GÖTEBORGS UNIVERSITET

FÖRVALTNINGSHÖGSKOLAN

Kommunen, medborgaren och den smygande krisen

Samverkan mellan kommun och medborgare vid klimatrelaterade kriser

Emily Nilsson

Program:	Masterprogrammet i offentlig förvaltning, 120 hp
Kurs (kurskod):	Masteruppsats i offentlig förvaltning, 30 hp (FH2508)
Nivå:	Avancerad nivå
Termin/år:	VT/2024
Handledare:	Patrik Renberg
Examinator:	Ylva Norén Bretzer

Sammanfattning

Program:	Masterprogrammet i offentlig förvaltning, 120 hp
Kurs (kurskod):	Masteruppsats i offentlig förvaltning, 30 hp (FH2508)
Nivå:	Avancerad nivå
Titel (svensk):	Kommunen, medborgaren och den smygande krisen, Samverkan mellan kommun och medborgare vid klimatrelaterade kriser
Titel (engelsk):	The municipality, the citizen and the creeping crisis, Collaboration between municipality and citizens in climate-related crises
Termin/år:	VT/2024
Handledare:	Patrik Renberg
Examinator:	Ylva Norén Bretzer
Nyckelord:	Krishantering, samverkan, samverkansteori, kommun, medborgare, smygande kriser, kriser

---

Syfte: Syftet med denna uppsats är att öka kunskapen om samverkan mellan kommuner och medborgare vid hanteringen av smygande kriser. Genom att undersöka kommunala krishanterares föreställningar och erfarenheter strävar studien efter att synliggöra aspekter som främjar och hindrar samverkansprocessen samt omfattningen av medborgarnas deltagande i den kommunal krishanteringen.

Teori: Samverkans teori utgör studiens teoretiska ramverk och används för att skapa förståelse för hur samverkan bör definieras. Utöver samverkans teori appliceras även nivåer för samverkan för att kategorisera olika samverkansaktiviteter och processer. Men även för att studera medborgerligt deltagande vid samverkan. Teorin används även för att synliggöra viktiga aspekter för att uppnå en lyckad samverkan.

Metod: Kvalitativ semistrukturerad intervju med krishanterare som arbetar centralt i 11 svenska kommuner.

Resultat: Resultatet visar att samverkan i en begränsad fråga med en avgränsad gruppmedborgare utgör främjande aspekter för samverkan. Då dessa samverkansprocesser förstås ge upphov till tydliga ramar kring roller, ansvar och uppdrag. Medan otillräckliga system, otydliga roller, och skilda föreställningar om samverkan utgör hindrande aspekter. Det finns generellt en låg grad av medborgligt deltagande i den kommunal krishanteringen även om det finns vilja hos medborgare att aktivt delta i samverkansprocesser. Dock finns en vilja inom kommunerna att utveckla nya samverkansprocesser som skulle kunna leda till en högre nivå av medborgligt deltagande.

Förord

Ett stort tack till alla krishanterare som tog sig tid och medverkade i studien. Utan ert engagemang hade denna uppsats inte varit möjlig. Jag vill även tacka min handledare Patrik Renberg för all konstruktiv feedback och de värdefulla råd jag fått under arbetet med uppsatsen.

Göteborg, maj 2024.

Emily Nilsson

Innehållsförteckning

1.Inledning 1
1.1 Syfte och frågeställningar 2
1.2 Disposition 3
2.Tidigare forskning 3
2.1 Definiera en kris 3
2.2 Smygande kriser 5
2.3 Krishantering i Sverige 6
2.3 Samverkan mellan kommun och medborgare vid krishantering 9
2.5 Sammanfattning 11
3.Teoretisk ramverk 12
3.1 Samverkansteori 12
3.2 Analytiskt ramverk 16
4. Metod 18
4.1 Metodval 18
4.2 Urval 19
4.3 Datainsamling 22
4.3 Dataanalys 22
4.4 Etiska ställningstagande 23
5. Resultat 24
5.1 Kommunikation 25
5.1.1 Syfte med informationsutlämning 25
5.1.2 Motivering för informationsutlämning 26
5.1.3 Metoder för informationstillgängliggörande 27
5.2 Lärande 28
5.2.1 Intern kunskapsinhämtning 29
5.2.1 Extern kunskapsinhämtning 31
5.3 Rollfördelning 32
5.3.1 Kommunens roll 32
5.3.2. Kommuner agerar olika 32
5.3.3 Medborgarens roll 33
5.3.4 Föreställningar krockar 35
5.5 Förutsättningar för samverkan 37
5.5.1 Hindrande aspekter för samverkan 37
5.5.2 Främjande aspekter för samverkan 38
6. Analys och slutsatser 39

6.1 Analys 40
6.1.1 Kommunikation 40
6.1.2 Lärande 42
6.1.3 Rollfördelning 44
6.1.4 Förutsättningar för samverkan 46
6.2 Slutsatser 46
6.2.1 Hindrande aspekter för samverkan 46
6.2.2 Främjande aspekter för samverkan 47
6.2.3 Medborgares delaktighet 48
6.4 Studiens begräsningar 49
6.5 Förslag på vidare forskning 50
Referenslista 51
Bilagor 56
Bilaga 1. Intervjuguide 56

Figurförteckning

Figur 1. Nivåer av samverkan 14
Figur 2. Nivå av deltagande 14
Figur 3. Analysmodell 17
Figur 4. Operationalisering av teman 18
Figur 5. Intervjuade kommuner 22
Figur 6. Teman 23

1.Inledning

2023 var ett rekordår, aldrig tidigare har en högre global temperatur uppmätts, havsnivåhöjningen stigit så fort och havsisen på antarktisk varit tunnare (Kihlberg, 2023). Dessa händelser kan vid första anblick antas vara ensamma isolerade avbrott i det normala livet men är ett symptom på en större smygande kris; klimatförändringar. Smygande kriser karaktäriseras av sitt diffusa hot, vilket skapar ett stort tolkningsutrymme och möjliggör för motstridiga uppfattningar om en och samma händelse (Boin et al., 2021). Det råder inom forskningen ingen tydlig konsensus kring hur en kris bör definieras dock är det tydligt att kriser är händelser som avviker i vardagen och kräver en särskild hantering (Drennan et al. 2015).

Kommuner är i Sverige en central aktör vid krishantering genom sitt ansvar för flera samhällsviktiga verksamheter och det övergripande ansvar för kommunmedborgarna (Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, 2021). Kommunen som den styrande aktören närmst medborgaren påverkar i hög grad medborgarens behov av att hantera kriser men även deras förståelse av en kris (Hoff & Gausset, 2015; Enander, 2011). Trots att kommunen har ett övergripande ansvar för kommunmedborgarna finns det i Sverige en stor förväntan på att medborgarna ska klarar sig självständigt utan hjälp från offentliga aktörer (Petridou et al., 2019, s. 215–216). Hur medborgare hanterar kriser påverkar i stor utsträckning myndigheters behov och möjligheter att hantera kriser, ju bättre förberedda medborgare är för en kris desto mindre hjälp kan de antas behöva från kommunen (Wamsler & Brink, 2014; Geaves & Penning-Rowsell, 2016).

Det tydliga beroendeförhållandet skapar i sin tur förutsättningar för hur en kris kan hanteras. En lyckad samverkan mellan kommun och kommunmedborgaren ökar möjligheten för att en kris kan hanteras effektivt (Enander, 2011). Vidare innebär det kommunala självstyret att kommuner själva bestämmer hur ansvar och resurser fördelas inom kommuner, vilket gör att krishanteringen som följd kan se mycket olika ut mellan kommunerna (Ladner et al. 2019). Detta kan således innebära att det skapas olika förutsättningar i kommunerna för medborgares krishantering. Vidare förstås tjänstepersoner ha en viktig roll i hur kommunpolitiken realiseras genom att de är delaktiga i att skapa ramar för den service som tillhandahålls kommunmedborgare (Peters, 2022, s.40, 42–43). I Sverige kritiseras krishanteringssystemet för att innehålla vag och otydlig styrning, mål och rollfördelning vilket skapar ett stort tolkningsutrymme för aktörer (Bergling et al. 2016, s. 12–13; Ödlund, 2007). Beroende på hur

tjänstepersoner tolkar och förstår de kommunala policys och den smygande krisen får deras implementering reella effekter för medborgares liv (Peters, 2022, s.40, 42–43). Tjänstepersoner som hanterar kriser, det vill säga krishanterare, kan även genom sin roll och förståelse skapa ramverk för hur samverkan mellan kommun och medborgare utformas (Danermark & Kullberg, 1999). Samverkansprocesser kan som följd se olika ut beroende på förståelsen av de möjligheter som finns för samverkans och kommunens resursfördelning, således kan medborgares deltagande i den kommunala krishanteringen även den skilja sig mellan kommuner

Tolkningsutrymmet som uppstår dels genom den svaga styrningen och den smygande krisens diffusa natur ger i förlängningen upphov till olika förståelser kring huruvida en händelse är en kris eller inte och således hur den lämpligast bör hanteras, om alls. Samtidigt som samverkan är central för att nå en effektiv krishantering. Riskerar det uppstå olika förutsättningar för medborgares deltagande i samverkansprocesser kring den kommunala krishanteringen till följd av det kommunala självstyret och tjänstepersoners förståelse av krisen samt samverkan. Trots att forskning visar att det finns ett tydligt beroende förhållande mellan kommunen och kommunmedborgaren kopplat till krishantering (Lindskog & Rabe, 2022; Brink & Wamsler, 2017; Petridou et al., 2019; Hoff & Gausset, 2015). Finns det relativt få studier som undersöker samverkan mellan kommuner och kommunmedborgare kopplat till krishantering klimathändelser (Lindskog & Rabe, 2022; Brink & Wamsler, 2017).

1.1 Syfte och frågeställningar

Syftet med denna uppsats är att öka kunskapen om samverkan mellan kommuner och medborgare vid hanteringen av smygande kriser via klimatrelaterade händelser. Genom att undersöka kommunala krishanterares föreställningar och erfarenheter av samverkan, mellan kommun och medborgare, strävar studien efter att delvis synliggöra främjande och hindrande aspekter som förstås påverka samverkansprocesser. Samt även att synliggöra i vilken uträckning medborgare deltar i samverkansprocesser kopplat till den kommunala krishanteringen

Frågeställningar som studien ämnade besvara är följande:

1. Vilka aspekter främjar respektive hindrar samverkan mellan kommun och medborgare vid hanteringen av klimatrelaterade kriser enligt kommunala krishanterares upplevelser?

2. Hur omfattande är medborgarnas deltagande i samverkansprocesser relaterat till kommunal krishantering av klimatrelaterade kriser?

1.2 Disposition

Studien är uppdelad i fem avsnitt. I avsnittet, tidigare forskning, utvecklas den övergripande bakgrunden genom att presentera tidigare forskning som är relevant för studiens syfte, här ges en utveckling av kris som begrepp och särskilt smygande kriser. Vilket följs av en presentation av krishantering i ett svenskt perspektiv och samverkan kopplat till krishantering, slutligen ges en sammanfattning av avsnittet.

I avsnittet, teoretiska ramverket, fördjupas förståelsen av samverkan ytterligare genom samverkansteori som utgör studiens teoretiska ramverk. I denna del presenteras även det analytiska verktyg som utvecklats med avstamp ifrån den relevant forskning och det teoretiska ramverket. Vilken följs av avsnittet, metod, motiveras de valen som gjordes kopplat till studiens genomförande. Först presenterats den kvalitativa intervju, urvalet av respondenter samt hur datainsamling och dataanalysen gjordes.

Avsnittet avslutas med en beskrivning av etiska ställningstagande som gjorde utifrån god forskningssed och behandling av personuppgifter. I resultat, redovisas studiens empiri utifrån de fyra teman som lyfts fram i det analysverktyget och de elva kategorierna som synliggjordes vid dataanalysen av materialet. I studien sista avsnitt, analys och slutsatser, analyseras först empirin utifrån studiens analytiska ramverk och tidigare forskning. Därefter presenteras, slutsatser ifrån studiens fynd och besvaras studiens syfte och frågeställningar. Slutligen diskuteras studiens övergripande begränsningar och ges förslag på framtida forskning.

2.Tidigare forskning

I avsnittet ges en översikt av det aktuella forskningsfältet inom krishantering, vilket inleds med en beskrivning av kris som begrepp och fenomen smygande kriser, vilket följs av krisriskhantering i en svensk kontext. Slutligen ges ett särskilt fokus på samverkan vid krishantering samt förhållande mellan kommun och medborgare.

2.1 Definiera en kris

Trots att begreppet kris har blivit alltmer omtalat, och förekommer i allt från politiska debatter till akademiska artiklar och dagspress, finns det ingen tydlig konsensus om hur en kris bör

definieras (Drennan et al., 2015, s.14). En vanlig förekommande metod för att bedöma om händelser bör klassas som kriser är utifrån en rad förutbestämda kriterier (Drennan et al., 2015, s.15–16). Inom forskningen finns det en variation i uppställningen av kriterierna som används dock finns tre vanligt förekommande kriterier, dessa rör störningens allvar, graden av osäkerhet och hur vidare det finns ett behov av omedelbara åtgärder (Drennan et al., 2015, s.15–16). En kris förstås genom dessa definitioner som mätbart med tydliga avgränsningar och som handfasta händelser (Drennan et al., 2015, s. 15).

Vissa forskare menar dock att kriser inte kan bedömas eller mätas genom förbestämda kriterier utan i stället bör förstås som subjektiva upplevelser (Drennan et al. 2015, s.16–17; Bruck, 1992). Bruck (1992) menar att kriser inte är enskilda händelser utan i stället ska förstås som språkliga konstruktioner där händelser tillskrivs mening baserat på hur aktörer och individer talar om händelsen. En händelse kan förstås som mer eller mindre meningsfull beroende på hur den beskrivs, språket spelar som följd en stor roll för meningsskapandet och förståelsen av händelser som kriser. Hur en händelse beskrivs och där igenom förstås villkoras av sociala och kulturella kontexter, exempelvis en individs närhet till händelsen både den fysiska och känslomässiga, sannolikheten att den påverkar individen och omfattningen som händelsen berör eller inverkar på individers kärnantagande (Drennan et al, 2015, s. 17).

Oavsett vilken typ av händelse som förstås som en kris är den gemensamt för samtliga sätt att se på kriser att kriser är händelser som avviker från det normala och kräver särskild hantering (Rosenthal et al, 1989). Huruvida en händelse förstås som en kris är således central då det påverkar om händelsen ska få den särskilda hanteringen eller inte. Avsaknaden av konsensus och de motstridande definitionerna kan i sin tur försvårar möjligheten för aktörer att komma överens, förstår två samverkande aktörer samma händelse som en kris respektive inte som en kris uppstår det hos den ena aktören ett behov av att hantera händelsen medan den andra aktören inte upplever det behovet. Exempelvis skulle en översvämning utav medborgare kunna som en kris samtidigt som en kommunorganisation inte gör det. Avsaknaden utav konsensus ger upphov till ett tolkningsutrymme som möjliggör att olika aktörer kan förstå samma situation på motsatta sätt och beroende på om en händelse bedöms vara en kris förstås ett visst hanterande som lämpligt.

Ur detta definitions vakuum blir de lagliga definitionerna utav kris intressanta att lyfta fram, lagar skulle kunna överbrygga glappet och begränsa tolkningsutrymmet för aktörer genom att

tillhandahålla lagliga definitionerna av kris. I Sverige finns dock ingen legaldefinition av begreppet kris. Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, förkortat MSB, beskriver dock att kris är händelser som i fredstid utför hot för grundläggande funktioner och värden i samhällen (Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, u.å.). Händelsen kan antingen få konsekvenser som innebär att samhället ”*inte fungerar som det ska*” (Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, u.å.) eller att ”*väldigt många*” (Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, u.å.) drabbas. Dock kvarstår det ett stort tolkningsutrymme genom denna definition, då det lämnas upp till aktörer att själva bedöma hur många som behöver drabbas av en och samma storm för att kravet väldigt många ska vara uppnått. Samt hur stor effekt en snöstorm behöver ha på samhället för att det ska bedömas att samhället inte fungerar som det ska. Återvänder vi igen till exemplet av översvämningen, skulle kommunens uppfattning att inte definiera översvämningen som en kris kunna grunda sig i att förståelsen att inte tillräckligt många drabbats och att samhället fortfarande kan fungera som det ska. Samhället i frågan kan på samma gång basera sin förståelse av översvämningen fysiska och känslomässiga närhet. Här exemplifieras hur mötet mellan olika förståelser av händelser som kriser respektive icke-kriser skapar olika uppfattningar om hur händelsen ska hanteras.

2.2 Smygande kriser

Förutom att det inom krisforskningen råder oenigheter om vilka händelser som bör definieras som kriser finns det även delade meningar om och hur indelningen mellan olika typer av kriser ska göras (Drennan et al., 2015). Genom att dela in kriser i kategorier kan generaliseringar göras kring vilka enskilda svårigheter och möjligheter som kan kopplas samman med vissa typer av kriser. I denna studie görs kategoriseringen utifrån krisens epicenter, ankomsthastighet, förutsägbarhet, svårighetsgraden, graden av politisering och krisens uthållighet under det akuta skedet (Drennan et al. 2015, s. 25).

Klimatrelaterade händelser, exempelvis stormar, skogsbränder och översvämningar, som symtom på klimatförändringarna förstås som en smygande kris (Boin et al., 2021). Smygande kriser karakteriseras av en långsam ankomsthastighet, hög grad av förutsägbarhet och en låg nivå av förberedelse. Dessa kriterier stämmer väl in på klimatrelaterade händelser då det idag finns en stor medvetenhet om att klimatförändringar kommer innebära att extrema väderhändelser blir allt vanligare trots detta kritiseras ofta politiker av forskare och aktivister för att de gör för lite (IPCC, 2023; Boin et al., 2021, s. 4, Drennan et al., 2015, s. 211–212).

