



GÖTEBORGS UNIVERSITET
FILOSOFI, LINGVISTIK OCH VETENSKAPSTEORI

Västra Götalands kommunala kriskommunikation

Ett intersektionellt perspektiv på krisberedskap

Masteruppsats 15 hp

KT2502

Kommunikatörsprogrammet med
inriktning mot myndigheter och
offentlig förvaltning

VT14

Författare: Sven Lindström

Handledare: Helena Hansson Nylund

Examinator: Torbjörn Lager

Abstract

This thesis examines the municipalities of Västra Götaland and the way they are prepared for crisis communication towards people with a foreign background. Over the past years there have been several studies that have examined the issue of crisis communications towards minorities but these are often focused on the target group. In this study, I focus on the authorities' actions. The theoretical approach is primarily an intersectional one and in this way the thesis is centred on the creation of different categories, the relationship between these categories and the possibilities working with these at the municipalities.

On behalf of Region Västra Götaland, this investigation began with a survey that went out to the communications officers in charge of the crisis communication in each municipality. The ambition was to clarify the preparedness of each one and show how they relate to one another. Based on the result, the statistically most interesting municipalities were chosen for further in-depth interviews, which had essentially two goals. The first, was to find out more closely how they planned, talked about, and thought of their own and others planning. The second, was to find out which categories (class, ethnicity, gender, sexuality, socioeconomic status etc.) they were embedding in the expression "people with a foreign background". The latter of the two goals were reached using intersectional analysis of the conversations with the representatives from the chosen municipalities.

The result shows several recurring ways of thinking, based on assumptions about the target group, but there are also more insightful considerations of the heterogeneity of the group of interest. Several municipalities put forward both possibilities and difficulties, but common for all, were a view of communication as equal to attitude change – something that is not a given consequence of a communication effort. In conclusion, the study clarifies several elements that one should take into account when planning for crisis communication towards people with a foreign background and questions the definition of the term itself.

Innehåll

Inledning	1
Bakgrund	1
Syfte, mål och frågeställningar	2
Tidigare forskning	3
Amerikansk forskning	5
Svensk forskning	8
Teori	10
En bakgrund till intersektionalitetsbegreppet	11
Intersektionalitet och kommunikation	13
Avgränsning och metod	16
Utformningen av enkätundersökningen	19
Utformningen av intervjustudien	23
Analys och bearbetning	27
Redogörelse för intervjuer	31
Strömstad	31
Bakgrund	31
Aktuell planering och möjlig utveckling	33
Öckerö	35
Bakgrund	35
Aktuell planering och möjlig utveckling	36
Göteborg	38
Bakgrund	38
Aktuell planering och möjlig utveckling	40
Grästorp	41
Bakgrund	42
Aktuell planering och möjlig utveckling	43
Trollhättan	44
Bakgrund	45
Aktuell planering och möjlig utveckling	46
Diskussion och Slutsats	47
Enkätundersökningen	48
Intervjustudien	51
Nuvarande beredskap	52
Intersektionella kategorier	54
Förslag till förbättringar	57
För Västra Götalandsregionen framtida arbete	60
Slutsats och förslag till fortsatt forskning	61
Referenser	64
Bilaga 1	68
Bilaga 2	69
Bilaga 3	71
Bilaga 4	74

Inledning

Bakgrund

När flodvågskatastrofen i Sydostasien 2004 var ett faktum blev det tydligt att det idag finns en ökad risk att Sveriges medborgare drabbas långt utanför de svenska gränserna. Detta innebär att Sverige inte längre kan vara begränsat till sitt geografiska område i sin krisberedskap. Förskjutningen mot ett mer globaliserat samhälle har även gjort att omvärlden idag är en del av det svenska samhället på ett nytt sätt. Vi har nya medborgare från vitt skilda platser, med varierande bakgrunder och med olika erfarenheter. Även detta har betydelse för hur de svenska myndigheterna bör agera vid kris.

En kris definieras ofta som en extraordinär störning i rutiner eller samhällsfunktioner (Massey & Larsen 2006). När man pratar om kris och kriskommunikation är det viktigt att skilja på risk och kris. De två begreppen är förvisso närbesläktade och dyker ofta upp i relation till varandra men innebär ändå viktiga skillnader. En risk kan beskrivas som något framåtsyftande och är ett mått på de skadliga konsekvenserna av en framtida händelse. Helt enkelt sannolikheten för att en viss händelse skall inträffa i kombination med konsekvensen av densamma. På detta sätt får risken betydelse för hur planeringen för en kris kan komma att se ut.

Kris definieras i sin tur som en pågående händelse av extraordinär art. I Lagen om extraordinära händelser (2006:544) betyder detta situationer som kan definieras som avvikande från det normala där allvarliga störningar i viktiga samhällsfunktioner uppstår eller situationer där överhängande risk för sådana störningar finns och det krävs skyndsamma insatser av kommuner eller landsting.

2005 gjordes en nationell postenkät kallad Samhälle och värderingar (SoV) som bland annat undersökte hur olika befolkningsgrupper upplever risker. Resultatet var extra talande vad gäller gruppen svenskar med utländsk bakgrund. Undersökningen visade att denna grupp upplevde de personliga riskerna som

högre än vad allmänhetens medelvärde visade. Man kan tänka sig flera anledningar till detta men en förklaring som påtalas i den efterföljande rapporten är att det kan bero på att detta är en grupp som inte har tillgång till samma information som resten av allmänheten. Författaren menar att språkbarriärer, kulturella skillnader och en större grad av socioekonomiskt utanförskap gör det svårare att erhålla den information som behövs för att få samma uppfattning av situationen som allmänheten i stort får. Med detta i åtanke är steget inte långt till att en kris uppfattas som extra hotfull av just dessa grupper (Olofsson 2008 s6).

Genom att planera för människors olika förutsättningar så kan man däremot kompensera dessa tillkortakommanden och öka möjligheterna för utsatta grupper att ta till sig information. Detta kräver dock att man tar reda vilka behov som existerar, hur den nuvarande beredskapen ser ut och vilka andra förutsättningar som finns.

Med bakgrund av den bristande planeringen hos många kommuner har Västra Götalandsregionen tagit ett initiativ till att förbättra kriskommunikationsplaneringen till personer med utländsk bakgrund. För att kunna bedöma hur Västra Götalandsregionen och dess kommuner bäst skall ta sig an frågan behövs dock två saker undersökas. Dels behöver en kartläggning av planeringen i kommunerna göras, dels behöver man etablera en djupare förståelse för vilka problem man måste ta hänsyn till i den kommande kriskommunikationsplaneringen. På uppdrag av regionen kommer därför denna undersökning att ha dessa två uppgifter som huvudmål.

Syfte, mål och frågeställningar

Syftet med denna studie är följaktligen att klargöra vilken beredskap som finns hos kommunerna i Västra Götaland vad gäller kriskommunikation till personer med utländsk bakgrund. Avsikten är att tydliggöra beredskapsgraden i de enskilda kommunerna för att sedan kunna ge en bättre bild av vilka problem som finns i arbetet med dessa frågor och på lång sikt vägleda det fortsatta arbetet i kommunerna.

Undersökningen är ett uppdrag från Västra Götalandsregionen och därför kommer syftet även vara att ge ett underlag till regionen i deras fortsatta arbete för att förbättra kriskommunikationen i länet. På detta sätt hoppas jag även att resultatet kan agera som ett direkt hjälpmedel i detta arbete.

Med detta som bakgrund har jag formulerat tre frågeställningar som undersökningen kommer att vila på.

- I vilken utsträckning tar Västra Götalands kommuner hänsyn till personer med utländsk bakgrund i sin kriskommunikation?
- Vilka intersektionella kategorier tar de ansvariga hänsyn till i sin beredskap?
- Vilka återkommande åtgärder aktualiseras och på vilket sätt?

Genom att få svar på frågorna kommer det bli tydligt vilka problem och vilka möjligheter som finns i Västra Götalands kommuner och förhoppningsvis även ge ett underlag för förbättringsarbete i Sveriges kommuner generellt. Ambitionen är alltså att resonemangen och metoderna även skall vara applicerbara på andra håll i landet. På detta sätt vill jag även bidra till kommunikationsarbetet i ett större perspektiv.

Tidigare forskning

Forskning inom kriskommunikationsområdet har ofta en tyngdpunkt på specifika fallstudier, det vill säga studier på kommunikationen kring en specifik händelse. Detta kan innebära allt från naturkatastrofer till politiska skandaler. Den tidigare forskning som är relevant i detta sammanhang är dock den som tangerar det som beskrivs i Lagen om extraordinära händelser (2006:544):

”[...] händelse som avviker från det normala, innebär en allvarlig störning eller överhängande risk för en allvarlig störning i viktiga samhällsfunktioner och kräver skyndsamma insatser av en kommun eller ett landsting.” (2006:544)

Detta utesluter alltså vissa former av kriser så som förtroendekriser, politiska kriser, varumärkeskriser eller relationskriser – så länge dessa inte har effekter som leder till störningar i viktiga samhällsfunktioner.

Förutom detta så är forskning med ett etnicitetsperspektiv av relevans då jag har för avsikt att studera vilken hänsyn som tas till personer med utländsk bakgrund i kommunikationen. Med dessa två parametrar smalnar forskningsfältet av och det är tydligt att kriskommunikationsforskning med inriktning på personer med utländsk bakgrund är ett eftersatt område. Falkheimer och Heide (2006) menar att anledningen till detta är att kriskommunikationsforskning ofta har en funktionalistisk ansats. Med detta menas att forskningen många gånger ser de inblandade aktörerna i en kris genom deras funktioner (sändare, mottagare etc.). På detta sätt skapas en statisk bild av relationen aktörerna emellan. Falkheimer och Heide menar att mottagaren inte bara är en behållare som ska fyllas med anpassad information, den fungerar även i andra sammanhang som kommer att påverka kommunikationsprocessen. Genom en funktionalistisk ansats förlorar man alltså en eller flera dimensioner av problematiken.

I *Multicultural Crisis Communication: Towards a Social Constructionist Perspective* (Falkheimer & Heide 2006) ger Falkheimer och Heide en översikt av kriskommunikationsstudier med inriktning mot minoriteter och konstaterar att det dessutom finns en brist i dokumentationen av händelser där personer med utländsk bakgrund varit inblandade. I samband med detta menar de även att det finns brister i de analyser som görs, dels då det många gånger saknas en bas i etablerade teoretiska ramverk och dels då analyserna sällan tar sig utanför den funktionalistiska ramen. Det finns dock relevant forskning att lyfta fram och jämför man tidigare studier så finns det återkommande mönster att hitta.

En översikt av de senaste årens undersökningar ger oss inledningsvis en hel del amerikanska exempel. Det man skall ha i åtanke när man tittar på amerikanska studier är att deras användning av begrepp som "utländsk bakgrund", "ras" och "eticitet" inte alltid är den samma som i en svensk kontext. Detta beror på flera

saker. Dels att demografin och den demografiska historien är väldigt olik den i Sverige men också att det finns en helt annan inställning till ras-begreppet i Sverige än vad det gör i USA (Mattsson 2010 s86). I amerikansk forskning görs ofta den etniska uppdelningen afroamerikaner, vita, latinamerikaner och övriga. Det man kan konstatera är att denna uppdelning inte avspeglar demografin i Sverige särskilt väl. I Sverige har invånare med utländsk bakgrund en helt annan förhistoria då dessa ofta kommit till Sverige i flykt från krig, i olika etapper och från flera olika länder.

Oavsett skillnaderna mellan svensk och amerikansk forskning och det faktum att denna kan vara bra att ha med sig, så är den på inget sätt avgörande i jämförelsen mellan länderna. Det finns flera aspekter att ta med sig från den amerikanska forskningen och stora möjligheter att tillämpa teorier i en svensk kontext. Nedan följer en översikt över de senaste årens kriskommunikationsforskning i USA.

Amerikansk forskning

En händelse som många amerikanska studier fokuserar på är orkanen Katarina (Taylor-Clark, Viswanath & Blendon 2010; Spence, Lachlan & Griffin 2007). Detta är en tacksam händelse om man vill studera hur kriskommunikation till minoriteter fungerar eftersom orkanen drabbade den afroamerikanska befolkningen i extra hög grad. Orkanen Katarina används därigenom även i jämförelse med andra katastrofer för att synliggöra mönster (jmf. Spence, Lachlan & Burke 2011).

Förutom forskning kring Katarina så finns det ytterligare fallstudier att lyfta fram. Orkanen Ike (Spence, Lachlan & Burke 2011), Tornadon i Tuscaloosa (Senkbeil, Scott & Guinazu-Walker 2013) och Cyklonen Sidr i Bangladesh (Paul 2011) är alla exempel på studier av liknande karaktär. I likhet med Katarina-studierna fokuserar samtliga på hur etniska minoriteter tar till sig och förstår varningar, evakueringsorder och annan information i krissammanhang.

Även om krisundersökningarna är inriktade på skilda händelser i olika delar av USA och världen finns det en mängd återkommande mönster beträffande just

minoriteter och kriskommunikation. 1999 gjordes en större kartläggning av den amerikanska forskningen (Fothergill, Maestas & Darlington 1999) där en översikt av studier samlades. Författarna kunde på detta sätt visa att etniska minoriteter i USA verkar vara mer sårbara för naturkatastrofer än övriga på grund av faktorer som språk, boendemönster, levnadsstandard och utanförskap. Mycket av detta återkommer även i den senare forskningen och en av frågorna som diskuteras idag är vad denna sårbarhet egentligen beror på. Bland annat ställer man sig frågan om det ens är lämpligt att utgå ifrån etnicitet i sin problemformulering?

Genom att ifrågasätta detta belyser man en viktig sak, nämligen att det finns flera kategorier som samverkar till att en person inte får eller tar till sig information som denna är i behov av vid en kris. Detta gestaltas också i forskningen genom att olika empirisk data går isär. Det finns exempelvis forskning kring Katarinaorkanen (Spence, Lachlan & Griffin 2007) som visar att både evakueringstiden och krisberedskapen var betydligt sämre hos den afroamerikanska befolkningen än hos den vita. Denna visar också att den interpersonella kommunikationen var betydligt viktigare för afroamerikaner och andra, icke-vita respondenter, än för den vita befolkningen, vilket också har bekräftats i andra studier (jmf. Spence, Lachlan, Westerman, Spates 2013). I kontrast till denna står däremot *Communication Inequalities During Public Health Disasters: Katrina's Wake* (Taylor-Clark, Viswanath & Blendon 2010) som fokuserar på effekterna av låg socioekonomisk position och olika gruppers sociala nätverk. Här visar man att det går att hitta stora variationer inom gruppen afroamerikaner och att gruppen inte är så homogen som den ofta framställs. Bland annat visar man att ett begränsat socialt nätverk, arbetslöshet och en yngre ålder, är bättre kategorier för att förutsäga vem som inte har nåtts av evakueringsorderna än att de drabbade tillhör den afroamerikanska gruppen. Liknande diskussioner har förts i samtliga studier jag tittat på och fler kategorier tillkommer. Kön, utbildning och erfarenhet är några av de som problematiseras ytterligare (Senkbeil, Scott & Guinazu-Walker 2013; Spence, Lachlan & Burke 2011).

Det man kan konstatera är att ett brett spektra av kategorier verkar vara relevanta som förklaringsgrund när man studerar kriskommunikationens resultat. Klass,

kön, etnicitet, utbildning och ålder diskuteras alla som möjliga förklaringsmodeller. Detta gör att det uppstår problem när man försöker att härleda orsaken till endast en kategori, i det här fallet etnicitet. I vissa undersökningar har man försökt att tala om kunskapsluckor (Knowledge gap hypothesis) som ett sätt att undvika ett avstamp i en specifik kategori. Detta innebär alltså att man tittar på grupper utifrån deras förmåga att ta till sig information. Det vanliga hos detta tillvägagångssätt är dock att kunskapsluckorna i sin tur förklaras av socioekonomisk status och därigenom är man återigen tillbaka i en förklaring som grundar sig i de tidigare nämnda kategorierna. Spence, Lachlan & Burke (2011) problematiserar begreppet i Ike-studien och resultaten av denna visar att kunskapsluckor inte kan förknippas med socioekonomiska skillnader men att de däremot fortfarande kan relateras till kön- och etnicitetskillnader. I jämförelse med undersökningen av Katrina så påverkade alltså inte den socioekonomiska positionen varken informationsökningen eller beredskapen. Detta menar man kan bero på flera saker. En förklaring som presenteras är att de statliga myndigheterna kan ha lärt sig av misstagen från just Katrina och därmed också sett till att invånarna i detta fall hade tillräcklig tillgång till varningar och resurser. En annan förklaring som läggs fram är att kunskapsluckor, relaterade till socioekonomisk status, är mindre sannolika när händelserna är lokala och mer sannolika när händelserna är icke-lokala. Detta bekräftas också av annan forskning (Donohue, Tichenor, & Olien 1975; Viswanath et al 2000; Gandy & El Waylly 1985). Något som Ike-studien däremot inte problematiserar i någon större utsträckning är varför kön och etnicitet visade sig ha så stor betydelse som de hade. När två kategorier så tydligt visar sig ha betydelse är det viktigt att undersöka hur dessa fungerar, både enskilt och i samverkan.

Som visat så pekar forskningen på ett brett spektra av förklaringsmodeller där målgruppen för krisinformationen delas in i många olika kategorier med varierad betydelse beroende på fall. Det verkar helt enkelt vara svårt att ge en enhetlig förklaring till varför vissa grupper inte får tillräcklig information, missförstår den eller kanske inte nås av den alls. En lösning på problematiken kring de divergerande förklaringsmodellerna kan vara att utgå ifrån kategorier i allmänhet

istället för specifikt. En sådan utgångspunkt skulle innebära att man måste fråga sig vad kategorierna innebär i relation till varandra, hur kategorier skapas och vilka aktörer som är relevanta i skapandet av dessa?

I detta läge blir det tydligt att en viss sorts studier saknas i den amerikanska forskningen. Detta är studier som riktar problemställningen mot hur de enskilda myndigheterna faktiskt arbetar. Som komplement till detta hade det varit önskvärt med studier som fokuserar vid avsändarens agerande och vad detta innebär för mottagaren. Eftersom den amerikanska forskningen till stor del är inriktad på mottagaren och inte avsändaren ges en skev bild av var problemet kan sägas ligga. Man formulerar sig helt enkel "Vilka problem finns hos målgruppens informationsförståelse?" snarare än "Vilka problem finns hos myndighetens kommunikation?".

Om man jämför problemet hos den amerikanska forskningen med den svenska forskningen kommer man se att den senare har tagit hänsyn till detta i större utsträckning men att myndighetsperspektivet ändå är något förbiset. Nedan följer en kort redogörelse för några av dessa studier.

