upprättades. Alla inkommande samtal skulle gå till centralen. Sekreterarnas uppgifter i sambandscentralen var att få tag på folk och slussa vidare samtal enligt instruktion. Instruktionen gick ut på att sekreterarna enbart skulle slussa vidare samtal och inte själva svara på frågor. En annan viktig uppgift som fanns med från början var att föra logg över alla samtal. Denna logg utökades genom att forskarna registrerade kontakter och skrev lappar som sekreterarna sedan plockade ihop och förde in i loggboken.

Under dagen ökar trycket från medierna ytterligare på avdelningen. Även om man på förmiddagen vidtagit en rad åtgärder för att klara av en anstormning räckte detta inte till. Så här kommenteras situationen:

Vi försökte att klara allt själva men den sextonde på eftermiddagen insåg vi att vi inte klarar detta [medieanstormningen] och skapar den här telefonlistan, filtret med växeln, info och kontaktpersonerna. Vi skaffade också mobiltelefoner med hemliga nummer så att vi skulle kunna nå varandra men samtidigt vara ifred för pressen. Det spontana informationssystemet som uppstod var oss övermäktigt och vi var tvungna att hitta på ett sätt att slussa in folk till oss.

En avsevärd avlastning skedde dock under eftermiddagen genom att FOIs informationsavdelning kom in i bilden. Informationsavdelningen (FOI Info) tog därefter hand om frågor som ställdes till avdelningen från allmänhet, medier och myndigheter och förmedlade dessa frågor till rätt person.

Så här uttrycker sig en av de forskare som satt i sambandscentralen:

Man kan också säga att det blev väl lättare för oss att arbeta när Info gick in och avlastade oss och utgjorde ett slags filter på inkommande samtal. För då fick vi större möjligheter att diskutera gemensamt. Då var det ju inte bara att sitta och lyfta luren hela tiden utan det gick faktiskt att göra lite bedömningar. Och under den här tiden tog vi ju fram underlag. Vi försåg ju Regeringskansliet t ex med underlag, skriftligt, hela tiden utifrån, ja lägesbeskrivningar helt enkelt, USA och Sverige då.

När händelsen växte i omfattning under tisdagen ställdes följaktligen ytterligare krav på avdelningen. Besluten att inrätta såväl den strategiska ledningsgruppen som den operativa informationshanteringsgruppen hade stor betydelse eftersom detta stramade upp en verksamhet som dittills bedrivits relativt ostrukturerat. Besluten togs i diskussionsanda även om avdelningschefen var den som satte ramarna.

2.8. Hur sätter vi upp en fungerade labborganisation?

Inledningsvis engagerades ”bara en handfull” personer som var vana vid den typ av analys som det här var fråga om. Samtidigt växte insikten om att man behövde en mer strukturerad organisation på labbsidan för att kunna hantera anstormningen av försändelser. Den 17 eller 18 skickas ett e-postbrev ut till samtliga på avdelningen med en allmän förfrågan om vilka som frivilligt kunde tänka sig att ställa upp och hjälpa till vid analyserna. Chefen för institutionen för NBC-analys gavs i uppdrag att leda arbetsfördelningen och en kollega till henne fick ansvaret för transportererna av proverna. Ett möte hölls där berörd labbpersonal fick komma med förslag på passande arbetstider. Vid mötet diskuterades även hur man rent praktiskt skulle genomföra analyserna.

Den ursprungliga labbpersonalen klarade av trycket i början av veckan, men när breven fortsatte att strömma in insåg ledningen att man riskerade att köra slut på dessa personer. En huvudsaklig anledning till att personalstyrkan behövde utvidgas var att svar krävdes direkt när proverna kom in, även om det var mitt i natten. Under institutionschefen för NBC-analys’ ledning togs nu fler medarbetare in och till helgen (20-21 oktober) etablerades en jourorganisation. Veckan därpå gick

en lista runt i personalen där man kunde anmäla sig till tjänstgöring.

Enligt en av de intervjuade ställde sig dock den ursprungliga labbpersonalen något tveksam till att fler personer drogs in.

Att fler personer togs in, resulterade också i att labbpersonalens kompetens förändrades från att inledningsvis enbart ha bestått av mikrobiologer till att även omfatta såväl radiologer och kemister. I och med detta bildades också olika team som arbetade tillsammans. Teamen bestod av tre personer, en som packade upp, en som tog foton, samt en som mätte.

Under den andra veckan upprättas även en sambandscentral för labbpersonalen. Centralen används för möten. Här finns även scheman och telefonnummer till berörda personer.

2.9. Hur skall proverna dokumenteras?

Misstänkta försändelser levererades i de flesta fall till FOI från olika polisdistrikt. Rikspolisstyrelsen och polisens sambandscentraler hade det övergripande samordningsansvaret. Även Umeåpolisen fungerade som samordnare. Vaktavande där hade kontinuerlig kontakt med RPS. Chefen för institutionen för NBC-analys och medarbetare var kontaktpersoner mot polisen.

Från den 15 oktober och framåt levererades stora mängder prover som krävde snabb hantering. Proverna levererades vid 19-tiden. Uppackningen tog ungefär två timmar och sedan kunde analyserna börja. Analyserna pågick kontinuerligt under nätterna de närmaste dygnet. Inledningsvis var det en del frågor som kom upp till diskussion som rörde de procedurer som skulle tillämpas. En sådan fråga

handlade om hur proverna skulle märkas. Antingen kunde dessa märkas med ett löpnummer för aktuell dag eller alternativt med ordningsnummer (prov i ordningen). Denna och andra liknande frågor kom upp under mötena och löstes därmed efterhand.

Det visade sig även att ett stort antal av de försändelser som kom in för analys inte innehöll någon som helst analyserbar substans. Kuvert var i många fall tomma.

Under slutet av första veckan började analysrutinerna ses över och det bestämdes att man enbart skulle göra analys för mjältbrand på försändelser som innehöll pulver. Omedelbar analys skulle vidare göras enbart på prioriterade prover som i de flesta fall avsåg försändelser som innehöll pulver.

Dessa beslut fattades mot bakgrund av den mängd försändelser som strömmade in och som inte kunde analyseras under normal arbetstid.

Umeåpolisens tekniska rotel inrättade sig på FOI från och med torsdagen den 18 oktober och kom att stanna i så gott som två månader. Många på labb upplevde detta som ett stort stöd och såg polisen som någon som man kunde vända sig till för att få hjälp med att lösa problem snarare än som en störning i arbetsrutinerna.

Ett stort antal prover visade sig sakna så kallade K-nummer, d v s de åtföljdes ej av någon polisanmälan. För att prover skall kunna behandlas som polisiärt bevismaterial krävs att de är K-märkta. Att proverna saknade K-nummer orsakade stor förvirring och analyspersonalen fick lov att mer eller mindre bli detektiver för att kunna spåra proverna, då detta var viktigt för återrapporteringen.

Försändelser som kom via tekniska roteln vid Umeåpolisen, vilket rörde sig om cirka hälften av proverna, var oklanderligt märkta medan prover som t ex kom in direkt från polispatruller kunde var omärkta. RPS eller polisens sambandcentraler var, som tidigare nämnts, huvudaktörer vid leveransen av prover, men även enstaka polismyndigheter levererade prover helt på egen hand.

En förklaring till att det slarvades med märkningen under första veckan var troligen mängden prover som skulle skickas in för analys, liksom brådskan att få iväg dem.

Avdelningen beslöt till slut i samråd med Umeåpolisen att alla prover som inte kunde härledas till en polisanmälan skulle polisanmälas i Umeå. Där skrevs då en separat polisanmälan.

I och med detta avlastades labborganisationen från uppgiften att söka information kring oanmälda brev. Å andra sidan komplicerades analysförfarandet av att besked om prioriterade prover, d v s pulverbrev, kom litet hipp som happ. Många gånger fick man besked att sändningarna innehöll en mängd prioriterade prover men som inte alltid visade sig vara fallet. Andra gånger var det tvärtom. Att så blev fallet hörde sannolikt ihop med samordningen mellan de personer som tog emot proverna och de som transporterade dem.

2.10. Räcker skyddsnivån?

Från början diskuterades endast analysförfarandet utifrån ett mikrobiologiskt perspektiv och skyddsåtgärder vidtogs utifrån detta perspektiv. Enligt de intervjuade fanns ingen osäkerhet om skyddsnivån i labbet. Det säkerhetslabb som användes var dock inte nyanserat när man inledde arbetet, men de mikrobiologer som arbetade

där till vardags var vana att arbeta i miljön. Dessutom var de vaccinerade. Detta ledde till att de kände sig trygga i labbmiljön.

Läget ändrades sedan när kemister och radiologer kom in för att hjälpa till och avlasta mikrobiologerna. Dessa ställde sig frågande inte bara till den rådande skyddsnivån, utan även till att analyserna uteslutande var inriktade på B-analys och inte omfattade N- och C-analys.

Den tveksamhet som flera i analyspersonalen hyste till skyddsnivån resulterade i att en ny typ av skyddsutrustning, s.k. C-dräkt kom att ersätta rutinskyddsklädseln.

Skyddsnivån förändrades följaktligen i och med att den ursprungliga frågeställningen förändrades. En av de intervjuade uttalade sig kritiskt om detta: ”Det handlade ju mer om vår egen säkerhet än om att vi skulle ta reda på vad det var i proverna”.

De första dagarna var det ingen som funderade på hur, att vi bara hade vanliga sådana här labbrockor på oss när vi var därinne, och bara vanliga munskydd. Men då var det någon som tyckte att vi vet ju inte vad det här var, så faktiskt kan det vara väldigt farligt. De tyckte då att vi skulle använda en sån här C-dräkt, alltså plastoverall och sen var det till och med dom som tyckte att vi skulle ha gasmask, men tack och lov slapp vi det.

Sannolikt fattades beslutet om utökning av analysen och höjning av skyddsnivån i den ledningsgrupp som inrättats på labb efter diskussioner på de möten som dagligen hölls i denna grupp.

2.11 Misstänkt mjältbrandsbrev på regeringskansliet

Så fort de första försändelserna börjat dyka upp satte saneringsexperterna på NBC-skydd igång med att finkamma all tillgänglig information på avdelningen som handlade om sanering av miljöer som kontaminerats av mjältbrandssporer, vilket var formen för spridning av mjältbrandssmittan i USA. Detta gjordes för att man snabbt skulle kunna besvara de frågor som kunde komma. Dessa kom också snabbt och då främst från myndigheter, räddningstjänst, polis och smittskyddsläkare. De flesta samtalen kom från räddningstjänsterna men även från olika landsting. Saneringsexperterna gick även ut till berörda myndigheter med den kunskap man hade, i första hand till SRV och Socialstyrelsen.

Under onsdagen den 17 oktober gick larm om att ett brev som innehöll pulver hade tagits emot i regeringskansliet, Rosenbad. Detta orsakade febril aktivitet och NBC-skydds saneringsexperter kontaktades snabbt. De frågor som insatsledaren i Rosenbad ställde till saneringsexperterna och som gjordes i extrem brådska under kvällen, gällde avspärningsytor och avspärningstider liksom hur man skulle ta prover och hur man skulle hantera personal som kunde ha utsatts för smitta. FOI-experterna gav rekommendationer men fattade inga beslut. För detta fanns inte mandat.

Enligt en av saneringsexperterna var Rosenbadsbrevet något extraordinärt: ”Jag såg konsekvenserna och det var ju en verklig hotbild.” ”Då måste man ta till rejäla marginaler”.

I samband med hanteringen av det s.k. Rosenbadsbrevet kom Statens Smittskyddsinstitut (SMI) in i bilden. Analys av pulverinnehållet gjordes såväl av SMI som FOI. Analysen gjordes

vid SMI under den tidiga kvällen. Provet transporterades därefter till Umeå för vidare analys. Provet anlände till Umeå vid tvåtiden på natten. Provet visade sig även denna gång vara negativt. Det beslutades att FOI skulle kungöra resultatet även om det kommit ett tidigare resultat från SMI. Hanteringen av Rosenbadsbrevet innebar inte någon förändring av FOIs agerande utan samtliga försändelser hanterades enligt fastställda rutiner.

Det verkar inte som om Rosenbadsbrevet väsentligen höjde kristemperaturen ytterligare på avdelningen där alla brev, som nämnts ovan, hanterades enligt fastställda rutiner. Å andra sidan var situationen på NBC-skydd redan så hektisk den kunde bli när Rosenbadsbrevet dök upp. Att även detta prov var negativt gjorde att spänningen släppte något på avdelningen.

2.12. Ändrade rutiner för provtransporter

Ett problem som uppstod redan första kvällen och som var aktuellt ganska länge, var hur proverna skulle transporteras, enligt vad som beskrivits tidigare. Efter den 15 oktober strömmade prover kontinuerligt in till polisen från hela landet. Från början gick transportererna med piketbil, för att sedan ske med helikopter. Ungefär en vecka efter att den första försändelsen hanterats beslöt polisen att prover skulle skickas med flyg. Initiativet till detta kom från NBC skydd, där kontaktpersonen för transporter av proverna helt enkelt ringde upp polisen och påpekade att det nu borde gå att skicka upp proverna med flyg. Problemet hade tidigare varit hur man skulle förpacka proverna, men det visade sig sedan att militären och SRV hade tillgång till godkända förpackningar. Polisen ringde sedan upp SRV och fick direkt dispens för att använda sig av flygtransporter. Så här

uttrycker sig den person som tog beslutet:

Jag upplevde det som väldigt smidigt när dom väl insåg allvaret och problemet, så då fungerade det på en gång. Problemet är att det ganska dyrt att skicka dom här transportererna, jag vet inte om det var det som de var oroliga för.

Enligt samma person hade det varit betydligt enklare om man hade kunnat skicka proverna med flyg från början. Genom att transportera proverna med flyg, kunde prover ha levererats tidigare under den andra veckan, dvs under dagtid, vilket hade passat in bättre i labbpersonalens vanliga rutiner.

Nu gick det hela inte helt utan mankemang. Det visade sig så småningom att lokala polismyndigheter skickade prover med civilt flyg direkt till NBC-skydd utan att de gick via polisens sambandscentraler. Det kunde gälla prover både från norra och södra Sverige. Det framgår inte av intervjuerna om dessa prover skickades i godkända förpackningar. Som tidigare nämnts saknade många prover ”ursprungsmärkning”, vilket ställde till oreda i återrapporteringen. En förklaring till detta kan ha varit att oron ute i enskilda polisdistrikt över vad försändelserna innehöll gjorde att man tog saken i egna händer och försökte bli av med försändelserna så snabbt som möjligt. En annan möjlig förklaring skulle kunna vara att polisen ansåg att proverna inte innehöll något som hade med mjältbrand att göra och att de med andra ord var ofarliga och därför kunde skickas med civilt flyg. Det framställs i intervjumaterialet som om RPS och sambandcentralerna var okunniga om att lokala polisdistrikt hanterade det hela på det här sättet.

Incitamentet till att överge de tidsödande biltransporterna av prover från södra och mellersta Sverige till Umeå var dels att Försvaret och Räddningsverket hade tillgång till godkända provförpackningar, dels att dispens för flygtransporter av proverna utfärdades av SRV.

2.13. Trycket lättar på avdelningen

För personalen i sambandscentralen var tisdagen den 16 och onsdagen den 17 oktober oerhört hektiska. Då räckte de fyra ingående telefonlinjer som snabbinrättats inte till. Så fort luren lades på, ringde det igen. På torsdagen den 18 oktober började det lugna ner sig något på avdelningen. Medan antalet prover som kom in till fortfarande var stort och personalen på labb gick på högvarv, lugnade det ner sig för dem som var ansvariga för informationshanteringen. Enligt mötesanteckningar ringde enbart två personer till ledningscentralen under det sista femtimmarspasset på torsdagskvällen. Därmed gjordes också schemat om för dem som satt i centralen och på torsdagskvällen bemannades den endast av en sekreterare och en forskare. Så här beskriver en av sekreterarna situationen:

Det avtog ju ganska snabbt egentligen. På torsdag kväll var det ganska lugnt. Och då var det ju bara två dygn efter den där kaotiska tisdagskvällen. Så att det avtog rätt snabbt. Och efter helgen hade vi bara centralen bemannad på dagtid. Efter helgen därpå var centralen bara bemannad med en person. Det dog ju ut så småningom och det var ju naturligtvis därför att det inte var några positiva svar. För hade det kommit det så hade det kommit en andra våg som hade varit ännu häftigare naturligtvis.

Så här uttrycker sig en av de forskare som bemannade ledningscentralen:

Det hände någonting på onsdag eftermiddag. Då började det bli lugnare. Då pratade vi om att nu verkar vi ha nått en jämn fas här. Fram till dess så var det en eskalerande fas. Men då så hamnade vi i en jämnare fas och det var väldigt markant på torsdagen. Då var det mycket lugnare, mycket mindre anstormning både från myndigheter och media.

Under onsdagen/torsdagen började man känna att man kom in i någon form av rutin, vilket delvis kan förklaras med att trycket avtog under de här dagarna.