Smygande kriser har visat sig vara mindre sannolika att ge upphov till politisk förändring än andra typer av kriser eftersom smygande kriser inte har en enskild dramatisk och chockerande händelse som agerar katalysator (Drennan et al., 2015, s. 211–212, Boin et al., 2021, s. 4). Inom smygande kriser förstås det finnas ett större tolkningsutrymme om huruvida det faktiskt är en kris eller inte. I andra typer av kriser som präglas av dramatik och chock finns det inledningsvis ett visst tolkningsutrymme som dock snabbt mynnar ut i en gemensam förståelse (Boin et al., 2021, s.4). För att exemplifiera detta kan vi ta en explosion i en fastighet. I början råder det oenighet kring vad som orsakat explosionen och flera teorier cirkulerar, var det en medveten handling eller olycka, blev någon skadad och kommer det hända igen. Vid dessa typer av händelser kan man snabbt utreda svaren på dessa frågor och komma till en gemensam slutsats.

Vid smygande kriser å andra sidan är kopplingen mellan en enskild händelse och det större fenomenet inte helt tydlig utan hotet är diffust samt svår bedömt (Boin et al., 2021, s.4). Exempelvis är det inte helt tydligt att en enskild skogsbrand i förlängningen, är en del av ett större fenomen, det vill säga klimatförändringarna. Det är även svårt, kanske till och med omöjligt, att bevisa att just denna brand är på grund av klimatförändringar och att den inte skulle hänt till följd av en naturlig torka. Smygande krisers ger i större utsträckning upphov till ett mer omfattande tolkningsutrymme, där flera motsägande teorier kan få leva kvar utan att motbevisas under en längre tid. Det är därför särskilt svårt att nå en gemensam förståelse kring vilka händelser som är ett symtom av smygande kriser och vad som är en rimlig respons kring till dessa typer av kriser.

2.3 Krishantering i Sverige

Det svenska krishanteringssystemet utgår från tre övergripande principer kring samverkan, ansvar och funktioner vid händelser som kräver att krishantering aktiveras, dessa är ansvarsprincipen, likhetsprincipen och närhetsprincipen (Bergling et al. 2016, s. 24–25). Ansvarsprincipen innebär att verksamheten behåller sitt ordinarie ansvar även vid tider av kris. Likhetsprincipen innebär i sin tur att en verksamhet i största möjliga mån ska bevara verksamhetens organisation och lokalisering, det vill säga inga större förändringar av organisationen ska genomföras vid en kris om inte situationen kräver det. Närhetsprincipen anger att kriser ska hanteras på den ledningsnivå eller instans som närmast berörs av krisen (Bergling et al. 2016, s. 24–25).

Sedan tidigt 2000-tal och än idag kritiseras krishanteringssystemet för att innehålla en för svag styrning och otydlighet kring rollfördelning och mål vilket har skapat svårigheter för samverkansmöjligheter mellan aktörer (Bergling et al. 2016, s. 12–13; Ödlund, 2007). Vid en otydlig roll och ansvarsfördelning uppstår svårigheter för parterna att komma överens om vem som ska gör vad när, eftersom det genom den vaga styrningen är möjligt för aktörerna att tolka roller och ansvar på olika sätt. Samverkansmöjligheterna försvåras ytterligare när händelsen som det ska samverkas kring också är otydlig. Klimatrelaterade kriser blir som följd extra svåra att samverka kring delvis för att krisen i sig är otydlig och kan tolkas på olika sätt. Samt att rollerna och ansvarsfördelning när krisen ska hanteras även är otydlig och även den kan tolkas olika.

Kommuner är, utifrån beredskapsprinciperna, en central aktör i krishanteringssystemet genom sitt ansvar för flera samhällsviktiga funktioner och det generella ansvaret för kommunmedborgarna (Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, 2021) samt åläggs ett ansvar att stärka förmågan att hantera och risken att drabbas av störningar i verksamheten. En del i detta arbete är att etablera strukturer och planer för hur krishändelser ska hanteras, i linje med det kommunala självstyret, kan kommunerna själva avgöra hur resurser och ansvar ska fördelas inom den egna kommunen (Krisinformation, 2024; Ladner et al. 2019). Möjligheten att fritt styra hur resurser fördelas och kommunen ordnas gör att kommuner kan hantera samma frågor på flera olika sätt (Ladner et al. 2019).

Vidare innebär det att beslutsfattare inom kommuner, både tjänstemän och politiker, skapar ramar för den service som medborgaren tillhandahålls. Medan politiker utformar policy är det tjänstepersoner som ansvarar för att verkställa policy, utfallet av policyn blir därför avhängande på hur den implementeras i praktiken (Peters, 2022, s. 40). Beroende på lagens och riktlinjers utformning skapas mer eller mindre handlingsutrymme för tjänstepersoner, ju mer otydlig eller vag en lag eller riktlinje är desto större handlingsutrymme skapas då tjänstepersoner själva får tolka innebörden av policyn (Peters, 2022, s. 40–41). Tjänstepersoner har som följd ett finger i att styra vem som får vad när och hur, det vill säga hur resurser fördelas inom kommunen. Tjänstepersoner blir en del i beslutsfattande som genom implementering av politiska beslut och dessa beslut får sedan reella effekter på medborgares liv. Tjänstemän kan därför i högre utsträckning än politiker anses ha betydelse för medborgaren (Peters, 2022, s.40, 42–43).

Trots att kommuner har ett övergripande ansvar för kommunmedborgare finns det i Sverige en stor förväntan på medborgare att kunna klara sig självständigt utan hjälp från offentliga aktörer (Petridou et al, 2019). Förväntan på medborgares självständighet är synlig genom de rekommendationer om den civila beredskapen (Petridou et al, 2019) som nu mera anger att medborgare ska klara sig i sju dagar utan hjälp från samhället om de i vanliga fall inte tar emot hjälp och stöd i vardagen (Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, u.å.). Utfallet av rekommendationerna innebär att vid en storm som slår ut elen i en bostad ska de boende som, i vanliga fall inte får hjälp och stöd av kommunen, själva kunna skapa möjlighet för att tillaga mat och hålla värmen under sju dagar. Medborgares krishantering före, under och efter en kris, har som följd en stor inverkan både för den egna säkerheten och för samhällets möjlighet att anpassa sig och bemöta en kris (Wamsler & Brink, 2014; Geaves & Penning-Rowsell, 2016). Har en medborgare inte möjlighet att tillaga mat och hålla värmen vid ett elbortfall kommer det snabbare uppstå ett behov av extern hjälp från offentliga aktörer.

Kommunorganisationen, som den styrande aktören närmast medborgaren, har ett stort inflytande på medborgarnas möjligheter och behov av anpassning till klimathändelser och extremväder (Hoff & Gausset, 2016, s.29–30; Enander, 2010, s. 2). Beroende på hur beslutsfattare i en kommun förstår en händelse påverkar det i sin tur vilka risker som kommuniceras till allmänheten och även på vilket sätt som de kommuniceras (Calhoun, 2004, s. 373–374; Petridou et al, 2019, s. 214–215). Det vill säga upplevs det finnas ett reellt hot om en möjlig skogsbrand kan krishanterare utfärda varningar och rekommendationer som syftar till att påverka medborgarnas förståelse och agerandet inför risken för skogsbrand. Uppfattas risken i stället som mycket liten kanske krishanterare inom kommunen i stället väljer att inte varna eller utfärda rekommendationer. Som följd uppfattar kommunmedborgaren inte heller att det finns en risk för skogsbrand. Kommuners krisarbete får således en stor möjlighet att påverka om och hur medborgare agerar men även huruvida de upplever att det finns ett hot eller risk om ett hot.

Hur resurser fördelas inom kommunerna påverkar i sin tur vilka incitament som skapas för medborgare att själva vidta förberedelser inför en kris. Personer som bor inom skyddade områden, exempelvis områden som vallats för att förebygga översvämning, blir per automatik därmed även skyddade utan att den enskilda behöver bidra ekonomiskt eller agera för att skydda sina intressen (Geaves & Penning-Rowsell, 2016, s.286). Geaves & Penning-Rowsell (2016,

s.286) menar att det finns mindre incitament för skyddade individer att engagera sig krishantering än personer som lever och verkar utanför en skyddad zon. Krishantering och skydd av den enskildas egendom innebär en ekonomisk kostnad som gör att ekonomiskt svagare grupper riskerar stå utan anpassningar för att skydda egendomen (Geaves & Penning-Rowsell, 2016, s.287).

Robert och Lajtha (2002) framhåller att det krävs en ny syn på krishantering för att skapa en ökad effektivitet, en syn som lägger mindre fokus på planer samt övningar och i stället lyfter fram utveckling och lärande hos ledarna. En viktig del för att nå av utveckling och lärande hos ledare är att skapa förståelse kring hur medborgare upplever och agerar i kriser (Enander, 2011; Wooten & James, 2008). Detta bör göras i samverkan med medborgarna eftersom det är enkelt att missbedöma medborgares behov och frågor genom att enbart göra en bedömning utifrån (Enander, 2011).

2.3 Samverkan mellan kommun och medborgare vid krishantering

Samverkan mellan aktörer är centralt för att kunna uppnå en effektiv krishantering, den moderna krisen begränsas inte längre till enskilda platser utan sprids snabbt rent geografisk samt mellan olika system och aktörer (Boin & Hart 2003, s. 545). Aktörers rörelse och system som sträcker sig numera mellan länder och aktörer skapar nya vägar för kriser att snabbt sprida sig mellan länder, områden eller aktörer (Boin & Hart 2003, s. 545). Tidigare begränsades kriser i högre utsträckning av gemensamma gränser som idag integrerats vilket gör att kriser snabbt sammanblandas med andra svåra problem och kriser får därför många gånger långvarigt kvarstående effekter (Boin, Hart 2003 s. 545). Samhällets möjlighet att kunna bemöta kriser på ett effektivt sätt blir därför tätt sammanlänkad med dess förmåga att kunna samverka inom och mellan offentliga aktörer samt mellan privata och offentliga aktörer (Bergling et al, 2016, s.13; Boin & Hart 2003, s. 545; Enander, 2011, s. 157).

I Sverige har bristerna i krishanteringssystemet även inneburit hinder för samverkan, otydligheten mellan roller och ansvar gör att det skapas svårigheter att komma överens om hur arbete ska fördelas. Otydliga lagar som lämnar tolkningsutrymme skapar i sin tur praktiska hinder för gällande hur samverkan bör utformas (Ödlund, 2007). Wamser och Brink (2014) menar dock trots att det finns lyckade samverkanstillfällena inkluderats medborgare sällan att delta i kommuners planeringsprocesser. Vidare fann Enander och Hede (2004) att kommunala

beslutsfattare i krisledningsgrupper ansåg att de var allra sämst på att samverka med allmänheten men även att tillgodose allmänhetens behov i en kris.

Det finns en rad aspekter som påverkar förhållandet mellan kommun och kommunmedborgare och deras förmåga att hantera kriser. Medborgarnas tilltro till den egen förmåga har visats vara en faktor som i hög grad påverkar hur en medborgare agerar vid en kris (Enander, 2011, s.165). Här kan man tänka sig att kommuner har stora möjligheter att påverka medborgarnas krishantering, om kommuner kan stödja och stärka medborgarens tilltro till sig själv och kommunen kan en effektivare samt robustare krishantering skapas för samhället som helhet. Enander (2011, s.167) beskriver dock att åtgärder som syftar till att stärka medborgares egen förmåga bör rikta sig på att öka handlingsmöjligheter och skapa möjligheter för att låta individen att ta kontroll över den egna krishanteringen. Här kan en svårighet uppstå för kommuner mellan att tillhandahålla stöd och hjälp men på samma gång undvika att göra det på ett sådant sätt att medborgares handlingsutrymme begränsas.

Medborgares förtroende för kommunen har i hög utsträckning påverkan på hur medborgaren agerar under en kris. Högt förtroende till kommunen och myndigheter ökar sannolikheten att kommunmedborgarna kommer visa ett proaktivt engagemang och följa de rekommendationer och riktlinjer som myndigheter kommunicerar (Enander, 2011, s. 165). Förtroende har även visat sig vara viktigare vid kriser som har ett diffust hot, eftersom medborgaren själv har svårare att bedöma riskerna för dessa typer av kriser. Har medborgaren ett högt förtroende för myndighet är det större chans att medborgaren agerar på de risker som myndigheten kommunicerar (Enander, 2011, s. 164). Medborgarnas förtroende för kommunen är därför särskilt viktigt kopplat till klimatrelaterade kriser eftersom smygande kriser, som tidigare nämnt, karaktäriseras av ett diffust hot. Detta belyser även kommunikationens betydelse vid smygande kriser, då kommuner genom sin kommunikation i högre grad än vid andra typer av kriser kan tydliggöra hotets allvar och medborgarens förståelse av hotet.

Flera forskare pekar på felaktiga föreställningar om hur människor agerar i en kris påverkar myndigheter och beslutsfattare agerande och deras krishantering samt skapar hinder för god planering och effektiva åtgärder (Perry & Lindell, 2003; Tierney et al, 2006). De felaktiga föreställningarna formar i sin tur hur beslutsfattare definierar och hanterar kriser samt påverkar vilka insatser som sätts in. I Tierney et al. (2006) studie av orkanen Katarina visade det sig att myndigheters felaktiga föreställningar kunde få en skadlig effekt på människors liv och hälsa.

Förståelsen hos myndigheter att orkanen skulle ge upphov till kravaller och civil olydnad gjorde att räddningspersonal omfördelades från den livräddande till brottsbekämpande verksamhet (Tierney et al. 2006. s.75–76).

Perry och Lindell (2003) lyfter även att beslutsfattares felaktig bild av hur medborgare ska reagera på information om kriser skapar en ovilja eller fördröjning i informationsutlämningen till medborgarna. Fördröjning eller undanhållning av information har i sin tur visat sig underminerar effektiviteten av krishantering då människor är mindre benägna att följa råd om de upplever att informationen de får är otydlig eller ofullständig (Perry och Lindell, 2003). Wang och Kapucu (2007) menar dock att upprepade varningar risker kan bidra till att medborgare börjar ignorerar och avfärda varningar. I stället för varningar leder till en ökad risk medvetenhet och beredskap skapas en ovilja att ta nödvändiga förebyggande åtgärder (Wang & Kapucu, 2007). Myndigheter, och särskilt kommuner i rollen närmast medborgaren, måste som följd balansera på en tunn lina mellan att på ett transparant sätt förmedla information och varningar och samtidigt undvika att varningarna ger upphov till en likgiltighet hos medborgaren.

Dock är det viktigt att påpeka att ömsesidig och realistiska föreställningar går båda hållen. Det vill säga även medborgarens förväntningar på kommunen måste vara realistiska för att samspel mellan aktörerna ska vara gynnsamt. Enander (2011, s. 166) lyfter att centrala aspekter för de gemensamma föreställningarna vid en krishantering är förståelsen av vad som är skyddsvärt och vilka åtgärder som är rimliga att vid ta (Enander, 2011, s. 166). Medborgaren och kommunen behöver som följ vara överens om hur resurser fördelas vid en kris, och hur mycket resurser som anses är acceptabla att avvara. Upplever medborgare att kommuner har avvikande förståelse av hur kriser bör hanteras riskerar detta i förlängningen leda till ett minskat förtroende (Enander, 2011, s. 164)

2.5 Sammanfattning

Tidigare forskningen visar att avsaknaden av en tydlig konsensus kring hur kriser bör definieras skapar ett tolkningsutrymme. Tolkningsutrymmet gör att samma händelse kan förstås på motstridiga sätt av aktörer vilket i sin tur kan leda svårigheter för aktörer att samverka kring krishantering. Klimatrelaterade kriser, som en form av smygande kriser, är i sin tur särskilt svåra att nå konsensus kring eftersom dessa typer av kriser är diffusa till sin natur. Forskning visar även att kommuner har en central roll i den svenska krishanteringen och att det

kommunala självstyret kan innebära att kriser hanteras på olika sätt i kommunerna. Det finns även ett tydligt beroende mellan kommuners och medborgares, som innebär att aktörerna har stor möjlighet att påverka varandras förmåga att hantera kriser. Samtidigt är förmågan att kunna samverka tätt sammanlänkad med förmågan att kunna hantera kriser effektivt. Sammantaget är lärande, kommunikation och tydlig samt ömsesidig förståelse av rollfördelning aspekt som är centrala vid krishantering och samverkan. För att fördjupa förståelsen kring samverkan och skapa en teoretisk förankring, ges i nästa avsnitt en beskrivning av studiens teoretiska och analytiska ramverk.

3.Teoretisk ramverk

Tidigare var uppsatsen inne på aspekter som kan inverka på möjligheten att nå en effektiv krishantering och samspelet mellan medborgare och kommun, för att utveckla följer en djupare inblick och teoretisk förankring i samverkan. I kapitlets första del ges inledningsvis en definition av begreppet samverkan och hur samverkan förstås i ett krishanteringsperspektiv mellan kommun och medborgare. Därefter ges en beskrivning av fyra nivåer som används för att bedöma kommunernas grad av samverkan, vilket följs av aspekter som visat sig inverka på möjligheterna att nå en lyckad samverkan. I kapitlets andra del beskrivs det analytiska verktyget och dess koppling till det teoretiska ramverket och den tidigare forskning.