Svensk forskning

Som man kan konstatera så finns det en mängd olika faktorer som kan påverka kriskommunikationen till personer med utländsk bakgrund. Oavsett om det är socioekonomiskt utanförskap, språkbarriärer, begränsade sociala nätverk, kulturellt utanförskap, kön, ålder, klass etc. så verkar man tjäna på att ha ett nyanserat förhållningssätt. Om man med detta som bakgrund vänder blicken mot Sverige så hittar man ett antal intressanta studier, även om kriskommunikation med inriktning mot personer med utländsk bakgrund inte kan ses som något vältäckt område.

Den studie som till största del relaterar till de amerikanska är *Kriskommunikation i ett globalt samhälle* (Falkheimer & Heide 2008). Här fokuserar man bland annat på hur personer med utländsk bakgrund tar del av omvärldsinformationen och hur de tolkar risk- och krisbudskap. Studien har dock en ytterligare del som blir viktig

i relation till diskussionen i förra avsnittet. Falkheimer och Heide tar nämligen också ett myndighetsperspektiv på problemet.

Syftet med att rikta studien mot myndigheterna är att fastställa vilka förberedelser som kan sägas finnas på olika nivåer i ansvarskedjan. I studien görs därför 14 djupintervjuer med informatörer, mångfaldsexperter och personal inom räddningstjänst och polis i flera städer runt om i Sverige. Följaktligen intervjuades både personer som arbetar långt upp i organisationerna och praktiker som arbetar närmare målgruppen. Resultatet visade att målgruppen ofta ses som en stor homogen massa från avsändarens sida och att man dessutom ofta likställer lyckad kommunikation med förändringar i människors attityder, kunskaper och beteenden, utan att den för den delen faktiskt har gjort det. Man kunde också visa på avgörande skillnader i hur praktiker och teoretiker ser på problematiken.

Med ett fokus mot myndigheternas agerande kan man konstatera att Falkheimer och Heides studie står i kontrast till mycket av den amerikanska forskning som har presenterats här. Det är dock inte den enda svenska studien som rör sig åt det här hållet.

Når budskapet fram? (Olofsson 2008) har precis som Falkheimer och Heide ett visst fokus mot hur myndigheterna arbetar där Olofsson gör en telefonundersökning som är riktad till samtliga svenska kommuner. Genom denna studerar hon vad som görs i de enskilda kommunerna för att möta de speciella behov som finnas hos den aktuella målgruppen. Studien visade att det endast är en tredjedel av Sveriges kommuner som tar aktiv hänsyn till personer med utländsk bakgrund och att det endast är språk som kommunerna i någon större utsträckning arbetar med – något som bör ses som anmärkningsvärt.

Det man kan konstatera av de båda svenska studierna är att det finns utrymme för mer forskning och mer insikt i vilka problem som faktiskt kan uppstå. Det är också här som denna studie ansluter sig genom att utforska hur situationen ser ut i Västra Götalands kommuner. Hur resonerar de enskilda kommunerna kring

problematiken, vilka kategorier tar man hänsyn till och vilka av dessa ryms inom definitionen ”personer med utländsk bakgrund”?

Teori

Under kartläggningen av tidigare forskning blev två saker tydliga. För det första att en stor del av forskningen är inriktad på att klargöra vilka problem som finns hos målgruppen, inte myndigheten och för det andra att det finns många olika, ofta motstridiga, förklaringsmodeller till varför kommunikationen brister.

Eftersom det tidigare har funnits en dominans av målgruppsstudier bedömdes det som intressant att titta på myndigheternas agerande snarare än målgruppens. Detta i kombination med uppdragsbeskrivningen från Västra Götalandsregionen gjorde att studien i slutändan också blev inriktad mot just myndigheternas agerande. När det kommer till de många förklaringsmodellerna så var detta i sin tur en vägvisare för vilken teoretisk riktning studien skulle ta. På grund av den mängd kategorier (etnicitet, kön, socioekonomisk status etc.) som aktualiserades i tidigare forskning bedömdes en intersektionell analys som det mest naturliga. På grund av detta kommer teoriavsnittet att fokusera på intersektionalitetsbegreppet.

Intersektionalitetsbegreppet kan ibland framstå som komplicerat och utpräglat teoretisk. Jag kommer därför inleda med en bakgrund till begreppet och dess betydelse. Därefter kommer en mer konkret presentation av hur man kan använda det och hur det kan relateras till kommunikationsområdet. Eftersom det finns en begränsad mängd litteratur kring kommunikation och intersektionalitet har jag valt att utgå ifrån genusvetenskapliga texter samt litteratur som berör socialt arbete – något som inte bör ses som en nackdel utan snarare som en möjlighet att ge ett bredare perspektiv. Genusvetenskapen har en lång tradition av att använda begreppet i analys och det är också hit man måste vända sig för att sätta det i en historisk kontext. Vidare så tangerar uppsatsens ämnesområde det sociala arbetet på flera sätt. En illa planerad kriskommunikation kan få allvarliga följder och det är ofta de redan utsatta grupperna som drabbas hårdast vid en kris. Kriskommunikation kan på detta sätt ses som en form av socialt arbete och därför

blir även detta litteraturområde relevant då det sannolikt finns flertalet saker att lära härifrån.

En bakgrund till intersektionalitetsbegreppet

En intersektionalitetsanalys kan beskrivas som en form av analytisk metod. I *Intersektionalitet i socialt arbete* (Mattsson 2010) förklarar Tina Mattsson den intersektionella ambitionen som "... att belysa hur olika maktstrukturer och kategorier vävs samman och påverkar varandra" (Mattsson 2010 s17). Ordet intersektionalitet är en försvenskad variant av engelskans "intersectionality" och betyder ungefär "skärningspunkt". Begreppet ger på detta sätt en tydlig bild av vad det är man tittar på, nämligen skärningspunkterna hos olika maktordningar och grupper (kategorier) i samhället. Maktordning används i sammanhanget på ett ganska brett sätt. Det kan handla om strukturell makt, representationell makt eller mer tydlig, politisk makt.

En bra ingångspunkt för att förstå intersektionalitetsbegreppet är att tydliggöra vilken relation detta har till sociala konstruktioner och kategorier. En intersektionell analys bygger i grunden på ett socialkonstruktivistiskt tankesätt som i korta drag innebär att man analyserar samhället utifrån tanken att vi människor i första hand skapar samhällets kategorier i samspelet med varandra. Detta innebär att begrepp som exempelvis "kvinna" eller "man" till viss mån är flytande begrepp som vi hela tiden omdefinierar. Detta står alltså i motsats till ett biologiskt perspektiv där man tvärtom försöker härleda kategorier och mänskligt beteende utifrån biologiska rön. Intersektionalitetsbegreppet bygger följaktligen på att kategorier och dess status ses som socialt konstruerade (Mattsson 2010 s27-30).

Vanligtvis handlar intersektionell analys om att synliggöra diskriminerande maktordningar som uppstår genom kombinationer av olika kategorier. Man vill exempelvis lyfta fram hur en vit man befinner sig i en annan maktposition än vad en svart kvinna gör på grund av de kategorier de tillhör. En intersektionell analys skulle alltså försöka synliggöra på vilka sätt de båda personerna påverkas i en given situation och sedan härleda detta till vilka uppfattningar som finns om de

kategorier de tillskrivs. På detta sätt får maktbegreppet en stor betydelse i relationen mellan kategorier men det får också en stor betydelse i definitionen av kategorier. I egenskap av en maktposition tar man sig ofta rätten att definiera andra underordnade kategorier. Man kan förstå det hela genom Foucault som pekade på att grupper med makt också konstruerar vetenskap och kunskap (Foucault 2002). På detta sätt har exempelvis män (grupp med makt) genom historien definierat vad det innebär att vara kvinna (grupp med mindre makt).

Tankar som berör intersektionalitetsområdet går att spåra långt tillbaka i tiden men själva begreppet brukar vanligtvis tillskrivas Kimberlé Crenshaw som 1989 publicerade artikeln *Demarginalizing the Intersection of Race and Sex: A Black Feminist Critique of Antidiscrimination Doctrine, Feminist Theory and Antiracist Politics* (Crenshaw 1989). I denna ifrågasätter Crenshaw det faktum att genusforskningen fram till dess hade behandlat etnicitet och kön som två separata kategorier, både vad gäller synen på personliga upplevelser och i analytiska sammanhang. Crenshaw ställde sig helt enkelt emot uppfattningen om kvinnan som enbart kvinna. En kvinna, menade Crenshaw, ingår också i andra kategorier så som klass, ålder, etnicitet, sexualitet etc. I artikeln sammanför Crenshaw de två kategorierna etnicitet och kön och diskuterar hur könsdiskriminering och rasdiskriminering samverkar och i vissa fall förstärker varandra.

Det intersektionella synsättet har efter detta utvecklats och etablerat sig väl inom genusvetenskapen. På detta sätt tar många intersektionella studier också avstamp i just den genusvetenskapliga disciplinen men begreppet har kommit att användas inom ett brett spektra av ämnen och därigenom också visat hur flexibelt det är. Begreppet har även visat sig ha viss flexibilitet inom ramen för dess egen definition. Lars Grönvik och Mårten Söder (2008) menar bland annat att en intersektionell analys kan delas i två ambitioner som man kan lägga olika stor vikt vid. Dessa är maktrelationer och kategoritillhörigheter. I just den här studien är det konstruktionen av kategoritillhörigheter som är av övervägande intresse. Maktordningar kommer fortfarande att diskuteras men de kommer inte vara den primära förklaringsgrunden. I det här fallet finns det två former av makt som kommer att vara viktiga att ha i åtanke. Dels maktförhållandet mellan de olika

kategorierna som finns hos den aktuella målgruppen, och dels maktförhållandet mellan kommunerna och medborgarna.

Alla kategorier har olika grad av makt i samhället och förhållandet mellan dessa påverkar en individs möjligheter att klara sig. Kommunerna är därför till stor del normskapande i hur de väljer att kommunicera. Balansen mellan vad man väljer att inkludera och vad man väljer att exkludera är centralt och det som utgör kommunens maktposition. Båda dessa perspektiv kommer att prägla analysen i den här undersökningen men fokus kommer i första hand att ligga på hur olika kategorier skapas i kriskommunikationsberedskapen. Var drar kommunerna gränsen för målgruppsanpassningen och varför? Vilka grupper tar man hänsyn till genom att definiera en målgrupp och hur påverkar definitionen medborgarna? Detta är frågor som kommer bli aktuella när man tittar närmare på kategorier ur ett intersektionellt perspektiv. Med detta som bakgrund kommer relationen mellan kommunikation och intersektionalitet förklaras nedan.

Intersektionalitet och kommunikation

Det demokratiska perspektivet är kanske det som ligger närmast till hands när man talar om myndigheternas relation till kommunikation och maktstrukturer. Jürgen Habermas tankar om den deliberativa demokratin (Habermas 2003) är en vanlig utgångspunkt. Habermas menar att den enskilde medborgaren ska ha samma möjligheter som alla andra att ta till sig den information denna behöver för att fatta korrekta demokratiska beslut. På detta sätt har myndigheterna också ett ansvar för att medborgarna nås av viktig information vid kris då detta kan vara en direkt förutsättning för överlevnad. Problemet är dock att avsändarens sätt att presentera informationen inte alltid överensstämmer med mottagarens sätt att ta till sig den. På grund av detta behöver avsändaren förstå mottagarens behov och anpassa sitt tillvägagångssätt för att alla ska ha samma förutsättningar. Om en myndighet skall kommunicera med en person i Sverige som inte kan det svenska språket måste en anpassning ske från myndighetens håll. Det krävs helt enkelt en målgruppsanpassning för att likvärdiga förutsättningar ska råda hos alla medborgare.

När myndigheter målgruppsanpassar en kommunikationsinsats sker det alltid en definition av den aktuella målgruppen. Definitionen kan antingen vara outtalad eller mer konkret, nedskrivnen i en kommunikationsplan – något som också rekommenderas av litteratur inom området (Palm 2006; Falkheimer & Heide 2011). Oavsett vilket så är aldrig en målgruppsdefinition helt oproblematiske. Den vanligaste problematiken i målgruppsanpassning tangerar också det som en intersektionell analys vill lyfta fram, nämligen att en målgrupp ofta är en mer detaljerad och heterogen grupp än vad definitionen ger sken av. Den aktuella definitionen av ”personer med utländsk bakgrund” som har presenterats i denna uppsats är en sådan typ av definition. Här definieras dessa som ”utlandsfödda och/eller personer med två utlandsfödda föräldrar”. Detta innebär inget problem i sig men beroende på vilket syfte man har med sin definition så kan detta bli problematiskt. Ett kommunikationssyfte är ett sådant och det är också här som det intersektionella perspektivet blir intressant och användbart.

Målgruppsanpassningen är i mångt och mycket att likställa med den process som sker när kategorier eller kategoritillhörigheter skapas. Precis som i andra sammanhang är det uttalade och outtalade definitioner som arbetar i samverkan.

Det man kan konstatera är att en person som är utlandsfödd och/eller har två utlandsfödda föräldrar inte ingår i en särskilt avgränsad grupp. Under definitionen skulle exempelvis en person med två norska föräldrar som nyligen flyttat hit rymmas tillsammans med en person med två afghanska föräldrar som nyligen flyttat hit. Dessa två har vitt skilda förutsättningar för att klara sig i det svenska samhället och ändå rymms de båda under samma definition. Rent kommunikativt kan detta innebära en mängd olika problem och på grund av detta blir det också intressant att undersöka vilka antaganden som finns när man gör målgruppsdefinitioner. Exemplet ovan är bara en av många intersektioner som kan uppstå mellan olika kategorier inom en kategori. Andra kategorier man kan tänka sig är exempelvis klass, sexualitet, kön eller utbildningsnivå.

Genom att ställa frågor kring målgruppsanpassningen kan man också göra denna tydligare. Man kan klargöra om den ursprungliga målgruppsanpassningen gjorts med rätt antaganden om gruppen, man kan förbättra en redan användbar

anpassning eller man kan analysera om densamma är vag och därigenom löper risk att leda till missförstånd. Ofta finns det antaganden om en kategori som kan påverka arbetet negativt och dessa måste föras upp till ytan för att en organisation skall komma till rätta med eventuella problem. På detta sätt undviker man exempelvis att stigmatisera eller peka ut grupper och gör att kommunikationen fungerar effektivare.

Kommunikation handlar i mångt och mycket om relationer och hur man behandlar människor. Genom att kommunicera med personer på ett korrekt, målgruppsanpassat sätt, undviker man inte bara problem, man bygger också tillit. Därmed gör man också att kommunikationen blir effektivare och lättare uppfyller sitt syfte. Att skapa just tillit är något som tas upp i Krisretorik – Retoriska aspekter på kriskommunikation (Mral & Vigsø 2013). Här menar författarna att varje krissituation i någon mening också är en retorisk situation "[...] i den meningen att situationen kräver ett kommunikativt agerande för att informera, övertyga, eventuellt trösta och ena de inblandade och drabbade." (Mral & Vigsø 2013 s11).

Mral och Vigsø tar upp tre saker som påverkar den retoriska situationen. Den första är situationens karaktär. Varje situation är unik och olika situationer ställer olika krav på vad en kommunikatör bör vara medveten om. Den andra är mottagarens mottaglighet. Mottagare är i olika grad påverkbara och även detta måste man ta hänsyn till. Den tredje och sista saken är kanske det mest relevanta för resonemanget i den här uppsatsen. Detta utgörs av en rad varierande begränsningar eller villkor utifrån vilka man tvingas arbeta. Det kan handla om regler, normer, ideologier eller fördomar som styr vad som låter sig sägas. Mral och Vigsø uttrycker det på följande sätt.

"Det handlar om både interna och externa faktorer. Interna villkor avser personliga trosföreställningar, ideologier, även fysiska begränsningar, hos sändaren. Externa villkor avser publikens situation, dess tro, sinnestillstånd i själva den diskursiva situationen, fysiska, sociala och psykologiska omständigheter etc." (Mral & Vigsø 2013 s11)

Dessa faktorer är alla kopplade till olika intersektionella kategorier och i en krissituation bör de kriskommunikationsansvariga ha en uppövad förmåga att så förutsättningslöst som möjligt inventera ett problems alla tänkbara intersektionella sidor. Med en sådan förmåga kommer man kunna skapa ett större förtroende och i förlängningen en generell tillit.

Tillit kan dock inte skapas på plats i en enskild krissituation. Tillit måste skapas kontinuerligt för att den skall få önskad effekt och är alltså något kommunen måste arbeta med löpande. Inom retoriken skulle man beskriva detta som att myndigheten måste vara medveten om hur doxan är utformad hos olika grupper. Det vill säga den kollektiva synen på omvärlden och myndigheten hos den aktuella målgruppen. Genom en kontinuerlig medvetenhet om hur denna är utformad kan man inte bara agera korrekt utan även vara delaktig i att forma hur den ser ut. I detta arbete har de intersektionella kategorierna en stor betydelse.

”I en krissituation men även i risksammanhang är det avgörande att göra sig medveten om hur människors doxa är sammansatt för att hitta rätt tilltal och för att budskap ska kunna bli accepterade och omsatta i handling.” (Mral & Vigsø 2013 s13)

Avgränsning och metod

Det finns en mängd olika sätt att göra en undersökning av det här slaget och mot bakgrund av de tre frågeställningarna som arbetet vilar på gjordes bedömningen att det skulle vara lämpligast att dela upp undersökningen i två delar. En inledande del med kvantitativ inriktning och en uppföljning av kvalitativ karaktär.

Som hjälp i mitt metodval har jag använt mig av Anna Olofssons rapport *När budskapet fram?* (Olofsson 2008) som nämndes i genomgången av tidigare forskning. Olofssons undersökning består av tre olika studier, en postenkät-studie (SoV-undersökningen), en telefonenkät samt en mediastudie. Studierna gjordes med finansiering av Krisberedskapsmyndigheten och bedrevs under en

tvåårsperiod. Efter en översikt av Olofssons metoder var det tydligt att ingen av metoderna skulle gå att tillämpa rakt av i denna studie. Västra Götaland innefattar 49 kommuner och det skulle vara allt för kort om tid för att göra telefonintervjuer med alla kommuner. En mediastudie bedömdes i sin tur vara sekundär för det aktuella syftet och SoV-studien var till största del nyttig som stöd för vissa grundläggande antaganden om målgruppen. Efter en närmare undersökning bedömdes dock telefonenkäten ha flera intressanta delar som relaterade till undersökningen i den här uppsatsen. Den berörde bland annat samma målgrupp, tog hänsyn till inofficiell planering och attityder och hade till stora delar rätt inriktning. Enda nackdelen var att den var gjord över telefon och att tidsramen i mitt fall bedömdes vara för liten för att utföra telefonundersökningar. På grund av detta valde jag att modifiera telefonenkäten och göra den i form av en webbenkät.