Vi hade bra utgångsläge men någon gång på onsdagen eller torsdagen var vi på rull. Dittills hade vi reagerat på en yttre omständighet men då hade vi kommit ifatt och dimensionerat oss så då var vi herrar över det hela.

Ett ytterligare resultat av detta var att ledningen började känna att man fick tid för en mer strategisk hållning. Den hektiska veckan hade slitit hård på framförallt avdelningsledningen som inte hade samma möjlighet till avlösning som labbpersonalen hade.

Avdelningschefen säger:

Jag var slut redan till helgen. Vi var två som drev chefskapet och vi tog slut båda två. Jag passade också på att smita till England på torsdagen. Vi hade en så fungerande stab. Jag bedömde att gruppen och ledningen var kompetent.

Aktivitetsnivån sjönk dock inte på labb i samma utsträckning. Där fortsatte proverna att strömma in. Frågan om nyckelmedarbetares närvaro blev också aktuell på labb där två rutinerade biomedicinska analytiker stod inför valet att resa till London för att delta i två konferenser. Resorna var osäkra in i

det sista, men det rådde en allmän uppfattning om att toppen nu var nådd, och att mängden prover förväntades gå ner. Trots detta kom veckan att bli mer intensiv än vad man hade räknat med.

Sammanfattningsvis hade händelserna eskalerat kontinuerligt mellan den femtonde och sjuttonde oktober. Under onsdagen den sjuttonde och än mer dagen därpå inträdde dock en avskalningsfas eftersom alla prover som analyserats hittills hade varit negativa. Medan proverna i strid ström fortsatte att nå NBC-skydd och folk på labb gick för högttryck, avtog allmänhetens och myndigheternas oro parallellt med mediernas intresse för frågan. Organisationen svarade mot utvecklingen genom att minska ner den operativa informationsstaben och även genom att ägna tid åt vissa andra uppgifter som inte hängde samman med mjältbrandsfrågan.

2.14. SMI går in (och tar över)

Innan det s.k. Rosenbadsbrevet dök upp den 17 oktober, hade SMI, enligt en av de intervjuade, fått möjlighet att implementera och testa samma analysmetod som FOI utvecklat. Enligt en informant kände sig personalen på SMI trots testkörning och annat osäkra på att börja tillämpa metoden, men var i princip beredd. Rosenbadsprovet blev det första ”skarpa” prov som analyserades på SMI sent på onsdagskvällen. Efter ytterligare några dagar började SMI på allvar komma in i arbetet och allteftersom proverna strömmade in, blev personalen där allt varmare i kläderna. De prover som SMI fick ta emot var främst prioriterade prover som inte hunnit med flygtransporterna till FOI. Prioriterade prover var, som tidigare nämnts, försändelser med pulverinnehåll. Den 18 oktober analyserades fyra prover på SMI.

Måndagen den 22 oktober hade Socialstyrelsen (SoS) kallat till möte med avdelningschefen vid FOI NBC-skydd, generaldirektören vid SMI samt med företrädare för Forsvarsdepartementet och RPS för att diskutera fortsättningen.

Innan mötet var avdelningschefen fast besluten att argumentera för att ”farliga och svåra prover är ’våra’ [samt att] SMI kan ta över rutinproverna”. Utfallet av mötet blev att:

Förutsatt att SoS inte har andra synpunkter så kommer SMI att ta över analyserna. Vi [FOI NBC-Skydd] kommer dock att stå i beredskap ifall det dyker upp ett ”hett” prov.

På frågor om relationen FOI och SMI vad gäller prioritet och kapacitet att ta hand om och analysera misstänkta försändelser, uttrycker sig ett par av de intervjuade så här:

Med automatik så måste man ju förstå att SMI borde kunna göra en insats här för det var ju frågan om B-frågor. [...] Utan att veta exakt, men jag misstänker att även SMI erbjöd sina tjänster förstås. Att de också skulle kunna analysera det här. Och efter ett eller två dygn, när man började inse att det är ganska jobbigt att köra upp prover till Umeå.

När avdelningschefen återkom till Umeå berättade han att man hade kommit överens om att ”FOI blir en stödfunktion till SMI”. Beredskap för analys av komplexa prover skulle dock upprätthållas i Umeå. Avdelningschefen menade också att ”GD SMI var den som drivit på att SMI skulle ta hand om proverna”.

Följande dag tisdagen den 23 oktober kom inga nya prover i och med att polisen redan hade börjat agera efter de

nya riktlinjerna. Reaktionen på FOI NBC-skydd var: ”Vi återgår till normalt arbete”. På eftermiddagsmötet på torsdagen konstaterades dock att ”Social-departementet har fått kalla fötter i frågan om provhanteringen, så FOI får alla prover veckan ut”. Enligt mötesanteckningarna väntades sexton till tjugo nya prover, varav fem hög-prioriterade, in under dagen.

3. Analys

Beslutsfattande i kris kan betraktas ur två perspektiv: Beslutsfattarens i det akuta skedet, när tiden för beslutsfattandet är begränsad och osäkerheten stor om vad som egentligen pågår och rekonstruktörens i retoperspektivet, när man sitter med alla fakta på hand och i lugn och ro kan analysera skeendet. Beslutsfattaren i det akuta skedet måste tolka situationen och handla så effektivt som möjligt, vilket då får göras med den kunskap om situationen som finns för handen vid tillfället.

Det är mot denna bakgrund lätt att i efterhand se hur effektiv organisationen kunde ha varit. Det som är författarnas strävan nu är att analysera hur väl organisationen tog tillvara de förutsättningar som rådde i den akuta situationen för att sedan peka på fakta som framkommit i efterhand och som leder fram till att effektiviteten kan ökas med några enkla handgrepp inför en kommande situation.

3.1. Probleminramning

Hur ett problem inramas påverkar inte bara explicit hur man agerar i en akut situation utan också implicit hur man förbereder sig för en framtida situation. Något som ytterligare påverkar probleminramningen är huruvida aktören/aktörerna väljer att se händelsen som något som ligger inom det egna ansvarsområdet eller hör hemma någon

annanstans. FOI NBC-skydd valde att se situationen ur följande perspektiv:

Rikspolisstyrelsen hade under måndagen den 15 oktober kontaktat regeringskansliet med anledning av att misstänkta försändelser börjat dyka upp runt om i landet. När ärendet föredrogs i ett möte i statssekreterarkretsen under måndagen, fanns FOIs kontaktperson i NBC-frågor på Försvarsdepartementet på plats i regeringskansliet. Statssekreterargruppen definierade under sitt möte Socialdepartementet¹¹ som ägare till frågan. Det framgår dock inte av det material som vi haft till vårt förfogande hur man under diskussionerna i statssekreterarkretsen såg på relationen och ansvarsfördelningen mellan Försvarsdepartementet och Socialdepartementet.

FOIs kontaktperson åtog sig snabbt rollen att bli en operativ länk mellan Försvarsdepartementet och FOI NBC-skydd i ärendet. Det skall i sammanhanget nämnas att Statens Smittskyddsinstitut (SMI) sorterar under Socialdepartementet, FOI under Försvarsdepartementet. Genom att kontaktpersonen på ett tidigt stadium i processen ringde upp avdelningschefen på FOI NBC skydd, fick denne uppfattningen att Försvarsdepartementet ägde frågan. Den formella förfrågan som senare kom är troligen resultatet av kontaktpersonens agerande. Det är med hjälp av intervjuerna inte klarlagt om någon formell förfrågan från regeringskansliet samtidigt gått till SMI.

Att FOI blev den aktör som primärt kom att ta sig an hanteringen och analysen av de s.k. mjältbrandsbrev

¹¹ Ärendet definierades som ett hälsoskyddsärende (Överstyrelsen för civil beredskap, 2002)

kan sammantaget ses som ett resultat av kontakterna mellan avdelningen och RPS men även genom kontakterna med SMI och Försvarsdepartementet. Det som dock ytterst avgjorde att FOI NBC-skydd åtog sig hanteringen av de misstänkta försändelserna var dock enligt avdelningschefen att RPS direkt hade kontaktat FOI. FOI såg RPS som en kund som ville ha hjälp med att hantera ett ärende. Vad som ytterligare motiverade beslutet att stå för hanteringen är att FOI, enligt uppgift, har rutiner för att hantera och analysera N, B och C-substanser på ett sätt som säkrar polisiärt bevismaterial. SMI hade då, enligt uppgift, inte samma förutsättningar.

3.1.1. Probleminramning på avdelningsnivån

På FOI NBC-skydd hade man höjt beredskapen redan när de första försändelserna dök upp i USA, men man hade inte planerat för att FOI NBC-skydd skulle behöva agera operativt på det sätt som sedan följde. De förberedelser som startat redan under sommaren hade huvudsakligen handlat om att sätta ihop så kallade rapid response team som skulle kunna sättas in och stå för provtagning och analys av NBC-substanser såväl i nationell som i internationell miljö. Rapportförfattarna menar att även om denna tidiga planering indirekt bidrog till att underlätta hanteringen av de s.k. mjältbrandsbrevens så var det ändå en helt annan, icke-förväntad, situation som FOI NBC skydd kom att stå inför.

NBC-skydds viktigaste ställningstagande under måndagen den 15 oktober var ledningens och då främst avdelningschefens beslut att åta sig uppdraget. På den här punkten rådde ingen tvekan. Relationen till RPS som kund var det utslagsgivande för beslutet. Avdelningschefen illustrerar detta på följande sätt:

Jag gick ut i hörsalen den 16 och säger till all personal att nu lägger ni allt åt sidan. Den enda gång Sverige behöver oss kan vi inte skylla på något annat. Högsta prioritet. Samtidigt säger jag att det troliga är att vi bara behöver hålla på i fem dagar. Jag var övertygad om att det inte skulle dyka upp något mjältbrandsbrev.

Intressant att notera är att probleminramningen ändrade karaktär efter de första hektiska dagarna. Att anta uppdraget i stort, vilket NBC-skydd från början ansåg ligga inom det egna problemområdet, blev troligtvis allt mindre självklart när situationen antog de proportioner som den gjorde. Detta tillsammans med att de försändelser som analyserades under de första dagarna inte innehöll några spår av mjältbrand, ledde till att frågan successivt kom att förskjutas från NBC-skydd till SMI. Att SMI snabbt fick tillgång till samma analysmetoder som NBC-skydd använde, bidrog troligtvis också till utvecklingen. Att det s.k. Rosenbadsbrevet analyserades såväl av NBC-skydd som SMI liksom att SMI tog över icke prioriterade brev, får ses som steget bort från den ursprungliga probleminramningen.

Att försändelserna skulle innehålla mjältbrandssporer ansågs som framgång av citatet ovan, som relativt osannolikt. Att påvisa spår av mjältbrand såg FOI NBC-skydd inte som sin huvudsakliga uppgift, däremot att påvisa motsatsen. Detta betyder dock inte att man tog lätt på uppdraget.

Att avdelningsledningen den första kvällen inte planerade för att möta media kan även detta ses som ett utslag för hur man såg på uppgiften och av avgörande betydelse för probleminramningen. Att man inte hade en klar strategi för hur man skulle möta medierna beror sannolikt på att man

generellt sett inte var särskilt van vid mediekontakter. Det fanns emellertid några personer på avdelningen som var ytterst medievana. En av de hotspecialister som varit i den mediala hetluften ända sedan elfte septemberhändelserna menade i intervjun att hon redan inledningsvis kunde förutse hur den närmaste tiden skulle komma att se ut:

Ja, jag hade nog vetat det i två veckor. Allvarligt jag var fullkomligt övertygad om att det skulle bli det här resultatet.

Hotspecialistens referensram¹² skilde sig på så sätt från många av kollegornas. Hennes erfarenhet kom dock inte ledningsgruppen till godo under den första kvällen, vilket gjorde att de ”togs på sängen” nästa dag av det häftiga mediatrycket.

Att man inledningsvis saknade ett strategiskt perspektiv visar på en vanligt förekommande tendens hos beslutsfattare i pressade situationer. I sådana situationer är det lätt att fastna i en operativ probleminramning på bekostnad av ett mer strategiskt förhållningssätt. Det förefaller sannolikt att sådana drag förstärks i en expertorganisation, där fokus till vardags inte ligger på operativ hantering. I en organisation som består av i hög grad autonoma och väldefinierade expertgrupper, vars huvudsakliga verksamhet är rådgivande, förekommer under normala förhållanden ingen klart definierad uppdelning mellan strategisk och operativ verksamhet annat än i rena linjefunktioner.

Den operativa probleminramningen gällde huvudsakligen hur man skulle få upp proverna till Umeå. En viktig aspekt här var hur transporten skulle gå till utan att äventyra relationen till den

lokala allmänheten som varit ansträngd sedan en tid tillbaka på grund av att kritik riktats mot den verksamhet som bedrivs vid FOI NBC-skydd från olika intresseorganisationer, bland annat djurrättsaktivister. Här ges ännu ett exempel på hur tidigare erfarenheter styr probleminramningen.

Under måndagskvällen fördes inte egentligen några strategiska resonemang om vad hanteringen av de uppskickade proverna skulle kunna leda till. Det tycks som om det var svårt att förutse vilka effekter kvällens händelser skulle komma att få. Fokus låg på rent operativa uppgifter som till exempel vem som skulle åka ner för att hämta proverna och hur proverna skulle skickas till Umeå. Att man betraktade de första mjältbrandsbrev som en enstaka händelse snarare än början till en längre process är i sig naturligt. Befinner man sig mitt i ett dramatiskt skeende är det sällan som detta uppfattas som en process, som tidigare nämnts, utan snarare som en rad mer eller mindre akuta problem som fordrar ställningstagande.

3.1.2. Probleminramning på labbnivån

Probleminramningen hänger följaktligen i hög grad samman med synen på uppgiften. Under arbetets gång kom probleminramningen inte bara att förändras på ledningsnivån utan även på labbsidan, vilket i mångt och mycket föreföll höra ihop med att de som var engagerade i arbetet med mjältbrandsbrev hade olika erfarenhetsbakgrund.

Som tidigare nämnts var det från början främst mikrobiologer som arbetade med analyserna. När man sedan tog in kemister och radiologer förändrades problembilden. Dessa tyckte att skyddsrutinerna inte var tillräckliga vilket ledde till skyddsnivån höjdes. När kemisterna och radiologerna kom

¹² Kaufmann & Kaufmann, 1998

in i bilden förändrades samtidigt huvudfrågeställningen. Man tyckte att denna var för snäv och hävdade att det fanns anledning att även genomföra N- och C-analys. Så här uttrycker sig en av medarbetarna på labb kring detta:

Jag tror inte direkt att det handlade om oro, utan mer om att sätta i något slags system att det här är trots allt okända prover och då kan vi inte säga att det är mjältbrand vi ska leta efter. Det kan ju vara något annat och man vet ju inte vad det finns för tokar därute som gör saker.

Mikrobiologerna tyckte att kraven på mer avancerade skyddsutrustningar var överdrivna vilket troligtvis hängde samman både med egna erfarenheter och rutiner men kanske också med att arbetet från början helt fokuserats på att påvisa förekomst av mjältbrands-sporer och inget annat. Så här beskrivs det hela:

Vi hade ju lite diskussioner om hur nödvändigt är det att ha den här typen av skyddsutrustning, men eftersom frågeställningen förändrades så höjdes kraven. Alltså frågeställningen var ju först; är det mjältbrand? Sen var frågeställningen är det biologiskt, kemiskt eller nukleärt?

Enligt en i labbpersonalen väcktes diskussionen om utökad analys och krav på skyddsutrustning på de möten man hade varje dag. Informanten upplevde att det då handlade ”mer om vår egen säkerhet än om att vi skulle ta reda på vad det var i proverna.”

Probleminramningen kom således att förändras även på labb allteftersom medarbetare med andra perspektiv kom in i processen.

Samtidigt med utvecklingen mot en allt högre skyddsnivå, gick problem-

inramningen i övrigt - paradoxalt nog – i riktning mot att proverna alltmer kom att uppfattas som harmlösa. En av de intervjuade uttrycker sig som så:

[...] från början så vet man ju inte hur allvarligt det här, är det riktiga prover eller inte? Man måste ju anta hela tiden att det är skarpt. Men efter ett par dagar så har man ju insett att det här är ju mest bara trams om man ska vara riktigt ärlig.

En annan av de intervjuade påpekar samma sak:

Sen när man hade varit inne och sprättat ett antal paket och sett var det var för något, då tror jag man insåg att det här skall mycket till för att det verkligen skall vara något.

I takt med att medarbetarna började ifrågasätta allvaret i situationen sjönk även motivationsnivån successivt:

i och med att vi upptäckte att det här var ju bara tvättmedel [...] dessutom var ju hälften av alla försändelser ingenting, hur många brev som helst. Så då vart det väl skönt att slippa det i fortsättningen.

Efter ett par dagar beslutade man även att förändra provtagningsrutinerna. Från att ha analyserat allt brevmaterial efter det beslut som togs på måndags-eftermiddagen den femtonde, återgick man nu till den ursprungliga rutinen d v s att endast ta prover på försändelser som innehöll pulver.