3.1 Samverkansteori

Samverkan är ett brett begrepp som kan användas för att beskriva olika former av samverkan exempelvis samverkan inom en och samma verksamhet men även mellan olika aktörer både privata och offentliga. Samverkan kan därför definieras på flera sätt beroende på vilken typ av samverkan som avses och det perspektiv som samverkan förstås igenom. Denna studie använder Danermarks (2000) generella definition av samverkan som:

”Samverkans minsta gemensamma nämnare är att två eller flera personer interagerar om något i ett specifikt syfte” (s.17).

Utifrån denna definiering kan samverkan mellan kommun och medborgare vid klimatrelaterade kriser förstås på två sätt. Samverkan kan antingen vara mellan kommun och en enskild medborgare eller samverkan mellan kommun och en grupp medborgare dessa sätt att förstå samverkan mellan offentliga aktörer och medborgare lyfter även Ansell och Gash (2008, s. 546).

Danermark och Kullberg (1999) beskriver att individers beteende, handlande samt förståelse skapar ramverk för om samverkan anses vara möjlig och även vilken typ av samverkan som är lämplig. Individers förståelse av den egna rollen och samverkanspartners roll skapas således förutsättningar för samverkans utformning (Danermark & Kullberg, 1999). Enskilda aktörer har som följd en stor betydelse för både samverkansmöjligheter och samverkansutformning. Krishanterare i beslutsfattande positioner inom kommuner har genom sin förståelse av den egna rollen och kommuninvånarnas roll stor möjlighet att prägla och forma samverkan med medborgare.

Samverkan kan ha olika organisering beroende på vilket område samverkan rör, samverkans aktörer och syftet på samverkan. Det går att urskilja fyra nivåer för samverkan som definieras utifrån hur samverkan organiseras. Dessa nivåer är information, samråd, dialog och partnerskap (Europarådet, 2019). Information är den lägsta nivån och syftar till att en aktör, exempelvis kommun eller myndighet, kommunicerar med den andra, exempelvis medborgarna, utan krav eller förväntning på ytterligare samverkan. Informationen kan innehålla olika typer av budskap exempelvis råd eller stöd i en viss fråga (Europarådet, 2019). Den andra nivån är samråd vilket kännetecknas av att en aktör efterfrågar inspel, i form av synpunkter, kommentarer eller feedback, gällande en specifik fråga. Den tredje nivån är dialog vilket avser en tvåvägskommunikation där båda parter arbetar tillsammans för att diskutera eller skapa lösningar inom ett visst område (Europarådet, 2019). Partnerskap är den fjärde och högsta nivån som avser ett delat ansvar, genom att uppgifter delegeras, och ett nära samarbete i samtliga delar inom en viss fråga eller område. För varje stigande nivå blir deltagande i samverkan för medborgare högre, där information är den lägsta nivån av deltagande och partnerskap den högsta nivån av deltagande (Europarådet, 2019).

Nedan beskrivs nivåerna i tabellform, men exempel på samverkansprocesser kan se ut.

	Nivå 1 Information	Nivå 2 Samråd	Nivå 3 Dialog	Nivå 4 Partnerskap
Exempel	Kommunen tillhandahåller stöd och råd för hur höga flöden ska hanteras av medborgare.	Kommun samlar in synpunkter från medborgare kring hur de upplever hanteringen av höga flöden.	Kommun och medborgare diskuterar tillsammans hur höga flöden bör hanteras.	Kommun delegerar hanteringen av höga flöden, efter överenskommelse, till medborgare.

Figur 1. Nivåer av samverkan

Figur 2. Nivå av deltagande

Nivåer kan appliceras för att studera samverkan i olika forum och anpassas då efter vilka aktörer och område som samverkan avser. Danermark (2000) använder en likande konstruktion av nivåer för att studera samverkan mellan och inom organisation som arbetar med människor exempelvis socialtjänst, skola samt vård och omsorg (s.17). Nivåerna används även för att mäta graden av deltagande vid samverkansprocesser mellan civilsamhällets organisationer och den offentliga sektorn (Europarådet, 2019). Dessa kriterier är övergripande och lämpar sig således för att studera olika former av samverkan samt kan anpassas utefter den samverkan som avses studeras. Dock bör nivåerna inte förstås som en process i sig, det vill säga syftet är inte att uppnå den högsta nivån av deltagande i samtliga situationer. Nivåerna bör snarare förstås som ett verktyg som kan användas för att kategorisera olika samverkansaktiviteter och processer. Samt även som vägledning för att avgöra vilken nivå av samverkan som effektivast kan uppnå målet med samverkan (Europarådet, 2019). Det medborgliga deltagande vid samverkan kan som följd inom krishantering se olika ut beroende på vilket aspekt som studeras. Studiens fokus kommer här ligga på aspekter som är centrala för möjligheten att nå en lyckad samverkan och effektiv krishantering. Nivåerna används i studien som ett verktyg för att studera medborgligt deltagande i olika samverkansprocesser inom relevanta aspekter för samverkan och krishantering.

För att nå en lyckad samverkan finns det flera aspekter som visat sig vara relevanta för samverkansmöjligheten, här lyfts aspekter som är relevanta för studiens syfte. Ömsesidigt förtroende mellan aktörerna lyfts fram som en faktor som främjar samverkansmöjligheten (Danermark & Kullberg, 1999, s. 56–57; Ansell & Gash, 2008, s. 558–559). Avsaknaden av förtroende påverkar i hög grad möjligheten att nå en lyckad samverkan men processen att skapa förtroende är långsam och kan vara kostsam för beslutsfattare både ekonomiskt och tidsmässigt. (Ansell & Gash, 2008, s. 558–559). Utöver förtroende är även gemensamma föreställningar kring vad samverkans syfte är och vad som är en lämplig lösning på problemet som gemensamt ska bemötas. För att nå en gemensam förståelse och föreställningar lyfts utvärdering av samverkan fram som ett viktigt verktyg, genom att strategiskt utvärdera det kollektiva lärandet som alstrats av samverkan kan detta lärande i sin tur användas för att stärka den gemensamma förståelsen kring samverkan (Ansell & Gash, 2008, s.560).

Skillnader i makt och resurser kan göra att aktörerna som upplever sig vara i underläge är tveksamma till att delta i samverkan. Vidare är samverkan ofta frivillig för icke-offentliga aktörer medan offentliga aktörer som i högre grad styrs av lagar och regler (Danermark, 2000, s. 12–13; Ansell & Gash, 2008, s. 551–552) även motiverar deras deltagandet i samverkan då det är ett lagkrav eller en riktlinje för aktören (Ansell & Gash, 2008, s. 551–552). Vilket innebär at offentliga aktörer kan ha ett större incitament och intresse än privata att samverka. Dock kan formella och informella regler även skapa hinder för samverkan då regler skapar ramverk som i sin tur avgränsar aktörens handlingsutrymme, det vill säga ju mer lagar och regler som avgränsar en aktörs roll desto mindre handlingsutrymme ges aktören. Samverkan mellan aktörer som har olika regelverk kan även utgöra ett hinder om dessa regelverk inte är kompatibla (Danermark, 2000), är en aktör exempelvis mer stramt styrd av regelverk som inverkar på dess handlingsutrymme försvåras samverkan med en aktör som är mindre styrd och har större handlingsutrymme. För att nå en lyckad samverkan bör förutsättningar identifieras, lyftas fram och diskuteras för att på så sätt kunna överbrygga och synliggöra möjliga hinder för samverkan. Förståelse kring samverkanspartnernas olika förutsättningar skapar större möjlighet för att arbetet kan utföras på ett sådant sätt att parterna kompletterar varandra (Danermark, 2000, s.13).

3.2 Analytiskt ramverk

Utifrån tidigare forskning och teorier om samverkan har ett analytiskt ramverk utformats vilket kommer användas för att strukturera och analysera studiens material med syfte att besvara studiens frågeställningar. I den tidigare forskningen har centrala aspekter för kommuners och medborgares möjlighet att samverka och hantera kriser identifierats. Utifrån tidigare forskning finns det tre huvudsakliga aspekter som påverkar kommuners och medborgares möjligheter för att samverka vid kriser, nämligen; lärande, kommunikation och rollfördelning.

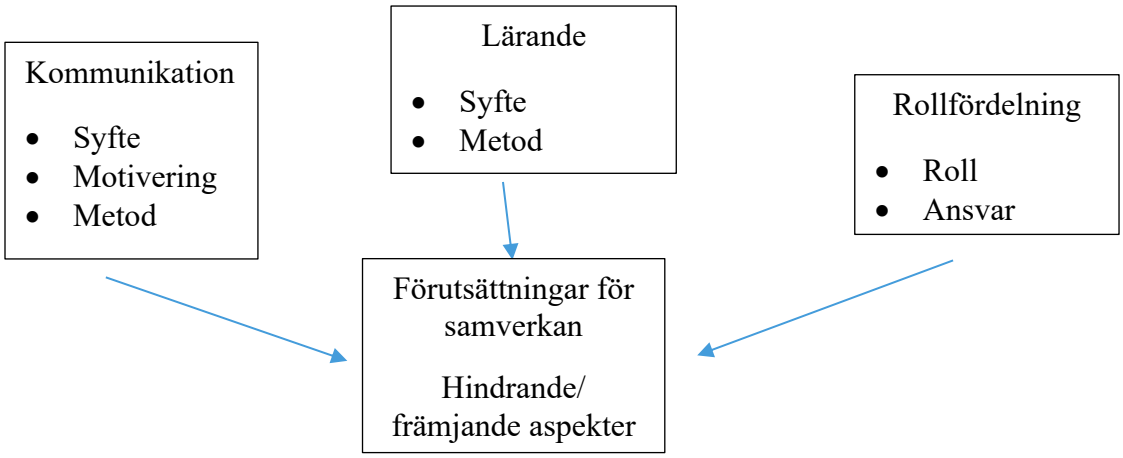
Till att börja med finns kommunikation. Kommunikationen mellan kommun och medborgare vid kriser är avgörande för att informera och engagera allmänheten. Kommunens förståelse och hantering av händelsen påverkar vilka risker som kommuniceras och hur de presenteras till medborgarna. Genom att utfärda varningar och rekommendationer kan kommuner påverka medborgarnas uppfattning och agerande vid hot eller risker, vilket ger dem en betydande roll i att forma allmänhetens respons och uppfattning av situationen. Vid smygande kriser är kommunikationen särskilt viktig eftersom dessa kriser är diffusa till sin natur, hur krisen och hotet kommuniceras kan således i hög grad påverka medborgarens förståelse av den smygande krisen.

För det andra har vi lärande. Lärande skapar förutsättningar för gemensamma förståelser av för hur samverkan bör utformas och hur problemet bör angripas, vilket är en nödvändig förutsättning för att nå en lyckad samverkan mellan aktörer. Lärande lyfts även fram som en central del av krishantering, som i praktiken fått för lite fokus, här beskrivs särskilt att fokus bör läggas på att skapa förståelse kring hur medborgare upplever och agerar i kris. Vilket kan vara extra viktigt vid smygande kriser, eftersom den diffusa naturen i större utsträckning ger upphov till olika förståelse av vad som är lämpligt handlande för att bemöta krisen. Lärande hos ledare kan som följd ge upphov till både en effektivare krishantering och samverkan mellan kommun och medborgare vid klimatrelaterade.

Slutligen har vi rollfördelning. Ömsesidig förståelse kring roller och ansvar lyfts fram som grundläggande förutsättningar både för en effektiv krishantering och för samverkansmöjligheter. Förståelsen kring samverkanspartners roll och ansvar skapar även förutsättningar för att samverkan utformas på ett sådant sätt att aktörerna kan komplettera varandra. En förståelse av aktörers förutsättningar kan även ge upphov till gemensamma föreställningar av samverkansuppdrag, syfte och mål. Samt ömsesidiga föreställningar kring

hur ett problem bör bemötas. I smygande kriser kan det var extra svårt att nå konsensus kring hanteringen då det i högre grad än i andra kriser kan finnas motstridiga förståelser i av huruvida händelsen är en kris och således hur händelsen bör hanteras.

Figur 3. Analysmodell



För att bedöma nyanser i förhållande av de identifierade aspekterna undersöks de fyra nivåer i relation till varje begrepp. Krishanterarnas erfarenhet och beskrivning av samverkansprocesser mellan medborgare och kommun synliggör delvis förutsättningar för samverkan. Dessutom används nivåerna för samverkan i uppsatsen som ett verktyg för att förstå olika samverkansprocesser och koka ner deras huvudsakliga drag för att göra dem jämför både i förhållande till andra samverkansprocesser inom den egna kommunen och till samverkansprocesser inom andra kommuner. Samt skapa förståelse kring i hur hög eller låg grad medborgarna deltar i samverkan kring den kommunala krishanteringen.

För att operationalisera analysen av de teman som funnits genom teorin och den tidigare forskningen har en uppsättning frågor ställts till materialet. Nedan presenteras teman och operationaliseringen av teman i en tabell:

Teman	Operationalisering
Kommunikation	Vad motiverar informationsutlämnandet? Vilken typ av information tillgängliggörs? Nås den avsedda mottagaren?
Lärande	Vilka lärandeprocesser finns i kommun? Vilket syfte har lärandet?

	Inkluderas ett medborgligt perspektiv?
Rollfördelning	Hur beskrivs roller och ansvarsfördelning mellan kommun och kommunmedborgare? Finns det ömsesidiga föreställningar kring vad som bör skyddas och hur resurser bör fördelas?
Förutsättningar för samverkan	Vilka särskilda främjande och hindrande förutsättningar finns för samverkan mellan medborgare och kommun?

Figur 4. Operationalisering av teman

4. Metod

I detta avsnitt beskrivs uppsatsens metod. Först ges en beskrivning av valet av metod och hur detta val gjordes, vilket sedan följs av en presentation utav urval av respondenter. Därefter presenteras hur datainsamlingen genomfördes och hur datan analyserade. Slutligen görs reflektioner kring studiens etiska ställningstagande.

4.1 Metodval

I studien användes semistrukturerade intervjuer för att besvara studiens syfte och frågeställning. Genom att använda en kvalitativ framför en kvantitativ metod fick intervjupersonen möjlighet att ge mer djupgående och nyanserande svar ges på intervjufrågorna (Bryman, 2018. S. 563–564, 583). Följdfrågor gjorde även att intervjupersonernas föreställningar och förståelse gällande samverkan mellan kommun och medborgare ytterligare kunde utvecklas. Semistrukturerade intervjuer möjliggjorde för en flexibilitet och anpassning under intervjun som innebar att intervjupersonen till viss del själv kan forma intervjun (Bryman, 2018. S. 563–564). Samtidigt som intervjuguiden användes som utgångspunkt för följdfrågor och teman som skulle tas upp, följdfrågorna användes för att tillviss de styra så samtalet höll sig kring de teman som var relevanta för studien.

Intervjuguide innehöll 4 huvudsakliga teman som utgjorde grunden för varje intervju, utifrån dessa teman fick respondenterna frågor av sina upplevelser och erfarenheter av den egna kommunens krishantering. Teman som användes var bakgrund, kommunen, medborgaren, samverkan. Inledningsvis ställdes frågor kring intervjupersonens bakgrund som berörde yrkestitel, anställning inom kommunen och erfarenhet av att hantera klimatrelaterade kriser.

Intervjupersonen fick övergripande beskriva vilken typ av klimatrelaterad kris hen hade erfarenheter av samt dennes roll i hanteringen av krisen, den specifika händelse användes sedan genomgående i intervjun för att exemplifiera och konkretisera frågorna. Detta gjordes för att göra frågorna mer greppbara då jag upplevde att respondenterna annars hade svårt att svara men genom att använda handfasta exempel blev frågorna enklare att resonera kring. Vidare i temat kommun samt temat medborgaren ställdes frågor kring kommunens roll och ansvar respektive medborgarens roll och ansvar vid hantering av kriser och klimatrelaterade kriser specifikt. Inom temat samverkan fick intervjupersoner frågor kring förväntningar, kommunikation samt roll och ansvarsfördelning mellan kommun och medborgare. Eftersom en semistrukturerad utformning av intervjuerna användes skiftade den exakta ordningsföljden och formuleringen av frågorna mellan intervjuerna, dock användes en checklista och intervjuguidens tema för att se till att de relevanta teman hade diskuterats (Bryman, 2018, 563–564).

Valet att genomföra intervjuer framför exempelvis att göra en dokumentstudie, där kommuners krisplaner och riktlinjer studeras, grundar sig främst på två skäl: goda planer innebär inte god krishantering och krisers oförutsägbarhet. För det första, krisforskning visat att det många gånger finns en diskrepans mellan krisplanerna och den praktiska krishanteringen som görs när krisen inträffar (Boin & McConnell 2007; McConnell & Eriksson 2011). Vilket innebär att bara för att en kommun har upprättat en god och välavvägd krisplan innebär inte det att den per automatik leder till att kommunen hanterar en kris på ett gott sätt (Drennan et al. 2015). För det andra, kriser är till sin natur svåra att förutse avseende sin omfattning, utformning och ankomst vilket innebär att krisplaner oftast kommer att planera för en kris som aldrig kommer (Drennan et al. 2015). En mer lämplig metod för att studera studiens syfte är därför att intervjua kommunala krishanterare för att kunna skapa förståelse kring hur samverkan mellan kommun och kommunmedborgare när krishanteringen verkställs i praktiken. Genom att intervju kan förståelse skapas av hur samverkan mellan kommun och kommunmedborgare när krishanteringspolicyn verkställs och vilken grad som samverkan mellan kommun och kommunmedborgaren har.