I detta läge hade ett alternativt tillvägagångssätt varit att begära in och titta på kommunernas formella planering. Det vill säga kommunikationsplaner eller liknande. Detta hade dock missat relevanta aspekter av krisberedskapen så som uppfattningar, attityder och inofficiell planering. McConnell & Drennan (2006) menar exempelvis att beredskap i hög utsträckning handlar om attityder till kriser och att krishantering är en del av den organisatoriska kulturen.

Kommunikationsplanen säger därför inte nödvändigtvis något om den faktiska beredskapen. På grund av detta krävs en metod som fångar in även dessa aspekter och genom att göra en enkätundersökning hoppas jag kunna fånga in ett bredare perspektiv än om jag bara hade titta på den formella planeringen.

Med ovanstående utgångspunkt har jag valt att angripa undersökningen genom en tvåstegsmodell. Denna inleds med en webbenkätundersökning som skickas till respektive kriskommunikationsansvarig i varje kommun. Syftet med denna är att synliggöra hur kommunerna förhåller sig till varandra rent beredskapsmässigt men även att klargöra om det finns kommuner som är av särskilt intresse. Efter detta kommer relevanta kommuner att väljas ut för närmare djupintervjuer. Med andra ord innebär detta att undersökningen tar formen av en kvalitativ studie med

ett kvantitativt grepp. Jan Trost beskriver förhållandet på följande sätt i Enkätboken (Trost 2013).

Datainsamling	Kvalitativ				Kvantitativ			
	Kvalitativ		Kvantitativ		Kvalitativ		Kvantitativ	
Tolkning	Kval	Kvant	Kval	Kvant	Kval	Kvant	Kval	Kvant
Variant	A	B	C	D	E	F	G	H

Fig. 1 (Trost 2013, s.21)

I mitt fall innebär detta en kvantitativ datainsamling i form av svaren på webbenkäten. En kvantitativ analys och bearbetning av svaren som görs genom en operationalisering av beredskapsgraden. Detta avslutas med en kvalitativ tolkning av dessa resultat i kombination med efterföljande djupintervjuer.

Den kvantitativa analysen och bearbetningen har konstruerats så att respondenternas svar graderas på en skala. Svar som signalerar en högre grad av beredskap, erfarenhet eller en fördelaktig attityd tilldelas en hög viktningspoäng¹ och svar som signalerar motsatsen tilldelas en låg. Dessa poäng sammanställs sedan i en total och jämförs kommunerna emellan.

Djupintervjuerna kommer att göras med ett kvalitativt tillvägagångssätt där jag väljer ut särskilt intressanta kommuner för intervjuer. En intressant kommun är i detta fall en kommun som i någon mening utmärker sig, statistiskt. Intervjuerna kommer vara semistrukturerade och utgå ifrån ett antal förutbestämda frågor som tjänar till att rikta intervjuerna i rätt teoretisk riktning.

För att intervjuerna skall bli så relevanta som möjligt kommer jag att välja ut kommuner genom att titta på deras bedömning av beredskap i relation till hur stor andel personer med utländsk bakgrund som finns i varje kommun. Den största

¹ Viktningspoäng är ett poängsystem som används för att gradera betydelsen hos ett svar i en viss fråga. Exempelvis kan en skala från 1 till 5 användas där ett mindre viktigt kriterium kan tilldelas värdet 1 och ett mycket viktigt kriterium tilldelas värdet 5.

² POSOM står för "psykiskt och socialt omhändertagande" och är en grupp som fungerar olika

utmaningen i ett inledande skede är dock att utforma enkäten så att denna på ett korrekt sätt kan ge en bild av förhållandena hos respektive kommun. På grund av detta kommer jag redogöra för hur jag har gått tillväga med detta nedan.

Utformningen av enkätundersökningen

Utformningen av enkäten har gjorts med ambitionen att få svar på i vilken grad kommunerna i Västra Götaland tar hänsyn till personer med utländsk bakgrund i sin kriskommunikation. Detta innebär att alla frågor i enkäten är formulerade med detta i åtanke.

Den mest grundläggande frågan i ett inledande skede är hur ”personer med utländsk bakgrund” ska definieras? För att kunna samköra resultatet av enkätundersökningen med annan befolkningsstatistik har jag valt att använda mig av definitionen som ges av Statistiska Centralbyrån (SCB). I rapporten *Meddelanden i samordningsfrågor för Sveriges officiella statistik* (SCB 2002:3) ges följande definition.

Utländsk och svensk bakgrund

Ofta förekommer behov av att sammanföra populationer. Det kan t.ex. i urvalsundersökningar vara nödvändigt att arbeta med några få populationer. Då rekommenderas följande indelning:

Rekommenderad indelning:

1 Personer med utländsk bakgrund	2 Personer med svensk bakgrund
Utrikes födda	Inrikes födda med
Inrikes födda med två utrikes födda föräldrar	- en inrikes och en utrikes född förälder - två inrikes födda föräldrar

Fig. 2 (SCB 2002:3)

Det är viktigt att påpeka att denna avgränsning inte är helt problemfri. För det första hade jag kunnat välja SCBs definition av ”utrikes födda” och få tillgång till likvärdig statistik för den gruppen. Något som talar för ett sådant val är att man till stora delar undviker en yngre grupp som förmodligen är relativt integrerad i samhället (genom exempelvis skolan) och därigenom i större grad fokuserar på de som har svårast att ta till sig informationen. Anledningen till att jag trots detta

inte valde denna definition är att "utrikes födda" inte täcker upp för religiösa eller etniska faktorer som fortfarande kan spela roll i den yngre gruppen. Fördelen med att titta på "personer med utländsk bakgrund" är också att det finns en stor grupp väldigt unga som troligtvis i ganska hög grad är beroende av föräldrars agerande vid en kris. För det andra bör man ha i åtanke att det alltid finns problem i att ordna människor i grupper. Det finns exempelvis inget som säger att människor i gruppen "personer med utländsk bakgrund" inte kan språket, eller på andra sätt står utanför samhället. Däremot så är det rimligt att anta från tidigare forskning (Olofsson 2008) att problem av det här slaget är större inom dessa grupper vilket också gör det rimligt att ta detta grepp kring frågan, även om en medvetenhet om riskerna med generaliseringar är otroligt viktig.

Med detta klargjort är det lämpligt att säga något om enkätens frågor. Dessa avgör till stor del vilken kvalitet på data man får och är därför extra viktiga. Till att börja med har jag utgått ifrån Anna Olofssons telefonenkät i utformningen av min egen enkät men jag har även valt att använda ett antal handböcker för enkätmetodik. Handböckerna har hjälpt mig att klargöra hur frågorna bör formuleras, hur de bör omformuleras, vilka frågor som bör vara med etc. Den litteratur jag i första hand använt mig av är Enkäten i praktiken - en handbok i enkätmetodik (Ejlertsson 2005) och Enkätboken (Trost 2013). Enkätlitteraturen har gjort att jag har haft möjlighet att pröva mina frågor och ta hänsyn till fördelar och nackdelar i valet av att göra en enkätstudie. Trost tar bland annat upp flera fallgropar man bör undvika med just webbenkäter. Bland annat menar han att det är extra viktigt att begränsa antalet frågor, att inte använda de allra senaste tekniska finesserna och att ta hänsyn till uppkopplingshastighet etc. Mycket av detta bedöms i realiteten vara ett ganska litet problem då undersökningen kommer gå ut till kommuner i Sverige som generellt sett har en ganska bra teknisk standard vad gäller uppkoppling och webbläsare. Något man däremot bör ha i åtanke är det Trost skriver angående bortfall. Bortfallet är generellt sett större i webbenkäter än i postenkäter (Trost 2013, s141-143). På grund av detta har jag vidtagit vissa åtgärder för att motverka ett större bortfall. Bland annat har jag fått tillgång till en officiell mejladress på Västra Götalandsregionen och bett ansvariga

på regionen att ställa sig bakom undersökningen. Allt för att brevet skulle få ett så officiellt intryck som möjligt och därigenom också få ett högre svarsantal.

Som tidigare nämnts så ska svaren på undersökningen göra det möjligt att rangordna kommunerna, vilket kräver en operationalisering av beredskapsgraden. Svartalternativen utformades därför i en graderad skala eller en så kallad likertskala. Likertskalan används ofta då attityder hos respondenten skall mätas och kan se ut på många olika sätt. I detta fall har jag valt att använda mig av det Trost beskriver som rangordnings-, ordnings- eller ordinalskalor vilka är de vanligaste inom beteende- och samhällsvetenskaperna (Trost s19). Detta innebär svartalternativ av typen: ”Mycket stor, Stor, Liten, Mycket liten” eller ”Ej inträffat, Inträffat en gång, Inträffat två gånger, Inträffat flera gånger, Vet ej”.

Två medvetna val har gjorts i detta sammanhang. Dels har jag valt att alltid använda mig av fyra svartalternativ (undantaget svar av typen ”vet ej” då detta inte klassificeras som ett svar) och dels har jag valt att använda beskrivande ord istället för sifferskalor. Valet att använda mig av fyra svartalternativ gjordes med syftet att ingen respondent slentrianmässigt ska sätta sitt svar i mitten. Med fyra alternativ tvingas respondenten att ta ställning i alla frågor. Det finns såklart nackdelar med detta. Exempelvis skulle man kunna hävda att det inte alltid går att ta ställning på ett så klart sätt eller att respondenten är av den genuina uppfattningen att något är ”varken eller”. Det finns med andra ord för och nackdelar med båda valen. De beskrivande svartalternativen valdes utifrån tanken att minska abstraktionen hos frågorna. Hypotesen är att det är lättare att ta till sig betydelsen av något om det beskrivs som ”mycket bra, bra, dåligt, mycket dåligt” än ”1, 2, 3, 4”. De beskrivande alternativen kommer i slutändan ändå siffergraderas men detta görs först efter undersökningen är gjord och endast med intentionen att sedan kunna rangordna de olika kommunerna.

Några frågor i enkäten är öppna och används när svartalternativen är många eller då svaren av annan anledning är svåra att förutsäga. Vissa av dessa är också till för att synliggöra de kommuner som har tagit kriskommunikationsplaneringen ett extra steg. Detta gäller exempelvis frågeställningen om användningen av

inofficiella kanaler, vilka är svåra att förutse i svarsalternativ. Nackdelen med öppna frågor är dock att de kommer vara omöjliga att gradera på samma sätt som de andra. Svaren på dessa kommer istället att vägas in manuellt genom en bedömning.

Det finns ytterligare ett problem med operationaliseringen av beredskapsgraden. Frågornas relevans är nämligen väldigt svår att inbördes rangordna. Här kan man exempelvis fråga sig om en kommun som flera gånger har drabbats av extraordinära händelser men inte har någon dokumenterad handlingsplan är mer eller mindre förberedd än en kommun som svarar tvärtom? Detta är en svår avvägning och något jag som undersökare endast kan vara tydlig med att jag är medveten om. Det jag däremot kan göra är att tydligt klargöra vilka element som anses viktiga inom krisplanering och vara tydlig med att jag tar upp dessa i frågorna.

För att göra detta har jag utgått ifrån en modell som Allan McConnell och Lynn Drennan presenterar i *Mission Impossible? Planning and Preparing for Crisis* (McConnell & Drennan 2006). I artikeln delar författarna upp beredskapen i fem delar. Jag har strävat efter att alla dessa ska täckas genom frågeställningarna i enkäten.

- Vikten av beredskapsplaneringen på den organisatoriska agendan.
- Attityden till hot
- Omfattningen av organisationens beredskapsplaner
- Omfattningen av organisationens beredskap genom simuleringar och övningar
- Organisatoriskt psyke

Genom att utforma frågorna så att dessa täcker de fem områdena hoppas jag kunna ge en någorlunda rättvis bild av situationen hos varje enskild kommun.

Något som inte är tydligt i McConnell och Drennans fem kategorier är vikten av tidigare erfarenheter. Dessa går förvisso att samla under punkten ”Organisatoriskt psyke” (eller möjligtvis under ”beredskap genom simuleringar och övningar”) men det är för tydlighetens skull viktigt att nämna att även detta har tagits i

beaktande i undersökningen. I samband med tidigare erfarenheter kan man tala om ett cykliskt förlopp där organisationen går från en förebyggande fas, in i en kris till en inlärnings fas och tillbaka till den förebyggande fasen (Flodin 1993 s15). Därför blir också organisationens tidigare erfarenheter av kriser viktiga då man talar om beredskap.

Efter detta utformades den slutliga enkäten i EsMaker som är ett webbaserat enkät- och analysprogram. På grund av detta bifogas endast frågorna och svarsalternativen i en bilaga (Bilaga 4) där viktningspoängen står inom parentes vid varje alternativ. Poängen räknades ihop automatiskt i EsMaker och summerades för varje enkätsvar. Med detta sagt skall jag även ge en presentation av metodologin kring den andra delen av undersökningen, intervjustudien.

Utformningen av denna kommer beskrivas nedan.

Utformningen av intervjustudien

Enkätundersökningen är utformad så att man ska få en bild av vad den ansvariga personen har för uppfattning om situationen, dokumentationen och situationen på kommunen. Detta säger med andra ord inget i detalj om hur beredskapen ser ut utan ger endast en indikation på det rådande tillståndet. Med utgångspunkt i detta finns det dock en chans att fördjupa sig i de kommuner som sticker ut i statistisk mening. Detta har jag för avsikt att göra genom intervjustudier med utvalda kommuner. Intervjuerna kommer att utformas med den teoretiska bakgrunden i åtanke och därigenom problematisera hur kommunerna tänker kring den aktuella frågan.

Intervjuerna kommer att vara semistrukturerade och spelas in med ljudupptagningsutrustning. Varje intervju har en avsatt tid på max en timme. En intervjuguide har utformats för att intervjuerna skall vara jämförbara mellan varandra, för att de tematiskt skall hålla samma linje och för att en intersektionell analys ska vara möjlig. I utformningen av intervjuerna och frågorna har jag utgått ifrån Metodpraktikan (Esaiasson m.fl. 2007), artikeln *Intersectionality and Public Policy: Some Lessons from Existing Models* (Hankivsky & Cormier 2011) och rapporten *An Intersectionality-Based Policy Analysis Framework* (Hankivsky (Ed.)

2012), hädanefter: IBPA. Metodpraktikan har i första hand använts som en guide inför intervjuerna och som komplement till de två senare texterna som beskriver hur man kan använda sig av intersektionalitetsbegreppet i analys och utformning av offentliga policyer. Jag kommer lägga störst tyngdpunkt vid IBPA-rapporten som ger riktlinjer för vilka frågor som bör ställas och ger exempel på hur detta kan se ut i praktiken.

Det är viktigt att påpeka att författarna av IBPA-rapporten i första hand inte talar om kriskommunikation utan snarare om sjukvård- och hälsokommunikation. De verktyg de erbjuder är dock tillämpbara inom policyområdet i stort och är därför användbara även här. Det hela beskrivs på följande sätt.

”While the examples in this collection use an IBPA Framework to examine a broad range of health and health-related policies and programs, the Framework can be used across all areas of policy, using a variety of methods. It can be used prospectively or retrospectively to consider questions of equity across all stages of the policy process.” (Hankivsky 2012 s34)

”Policy” är alltså att likställa med kriskommunikationsplan i detta fall. Begreppsförvirringen är sedan länge stor inom kommunikationsområdet och kommunikationsplaner, policyer och riktlinjer används om vart annat, många gånger för att beskriva samma typ av dokument. Det är därför bra att klargöra vad man talar om i dessa sammanhang. I IBPA-rapporten definierar man följaktligen ”public policy” som ”a guide to action, a plan, a framework, [or] a course of action or inaction designed to deal with problems” (Hankivsky 2011 s9). Detta placerar följaktligen kriskommunikationsplanen inom detta fält.

I det här läget är det viktigt att återigen nämna att jag avser undersöka ett större perspektiv än enbart dokumentationen. Som jag tidigare nämnt så är meningen med undersökningen att andra saker, så som attityder och förhållningssätt, också skall bli synliga. IBPA-rapporten ger däremot sken av att bara fokusera mot det enskilda dokumentet. Rapporten innefattar dock ett större sammanhang, indirekt.

Detta blir bland annat tydligt i att metodologin inte bara innebär analys utan även utformningen av policyer. Om man ska undersöka utformningen av en policy kommer man automatiskt att behöva titta på kringliggande faktorer. I IBPA-rapporten beskrivs det på följande sätt:

”Public policy is largely driven by arguments about whether something is a problem, whether it is a solvable problem, what the potential solutions are, what the costs of those solutions are, and whether the solutions will be wholly – or more likely, partially – effective (Birkland, 2011, p. 10). While it is ultimately governments’ responsibility to create policies, the ideas that underpin these policies often emerge from outside government, including through interactions between government and non-governmental actors (Birkland, 2011).” (Hankivsky 2012 s9)

Frågan som kvarstår är dock hur detta ska gå till i praktiken? I rapporten föreslår man att man utgår ifrån två huvudpunkter i sitt arbete (Hankivsky 2012 s33).

- En samling vägledande principer och
- En lista med 12 övergripande frågor som ska vara till hjälp att forma analysen.

De 12 frågorna grundas på de förstnämnda principerna och är indelade i två delar, beskrivande frågor och förändrande frågor. De beskrivande frågorna ska tjäna till att skapa en översikt över vilka problem som kan tänkas finnas i en organisations policyskapande. Detta kan handla om vilka underliggande antaganden som finns i organisationen, vad policyns målgrupp innebär samt vilka ojämlikheter eller privilegier som den samma kan vara upphov till. De förändrande frågorna är i sin tur till för att identifiera alternativa policy-lösningar. Här fokuserar man inte bara på att hitta förändringar som är ekonomiskt fördelaktiga utan även sociala och strukturella förändringar som minskar ojämlikheter (Hankivsky 2011 s9-10). Frågorna ser ut på följande sätt:

Beskrivande:

- Vilka kunskaper, värderingar och erfarenheter tar du med dig i din

policyanalys?

- Vilket problem i policyn är det man diskuterar?
- Hur har problemet gestaltat sig?
- Hur påverkas olika grupper av att problemet har gestaltat sig på detta sätt?
- Vilka är den aktuella policyns svar på problemet?

Förändrande:

- Vilka ojämlikheter är det som faktiskt existerar i relation till problemet?
- Var och hur kan insatser göras för att förbättra problemet?
- Vilka är lösningarna på kort, medium och lång sikt?
- Hur kommer föreslagna policyförändringar att minska ojämlikhet?
- Hur skall man kunna garantera att detta implementeras och att det slår rot i organisationen?
- Hur skall man veta att ojämlikheter har reducerats?
- Hur har arbetet med intersektionell analys förändrat följande:
 - o Dina tankar om relationer, maktstrukturer och ojämlikhet
 - o De sätt på vilka du och andra bedriver arbetet med utveckling, genomförande och utvärdering?
 - o Bredare begreppsbildningar, relationer och effekter på maktasymmetri i vardagen?