Intressant nog kan vi således se en utveckling på labb som dels gick mot utökad analys, dels mot att skyddsnivån höjdes samtidigt som man alltmer inom började tvivla på att man skulle hitta ett ”skarpt” brev.

3.2. Organisationsstruktur och kultur

I följande avsnitt avser författarna att diskutera frågor som kom att påverka organisationens omorganisering, detta för att i följande avsnitt diskutera koordinationsmekanismer och ledarskap i den ”nya” organisation som växte fram.

FOI NBC-skydd är en avdelning med cirka 140 anställda, fördelade på fyra institutioner. Merparten är forskare. Dessutom finns laboratoriepersonal och administrativ personal samt tekniker och övrig stödpersonal. Vid senaste omorganisationen kom varje institution att omfatta experter från både N-, B- och C-sidan.

Linjeorganisationen finns representerad på två nivåer i organisationen: avdelningschef och biträdande avdelningschef på en nivå, de fyra institutionscheferna på nästa nivå. Det förekommer ingen sektionsindelning inom institutionerna.

3.2.1.

Centralisering/decentralisering¹³

Även om varje organisation har sina unika egenskaper förekommer samtidigt gemensamma drag i de ledningsstrukturer som uppstår i extraordinära situationer. Ett sådant drag är strävan mot centralisering, vilket har sin grund i det behov av koncentrerade befogenheter som uppstår vis à vis både interna och externa aktörer. Beslutsfattandet centraliseras endera till en mindre grupp eller till en enskild individ beroende på i vilken administrativ miljö handlingen utspelar sig. Även god kriskommunikation tycks idag kräva ökad centralisering och kondensering eftersom medierna allt oftare

visar sig vara en stark krishanteringsaktör som många gånger gör ”krisen till sin egen” (Nohrstedt & Nordlund, 1993).

Centraliserat beslutsfattande har över lag visat sig vara den mest spridda och vanligast förekommande beslutsstrukturen i krissituationer. Förutom de fördelar som ett koncentrerat beslutsfattandet ger, gör centralisering det även möjligt för beslutsfattare att gå runt givna linjer och ledningsstrukturer för att vinna tid.

Förespråkare för det motsatta förhållningssättet menar å sin sida att beslutsfattande i kris istället tjänar på att decentraliseras för att ge rum åt improvisation. Samtidigt betonar man att detta skall ses mot bakgrunden av i vilken typ av grundorganisation som det hela utspelar sig i. Det anses att projektorienterade eller matrisorienterade organisationer har lättare för att decentralisera och improvisera beslutsfattande än hierarkiskt byggda organisationer som till och med kan kollapsa om besluten decentraliseras i alltför hög utsträckning (’t Hart, 1993).

Om beslutsfattande centraliseras i den svensk administrativa kulturen, sker detta vanligtvis i mindre, ofta ad hoc-sammansatta grupper. Under mjältbrandshändelserna visade det sig att de beslutsstrukturer som utkristalliserades vid FOI-NBC-skydd inte utgjorde något undantag från denna regel. Den smågrupp som bildades på initiativ av avdelningsledningen kan ses som exempel på detta. Intressant nog är dock att gruppen kom att svälla ut efter hand och kom att omfatta inte alla men de flesta som på något sätt var inblandade i händelsen. Författarna ser detta som ett utslag av avdelningsstrukturens kulturella mix, d v s en linjeorganisation som grund men med starka decentraliserade inslag som

¹³ Centralisering skall dock inte ses som ett antingen-eller-tillstånd, utan snarare som en glidande skala. Detta kan sägas bero dels på ledarskapet dels på typen av organisation och uppgift.

bottnar i att institutionerna har mandat att besluta om och självständigt utföra arbete inom sina egna expertområden.

Enligt en av institutionscheferna visade sig detta under hanteringen av mjältbrandsbrevnen på följande sätt:

Vi tog beslut i grupp, varje expert lyfte fram sina frågor och för stöd för beslut, men annars var besluten delegerade ned till de olika funktionerna. [...] Avdelningschefen lade grunden för sin åsikt att vi skulle köra, men sen var det mycket neddelegerat.

Den normala organisationen behölls i princip under mjältbrandsepisoden samtidigt som ledarskapet i högre utsträckning än under normala förhållanden koncentrerades till avdelningsledningen. Övergripande och avgörande beslut fattades fortfarande av de formella cheferna i traditionell beslutsordning.

Avdelningschefen uttryckte detta som så: ”nedåt skötte de sig och jag riggade en struktur som fungerade”. Denna ökade centralisering var med all sannolikhet nödvändig för att verka som sammanhållande kraft i organisationen. Trots att vissa personer plockats bort för särskilda uppgifter, liksom att ett avsevärt antal i personalen ägnade etthundra procent av arbetstiden åt mjältbrandsanalyserna, fungerade linjen väl under den första intensiva veckan. Rutinfrågor delegerades eller ”föll bort”. Så här säger en av de intervjuade:

Jag uppfattar det som att det utkristalliserade sig ganska snabbt, baserat på vad vi jobbar på till vardags, våra kompetensområden, vilka områden vi kunde säga någonting om. De som håller på med sanering och indikering, de fick den frågan. Det är ingen annan som kan säga någonting. Jo, man kan ju

komma med motförslag eller idéer men till sist så har ju de den bästa insikten, kännedomen, kunskapen om det så det kommer fram till, det är ju det vi litar på. Om det ska genomdrivas på det sättet som de säger, då är det bara för ledningen att säga, då gör vi så. Då blir det ju så.

Sammanfattningsvis ser vi en ökad centralisering av beslutsfunktionerna på avdelningen. Detta skedde dock inte på bekostnad av medarbetares delaktighet i och inflytande över hanteringen av mjältbrandsbrevnen.

3.2.2. Sammansättning av beslutsgrupper

De typer av grupperingar som uppstod, en på ledningsnivå och en på labbnivå, kom följaktligen att bestå av i princip alla inblandade.

Embryot till den ad hoc-sammansatta ledningsgruppen om fem personer uppstod under måndagseftermiddagen den 15 oktober i och med att de personer som kontaktats av polis och medier i sin tur kontaktade avdelningschefen. Denna grupp kom sedermera att bilda en spontan operationsledning.

Första eftermiddagen där, det var en ren slump förmodligen att en kollega stötte på mig. Nej, det var ingen slump. Hon var ute och sökte mig men jag kunde ju ha gått hem [...]. Och det var väl inte riktigt ad hoc heller. Man har ju vissa personer som har vissa områden som man jobbar på.

En vanlig iakttagelse när något dramatiskt inträffar är att många inblandade tar ansvar för det som inträffar även om de saknar formella befogenheter. Här spelar faktorer som tillgänglighet och personliga egenskaper stor roll.

Detta visade sig tydligt under hanteringen av mjältbrandsbrevens där en av de personer som initialt blivit kontaktade kom att spela en stor roll även i fortsättningen. Detta berodde på att han "helt enkelt arbetar med analys", men kan också, enligt honom själv, ses som ett resultat av att: "man tar ju på sig, man har sina informella roller här." Ur den intervjuades eget perspektiv framstår det som om han var den person som var den drivande i den inledande fasen och aktiv när det gällde kontakterna med polisen och frågan om hur man skulle få upp proverna till Umeå. Detta bekräftas även av avdelningschefen som menar att personen ifråga blev en nyckelfigur.

Redan tidigt på tisdagsmorgonen den sextonde oktober återsamlades den grupp som påbörjat arbetet under måndagskvällen hos avdelningschefen. Den mer permanenta grupp som man då beslöt att bilda kom att bestå av avdelningsledningen, institutionschefer och olika områdesexperter. På frågan om det fanns några kriterier för hur den här gruppen skulle sättas samman säger en av institutionscheferna:

Inte som jag uppfattade det mer än att avdelningschefen ville ha med sin biträdande och de fyra institutionscheferna och teknisk expertis. [...] Vi var säkert 10 personer, utvalda från linje och kompetens.

Ansvarsfördelningen kom således att se ut enligt följande: Avdelningschef och biträdande avdelningschef tillsammans med de fyra institutionscheferna svarade för den strategiska hanteringen. En saneringsfunktion, en laboratoriefunktion, en medicinsk- och en pressfunktion tillsammans med två sekreterare bildade grunden för den operativa hanteringen. Övrig expertis på avdelningen bildade en svarspanel för möten med medier, myndigheter

och allmänhet. Att inrätta lednings- och operationscentraler skapade på så sätt strukturer för såväl det strategiska som det operativa arbetet.

Under tisdagen upplevde FOI NBC-skydd ett enormt medietryck som gjorde att man insåg att en formaliserad organisation behövdes för att kunna möta detta. Så här uttrycker sig en av de fem i den ursprungliga ledningsgruppen om när han under tisdagen insåg vidden av händelsen:

Jag tror att det var då vi började inse att vi måste ha en ledningscentral. Vi måste ha mer regelbundna möten. Vi måste verkligen, inte bara ringa till folk och fråga; kan du ställa upp nu, utan man börjar peka på personer; du tar ansvar för de här frågorna och vi träffas regelbundet så att säga.

Att inrätta ledningscentralen var avdelningschefens beslut, även om det först diskuterades i ledningsgruppen.

De flesta av de inblandade såg beslutet att inrätta lednings- och operationscentraler som helt väsentligt för hanteringen av händelsen. Dessa kom att skapa den struktur och ordning som behövdes för att få överblick över situationen. Exempelvis schemalades personalen med en veckas framförhållning. Så här säger en av de inblandade:

Att vi blev schemalagda [så att det inte uppstod några luckor] utan det hela tiden fanns människor som var beredda att gå in och att också information [fördes över] från ett pass till ett annat [gjorde att allt] fungerade väldigt väl.

Fortsättningsvis uppstod dock problem som hade med ledningsgruppens storlek att göra eftersom gruppen, enligt avdelningschefen, mer kom att styras av spontana behov än av planering. Detta ledde till att denna i vissa lägen

kom att bestå av i det närmaste 15 personer som alla tillhörde de fyra funktioner som från början hade definierats. Avdelningschefen pekar själv på fördelarna och nackdelarna med en utvidgad ledningsgrupp och menar att den största fördelen med ett sådant arrangemang är att man kortar informationsled i organisationen, då alla får ta del av informationen samtidigt.

Frågan som man kan ställa sig i efterhand är om det hela fungerat mer effektivt om gruppen enbart bestått av företrädare för linjeorganisationen som i sin tur kunnat förmedla information till övriga inblandade på ett mer sammanhållet och tidsbesparande sätt. Å andra sidan, den grupp som spontant uppstod skapade sannolikt en känsla av delaktighet hos medlemmarna genom de långa diskussionerna där alla kunde göra sin röst hörd. Här var man således tvungen att göra en avvägning mellan delaktighet och effektivitet.¹⁴

En annan ledningsuppgift var att organisera arbetet på labb. Under de allra första dagarna kom de ur labbpersonalen som hade mest erfarenhet av den här typen av analyser att arbeta med proverna. Speciellt kom den provtagare som tog om hand de första proverna att, enligt egen utsago, få ”rätt stort inflytande vad det gäller analyserna”. Efter någon tid insåg ledningen dock att det behövdes fler personer för att möta den snabbt ökande mängden prover. Dessa personer togs då från olika delar av organisationen och sattes ihop till team bestående av tre personer utifrån deras skilda kompetenser.

Många menade att gruppen på så sätt blev för stor. Flera av labbmed-

arbetarna var tveksamma till att utöka gruppen, då rutinerna och kommunikationen genast ”blir krångligare ju fler man är”. Man ansåg vidare att det blev rörigt på labb då man plockade in folk som inte hade samma erfarenhet som de som gjorde de första analyserna.

Enligt en av de intervjuade i labbpersonalen var det dessutom för många som ingick i provtagningsteamet då ”det var så många som bara hoppade in”, men att personalmängden samtidigt var nödvändig då man inte visste hur länge det hela skulle fortgå. Det fanns också röster som höjdes mot att de namn som stod på den lista som skickades ut av avdelningen och där man fick anmäla sitt intresse ”inte var helt självklara”. Om labbgruppen å andra sidan enbart bestått av 8-10 personer, vilket man på flera håll föredragit, så hade dessa personer i princip fått arbeta hela tiden. Andra påpekar att man hade kunnat komma förbi problemet genom att göra ett ”vettigt” schema.

En ytterligare anledning till att så många kom att ingå i teamen kan troligtvis, enligt vad som uppgavs, förklaras med den stora frihet som rådde när det gällde att få bestämma sina arbetstider. Med tanke på att några personer endast arbetade ett pass, verkar det dock ha funnits utrymme att minska på antalet deltagare utan att för den skull äventyra organisationens uthållighet.

Två anledningar till att man upplevde att gruppen var för stor var alltså dels de svårigheter som uppstod kring den informella kommunikationen som redan beskrivits ovan, dels det faktum att man inte kände varandra. Detta skapade en viss osäkerhet om hur noggranna andra var i labbmiljön. Samtidigt var givetvis tanken att man inte skulle slita ut personalen positiv.

¹⁴ För vidare diskussion se avsnitt ledarskap och informationshantering på labb.

Denna strategi tycks också ha fungerat väl eftersom labbpersonalen inte verkar ha varit särskild pressad. Kruket med arrangemanget var att gå balansgång mellan att inte slita ut folk och att inte heller rubba stabiliteten och strukturen i gruppen.

3.2.3. Rutiner och flexibilitet

En organisations förmåga att anpassa sig till en ny situation avspeglas i rutiner och flexibilitet. Enligt Lagadec (1993) finns det ofta ett stort organisatoriskt motstånd mot att ändra rutiner även om detta i de flesta fall är nödvändigt när något extraordinärt inträffar. Lagadec menar även att en sån enkel förändring som att arbeta utanför normal kontorstid kan:

Arouse[s] serious resistance: the fear of seeing one's territory impinged upon is the fundamental terrors of organizational life. (Lagadec, 1993)

På ett övergripande plan framstår labbpersonalens syn på sina roller i den situation som uppstått förhållandevis klar, något som uttrycktes på följande sätt:

Jag tyckte att mitt uppdrag var rätt klart. Jag skulle hämta proverna, jag skulle göra analyserna. Och sen skulle jag fortsätta göra analyser på de prov som kom in. Det var inte svårare än så.

Trots att uppdraget i stort framstod som klart, kom nya rutiner och procedurer att behöva utvecklas för att lösa uppgiften.

På labb hade medarbetarna inledningsvis problem med att följa det schema som fastställdes. Man hade inte vana att arbeta skift vilket ledde att man inte höll sig strikt till skiftschemat utan också infann sig på normal arbetstid, vilket hade till följd att man kom att arbeta mycket långa dagar. De inter-

vjuade upplevde olika typer av nackdelar med schemalaggningsen. Antingen var det problematiskt för att man var ovan att arbeta på detta sätt eller så inkräktade schemalaggningsen på helgerna.

Vi har inte den här vanan att nu får ni vara hemma idag för att ni ska jobba ikväll om det kommer prover. Kommer det inga prover så behöver ni inte komma. Men då har man den där känslan; men jag måste ju jobba mina åtta timmar. Och det märktes att ledningen inte heller hade någon erfarenhet av att göra skiftscheman.

Samma person som citerades i föregående stycke menade vidare att det tog nästan hela första veckan innan schemalaggningsen kom igång, även om hon påtalar att det egentligen inte var schemats fel, utan folks inställning till att förändra sin arbetstid. En annan av de intervjuade menar att det inte var svårt att få folk att ställa upp om man frågade:

[...] utan det var mer bara om man redan hade saker planerade som alla människor har idag som kunde ställa till det.

Samma person uppger vidare att detta främst inträffade under den första helgen då trycket var stort och att vissa personer då fick jobba både lördag och söndag. Även om det inte blev något stort problem, tröttade det ändå ut medarbetarna i onödan, vilket på sikt kunde ha äventyrat organisationens ut hållighet.

Något som man däremot hade rutin på var provtagningar. När det gäller strukturer för provhanteringen så menar en av de intervjuade att:

Det flöt ju på bra. Vi fick ordning på protokoll och alla rutiner. Det funkade väldigt

snabbt och bra och vi kom på saker efterhand som vi förbättrade [...].

Här organiserades arbetet genom att labbpersonalen sinsemellan diskuterade hur de skulle gå tillväga med proverna. Rutinerna byggdes således upp med tiden och som någon uttryckte sig:

På något vis tycker jag att det är ganska bra att arbeta upp rutinerna under tiden. Jag tror att det skulle vara svårt att veta i förväg för då kan man låsa sig vid att så här ska det gå till [] Nu var det väldigt flexibelt, vi liksom anpassade oss efter situationen hela tiden och det passar mitt sätt att arbeta.

Citatet ovan ger intryck av att den gradvisa anpassningsprocessen var positiv. Det som ställde till det var att märkningen av proverna tog tid och att ”det tog ju några dagar innan det hade värkt fram något vettigt”. Umeåpolisens hjälp med att ursprungsmärka proverna hjälpte till att lösa problemet.

Det tog följaktligen några dagar innan strukturen hade satt sig i organisationen. Enligt en i labbpersonalen fick man in de övergripande rutinerna efter första helgen och efter det att en stor mängd prover analyserats. ”Då började jag känna mig säker och att man hade grepp om det så att säga.” Detta bekräftas också av en annan medarbetare.