4.2 Urval

Respondenterna som ingår i studien utgörs av tjänstepersoner på kommunnivå som arbetar med krishantering centralt i kommunen. Valet att intervjua tjänstepersoner framför politiker gjordes utifrån studiens syfte och teori. Samverkansteori framhäver aktörsperspektivet för samverkans

utformning, utifrån teorin blir tjänstepersoner som arbetar med krishantering en central aktör som genom sin förståelse skapar förutsättningarna för samverkan mellan kommun och kommunmedborgare. Beslutsfattare skapa förutsättningar både för kommuners och myndigheters egen krishantering och den enskilda medborgaren (Peters, 2022, s.40, 42–43). Krishanterare som arbetar centralt i kommunerna har en avgörande roll för krishanteringen inom kommunen genom att de arbetar både operativt genom att leda arbetet under en kris exempelvis kopplat till resursfördelning eller vara en rådgivande funktion. Samt att de även arbetar strategiskt genom att bygga upp krishanteringsstrukturen i kommunen via planer, riktlinjer och analyser. Krishanterarna har således en beslutsfattande roll genom att de formar och skapar ramverk för hur arbetet inom kommunen ska struktureras kopplat till krishantering.

Kommunerna tillfrågades om deltagande via mejl vid den kommungemensamma brevlådan, i mejlet informerades kommunerna om anonymiteten samt om studiens syfte. Genom att skicka förfrågan till den kommungemensamma brevlådan kunde mejlet vidarebefordras till den person som ansågs bäst lämpad att svara på mina frågor och representera kommunens krishanteringsarbete.

För att jag skulle kunna avgöra personens lämplighet för att kunna besvara studiens syfte ställdes ett antal krav upp. Kraven för respondenten var att personen skulle arbeta kommun centralt med krishantering och ha ett operativt och/eller strategiskt ansvar för kommunens övergripande krishantering. Samt ha erfarenhet av att hantera minst en klimatrelaterad kris detta för att personen i fråga skulle kunna besvara studiens frågor. För att krishanterarna skulle ha erfarenheterna av hanteringen i minnet tillfrågade kommuner som i närtid, här ansågs de senaste ca 6 åren vara lämplig, har drabbats av en klimatrelaterad kris såsom storm, skogsbrand eller översvämning. Genom dessa krav ansågs intervjupersonerna vara väl lämpade att besvara studiens syfte och forskningsfrågor, via sina erfarenheter av kommunal krishantering utav klimathändelser.

Inledningsvis skickades förfrågan om deltagande till ca 10 kommuner men till följd av låg svarsfrekvens skickades förfrågan ut till ytterligare ca 55 kommuner. Det blev snabbt tydligt att ett stort antal av kommuner upplevde att krishanteringen var en känslig fråga av två skäl, delvis för att den berörde sekretessbelagd information gällande kommuner sårbarheter och delvis för att kommunen förnärvarande hanterade en pågående klimatrelaterade kriser och denna hantering upplevdes vara omtalad samt kritiserad bland medborgarna. För att hantera dessa

svårigheter gjordes valet att anonymisera både kommunen och respondenten samt utformades intervjufrågorna på ett övergripande plan när de gällde känslig information såsom skyddsvärden och resursfördelning. Utöver detta tydliggjordes även att studien avsedda studera samverkan och förståelsen utav smygande klimatrelaterade kriser överlag och inte den enskilda hanteringen av en specifik kris.

Totalt deltog 11 kommuner i studien, kommunerna är utspridda över landet, är av varierade i storlek mellan ca 25 000–50 000 och ca 85 000–120 000 samt inkluderar kategorierna större städ, pendlingskommun, landsbyggskommun och mindre stad/tätort (Sveriges kommuner och regioner, 2023). Valet att ha inkluderat en spridning av kommuner var på grund av att det kommunala självstyret innebär att kommuner hanterar samma frågor på mycket olika sätt (Ladner et al. 2019). Genom att inkludera en variation av kommunen synliggörs hur kommuner arbetar med krishantering på olika platser i Sverige och med olika typer av klimathändelser utifrån sina enskilda förutsättningar. Valet att inkludera kommuner som behandlat olika klimatrelaterade kriser till skillnad från att avgränsa urvalet till kommuner som har hanterat samma klimatrelaterade kris grundade sig i syftet att studera fenomenet av samverkan vid smygande kriser, genom klimatrelaterade kriser, snarare än hanteringen av en specifikt klimatrelaterad kris.

Intervjupersonerna har alla som nämnt erfarenhet av krishantering och beskriver att krishantering är den huvudsakliga uppgiften i det dagliga arbete som personen genomför och förstås därför som krishanterare dock hade respondenterna olika officiella yrkestitlar. Respondenterna har en av följande yrkestitlar, beredskapssamordnare, krissamordnare, säkerhetschef, kommunikatör, beredskapsplanerare, säkerhetssamordnare, verksamhetsutvecklare. Respondenterna har omfattande samt mångårig erfarenhet av krishantering och har hanterat minst en av följande klimatrelaterade händelser skogsbrand, översvämning, höga flöden, storm, torka och snöoväder. Respondenterna position är placerad på en central inom kommunen, samtliga har i denna roll erfarenhet av att arbetat strategiskt med krishantering och utöver detta arbetar flertalet även praktiskt genom att delta i kommunens krisstab som exempelvis tjänsteperson i beredskap.

Respondenternas yrkestitel, anonymiserad kommun och befolkningsspann presenteras nedan i tabellform. Kommunernas exakta befolkningsantal presenteras inte utan i stället ett spann för att bibehålla anonymitet. Om det exakta befolkningsantalet för varje kommun inkluderas, samt

titel på krishanteraren ansågs det finnas risk att genom beskrivningarna av den kommunala krishanteringen i resultatavsnittet röja anonymiteten.

Kommun	Yrkestitel	Befolkningsspann
Kommun A	Beredskapssamordnare	85 000–120 000
Kommun B	Krissamordnare	25 000–50 000
Kommun C	Beredskapssamordnare	25 000–50 000
Kommun D	Säkerhetssamordnare	25 000–50 000
Kommun E	Säkerhetssamordnare	25 000–50 000
Kommun F	Verksamhetsutvecklare	85 000–120 000
Kommun G	Kommunikatör	85 000–120 000
Kommun H	Säkerhetschef	25 000–50 000
Kommun I	Beredskapssamordnare	25 000–50 000
Kommun J	Beredskapsplanerare	25 000–50 000
Kommun K	Säkerhetssamordnare	25 000–50 000

Figur 5. Intervjuade kommuner

4.3 Datainsamling

Totalt genomfördes 11 enskilda intervjuer via videosamtal, varje intervju varade mellan 40–50 minuter. Innan intervjun påbörjades förfrågades respondenterna muntliga och skriftlig om de godkände att intervjuerna spelades in, alla utom en av respondenterna gav sitt godkännande. Under intervjun som inte spelades in gjordes löpande minnesanteckningar, resterande intervjuer spelades in och transkriberas i efterhand ordagrant. Valet att spela in och transkribera materialet gjordes för att säkerställa att centrala detaljer och nyanser av respondenternas svar fångades in vilket i förlängningen underlättade bearbetningen och den efterföljande analysen av intervjuerna. Under intervjun ställdes frågor som tog avstamp i de teman som tidigare beskrivits, utifrån dessa frågor svarade deltagarna utifrån sina förståelse och erfarenheter av hur krisarbete bedrivs inom den egna kommunen.

4.3 Dataanalys

En tematisk analys av det transkriberade materialet gjordes för att synliggöra återkommande teman som respondenterna lyfte under intervjuerna. Studien tog inspiration från sexstegsmodellen för tematiska analys som Braun och Clark (2006) konstruerat.

I första steget, gjordes en övergripande analys av det transkriberade materialet genom att materialet lästes igenom ett flertal gånger, under genomläsningen antecknades de tankar och idéer som uppkom. I andra steget, genererades sedan ett par initiala koder för att synliggöra utmärkande och genomgående drag som återfanns i materialet. Koderna tilldelades olika färger för att tydligt kunna utskilja dem och parades sedan ihop för att skapa en kategorisering. I tredje steget, kategorierna sorterades sedan under de teman som formulerats utifrån samverkansteori och den tidigare forskning. Dessa teman var kommunikation, lärande, rollfördelning och förutsättningar för samverkan. I fjärde steget, kategorierna inom samma tema jämfördes sedan med varandra för att kunna slå ihop och förtydliga kategorierna. Samtidigt som kategorierna sågs ur det transkriberades materialets helhet. I femte steget, utformades kategorierna ytterligare och namngavs. I sjätte steget, valdes de relevanta citat ut som ansågs exemplifiera centrala aspekt inom kategorierna.

Nedan presenteras kategorierna och teman i en tabell.

Tema	Kategori
Kommunikation	Syfte med informationsutlämnande Motivering till informationsutlämnande Metoder för att tillgängliggöra information
Lärande	Interna kunskapsinhämtning Extern kunskapsinhämtning
Rollfördelning	Kommunens roll Kommuner agerar olika Medborgarens roll Föreställningar krockar
Förutsättningar för samverkan	Hindrande aspekt för samverkan Främjande aspekt för samverkan

Figur 6. Teman

4.4 Etiska ställningstagande

Studien har genomgående utgått från de fyra forskningsetiska principerna, informations-, samtyckes, nyttjande- och konfidentialitetskravet (Bryman, 2018) i syfte att upprätthålla god forsknings sed (Vetenskapsrådet, 2017). Informationskravet innebär att personerna som deltar i studien ska informeras om studiens syfte och de olika momenten samt att deras deltagandet är

frivilligt och att respondenterna, även om de först lämnat godkännande, kan välja att avbryta sitt deltagande under studiens framställande (Bryman, 2018). Utifrån samtyckeskravet ska varje enskild person som deltar ha rätten att bestämma över den egna medverkan. (Bryman, 2018) Nyttjandekravet avser att det insamlade materialet endast kan användas för det syfte som deltagaren informerats om (Bryman, 2018). Konfidentialitetskravet syftar till deltagarnas uppgifter med största möjliga ska behandlas under konfidentialitet (Bryman, 2018). I linje med dessa krav, informerades deltagarna inför intervjutillfället både muntligt och skriftligt om studiens syfte, det insamlade materialets avsedda användning, att de när som helt kunde avbryta deltagande samt dra tillbaka det samtycke som lämnats. Inför intervjun tillfrågades deltagarna även om samtycke till ljudupptagning, 10 av 11 godkände detta. Samtliga informerades att inspelningen endast skulle hanteras av mig samt att den skulle raderas vid arbetets slut, då den innehöll vissa personuppgifter. Deltagaren som inte lämnade samtycke spelades inte in utan minnesanteckningar gjorde i stället löpande under intervjun.

Göteborgs universitet har utöver dessa krav även formulerat riktlinjer för hur personuppgifter inom studierna ska behandlas utifrån GDPR, dessa riktlinjer innebär anmälan i universitets register, lämplighets- och nödvändighetsbedömning samt information och inhämtning av samtycke (Göteborgs universitet, u.å.). Inför insamlingens påbörjan gjordes en bedömning om arbetets lämplighet samt om insamlingen av personuppgifter var nödvändig inom ramen av studien utifrån Göteborgs universitets lämplighets- och nödvändighetsbedömning. Kommunnamn, personnamn och yrkestitel bedömdes nödvändiga och lämpliga att samlas in. Dock gjordes bedömningen att personnamn och kommunnamn inte skulle framgå i uppsatsen för att bevara respondenternas anonymitet och att det inte på ett betydande sätt inverkade på studiens resultat. Kommunnamnet anonymiserades för att säkerställa den enskildas anonymitet till följd av att det är relativt få som arbetar med kommunalkrishantering på en central position i varje enskild kommun. Behandlingen av personuppgifter anmäldes även i Göteborgs universitets register samt fick samtliga deltagare lämna samtycke och motta formuläret information om behandling av personuppgifter. Deltagarna informerades även att de insamlade personuppgifterna raderades vid arbetets slut.

5. Resultat

I denna del presenteras uppsatsens empiriska material, utifrån de teman som identifierades genom den tematiska analysen av materialet, som i efterföljande avsnitt kommer analyseras

med hjälp av det analytiska ramverket och tidigare forskning. Till en början diskuteras kommunikation vilket följs av lärande och sedan rollfördelning. I resultats avslutande lyfts särskilda aspekter som krishanterare beskriver har skapat hindrande eller förutsättningar för samverkansprocesser.

5.1 Kommunikation

Kommunikation med medborgaren är en av de huvudsakliga och mest centrala delarna av kommunernas krishantering. I materialet synliggörs olika syften med, motiveringar till och metoder för det kommunikativa arbetet som bedrivs inom kommunerna.

5.1.1 Syfte med informationsutlämning

Kommunikation med medborgare beskrivs av krishanterarna som den viktigaste aspekten för att kommunerna ska kunna hantera kriser och framför allt för att kunna hantera klimatrelaterade kriser. Klimatrelaterade kriser beskrivs, i större utsträckning än andra kriser, drabbar medborgarna. Krishanterare beskriver att hanteringen vid klimatrelaterade kriser som följd i mycket hög grad är riktat till medborgaren vilket gör att krisarbete som görs i kommun främst riktar sig mot medborgaren och inte i särskilt stor utsträckning till att bibehålla den kommunala verksamheten. Säkerhetssamordnare i Kommun K beskriver detta nedan.

”Där [översvämningsdrabbat område] fick man ju ställa upp barriärer och så kring vissa fastigheter. Men den kommunala verksamheten. Ja, den blev drabbad men liksom inte så jättejättemycket. Det var mycket krishantering ut mot invånarna men inte kanske internt på samma sätt. Det finns ju andra kriser. Pandemin, även om den skulle vara i mindre begränsning, alltså att personer blir sjuka får en mycket större effekt på kommunen. Så det blir en annan typ av krishantering […], mer ut mot invånarna också. Och mycket information upplever jag som att det är i de [klimatrelaterade] typerna av händelser.” Kommun K, Säkerhetssamordnare

Flera kommuner beskriver likande situationer och för att kommunala verksamheterna ska drabbas i en betydande omfattning krävs mycket stora eller särskilt svåra klimathändelser. Dock ska inte detta förstås som att det inte bedrivs någon krishantering alls i kommunerna utan snarare att arbete vid klimatrelaterade kriser får en annan karaktär där extra mycket fokus läggs på kommunikation med medborgare.

Den information som tillhandahålls medborgare har vid klimatrelaterade kriser också en annan karaktär än vid andra typer av kriser. Vid andra kriser beskriver krishanterarna att de arbetar med att tillhandahålla lägesbilder till medborgare och information kring det arbete som kommunerna bedriver. Detta görs även vid klimatrelaterade kriser men utöver detta ges även råd om hur medborgarna själva bör hantera och minimera effekterna av kriser både innan och under en kris. Det finns således två element i kommunikationen till medborgaren, där den första syftar till att förmedla uppmaningar och tips och den andra till att ge en lägesbild. Flera av krishanterarna beskriver kommunikationen som görs via uppmaningar och tips som uppfostrande, där syftet är att informera medborgaren om det egna ansvaret och hur kommunmedborgaren på lämpligast sätt bör agera för att hantera och förbereda sig för klimatrelaterade kriser.

5.1.2 Motivering för informationsutlämning

Kommunikationen som tillhandahålls medborgaren går igenom olika processer i kommunerna, där mer eller mindre fokus läggs på att värdera informationens lämplighet. Värderingsperspektivet är främst företrädande när det gäller informationsutlämning kopplat lägesbilder till medborgare, men förekommer i viss utsträckning även när det gäller uppmaningar och tips. Det finns mellan kommunerna en tydlig uppdelning mellan hur stort fokus värderingen av information får.

”Det är viktigt att vi nu i det här läget är väldigt transparanta mot invånarna och framför allt de drabbade. Att vi jobbar med det. För de väntar ju bara på att det ska bli höst och vinter igen och detta kommer hända igen. För dem är det ju viktigt att, och också för att man som kommun är ju ändå ett varumärke och man ska ha förtroende till sina medborgare och tvärtom.”
Kommun B, Krissamordnare

Detta citat exemplifierar ett perspektiv som lyfts av flera krishanterare som motiverar informationsutlämnandet utifrån trovärdighets- och förtroendefrågor. I detta perspektiv anses transparens vara en central del för att kunna bibehålla eller att alstra trovärdighet och förtroende hos medborgarna.

I materialet finns det även två tydliga perspektiv på varför informationsutlämnandet bör begränsas, gemensamt för samtliga perspektiv är att det även i dessa finns en strävan efter att vara transparant.

”Det är klart att det inte ska mörka någonting […] Men samtidigt ska vi inte skrämmas heller” Kommun I, Beredskapssamordnare

Citatet från Kommun I visar att det finns en strävan efter att vara transparant med den information som man ger till medborgaren men att möjligheten för transparant hindras genom en oro att informationen som ges till medborgaren ska skapa rädsla. Detta perspektiv lyfts även fram genom nedanstående citat.

”Och det finns väldigt olika prioriteringar kanske i hur vi ser på kommunikation till allmänheten. Det gör att det finns ett större fokus på att hålla någon slags kontinuitet och inte oroa för mycket i onödan. Det perspektivet blir väldigt genomgående i vår kommunikation. Att inte informera för mycket” Kommun J, Beredskapssamordnare

Ur detta citat visar på ett dilemma mellan viljan att ha en kontinuitet i informationstillgängligheten kopplat till krishantering samtidigt som krishanterare visar på en viss återhållsamhet i informationsutlämnandet vilket motiveras med att kommunen inte vill skapa en oro hos medborgarna samt informera medborgaren för mycket.