Alla frågor är inte relevanta för intervjuerna i den här studien. Exempelvis fokuserar slutfrågan ovanför på en mer personlig förändring som inblandade parter genomgår i arbetet – frågor som ska användas i självreflexivt syfte. Dessa kommer inte att ingå men däremot kommer övriga frågor användas som utgångspunkt då de i stora drag bedömdes följa det tillvägagångssätt som författarna i Metodpraktikan förespråkar för semistrukturerade intervjuer. I Metodpraktikan poängteras att man måste tänka lika mycket på formen som på innehållet och man listar ett antal saker som man bör tänka på i utformningen och genomförandet. Med utgångspunkt från dessa formulerades frågor i tre tematiska delar: uppvärmningsfrågor, beskrivande frågor och förbättrande frågor. Till dessa formulerades även uppföljningsfrågor samt själva inramningen och presentationen av intervjun. Esaiasson et al. (2007 s283) menar att man genom att tillämpa ett kvalitativt tillvägagångssätt av det här slaget har en större chans att

få en djupare insikt i respondentens intentioner. Detta blir extra intressant när utgångspunkten har varit en enkätundersökning som gett ett resultat som behöver ytterligare efterforskningar.

Guiden som intervjuerna baserades på finns bifogad som Bilaga 3. På grund av det semistrukturerade tillvägagångssättet fick intervjuerna karaktären av ett samtal som hela tiden riktades med hjälp av dessa. Detta gjorde att inte alla frågor ställdes uttryckligen till alla informanter. Intervjuerna anpassades istället till den enskilda kommunens speciella situation.

Analys och bearbetning

Analysen och bearbetningen av data innebar i första hand ett arbete med data från enkätstudien. Enkäten publicerades den 27 februari 2014 och låg ute i tre veckor. Det gick under denna period ut tre påminnelser med jämna mellanrum till de olika respondenterna. Statistiken från enkätprogrammet visar att alla fått mailet och att 46/49 har öppnat det. Den slutgiltiga svarsfrekvensen på undersökning blev 83,7 %, det vill säga att 41 av 49 kommuner svarade. För att vara en webbenkät bedöms detta vara en relativt hög svarsfrekvens då dessa vanligtvis har ett högt bortfall (Trost 2013).

Svaren sammanställdes i Excel och kommunerna rangordnades efter det graderingssystem som jag tidigare utformat. I samband med detta registrerades också hur stor procentandel av invånarna som hade utländsk bakgrund i varje kommun. Procentandelen räknades ut med hjälp av statistik från SCB vad gäller folkmängd, antal invånare med svensk bakgrund och antal invånare med utländsk bakgrund. Detta var siffror från 2012 och de mest aktuella jag kunde få tag på. I Bilaga 2 finns en tabell över resultatet (de kommuner som är registrerade med noll i graderingskolumnen är de som inte har svarat på enkäten).

Nästa steg var att bestämma vilka kommuner som var mest intressanta att titta vidare på och följaktligen göra djupintervjuer med. Hypotesen var att alla kommuner som på något sätt stack ut i statistisk mening är av intresse. En kommun med extra hög andel invånare med utländsk bakgrund och extra låg

beredskapsgrad är exempelvis av intresse. Med parametrarna "beredskapsgrad" och "procentandel invånare med utländsk bakgrund" gjordes därför ett spridningsdiagram för att få en grafisk översikt av förhållandet kommunerna emellan. Detta gjordes med syftet att snabbt kunna lokalisera mönster i hur de båda parametrarna påverkar varandra.

Endast de kommuner som svarat på enkäten togs med i diagrammet vilket innebär att de "nollade" kommunerna i Bilaga 2 inte är medräknade. På detta sätt får man en riktigare regressionsanalys (även om detta inte är det primära målet med undersökningen). Punkterna representerar kommunerna men av tydlighetsskäl har jag inte valt att märka dessa med namn i diagrammet nedan. Se Bilaga 1 för ett utförligare diagram.

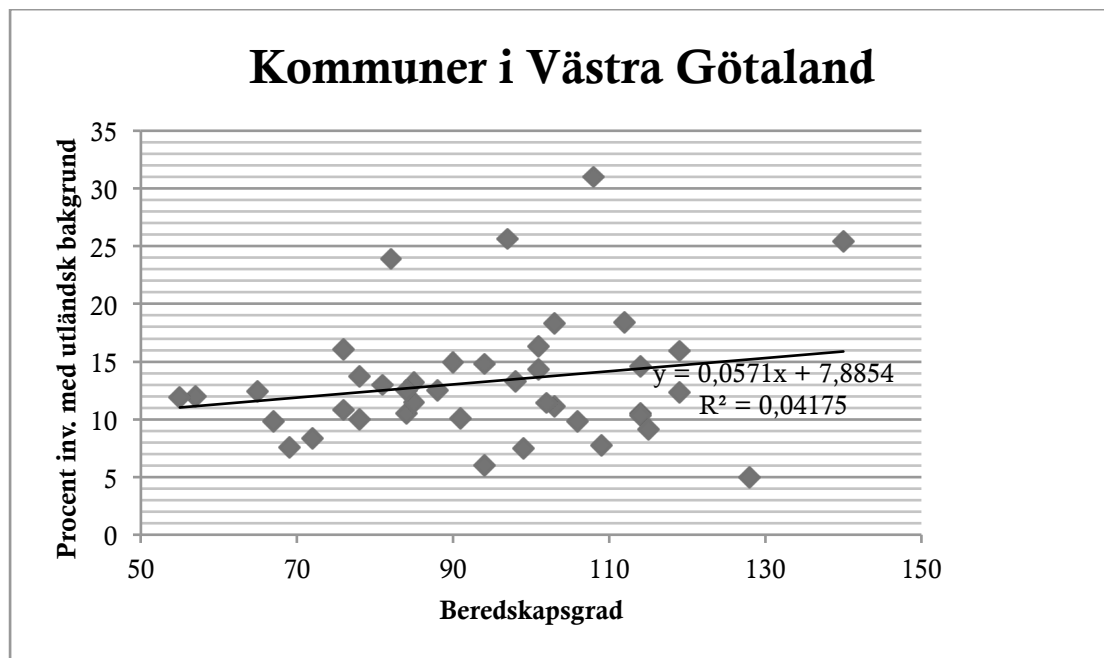


Fig. 3

Diagrammet visar tydligt att beroendevariabeln, beredskapsgraden, i väldigt låg grad styrs av den oberoende variabeln, andelen personer med utländsk bakgrund. Om man tittar närmare på diagrammet så ser man att endast 4% av beredskapsgraden kan förklaras av procentandelen personer med utländsk bakgrund ($R^2 = 0,04175$). Eftersom i princip all tidigare forskning och teoribildning talar för att myndigheter bör ta särskild hänsyn till dessa grupper är resultat ovan anmärkningsvärt. Hur kommer det sig att en sådan hänsyn inte syns i statistiken över Västra Götalands kommuner? Det är tydligt att beredskapen

skiljer sig mellan kommunerna men spridningsdiagrammet indikerar att det är något annat som påverkar beredskapsgraden än procentandelen invånare med utländsk bakgrund. Här finns det en mängd möjliga förklaringsalternativ som hade varit intressanta att kontrollera för, dessvärre är detta inte möjligt inom ramen för denna studie. Genom att följa upp enkäten med intervjuer kommer dock en klarare bild av förhållandena att utkristallisera sig. Det är också därför fortsatt intressant att titta på resultatet med Fig. 3 (se också: Bilaga 1) som grund.

Med bakgrund av detta har jag valt att ta fram de kommuner som har de mest anmärkningsvärda positionerna i spridningsdiagrammet. Detta innebär i första hand fyra positioner som räknats ut genom att titta på förhållandet mellan beredskapsgraden och procentandelen. För att detta förhållande skall vara avhängigt både procentandel och beredskapsgrad har jag valt att räkna ut produkten respektive kvoten för respektive kommun och dess två värden. Produkten ska klargöra vilken kommun som är svagast respektive starkast och kvoten skall klargöra de två som har hög beredskapsgrad/låg procentandel och vice versa. För tydlighetens skull har jag gjort en fyrfältstabell för att beskriva hur dessa har räknats ut. Denna innebär att Strömstad som har högst beredskapsgrad (140) och samtidigt ligger relativt högt även i andelen personer med utländsk bakgrund (25,4%) hamnar längst upp till vänster. Göteborg däremot, som har högst andel personer med utländsk bakgrund (31%) men ligger desto lägre i beredskapsgraden (108), faller utanför tabellen.

	Hög procentandel	Låg procentandel
Hög beredskapsgrad	Kommun med högsta värdet av: Grad x %	Kommun med högsta värdet av: Grad / %
Låg beredskapsgrad	Kommun med lägsta värdet av: Grad / %	Kommun med lägsta värdet av: Grad x %

Fig. 4

Resultatet av uträkningarna i tabellen gav följande kommuner:

	Hög procentandel	Låg procentandel
Hög beredskapsgrad	Strömstad (25,4%, 140)	Öckerö (5%, 128)
Låg beredskapsgrad	Trollhättan (23,9%, 82)	Grästorp (7,6%, 69)

Fig. 5

Om man jämför resultatet med Bilaga 1 så kan man se att det är just dessa som ligger i utkanterna av spridningsdiagrammet. De två kommuner som har en anmärkningsvärd position men som man missar med detta tillvägagångssätt är Göteborg och Mariestad. Göteborg har överlägset störst andel invånare med utländsk bakgrund och Mariestad har lägst beredskapsgrad. Anledningen till att dessa faller utanför är alltså deras förhållande mellan beredskapsgraden och procentandelen. Jag har dock valt att ändå ta med dessa två då deras positioner är intressanta i egenskap av endast en variabel.

Hypotesen för de fyra kommunerna i tabellen är följaktligen att Strömstad som har det högsta värdet bör vara den bäst förberedda kommunen. Grästorp bör i sin tur vara den minst förberedda med sina låga värden i både procentandel och poäng. De mest intressanta kommunerna är dock Trollhättan och Öckerö som båda har obalanserade värden. Trollhättan har hög procentandel personer med utländsk bakgrund kombinerat med låg beredskapsgrad och Öckerö har låg procentandel med utländsk bakgrund kombinerat med hög beredskapsgrad. Detta gör det intressant med vidare efterforskningar i hur detta kommer sig.

De intressanta kommunerna kontaktades efter detta på mejl med en förfrågan om de ville ställa upp på en intervju på maximalt en timme. Fem av sex kommuner gav sitt medgivande varpå de som ville fick frågorna skickade till sig i förväg. Mariestads kommun var de enda som avböjde intervju på grund av att den aktuella kriskommunikationsansvariga ansåg sig ha varit för kort tid på tjänsten för att kunna uttala sig ingående om beredskapen.

Redogörelse för intervjuer

Redogörelserna för intervjuerna kommer att bestå av beskrivande texter där intervjupersonernas bild av beredskapen och situationen i respektive kommun kommer att vara central. Här fanns det en möjlighet att transkribera intervjuerna, vilket är ett vanligt tillvägagångssätt, men eftersom det inte var nödvändigt för undersökningens resultat att alla uttalanden presenterades i detalj bedömdes detta som obefogat. I vissa fall kommer dock enskilda uttalanden att citeras men till stora delar kommer redogörelserna bestå av återberättande beskrivning.

Intervjupersonerna består av kriskommunikationsansvariga i respektive kommun och listas nedan i den ordning de kommer presenteras.

- Peter Birgersson Dafteryd, Säkerhetssamordnare och Krisinformationsansvarig – Strömstad
- Robert Lindberg, Informatör - Öckerö
- Jens Lisell, Senior kommunikationsstrateg - Göteborgs Stad (Bisittare: Karin Eriksson, Chef Samhällsskydd och beredskap)
- Victoria Hallqvist, Informationschef – Grästorp
- Peter Asp, Informationschef – Trollhättan

Strömstad

När svaren på enkäten hade sammanställts var det tydligt att Strömstad var en av de kommuner som statistiskt sett stod ut. Med utgångspunkt i beredskapsgrad (140) och procentandel personer med utländsk bakgrund (25,4 %) så bedömdes Strömstad vara kommunen med högst beredskap. I och med detta fanns ett intresse av att undersöka ytterligare vad som låg bakom detta. Därför intervjuades säkerhetssamordnare och kriskommunikationsansvarige Peter Birgersson Dafteryd.

Bakgrund

I Strömstad menar man att kriskommunikation främst aktualiseras på två sätt. Dels vid varje mandatperiod då man uppdaterar krisledningsplan och

informationsplan och fokuserar på förebyggande åtgärder men även vid faktiska händelser då man arbetar mer operativt. Mellan dessa två tillfällen bedriver man dock övningar och utbildningar kontinuerligt.

Om man tittar på erfarenheten av kriskommunikation till personer med utländsk bakgrund blir det tydligt att Strömstad befinner sig i en speciell situation. Överlag menar Strömstads kommun att erfarenheten kan ses som väldigt god men att detta kommer med ett visst förbehåll. Dafteryd påpekar tidigt att beredskapen är ”väldigt begränsad, om det är så att du exkluderar norrmän?”. I Strömstad bedömer man att 80-85 % av personerna med utländsk bakgrund är norrmän vilket är något som i hög grad påverkar hur Strömstad lägger upp beredskapen. Dafteryd vill dock framhålla att den höga graden av norrmän inte innebär att kommunikationen fungerar utan problematik. Han menar att det vanliga är att vi ser norrmän som kulturellt likasinnade och att vi därigenom tänker oss att det ska finnas mindre problem i kommunikationen men att detta samtidigt till viss del är en förenkling. Däremot, menar Dafteryd, så är de språkliga problemen i princip obefintliga. Detta innebär att kommunen sällan behöver hjälp med tolk, översättning eller liknande och ”är det något som de [personer med norsk bakgrund] inte är med på så ställer de ju bara frågan och så förklarar vi och ibland är det till och med så att vi kan ju ... vi vet vad det heter på norska.”.

Närheten till Norge gör att Strömstad har fått en gedigen erfarenhet av kriskommunikation med människor med norsk bakgrund. De händelser som sker i Strömstad bevakas i princip alltid av norsk media och ”då är det en norsk journalist som står bakom mikrofonen istället för en svensk men för oss är det vardag så det är inget konstigt egentligen.”. Som resultat av detta har Strömstad också fått erfarenhet av hur kriser som sker utanför Sveriges gränser även kan få effekter i Sverige. Här syftar man i första hand på terrorattacken på Utøya den 22 juli 2011. Denna ledde till att flera tusen norrmän som befann sig i Strömstad ville manifesteras genom flaggning, ljusständning etc. och gjorde att kommunen behövde hålla kyrkor och samlingsplatser öppna.

Strömstad lyfter dock inte bara fram goda erfarenheter utan även utmaningar. Exempelvis framhäver man att befolkningen är väldigt fluktuerande både vad gäller mängd och demografi. Uppskattningsvis är de 12 500 invånare på vinterhalvåret och närmare 80 000 på sommaren. En förändring som beror på genomresande, semesterbesökare och sommarboende. Detta menar man gör att statistik från SCB inte alltid ger en representativ bild av hur det faktiskt ser ut och att kommunen egentligen kanske har ett högre reellt behov av riktad kommunikation än vad statistiken ger sken av. En annan utmaning som Strömstad lyfter fram är situationer där personer med ett annat ursprung än svenskt och norskt är inblandade. Peter Birgersson Dafteryd menar att kommunen löper en viss risk att bli för ensidig i sin kriskommunikationsplanering med en så stor övervikt av en specifik nationalitet. Här tillägger förvisso Dafteryd igen att bilden av svenskar och norrmän som kulturellt sett väldigt lika bör behandlas med försiktighet. Det finns en mängd olikheter som kan komma att hamna i skymundan i och med ett sådant tänk och detta är vanskligt i relation till kriskommunikationsplanering.

Ett konkret exempel på kulturella skillnader som nämns är 2005 års förberedelser inför 100-årsfirandet av unionsupplösningen mellan Norge och Sverige. Medan det var naturligt att vi i Sverige kallade detta för ett "firande" så var det desto mer problematiskt i Norge. Med bakgrund av tidigare erfarenheter från OS i Lillehammer, 1994, då norrmännen hade upplevt vad många tyckte var en allt för stark nationalistisk stämning, fanns det en oro för att detta skulle framkalla det samma. På grund av detta uppmanades alla att benämna händelsen som en "markering" istället för ett "firande" – något det till och med är stortingsbeslut på i Norge. Detta kan ses som språkliga nyansskillnader men kan samtidigt kopplas till kulturella skillnader. Oavsett så är risken för social oro eller hot något som gör att man måste ta hänsyn till detta i sin kommunikativa planering.

Aktuell planering och möjlig utveckling

Hur planerar Strömstad för kriskommunikation och hur tycker man att man bör planera? Den dokumenterade kriskommunikationsplaneringen består till största del av checklistor där det tydligt framgår vilka delar av organisationen (webb, upplysningscentral, växel, upprättat informationsställe etc.) som ska hantera vad.

Kriskommunikationsansvariga hanterar information utåt men vid anhörigkontakt har Strömstad tillgång till en POSOM-grupp².

Kriskommunikation till personer med utländsk bakgrund faller till stor del inom den planering som beskrivs ovan och till stora delar lyfter Strömstad fram att tillvägagångssätt och agerande ligger i en mer inofficiell planering. Det vill säga en form av organisationskulturell inställning där man genom lång erfarenhet intuitivt vet vad man bör göra annorlunda, hur man ska målgruppsanpassa och vilka problem/möjligheter som finns.

Strömstad arbetar även med andra organisationer och här lyfter Peter Birgersson Dafteryd främst fram mottagningsorganisationen för ensamkommande flyktingbarn, SFI-utbildningen på Strömstad gymnasium samt tolktjänsten via Västra Götalandsregionen. Kontakter av den här typen är också det område som Dafteryd tror är bäst att göra insatser mot om man skall förbättra kriskommunikationen. Han rekommenderar exempelvis inte att ha färdigöversatt information eller liknande då det finns allt för många olikartade situationer som kan uppstå och som är svåra att förutsäga. Han menar helt enkelt att det är bättre att veta var man ska vända sig när specifik hjälp behövs. ”Vi har ett behov av att förbättra så att vi har fler alternativ, fler verktyg i verktygslådan att använda och fler vägar att gå den gången vi behöver hjälp [...] En tydligare checklista [...] kanske skulle man till och med kunna gå så långt att man nationalitetsanpassar det så att man vet det, att är det någon av de här som är från Somalia som är drabbade så är det såhär att den absolut bästa vägen är att... sök den här hjälpen eller sök den här personen”.

Strömstad som är en relativt liten kommun har många inofficiella kontakter i kombination med de officiella kontakterna. Här vill man se det som något positivt och utökar gärna det sättet att arbeta på. Att göra en förteckning av alla de

² POSOM står för ”psykiskt och socialt omhändertagande” och är en grupp som fungerar olika beroende på hur respektive kommun har organiserat grupperna men generellt ska denna fungera som ett stöd vid extraordinära händelser där människor varit med om eller bevittnarsvåra händelser.

kontakter som kommunen kan behöva använda sig av är svårt och många gånger omöjligt. Därför ska man inte vara rädd för att kombinera dessa med andra kontakter, menar Dafteryd.