I en extraordinär situation är det naturligt att fokusera arbetet på att lösa de problem som uppstår. Att berörd personal skulle lämna allt annat åt sidan och fokusera på hanteringen av försändelserna hade avdelningsledningen givit tydliga mandat för och det rådde inga som helst tvivel om den saken bland personalen. Anmärkningsvärt och paradoxalt är dock att en av

nyckelpersonerna på labb åkte på tjänsteresa mitt under den hektiska perioden.

Jag var tvungen att vara i Stockholm på torsdagen den veckan i ett helt annat ärende som var bokad sedan länge. Det kändes väl kanske inte så där jätte... Det kändes väl som om man skulle vara här istället. Men det var rätt viktigt så då fick man prioritera det istället. Då var det ju förväntat att provmängden skulle gå ner. Det gjorde den ju också men inte så mycket som vi hade trott. [...] Det var osäkert ända in på sista dagen. Vi var två stycken som åkte. Det var ett ganska stort svinn i arbetsgruppen.

Det förefaller som om det fanns en kluvenhet i det här fallet när det gällde den vikt man tillmätte den egna rollen i organisationen: De egna specialistkunskaperna var å ena sidan väsentliga för organisationens effektivitet, men å andra sidan ändå inte avgörande, något som troligtvis berodde på att man litade på kollegor även om deras erfarenhet inte var exakt densamma som dem man själv hade.

3.3. Ledarskap

AVDELNINGSNIVÅ

Teoretiskt sett kan ledare förhålla sig till sitt ledarskap på två olika sätt. Antingen är ledaren främst fokuserad på relationer, alternativt främst fokuserad på uppgiften. Enligt många forskare på området är den mest framgångsrika ledaren den som kan situationsanpassa sitt ledarskap. Enligt författarnas sätt att se utesluter ett sådant ledarskap varken relationsfokusering eller uppgiftsfokusering. Helt klart är dock att situationsanpassning inte sker oberoende av omgivningsfaktorer och tidigare erfarenheter. Detta har till följd att ledare, särskilt under press, i de flesta fall inte är så snara att fokusera mot något nytt, utan istället gör som man

alltid har gjort, d v s låter tidigare erfarenheter sätta dagordningen (Bowditch & Buono, 1998).

Det är en allmän uppfattning att ledare i hierarkiska organisationer är bra på att ge order men betydligt mindre bra på att samarbeta. Det visar sig vidare att i organisationer som är byggda på självständiga och löst strukturerade grupper fungerar styrning genom kontroll och ordergivning dåligt. Generellt sett kräver hantering av extraordinära situationer snabbt och resolut beslutsfattande och där fungerar en mer en konsensus- och samarbetsinriktad ledarstil inte särskilt väl. Detta är ett av krishanteringens centrala problem. Enligt Heath (1998) kräver krishantering:

A central commander to whom (and through whom) all information and decision making is placed

Men krishantering kräver också:

[...] consultation and decentralized decision making to make full and effective use of all respondents (ibid).

Den utmaning som en ledare står inför i en krissituation består följaktligen i att hitta balansen mellan ordergivning och konsensus.

Ett reflekterande ledarskap tenderar lätt att skapa långa utdragna diskussioner, vilket i och för sig är en förutsättning i organisationens vardag, men som inte fungerar lika väl som krisrespons. Som kunde ses i stycket om beslutsgrupper, kom ledningsgruppen att bli väldigt stor. För att en så stor ledningsgrupp ska fungera någorlunda tidseffektivt, krävs ett förhållandevis "auktoritärt" ledarskap.

Den främsta kritiken som riktats mot ledningen under hanteringen av mjält-

brandsbrevet hänger just samman med att mötena tenderade att dra ut på tiden. I det här fallet kände även avdelningschefen själv att det gick åt för mycket energi för att försöka hålla mötena stringenta. Detta förstärktes av att han som han själv uttryckte det:

Jag är ovan att hantera en sådan här ledningssituation. Jag är en diskuterande och reflekterande ledare. I det här läget var tydlighet a och o. [...] Jag orkade inte hela tiden.

Författarnas reflektion blir att detta problem kunde ha undvikits genom att en mötesstruktur satts upp från början och att den sedan hade följts.

Med hänvisning till det teoretiska synsättet ovan kan ledarskapet under mjältbrandshändelserna tolkas som om ledningen hade en större tilltro till gruppens förmåga att hantera en mer reflekterande ledarstil än vad gruppen i själva verket hade.

Avdelningschefen fick å andra sidan enligt egen utsago "gå emot sin naturliga ledarstil och istället peka med hela handen". Detta till trots fanns röster som i efterhand hade önskat att ledarskapet varit tydligare. Samtidigt vill författarna påpeka att kraven på "mer ledning" inte framkommit vid alla intervjuer, vilket tyder på att det resonerande ledarskapet kan ha varit väl så uppskattat. Det är inte helt säkert att en mer auktoritär ledarstil fungerat i en organisation som utgörs av experter som i vanliga fall arbetar väldigt självständigt.

Även Heath (1998) påpekar att expertkulturer har ett annat förhållningssätt till en auktoritär ledarstil än medlemmar i mer hierarkiska strukturer, då:

Groups with important specializations are more likely to use the importance of the specialization to operate as they seem fit rather than as an outside manager may require.

Detta gör då att:

Responses to crisis situations require consultation and decentralized decision making to make a full and effective use of all respondents (ibid.)

Utmaningen ligger således i att hitta ett system som förmår använda sig av både demokratiska och auktoritära styrmedel, använda vid rätt tillfällen.

Avdelningschefens mer resonerande ledarstil hade säkerligen gjort sig ännu bättre i en mindre grupp. Ett alternativ hade då varit att minska antalet personer i ledningsgruppen, vilka hade kunnat ta ett delat ansvar.

Ett ständigt återkommande ledarskapsproblem i extraordinära situationer har att göra med centralisering av mandat och koncentrationen av ansvar till enstaka personer. Att dela upp eller lägga över ansvar på andra i krisens hetta är inte ett förstahandsval för de flesta ytterst ansvariga, vilket innebär att den eller dessa snabbt riskerar bli tröttkörda. Så skedde även i detta fall där avdelningschefen menar att han och biträdande avdelningschef var slutkörda till helgen. Att från början ha definierat och delat upp ansvaret för det strategiska ledarskapet sinsemellan hade troligtvis mildrat den press som båda avdelningscheferna drabbades av efter att ha kört parallellt under hela första veckan.

På torsdagen den 19 oktober reste avdelningschefen till London vilket planerats sedan lång tid. Till intäkt för sitt val att resa tog avdelningschefen att allt nu fungerade väl på avdel-

ningen. Att avdelningschefen valde att resa utomlands kan dock tyda på att han upplevde sin roll som mindre central för hanteringen av situationen än vad den egentligen var.

LABBNIVÅ

De tendenser som redogjorts för i ovanstående avsnitt återfinns även på labb. När det gäller arbetsledningen skedde denna många gånger relativt informellt och i diskussionsform.

Anledningen till att ledningsförhållandena såg ut som de gjorde kan nog även här sökas i FOI NBC-Skydds identitet som expertorganisation. Det fanns med andra ord stor erfarenhetsbaserad kunskap och kompetens hos labbpersonalen liksom att enheterna till vardags fungerar med hög grad av autonomi. Det är dock skillnad på att arbeta till vardags och att arbeta under extraordinära förhållanden som det här var fråga om. De rop på struktur som förekom i denna nya situation kan därför ses som helt följdriktiga.

Det var inte så helt klart och tydligt vem det var som var in charge på något vis, men det är väl också så att en och samma person inte kan jobba dygnet runt utan det var lite oklart.

Vad som efterfrågas är således ett tydligt ledarskap.

3.3.1. Samordning

En central del av krishantering är samordning. Krisrespons kräver för det mesta samordning mellan enheter som normalt sett inte arbetar tillsammans. I de flesta fall försvåras samordningen i en organisation som tvingats omorganisera med nya gruppbildningar och uppgifter. Det är inte ovanligt att spänningar uppstår inom och mellan sådana grupper på grund av skillnader i synsätt, målsättning och arbetsmetoder, men även i rent teknisk bemärkelse (Heath, 1998).

Andra forskare menar att fokuseringen mot att lösa en uppgift i ett skarpt läge gör att aktörerna bortser från vardagliga meningsskiljaktigheter, medan andra menar att meningsskiljaktigheterna istället kan förvärras då de ”kommer ut ur garderoben” i sådana lägen (Lagadec, 1993). Generellt sett kan man säga att en lyckad samordning bygger på att alla inblandade har arbetsuppgifterna klara för sig och att rollfördelningen är tydlig. Samordningen underlättas dessutom av att de inblandade har kännedom både om varandra och om varandras arbetsuppgifter (Heath, 1998).

AVDELNINGSNIVÅ

Då personerna i ledningsgruppen hade var sitt definierat ansvarsområde, var behovet av direkt samordning för att arbetet skulle kunna utföras begränsat. Den gemensamma ledningscentralen som inrättades underlättade dessutom den samordning som krävdes och skapade ett forum för diskussion.

Den ena samordningsbristen som rapportförfattarna kunnat se är av mindre betydelsefull karaktär. När det gäller mediehanteringen uppstod oklarhet i samband med offentliggörandet av provsvaren som avdelningschefen stod för i SVT:s 21-sändning (se avsnittet om informationshantering). Nu var provsvaret negativt, och samordningsmissen blev därmed obetydlig i förhållande till vad den kunde ha lett till om provet varit positivt.

En av rösterna som hördes apropå samordningsansvaret uttryckte följande:

Vem var chef egentligen på så sätt, att ha svaret, och till vem? Så andra kvällen när vi skulle ge svar så hanns det svaras på två ställen. Det var olika personer men egentligen så skulle ingen

av dem ha svarat [...] En person här svarade på nån annan myndighets fråga och tyckte att: ja men nu har det gått så långt så att nu kan jag svara. Så att den personen svarade och det samtalet måste ha hörts av någon annan igen. För tio sekunder senare kom det på textteve på TV4. Och då var det en minut kvar innan det skulle komma på teve [...]. Så att är det nåt som inte fungerade så tycker jag det var just att nån tog tag i det hela och sa att det är jag, eller den personen ska stå för svaren så att inte det kommer ut vid fel tidpunkt.

Det framgår inte av övriga intervjuvar vilka diskussioner som förts kring detta ämne. Det torde dock ha stått helt klart för alla att svaret till massmedia skulle offentliggöras av avdelningschefen.

Enligt en av institutionscheferna var en av anledningarna till att det hela fungerade så bra som det gjorde att organisationen är platt och att ”alla pratar samma språk”. Tidigare erfarenheter visar också att krishantering underlättas just av att folk känner varandra, och att man just talar samma språk.¹⁵

LABBNIVÅ

På labb kom personal att arbeta nära varandra i team bestående av mikrobiologer, radiologer och kemister. Till vardags arbetar man inte tillsammans på det sätt som de gjorde under mjältbrandsepisoden. En av de intervjuade menade att även om medlemmarna i teamen var specialister på olika områden, arbetade man trots allt på samma institution och upplevde därför att man i alla fall på något sätt var på samma våglängd. En annan av de intervjuade såg dock saken från ett annat håll och menade, som svar på frågan om kontakter mellan dessa

¹⁵ Se Heath (1998)

grupper, att även om folk med olika kompetenser till vardags har ett gemensamt pausrum ”håller man sig på sin kant”.

Trots olika kompetenser och till viss del bristande kontakt i det vardagliga arbetet verkar inte samordningsproblem ha uppstått i någon nämnvärd utsträckning. En bidragande orsak till detta lär återigen ha varit att man klart definierade de roller som analyspersonalen skulle ha, liksom att det fanns klara riktlinjer för hur arbetet skulle gå till.

I och med att man har ganska utförliga metoder så är det ganska enkelt att sätta in andra [otydligt]. Jobbar man på labb så jobbar man ju med liknande metoder så får man en metodbeskrivning så förstår man den ganska lätt om man är insatt i arbetet.

Trots att inga egentliga samarbetsproblem verkar ha uppstått var den grupp som gjorde de första analyserna ändå skeptisk till att utöka antalet analyspersonal. En anledning till detta tycks vara bristande tillit:

Det är ju den känslan och vissa av personerna hade jag inte jobbat med någonting, man lär ju känna folk hur noggranna dom är, hur metodiska och hur, ja att lita på varandra. På så sätt känns det lite dumt att ta in för många.

En annan uppfattning ligger i linje med detta då den intervjuade menar:

Det var bara en känsla av att det blev så mycket. Men det var kanske det att det inte blev riktigt hanterbart. [...] Den här mindre gruppen, där visste man precis och där kände man till, men i den här större gruppen där har du inte samma grepp om personerna, och informationen liksom försvinner lite längre bort. [...] Jag vet inte om det har

med mig som person att göra, att jag vill ha koll på det. Det är klart, ju fler man blir desto krångligare blir ju sådana saker.

Även om det inte verkade vara särskilt problematiskt att arbeta tillsammans så tycks det gemensamma arbetet med mjältbrandsanalyserna ändå inte ha lett till att man lärde känna varandra bättre. Troligtvis beror detta på att arbetspassen var korta och att medlemmarna i teamen skiftade från gång till gång.

3.3.2. Samordning mellan strategisk och operativ krisledning

God strategisk krisledning syftar till att undanröja hinder för arbetet och skapa ramar för medarbetarna att arbeta utifrån, d v s att ge klara och tydliga direktiv om den övergripande strategin och därefter låta medarbetarna arbeta självständigt utifrån dessa direktiv (Heath, 1998). Detta är dock inte helt enkelt. Även om ledningen är medveten om vikten av att hålla det strategiska perspektivet, kan detta i vissa lägen vara svårt, särskilt när strategiska beslutsfattare har det operativa arbetet runt omkring sig.

På ledningsnivån upplevde man att det strategiska arbetet kom på efterkälken fram till onsdag/torsdag den första veckan eftersom man fram till dess främst hade försökt bena upp situationen och definiera sig egen roll (se tidigare citat av avdelningschefen). Trots känslan av detta fattades dock tydliga strategiska beslut, som exempelvis att strukturera de olika ansvarsområdena.

Det är inte förvånande att den strategiska nivån naturligt kom att bli huvudaktör eftersom det krävdes av ledningen att ta beslut om hur man skulle gå tillväga med proverna och dokumentationen runt dessa från början. Att sedan den operativa nivån fick ansvar för hantering och analys

föll sig i sin tur naturligt eftersom man på denna nivå hade specialistkunskaperna. Efter detta kunde den strategiska och operativa nivån koncentreras på sina huvuduppgifter med vissa undantag.

Att undvika att en ledningsgrupp detaljstyr är inte helt enkelt. Ett exempel på detta ges när det första provet tas och labbpersonalen bestämmer sig för att enbart ta prover där det finns pulver.

Det var mest logiskt för oss, vi såg inget, det andra såg ju inte vi som något hot då eller att det var något speciellt.

Efter det att labbpersonalen gjort den första analysen, hölls ett möte där ledningen bestämde att analys skulle göras även av de delar av försändelserna som inte innehöll någon pulversubstans, vilket förlängde analysperioden med ytterligare några timmar. Detta beslut var troligtvis föranlett av att ledningen bedömde situationen som ytterst allvarlig och att minsta brist i hanteringen skulle kunna hota förtroendet för organisationen. Den som var ansvarig för analysen menar att hon och hennes kollega hade bestämt en säkerhetsnivå på de första proverna som de agerade utifrån men att ledningen sedan höjde nivån. Här ett exempel på hur probleminramningen i det här fallet styrde agerandet.

3.3.4. Samordning med FOI Info

Redan på tisdagen den 16 oktober insåg ledningsgruppen att det inte gick att möta anstormningen av telefonsamtal och att FOIs informationsavdelning (Info) därför borde kunna bidra med att avlasta. Detta skedde också och hädanefter kom Info bl.a. att ta hand om allmänhetens frågor och vidarebefordra de mest relevanta frågorna till svarspanelen på NBC-skydd.

Man kan också säga att det blev väl lättare för oss att arbeta när Info gick in och avlastade oss och utgjorde ett slags filter på inkommande samtal. För då fick vi ju större möjligheter att diskutera gemensamt. Då var det ju inte bara sitta och lyfta luren hela tiden utan det gick faktiskt att göra lite bedömningar. Och under den här tiden tog vi ju fram underlag. Vi försåg ju Regeringskansliet t.ex. med underlag, skriftligt, hela tiden utifrån, ja lägesbeskrivningar helt enkelt, USA och Sverige då.

Trots att avlastningen lättade på trycket på avdelningen fungerade inte kommunikationen mellan avdelningen och Info särskilt bra i början. Problemet var främst att Info inte har den specialkompetens som behövdes för att kunna svara tillfredsställande på många av de frågor som ställdes. Detta skedde i en situation då personalen på NBC-skydd i sin tur var fullt upptagna med informationsarbetet. Info upplevde då troligen att de inte fick den information de behövde från NBC-analys. Systemet hade ytterligare begränsningar i och med att det inte var heltäckande. Om man ringde direkt till någon på FOI Umeå hamnade man inte i Infos nät, vilket journalisterna givetvis ville undvika.