Båda citaten visar på en uppfattning hos krishanterarna att medborgarna kommer reagera på ett negativt sätt om kommunen lämnar ut för mycket eller fel typ av information till medborgarna. Denna uppfattning gör i sin tur att det förstås som nödvändigt att göra en bedömning av vilken information som är lämplig kontra olämplig att lämna ut. Detta behov kan i sin tur bidra till att en fördröjning i informationsutlämnandet, då en värdering måste göras av informationens lämplighet innan den lämnas ut. En del av krishanterarna beskriver att medborgare i huvudsak tar emot de varningar och råd som förmedlas från kommunerna väl. De övriga krishanterarna uppger att de inte har kunskap om hur deras budskaps kopplas till krisberedskap bemöts, och att det inte är något de har undersökt tidigare.

5.1.3 Metoder för informationstillgängliggörande

Kommunerna använder sig även av olika metoder för att kommunicera med medborgaren, gemensamt är att samtliga kommuner arbetar med bred kommunikation men ett antal använder sig även av riktad kommunikation. Den främsta metoden som samtliga kommuner använder sig av är kommunikation via de egna kanalerna, dessa är som regel den kommunala hemsidan och i vissa fall även Facebook. Krishanterarna upplever dock att medborgare i låg grad söker sig till den kommunala hemsidan för att få information om kriser och framför allt inte under den akuta

delen av en kris. De flesta kommunerna beskriver även att lokal media både tidning och radio är kanaler det kan använda sig av om det finns behov av att snabbt få ut information då främst under en pågående krishantering. Den information som publiceras genom dessa kanaler är uppmaningar och råd. Denna kommunikation är en då kommunorganisationen endast förmedlar information till medborgare.

Ett antal krishanterare beskriver även att de inom kommunen även använder sig av riktad information genom SMS-utskick, post och informationsmöten där kommunen vänder sig till en grupp som drabbats av någon typ av klimatrelaterad kris. Den riktade informationen används både för att tillhandahålla lägesbilder och att förmedla uppmaningar och råd.

Samtliga kommuner lyfter fram beredskapsveckan specifikt som en metod för att kunna kommunicera medborgare. I materialet är det tydligt att beredskapsveckan har en central roll i arbete med krishantering som bedrivs i kommunerna. Beredskapsveckan förstås som en möjlighet att skapa fokus kring beredskap och förmedlad kunskaps och råd om lämpliga metoder för att förbereda sig för samt hantera kriser. Under beredskapsveckan arbetar flera av kommunerna uppsökande genom att besöka olika organisationer inom civilsamhället som exempelvis bygdegårdar och idrottsföreningar. Samt gör sig även tillgängliga genom att ha olika aktiviteter och vara synliga på i kommunen, exempelvis genom att ställa upp stånd på torget.

Samtliga krishanterare tillfrågades om de upplevde att de hade tillräckliga kanaler för att nå ut till sina kommunmedborgare, endast en minoritet uppgav att de ansåg sina kanaler som tillräckliga. Flera krishanterare beskriver liknande tillfällen där varningar eller rekommendationer, inte upplevs ha nått ut till medborgaren i tillräcklig grad. Krishanterarna lyfter fram unga, funktionsnedsatta och språksvaga grupper som särskilt svåra att nå ut till. Samtidigt är det endast en mycket liten andel av kommunerna som aktivt arbetar med att stärka den kommunikativa förmågan.

5.2 Lärande

Lärande beskrivs vara central för att kunna förbättra kommunens möjlighet att hantera kriser och är främst i fokus efter den akuta delen av krisen är över. Dock används även lärande i viss mån även i arbetet med att förbereda och stärka krishanteringen. Genom att undersöka vilket syfte och metoder som finns för lärande inom kommunerna synliggörs vilket typ av lärande

som anses som eftertraktad och möjlig. Det skiljer det sig mellan kommuner vilket typ av lärande som eftersträvas i kommunerna samt vilka metoder som finns för att alstra lärande. Två perspektiv på lärandeprocessen och vad processen syftar till att åstadkomma är synligt i materialet.

5.2.1 Intern kunskapsinhämtning

Det första perspektivet har fokus på en intern kunskapsinhämtning och lärande där syftet är att stärka kommunens interna organisation för att på ett effektivare sätt kunna hantera kriser och utveckla hur kommunen arbetar ut mot medborgaren. För att göra detta undersöker kommunerna hanteringen av den specifika krisen, vilka aspekter som har hanterats bra och vilka som förstås ha hanterats mindre bra. Kommun H beskriver arbete med att utvärdera kriser:

”Vi gör lite olika. Vi har inte ett system. Man samlar alltid de som var med i själva krishanteringen. Och då kan det ske på olika nivåer” Kommun H, Säkerhetschef

Liknande sätt att genomföra utvärderingar sker i samtliga kommuner, krishanterarna beskriver att de har en rad frågor de utgår ifrån som kan variera beroende på den specifika händelsen. Dessa frågeställningar beskrivs främst vara: hur agerade vi, vad kan vi göra annorlunda, vad var bra eller mindre bra och fattade vi rätt beslut vid rätt tid. Två av kommunerna beskriver att de vid vissa utvärderingar följt MSB:s riktlinjer för utvärdering men ingen av krishanterarna beskriver att det finns en specifik mall eller struktur som använd konsekvent vid utvärderingen av kriser. Genom nedanstående citat från säkerhetssamordnaren i Kommun D kan det belysa varför det inte finns någon tydlig systematik för utvärdering av kriser.

”Vad gick bra, vad gick dåligt, vad kunde ha blivit bättre och därefter då ett förslag som vi försöker jobba vidare med. Det är det viktigaste. Vi försöker förbättra hanteringen av varje händelse.” Kommun D, Säkerhetssamordnare

Kommun D beskriver att det viktigaste är att en utvärdering genomförs och att resultatet av utvärderingen kan användas för att förbättra den framtida hanteringen. Denna förståelse att fokuset är på att stärka den interna organisationens förmåga att hantera kriser genom att lära sig av den förra är ett genomgående tema för alla kommuner. Eftersom fokuset ligger på resultatet av utvärderingen skulle det kunna förklara varför kommunerna inte har utarbetat en tydlig systematik för utvärderingen. Syftet är inte att genomgående utföra systematiska utvärderingar utan snarare att samla in kunskaper som kan användas för att förbättra organisationen. Att

utvärderingarna saknar en tydlig systematik innebär inte att de är riktningslösa, genom de återkommande frågorna gällande hantering och utfall skapas en tydlig utgångspunkt för kommunernas lärandeprocess. Det är en viss typ av lärandeprocess som eftertraktas, där fokuset är att genom lärande från tidigare kriser kunna stärka de interna processerna och göra att kommunens organisation blir bättre på att hantera kriser.

Huruvida kommunerna genomför utvärderingar vid varje enskild kris skiljer sig åt, en del lyfter fram att det görs någon form av utvärdering vid varje krishantering och krishanterarna beskriver att det alltid finns något att lära sig vid varje kris. En mindre andel av kommunerna beskriver att utvärderingen görs vid större händelser, en värdering görs således om det anses finnas behov av att utvärdera krishändelserna. Krishanteraren i Kommun F resonerar att medan utvärdering är viktigt är det en tidskrävande process som i viss utsträckning kan uppta tid från andra delar av arbete som även behövs tillgodoses. Som följd anses det nödvändigt att välja ut och värdera huruvida en kris kräver en utvärdering eller inte.

Krishanterarna resonerar på olika sätt kring om och hur de presenterar resultatet av utvärderingen till medborgare. Kommunikatör i Kommun G resonerar kring det nedan

” […] *Vi lägger väl inte jättemycket resurser på att sitta och säga nu har den här rapporten kommit, gå och hämta den här. Jag tror inte folk är så intresserade av det, utan de förutsätter nog mest bara att det är sköt nu. Sköt ert. Vi vill bara veta att det här fungerar nästa gång. Det är min uppfattning. Jag är själv inte så intresserad av att läsa utvärderingsrapporter från myndigheter.”* Kommun G, Kommunikatör

Kommunikatören i Kommun G beskriver att hen inte upplever att det finns något större intresse hos medborgare att ta del av det som framkommit i utvärderingar. Samt att medborgare förutsätter att resultatet av utvärderingen kommer att omhändertas på ett sådant sätt att krishanteringen förbättras för framtida kriser.

Krishanteraren i Kommun B framhåller ett motsatt perspektiv och menar i stället att det är viktigt att på ett transparant sätt visa att de inom kommunen arbetar med att utvärdera kriser och vad utvärderingen kommer fram till. Samt att det är viktigt att visar att arbetet med kriser fortsätter även efter den akuta krisen är över och att det inom kommunen bedrivs ett aktivt arbete. För att skapa förtroende hos medborgaren och ge upphov till att medborgaren förstår att kommunen tar kriser på allvar.

5.2.1 Extern kunskapsinhämtning

Samtliga kommuner tillfrågades om de inkluderar ett medborgligt perspektiv när de genomför utvärderingar eller insatser som syftar till att förbättra krishanteringen, av elva kommuner var det endast fyra som svarade ja på den frågan. I de fall där ett medborgligt perspektiv inkluderades var det tydligt att perspektivet användes för att genom medborgarnas kunskap och uppfattning av en kris skapa lärande inom kommunen som organisation. Syftet med denna typ av insats är således att alstra en extern kunskapsinhämtning. De fyra krishanterarena som beskriver att de i viss mån inkluderar ett medborgligt perspektiv gör det på mycket olika sätt och utan systematik. Kommun D beskriver sitt arbete med att inkludera medborgare som följande:

”Inte direkt, utan det handlar ju om att vi involverar alla förvaltningschefer som i sin tur, i vissa fall, tagit in synpunkter från allmänheten. […] Om det kommit in mycket mejl och samtal så kommer det med i den här utvärderingen. Men det skiljer sig ganska mycket från hur de olika förvaltningarna arbetar. Så det är inte alltid alla. Det kan skilja sig en hel del faktiskt. Hur mycket allmänheten involveras” Kommun D, Säkerhetssamordnare

Säkerhetssamordnaren beskriver här att ett medborgligt perspektiv inkluderas om förvaltningschefer väljer att lyfta fram perspektivet och om medborgare själva aktivt sökt upp kommunen för att lämna synpunkter eller förslag. Det är alltså inte kommunen som organisation som själv initierar utbytet med medborgaren utan det är i stället medborgarna som gör det. För att perspektivet sedan ska omhändertas krävs att det finns en vilja eller intresse hos varje enskild förvaltningschef att göra detta eftersom det inte finns en kommun övergripande systematik för att inkludera medborgares synpunkter.

Krishanterarna i Kommun G och Kommun F beskriver även de att ett medborgligt perspektiv i viss mån omhändertas kopplat till kommunernas krishanteringsarbete, i båda dessa fall initieras arbete från krishanterarnas sida. Det framgår även att medborgaren involveras för att behandla specifika fall. Krishanteraren i Kommun G beskriver att de anordnat möten med medborgare efter kommunen drabbats av en större dricksvattenkris. Syftet med dessa möten har varit att få kunskap kring vart vattenledningarna ligger i marken och om medborgarna upptäckt något som kan vara viktigt för kommunens arbete med att hantera dricksvattenkrisen.

Krishanteraren i Kommun F lyfter även ett liknande exempel genom att beskriva att de har ett pågående projekt med att utveckla trygghetspunkter som kan aktiveras vid kriser.

Trygghetspunkterna är till för att medborgare ska få tillgång till nödvändiga resurser, exempelvis el, vatten och värm om ordinarie system slås ut. Kommun F har använt sig av enkäter som skickats ut till medborgare för att kunna lära sig och får en ökad förståelse av vilket behov medborgaren har om det skulle uppstå en kris och hur utbrett behovet är. För att i sin tur kunna använda den kunskapen för att utrusta trygghetspunkterna efter hjälpbehovet och upprätta en tillräcklig mängd trygghetspunkter för att kunna omhänderta de medborgare som uppger sig behöva tillgång till trygghetspunkter.

5.3 Rollfördelning

Krishanterarna har en tydlig bild av kommunens och medborgarens roll vid hantering av klimatrelaterade kriser. Dock lyfter krishanterarna att rollfördelningen, mellan de två parterna, är otydligare vid klimatrelaterade kris då det upplevs vara svårt att definiera när en risk bör behandlas av medborgaren kontra kommunen. Utifrån krishanterarnas beskrivning synliggörs att förväntningar från medborgare och kommun flera gånger krockar med varandra och att dessa krockar upplevs ha betydande effekt på förhållandet mellan de två.

5.3.1 Kommunens roll

Samtliga krishanterare beskriver den kommunala rollen vid krishantering i mycket lika ordalag. Tre huvudsakliga delar av den kommunala rollen blir utifrån krishanterarnas beskrivning tydlig och är tät länkad till de riktlinjer och lagar som stipulerar kommuners ansvar. Den första aspekten som majoriteten lyfter utgår ifrån de tre principerna i det svenska krishanteringssystemet. Det vill säga att den närmast krisen ska hantera händelsen, ordinarie ansvar och struktur ska består även i krissituationer. Den andra aspekten som krishanterarna beskriver är att kommunen har ett ansvar för personer som vistas och bor i den enskilda kommunen och ett ansvar för liv samt hälsa. En tredje aspekt som lyfts är ansvaret kommunerna har genom lagen för extraordinära händelser, och att kommuner genom lagen åläggs att bedöma risker och vidta åtgärder för att minimera risker för möjliga negativa påföljder.

5.3.2. Kommuner agerar olika

Trots att krishanterarna som nämnt beskriver och förstår sitt uppdrag på liknande sätt visar krishanterares beskrivning, av hur de hanterar kriser, att de agerar på olika sätt gentemot medborgaren under kriser. Krishanteraren i Kommun K förklarar hur kommunen vid en översvämning som drabbat både en förskola och flera stycken privata bostäder agerade för att skydda de privata bostäderna som egentligen låg utanför kommunens uppdrag. När kommunen

blir kontaktade av de privata bostadsägarna med frågan om de kan bistå med hjälp beskriver krishanteraren att de beslutar att använda de överblivna resurserna för att hjälpa de privata bostadsägarna. Krishanteraren förklarar att kommunens resonemang byggde på att de redan på ett adekvat sätt vidtagit åtgärder för att skydda förskolan. På grund av att de fortfarande hade resurser över, i detta fall vattenpumpar, kunde dessa resurser användas för att skydda de privata bostäderna. Flera krishanterare beskriver även detta fenomen, där kommunens resurser i första hand läggs på att skydda samhällsviktig verksamhet och i andra hand även kan användas för att hjälpa till privatpersoner. Krishanteraren i Kommun B beskriver att de drabbats av en liknande händelse som Kommun K men att de resonerade på ett helt annat sätt. Krishanteraren i Kommun K beskriver att när kommunen drabbats av en översvämning hade de resurser tillgängliga för att hjälpa privata bostäder men att de upplevde att lagen begränsade dem från att ge hjälpen. Krishanteraren i Kommun B beskriver händelsen.

”*Utifrån krisen vi var i och hur det blev och med de lagar vi har så hade vi inte kunnat göra något fysiskt annorlunda. […] Vi har ju likhetsprincipen i kommunallagen som säger att vi måste behandla alla lika. Var går gränsen om man börjar hjälpa till privata hushåll och privata fastighetsägare. […] Och så gör vi det tre gånger. Men då kommer det fjärde och då är resursen slut. Så kan vi inte hjälpa dem. Och då behandlar vi inte alla lika. Och då bryter vi mot lagen.”*
Kommun B, Krissamordnare

I detta citat förklara krissamordnaren i Kommun B att kommunen på grund av lagstiftning måste behandla alla lika och att de därmed inte kan göra undantag för att hjälpa specifika fastighetsägare när en kris inträffar. Krissamordnaren menar att trots att kommunen rent praktisk och resursmässigt har möjligheten att gå in och stötta privata fastighetsägare vid en kris begränsas de av lagen. Hjälper kommunen fastighetsägare med en kris innebär det att de, utifrån likhetsprincipen, bör göra det vid varje kris. Det blir således tydligt att kommuner agerar och hanterar likartade kriser på helt skilda sätt, där vissa kommuner ser det som en självklarhet att skydda enskildas fastigheter om det finns resurser över. Samtidigt som det utav andra kommuner förstås som en omöjlighet utifrån det som lagen stipulerar.

5.3.3 Medborgarens roll

Samtliga krishanterare beskriver att medborgaren har en helt avgörande roll i det svenska krishanteringssystemet. Hur medborgare agerar kan få en betydande effekt för hur kommunen som organisation kan bemöta och fördela resurser under en kris. Utifrån krishanterarnas

beskrivning av medborgarens roll kan fyra aspekter inom rollen synliggöras. Samtidigt beskriver krishanterarna att det inte finns en stark styrning som tydligt definierar medborgarens roll. Den främsta aspekten som de allra flesta krishanterarna beskriv är att medborgarna förväntas vara förberedda. Genom att medborgarna förväntas skapa möjligheter för att klara sig självständigt i sju dagar om de inte i vanliga fall erhåller hjälp av kommunen, per MSB:s rekommendationer. Säkerhetssamordnare i Kommun E resonerar kring medborgarens roll på följande sätt:

”Jag kan ju tycka att bor man i ett område där man vet att risken är ganska stor att det kan bli översvämningar så kan jag väl tycka, eller vi som kommun kan tycka, att man kanske skulle vara lite mer förberedd själv.” Kommun E, Säkerhetssamordnare

Flera av kommunerna resonerar, likt Säkerhetssamordnaren i Kommun E, att förberedelser innebär att känna till risker och agera för att minimera dess effekter. Förberedelseaspekten är som följd tvådelat dels genom att medborgaren förväntas ha en allmän krisförberedelse som innebär att man kan klara sig självständigt i hemmet vid en mångfald av kriser som innebär att de ordinarie systemen slås ut. Samt även en specifik krisförberedelse som innebär att medborgaren ska ha kännedom av specifika risker som kan drabba dem, och utifrån denna riskmedvetenhet skapa förutsättningar för att hantera dem.