Samtidigt menar man i Strömstad att alla de förbättringar och förändringar man planerar för eller genomför är svåra att verifiera som bra eller dåliga. Ett tillförlitligt sätt som han lyfter fram är dock direktkontakt, människa till människa. Dafteryd tar bland annat upp ett exempel med arbetet kring stormen Gudrun, vilket han var med och understödde. Det han lyfter fram som lyckat i arbetet är "...det personliga mötet och att... att kommunen inte var rädd att möta invånaren". Här samlade kommunen människor till möten i olika områden och informerade och fick på detta sätt feedback. Detta skulle kunna fungera som en generell metod, menar Dafteryd. Han förespråkar egentligen ingen skillnad i utvärderingen av en kris som drabbar alla och en där personer med utländsk bakgrund är inblandade. Det centrala i sammanhanget är att man endast kan veta om en planeringsförändring har varit lyckad då det faktiskt sker något. Det är då man verkligen får kvittensen.

Öckerö

Öckerö är en av de två kommunerna som hade ett obalanserat värde. Det vill säga en väldigt låg andel personer med utländsk bakgrund (5%, lägst i Västra Götaland) men ändå en hög beredskapsgrad (128). Förhållandet gjorde att kommunen bedömdes vara intressant att undersöka ytterligare och därför gjordes en intervju med Robert Lindberg, informatör och kriskommunikationsansvarig på Öckerö kommun.

Bakgrund

Öckerö kommun är lik Strömstad i åtminstone två avseenden. Det är en väldigt liten kommun med runt 12 500 invånare och den har en stor del besökare från andra länder under sommarhalvåret. Till skillnad från Strömstad så har däremot Öckerö endast 5% invånare med utländsk bakgrund. På grund av den låga andelen menar Öckerö att de inte heller har någon erfarenhet av

kriskommunikation till personer med utländsk bakgrund. Det har alltså inte varit någon situation i kommunen där dessa har varit inblandade på ett tydligt sätt.

Robert Lindberg menar att den största delen av befolkningen med utländsk bakgrund på Öckerö är Thailandare. Mer specifikt innebär detta thailändska kvinnor som kommit till Öckerö genom att män från kommunen träffat och gift sig med just thailändskor. Med detta i åtanke så har Öckerö en väldigt speciell demografi vad gäller just gruppen personer med utländsk bakgrund. Eftersom gruppen är liten och innefattar personer som bedöms ha nära kontakt med en svensk partner, finns ingen planering eller generell beredskap för kommunikation med dessa och följaktligen ännu mindre beträffande kriskommunikation.

Den förhållandevis höga beredskapsgraden som enkäten uppvisade beror alltså på att kommunen bedömer sig ha tillräcklig beredskap i förhållande till målgruppens utformning. Det vill säga, en väldigt låg absolut beredskap men en desto högre relativ beredskap. Ytterligare en sak som har påverkat Öckerös beredskapsgrad är det faktum att de 2010 hade en omfattande händelse där vattenförsörjningen till öarna låg nere under en längre period. Robert Lindberg var själv ansvarig för kriskommunikationen då detta skedde och händelsen har gett kommunen en generellt sett god erfarenhet av krishantering och kriskommunikation.

Aktuell planering och möjlig utveckling

Kriskommunikationsberedskapen i allmänhet i Öckerö kommun kretsar inte kring dokumentation. Som Robert Lindberg uttrycker det så "Förr har man ju gjort det, kommunen har jobbat väldigt mycket med krispärmar. Att i händelse av kris tar man fram pärmen och börjar slå i den. Vi har ju gått ifrån det. Vi har fortfarande en krispolicy eller krishanteringsplan, hur vi ska tänka och hur man ska göra, men den är ju väldigt basic och bygger ju på att det första vi ska göra är att skapa samband och samla rätt personer". Förutom detta bygger kommunens krisarbete mycket på vad de kallar "kriskort" som enkelt kan beskrivas som plastkort med kontaktuppgifter och korta uppmaningar på. I fallet med Öckerö var uppmaningarna av typen: "Samlingsplats: Öckerösalen, Dokumentera, Skapa uthållighet, Förtäring, Information och Växeln".

Om man talar om specifika meddelanden som kommunen ska gå ut med i händelse av kris så finns det på Öckerö egentligen ingen förberedd kriskommunikation (förberedda texter, meddelanden eller liknande). Med bakgrund av detta finns heller ingen information på något annat språk än svenska. All information skapas i stunden. Problemet med detta är att Öckerö i dagsläget har väldigt begränsade möjligheter till att skapa den typen av översatt information i händelse av kris. Robert Lindberg menar att kommunen saknar resurser och kontakter. Samtidigt är han pragmatisk. I och med den låga andelen av personer med utländsk bakgrund, dominansen av thailändska kvinnor inom gruppen och det faktum att dessa ofta har ett nära band till en svensk respektive, så bedöms gruppen helt enkelt inte tillräckligt utsatt.

Robert Lindberg framhåller dock att det kan finnas andra problem än rent språkliga hos vissa grupper. Exempelvis att man inte har förtroende hos myndigheterna som förmedlar informationen eller att information tas emot på olika sätt beroende på bakgrund. Om man tittar specifikt på Öckerö så finns det saker beträffande målgruppen som kan vara potentiella problem. Här menar Robert Lindberg att det skulle kunna vara ett problem att de thailändska kvinnorna som tidigare nämnts hamnar i en allt för stark beroendeställning i förhållande till sina respektive. Detta är dock något som Robert Lindberg delvis betraktar som en privat fråga och som kommunen i dagsläget inte arbetar med.

På vilket sätt tycker då Öckerö kommun att man skulle kunna förbättra sin kriskommunikationsplanering till personer med utländsk bakgrund? Här ser Lindberg gärna att man arbetar förberedande med kontakter och samverkan där språkkompetens finns. Öckerö har i nuläget inga personer som de vet att de kan vända sig till i händelse av kris och deras främsta nuvarande kontakt är Länsstyrelsen. Vidare menar man att man potentiellt sett skulle kunna hitta fler kontaktpersoner som har en vidare funktion än enbart den språkliga. Med bakgrund av demografin resonerar Robert Lindberg kring möjligheterna på följande sätt: "det skulle vara om de har något nätverk, för jag vet om att sådant

har funnits på andra ställen. Sen kan jag inte svara på om det är formella nätverk eller informella nätverk... Att man skulle kunna utnyttja något sådant...”.

Slutligen anser Öckerö att det bästa sättet att mäta eller få bekräftelse på att en kommunikativ förändring är lyckad är att pröva den praktiskt. Alltså i skarpt läge. Detta gör att man i efterhand kan utvärdera det faktiska agerandet. Robert Lindberg tar dessutom upp hur man skulle kunna mäta hur den språkliga delen fungerade genom att helt enkelt fråga ”hur fungerade det? Höll vi jämna steg? För de flesta kriser är väldigt föränderliga.”. Han nämner även att man möjligen kan testa förändringar genom övningar men att detta förmodligen inte är fullt tillförlitligt.

Göteborg

Inledningsvis valdes Göteborg Stad ut med anledning av att de hade högst andel personer med utländsk bakgrund. Efter intervjun med Strömstad blev det dock tydligt att Göteborg var relevant av en annan anledning.

Skälet till att Strömstad hade så hög beredskapsgrad visade sig vara att procentandelen personer med utländsk bakgrund till största del bestod av norrmän. På grund av detta gjordes bedömningen att det skulle vara intressant att titta på nästa kommun i ordningen som inte hade en lika stor andel kulturellt närbesläktade personer i gruppen. När detta gjordes så visade sig Göteborgs Stad vara nummer två i rangordningen efter Strömstad. Därigenom fyller Göteborgs Stad även funktionen som den kommunen med högst beredskap om man räknar bort Strömstad.

Bakgrund

Göteborgs Stad skiljer sig från de övriga kommunerna i Västra Götaland på ett antal sätt. För det första är Göteborg den största kommunen i regionen med nästan fem gånger fler invånare än den näst största kommunen, Borås. För det andra har de med god marginal den största andelen personer med utländsk bakgrund.

På grund av sin storlek är Göteborgs Stad uppdelad i stadsdelsförvaltningar som har större delen av det operativa ansvaret. De utför alltså tjänster och ansvarar för själva driften av bibliotek, skola, individ- och familjeomsorg, fritidsverksamhet, social omsorg etc. Detta innebär att förvaltningarna även har ansvar för sina medborgare i händelse av kris och att förhållandena därigenom kan se väldigt olika ut i de olika stadsdelarna. Jens Lisell på stadsledningskontoret i Göteborg beskriver hur de i dagsläget arbetar för att kommunikationen vid händelse av kris ska ske så nära medborgarna som möjligt. Detta gör att arbetet kan ske mer målgruppsanpassat för varje enskild stadsdel. Jens Lisell menar att behovet av kriskommunikation riktad specifikt till personer med utländsk bakgrund har väldigt olika förutsättningar beroende på stadsdel. De olika stadsdelarna ser nämligen demografiskt sett väldigt olika ut. Vissa områden har en väldigt låg andel personer med utländsk bakgrund och vissa har en väldigt hög.

Göteborg har en historia som gett kommunen en hel del erfarenhet av krishantering. Jens Lisell nämner bland annat Göteborgskravallerna 2001, Diskoteksbranden 1998 och det senaste årets större stormar och översvämningar. Dessa händelser har alla på något sätt berört personer med utländsk bakgrund. Det tydligaste exemplet är dock Diskoteksbranden där många av de drabbade hade sitt ursprung i andra länder än Sverige. Jens Lisell lyfter fram två saker som blev tydliga i samband med denna händelse. Dels hur desinformation snabbt spred sig genom den då nya sms-teknologin, och dels hur trossamfunden blev väldigt viktiga i omhändertagandet och inte minst i kommunikationen med drabbade.

I händelse av kris kommunicerar Göteborgs Stad i dagsläget enbart på svenska med undantag i fall där händelsen är av internationellt intresse. Det faktum att de enbart kommunicerar på svenska har dock inte upplevts som ett problem. Jens Lisell menar att det har visat sig gå ändå. På något sätt tar sig informationen ut till de som behöver den, genom kontaktytor i samhället, arbetsplatser, skola etc. Information på andra språk kan dock ges genom stadens kontaktcenter vilket är

en plats dit medborgare själv kan söka sig genom telefon, internet eller personliga möten. Detta kräver dock att invånaren själv söker denna kontakt.

Aktuell planering och möjlig utveckling

Göteborgs Stad försöker i dagsläget att förlägga kriskommunikationsarbetet till stadsdelsförvaltningarna i så hög grad som möjligt och därigenom närma sig medborgarna. Direktkontakten och det personliga mötet är något som man ser som mycket viktigt. Jens Lisell pratar om vikten av att öppna upp lokaler för möten där representanter för föreningar, samfund eller liknande finns redo att kommunicera med medborgarna. Här nämns bland annat knivdådet i Hammarkullen 2012 som exempel på då detta har fungerat väl. Med denna händelse i åtanke så beskriver Göteborg Stad sin uppgift som att i första hand ta hand om konsekvenserna av en aktuell krissituation.

Samtidigt som Jens Lisell lyfter fram närhet som en viktig faktor menar han att massmedierna idag är den viktigaste kanalen i samband med kriskommunikation. Jens Lisell beskriver exempelvis hur stadens hemsida endast har en marginell ökning i besöksstatistiken under en kris och att människor snarare vänder sig till tidningar eller annan nyhetsmedia för information. Göteborgs Stad ser i detta sammanhang också en oroande utveckling. Med de sociala mediernas ökande dominans börjar massmedierna få mindre och mindre utrymme i medielandskapet och med nedläggningen av lokaltidningar och lokal-TV stationer skapas ett form av glapp. Här menar Jens Lisell att det finns ett problem som kommunerna måste lösa. ”Hur når man den stora massan, vemsomhelst, i ett medielandskap som både är fragmenterat och centraliserat på samma gång?”. Göteborgs Stad menar att det finns risk för att ett glapp uppstår mellan dels en enbart nationell nyhetsrapportering som resultat av färre lokalnyheter, och dels en fragmenterad informationsspridning från person till person på sociala medier. Detta angränsar till den problematik som tidigare forskning visat upp där den interpersonella kontakten är väldigt viktig hos personer med utländsk bakgrund i händelse av kris. Skillnaden här är att det kan komma att bli en problematik som rör en större del av befolkningen och som på detta sätt blir generell.

Jens Lisell lyfter fram flera saker som man bör ta hänsyn till i samband med kriskommunikationsplanering till personer med utländsk bakgrund. Han problematiserar bland annat att utbildning och ålder kan vara kategorier som påverkar hur man tar till sig information. Han tar här upp ett exempel rörande de iranska flyktingar som kom till Sverige efter den iranska revolutionen 1979 där många av de flyende var väldigt välutbildade. Detta menar han har en stor betydelse i målgruppsanpassningen då detta sannolikt inte är den grupp som har svårast att ta till sig krisinformation. En annan kategori Lisell tar upp är ålder. Här menar han att det finns problem i att en äldre åldersgrupp inom gruppen personer med utländsk bakgrund förmodligen löper en större risk att hamna utanför informationsflödet. En potentiell lösning på detta är att använda sig av skolan för att överbygga åldersgapet. ”Använd barnen som ”budbärare”. De kan ta hem information utformad på rätt sätt till övriga familjemedlemmar”.

Den naturliga följdfrågan blir hur man identifierar de grupper där man faktiskt behöver göra satsningar? Här menar Göteborgs Stad att detta förmodligen görs bäst genom att göra ”avscanningar på mikronivå, bland invånarna och de personer som är närmast dessa”. Helt enkelt genom att fråga kontaktpersoner, ledare, nyckelpersoner etc. Ett annat tillvägagångssätt, som också är återkommande i alla intervjuer, och som Jens Lisell menar är ett bättre sätt, är att utvärdera efter faktiska krissituationer. Karin Eriksson, chef för avdelningen samhällsskydd, berättar att tidigare utvärderingar gjorts i kontakt med de enskilda stadsdelsförvaltningarna. Här tar Eriksson främst upp den senaste stormen, Simone. Under denna beslutade Göteborgs Stad att stänga delar av verksamheterna i den offentliga sektorn. I utvärderingen har stadsdelsförvaltningarna fått ge sin bedömning av om kommunikationsinsatserna varit tillräckliga eller ej.

Grästorps

Grästorps kommun valdes ut på grund av relationen mellan den låga andelen personer med utländsk bakgrund (7.6%) och den låga beredskapsgraden (69). Kommunen var i första hand av intresse eftersom de befann sig i ytterkanten av urvalet och på detta sätt representerade en motsats till Strömstads position. Genom att få djupare insyn i Grästorps arbete finns det möjlighet att synliggöra

hur man tänker i en position där den här typen av frågor löper risk att inte aktualiseras och därigenom få en lägre prioritet. På grund av detta intervjuades informationschefen Victoria Hallqvist.

Bakgrund

I Grästorp har man egentligen aldrig haft någon extraordinär händelse och har därigenom ingen erfarenhet av kriskommunikation i praktiken. Victoria Hallqvist nämner dock ett större snöoväder som drabbat Grästorp men att detta aldrig ledde till några större kommunikativa problem. Med denna bakgrund har Grästorp heller inte genomfört någon specifik kriskommunikation till personer med utländsk bakgrund. Kriskommunikationsarbete finns egentligen inte med i någon större utsträckning i det dagliga arbetet i Grästorp. Detta beror till stor del på kommunens storlek och att informationsavdelningen har en speciell roll där många varierande uppgifter redan tar upp mycket tid. Informationsavdelningen har hand om allt från marknadsföring, turism, fritid etc. Kommunen har heller inte några rutiner, riktlinjer eller uttalade rollfördelningar men man påpekar att dessa är under utarbetande. Grästorp lyfter dock fram att de har haft återkommande krisövningar och att dessa har blivit fler detta år än tidigare år. Bland annat har dessa genomförts tillsammans med Skövde kommun och Högskolan i Skövde.

Om man tittar på andelen personer med utländsk bakgrund i Grästorp så dominerar nationaliteterna Finland, Norge och Danmark demografin, där finländare är den övervägande största gruppen. Victoria Hallqvist menar att detta innebär att de har ett relativt lågt behov av information på något annat språk än svenska. Dessa tre grupper förstår ofta det svenska språket bra och kan ta till sig den information som finns på svenska. Den stora finska populationen menar Hallqvist till stora delar beror på att Saab i Trollhättan har en tradition av många finländska anställda. Grästorp är beläget på pendlingsavstånd till Trollhättan och därigenom har flertalet bosatt sig där.

Victoria Hallqvist lyfter slutligen fram föreningslivet är i Grästorp och hur i princip alla invånare på ett eller annat sätt är medlemmar i någon

föreningsverksamhet. Dessa är därför extra viktiga för att kunna ta kontakt med rätt personer i händelse av kris. I och med kommunens begränsade storlek finns det även en utpräglad kunskap och lokalkännedom hos invånarna. Detta gör det lätt att snabbt ta reda på hur man skall kontakta olika grupper eller enskilda personer.

Aktuell planering och möjlig utveckling

Den aktuella kriskommunikationsplaneringen i Grästorp är under utveckling och i nuläget väldigt eftersatt. På grund av detta talar Victoria Hallqvist till stora delar med en fokus på potentiell utveckling. Grästorps kommun ser flera möjligheter och problem som kan uppstå i planeringsarbetet. Bland annat pekar man på hur den erfarenhetsmässiga bakgrunden kan påverka hur invånaren upplever olika händelser. ”Den som har en trygg uppväxt i Sverige har antagligen ett helt annat sätt att, eller kan ha ett helt annat sätt att se på om det händer oroliga saker.”. Victoria Hallqvist menar att exempelvis poliser och många blåljus löper en risk att ge helt andra minnesbilder hos någon med en otrygg bakgrund från exempelvis krig eller liknande än hos en person med svensk bakgrund. Grästorp lyfter även fram språket och kulturella skillnader som potentiella problem men påtalar deras specifika situation. ”I och med att vi har 58 olika nationaliteter i Grästorp så inser ju jag att vi aldrig skulle kunna ge perfekt information till var och en”.