Ett ytterligare, och kanske allvarligare problem var att FOI Info lämnade ut personalens privata mobilnummer. Detta skedde säkerligen enligt den praxis som normalt gäller när media kontaktar FOI. I det här läget, när anstormningen var enorm, bidrog detta dock till att den skyddsbarriär som FOI Info skulle utgöra raserades. Snart fanns mobilnumren ute på de flesta redaktioner.

Det som inte fungerade riktigt bra och som vi borde diskutera om det skulle hända igen är; hur ska vi upprätta telefonlinjer och vilka telefonlinjer ska man ha

ute och hur ska mobiltelefoner användas? Ska mobiltelefonnummer släppas lös? Men som jag uppfattade det, de [FOI-Info] tog ju hand om allmänhetens frågor och svarade så gott de kunde på instruktioner vad vi hade då lämnat ut.

Det tog även ganska lång tid innan sekreterarna i sambandscentralen fick kännedom om att alla samtal kom till Info först och sedan till NBC-skydd. Efterhand började dock samarbetet flyta på.

3.4. Information och kommunikation

Den första utmaning som en krisledningsgrupp står inför är att bringa ordning i informationsflödet, d v s undvika att hamna i en situation av informationsöverbelastning. Att avdela en speciell grupp för att hantera kontakterna med myndigheter, medier och allmänhet är en viktig åtgärd för att undvika detta. En annan åtgärd som snabbt bör vidtas är att dokumentera dessa kontakter. Det ideala är sedan, enligt Seymour & Moore (2000), att dokumentationen analyseras och att informationen skickas vidare till en person i krisledningen för att denna skall kunna få en överblick över informationsflödet. Helst bör också en sammanställning göras på dygnsbasis av vart rapporteringen är på väg, hur organisationen framställs i medierna samt hur medierna hanterar nyhetsstoffet i stort. Dessutom bör en strategi läggas fast för hur man skall agera under den nästkommande tidsperioden.

NBC-skydd vidtog också snabbt denna typ av åtgärder, dels genom att inrätta en sambandscentral, dels genom att föra ”krisdagbok”. Syftet med detta var att dokumentera varje kontaktpersons namn och organisationstillhörighet samt vilka frågor som ställdes. Tyvärr hade avdelningen inte tid att analysera

loggboken kontinuerligt och forma en mediestrategi för den närmast kommande tidsperioden.

Att ta allmänhetens rädsla på allvar är en viktig komponent i kriskommunikationen. Experter som uttalar sig i en krissituation gör detta för det mesta utifrån ett fackmannamässigt perspektiv och ha ofta svårt att förstå lekmannens förhållningssätt (Quarantelli, 1973; Lajksjö, 1996). För att lyckas krävs följaktligen att den organisation eller grupp som ansvarar för hanteringen av en extraordinär händelse har kommunikationsstrategi som utgår från hur folk upplever situationen. En av de första åtgärderna för att lyckas med detta är, som tidigare nämnts, att utse kontaktpersoner både mot allmänhet och medier.

På NBC-skydd fanns redan en beredskap för detta eftersom man i egenskap av expertis i NBC-frågor ofta kontaktas av media när något inträffar som har anknytning till området, vilket varit speciellt frekvent under tiden efter den 11 september. En av huvuduppgifterna var att lugna en orolig allmänhet och under mjältbrandshändelsen knöts därför erfaren medicinsk personal till sambandscentralen.

När det gällde att bemanna telefonslussen med experter på NBC-hot och terrorism var problemet det att experterna på avdelningen hade befunnit sig i den mediala hetluften allt sedan elfte september-händelserna och var tämligen slutkörda. Andra medarbetare på samma institution fick istället ansvaret att vara kontaktpersoner mot medierna. Även medarbetare från andra institutioner gjorde inhopp.

På myndighetssidan stod polis, räddningstjänst och smittskyddsläkare för

huvuddelen av samtalen. Räddningstjänsten frågade främst efter råd i saneringsfrågor. FOIs saneringsansvariga ansåg att det vore befogat att sammanställa generella råd. De skrev ett papper under tisdagen och skickade det till Räddningsverket:

Vi skrev den här för att ge vår syn på hur man skulle hantera de här situationerna, skickade över till dem och det tyckte de var så pass bra så att de spred den i sin organisation. Och jag tror att det var en bra grej [...]. Då hade man det här som en bas. Det fanns ett papper som man kunde hänvisa till. [...] Det var ju på måndag kväll som larmet gick och sen så skrev vi den första dagen efter. Det fanns säkert ytterligare en dag senare på nätet, första versionen.

Sammanfattningsvis kan vi konstatera att FOI NBC-skydd under mjältbrands-episoden befann sig i en situation där man inte kunde utesluta att de försändelser som man analyserade innehöll mjältbrandssporer även om sannolikheten för detta bedömdes vara låg. Man befann sig således i ett läge som krävde att situationen vare sig överdrevs eller negligerades om man inte skulle löpa risken att få trovärdighetsproblem senare. Det gällde framför allt att få fram en vettig riskbedömning och att framhålla organisationens kompetens på området.

3.4.1. Mediepolicy

Det framstår som om det på FOI NBC-skydd fanns en stor medvetenhet om vikten av goda kontakter med media. En genomgång av massmediematerialet i de fyra största svenska tidningarna visar också att FOI NBC-skydd fick stort genomslag i medierna (se bilaga I). Detta är säkerligen ett resultat av att FOI NBC-skydd betraktades som okontroversiell och tillförlitlig informationskälla med hög expertstatus.

Även om det är viktigt att visa tillgänglighet och öppenhet gentemot media så har detta en baksida: Medias uppmärksamhet riskerar att störa god krishantering. Ett intensivt medietryck leder också ofta till att organisationen tenderar att bli reaktiv, istället för att själv ta initiativet och styra mediehanteringen, d v s att vara proaktiv. Detta leder till att organisationen riskerar att belastas ytterligare och hamnar i en ond cirkel (Seymour & Moore, 2000).

På NBC-skydd praktiserades från början en i det närmaste total tillgänglighet gentemot media. Även om mediernas rapportering i stort anses ha varit saklig, ledde öppenheten fram mot en medieanstormning som ingen kunnat förutse och som var svår att stoppa. Så här uttrycker sig en av de intervjuade:

[Medierna] blev mer och mer oförsänkta nästan i sitt agerande. Från början tycker jag att de var... De ringde och accepterade att de fick den information som de fick och det skedde på dagtid, möjligtvis på övertid lite grann. Men under den här veckan började de med ett beteende som innebar att de ringde hem i princip vilken... Alltså, de tog reda på privatnummer och ringde hem i princip vilken tid på dygnet som helst. Fullkomligt hänsynslöst. Och de körde ju också, upptäckte vi, med ett system där de kunde ringa till en av oss och så 20 minuter senare till den andra, t.ex. hemma och, vad vi tror då, vägde information mot varandra. Jag tycker att för mig utkristalliserades väl både enskilda journalister och vissa tidningar som svarta får. Så jag har några som jag absolut inte har kontakt med nåt mer, och inte köper vissa tidningar heller. Sen kan jag väl också säga att jag tycker det fanns vissa journalister och vissa media som

man upplever att de var väldigt seriösa, som jag nog har fått en bättre bild av än jag hade tidigare, som har varit mycket måna om att det skulle vara saklig information och som har återgett informationen på ett snyggt sätt.

Ett sätt att undkomma det värsta medietrycket var att en av de första dagarna köpa nya mobiltelefoner som försågs med hemliga nummer.

Det spontana infosystemet som uppstod var oss övermäktigt och vi var tvungna att hitta ett sätt att slussa in folk till oss.

Även om det var ett gott initiativ var det inte tillräckligt då journalisterna som nämnts ovan tog reda på privata hemnummer.

Ett annat exempel på tillgänglighetens baksida ges nedan. Medan analysen pågick var FOI NBC-skydd praktiskt taget belägrat av medierna. Journalister skaffade sig snabbt tillträde till NBC-skydds lokaler. Under ett informellt samtal med några journalister från lokalteve strax före klockan 21 på tisdagskvällen blir en institutionschef kontaktad av labbpersonal som meddelar att proverna var negativa. Det första som en av journalisterna då gör är att ringa upp textteve för att man där omedelbart skulle lägga ut resultatet. Detta hände ungefär en kvart innan avdelningschefen skulle gå ut i direktsändning från SVT-studion. Vid det laget hade dessutom den FOI forskare som var stationerad på SMI fått samma besked. Avdelningschefen som befann sig i TV-studion tillsammans med socialministern fick beskedet att provresultatet var negativt en minut före sändning.

Institutionschefen i fråga beskriver situationen; ”Vi hade blivit familjära jag och journalisterna”. Detta exempel

illustrerar en grundläggande regel att ha i minnet i kontakten med media: Journalisternas tillgång till det fysiska området måste kontrolleras. I det här läget var problemet att institutionschefen helt enkelt lärt känna de journalister som satt i gemensamhetsutrymmet för väl och därmed inte förutsåg problemet med att dessa befann sig i ”krishanteringens hjärta”, med tillgång till den informella kommunikation som annars skulle ha varit oåtkomlig.

Även om man hade fått en viss föraning om medietrycket redan innan, fanns det ingen mental beredskap för det enorma tryck som uppstod. Detta gällde även för FOI Info som har till uppgift att sköta kontakterna mellan FOI och massmedierna.

Så här säger en av medarbetarna på FOI Info:

Att mjältbrand skulle kunna dyka upp som bioterrorismvapen hade vi förutsett. Men det vi inte förutsåg det var att icke-förekomsten utav mjältbrand i brev skulle bli en sån jättestor sak. Att missförstånd eller skämt skulle leda till en sån jättehistoria det var ju det vi inte hade förutsett.

Mot slutet av första veckan avtog intresset från medierna relativt snabbt och redan på torsdagen var det antalet registrerade samtal från myndigheter och medier lika stort (se bilaga II).

3.4.3. Kommunikationsätt

Forskning på området har visat att kommunikationssätten i en organisation påverkas av organisationens formella struktur. Centraliserade organisationer tenderar att ha mer upp- och nedåtriktad kommunikation jämfört med decentraliserade som mera kommunicerar i sidled. Kommunikationsättet påverkas också av arbetsuppgiftens komplexitet, där komplicerade

uppgifter kräver en högre grad av samspel mellan individerna. Även andra faktorer som närhet till medarbetarna och deras interna status kan spela roll (Kaufmann & Kaufmann, 1998).

Att kapa informationsled är ett sätt för organisationer att höja effektiviteten i extraordinära situationer. NBC-skydd är i stort en decentraliserad organisation där kommunikation under normala förhållanden sker i sidled snarare än vertikalt. Följaktligen kapades inte egentligen några informationsled under mjältbrandshändelserna genom att det i egentlig mening inte fanns så många att kapa. Istället vidgades de horisontella informationsstrukturerna. Eftersom organisationen har denna karaktär till vardags, liksom att en organisations karaktär snarare förstärks än förändras (jfr 't Hart, 1993) när något extraordinärt inträffar, hänger troligen de svårigheter som avdelningsledningen hade med att nå ut med riktad information nedåt i organisationen sannolikt samman med organisationsstrukturen.

3.4.4 Informationshantering i ledningsgruppen

Ledningsgruppsmötena var det centrala forum där man kunde ta del av det senaste i händelseutvecklingen Själva grundtanken med att skapa ett forum för informationsåterkoppling var god men mötesformerna undgick inte kritik. Det som man främst klagade över var att mötena saknade en klar struktur, främst i inledningskedet. När tid var en bristvara kunde avrapporteringar och diskussioner dra ut på tiden och mötena kunde pågå i upp till två timmar. Man menar dock mötesdisciplinen blev bättre efter hand när deltagarna hade vant sig vid sina nya roller:

Det kändes nog lite ovant och vem skulle kalla till dem? Jag

tror även att avdelningschefen kände sig lite osäker på; är det nödvändigt att vi ska träffas och är det så många frågor som behöver behandlas. Men jag tror, senast efter två dagar så träffades vi regelbundet alltså. Då insåg man att det var så många frågor. Det var också väldigt bra att man fick insikt i de andra områdena. Vad var på gång? Hur gick det framåt eller bakåt på de områdena? Vad hände på mediasidan? Vad hände på saneringsidan? Medicinskt skydd, hur resonerar man där? Så att man fick en koll på vad som hände på de andra.

Enligt ovanstående informant hade mötena således en viktig orienteringsfunktion som bidrog till att skapa överblick över vad organisationens olika delar gjorde. I förlängningen bidrog mötena till att stärka sammanhållningen och skapa ”vi-känsla”.

Man fick ju som en gemensam policy hela tiden; hur man jobbade, hur man ställde sig till olika frågeställningar. Vad ska vi svara på det där? Är det här vår uppgift? [...] Det växte ju fram en gemensam känsla och det skulle vi aldrig ha fått om vi inte skulle ha haft de här mötena. Även om jag är frapperad över, vilket också har sagts, att även om vi fick enskilda frågor, olika personer, så svarade vi ju väldigt likartat egentligen. Det var ju ingen som hade en helt avstickande åsikt om någonting utan de flesta tänker och tycker ganska lika. Och jag tror också den här grupperingen, utan att det var en uttalad uppgift, samordnade tyckandet och tänkandet.

Sammanfattningsvis kan sägas att fördelen med att ledningsgruppen utvidgades är att den bidrog till att korta informationsleden i organisationen, vilket i sig är betydelsefullt för god kommunikation i kris (Heath, 1998). Nackdelen är att en utvidgad grupp

behöver tydlig ledning och klar struktur, villkor som dock inte helt uppfylldes.

Erfarenheten visar att krishantering är en ständig balansgång mellan olika organisatoriska värden, i det här fallet gällde det att balansera mellan att korta informationsvägarna och att bibehålla stringens och effektivitet i gruppen av beslutsfattare.

3.4.5. Informationshantering på labb

Information som rörde uppdatering av läget, labbrutiner med mera fördes huvudsakligen i informella strukturer. Exempel på detta ges i det följande:

På labb bedrevs analysverksamheten i team om tre. I teamen ingick både N-, B- och C-specialister. Teamen hade satts samman på frivilligbasis, vilket resulterade i att sammansättningen varierade från gång till gång liksom också den tid som enskilda deltog i analysarbetet. Att gruppssammansättningen varierade på detta sätt är troligen en ytterligare orsak till att någon samlad information från avdelnings- och institutionsledning om hur provtagningarna skulle gå till inte nådde ut till samtliga berörda en gång för alla. Informationen gick istället från ett team till ett annat.

Från början fanns inget system för avrapportering, utan informationsflödet mellan de olika arbetsgrupperna skedde på ad hoc basis i och med att grupperna insåg att det behövdes fler kontaktpunkter. Efter en tid växte dock en struktur fram som delvis tillgodosåg behovet av informationsutbyte. Ett konferensrum gjordes så småningom i ordning för att kunna fungera som mötespunkt mellan de olika grupperna. En av medarbetarna menade i intervjun att mötesinformationen stundtals var något bristfällig men framför allt ostrukturerad och att det var lätt att missa mötena. Man upplevde också,

enligt en av de intervjuade, att mötena var ostrukturerade och röriga, genom att det var så många involverade i arbetet på labb.

Man pratade i mun på varandra, man ställde frågor men det var inget konkret svar att så här gör vi nu, utan det blev mera; är det inte bäst att... Det blev så att man skulle tycka själv och det funkade ju inte så bra på grund av detta, och vissa frågor blev hängande kvar i luften.

Andra medarbetade menade att det hela trots allt fungerade bra. Behovet av informell kommunikation fanns dock kvar även efter att den mer formella mötesstrukturen skapats:

Så ville jag gärna själv prata med någon som hade varit på labbet även om man hade fått den där allmänna informationen för att ha koll på; hur gjorde du, var finns grejerna, är det något som fattas.

Behovet av direktkontakt mellan individerna var starkt under hela perioden, även om behovet mattades något över tid när rutinerna väl hade satt sig. Det ständigt närvarande problemet när man gick runt och frågade var dock att man inte visste vem som satt inne med den mest aktuella informationen. Det hände ofta att man blev hänvisad till att fråga någon annan. Detta upplevde man negativt.

En slutsats som kan dras är att medarbetarna till stor del använde sig av horisontella och informella informationsstrukturer för att hålla sig underlättade.

Även när det gällde informationen från ledningen hade de informella kontaktvägarna betydelse. En av de intervjuade säger:

Jag kan ju inte säga att jag saknade information [...] från ledningen, eftersom den kom på annat sätt. Så personligen kände jag inte att jag inte visste hur det skulle vara, utan det fick man på något sätt reda på ändå. Även om den inte kom rakt uppifrån utan snett uppifrån eller sidledes.

Den informella kommunikationen påverkades dock negativt av att gruppen växte och som någon uttryckte det ”då vart det för många involverade för att man skulle kunna gå runt i korridoren och fråga folk”. Den information som var svår att få fram rörde främst när nya prover skulle komma in och vem som skulle jobba med dem.