Ytterligare en aspekt av medborgarnas roll som beskrivs av en majoritet av krishanterarna är att följa de rekommendationer och riktlinjer som förmedlas under den akuta delen av en kris och inte göra egna riskbedömningar. Flera kommuner uppger hur det har uppstått problem när de utfärdat varningar som de upplever att kommunmedborgare bortsett från och i stället gjort egna samt motsatta riskbedömningar.

Krishanteraren i Kommun A beskriver att kommunorganisationen hade spärrat av en bro på grund av högt vattenflöde. Krishanteraren hade senare fått kännedom av att avspärrningarna tagits bort av vissa medborgare vilket lett till att bron användes som vanligt. Flera kommuner lyfter fram liknande exempel, där de upplever att medborgare gör egna riskbedömningar som i vissa fall har lett till att kommunen måste omfördela resurser för att kunna bistå dessa individer med hjälp. Säkerhetssamordnaren i kommun E beskriver en sådan händelse på följande sätt.

”Det har ju varit snökaos här [i] några dagar nu när bilar har blivit stående i 8,10,15 timmar. Och då är folk jättearga. Ja, men…Räddningstjänstchefen i den kommunen gick ut och sa att,

ifrågasatte lite det här, vad har du ditt egenansvar? Var du tvungen att åka ut den här dagen?"
Kommun E, Säkerhetssamordnare

Ytterligare en aspekt av medborgarens roll i krishantering beskrivs vara att verka för att skydda liv och hälsa. Utöver detta lyfts en förväntning om att medborgarna ta upp tid från kommunerna om de verkligen inte är i akut behov av hjälp. Det vill säga att medborgaren i största möjliga mån förväntas verka för att vara självständig och för inte skapa extrajobb för kommunen genom att inte följa uppmaningar och råd.

5.3.4 Föreställningar krockar

I materialet är det tydligt att det många gånger uppstår krockar mellan de förväntningarna som finns från kommunenssida gentemot medborgaren samt de förväntningar som medborgaren har på kommunen.

När krishanterarna tillfrågades hur väl de upplevde att medborgarna uppfyllde sin roll, uppgav en majoritet av krishanterarna att medborgarna generellt har en förmåga att kunna uppfylla sin roll men i praktiken inte lyckas. Det är tre återkommande anledningar som krishanterarna menar gör att medborgare inte lever upp till kommunens förväntningar. Den första är att medborgare generellt är naiva och inte tror att just de kommer drabbas av kriser. Den andra anledningen är att medborgarna i viss mån inte är medvetna om de riskerna som finns. Den tredje är att medborgarna är omotiverade att vidta åtgärder. Dessa anledningar beskrivs av krishanterarna leda till att medborgarna inte vidtar tillräckliga åtgärder för att kunna leva upp till den roll de tillskrivs vid krishantering.

Samtidigt beskriver krishanterarna att det finns flera hinder för att medborgare ska kunna förberedda sig för kriser. Delvis finns praktiska hinder, exempelvis ekonomiska men även praktiska. Exempelvis att medborgare inte har plats i sina hem att förvara dunkar med vatten eller möjlighet att tillaga mat om elen slås ut vid en storm. Delvis finns det även ojämna förutsättningar, där personer som bor i städer, främst i lägenhet, upplevs i högre grad vara beroende av de kommunala systemen. Vidare beskriver flera krishanterare att det finns kunskapsluckor hos medborgare. Dessa kunskapsluckor gäller både medborgarens roll och vilka förväntningar som finns från kommunens sida. Krishanterarna beskriver att de upplever att det är svårt att på ett träffsäkert och effektivt sätt lyckats förmedla dessa förväntningar till medborgaren. Krishanterarna upplever även att de i sin tur har svårt att leva upp till medborgarnas förväntningar. Säkerhetssamordnare i Kommun E beskriver det som följande:

”Jag upplever nog att ofta så har man högre förväntningar på myndigheterna. Generellt inte bara på kommunen utan på alla myndigheter. Att man ska hantera mer och att man ska lösa fler problem än vad man faktiskt gör åt allmänheten. Så där tror jag att det finns en. Ja, där har vi olika bild vi och allmänheten.” Kommun E, Säkerhetssamordnare

Säkerhetssamordnaren i Kommun E beskriver att hen upplever att kommunmedborgarna har för höga förväntningar på vad kommunernas uppdrag är vid krishantering, vilket är ett perspektiv som lyfts av samtliga krishanterare. Medborgarna förstås som följd ha en felaktig bild av hur kommunerna som organisation bör agera vid kriser och hur resurser bör fördelas. Detta är tydligt då krishanterarna uppger att de tar emot samtal och mejl med frågor kring varför de agerade på ett visst sätt under en kris och varför resurser fördelades som de gjorde. Krishanteraren i Kommun C beskriver att medborgares förväntningar inte alltid är felaktiga utan att det i stället är förväntningar som är högst rimliga. Men att begränsningen på tillgängliga resurser, där prioriteringar behöver göras, innebär att det är svårt för kommuner att kunna nå upp till förväntningarna. Krishanteraren upplever också att det finns en avsaknad av lagar som motiverar kommunen till att lägga mer resurser på krishantering, vilket göra att den utvecklingen väljs bort till fördel av andra aspekter som kommunen ska tillgodose.

Krishanterarna ger två förklaringar till varför de tror att det finns höga förväntningar på kommunernas krishantering från medborgarens sida. Krishanteraren i Kommun D beskriver att de höga förväntningarna beror på att kommunmedborgare är medvetna om att det inom den offentliga sektorn just nu satsas mycket pengar och resurser på krishantering. Detta har i sin tur gjort att medborgarna har höga förväntningar och när krishanteringen inte fungerar så bra som medborgarna hoppats blir de besvikna. Den andra anledningen som krishanterarna beskriver är att medborgare generellt, och så även i detta fall, har höga förväntningar på kommuner men även myndigheter att de ska kunna hjälpa medborgare i större utsträckning än vad de faktiskt kan. Krissamordnaren i Kommun B resonerar kring vad effekterna är när kommunen inte lever upp till medborgarnas förväntningar på följande sätt.

”Man har ju inget förtroende för kommunen. Men det är ju också för att man har haft orealistiska förväntningar på kommunen. Om man har förväntat sig att när det blir en översvämning så kommer räddningstjänsten och kommunen och vallar in mitt hus och räddar mitt hus. Och så händer inte det. Då finns det ju inget förtroende.” Kommun B, Krissamordnare

Förväntningar som krishanterare upplever är orealistiska eller felaktiga, uppfattats leda till att medborgares förtroendet för kommunens förmåga att hantera kriser försämras. Detta lyfts även av andra krishanterare som idag upplever att det finns ett gott förtroende för kommunen på grund av att de för över 10 år sedan lyckades hantera två omfattande stormar på ett gott sätt. Och att denna hantering fortfarande omnämns i kommunerna när kommunal krishantering diskuteras.

5.5 Förutsättningar för samverkan

Krishanterarna beskriver flera aspekter som de upplever skapar direkta hinder och möjligheter för att kunna samverka med medborgare.

5.5.1 Hindrande aspekter för samverkan

Krishanterarna beskriver att det finns ett stort engagemang kopplat till krishantering, där folk hör av sig via telefon och mejl, för att bistå med resurser både innan och under kriser. Detta engagemang beskrivs har ökat alltmer på senare tid. Krishanterarna beskriver dock att de har svårt att kunna ta vara på engagemanget och att det inte upplevs finnas tillräckliga system inom kommunerna för hur engagemang ska omhändertas. Krishanteraren i Kommun J beskriver att det inom kommunen just nu är fler personer än någonsin som är intresserade av att engagera sig frivilligt för att hantera kriser. Men eftersom det finns en avsaknad av system för hur medborgares frivilliga insatser ska organiseras kan inte frivilligas insatser systematiskt inkluderas i den kommunala krishanteringen. I stället görs bara frivilliga insatser enstaka gånger mellan fall och fall. Beredskapssamordnare i Kommun J resonerar vidare i samma spår.

”Vi har ju en FRG [frivillig resursgrupp] i kommunen. Men på grund av att det blir väldigt otydligt vad deras uppdrag är […] vet vi inte heller om de är förberedda på just den krisen som de aktiveras för. Så innebär det en stor svaghet. För att det är inte tydligt riktigt ansvar, roller och förväntningar.” Kommun J, Beredskapssamordnare

Beredskapssamordnare beskriver att det inom kommunen finns en frivillig resursgrupp som sällan aktiveras för att det upplevs finnas en otydlighet kring deras uppdrag, roll och vad som kan förväntats av dem ifrån kommunorganisationens sida. Frivillig resursgrupp, FRG, är en avtalsbaserad samverkan som styrs efter de överenskommelser som gör med kommunen. Exemplet visar att det finns flera chanser för kommunen att utveckla sin samverkan med medborgare, både genom den avtalsbaserade FRG: n och enskilda frivilliga medborgare, men

att en rad hinder upplevs finnas för detta. Dessa hinder är otydligheter i roll- och ansvarsfördelning samt förväntningar och avsaknaden av adekvata system för att inkludera medborgares frivilliga insatser. Sammantaget förstås dessa hinder som särskilt stora bromsklossar för samverkansmöjligheter, som gör att samverkan inte får en praktisk användning.

Kopplat till förväntningar lyfter flera krishanterare att kommunen är en långsam organisation som måste ta hänsyn till flera faktorer medan medborgaren förstås som en aktör som är ute efter snabba lösningar på ett akut problem. Krishanteraren i Kommun B exemplifierar det genom att beskriva att det under en översvämning, inkom önskemål från medborgare att använda en jordhög i närheten för att valla upp mot vattendraget. Krishanteraren förklarar att efter diskussion inom kommunen kom de fram till att detta inte var möjligt då jordhögens skulle kunna innehåll ämnen som kunde riskera att kontaminera vattnet vid vallning. Det fanns med andra ord en vilja inom Kommun B att tillgodose medborgares önskemål och tillåta vallning med jordhögen men eftersom kommunen behövde se till en större helhet var detta inte möjligt. Detta exempel synliggör en friktion som uppstår mellan medborgarens och kommunens handlingsmöjligheter. Medan medborgaren förstås som fri att kunna agera upplevs kommunen vara hårt styrd vilket begränsar kommunorganisationens handlingsmöjligheter. Det uppstå som följd en krock mellan vilket handlande som upplevs möjligt.

Flera kommuner lyfter även att samverkan med medborgare förhindras genom att den riskerar att bli personbunden och om planer upprättas med vissa individer riskerar dessa upplösas om personen eller personerna i fråga exempelvis flyttar. Ytterligare ett hinder med samverkan är att det inte upplevs möjligt att öva inför kriser med medborgare på samma sätt som är möjligt inom organisationer. Möjligheten att kunna öva och skapa långvarigt stabila strukturer för samverkan förstås som följd vara viktiga för att kunna samverka och avsaknaden av dessa skapar hinder för att kunna upprätta samverkan med medborgare.

5.5.2 Främjande aspekter för samverkan

Trots att det utifrån krishanterarnas erfarenhet upplevs finnas stora hinder för att samverka mellan medborgare och kommun uppger flera krishanterare att de är i en uppstarts process eller nyligen inlett samverkansprojekt med medborgare. Dessa gäller diskussioner kring att starta upp samverkan med lokala ideella föreningar, byaråd eller sockenråd. Beredskapssamordnare i Kommun J resonerar kring samverkan med bygdegårdsförening.

”Och där tror jag också att nyckeln till framgång är att samverka kring enskilda frågor. Som exempelvis, vi tittar nu på att etablera trygghetspunkter i kommunen. Och där har vi dialog med en bygdegårdsförening om att nyttja deras lokaler som en trygghetspunkt. Och att de också ska hjälpa till att bemanna den.” Kommun J, Beredskapssamordnare

Krishanteraren i Kommun J menar att samverkan med lokala ideella föreningar anses vara möjlig då en samverkan etableras kring enskilda och avgränsade frågor, där roll och ansvarsfördelningen för de båda parterna är tydlig. Krishanteraren menar även att om samverkan tar plats i bygdegårdsföreningens egna lokaler skapas en bestämmande rätt för bygdegårdsföreningen som underlättar för båda parterna. Tydligheten i uppdraget är även viktig då det genom den blir enkelt för kommunen som organisation att veta ramarna och målet med samverkan. Samt att medborgarna vet när och på vilket sätt de ska aktiveras vid en kris.

Flera kommuner beskriver att de har liknande projekt som innebär att lokala ideella föreningar ska använda sina lokaler som trygghetspunkter och även bemanna dem. Kommunerna ska tillhandahålla och säkerställa att nödvändiga resurser finns på plats i ett förebyggande syfte. Krishanterare ska sedan vid en krissituation kunna höra av sig till de lokala ideella föreningarna för att aktivera trygghetspunkten. Föreningarna ska då ha egna rutiner för hur trygghetspunkten ska aktiveras, bemannas och drivas. I andra kommuner beskrivs det även finnas nya samverkansprojekt i startgroparna även dessa med ideella föreningar som byaråd eller bygdegårdsförening. Syftet med dessa att etablera kontakter och undersöka möjligheter för att inkludera föreningar i krisarbetet. Vinningen, beskrivs vara, att dessa föreningar har en geografisk kunnighet som kommunen saknar. Genom at inkludera föreningarna i krishanteringen skapas en möjlighet att effektivare kunna hantera kriser då en kunskap kring geografins förutsättningar på ett bättre sätt än tidigare ska beaktas.

6. Analys och slutsatser

I detta avsnitt analyseras och dras slutsatser kring studiens resultat. Avsnittet inleds med en analys av studiens resultat utifrån det analytiska ramverk som formulerats, i analysen återkopplar även till tidigare forskning och hur studiens resultat förhåller sig till den. I avsnittets andra del besvaras studiens syfte och frågeställningar. Slutligen görs en reflektion kring studiens begräsningar och förslag ges även på vidare forskning.

6.1 Analys

I denna del analyseras samtliga teman utifrån teori och tidigare, som lyfts i föregående avsnitt, separat. I nästa del dras slutsatser utifrån analysen och besvaras studiens frågeställningar.2

6.1.1 Kommunikation

Resultatet visar att kommunikation upplevs vara den viktigaste aspekten för att skapa en lyckad krishantering i kommunerna, och särskilt vid hanteringen av klimatrelaterade kriser då krishanterarna beskriver att det finns ett stort behov av att förmedla både lägesbilder och uppmaningar samt råd. Betydelsen som kommunikation har vid klimatrelaterade kriser är inte oväntad då smygande kriser karaktäriseras utav diffusa hot och som följd uppstår ett tolkningsutrymme som innebär att det kan bli svårt det att nå konsensus kring hur krisen bör hanteras (Boin et al., 2021, s.4). Vid smygande kriser blir kommunikation som följd allt viktigare då kommuner genom sin kommunikation kan definiera och skapa en förståelse hos medborgare för hotets allvar (Enander, 2011, s. 164). Baserat på vad vi vet om smygande kriser är det inte oväntat att resultatet visar att den främsta delen av kommunikationen handlar om att informera medborgarna om hur de bör förstå, hantera och förbereda sig för krissituationen.

Resultatet visar att det finns en oro att informationsutlämnande kan ge upphov till negativa reaktioner om fel typ av eller för mycket information förmedlas. Oron att för mycket information är kan inverka negativt på medborgares krishantering är även belagt genom forskning (Wang & Kapucu, 2007). Dock har uppfattningen att medborgare får panik eller blir rädda när de informeras om hot eller kriser har i forskning visat sig vara felaktig (Perry & Lindell, 2003). Resultatet av studien visar dock att dessa uppfattningar fortfarande finns inom kommuner och att de påverkar hur den kommunala krishanteringen utformas. Fördröjd informationsutlämning kan ge upphov till en ineffektiv krishantering då medborgare blir mindre benägna att följa råd om den informationen som medföljer är ofullständig (Perry & Lindell, 2003). Krishanterarna riskeras således genom att göra en selektion i informationsutlämningen inverka negativt på medborgarnas krishantering. Samtidigt visar resultatet att det inom kommunerna finns en strävan efter ett transparanta informationsutlämnande men att den begränsas genom oron för de uppfattade möjliga effekterna av informationsutlämnandet.

Resultatet visar även på ett motsatt perspektiv inom kommunerna där avsaknaden av transparans förstås kunna leda till att medborgarnas förtroende för kommunorganisationen skadas. Medborgarens förtroende för kommunen har visat sig vara mer centralt vid hanteringen

av klimatrelaterade kriser än andra typer av kriser, då smygande kriser karaktäriseras av diffusa hot som är svårare för den enskilda att bedöma själv (Boin et al., 2021, s.4). Om medborgare har förtroende för kommunen och deras riskbedömning ökar som följd chansen att medborgare får en god förståelse av hotets sannolikhet och vidta nödvändiga åtgärder för att minimera hotets effekter (Enandet, 2011, s. 164) Genom att kommunerna arbetar med att snabbt och transparant tillhandahålla information till medborgarna kan det stärka både kommunens egna och medborgarens möjlighet att effektivt hantera kriser men även samverka emellan dem.