Grästorp har dock vissa möjligheter till kontakt med personer med utländsk bakgrund, föreningslivet har redan nämnts men Hallqvist lyfter även fram SFI och integrationsenheten som möjliga vägar att gå. I samband med detta uppmärksammar dock Victoria Hallqvist en annan grupp som blir mer osynlig för kommunen. Dessa är de personer som kommer från andra länder och inte behöver den omfattande kontakt med myndigheter som många kanske behöver. ”Det är många som kanske bara flyttar hit och har jobb och inga sociala bidrag, de bara kommer hit och är här och det är ju fantastiskt roligt och de sköter sig själva. Men detta innebär att dem har vi inte samma koll på och skulle heller inte kunna kontakta lika snabbt för att ge hjälp”. Hallqvist nämner även en annan grupp som kommunen kan komma att ha svårigheter att ta kontakt med. Detta är de personer som placeras ut av migrationsverket, det vill säga asylsökanden. ”Det

har inte kommunen med att göra alls utan de är bara placerade här. De går alltså inte via integrationsenheten utan det är statligt.”. Här menar Victoria Hallqvist att integrationsansvariga på kommunen förvisso har kontakt med migrationsverket men att dessa inte lämnar ut mycket information på grund av att uppgifterna kan vara av känslig karaktär. Denna grupp menar Hallqvist löper störst risk att känna oro vid kris och kanske är särskilt behov av information.

Vad gäller konkret nedskrivna planering så tror Grästorps kommun som många andra att checklistor till viss del kan bidra till hjälp men att mycket även handlar om vana och övningar. Här menar man att det kan vara fördelaktigt att ha förberett listor med kontaktpersoner samt ha en utarbetad nära kontakt med föreningsliv och kyrka. När det gäller kontakter med dessa så är det viktigt att man även samarbetar till vardags, i andra sammanhang, för att bygga upp detta kontaktnät. Detta menar Hallqvist kommer underlätta den dagen något sker. Vidare tror man att det hade varit till hjälp att få ta del av länsstyrelsens checklistor och planer som något att luta sig tillbaka på i utformningen av kommunens egen plan.

Den svåraste frågan för Grästorp är dock hur man ska veta att eventuella förändringar är rätt förändringar. I Grästorps kommun ser man ingen enkel lösning. Man talar dock om att utvärderingar efter en krissituation hade kunnat göras genom att exempelvis ta kontakt med SFI och ställa frågor till deras målgrupper om hur informationen har gått ut. Eftersom Grästorp är en så liten kommun och har en så pass begränsad andel personer med utländsk bakgrund ser man dock att denna information kanske i första hand når kommunen genom att medborgaren själv tar kontakt med denna.

Trollhättan

Trollhättans Stad har som Öckerö ett obalanserat värde i relationen mellan beredskapsgrad (82) och andel personer med utländsk bakgrund (23,9). Skillnaden i detta fall är dock att förhållandet är motsatt. Trollhättan har helt enkelt en relativt hög andel personer med utländsk bakgrund men en låg beredskapsgrad. På samma sätt som Öckerö var intressant är därför även

Trollhättan det. För att få en djupare insikt i Trollhättans kriskommunikationsarbete intervjuades informationschef Peter Asp.

Bakgrund

I Trollhättans Stad finns det en medvetenhet om att vissa specifika stadsdelar är väldigt invandrartäta. Kommunen har däremot inte någon större erfarenhet av kriskommunikation till personer med utländsk bakgrund. Peter Asp menar att de under hans tid på kommunen aldrig har varit i behov av styrda insatser av det slaget.

Trollhättan har dock viss beredskap. Det finns exempelvis rutiner för hur de skall få fram information på olika språk och det finns planer och listor med olika föreningar, kontaktpersoner och tolkar. Trollhättan har däremot svårt att avgöra hur svår en eventuell krissituation skulle vara eftersom det aldrig varit aktuellt med en riktad kommunikationsinsats. Peter Asp uttrycker det såhär: ”Vi har inte varit i något sådant läge men det vi kan göra är att... vi kan ju inte ta hänsyn till varje individ i varje situation utan vi måste ju liksom göra vårt bästa för att informera och för att nå ut... och sen är det ju lite upp till varje individ också men som sagt, det har aldrig varit något problem.”. Asp tror inte att det kommer uppstå något större problem vad gäller dessa grupper i händelse av kris och bedömer kommunen som tillräckligt förberedd.

Beträffande kriser i allmänhet så har Trollhättan en viss erfarenhet men hela informationsberedskapsgruppen har bara behövt samlas en gång under de 14 år som Peter Asp arbetat på kommunen. Förutom detta har det varit skarpt läge ett tiotal gånger vilket inneburit händelser som innefattat allt ifrån vattenföroreningar och båtbränder till snöoväder. Dessa situationer har däremot inte visat sig ha något behov av specifika kommunikationsinsatser till personer med utländsk bakgrund. Peter Asp nämner dock en händelse som involverade ett antal bilbränder i ett invandrartätt område men berättar också att kommunen egentligen inte hade någon inblandning i detta fall. Händelsen behandlades i första hand en polisiär fråga och polismyndigheten tog följaktligen hand om all

kommunikation. Det enda Trollhättan kan göra i detta läge är att erbjuda sina tjänster om så skulle behövas, menar Asp.

Aktuell planering och möjlig utveckling

Det finns en allmän kriskommunikationsplanering som Trollhättan bedömer vara väl strukturerad, i denna ingår bland annat kontaktuppgifter till olika föreningar med kopplingar till personer med utländsk bakgrund. Som exempel nämner Peter Asp bland annat Afrikanska föreningen, Armeniska föreningen, Kurdiska föreningen etc. Kontakten till dessa föreningar testas vid övningar men inte på något annat sätt än att de testas att kontakterna finns och är aktuella. Tanken är att Trollhättan i första hand skall använda dessa i tolkningssyfte men man lyfter fram att dessa även kan användas som allmänt stöd. De personer som står som kontaktpersoner är välkända namn i kommunen och föreningarna som dessa är företrädare för känner till de olika grupperna på ett bättre sätt än kommunen. På detta sätt kan kommunen fråga hur de på bäst skall nå ut till deras medlemmar. Här nämner även Peter Asp handikappföreningar som en användbar kontaktyta. I anslutning till detta tror han också att det personliga mötet är viktigt när det gäller just personer med utländsk bakgrund. Att informera på plats både med flygblad och genom de kontaktpersoner som finns.

Kontaktpersonerna och föreningarna är exempel på viktiga saker att ha dokumenterat i händelse av kris men Asp nämner även vikten av att ha en turordningslista utefter vilken man kan agera. Dessa två är bra utgångspunkter och bra att falla tillbaka på när det behövs. Krissituationer är dock väldigt olika och det krävs därför att detta kompletteras med en fungerande organisationskultur – något som Trollhättan anser sig ha.

I samband med detta uppstår dock frågan hur man ska veta att man har en bra planering eller organisationskultur? I dagsläget har Trollhättan inte några rutiner för hur en specifik kriskommunikationsinsats skall utvärderas, åtminstone inte om man vill ta reda på om invånarna har fått rätt och tillräcklig information. Som det ser ut nu sker utvärderingen till största del internt i krisgruppen där de stämmer av med varandra och lyfter fram saker som inte har fungerat.

Trollhättan har i dagsläget ingen uppfattning om var förändringar skulle göras om ett förändringsarbete skulle påbörjas. Peter Asp resonerar enligt följande. ”Jag är av den uppfattningen att jag vill tro att om det är någonting viktigt och om det är kris och om det är på riktigt och om man har en lista och om man har en uppdaterad och fungerande lista med kontaktpersoner på de olika språken alltså så skiljer sig detta inte på någonting. [...] Är det riktigt viktigt för det området så är ju vi på plats med flygblad och så, sen om de är på svenska eller någons språk, det tar lite längre tid att få fram men jag tror inte att, har man bara en sådan här lista och att den fungerar [...] och har en beredskap för att få ut det här, antingen på hemsidan eller genom flygblad.”

Avslutningsvis förklarar Peter Asp att även han tror att man endast kan avgöra om en kriskommunikationsplan eller annan kommunikativ beredskap är bra genom skarpt läge. Detta är det mest tydliga sättet som man kan avgöra om planeringen är tillräcklig eller om en förändring har varit lyckad. På grund av detta är det också svårt för Peter Asp och Trollhättan att avgöra om deras planering med avseende på personer med utländsk bakgrund är tillräcklig eller ej. Asp avslutar ”Jag är rätt säker på att vi är väldigt duktiga när det gäller krishantering i Trollhättan [...] men jag har ingen aning om hur duktiga vi är när det gäller krisinformation till invandrargrupper för vi har aldrig testats.”

Diskussion och Slutsats

Diskussionsdelen är upplagd genom en inledande reflektion över enkätundersökningen, dess resultat och dess relation till intervjuerna. Denna del kommer främst handla om situationen i Västra Götaland på ett mer övergripande sätt. Efter detta kommer en diskussion att föras kring arbetssätten hos de intervjuade kommunerna. I denna del kommer konkreta exempel på arbetssätt att diskuteras samt vilka intersektionella kategorier de ansvariga tar hänsyn till i sitt beredskapsarbete.

Avslutningsvis kommer konkreta råd för Västra Götalandsregionens fortsatta arbete att ges. Dels genom en sammanställning av rekommenderade arbetssätt, dels genom förslag till hur det fortsatta arbetet kan utformas.

Enkätundersökningen

När enkätundersökningen utformades använde jag definitionen ”personer med utländsk bakgrund”, av praktiska skäl. Jag ville kunna jämföra med befolkningsstatistik och jag ville dessutom använda en definition som är allmänt vedertagen. Tanken var att på detta sätt skapa en stringens i uppsatsen och göra studien jämförbar med annan statistik. När enkätstudien var genomförd och beredskapsgraden för varje kommun hade räknats ut sattes denna gradering i relation till andelen personer med utländsk bakgrund i respektive kommun. Eftersom en stor del av tidigare forskning och teoribildning talar för att myndigheter bör ta särskild hänsyn till dessa grupper var hypotesen att de kommuner med störst andel personer med utländsk bakgrund också skulle vara de som var hade högst beredskap. När svaren väl sammanställts blev det dock tydligt att detta samband inte verkade gälla i Västra Götalands kommuner. Det var tydligt att beredskapen skiljde sig åt men att den inte varierade i takt med procentandelen invånare med utländsk bakgrund.

Man kan tolka detta på flera sätt. Antigen kan man tolka resultatet rakt av och bara konstatera att beredskapsgraden inte följer andelen personer med utländsk bakgrund och att detta är något som bör förändras. Som ett tecken på att man måste införa en större hänsyn till just den faktorn. Man kan också tolka det som att kommunerna påverkas av andra faktorer. Kanske är beredskapsgraden beroende av politiskt styre, ekonomiska förutsättningar eller befolkningsmängd? Slutligen kan man också tolka det som att det finns en problematik i enkätundersökningen i sig. Kanske är det något som är oklart eller otydligt, en formulering eller en fråga som gör att respondenterna svarat på ett inkonsekvent sätt?

Här hade det varit intressant att följa upp alla dessa spår men på grund av undersökningens begränsningar och uppsatsens mål bedömdes detta orimligt.

Däremot blev två saker tydliga under de efterföljande intervjuerna som båda skulle kunna ge en fördjupad förståelse för resultatet. Dels att två kommuner med en snarlik reell beredskap kan få olika beredskapsgrad i undersökningen, och dels att definitionen av ”personer med utländsk bakgrund” är av stor vikt inom just det här problemområdet. Detta visar på en mängd intressanta saker.

Definitionsfrågan illustrerades tydligt i den första intervjun med Strömstads kommun. Där blev det tydligt hur uttrycket ”personer med utländsk bakgrund” kan ge många olika konnotationer. Strömstad var den kommun som bedömdes som bäst förberedd och redan tidigt under intervjun sätter Peter Birgersson Dafteryd fingret på varför. Därigenom blir också den inneboende problematiken med uttrycket tydlig. På frågan om vilken erfarenhet Strömstad har av kriskommunikation till personer med utländsk bakgrund svarar Dafteryd ”Väldigt begränsad, om det är så att du exkluderar norrmän?”. Detta visar på två saker. Dels att Dafteryd först och främst tänker på något annat än norrmän när han reflekterar över uttrycket, och dels att uttrycket i sig är öppet för tolkning. Tolkningsmöjligheter är något man generellt sett vill undvika i enkätundersökningar. Detta gör att resultatet förlorar i precision och att det kan vara svårt att tolka resultatet. I just det här fallet så säger däremot detta en väldigt viktig sak om de problem som kan uppstå i en målgruppsanpassning. Varför vill Peter Birgersson Dafteryd exkludera norrmännen ur begreppet?

Svaret ger han själv i intervjun där han menar att den norska delen av Strömstads innevånare inte har några större problem att ta till sig information från svenska myndigheter. Han påtalar bland annat att det inte finns några språkliga problem i kommunikationen samt att Strömstad sedan länge har en god erfarenhet av kommunikation gentemot norrmän då de alltid haft en geografisk och kulturell närhet till Norge. Norrmännen befinner sig alltså så nära svenskarna att det blir redundant att planera för riktad kriskommunikation. Detta säger i sig något om hur Strömstad och andra kommuner med dem tänker kring uttrycket ”personer med utländsk bakgrund”. Det är inte en grupp som man i första hand associerar med en assimilering till det svenska samhället även om det formellt kan innebära personer som bott i Sverige hela sitt liv.

För enkätens skull kan detta vara ett problem. Det finns inget som säger att övriga kommuner har resonerat på samma sätt som Strömstad och därför kan svaren innebära andra antaganden om målgruppen. Detta sätter fingret på just det som denna studie försöker lyfta fram. Nämligen att gruppen ”personer med utländsk bakgrund” är en mer heterogen grupp än vad den först kan ge sken av. Att fånga finkornigheten genom en enkät är svårt oavsett vilken definition som använts och det är också därför som djupintervjuerna har varit nödvändiga.

På detta sätt kommer vi in på den andra viktiga aspekten som enkäten lyfter fram. Intervjuerna avslöjade nämligen hur beredskapsgraden snarare varierar beroende på inställning till krisberedskap än på faktisk beredskap. Det fall där detta blev tydligast var i relationen mellan Öckerö och Grästorp. Båda dessa kommuner hade en väldigt låg procentandel personer med utländsk bakgrund men väldigt skild beredskapsgrad. Detta behöver inte vara något anmärkningsvärt i sig mer än att det skulle kunna tyda på att en kommun har en högre beredskap än den andra. Under intervjuerna med respektive kommun blev det däremot tydligt att de båda hade en snarlik beredskap. De båda kommunerna tog helt enkelt inte någon större hänsyn till den specifika målgruppen. Detta skapar frågor kring hur de kan ha fått ett så pass olikt utslag i enkätundersökningen?

Förklaringen går att hitta i intervjuerna och i en närmare studie av de enskilda kommunernas enkätsvar. För det första hade Öckerö en generell erfarenhet av kris som avspeglades i enkäten. Under 2010 hade Öckerö en omfattande vattenläcka som pågick under tre veckors tid och gjorde att öarna inte fick tillgång till rent dricksvatten den vanliga vägen. Grästorp har i sin tur inte drabbats av någon större kris de senaste 10 åren vilket gör att de har en lägre allmänberedskap. Detta bidrar däremot inte till hela skillnaden i enkäten. Attityden till kriser har också visat sig vara av stor vikt.

Attityden till kriser går att bedöma bland annat genom att titta på vilken riskbedömning kommunen gör. Här gör exempelvis Öckerö i högre grad bedömningen att kommunen riskerar att drabbas än vad Grästorp gör och i

enlighet med viktningspoängen som bundits vid varje svar så bedöms detta som något som är till kommunens fördel vad gäller beredskap. Att en kommun ser risken som högre gör alltså i enkäten att man också bedöms ha en högre beredskapsgrad. Detta är inte helt oproblematiskt men bör ändå vara det bästa sättet att värdera riskbedömningens påverkan på kriskommunikationen. En hög riskbedömning/riskmedvetenhet bör generera en högre beredskap. Däremot väcker både denna reflektion och den dessförinnan frågor om huruvida enkätundersökningen i sig ger det underlag jag från början var ute efter?

Eftersom studiens helhet också innefattar intervjustudien och att det är på grund av denna som problematiken blivit synlig tjänar enkätundersökningen ett viktigt syfte. Den har på detta sätt klargjort en mängd problem som kan vara bra att ta hänsyn till både i forskningssammanhang och i praktiskt kriskommunikationsarbete. Att plocka ut en kommun som är särskilt väl förberedd enbart på grundval av enkätstudien blir dock svårare i och med dessa problematiseringar. Men man måste samtidigt konstatera att de båda kommunerna som bedömdes ha högst grad av beredskap enligt enkätstudien också visade sig vara de som hade de mest utvecklade tankarna kring möjligheter och problematik i intervjusammanhanget. På grund av detta blir också behovet av kvalitativa tillvägagångssätt tydligt. Det är helt enkelt svårt att få ett representativt utslag enbart genom en enkätstudie. Med bakgrund av detta blir det extra intressant att undersöka hur de enskilda kommunerna resonerar kring dessa frågor på ett mer kvalitativt sätt.

Intervjustudien

Inledningsvis är det lämpligt att kommentera urvalet av intervjupersoner och kommuner. Hälften av intervjuunderlaget är kommuner med relativt låg andel personer med utländsk bakgrund och detta kan instinktivt framstå som märkligt i ljuset av uppsatsens syfte. Bakgrunden till detta urval är en ambition att lyfta fram vilka element (kategorier, åtgärder, attityder) som det finns en risk att man som kommun missar. Att ställa mer oerfarna kommuner i jämförelse med mer erfarna bedömdes därför vara nyttigt för att tydliggöra vilka dessa är. Eftersom enkätundersökningen dessutom hade signalerat att de utvalda kommunerna hade

en bred variation i beredskapsgrad var hypotesen att jag skulle hitta olika former av tankesätt och olika former av problematik i de utvalda kommunerna. Urvalet tjänar slutligen det mer övergripande syftet med uppsatsen, att ta reda på vilken hänsyn de olika kommunerna tar till målgruppen. För att ta reda på detta behövs också denna bredd.

Nedan kommer jag att redogöra för vilken beredskap som i nuläget finns i de intervjuade kommunerna samt vilken syn som finns på kriskommunikation till den specifika målgruppen. Detta kommer att problematiseras genom en kartläggning av vilka kategorier man aktivt väljer/inte väljer att inte ta hänsyn till, vilka man förutsätter ingår/inte ingår samt vad man ser som lämpliga åtgärder till förbättring.

Nuvarande beredskap

Även om kommunerna skiljer sig åt i flera avseenden så finns det vissa gemensamma drag i hur man talar om målgruppen och vilka problem som lyfts fram. På frågan om vilka huvudproblem kommunerna ser med kriskommunikation till personer med utländsk bakgrund nämnde informanterna genomgående de språkliga problemen först. Det är också inom detta område som kommunerna verkar ha högst beredskap. Trollhättan och Göteborg talade båda mycket om hur de arbetade med kontaktpersoner i olika organisationer som har kopplingar till specifika religioner eller nationaliteter där språkkunskapen är stor. Även möjligheterna till att använda tolk nämndes återkommande.