Att informationen från avdelningsledningen hade svårt att nå fram står klart. Något som ytterligare kan konstateras är att arbetsledningen på labb hade svårt att anpassa sin ledarstil till de krav som den nya situationen ställde. Inte bara att skapa förutsättningar för hur arbetet med analyserna skulle utformas, utan även till personalens krav på tydligare struktur. Detta kan illustreras i följande citat:

[...] Vi var tvungna att skapa något helt nytt, och det tar ju tid att få allt att flyta, att fungera, det är ju bara så. Men visst tar det lite tid när man diskuterar i en stor grupp för det är lätt att man missförstår vad andra menar.

Intressant att notera är således att de problem som fanns på ledningsnivån som handlade om gruppstorlek och ostrukturerade möten även förekom på labbnivån. Detta illustrerar väl den betydelse organisationens vardagliga struktur och kultur har för hur extraordinära situationer hanteras (jfr 't Hart, 1993).

Slutligen, ytterligare bidrag till kommunikationsproblemen verkar bristen

på kommunikation från avdelningsledningen kring den övergripande strategiska bilden ha varit. Detta hade till följd att labbpersonalen inte alltid förstod vissa av de åtgärder som vidtogs eller den praxis som utvecklades. En av de intervjuade påtalar att han inte visste varför man skulle ha nya skyddskläder mot slutet, utan trodde att det var för att man skulle prova ut ett antal overaller som man hade liggande. Ett annat exempel är kommunikationen runt dokumentationen av provsvaren. En informant uppger att:

Jag tyckte det tog jättemycket tid [] men jag förstår också varför det var så viktigt med dokumentationen. Eller efteråt förstod jag det, just då tyckte jag att det kändes ganska onödigt.

Att ledningen inte kan nå ut med information om varför vissa åtgärder skall vidtas skadar förtroendet för de beslut som fattas, vilket i sin tur kan leda till att organisationen hamnar i en negativ spiral där informationsförmedlingen helt stoppas upp.

3.5. faktorer som kan påverka en organisations uthållighet

Nedan diskuteras två typer av faktorer som kan påverka organisationers uthållighet i krislägen.

3.5.1. Stress¹⁶

En faktor som definitivt påverkar en organisations uthållighet och underförstått dess medlemmars, är yttre och inre press, det vi i dagligt tal kallar stress. Stress anses allmänt påverka individers agerande negativt, dock inte alltid. En ”stressig” situation kan även fungera som en stimulansfaktor eller fartgivare när det råder balans mellan de krav som ställs och förmågan att

¹⁶ Stress (eng., 'tryck', 'spänning', 'stress'), inom psykologisk, medicinsk och zoologisk vetenskap de anpassningsreaktioner i kroppens organsystem som utlöses av fysiska och mentala påfrestningar, "stressorer" (Nationalencyklopedin).

hantera dem. Den här typen av stimulans kallas ibland för positiv stress. Negativ stress framkallas när kraven överstiger förmågan.

Nedan följer en rad illustrationer av NBC-personalens stressupplevelser.

På avdelningsnivån vittnar informanterna entydigt om att positiv stress rådde under de första dagarna, för att sedan successivt övergå till att bli alltmer negativ när uthålligheten började sättas på prov. Som en av institutionscheferna beskrev situationen den första dagen:

Det var en enorm stämning i huset, alla ställde upp och frågade inte ens om ersättning.

Medietrycket var i det här fallet ett tveeggat svärd. Man upplevde som klart positivt att FOI NBC-analys hamnade i rampljuset (se bilaga I). Däremot blev den stora öppenhet som praktiserades på avdelningen gentemot media mer och mer påfrestande för de personer som var satta att möta media.

De som drabbades värst var de som jobbade med pressen. Då hade vi ett gäng om sex personer som visade sig flitigt i pressen och de orkade i ungefär två dagar, sen fick vi byta ut dem, och sen kunde nästa köra i två dagar etc.

Man kan även ana en växande irritation mot massmedia som hade tagit sig för att ringa direkt hem till NBC-skyddspersonal vid alla tidpunkter på dygnet.

Vi var öppna och ställde upp på allting. Efter 20 negativa prov när Expressen ringde mitt i natten för att fråga om prov, då började det kännas transigt.

Mediernas stora intresse ökade som sagt påfrestningen. Så här sade en av dem som var ”in the hot seat”:

Det var hög stressnivå. Det är sällan som vi tvingas komma med så många tvärsäkra uttalanden med så liten tid att förbereda varje uttalande. Det tycker jag var ganska tungt för att... eftersom jag väldigt mycket pratade med media. Det jag sa citerades, i radiosändningar, i teve, i tidningar. Och det var en stressfaktor att verkligen hinna tänka igenom så att det blev de rätta orden och rätta uttrycken för att inte skrämman människor mer. För att på nåt vis ta ner på jorden så mycket som möjligt av det här hotet. Det tycker jag var jättestressande. Plus, naturligtvis, det är ju alltid jättestressande när telefonen ringer hela tiden. [...] Hela tiden ligger det ett enormt tryck på. Så var ju hela min omvärld. Alla som jag träffade var ju lika uppjagade så att säga.

Till skillnad från de flesta som var inblandade i hanteringen av händelsen kunde denna intervjuperson inte lägga allt annat åt sidan och fokusera till hundra procent på de svenska mjältbrandsbreven:

Jag hade alltså fullt sjå att svara i telefon och att hinna göra bedömningar av det material som dök upp från USA t.ex. parallellt. Vad som hände där, hur var utvecklingen, vilken typ av biologiskt ämne var det som hade använts här, var det någonting som terrorister hade producerats, skulle det kunna finnas en koppling till al-Qaida, eller som det nu senare har framkommit skulle det kunna vara någonting som har tagits fram i ett statsstött offensivt program.

En åtgärd som minskade påfrestningen på personalen var dock avdelningschefens beslut att allt som avhandlades

i ledningsgruppen skulle dokumenteras. Detta bidrog till en viss stadga under den mest hektiska perioden:

Att föra loggbok så att det går att rekonstruera mycket av det här. Och det kändes också som en trygghet att sitta i ledningscentralen och veta att allt det här skrivs ner. För att när det är stort tryck så är det ju svårt att hinna med att både lämna råd, prata, lugna människor och så föra anteckningar. Så det var väldigt bra att det var olika kategorier av människor som kunde bidra. T.ex. att vi hade sekreterare med hela tiden.

Att sekreterarna på ett tidigt stadium kom in i bilden och på så sätt bidrog till att skapa en överblick av situationen, upplevdes som mycket positivt. Trots detta var situationen mycket påfrestande för de personer som satt i ledningsgruppen. En av institutionscheferna vittnar om ett vanligt förekommande fenomen i krissituationer:

Alla var lite trötta. För man kunde ju inte slappna av och sova. När man gick hem så hade man det här i huvudet hela tiden, och man sov väldigt oroligt.

Det är allmänt känt att om man har det hektiskt på arbetsplatsen är det svårt att släppa tankarna på jobbet när man kommer hem. Lön för mödan kom dock inom kort i form av uppmuntrande ord och goda betyg, vilket gjorde arbetet enklare och minskade pressen. Ett sådant exempel var att försvarsministern under onsdagen den 17 oktober styrde om en resa och kom till NBC-skydd under dagen, tillsammans med FOIs generaldirektör. Som en av informanterna uttrycker det:

Jag tror att vi på ett mycket bra sätt levde upp till de förväntningar som ställdes på oss och det kändes ju väldigt bra. Får man en sån respons i en stressad

situation så är det ju lättare att orka ytterligare ett dygn eller kanske två dygn framåt än att man upplever att det har blivit paj av alltihop.

Trots detta började resurserna på informationssidan svikta efter en vecka. En av dem som arbetade med mediekontakterna uttryckte sig som så:

Just den här informationsdelen, där hade vi nog i slutet på veckan nästan kört slut på alla tror jag, som man vågar skicka fram.

Hur pressande man upplever att en situation är beror till stor del på upplevelsen av att kunna styra det egna arbetet och att ha kontroll, något som kontaktpersonerna mot massmedia uppenbarligen saknade. På saneringsidan uppger man dock att:

Vi kunde dela upp arbetsuppgifterna och ta pauser. Det går inte att jämföra med analytikernas situation. Det var positiv stress, vi kände att vi gjorde nytta och var efterfrågade.

Saneringsexperterna hade visserligen också kontakt med media, men på grund av den tydliga uppdelning av informationsförmedlingen som gjordes inledningsvis, kom merparten av saneringsfrågorna via Info. Dock hände det då och då att saneringsexperterna fick frågor direkt till sina mobiltelefoner från massmedia men detta verkar inte ha upplevts som särskilt betungande.

En ytterligare faktor som bidrog till att minska påfrestningarna för dem som arbetade med mjältbrandsbrev var att de fått klara mandat att lägga allt annat åt sidan.

Även på labb verkar händelsen ha präglats av positiv stress, åtminstone till en början. En av de intervjuade ger prov på detta då hon uppgav att det

under den första kvällen inte var några problem att vara kvar till klockan 10 på kvällen.

Normalt kanske man skulle ha tyckt att men; herregud är det inte färdigt så att man får fara hem. Men nu var det så spännande och sånt engagemang.

En annan kollega menar att:

Det var en utmaning på något vis, det var både och det var lite stressigt, man visste inte riktigt hur det var, men samtidigt var det så där wow, äntligen ska vi få göra något på riktigt.

En ytterligare faktor som tycks ha bidragit till den positiva stämningen var att man för en gångs skull fick testa sina kunskaper i ett skarpt läge

Gemensamt för personalen på labb är att man verkar ha uppfattat att ledningen var betydligt mer pressad än vad man själv var:

Jag menar [att det enbart] var ytterligare en sak man skulle göra. Ytterligare en arbetsupp- gift som man inte gör i vanliga fall. Men faktiskt, det kändes lite roligt tyckte jag på något sätt, att få göra något mer handgripligt så, eller annorlunda, för det var det faktiskt.

3.5.2. Tekniska/logistiska begränsningar

En ytterligare faktor som bidrar till att begränsa en organisations förmåga att fungera bra hänger samman med de praktiska förutsättningarna för arbetet. NBC-skydd undgick inte heller tekniskt och logistiskt ”strul” som syns nedan.

I vanliga fall finns det två P3-lab¹⁷ på avdelningen. När mjältbrandbrevet

¹⁷ Ett smittskyddsklassat laboratorieutrymme för potentiellt farliga och okända smittämnen (<http://www.smittskyddsinstitutet.se/>).

började strömma in var det ena av dessa stängt, vilket gjorde att det blev trångt och besvärligt för personalen att arbeta metodiskt. Ett stort problem var högarna av emballage som samlades när man först inte visste hur man skulle förfara med det. Ett ännu större problem gällde hur man skulle kunna bestråla allt pappersmaterial med ultraviolett ljus (UV-ljus), vilket hängde ihop med saneringskraven. Det fanns inga rutiner för hur detta skulle gå till. Från början kunde man bara UV-bestråla ena sidan av pappers- materialet i taget vilket tog avsevärd tid. Detta problem löstes dock efter några dagar då man lyckades skaffa fram utrustning som kunde bestråla flera sidor åt gången.

En ytterligare teknisk detalj som ställde till det för personalen var att den fax som fanns inne på labb och som användes till att faxa ut alla protokoll krånglade liksom att det inte stod klart vilka faxnummer som skulle användas för att protokollen skulle hamna hos rätt mottagare. För att öka kapaciteten snabbinhandlade avdelningen två faxar.

De intervjuade uppger att det allra största problemet var plastoverallerna som blev väldigt varma att arbeta i efter ett tag. Många upplevde dräkten ”som lite over-kill”, vilket kan ha ökat på obehagen jämfört med om man hade varit motiverad att bära den av säkerhetsskäl. Det fanns till och med de som menade att det var både ”fruktansvärt” och ”hemskt”.

Det är av stor vikt för en krisledning att se till att den positiva stress som medlemmarna i en organisation personalen många gånger upplever när de ställs inför i en stor utmaning inte går över i negativ. För detta krävs att personalen har klara mandat, att arbetet upplevs är stimulerande och spännande

och inte minst att individen kan behålla kontrollen över situationen och det egna arbetet. Krångel med det praktiska kan tyvärr lätt få vågen att tippa över.

Även om den utmaning som NBC-skydd stod inför denna gång var stor, var varken de psykologiska eller de logistiska begränsningarna tillräckliga för att driva in organisationen i en negativ spiral, trots att irritationen på sina håll var stor över det slentrianmässiga i arbetet på labb. Till detta skall läggas det aldrig sinande intresset från medias sida. Istället flöt arbetet på bra och den positiva feedback som genererades både inom och utom organisationen bidrog till att skapa mycket god stämning på avdelningen, vilket ledde till att organisationen och dess medarbetare snarare hamnade i en ”positiv spiral”.

4. Slutsatser och rekommendationer: från individuellt till institutionellt lärande

Tidigare erfarenheter visar att individer i organisationer lär sig att hantera kriser på basis av tidigare händelser. Problemet med detta är att dessa erfarenheter och lärdomar ofta stannar hos de enskilda individerna och inte kommer hela organisationen till del, vilket bidrar till dess sårbarhet. Den största utmaningen för en organisations ledning efter en kris är därmed att institutionalisera detta individbaserade lärande. Det mest väsentliga är dock att skapa en mental beredskap inför olika typer av kriser som kan drabba organisationer och inte planera för gårdagens kris.

I detta avslutande avsnitt avser författarna att diskutera både goda exempel, ofta i form av improviserade lösningar, liksom mindre goda exempel som hanteringen av de s.k. mjältbrandsbrevens visade prov på. Tanken är inte att presentera en utförlig krisplan, utan snarare dröja vid ett antal punkter i organisationens krishantering som tagits upp i analysavsnittet, vilket i sin tur kan leda till vidare diskussioner inom avdelningen. Dessa lärdomar grundar sig på hur beslutsfattande, samordning, informationshantering och mediekontakter sköttes från det ögonblick beslutet togs att ansvara för hantering och analys av de första försändelserna och fram till att avdelningen började återgå till ordinarie verksamhet.

De aspekter som författarna definierat som relevanta för att höja organisationens krisberedskap diskuteras nedan.

4.1 Förutsättningar för krisberedskap

En organisations krisberedskap kan delas upp i formell och mental beredskap, där den första handlar om organisatoriska förutsättningar för att hantera en krissituation och den senare om individernas mentala förutsättningar för att möta en framtida krissituation.

4.1.1 Erfarenhetsbaserad kunskap

Som nämnts ovan är det vanligt förekommande i krishanteringssituationer att beslutsfattarna använder tidigare händelser som mall för sitt agerande. Detta kommer till uttryck endera genom att man handlar som man har gjort i liknande situationer tidigare eller att tidigare händelser lämnat andra typer av erfarenhetsbaserad kunskap efter sig som ledstjärna för

hur vi skall agera¹⁸. Sådan erfarenhetsbaserad kunskap kan bidra till tidig förståelse och därmed ett snabbare agerande när en extraordinär situation inträffar. Viktigt att hålla i minnet är dock att den beredskap som bygger på hög detaljeringsgrad och som utgår från högt specificerade scenarier begränsar handlingsberedskapen och låser den flexibilitet som befrämjar en organisations framgång i hanteringen av en extraordinär situation.

4.1.2 Formella förutsättningar

Resultaten från denna studie visar att FOI NBC-skydd saknade formella planer för den omfattande organisatoriska utmaning som mjältbrandsbrevet gav upphov till. Detta har troligtvis sin förklaring i att NBC-skydd saknade erfarenhet av liknande händelser.¹⁹ Trots detta fanns en potential hos organisationen att åta sig att hantera den uppkomna situationen som hänger samma med att

- avdelningen hade relevant expertkompetens
- avdelningens operativa enheter (labbsidan) hade såväl utrustning som personal för att kunna stå emot ett högt arbetstryck under en längre tidsperiod.

4.1.3 Mental beredskap

En försvårande omständighet i sammanhanget är att organisationen till vardags inte bedriver operativ verksamhet utan istället fungerar som upplysande och rådgivande organisation på NBC-området. Organisationens är därmed i sin grundstruktur ej tänkt att

fungera operativt. I och med att praktiskt taget samtliga inblandade i NBC-skydds hantering av mjältbrandsbrevet saknade tidigare erfarenhet av allvarliga organisatoriska påfrestningar saknades även analogier att agera utifrån. Detta inverkar troligen på den relativt sena omorganisationen av avdelningen liksom på den tid som förflöt mellan den första signalen om att något var på gång och den mer samlade responsen som skedde dag två.

Om avdelningen haft erfarenhet av och beredskap för liknande händelser hade en övergripande strategi kunnat utformas betydligt tidigare och mer tid hade kunnat tjänas redan första kvällen. Då löstes de visserligen de akuta uppgifterna men händelsen kom inte att definieras som den stora utmaning den visade sig vara förrän betydligt senare.