Genom att utfärda uppmaningar och råd kan kommuner påverka medborgarens uppfattning och agerande vid eller inför en kris (Wang och Kapucu, 2007; Calhoun, 2004, s. 373–374; Petridou et al, 2019, s. 214–215). Resultatet visar dock att krishanterarna upplever att det är svårt att nå ut med sina budskap, trots att de använder de tillgängliga kanalerna. Samt att mycket få kommuner bedriver ett internt arbete med att utveckla förmågan att nå ut till medborgare och att finns en låg kännedom kring hur medborgare upplever informationen som kommunanställda sänder ut. Forskning visar att lärande ur ett medborgligt perspektiv kan ge upphov till en utökad förståelse hos ledare av hur medborgare uppfattar kriser och dess hantering (Enander, 2011; Wooten & James, 2008). Genom att inom kommunerna satsa på att undersöka hur medborgare upplever kriskommunikationen skulle det kunna ge upphov till en mer träffsäker kommunikation som når ut till ett större antal grupper. Att lyckas med en träffsäker och bred kommunikation är särskilt viktigt vid smygande kriser för att skapa en förståelse av hur enskilda händelser är en del av ett större fenomen. Detta skulle i sin tur kunna ge upphov till en krishantering som inte bara är begränsad till enskilda händelse, utan i stället kan appliceras på det bredare fenomenet och leda till att enskilda individer gör satsningar för att hantera klimatförändringar på flera fronter. Exempelvis genom att förbereda sig på ett flertal olika typer av klimatrelaterade händelser eller att individer väljer bussen framför bilen för att minimera risken för att klimatförändringarna förvärras ytterligare.

Sammantaget visar resultatet att kommunerna främst bedriver en envägs samverkan med en låg grad av medborgligt deltagande i samverkan, då de är en passiv part som tar emot information men inte förväntas att aktivt delta i samverkan. Vilket kan förstås som nivå ett av samverkan, information, som kännetecknas av en aktör kommunicerar med den andra utan krav eller en förväntning på ytterligare samverkan (Europarådet, 2019) Nivåerna ska som nämnt inte ses som en process i sig, där aktörer ska sträva efter den högsta nivån av deltagande utan i stället sträva

efter att nå använda den nivå av samverkan som är mest lämplig för samverkas syfte. Resultatet visar att den kommunikationerna kommunerna i huvudsaklig bedriver syftar till att tillhandahålla olika typer av information till medborgare vilket gör att nivå 1 av samverkan är lämplig då denna nivå är anpassad för en envägs samverkan där information förmedlas från en part till den andra (Europarådet, 2019).

6.1.2 Lärande

Krishanterarna och forskning lyfter fram utvärdering som ett viktigt verktyg för att stärka den kommunala krishanringen (Robert & Lajtha, 2002; Enander, 2011), dock görs främst en intern kunskapsinhämtning inom den egna organisationen. Den interna kunskapsinhämtningen görs genom att utvärdera hur medarbetar inom kommunen förstod situationen, vad som fungerade bra och mindre bra. Inom kommunerna finns ingen tydlig och övergripande systematik för när och hur utvärderingar genomförs, ledande för utvärderingar är frågeställningar om vad som gjordes bra och vad som kan göras bättre. Resultatet visar även att det inom kommunerna skiljer sig vilka kriser som utvärderas. I vissa kommuner görs en bedömning från fall till fall om en utvärdering anses nödvändig. Medan det inom andra kommuner anses vara nödvändigt att alltid genomföra någon typ av utvärdering då det vid varje kris finns något att lära sig. Resultatet visar att det inte finns en särskild metod som används genomgående för att utvärdera kriser utan det förstås att det viktigaste är att samla in kunskap som kan användas för att stärka och förbättra den kommunala krishanteringen.

Utvärdering utifrån ett medborgligt perspektiv appliceras sällan när den kommunal krishanteringen utvärderas och hur den inkluderas skiljer sig mycket mellan kommuner. I vissa fall initieras kunskapsutbytet av medborgarna och i andra fall av kommunorganisationen. I de fallen som medborgaren initierar kunskapsutbytet är inkluderingen av ett medborgligt perspektiv i utvärderingen avhängt på viljan hos kommunföreträdare att föra vidare deras inspel. Detta gäller även när det är kommunorganisationer som initierar utbytet, eftersom resultatet visar att det är kommunen som bestämmer i vilken fråga, när och hur som ett medborgligt perspektiv ska inkluderas i utvärderingen. Sammantaget blir det tydligt att det är kommunanställda som skapar ramar för när och hur ett medborgligt perspektiv får ta plats vid utvärderingar. På samma gång lyfter krishanterare att medborgare många gånger kan ha kunskaper som kan stärka den kommunala krishanteringen exempelvis genom sin lokala och geografiska kännedom.

Inkluderingen av ett medborgligt perspektiv kan förstås som extra viktigt vid smygande kriser eftersom de kan förstås och tolkas på flera sätt och ge upphov till olika förståelse av hur krisen lämpligast ska hanteras. Avsaknaden av ett medborgligt perspektiv riskerar att göra att krishanterarna missbedömer och feltolkar medborgares behov av stöd och de frågor som medborgare vill ha svar på (Enander, 2011). Att inom kommunerna diskutera och utveckla rutiner för hur och när ett medborgligt perspektiv kan och bör inkluderas vid alla typer av kriser, men främst vid smygande kriser, kan den kommunala förmågan hantera kriser stärkas. En förståelse hos inom kommunen kring hur medborgare uppfattar smygande kriser kan ge upphov till att föreställningar som inom kommunen uppfattar som orealistiska kan bemötas, vilket i sin tur kan ge upphov till att ömsesidiga föreställningar etableras (Enander, 2011; Wooten & James, 2008).

Resultatet visar att det finns skillnader i till vilken grad som medborgare bjuds in att delta i samverkan kring lärandeaspekten. I kommunerna som enbart använder sig av intern kunskapsinhämtning finns mycket liten eller inget deltagande alls från medborgaren, utifrån nivåerna av samverkan. Genom att medborgare inte bjuds inte in att lämna synpunkter i denna utvärderingsprocess, i stället utvärderas hur krishanterare på olika nivåer upplevde och förstod arbetet som bedrevs ut mot medborgaren. Detta betyder dock inte att de reflektioner som krishanterarna gör är felaktiga dock finns det en risk att medborgarnas perspektiv misstolkas och felbedöms (Enander, 2011). Genom att kommuner kommunicerar resultatet av utvärderingen kan samverkan förstås vara i linje med nivå ett, information, dock är det en minoritet av kommunerna som aktivt arbetar med att kommunicera resultatet av utvärderingar. En minoritet av kommuner uppnår nivå två av samverkan, samråd, som kännetecknas av att en aktör efterfrågar inspel av den andra aktören i en viss fråga.

Sammantaget visar resultatet att medborgare utifrån kriterierna för nivåerna av samverkan deltar i vissa fall mycket lite eller i viss utsträckning i lärandeprocessen inom kommunerna. Deltagande inte är en del av en systematisk process utan i de flesta kommunerna något som händer från gång till och att deltagande villkoras av enskilda tjänstepersoners vilja att aktivt verka för att inkludera ett medborgligt perspektiv. I lärandeprocessen skulle dock nivå två, samråd, eller nivå tre, dialog, av samverkan kunna vara lämpligt. I nivå två, samråd, är syftet att samla in synpunkter och förslag från medborgare och nivå tre, dialog, att skapa en

tvåvägskommunikation där aktörerna tillsammans diskuterar lösningar på det aktuella problemet (Europarådet, 2019).

6.1.3 Rollfördelning

Resultatet visar att det finns en stor grad av samstämmighet över de olika kommunerna kring vilken roll de själva har och rollen som medborgaren har. Den kommunala rollen förstås vara starkt styrd av lagar och riktlinjer som i viss utsträckning förstås begränsa kommunernas handlingsutrymme. Medborgaren roll förstås dock vara mindre styrd vilket gör att medborgaren i viss mån har en annan förståelseram än den som finns inom kommunen. Inom samverkansteori lyfts att en svårighet kan vara när aktörer med olika ramverk möts just för att den ena kan ha ett större handlingsutrymme än den andra (Danermark & Kullberg, 1997, s. 167).

Trots den stora samstämmighet som finns, visar resultatet att likartade kriser hanteras på mycket olika sätt. Vissa kommuner anser att det bör tillhandahålla hjälp till medborgare om de har tillgängliga resurser medan andra anser att de är omöjligt och skulle innebära att kommunen bryter mot andra lagar de är ålagda att följa. Här möts två aspekter, handlingsutrymmet och tolkningsutrymmet. Genom handlingsutrymmet ges kommuner möjlighet att självständigt fördela sina resurser (Ladner et al. 2019). Genom tolkningsutrymmet som uppstår vid smygande kriser och otydlig rollfördelning kan olika sätt handla förstås som lämpligt (Boin et al., 2021). Utfallet blir att medborgare i hög grad blir påverkade och att medborgare i vissa kommuner kan erhålla betydande mer hjälp samt stöd av hemkommunen. De skilda förutsättningarna kan som följd ge upphov till att olika incitament för krishantering skapas hos kommunmedborgarna (Geaves & Penning-Rowsell, 2016, s.286). Samt riskerar även att skapa en ytterligare otydlighet kring roll och ansvarsfördelning. I förlängningen är möjligt att medborgare inte vidtar tillräckliga åtgärder och tar till sig av de budskapen som kommunen förmedlar då de förväntar sig att kommunen kommer hjälpa dem om behovet finns.

Resultatet visar även att det finns en dubbelhet krishanterarnas förståelse av medborgarna, som å ena sida beskrivs vara omotiverade, naiva och sakna kunskap men på samma gång beskrivs det finnas en mycket stor vilja hos medborgare att frivilligt engagera sig i den kommunala krishanteringen. Det är som följd möjlig att anta att det egentligen finns en motivation hos medborgare att agera men att bristen av kunskap gör att de vidtar otillräckliga åtgärder. Krishanterarna själva beskriver även att det finns en svårighet att nu upp till kraven och förväntningar på grund av bristande resurser. Det är som följd möjligt att anta att medborgare

även upplever samma svårighet. Resultatet visar på att det ställs höga krav på medborgaren att hantera en stor bredd av kriser vilket innebär att medborgare behöver vara förbereda på att hantera och bemöta många typer av kriser.

Vidare uppstår det ofta krockar mellan förväntningarna som finns mellan kommun och medborgare. Resultatet visar att medborgarna har höga förväntningar på kommunens krishantering, vilket krishanterarna upplever som orealistiska. Krishanterarna beskriver i sin tur att medborgarna inte heller lever upp till förväntningarna som finns inom kommunen. Samtidigt är det mycket möjligt att kommunernas oförmåga att på ett adekvat sätt nå ut med information till medborgaren skapar dåliga förutsättningar för att medborgaren ska förstå sin roll och krisen samt i förlängningen hur de bör hantera och agera vid kriser. Ömsesidiga föreställningar kring hur krishanteringen bör se ut är en central aspekt för att skapa goda förutsättningar för förhållandet mellan parterna (Enander, 2011, s. 164) men särskilt svåra att uppnå vid smygande kriser (Boin et al., 2021). Avsaknaden av en gemensam förståelse riskerar att minska medborgares förtroende för kommunen vilket i sin tur inverkar negativt på förmågan att samverka och hantera kriser. Resultatet visar även att när medborgarnas höga förväntningar inte lyckats realiseras av kommunen har det inverkat negativt på förtroendet medborgaren har för kommunernas arbete, och riskerar i förlängningen göra att medborgare hanterar kriser sämre då de inte tar till sig av de risker som förmedlas. Förmågan att hantera smygande kriser riskeras i högre grad påverkas då förtroende mellan aktörerna är ännu viktigare vid dessa typer av kriser då hotet kan vara svårt att uppfatta av den enskilda medborgaren (Enander, 2011, s. 164)).

Sammantaget utifrån den rollfördelning som i teorin beskrivs finnas mellan kommun och medborgare läggs ett stort ansvar hos medborgaren att självständigt klara den egna krishantering och att följa de uppmaningarna och råden som förmedlas till dem. Dock förstås det finns ett mycket litet utbyte mellan aktörerna, där huvud fokuset är att mota och agera utifrån den information medborgarna får. Utifrån denna beskrivning är samverkan i linje med nivå ett som innebär en liten grad av medborgligt deltagande i samverkansprocessen. På samma gång ser samverkan olika ut i praktiken, här finns spår av att samverkan är djupare. Där en tvåvägskommunikation uppstår mellan medborgare samt kommun för att diskutera hur de tillsammans kan hantera en viss krishändelse, vilket är i linje med nivå två av samverkan dialog.

6.1.4 Förutsättningar för samverkan

Resultatet visar att engagemanget bland medborgare är större än någonsin samtidigt upplever krishanterarna att de har otillräckliga system och rutiner för att tillvara ta engagemanget vilket gör att samverkansprocesser uppstår i stunden och inte systematiseras. Otydlighet kring roller, ansvar och vad som är realistiska förväntningar på samverkan upplevs ytterligare skapa hinder för samverkan. Resultatet visar att den kommunala krishanteringen i viss mån upplevs begränsas utav lagar och riktlinjer. Samt att kommuner i större utsträckning måste ta hänsyn till flera aspekter än medborgaren, exempelvis miljöaspekter eller ekonomiska aspekter, vilket gör att samverkansmöjligheter begränsas.

Nyckeln för att överkomma dessa hinder förstås utifrån resultatet vara främst tre aspekter som dessa är tydliga uppdrag, mål, roller och ansvar. Samt att samverkan sker inom ett specifikt och avgränsat område men en grupp medborgare. Resultatet visar att det inom flera kommuner pågår ett arbete med att starta upp nya typer av samverkansprocesser som skulle kunna ge upphov till ett utökad medborgligt deltagande i samverkan kring krishantering. Den första rör en samverkan kring trygghetspunkter som innebär att kommunen kommer delegera uppgifter och fördelning av ansvar till lokala ideella föreningar. Denna typ av samverkan kan förstås som nivå fyra av samverkan, partnerskap, som innebär ett nära samarbete genom inom ett visst område eller fråga och är den högsta formen av medborgligt deltagande (Europarådet 2019). Den andra samverkan rör kunskapsinhämtning av lokala förutsättningar genom lokala ideella föreningar, vilket kan förstå som den andra nivån av samverkan, samråd, där syftet är att inhämta inspel från en part till en annan (Europarådet 2019).

6.2 Slutsatser

I denna del besvaras studiens frågeställningar uppdelat i tre avsnitt, hindrande aspekterna för samverkan, främjande aspekterna för samverkan och medborgligt deltagande. Vilket följs av en sammanfattning vad vi, utifrån studiens resultat, vet nu som vi inte visste innan. Slutligen diskuteras studiens övergripande begränsning och förslag på framtida forskning.

6.2.1 Hindrande aspekter för samverkan

Otillräckliga system för att tillvara ta samverkansinitiativ från medborgare, otydlig roll- och ansvarsfördelning samt skilda föreställningar upplevs skapa hinder för samverkan mellan medborgare och kommun. Förståelsen att samverkan med medborgare kan bli personbunden skapar ytterligare hinder. Om samverkan bli personbunden förstås den vara skör på grund av

att individer är mer rörliga än exempelvis organisationer och grupper som uppfattas vara stabilare. Hindret som en otydlig roll- och ansvarsfördelning ger upphov till innebär att de frivilliga resursgrupperna sällan verkställs i kris trots att deras insats hade kunnat verka för att stärka kommunernas arbete. Vidare skapar avsaknaden av utarbetade system för hur kommuner ska omhänderta frivilliginsatser från medborgare att samverkans insatserna endast blir tillfälliga från fall till fall i stället för att de systematisk inkorporeras i kommunernas ordinarie krishantering. Om det inom kommunerna lyckas utarbeta system för hur frivillighet kan systematiseras skulle ett partnerskap mellan medborgare och kommun kunna utvecklas i ytterligare delar av den kommunala krishanteringen

Smygande kriser visar sig utgöra ett särskilt hinder för samverkan, då dess otydlighet sätter större press på att samverkans aktörerna tillsammans kan skapa en gemensam förståelse, men på samma gång skapar hinder för att enkelt nå en ömsesidig förståelse. Vidare gör otydligheten i roll- och ansvarsfördelning att det skapas orealistiska förväntningar från medborgaren på vad kommunen bör och kan göra. Dessa avvikande föreställningar upplevs i förlängningen ge upphov till hinder för samverkan då parterna har skilda föreställningar kring vad som är möjligt att uppnå i en samverkansprocess. Bristen av ömsesidig förståelse ger även upphov till krockar mellan olika förståelserama, och kan i förläningen skapa hinder för samverkan.

Parterna upplevs även har olika förutsättningar som begränsar handlingsutrymmet. Medborgaren förstås som en flexibel part som eftersträvar snabbt handlande. Kommunen förstås som hårdare styrd av lagar samt riktlinjer vilket gör att processer saktas ner och ett visst handlande anses vara omöjligt. Genom att lägga större fokus på lärande ur ett medborgligt perspektiv skulle en djupare förståelse kunna nås om medborgares förståelse och förutsättningar att hantera kriser. Vilket i förlängningen kan användas för att förtydliga oklarheterna i roll och ansvarsfördelningen. Samt ge upphov till kunskaper om hur kommuner på ett effektivare sätt kan nå ut till medborgaren. Lärande skulle på så sätt kunna användas för att överbrygga vissa av det hindrande aspekterna som finns för samverkan mellan kommun och medborgare.

6.2.2 Främjande aspekter för samverkan

Samverkan med grupper av medborgare inom tydligt avgränsade områden ses som en främjande aspekt för samverkansmöjligheter. Genom att samverka inom ett begränsat område förstås det enklare att definiera tydliga roller och ansvarsområden samt även explicit beskriva mål och det gemensamma uppdraget. På så sätt kan ömsesidiga förväntningar skapas kring vad

som är möjligt att uppnå, hur arbete bör utföras och vad samverkan ska syfta till att skydda eller tillhandahålla. Samt vilka förutsättningar som finns för de enskilda aktörerna, skillnader i handlingsutrymme bör som följd inte skapa ett lika stort hinder då den ömsesidiga förståelse gör att aktörerna är medveten om varför, hur och på vilket sätt samverkan begränsas.

Genom att samverka på platser eller inom områden där medborgaren har en viss rådighetsrätt förstås ytterligare främja samverkan, då medborgarna får en tydlig bestämmande rätt genom att de exempelvis äger lokalerna som samverkan bedrivs i. Förtroende lyfts återkommande upp som en förutsättning som kan främja samverkan, har medborgare förtroende för kommunen är det större chans att de följer de uppmaningar och råd som kommuniceras från kommunernas sida. Förtroende förstås som att, utifrån krishanterarnas erfarenheter, i hög grad villkoras utifrån medborgarens upplevelse av hur väl en kris har hanterats. Dock kan denna upplevelse skilja sig åt, där kommunen upplever att de hanterat krisen bra och medborgare att den hanterats dåligt. För att skapa och bibehålla förtroende kan lärande som följd förstås som en viktig del då kommuner och medborgare genom lärande kan få en bättre förståelse av sin egen och den andra partens roll.

6.2.3 Medborgares delaktighet

Smygande kriser ställer relationen mellan aktörerna på sin spets. Den smygande krisens diffusa karaktär innebär att det inte finns en lika tydlig förståelseram som det gör vid andra typer av kriser. Således finns ett större behov av att förmedla ansvars och rollfördelningen samt etablera ömsesidiga förståelser. Resultatet visar att kommunikation är en nyckel för att skapa dessa förståelser och att brister i kommunikationen förstås leda till förtroendetapp vilket kan bli ett hinder för samverkan. För att skapa gemensamma ramverk krävs delaktighet från båda parterna dock bjuds medborgare sällan in att delta i diskussioner kring krishantering och lärandeprocesser kopplat till kriser.

Initialt fanns anledning att tro det skulle finnas stora skillnader mellan kommuner i vilken utsträckning medborgare ges möjlighet att delta i samverkansprocesser. Både till följd av det kommunala självstyret och hur beslut förstås samt verkställs i kommunerna. Dock visar resultatet att det generellt finns en låg nivå av medborgligt deltagande i samtliga kommuner. Samt att medborgares delaktighet i samverkansprocessen många gånger villkoras av krishanterare. Även om medborgaren gör initiativ till öka sin delaktighet i krishanteringen fungerar krishanterare på olika nivåer i kommunen som dörrvakter som kan välja att antingen

förmedla vidare medborgares initiativ och släppa in medborgaren i arbetet med den kommunala krishanteringen eller inte. Dock ska inte krishanteraren förstås som helt fristående, utan likt medborgaren finns det förutsättningar och aspekter som begränsar deras handlingsutrymme. Även om det ibland finns en vilja hos krishanterare att ge upphov till en utökad samverkan förstås lagar och riktlinjer skapa begränsas för vissa typer av samverkan.

Flera kommuner har påbörjat nya samverkansprocesser som kan leda till en hög grad av delaktighet från medborgaren. Som följd kan det förstås som att samverkan med medborgare vid krishantering har varit en fråga om tidigare varit mindre prioriterad men som nu har börjat få mer fokus i kommunerna. Dessa typer av samverkansprocesser skapar goda möjligheter för ömsesidiga föreställningar att skapas. Det är ett tecken på att det finns en vilja inom kommunerna att förbättra krishanteringen och vara innovativa i hur man kan bemöta kriser, genom att testa nya vägar och ge upphov till utökad samverkan mellan kommun och medborgare. Utfallet om dessa samverkansprocesser skulle realiseras kan leda till att det uppstår skillnader mellan nivån av medborgligt deltagande vid krishantering mellan kommuner.

Vidare finns det dock stora skillnader i hur stöd och hjälp vid kriser fördelas inom kommunerna. Vilket gör att kommunmedborgare i en viss kommun kan få väsentligt mer stöd och hjälp än en kommunmedborgare bosatt i grannkommunen. Detta sker till följd av att ansvarsfördelning och förutsättningar inom kommunerna tolkas på olika sätt. Vidare skapar avsaknaden av ömsesidig förståelse och tydlig rollfördelning hinder för att hantera den akuta krisen. I stället för att fokuset inom kommunerna kan läggas på den faktiska klimathändelsen måste de också bemöta problem som uppstår när föreställningar krockar. Detta blir extra tydligt när det gäller smygande kriser, just för att smygande kriser är diffusa och kräver tydlig rollfördelning, gemensamma ramverk samt en ömsesidig förståelse.

6.4 Studiens begräsningar

Studien syfte har endast varit att studera samverkan utifrån perspektivet av de som arbetar inom kommunen och resultatet av studien kan således inte avspegla det medborgliga perspektivet på samverkan, utan endast de kommunala krishanterarnas föreställningar kring samverkan. En begräsning för studien är som följd att den endast kan återge hur invånarna och deras agerande förstås utifrån perspektivet av de som arbetar inom kommunen och inte hur medborgarna själva upplever att de agerar eller förstår samverkan med kommunen.

Forskning visar att det kan vara svårt att bedöma behov och frågor som uppstår i en kris hos medborgare om de studeras utifrån (Enander, 2011). Bidraget studien gör ska dock inte förringas då den skapar förståelse kring vilken möjlighet samverkan mellan medborgare och kommun anses ha samt hur på vilket sätt parterna samverkar utifrån ett beslutsfattarperspektiv. Genom denna studie synliggörs som följd förutsättningar som skapas av krishanterare för samverkan på kommunnivå.

6.5 Förslag på vidare forskning

Denna studie valde att fokusera på samverkan med medborgare vid hantering av klimatrelaterade ur ett kommunalt beslutsfattarperspektiv, det finns dock relativt lite forskning av den kommunala samverkan med medborgare ur både ett beslutsfattandeperspektiv och ett medborgarperspektiv. Framtida studier hade som följd kunnat studera hur medborgare upplever krishanteringen av klimatrelaterade händelser, hur de förstår sin och kommunensroll samt studera huruvida kommunernas förståelse överens stämmer med den som medborgare har. Ett möjligt tillvägagångsätt hade kunnat vara att studera specifika samverkansprojekt kopplat till krishantering av klimatrelaterade händelser. I denna studie framgår det att flera kommuner syftar till eller har påbörjat arbete med att samverka kring etableringen av trygghetspunkter, det hade som följd varit möjligt att studera hur samverkan förstås av båda eller ena parten vid detta samverkansprojekt.

Referenslista

Ansell, C., & Gash, A. (2008). Collaborative governance in theory and practice. Journal of public administration research and theory, 18(4), 543-571.

Bergling, P., Engberg, J., Naarttijärvi, M., Wennerström, E., & Wimelius, M. E. (2016). Krisen, myndigheterna och lagen: krishantering i rättens gränsland (1. uppl.). Gleerups Utbildning.

Boin, A., Ekengren, M., & Rhinard, M. (2021). Understanding the creeping crisis (p. 185). Springer Nature.

Boin, A., Mcconnell, A., & Hart, P. 't. (2008). Governing after crisis. I A. Boin, A. McConnell, & P. 't Hart (Eds.), Governing after Crisis: The Politics of Investigation, Accountability and Learning (pp. 3–30). chapter, Cambridge: Cambridge University Press.

Boin, A., & McConnell, A. (2007). Preparing for critical infrastructure breakdowns: the limits of crisis management and the need for resilience. Journal of contingencies and crisis management, 15(1), 50-59.

Boin, A., & Hart, P. T. (2003). Public leadership in times of crisis: mission impossible?. Public administration review, 63(5), 544-553.

Brink, E., & Wamsler, C. (2018). Collaborative governance for climate change adaptation: mapping citizen–municipality interactions. Environmental Policy and Governance, 28(2), 82-97.

Braun, V., & Clarke, V. (2006). Using thematic analysis in psychology. Qualitative research in psychology, 3(2), 77-101.

Bruck, P. A. (1992). Crisis as spectacle: tabloid news and the politics of outrage. Media, Crisis and Democracy. London: Sage, 108-19.

Bryman, A. (2018). Samhällsvetenskapliga metoder. (Tredje upplagan). Stockholm: Liber.

Calhoun, C. (2004). A world of emergencies: Fear, intervention, and the limits of cosmopolitan order. Canadian Review of Sociology/Revue canadienne de sociologie, 41(4), 373-395.

Kihelberg, Jannike (2023) 2023 - ett år med krossade klimatrekord och extremt väder, *Dagens Nyheter*, 30 november

Danermark, B. & Kullberg, C. (1999). Samverkan: välfärdsstatens nya arbetsform. Lund: Studentlitteratur.

Danermark, B. (2000). Samverkan - himmel eller helvete?: [en bok om den svåra konsten att samverka]. Stockholm: Gothia.

Drennan, Lynn T., Alastair Stark, and Allan McConnell. (2015) Risk and Crisis Management in the Public Sector. 2nd ed. New York: Routledge, Taylor & Francis Group, 2015. Print.

Eriksson, K., & McConnell, A. (2011). Contingency planning for crisis management: Recipe for success or political fantasy?. Policy and Society, 30(2), 89-99.

Esaiasson, P., Gilljam, M., Oscarsson, H., Towns, A.E. & Wängnerud, L. (2017). Metodpraktikan: konsten att studera samhälle, individ och marknad. (Femte upplagan). Stockholm: Wolters Kluwer.

Enander, A. (2011) Medborgare och myndigheter - samspelta i risk och kris?. I: Nils-Olov Nilsson (ed.), Samverkan - för säkerhets skull! (s. 157–171). Karlstad: Myndigheten för samhällsskydd och beredskap

Enander, A & Hede, S. (2004). Krisberedskap: förväntningar och erfarenheter hos aktörer. KBM forskningsserie nr 4. Stockholm: Krisberedskapsmyndigheten.

Europarådet. (2019) Europeisk kod för idéburna organisationers medverkan i beslutsprocessen. Tillgänglig: https://www.mucf.se/publikationer/europeisk-kod-ideburna-organisationers-medverkan-i-beslutsprocessen-0

Geaves, L. H., & Penning-Rowsell, E. C. (2016). Flood risk management as a public or a private good, and the implications for stakeholder engagement. Environmental Science & Policy, 55, 281-291.

Göteborgs universitet., (u.å.) Personuppgifter inom studierna. Hämtad: 2024-01-25 från https://studentportal.gu.se/dina-studier/rattigheter-och-skyldigheter/personuppgifter-inom-studierna?f_sn=1&i_fh=1

Hoff, J., & Gausset, Q. (Eds.). (2016). Community governance and citizen-driven initiatives in climate change mitigation. Routledge is.

IPCC, 2023: Climate Change 2023: Synthesis Report. Contribution of Working Groups I, II and III to the Sixth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change [Core Writing Team, H. Lee and J. Romero (eds.)]. IPCC, Geneva, Switzerland, pp. 35-115, doi: 10.59327/IPCC/AR6-9789291691647.

Kvale, S. & Brinkmann, S. (2014). Den kvalitativa forskningsintervjun. (Tredje [reviderade] upplagan). Lund: Studentlitteratur.

Krisinformation (2024). Kommuner. Hämtad: 2024-04-20, från: https://www.krisinformation.se/detta-gor-samhallet/mer-om-sveriges-krishanteringssystem/samhallets-ansvar/kommuner

Ladner, A., Keuffer, N., Baldersheim, H., Hlepas, N., Swianiewicz, P., Steyvers, K., & Navarro, C. (2019). Patterns of local autonomy in Europe (Vol. 184). London: Palgrave Macmillan.

Lidskog, R., & Rabe, L. (2022). Making Climate Risks Governable in Swedish Municipalities: Crisis Preparedness, Technical Measures, and Public Involvement. Climate, 10(7), 90.

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (2021) Kommuners krisberedskap. Hämtad: 2024-04-15, från: https://www.msb.se/sv/amnesomraden/skolmaterial/samhallets-krisberedskap/kommunens-krisberedskap/

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (u.å.) Hemberedskap. Hämtad: 2024-04-13 från: https://www.msb.se/sv/rad-till-privatpersoner/forbered-dig-for-kris/hemberedskap---preppa-for-en-vecka/

NASA. (u.å) Extreme Weather and Climate Change. Hämtad 2024-03-3 från: https://climate.nasa.gov/extreme-weather/).

Peters, B. G. (2022). The politics of street-level bureaucracy. I: The Politics of the Public Encounter (s. 40-56). Edward Elgar Publishing.

Petridou, E., Danielsson, E., Olofsson, A., Lundgren, M., & Große, C. (2019). If crisis or war comes: A study of risk communication of eight European Union member states. Journal of International Crisis and Risk Communication Research, 2(2), 207-232

Rosenthal, U., Boin, R. A., & Comfort, L. K. (2001). The changing world of crisis and crisis management. Managing crises: Threats, dilemmas, opportunities, 5-27.

Rosenthal, U., Charles, M. T., & Hart, P. T. (Eds.). (1989). Coping with crises: The management of disasters, riots, and terrorism. Charles C. Thomas Publisher.

Robert, B., & Lajtha, C. (2002). A new approach to crisis management. Journal of contingencies and crisis management, 10(4), 181-191.

Sveriges kommuner och regioner. (2023). Kommungruppsindelning. Tillgänglig: https://skr.se/skr/tjanster/rapporterochskrifter/publikationer/kommungruppsindelning2023.67834.html

Tierney, K., Bevc, C., & Kuligowski, E. (2006). Metaphors matter: Disaster myths, media frames, and their consequences in Hurricane Katrina. The annals of the American academy of political and social science, 604(1), 57-81.

Vetenskapsrådet (2017). God forskningssed [Elektronisk resurs]. (Reviderad utgåva). Stockholm: Vetenskapsrådet.

Wamsler, C., & Brink, E. (2014). Interfacing citizens' and institutions' practice and responsibilities for climate change adaptation. Urban climate, 7, 64-91.

Wang, X., & Kapucu, N. (2008). Public complacency under repeated emergency threats: Some empirical evidence. Journal of Public Administration Research and Theory, 18(1), 57-78.

Wooten, L. P., & James, E. H. (2008). Linking crisis management and leadership competencies: The role of human resource development. Advances in Developing Human Resources, 10(3), 352–379.

Ödlund, A. (2007). Interorganisatorisk samverkan som nationell resurs i krishantering. Avdelningen för försvarsanalys, Totalförsvarets forskningsinstitut (FOI).

Bilagor

Bilaga 1. Intervjuguide

Bakgrundsfrågor

Hur länge har du jobbat i kommunen?

Yrkestitel och hur ser du på din roll kopplat till krishantering?

Beskriv kort dina allmänna arbetsuppgifter och deras omfattning i förhållande till krishantering?

Berätta om dina erfarenheter av att hantera klimatrelaterade kriser i kommunen? Vad fungerade bra vad fungerade mindre bra? (händelseförlopp)

Hur förhåller sig klimatrelaterade kriser till andra typer av kriser?

Kommunens roll och ansvar

Hur arbetar kommun med krishantering? Styrdokument, riktlinjer? Viktiga aspekter för kommun

Kommunens roll vid krishantering av klimatrelaterade händelser?

Vad är skyddsvärt? Hur bedöms? Kännedom?

Vad är viktig för kommunen efter den akuta delen av krisen är hanterad? (utvärdering, varför, hur, vilka perspektiv)

Hur agerar kommunen vid en pågående kris? Exempel av händelseförlopp

Hur resonerade ni när ni kommunicerar med allmänheten gällande kriser? Vad är viktigt? Finns några svårigheter? Forum?

Medborgarens roll och ansvar

Vad är medborgarens roll kopplat vid hantering av klimatrelaterade kriser? (Kan medborgaren motverka, påverka utfallet av en kris? Förståelse av risker/roll)

Medborgarens förmåga att uppfylla sin roll? Svårigheter för kommunmedborgaren i att kunna uppfylla sin roll? Exempel?

Hur skulle du beskriva att kommunmedborgaren agerar vid en pågående kris? Exempel

Upplever du att kommunmedborgaren har samma uppfattning om vad som är skyddsvärt i kommunen? Exempel

Upplever du att det finns aspekter som gör att vissa medborgare hanterar kris bättre eller sämre än andra? Exempel

Hur resonerade ni när ni kommunicerar med medborgare gällande kriser? Vad är viktigt? Finns några svårigheter? Forum?

Samverkan mellan kommun och kommunmedborgare:

Hur upplever du att uppdelningen av ansvar mellan kommun och kommunmedborgaren, bra dålig, på vilket sätt?

Vilket ansvar har kommunen kopplat till medborgarens krishantering?

I vilken omfattning påverkat medborgarens krishantering kommunens möjlighet att hantera en kris?

Vad upplever du att kommunmedborgarna har för förväntningar på kommunens krishantering? Hur hanterar/ bemöter kommunen kommunmedborgarnas förväntningar? Påverkar medborgarnas förväntningar planeringen för framtida kriser?

Hur upplever du att medborgarna reagerar på varningar och information som ni lämnar ut under en kris?

Erfarenheter av samverkan? Möjlighet för samverkan? Svårigheter? Viktiga aspekter?

Checklista:

Erfarenhet av hantering av klimatrelaterade kriser

Kommunens roll och ansvar

Viktiga aspekter för kommunen

Medborgarens roll och ansvar

Förväntningar och agerande

Viktiga aspekter medborgaren

Ansvarsförhållande kommun och medborgare

Samverkan kommun och medborgare