Samtidigt som de språkliga problemen var de som lyftes fram först och tydligast så var det också där kommunerna uttryckte störst självsäkerhet. Språkaspekten lyfts alltså samtidigt fram som något av ett icke-problem i egenskap av den utbredda medvetenheten och beredskapen. Det är den fråga som kommunerna har reflekterat mest över och även om beredskapen generellt sett var låg så fanns det ändå en pågående diskussion och reflektion kring denna fråga (se Öckerö och Grästorps exempel).

I Göteborg och Trollhättan har man landat i en ståndpunkt som i någon mån är tudelad vad gäller språk. Det finns nämligen en skillnad i tillvägagångssätt under kris respektive före kris. Under själva krisförloppet ser man det inte som nödvändigt att kommunicera på något annat språk än svenska (med undantag för engelska om det skulle handla om en internationellt uppmärksammas händelse). Både Trollhättan och Göteborg menar att kommunikationen under själva händelsen kommer att nå fram ändå. I Trollhättan baseras detta egentligen bara på ett antagande men i Göteborg finns det viss erfarenhet av att informationen vid en större händelse kommer att fortplanta sig till samtliga berörda genom att medborgare förmedlar information till varandra. Denna erfarenhet baseras dock på en utvärdering som endast innefattar att stadsdelsförvaltningarna har fått redogöra för hur de har uppfattat situationen. Den faktiska målgruppen har egentligen aldrig blivit tillfrågad vilket gör att beläggen för denna uppfattning blir något bristfällig. Här kan man tänka sig att det finns en dold problematik. Stadsdelsförvaltningarna har förvisso inte upplevt några konkreta problem i form av samhällsliga störningar men detta innebär inte att händelsen i fråga kan ha skapat en större oro hos vissa grupper. Som Anna Olofssons visar så upplever personer med utländsk bakgrund ofta risker som större än vad infödda personer gör (Olofsson 2008 s6). Detta är något som inte nödvändigtvis blir tydligt i en intern utvärdering då denna kräver att målgruppen självmant måste ha uppmärksammat stadsdelsförvaltningarna på problemet. Om man ska ta hänsyn till den sociala oron i utvärderingssammanhang bör man ha ett tillvägagångssätt som gör att dessa grupper kommer till tals på ett mer direkt sätt och som inte förskjuter ansvaret på den enskilda gruppen. Det kan finnas faktorer så som språk, kultur, tidigare erfarenheter etc. som gör att vissa grupper har en högre tröskel för att ta kontakt med myndigheten.

Att förbereda färdigöversatt material för en krissituation menar samtliga kommuner är överflödigt. Krissituationer tenderar att variera allt för mycket för att det skall kunna utformas färdigt krisinformationsunderlag. Det ingår helt enkelt i krisbegreppet att det är en händelse som inte går att förutsäga fullt ut och därigenom inte heller detaljplanera inför. Däremot menar flera att översättning med fördel kan användas i ett förebyggande syfte. Alltså beträffande allmän

förberedande information om samlingsplatser, förfaranden, lämpliga förberedande åtgärder etc.

Förutom de språkliga åtgärderna så innefattar kommunernas beredskap bland annat listor med lämpliga kontaktpersoner. Trollhättan, Göteborg och Strömstad har alla förteckningar över personer i olika föreningar, samfund och organisationer som i sin tur har kopplingar till olika nationaliteter eller religioner. Genom dessa bedömer man sig kunna nå ut till grupper som av olika anledningar bedöms vara svårare att nå. Två saker blir tydliga i resonemangen kring detta. För det första att det även i dessa fall är en språklig aspekt man har i åtanke och för det andra att kontaktpersonerna till mångt och mycket behandlas som kanaler. Med detta menas att myndigheterna själva använder dem som ett sätt att sprida information snarare än för att upparbeta en relation till befolkningen. I en mening är detta ett tillvägagångssätt som speglar det Falkheimer och Heide kritiserar i sin kartläggning av kriskommunikationsforskningen – att man ser personer och aktörer genom dess funktion snarare än deras potentiella relation emellan varandra. Tittar man på tillitsaspekten och kännedomen om en grupps aktuella doxa som presenteras av Mral och Vigsø så bör tillvägagångssättet med kontaktpersoner utvecklas och bli en mer aktiv del i beredskapen.

Intersektionella kategorier

Flertalet kategorier har aktualiserats under intervjuernas gång, både explicita och implicita. Till att börja med kan man konstatera att det i samtliga kommuner finns en medvetenhet om att kategorin ”personer med utländsk bakgrund” inte är speciellt homogen. Däremot problematiseras sällan detta längre än att det kan finnas nationalitetsvariationer och språkliga variationer hos gruppen.

Man kan också se att det finns vissa implicita uppfattningar om gruppen. Dessa uppfattningar görs egentligen bara explicita i Strömstads fall men är genomgående i alla intervjuerna. Här avses det som redan nämnts om Strömstads demografi och det faktum att Peter Birgersson Dafteryd blir osäker på om han skall inkludera norrmännen i begreppet. Det finns helt enkelt ett antagande om att det som menas med ”personer med utländsk bakgrund” egentligen är något

annat, något mer avgränsat. En grupp där det finns en större inbyggd problematik.

Detta antagande är anmärkningsvärt men inte särskilt konstigt och bör ses i ljuset av själva problemformuleringen. Med utgångspunkt från denna så kan man se det som rimligt att resonera kring målgruppen med utgångspunkt från vilka problem som kan komma att finnas. Därigenom blir vissa grupper mer aktuella än andra och fokus läggs vid de som bedöms innebära mest problem att nå ut till. Vad denna grupp egentligen innefattar är dock fortfarande aningen oklart. Det verkar ofta antas att det är en grupp som befinner sig långt ifrån infödda svenskar kulturellt, religiöst, språkligt och många gånger också utbildningsmässigt, men mer precist än så definieras sällan gruppen hos de intervjuade kommunerna.

I Göteborgs Stad problematiseras kategorin ”personer med utländsk bakgrund” i störst utsträckning. Inledningsvis tar Jens Lisell upp utbildningens betydelse där han påvisar att det är stor skillnad mellan en person av utländsk bakgrund som är högutbildad och en som har låg utbildningsnivå. Detta menar Lisell kan komma att påverka personens förmåga att ta till sig och söka upp information i händelse av kris. Han medger dock att detta kan vara en svår kategori att ta hänsyn till. En annan kategori som Göteborgs Stad lyfter fram är ålder. Här menar man att en äldre person, speciellt om det handlar om en person i eller nära pensionsålder troligtvis har färre kontaktytor med det svenska samhället och att det därigenom också är svårare för myndigheten att nå den samma. I motsats så har förmodligen en väldigt ung person desto mer kontaktytor med samhället genom skola och fritidsaktiviteter. Detta är ett förhållande där den svagare kategorin möjligen skulle kunna hjälpa den starkare. Exempelvis spekulerar Lisell i hur skolan kan användas som kanal för att nå de äldre genom barnen i händelse av kris.

Två kategorier problematiseras dock väldigt lite i kommunerna trots att dessa ofta är vanliga ingångspunkter i analytiska sammanhang. Detta är könskategorin och klasskategorin. Dessa kategorier kan påverka på flera sätt och i kombination med andra kategorier är de viktiga att ta hänsyn till. Exempelvis kan dessa påverka vilka kanaler som myndigheten bör använda, vilket sätt informationen bör

presenteras på samt i vilket sammanhang. Klass kan påverka genom att målgruppen befinner sig i ett ekonomiskt utanförskap, arbetslöshet, hemlöshet eller liknande vilket gör att myndigheten måste ta hänsyn till i vilka samhälleliga kontexter mottagaren befinner sig och även göra en bedömning av vilka kanaler som är lämpliga. Könskategorierna kan även påverka hur information bör utformas och beroende på vilken krissituation det rör sig om även vara en bärande faktor. En kombination av en viss kultur och en viss könstillhörighet kan i en given situation kräva speciellt utformad information eller att den ges på ett specifikt sätt för att man inte skall peka ut grupper och därigenom försätta dessa i en än värre situation. Öckerö har exempelvis en möjlighet till att problematisera just könskategorierna då bedömningen från deras sida är att en övervägande majoritet av andelen personer med utländsk bakgrund är just kvinnor. I detta fall bedömer dock Öckerö att kontakten med en svensk partner är så vanlig att ingen specifik hänsyn behöver tas till dessa i händelse av kris. Detta hade dock varit önskvärt att problematisera ytterligare.

Som flera av de intervjuade kommunerna påpekar så kan den enskilda kommunen inte planera för alla eventuella variationer inom en grupp och det är heller inte detta som föreslås i denna studie. Däremot förespråkar intersektionalitetsperspektivet ett förhållningssätt där det skall falla sig naturligt att i varje given situation reflektera över om det kommer att vara nödvändigt och möjligt att ta hänsyn till ett visst antal kategorier. Här krävs det alltså en särskild inställning från kommunens sida och en organisationskultur som tillåter detta. Under intervjuerna har det dock blivit tydligt att det finns tankesätt som kan påverka det intersektionella arbetet negativt. För det första används i vissa fall argumentet ovan, att en kommun inte kan ta hänsyn till alla kategorier, som ett blockerande sätt att tänka. För det andra har det visat sig finnas vissa missförstånd kring hur kategorier fungerar i samverkan. Båda dessa saker pekar på en ovana att tänka på ett intersektionellt sätt.

Det första tankesättet kan göra att man lätt förbiser eventuella intersektionella problem. Kanske blev detta tydligast i Trollhättans fall där detta resonemang dök upp i ett ganska tidigt skede och där det heller inte förs något utförligare

resonemang kring potentiellt sett problematiska kategorier. Många gånger måste en organisation vara pragmatisk i sitt arbete men i många fall hade det varit fördelaktigt om denna inställning kom i ett senare skede. Man måste alltid försöka synliggöra alla eventuella risker och detta kräver att så många parametrar som möjligt tas i beaktning från början. Man ska dock påpeka att även om Trollhättan tidigt tar den pragmatiska ställningen visar man samtidigt upp tendenser som tyder på att man tar hänsyn till fler kategorier än vad man explicit nämner. Bland annat är Trollhättan de enda som nämner en handikappförening i sammanhanget – något som tyder på att det finns en viss reflektion över att funktionshinder som kategori är av relevans.

Det andra tankesättet är något av en motsats till det första och skulle kunna handla om en bristande erfarenhet eller bara brist på kunskap. Detta blev tydligast i Grästorps fall när de talar om de personer som flyttar dit och snabbt integreras i samhället. Som Grästorp själva uttrycker det ”... detta innebär att dem [personer med utländsk bakgrund] har vi inte samma koll på och skulle heller inte kunna kontakta lika snabbt för att ge hjälp”. Detta tyder på att det finns en brist i analysen av vilken funktion kategorier har gentemot varandra. Om en person är fullt integrerad och fungerar som allmänheten generellt sett gör i samhället bör bedömningen snarare bli att denna faller in under en mindre problematisk grupp. Kategorin ”personer med utländsk bakgrund” bör inte automatiskt ses som en kategori som har ett behov av riktade kommunikationsinsatser.

Med den rådande beredskapen hos de kommunerna och resonemanget kring målgruppens uppbyggnad har jag i det kommande avsnittet valt att konkretisera förslag till hur man kan arbeta i fortsättningen och i vissa fall förbättra kriskommunikationsarbetet.

Förslag till förbättringar

Det finns redan flera exempel på bra utgångspunkter och lämpliga tankesätt som går att plocka från kommunernas nuvarande arbete och tillämpa mer generellt. Att dela med sig av erfarenheter är något som kommunerna redan nu gör genom olika föreläsningar och träffar men kanske skulle det behövas ett mer specifikt

utbyte av kunskap kring just kriskommunikation till personer med utländsk bakgrund?

De aktuella åtgärder som kan vara bra att ha med sig i ett framtida arbete är främst de rådande insikterna om språk, översättning, kontaktlistor och hur olika organisationer kan vara behjälpliga. Dessa går att överföra på kommuner som i nuläget inte arbetar på detta sätt. Det har framkommit en hel del förslag under intervjuernas gång som skulle förbättra beredskapen och i kombination med tidigare forskning och teori kan vissa slutsatser dras om lämpliga tillvägagångssätt. Nedan kommer jag samla dessa insikter i punktform för överskådlighetens skull.

- Språk/översättning – Översättning av material kan vara lämpligt i förberedande arbete, informationskampanjer, förhållningssätt, information om risker/faror etc. I händelse av kris är den rådande uppfattningen att svenska eller engelska är de språk som bör användas.
- Tolk/kulturtolk – Att ha tolkar tillgängligt är något som samtliga kommuner rekommenderar. Göteborgs Stad talar också om värdet av kulturtolkar – en person som har samma språk, ursprung, kultur och tradition som målgruppen och därför kan tolka signaler utifrån ett kulturellt perspektiv. Detta är ett lämpligt stöd i utformandet av information eller som helhetsstöd i större insatser.
- Kontaktlistor – Listor med lämpliga kontaktpersoner hos föreningar, organisationer, samfund, företag och andra relevanta grupper bör finnas och hållas uppdaterade kontinuerligt. Här rekommenderas: Större arbetsplatser, bostadsföreningar/bovårdar, nationalitetsbundna föreningar, religiösa samfund, handikapporganisationer, skolor och SFI-utbildningar. Här skulle jag dessutom rekommendera att gå steget längre med dessa listor och inte bara arbeta med kontaktuppgifter utan faktiskt integrera dessa personer på ett återkommande och mer aktivt sätt i övningar och beredskap (Se punkten ”Långsiktigt tillitsbyggande” nedan).
- Övningar/Utbildningar – Specifika övningar riktade mot gruppen ”personer med utländsk bakgrund”. Här bör övningar med specifikt

intersektionella problem utformas så att det blir en naturlig del av analysen.

- Långsiktigt tillitsbyggande – Detta är egentligen den viktigaste punkten men också den svåraste. Kommunen i sig bör arbeta för ett generellt förtroende och tillit hos alla grupper i samhället. Allt en kommun gör och hur den agerar kommer ha effekter på hur kriskommunikationen tas emot i skarpt läge.
- Kommunikationssynen – Det måste finnas en medvetenhet om att det inte går att likställa att någon blivit informerad med att denne har tagit till sig informationen. Även detta relaterar till det långsiktiga tillitsbyggandet. Ju mer tillit desto sannolikare är det att målgruppen tar emot budskapet positivt.
- Aktivt målgruppsarbete – Demografin förändras hela tiden därför är det ett måste att hela tiden bevaka hur denna förändras. Nya grupper flyttar hit och tidigare grupper förändras.

Alla dessa insatser är inte testade i skarpt läge men alla är baserade på kvalificerade bedömningar från informanterna i avvägning mot tidigare forskning och teori. Detta gör att listan ovan är en bra början för arbetet med att förbättra kriskommunikationen till dessa grupper men det innebär också att listan är öppen för förändring och utveckling längs vägs gång.

I samband med ett förändringsarbete kan det också vara lämpligt att ta hänsyn till två ytterligare saker som kommit fram i studien. Den första av dessa är medielandskapets förändring och relationen mellan nationell och lokal kommunikation. Göteborgs Stad beskriver hur det finns en risk att det kommer bli svårare att nå ut med krisinformation lokalt när fler och fler lokala mediekanaler försvinner. I dagsläget använder sig Göteborg Stad och andra kommuner mycket av lokal-TV och lokalpress vid lokala händelser. Dessa möjligheter blir idag färre och färre och Göteborg Stad kan se en förskjutning mot att kommunikationen sker i hög grad via sociala medier. Detta gör att kommunen förlorar kontrollen över informationsflödet och det öppnas upp en större risk för att rykten och desinformation sprids. De interpersonella kontakterna blir viktigare och viktigare och en snarlik problematik som Göteborgs Stad beskriver kring

diskoteksbranden uppstår med skillnaden att detta kan komma att gälla samtliga medborgare.

Den andra saken som kan vara bra att ta hänsyn till är relationen mellan absolut beredskap och relativ beredskap. Alla kommuner befinner sig i olika situationer som kräver olika insatser. Det måste göras en bedömning från fall till fall i hur mycket och vilka åtgärder som konstituerar en tillräcklig beredskap. Här är det svårt att ställa upp ett speciellt tillvägagångssätt men faktum är att dessa bedömningar kan vara väldigt olika (se Öckerö och Grästorp som exempel). Detta är följaktligen något man bör ha i åtanke i varje kommun.

För Västra Götalandsregionen framtida arbete

Denna del är i första hand riktad till mina uppdragsgivare och syftar till att ge en kort kommentar kring hur de kan tänka i sitt fortsatta arbete med förbättringen av kriskommunikationen i länet och i det kommande kriskommunikationsprojektet. Eftersom ett pilotprojekt förhoppningsvis skall lanseras i en lämplig kommun har jag valt att inleda med en presentation av vad som kan anses vara en lämplig sådan.

För det första bedöms det vara lämpligt att bedriva fortsatt arbete i en kommun som har en hög andel personer med utländsk bakgrund. Denna andel bör dock vara demografiskt utformad på ett sätt som gör att relevanta problem blir aktualiserade (Strömstad är därför inte en fördelaktig kommun). För det andra behöver kommunen som väljs ut ha en hög ambitionsnivå att vilja förbättra sin kriskommunikation. Detta krav är svårare att säkerställa men jag skulle ändå säga att en hög beredskapsgrad i spridningsdiagrammet signalerar att det också finns en hög ambitionsnivå. Slutligen bör även det skarpa läget ha betydelse i urvalet. Både vad gäller tidigare erfarenheter och risken för framtida händelser. Tidigare erfarenhet av krissituationer har visat sig leda till en högre medvetenhet och en större självreflexiv tendens (se Strömstad och Göteborg som exempel). Både tidigare forskning och informanternas egna uppgifter pekar dessutom på att det bästa sättet att utvärdera en insats är att den testas i just skarpt läge. På detta sätt

bör man därför bedriva utvecklingsarbete i en kommun som dels har tidigare erfarenhet av frågorna och som dessutom löper risk att hamna i ett skarpt läge.

Med bakgrund av dessa parametrar skulle jag rekommendera Göteborgs Stad som en lämplig kommun att fortsätta studier och förbättringsarbete i. Det är den kommun som under intervjun problematiserade frågan mest och dessutom den som med marginal har högst andel personer med utländsk bakgrund i länet. Nackdelen med att välja Göteborgs Stad är att kommunen, med uppdelningar i demografiskt vitt skilda stadsdelsförvaltningar, ser väldigt annorlunda ut i jämförelse med de andra kommunerna i länet. Skillnaderna gör att man måste fråga sig om Göteborg är representativt för övriga kommuner? Här kan man dock se detta som att Göteborg öppnar upp för en studie av många olika demografiska förhållanden. Som Göteborgs Stad själva uttrycker det så försöker de placera så mycket som möjligt av kriskommunikationsansvaret på de enskilda förvaltningarna och detta skulle kunna göra att man kan se dessa som motsvarande enskilda kommuner. Därigenom får man en eftersträvt mångsidighet. Slutligen så fångar Göteborg också upp storstadsperspektivet, ett perspektiv som är svårt att fånga i någon annan kommun. Däremot missar man i samma andetag landsbygdsperspektivet som också hade varit lämpligt att ta i beaktning.