Att organisationen i sin grundstruktur inte är tänkt att fungera operativt är en aspekt som FOI och FOI NBC-skydd bör diskutera. Om avdelningen i framtiden skall ta sig an uppgifter av den karaktär som hanteringen av mjältbrandsbrevet innebar, fordras att avdelningen har beredskap för detta.

4.2 Ledning och ledarskap

Att ställa en upplysande och rådgivande organisation på "operativ fot" ställer ändrade krav på ledning och handlingsutrymme. I det följande diskuteras rapportförfattarna några punkter i hanteringen som visar att ledningsstruktur och kultur är områden som är centrala för avdelningens framtida krishanteringsförmåga.

I avsaknad av färdiga planer för hur avdelningen skulle ledas i den typ av situation som man stod inför, skapades den strategiska ledningsgruppen ad hoc. Sådana grupper skapas ofta utifrån vilka medlemmar som är tillgängliga i initialskedet, något som kan medföra att viktiga funktioner inte

¹⁸Standardiserade mallstrukturer för erfarenhetsbaserad kunskap (Kaufmann & Kaufmann, 1998)

¹⁹ Inledningsvis kan sägas att organisationen inte i egentlig mening hade någon erfarenhet av liknande händelser. Några av de intervjuade medgav att det fanns viss erfarenhet från åttiotalet som dels handlade om att ta om hand prover från ett utsläpp av giftig substans över förband i Sydostasien liksom från Tjernobyli-händelsen, men i övrigt kunde man inte påminna sig att något som närmar sig det som hände i oktober hade inträffat tidigare.

blir representerade. Under mjältbrands-episoden framstår det inledningsvis som om ledningsgruppens sammansättning var baserad på en logisk kombination av avdelningens olika funktioner och kompetenser. Gruppen kom dock senare att utvidgas med allt fler medlemmar på basis av att de på något sätt deltagit i hanteringen.

Att förändra sitt ledarskap var en av de största utmaningarna som avdelningschefen stod inför. Analysen visar dock att den resonerande och förankrande ledarstil som praktiseras till vardags till stor del upprätthölls under mjältbrandshändelsen. Detta ledde till att diskussionerna i ledningsgruppen under själva omställningsskedet tenderade att dra ut på tiden. För att hålla diskussionen stringent i en så pass stor grupp som ledningsgruppen kom att bli över tid, hade troligen ett mer centraliserat ledarskap krävts. Denna typ av ledarskap hade dock kunnat medföra att den fria diskussion som avdelningschefen eftersträvade hade gått förlorad, expertkunnandet hade hämmats och därmed hade avdelningens sammanlagda potential inte utnyttjats på ett ändamålsenligt sätt.

Den resonerande ledarstilen gjorde sig också påmind på labbsidan via de personer som var ansvariga för att hålla ihop det operativa arbetet. Även här framkom samma kritik som ovan d v s mot att de grupper som var engagerade i hantering och analys växte i storlek, att diskussioner drog ut på tiden samt att det i vissa lägen var oklart vem som slutgiltigt fattade besluten. Rapportförfattarna vill här peka på ett klassiskt dilemma som beslutsfattande i kris står inför: Att balansera tidsvinst mot delaktighet i beslutsprocessen.

Det förefaller vidare som om ledningen hade större tilltro till organisationens

förmåga att hantera den ledarstil som praktiserades än vad den i själva verket hade. Det finns även tecken som tyder på att ledarskapsrollen upplevdes som mindre central för hanteringen av situationen än vad den egentligen var. Att en ledarstil som praktiseras på strategisk nivå påverkar såväl övriga ledningsfunktioner som rent operativ verksamhet har författarna även sett exempel på från hanteringen.

Rapportförfattarna menar slutligen att en krisplan med klart definierade mandat för de personer som bildade ledningsgruppen hade skapat en medvetenhet och tydlighet i ledarskapet. En sådan plan hade kunnat bidra till att förkorta diskussionerna då varje ledningsfunktion hade tilldelats ett ansvarsområde. Det är slutligen ytterst viktigt att organisationen skiljer mellan en beslutsfattande ledningsgrupp och en informerande ledningsgrupp, där den beslutsfattande gruppen bör ha ett klart definierat och begränsat antal deltagare med en tydlig ordförande. Den informerade ledningsgruppen bör å andra sidan vara sammansatt av personer som kan stå till förfogande och informera allteftersom informationsbehov växer eller förändras.

Under extraordinära händelser måste den person som är ytterst ansvarig för hanteringen begränsa det beslutsfattande som experter står för, vilket underlättas betydligt om han/hon kan referera till en på förhand uppgjord plan. Med hjälp av en sådan plan fastställs vilka som skall ingå exempelvis i en ledningsgrupp, något som dels spar tid, när tid är dyrbar, dels ger gruppen legitimitet.

Att med ledning av ovanstående analys definiera de områden som organisationen behöver förändra, för att klara övergången från rådgivande till operativ organisation, i form av en kris-

plan är, enligt författarnas syn, ett effektivt sätt för organisationen att avhjälpa de problem som berörts ovan.

4.3 Samordning

Krishantering handlar till stor del om att få organisationen att arbeta mot samma mål. Medvetenhet om det större perspektivet bidrar till att skapa mening i arbetet. För detta krävs samordning på olika nivåer och mellan olika grupper.

Under mjältbrandsepisoden var samordningen mellan ledning och labb utslagsgivande för att ett gott resultat skulle uppnås. På det stora hela taget verkar samordningen ha fungerat bra även om mycket skedde i ad hoc-strukturer. Vid några tillfällen, t ex i samband med märkning av försändelser och under schemaläggning, nådde information om nödvändigheten av att introducera vissa åtgärder inte ut till samtliga på labb, vilket ledde till att man fick söka upp information istället för att få den direkt, något som inte befrämjade tydligheten i hanteringen. Även inom själva labborganisationen var god samordning ytterst väsentlig eftersom man arbetade tätt och intensivt tillsammans. Genom att labbpersonal fick anmäla sig frivilligt, liksom att motivationen för att anmäla sig var hög, uppstod inga samordningsproblem för att bemanna teamen. Snarare sågs en viss överkapacitet. Genom att man kontinuerligt informerade varandra inom och mellan de team som arbetade på labb, liksom att man var tillräckligt många för att klara av den ökade arbetspressen, gick det hela smidigt och utan några egentliga samordningsproblem annat än de som uppstod när det blev krångel med utrustning och annat praktiskt.

På samma sätt som på ledningssidan skedde gruppsammansättningen på labb ad hoc allteftersom behov av jourteam ökade med tillströmningen av

prover. En faktor i organisationens sammansättning, som gynnade hanteringen, var att både N, B, och C specialister kom att ingå i de olika teamen.

Generellt sett underlättas samordning av att deltagarna har klart definierade roller, något som organisationen på labb i stort visade prov på. Orsaken till detta var att man här i stort sett kunde använda sig av samma typ av rutiner under hanteringen av mjältbrandsbreven som man använder till vardags, även om det hördes ett visst gny över att alla teammedlemmar inte hade samma vana.

Trots att tidigare forskning visar att grupper som normalt inte arbetar tillsammans riskerar att få samarbetssvårigheter när man tvingas arbeta under press (Heath, 1998), verkar samordningen i det här fallet ha gått tämligen friktionsfritt. Att teamen sattes samman av såväl N-, B- som C-specialister ledde därutöver till att formerna för analysarbetet började diskuteras utifrån fler än ett perspektiv. Labbteamens sammansättning breddade med stor sannolikhet även avdelningens syn på uppgiften, vilket resulterade i att man började testa även för N och C.

Att institutionalisera samordningen inom labb kompetensområdesmässigt skulle bidra till ökad tydlighet i organisationen i ett krisläge och därmed inte stjåla tid och energi från beslutsfattarna när skedet är som mest intensivt. Här skulle en på förhand upprättad krisplan vara av stort värde. Med institutionaliserade kristeam skapas dessutom kontaktpunkter i vardagen som ytterligare kan förstärka sammanhållningen och leda till funderingar kring den mest ändamålsenliga sammansättningen. Slutligen menar rapportförfattarna att ledningen i händelse av en framtida liknande händelse

bör utveckla en strategi för att informera labb om fattade beslut för att öka förståelsen.

4.4 Information och massmediekontakter

Att etablera en ”kontaktpunktsfunktion” visavi medierna är i författarnas ögon en av de faktorer som befrämjade krishantering. Att låta den administrativa delen av avdelningen föra ”krisdagbok” över i princip alla kontakter, liksom över vad som vad som sades och gjordes och vem som stod för detta under den mest hektiska tiden, var ytterligare en gynnsam faktor. Detta ökade utan tvivel organisationens effektivitet.

När FOI Info kom in i bilden kunde inkommande samtal kopplas till rätt informatör och på så sätt avböjades experter och annan personal icke-önskvärda samtal. Att bemanna en informationscentral inte bara med experter på mjältbrandssmitta, utan även med allmänmedicinsk personal som kunde lugna en oroad allmänhet var ett av många positiva initiativ. Analysen visar dock att vissa samordningsproblem inledningsvis uppstod mellan FOI Info och NBC-skydd.

Den öppenhet som NBC-skydd visade medierna var i sig en god grundtanke även om det stora tillmötesgående som avdelningen visade medierna kom att belasta avdelningens talesmän onödigt hårt. Öppenheten bör bestå även i en framtida liknande situation men med tydligare gränser för tillgängligheten, förankrade i en mediestrategi som inte tär på medarbetarnas privatliv och som minskar arbetsbelastningen så långt som möjligt.

Rapportförfattarna menar att klara riktlinjer och bestämmelser för hur mediekontakter ska skötas inom organisationen hade gjort att NBC-skydd i större utsträckning hade kunnat behålla ini-

tiativet. Detta hade underlättats om det funnits en större medvetenhet om mediernas arbetssätt inom organisationen. Att journalister söker upp information på ”opassande” tider och på diskutabla sätt tillhör spelreglerna och bör finnas med i den kognitiva referensram som krisaktörer bär med sig in i en kris. Mediestrategin måste finnas under hela krisförloppet, och i detta syfte hade loggboken kunnat användas i högre utsträckning för att hålla ledning och ansvariga för kontakter med medierna kontinuerligt uppdaterad om rapporteringen. Detta hade givit större möjlighet att förutse kommande konfrontationer i syfte att försöka styra dessa samt ge möjligheter för bemötande av felaktigheter i rapporteringen.

Vidare bör NBC-skydd utarbeta planer för hur samarbete med FOI Info ska se ut i ett sådant här läge. I mån av att NBC-skydd genomför krisövningar rekommenderas att nyckelpersoner på FOI Info involveras i dessa, då samarbete underlättas av kännedomen om varandra och varandras arbetsuppgifter, något som är för sent att bygga upp i en krissituation.

Att underskatta medietrycket verkar vara ett kroniskt drag hos i princip alla organisationer i sådana här lägen. Att medietrycket i princip aldrig kan överskattas är följaktligen en lärdom som kan dras även från hanteringen av mjältbrandsbreven.

4.4 Uthållighet

Att sätta en rådgivande organisation på operativ fot ställer höga krav inte bara på ledning och ledarskap utan också på personaltillgång. En effekt av att en organisation centraliseras, vilket är en vanlig företeelse i extraordinära situationer, är att en tung arbetsbörda kommer att ligga på den eller de ytterst ansvariga. I sådana situationer är det vanligt att personer i ledande ställning

upplever att arbetet står och faller med deras närvaro. Så är ofta inte fallet. Det viktiga är istället att det finns ett tydligt ledarskap, och en kontinuitet i ledningsgruppen. Ett problem som blev synligt på ett tidigt stadium under hanteringen av mjältbrandsbrevet var att ledningsgruppen inte hade något system för avlastning. Att avdelningsledningen inte från början insåg att uthålligheten i en liten ledningsgrupp är begränsad, kunde ha fått ledningen att "gå i väggen" om intensiteten i händelserna hade ökat.

Generellt sett var uthålligheten på labb betydligt högre än den var hos avdelningsledningen. Detta berodde dels på att labb utförde arbetsuppgifter som de var vana vid sedan tidigare, dels på grund av att labb hade ett avbytar-system. En faktor som definitivt gynade situationen i gemen var den entusiasm som grep praktiskt taget samtliga som var aktiva i hanteringen av brevet, åtminstone till en början. Ovanan att arbeta jour och att man samtidigt var så entusiastisk gjorde att man i början inte gick hem när man skulle. Detta hade kunnat leda till komplikationer längre fram, d v s folk hade tröttnat ut sig i onödan.

Hur arbetet kan delas upp i händelse av ett långvarigt förlopp för att säkerställa avlastning även på chefsnivån bör ingå i planeringen inför framtida liknande händelser.

Några avslutande reflektioner från författarna:

Den erfarenhetsbaserade kunskap som avdelningen byggt upp under hanteringen av mjältbrandshändelserna är en mycket god grund att stå på inför en framtida liknande händelse. De erfarenheter som avdelningen för NBC-skydd fått under hanteringen av mjältbrandsbrevet bidrar till att skapa

dels en formell, dels en mental beredskap vilket i båda fallen hänger samman med omställningen från rådgivande till operativ organisation liksom omställningen från vardagsorganisation till krishanteringsorganisation.

Generellt sett bör de ansvariga på NBC-skydd fundera över vilka de lyckliga omständigheterna var denna gång och som gjorde att organisationen kunde hantera något som hade kunnat utveckla sig till en kris utan att själv hamna i kris. Man bör även fundera över hur man i framtiden kan se till att avdelningen har en ändamålsenlig beredskap. Avdelningens framtida krisplan bör vara så flexibel att den inte läser organisationen utan istället håller utrymmet för kreativiteten öppen, vilket är A och O i en kris-situation. Samtidigt skulle en plan (det vill säga framtagandet och övandet av en sådan) kunna bidra till att skapa mental förberedelse inför nästa stora organisatoriska utmaning. Planen är därmed inte målet i sig, utan snarare den tankeprocess som utformandet och övandet av en plan bidrar till.

Organisationens institutionella lärande har ökats dels genom de egna erfarenheterna dels genom det initiativ till ökat samarbete och informationsutbyte som det möte som arrangerades i Umeå i januari 2002 genererade, där representanter för övriga berörda myndigheter var representerade. Ett ytterligare bidrag till det institutionella lärandet ger den rapport som utgivits 2002²⁰ i samarbete med ÖCB (nuvarande Krisberedskapsmyndigheten).

²⁰ ...och Sveriges NBC-beredskap är god. ÖCB, Västerås, 2002

REFERENSER

Bowditch, J L & Buono, A F (1997) *A Primer on Organizational Behavior*, New York: Wiley.

't Hart, P., Rosenthal, U & Kouzmin, A (1993) "Crisis Decision-Making: The Centralization Thesis Revisited", *Administration & Society*, 25:1(May) sid. 12-45.

Heath, R (1998) *Crisis Management for Managers and Executives*, London: Financial Times Management.

Kaufmann, G., & Kaufmann, A. (1998) *Psykologi i organisation och ledning*, Lund: Studentlitteratur.

Lagadec, P. (1993) *Preventing chaos in a crisis: strategies for prevention, control and damage limitation*, London, McGraw-Hill.

Lajksjö, Ö. (1996) *Risikanalyt i kommuner*, FoU Rapport P21-150/96, Karlstad: Statens räddningsverk.

Melin, L. & Norlander, L. (2002) *Som ett antraxbrev med posten: En sammanställning av mjältbrandsfallen i USA hösten 2001*, Umeå: FOI NBC-skydd.

Mintzberg, H (1983) *Structure in Fives: Designing Effective Organizations*, Englewood Cliffs, N.J.: Prentice-Hall.

Nationalencyklopedin.

Nohrstedt, S.A., Nordlund, R. (1993) *Medier i kris : en forskningsöversikt över mediernas roll vid kriser*, Stockholm: Styrelsen för psykologiskt försvar.

Quarantelli, E.L. (1973) "Human Behavior in Disaster" i *Proceedings of the Conference to Survive Disaster*, Chicago, Il.: IIT Research Institute.

Seymour, M. & Moore, S. (2000) *Effective crisis management: worldwide principles and practice*, London: Cassell.

Stern, E. (1999) *Crisis Decisionmaking: A Cognitive Institutional Approach*, vol. 6 Stockholm: Stockholms universitet, Statsvetenskapliga institutionen.

Stern, E. & Sundelius, B. (2002) "Crisis Management Europe: An Integrated Regional Research and Training Program", *International Studies Perspectives*, sid. 71–88.

Sundelius, B., Stern, E. & Bynander, F. (1997) *Krishantering på svenska: Teori och praktik*, vol. 1, Stockholm: Nerenius & Santérus Förlag.

Överstyrelsen för civil beredskap (2002) *...och Sveriges NBC-beredskap är god?* Västerås: VK-tryck AB.

ÖVRIGA KÄLLOR

Tidningar

Dagens Nyheter, 2001-10-05

Dagens Nyheter, 2001-10-09

Dagens Nyheter, 2001-10-13

Dagens Nyheter, 2001-10-15

Dagens Nyheter, 2001-10-16

Aftonbladet, 2001-10-14

Aftonbladet, 2001-10-16

OPUBLICERADE KÄLLOR

Loggbok för mjältbrandsepisoden: händelser i kronologisk ordning, 2001-10-16-2001-10-26, FOI NBC-skydd, 2002-02-18.

Mjältbrandsveckan: Hur fungerade informationen? Seminarium 2002-01-29, FOI-NBC-skydd. Författarnas inspelningar.

Mötesanteckningar, 2001-10-17-2001-10-29. FOI-NBC-skydd.

Databaser

Presstext (Expressen och Dagens Nyheter, 2001-10-10 till 2001-11-04).

Mediearkivet (Aftonbladet och Svenska Dagbladet, 2001-10-10 till 2001-11-04).

Bilaga I: mediebevakning²¹

Diagram 1: Antalet omnämnda aktörer i Expressen, Dagens Nyheter, Svenska Dagbladet och Aftonbladet mellan tidsperioden 2001-10-10 till 2001-11-04.²²

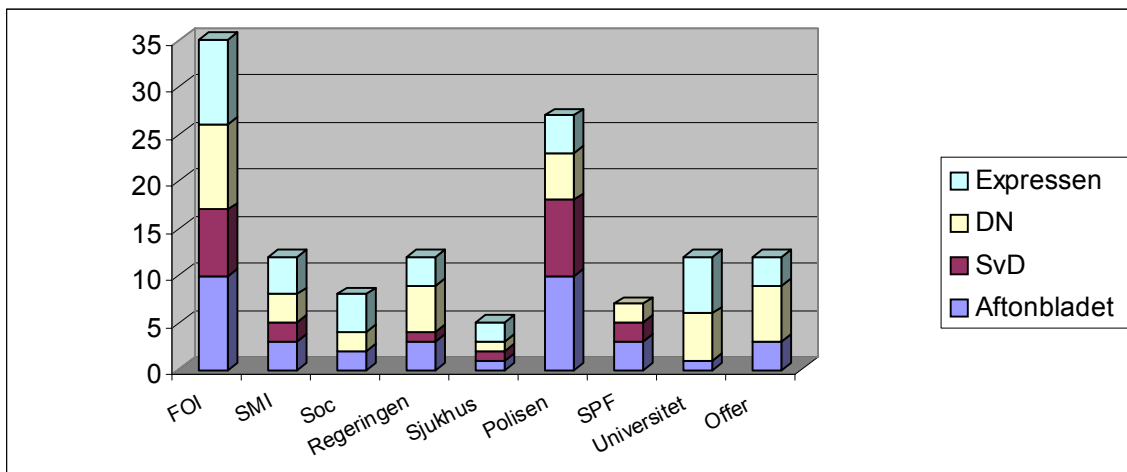
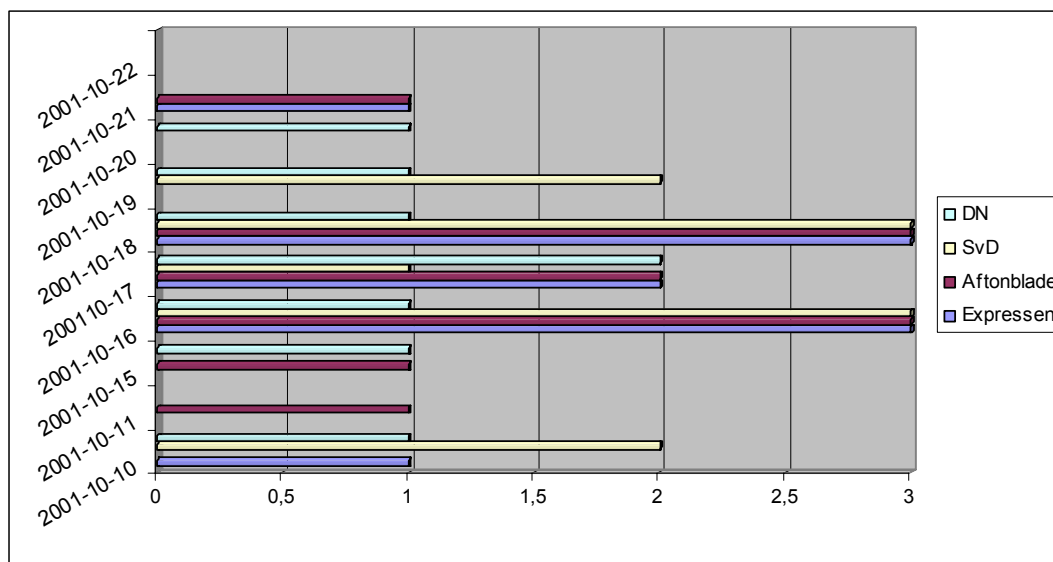


Diagram 2; Antalet artiklar per dag i Dagens Nyheter, Svenska Dagbladet, Aftonbladet och Expressen mellan tidsperioden 2001-10-10 till 2001-11-04. .



²¹ En innehållsanlys av de fyra rikstäckande morgon- och kvällstidningarna har valts ut för analys. Materialet har hämtats från databaserna Presstext (Expressen och DN) samt Medicarkivet (Aftonbladet och Svenska Dagbladet).

²² Totalt har 49 enheter kodats och dessa inberäknar förutom artiklar även bakgrunder och notiser. Aktörerna har kodats en gång per artikel. Både referenser till aktören som sådan samt personer som arbetare vid denna har kodats för aktörens namn.

Bilaga II samtalsfrekvens²³

Diagram 3: Antalet inkomna samtal den 16-26 oktober 2001 uppdelat på kategorierna media, myndigheter och övrigt.

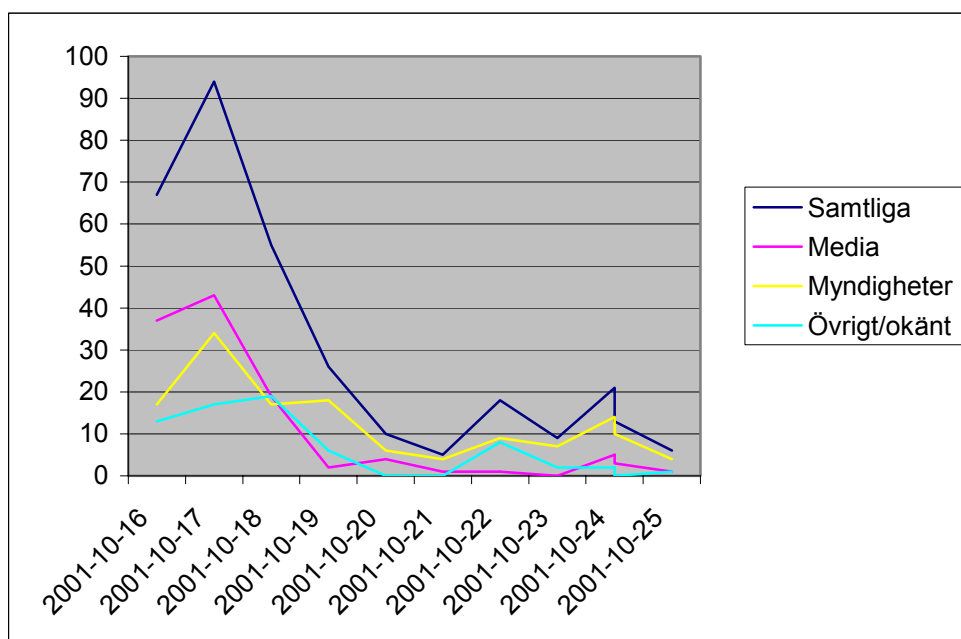
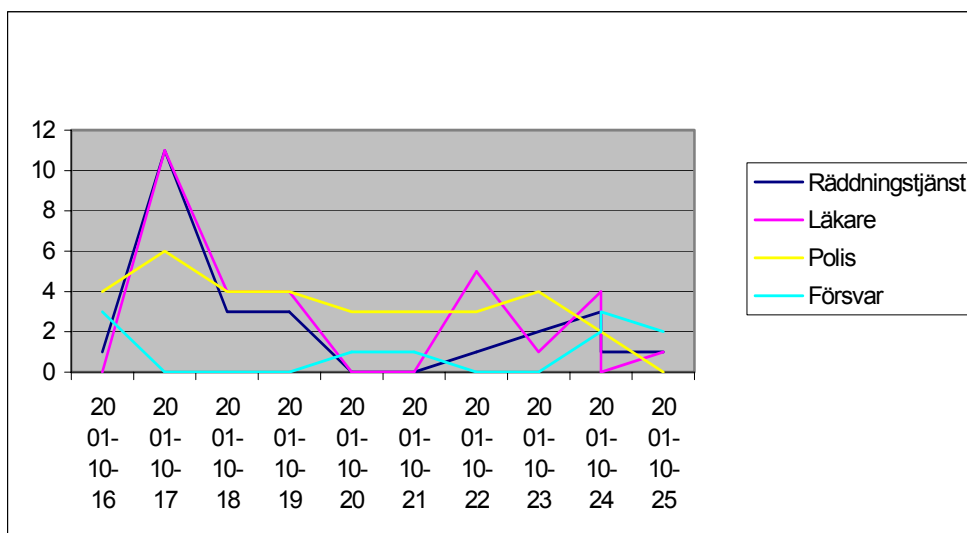


Diagram 4: Antalet inkomna samtal från myndigheter den 16-26 oktober 2001 uppdelat på kategorierna räddningstjänst, läkare, polis och försvar.

²³ I rapporten hänvisas det till antalet inkommande samtal och deras fördelning. Uppgifterna är baserade på en sammanställning av den logg som fördes vid FOI NBC-skydd under en tiodagarsperiod i oktober 2001. Sammanställningen presenteras nedan.



BILAGA III: Intervjuschema

INLEDNING

Vad har du för position?

Vilka formella befogenheter/ansvar har du?

KARTLÄGGNING AV HÄNDELSEFÖRLOPP

När fick du reda på vad som hänt inledningsvis?

Av vem/hur fick du reda på vad som hänt?

Vilka kontakter tog du själv inledningsvis?

När skapades den för uppgiften sammansatta ad-hoc organisationen?

Enligt vilka kriterier skapades den? Vilka ingick i gruppen?

Hur såg uppdraget från RPS ut?

Hur uppfattade du ditt ansvar/befogenheter i den här situationen?

Finns det någon beredskap/plan för liknande händelser? Vilken typ av händelser i så fall

Saknar du beredskapsplaner?

När kom första brevet?

När tog SMI över, och varför?

När analyserade FOI sista brevet?

När analyserade SMI sista brevet?

KOGNITIVA FAKTORER

PERCEPTION²⁴

När kom insikten att FOI stod inför en stor utmaning?

Hur upplevde du FOIs roll i det här sammanhanget?

Upplevde du en konflikt mellan ditt vardagliga arbete och det arbete som situationen kom att kräva?

Förändrades den uppfattning av händelsen? I så fall, på vilket sätt förändrades den, och vad orsakade denna förändring?

²⁴ Perceptionen skall referera till organisationens agerande i dessa frågor

STRESS

Hur uppfattade du stressnivån under de här dagarna, förändrades den?

Uppfattade du att eventuell stress påverkade ditt arbete, i så fall hur?

Uppfattade du att eventuell stress påverkade organisationens arbete, i så fall hur?

Fick du någon möjlighet att fundera igenom strategiska beslut? **(Ej till lab ass)**

Fanns det möjlighet att gå igenom arbetet som gjorts samt ge och/eller få feedback?

När började det kännas som om man fick någon form av rutiner?

ANALOGIER

Har du några erfarenheter av tidigare händelser som liknade den nuvarande händelsen, i så fall vilka/vilken?

Kom dessa erfarenheter att påverkade ditt arbetssätt i den här situationen?

Kom dessa erfarenheter från dina egna personliga erfarenheter, från andra i organisationen?

BESLUT

KARTLÄGGNING AV BESLUTSTILLFÄLLEN

Vilka var enligt dig själv de viktigaste besluten organisationen tog?

Vem tog initiativ till besluten?

Vilka var de viktigaste besluten du tog?

Tog du dessa beslut själv eller i samråd med andra, i så fall vilka?

Rådde det osäkerhet om vem som skulle ta beslut? Om så, vilka effekter fick detta?

Fungerade besluten som de var tänkta, om inte hur?

RUTINER VS IMPROVISATION

Hur organiserades arbetet inom avdelningen?

Följdes den normala beslutsgången/arbetsgången?

Gjordes improvisationer, i så fall vilka? Vem eller vilka stod för improvisationerna?

Fungerade det arbetsschema som man satt upp?

Om inte, hur löste man detta?

Kom arbetsuppgifter och arbetssättet för berörda personer att skilja sig från de ordinarie under de aktuella dagarna?

I så fall hur? Hur påverkade det arbetet?

SAMORDNING

SAMORDNING INTERNT

Hur såg samordningen/kontakterna ut med andra avdelningar inom FOI?

Hur ser samordningen/kontakterna ut normalt med andra avdelningar inom FOI?

Är ni vana att samordna/ha kontakt med dessa avdelningar, eller skilde sig detta från normalfallet?

I så fall, hur påverkade detta ert arbetet?

SAMORDNING ”EXTERN”

Hur såg samordningen med myndigheter/internationella organisationer/militära forskningsinstitut etc ut under de aktuella dagarna?

Skilde sig samordningen under de aktuella dagarna från den som förekommer normalt?

I så fall, hur påverkade detta ert arbete?

Fanns det övriga intressenter som ni i efterhand tycker att ni borde ha haft kontakt med, eller mer kontakt med? Varför skedde inte så under de här dagarna?

KOMMUNIKATION

INTERN KOMMUNIKATION

Hur såg kommunikationen ut från FOI Umeå samt FOI ledning?

Hur skilde sig kommunikationen från normalfall?

Uppfattade du att kommunikationen fungerade, om inte varför, hur påverkade detta ditt arbete?

Vilken typ av information var du i behov av?

Varifrån och hur fick du denna information?

Fanns det information som du i din tur skulle förmedla vidare, i så fall vilken och till vem?

HORISONTAL KOMMUNIKATION

57. Hur såg samordningen ut mellan FOI Umeå och Stockholm info?

När togs den första kontakten mellan FOI Umeå och Stockholm INFO?

Vem tog initiativet till kontakten?

KOGNITIVA ASPEKTER AV INFORMATION

Uppfattade du att du hade tillräckligt med information för att göra ditt jobb, fick du för mycket eller för lite information? I så fall, vilken typ av information, vid vilket tillfälle?

Påverkade det ditt arbete, och i så fall hur och vid vilka tillfällen?

EXTERN KOMMUNIKATION

MEDIA

När kom den första mediakontakten?

Togs denna från media eller FOI, om det sistnämnda i så fall på vems initiativ?

Vad hände före 2001-10-16, kl. 09.30?

Vilka initiativ tog ni för att informera media fortlöpande?

Fanns det någon strategisk mediaplanering och/eller förberedda infoinsatser/material?

Hade man byggt in media hantering i ad hoc organisationen, i så fall på vilket sätt?

Förändrades gruppens förhållande till media över tid?

ALLMÄNHET

Vilka initiativ tog ni för att informera allmänheten?

När kom den första kontakten?

Fanns det någon strategisk kommunikationsplanering i förhållande till allmänheten och/eller förberedda infoinsatser/material?

Hade man byggt in hantering av information till allmänheten i ad hoc organisationen, i så fall på vilket sätt?

Förändrades gruppens förhållande till information till allmänheten över tid?

I vilken utsträckning användes FOIs hemsida för informationsinsatser?

RESURSER

Var bemanningen tillräcklig, hur löstes frågan?

Hur löstes frågor gällande avlastning av personalen?
Vem fattade beslut kring ovanstående frågor?
Hur sköttes avlastningen på chefsnivå, fanns det tankar/diskussioner kring detta?
Var alla nöjda med de fattade besluten?

TEKNISKA OCH FYSISKA FÖRUTSÄTTNINGAR

Fanns det tekniska begränsningar som påverkade ditt arbete?
Fanns det logistiska begränsningar som påverkade ditt arbete ?
Fanns det andra begränsningar som påverkade ditt arbete ?

I så fall, gjordes något för att komma tillrätta med dessa?
I så fall, av vem och på vilket sätt?

FÖRÄNDRINGAR/INLÄRNING

Har några organisatoriska förändringar gjorts eller föreslagits efter händelserna i så fall vilka?
Skedde någon form av debriefing/ordnad genomgång efteråt?
Saknade du en debriefing?

GRUPPROCESSER I DE VIKTIGASTE BESLUTEN RÖRANDE LEDNINGSGRUPPEN²⁵

Tog du beslutet ensam, om inte vilka andra var med?
När kom ni med i gruppen, och på vems initiativ?
Hur gick det till när gruppen sattes ihop?
Vem eller vilka tog initiativ till besluten
Föregicks besluten av diskussion? I så fall vilka deltog i diskussionen?
Vem hade den formella ledningen i gruppen?
Tog någon i gruppen ledningen informellt?
Är ni vana att arbeta tillsammans, eller var gruppen ny?

²⁵ Dessa kräver att beslutstillfällena är kartlagda, och skall om de används, endast användas i de absolut viktigaste besluten.