Förutom Göteborgs Stad finns det kommuner som statistiskt sett är intressanta i sammanhanget men som av tidsbrist har blivit utelämnade från intervjuerna. Borås, Mölndal och Ale ligger alla på intressanta positioner i spridningsdiagrammet och hade varit intressanta att fördjupa sig i mer då dessa potentiellt sett också hade varit lämpliga kandidater för vidare studier och utveckling. Med detta sagt ska jag avsluta med några framåtsyftande slutkommentarer.

Slutsats och förslag till fortsatt forskning

Det man avslutningsvis kan konstatera är att det är svårt att få en korrekt bild av beredskapen genom enbart en enkätundersökning baserad på attitydfrågor. Samtidigt är det oundvikligt att ta hänsyn till just attityder då dessa har visat sig

ha stor betydelse för beredskapen (McConnell & Drennan 2006). På detta sätt har det varit givande att kombinera enkätstudien med intervjustudien.

Resultatet visar att det saknas ett utpräglat intersektionellt tankesätt hos kommunerna beträffande kriskommunikation och att beredskapen generellt sett kan bli bättre. Det finns dock saker som pekar på att det finns en viss medvetenhet att bygga på. Den kategori som kommunerna i högst utsträckning tar hänsyn till är etnicitet (något som inbegriper språk och till viss del kultur) men detta utelämnar samtidigt klass, utbildning, sexualitet, funktion, ålder och kön. Dessa problematiseras generellt sett väldigt lite vilket även avspeglar sig i kommunernas återkommande åtgärder. Valet att inte ta hänsyn till dessa säger något om kommunernas generella uppfattning av gruppen och resultatet blir att gruppen ”personer med utländsk bakgrund” ändå ses som relativt homogen trots att många uttrycker en medvetenhet om gruppens heterogenitet.

Under studiens gång har det framkommit flera intressanta frågor som har potential att utvecklas och följas upp. För det första blev det tydligt att enkätundersöknings resultat hade kunnat samköras med andra oberoende variabler än andelen personer med utländsk bakgrund. Spridningsdiagrammet visade att beredskapsgraden i väldigt låg grad styrdes av denna och därför hade det varit intressant att göra ytterligare efterforskningar kring detta. Som tidigare nämndes i Analys och bearbetnings-avsnittet så hade det bland annat varit intressant att väga beredskapsgraden mot andra parametrar så som kommunstorlek, befolkningsmängd, ekonomi, politiskt styre etc. Detta för att se om det finns andra variabler som kan sägas ha betydelse för beredskapsgraden.

Intervjustudien är en annan del som hade varit fördelaktig att utveckla. Jag har redan lyft fram att Borås, Mölndal och Ale hade varit intressanta för en intervju på grund av deras placering i spridningsdiagrammet. En sådan utökning hade lett till ett bättre underlag för Västra Götalandsregionens fortsatta arbete men förmodligen också gett fler exempel på hur intersektionella kategorier blir synliga/osynliga och en breddning av exempel på hur beredskapen kan se ut.

Ytterligare en sak som med fördel hade kunnat utvecklas i både enkätundersökningen och intervjustudien är fokus på tillitsskapande. Detta hade kunnat användas som en parameter i enkäten men hade även kunnat lyftas fram mer i intervjufrågorna. Det är dock svårt att avgöra hur en kommuns arbete med tillitsskapande skulle synliggöras i en eller flera enkätfrågor. Här kanske detta hade lyfts fram bättre genom den kvalitativa delen, det vill säga i intervjuerna. Hursomhelst så är detta något som framtida undersökningar bör ta mer hänsyn till. Hur arbetar kommunerna praktiskt med tillitsskapande som ett sätt att nå ut till olika grupper?

Det kvarstår mycket arbete i de enskilda kommunerna men att döma av de intervjuer som har genomförts så finns det överlag en positiv inställning till att utveckla beredskapen. Det behöver dock bli tydligare för kommunerna vilka möjliga åtgärder som finns och med denna uppsats tror jag mig också ha bidragit till detta.

Referenser

Cloudman, R., & Hallahan, K. (2006). Crisis communications preparedness among U.S. organizations: Activities and assessments by public relations practitioners. *Public Relations Review*. Vol. 32. Iss 4. s. 367-376.

Crenshaw, K. (1989). Demarginalizing the Intersection of Race and Sex: A Black Feminist Critique of Antidiscrimination Doctrine, Feminist Theory and Antiracist Politics. *University of Chicago Legal Forum*. s. 139–67.

Crenshaw, K. W. (1991). Mapping the Margins: Intersectionality, Identity Politics, and Violence Against Women of Color. *Stanford Law Review*. Vol. 43. Iss. 6, s. 1241-99

Ejlertsson, G. (2005). *Enkäten i praktiken - en handbok i enkätmetodik*. Lund: Studentlitteratur AB.

Falkheimer, J. & Heide M. (2008). *Kriskommunikation i ett globalt samhälle*. Krisberedskapsmyndigheten. KBM:s Temaserie, 2008:4

Falkheimer, J. & Heide M. (2011). *Strategisk kommunikation – Forskning och Praktik*. Lund: Studentlitteratur AB

Flodin, B. (1993). *Myndigheters kriskommunikation - En kunskapsöversikt*. Stockholm: Styrelsen för psykologiskt försvar

Focault, M. (2002). *Sexualitetens historia – Viljan att veta Band 1*. Göteborg: Daidalos

Fothergill, A., Maestas, E.G.M. & Darlington, J.D. (1999). *Race, Ethnicity and Disasters in the United States: A Review of the Literature*. Oxford: Blackwell Publishers.

Gandy, O. H., & El Waylly, M. (1985). The knowledge gap and foreign affairs: The Palestinian-Israeli conflict. *Journalism Quarterly*, Vol. 62. s. 777–783.

Habermas, J. (2003). *Borgerlig offentlighet: kategorierna "privat" och "offentligt" i det moderna samhället*. 4., översedda uppl. Lund: Arkiv

Hankivsky, O. (Ed.). (2012). *An Intersectionality-Based Policy Analysis Framework*. Vancouver, BC: Institute for Intersectionality Research and Policy, Simon Fraser University.

Hankivsky, O. & Cormier, R. (2012). Intersectionality and Public Policy: Some Lessons from Existing Models. *Political Research Quarterly*, Vol. 64, Iss. 1, s. 217-229

Lag om kommuners och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap (2006:544). Hämtad den 26 februari 2014 från <http://www.notisum.se/rnp/sls/lag/20060544.htm>

McConnell, A & Drennan, L. (2006). Mission impossible? Planning and preparing for crisis. *Journal of Contingencies and Crisis Management*. *Journal of Contingencies and Crisis Management*. Vol 14. Iss 2. s. 59-70

Massey, J. & Larsen, J. P. (2006). Crisis Management in Real Time: How to Successfully Plan for and Respond to a Crisis. *Journal Of Promotion Management*, 12(3). Pp. 63-97

Mattsson, T. (2010). *Intersektionalitet i socialt arbete - teori, reflektion och praxis*. Malmö: Gleerup.

Mral, B. & Vigsø O. (2013). *Krisretorik - Retoriska aspekter på kriskommunikation*. Retorikförlaget.

Olofsson, A. (2007). The Preparedness of Local Authorities for Crisis Communication with People who have Foreign Backgrounds – The Case of Sweden*. *International Journal of Mass Emergencies and Disasters*. Vol. 25, Iss. 2, s. 145–173

Olofsson, A. (2008). När budskapet fram? Krisberedskapsmyndigheten. KBM:s Temaserie, 2008:3

Olofsson, A. & Rashid, S. (2011). The White (Male) Effect and Risk Perception: Can Equality Make a Difference? *Risk Analysis*, Vol. 31. Iss. 6

Palm, L. (2006). *Kommunikationsplanering - en handbok på vetenskaplig grund*. Lund: Studentlitteratur AB

Paul B.K. (2011). Factors Affecting Evacuation Behavior: The Case of 2007 Cyclone Sidr, Bangladesh. *The Professional Geographer*, Vol. 64. Iss. 3, 401-414

Snkbeil, J.C., Scott, D.A. & Guinazu-Walker, P. (2013). Ethnic and Racial Differences in Tornado Hazard Perception, Preparedness, and Shelter Lead Time in Tuscaloosa, *The Professional Geographer*

Spence, P.R., Lachlan K.A. & Griffin D.R. (2007). Crisis Communication, Race, and Natural Disasters. *Journal of Black Studies*, Vol 37. Iss. 4, s. 539-554

Spence, P.R., Lachlan, K.A., Westerman, D. & Spates, S.A. (2013). Where the Gates Matter Less: Ethnicity and Perceived Source Credibility in Social Media Health Messages. *Howard Journal of Communications*. Vol. 24. Iss. 1, s. 1-16

Taylor-Clark, K.A., Viswanath, K. & Blendon R.J. (2010). Communication Inequalities During Public Health Disasters: Katrina's Wake. *Health Communication*, Vol 25. Iss. 3, s. 221-229

Trost, J. (2013). *Enkätboken*. Lund: Studentlitteratur AB.

Viswanath,K., Kosicki, G. M., Fredin, E., & Park, E. (2000). Community ties, community–boundedness and local public affairs knowledge gaps. *Communication Research*, Vol. 27. s.27–50.

Bilaga 2

Kommuner	Beredskapsgrad	Inv. med utländsk bakgrund (%)
Ale kommun	103	18,3
Alingsås kommun	119	12,3
Bengtsfors kommun	94	14,8
Bollebygds kommun	67	9,8
Borås Stad	97	25,6
Dals-Eds kommun	114	14,6
Essunga kommun	72	8,3
Falköpings kommun	88	12,5
Färgelanda kommun	0	10,3
Grästorps kommun	69	7,6
Gullspång kommun	90	14,9
Göteborgs Stad	108	31
Götene kommun	84	10,5
Herrljunga kommun	65	12,4
Hjo kommun	109	7,7
Härryda kommun	85	13,2
Karlsborgs kommun	94	6
Kungälv kommun	114	10,5
Lerums kommun	85	11,5
Lidköpings kommun	114	10,3
Lilla Edets kommun	0	16,9
Lysekils kommun	57	12
Mariestads kommun	55	11,9
Marks kommun	98	13,3
Melleruds kommun	78	13,7
Munkedals kommun	106	9,8
Mölnåls stad	112	18,4
Orust kommun	99	7,5
Partille kommun	0	19,9
Skara kommun	81	13
Skövde kommun	76	16,1
Sotenäs kommun	115	9,1
Stenungssunds kommun	76	10,8
Strömstad kommun	140	25,4
Svenljunga kommun	101	14,3
Tanums kommun	103	11,1
Tibro kommun	0	13,5
Tidaholms kommun	91	10,1
Tjörns kommun	0	7,9
Tranemo kommun	101	16,3
Trollhättans Stad	82	23,9
Töreboda kommun	78	10

Uddevalla kommun	119	15,9
Ulricehamns kommun	84	12,5
Vara kommun	0	8,8
Vårgårda kommun	102	11,4
Vänersborgs kommun	0	12,7
Åmåls kommun	0	11,9
Öckerö kommun	128	5

Bilaga 3

Frågor till semistrukturerade djupintervjuer

Samtalet kommer behandla kriskommunikation till personer med utländsk bakgrund och de svårigheter som detta kan innebära. Vi kommer diskutera vilken beredskap som finns, tankar kring planering, problem och möjligheter.

Samtalet kommer att spelas in med ljudupptagningsutrustning och kommer att ta ungefär en timme. Intervjun kan avbrytas närsomhelst om informanten så önskar. Det inspelade materialet kommer att avlyssnas för analys och sammanställning och delvis återges i den slutgiltiga uppsatsen.

Här nedan följer de grundfrågor som intervjun kommer att vila på. Underfrågor till dessa kommer att tillkomma under intervjuns gång.

Uppvärmningsfrågor:

Har du några frågor eller tillägg angående enkätstudien?

[Fallspecifika frågor kring fritextsvar]

Hur ser din utbildningsbakgrund ut (hur lång och var)?

Hur ser din yrkesbakgrund ut?

På vilket sätt arbetar du med kriskommunikationsfrågor i din nuvarande tjänst?

Vad har du för andra arbetsuppgifter?

Beskrivande frågor:

Vilken erfarenhet har er kommun av kriskommunikation till personer med utländsk bakgrund?

- Vad gjorde det tydligt?
- Vad pekade på att ett problem fanns?
- Hur har detta förändrats över tid?

Vilka ser du som huvudproblemen när man talar om kriskommunikation med personer med utländsk bakgrund i din kommun?

- Vilka antagande ligger bakom formuleringen av problemet (antagande om målgrupp och orsaker)?

Hur tror du att olika grupper (kvinnor, män, yngre, äldre etc) påverkas av hur kriskommunikationen är utformad?

- Vem är svag och vem är stark? Varför och på vilket sätt?
- Hur formar den nuvarande beredskapen förståelsen av olika grupper?
- Vilka skillnader, variationer och likheter bedöms finnas i de aktuella grupperna?

Vilka är de aktuella åtgärderna som er kommun har tagit för att underlätta kriskommunikationen till personer med utländsk bakgrund?

- Vad försöker man uppnå?
- Fokuserar man på en speciell målgrupp?
- Ses den som homogen eller heterogen?
- Finns det någon form av stigmatisering (utpekande) i nuvarande lösning?
- Hur löser, skapar eller upprätthåller det nuvarande tillvägagångssättet orättvisor mellan olika grupper?

Hur tänker du kring din bakgrund och det du tar med dig in i arbetet med dessa frågor? (kunskaper, värderingar eller erfarenheter)

- Hur mycket har du arbetat med dessa frågor?
- (Kön, etnicitet, socioekonomisk status, ålder, sexuell läggning)

Förändrande:

Var tror du man kan göra insatser för att förbättra kriskommunikationen?

- Andra platser/personer/organisationer än kommunikationsavdelningen?

Hur tror du dessa insatser bör implementeras?

- Vilka nivåer kan det göras på? Mikro/meso/makro?
- Räcker det med policyer? Förändring av organisationskulturer?
Anställningar?
- Kända lösningar från andra kommuner?

Hur kommer föreslagna förändringar att minska ojämlikheten i
kriskommunikationen?

- Hur kan man försäkra sig om att förändringar inte förstärker
stereotyper eller skapar nya ojämlikheter?
- Vilka utmaningar kan tänkas finnas?

Hur skall man veta att ojämlikheter faktiskt har reducerats?

- Hur ska detta mätas?
- När har man lyckats?
- Hur ska man hålla koll på nya intersektionella problem som kan
uppstå?

Bilaga 4

Frågor om ditt arbete:

- 1) Vilken kommun arbetar du inom?
- 2) Vilken befattning har du inom kommunen?
- 3) Hur många år har du haft nuvarande/liknande befattning

Frågor om risker eller kriser i din kommun:

Bakgrunden till frågorna är Lagen om extraordinära händelser som berör kommunernas ansvar vid situationer som avviker från det normala. Detta innebär allvarliga störningar i viktiga samhällsfunktioner, när överhängande risk för sådana störningar finns eller då det krävs skyndsamma insatser av kommunen.

Vissa frågor kommer att beröra personer med vad vi kallar "utländsk bakgrund", med det menar vi att man själv är född i ett annat land eller att båda ens föräldrar är födda i ett annat land än Sverige.

- 4) Hur stor tror du att risken är för att kommunen där du arbetar kommer att drabbas av följande inom de närmaste 10 åren?

Stor (4) Ganska stor (3) Liten (2) Mycket liten (1)

- a. Större vägolycka
- b. Storm/snöoväder
- c. Farligt gods/kemisk olycka
- d. Stor brand
- e. Tåg/flyg/båtolycka
- f. Socialt hot/våld
- g. Översvämning
- h. Längre strömavbrott
- i. Smittospridning
- j. Terrorism
- k. Annan allvarlig händelse _____

7) Var personer med utländsk bakgrund direkt eller indirekt drabbade av någon av dessa händelser?

Ja (2) Nej (1) Vet ej (0)

- a. Större vägolycka
- b. Storm/snöoväder
- c. Farligt gods/kemisk olycka
- d. Stor brand
- e. Tåg/flyg/båtolycka
- f. Socialt hot/våld
- g. Översvämning
- h. Längre strömavbrott
- i. Smittospridning
- j. Terrorism
- k. Annan allvarlig händelse _____

Frågor om kriskommunikation:

8) Har kommunen där du arbetar en kriskommunikationsplan för extraordinära händelser?

Ja (3) Nej (1) Under utarbetande (2) Vet ej (0)

9) Har kommunen där du arbetar övergripande dokumentation kring hur kommunen skall agera kommunikativt?

Ja (3) Nej (1) Under utarbetande (2) Vet ej (0)

Om svaret var "Nej" eller "Vet ej" på fråga 8 och 9. Hoppa direkt till Fråga 12.

10) I vilken grad tar kommunens kriskommunikationsplan eller övergripande dokumentation hänsyn till personer med utländsk bakgrund?

I väldigt hög grad (4) I hög grad (3) I låg grad (2) I väldigt låg grad (1) Vet ej (0)

11) I vilken grad tar kommunens kriskommunikationsplan eller övergripande dokumentation hänsyn till olika:

I väldigt hög grad (4) I hög grad (3) I låg grad (2) I väldigt låg grad (1) Vet ej (0)

- a. Religioner?
- b. Etniciteter?
- c. Språk?

12) Vilka kommunikationskanaler använder sig din kommun av i sin kriskommunikation vid extraordinära händelser? (om inget hänt så besvara utifrån den kriskommunikationsplan eller övergripande dokumentationen kommunen har)

I väldigt hög grad (4) I hög grad (3) I låg grad (2) I väldigt låg grad (1) Vet ej (0)

- a. TV
- b. Radio
- c. Tidningar
- d. Telefon
- e. SMS
- f. E-post
- g. Sociala medier (twitter, facebook etc)
- h. Internet
- i. Övrigt _____

13) Sker kommunikationen genom någon av dessa kanaler på ett annat språk än svenska?

Ja (2) Nej (1) Vet ej (0)

14) Om ja, vilka språk?

15) Har det genomförts någon form av förebyggande åtgärd när det gäller kriskommunikation till personer med utländsk bakgrund i din kommun?
(Exempelvis en informationskampanj, en utbildning eller övning av någon typ)

Ja (2) Nej (1) Vet ej (0)

16) Om ja på fråga 15, vilka är dessa?

17) Finns det andra, inofficiella kanaler eller kontakter, som har betydelse för kriskommunikationen med personer med utländsk bakgrund?

Ja (2) Nej (1) Vet ej (0)

18) Om ja, vilka kanaler eller kontakter är dessa?

19) Har du några övriga kommentarer om enkäten eller arbetet i kommunen?
Skriv gärna kommentarer nedan:
