

# BORÅS STADS KRIS- OCH KATASTROFHANTERING

- EN KVALITATIV STUDIE OM ORGANISERING, MÅLUPPFYLLELSE, UTVECKLING  
SAMT OMHÄNDERTAGANDE AV DE DRABBADE

Kandidatuppsats i Offentlig förvaltning

Annika Hansson  
Susanne Khoshaba

A-K2017:33



HÖGSKOLAN  
I BORÅS

**Program:** Administratörprogrammet

**Svensk titel:** Borås Stads kris- och katastrofhantering - En kvalitativ studie om organisering, måluppfyllelse, utveckling samt omhändertagande av de drabbade.

**Engelsk titel:** Borås Municipality crisis- and disaster management - A qualitative study about organization, goal achievement, development and care of the victims.

**Utgivningsår:** 2018

**Författare:** Annika Hansson och Susanne Khoshaba

**Handledare:** Osvaldo Salas

**Examinator:** Alexis Palma

**Nyckelord:** Kris- och katastrofhantering, KAH, CKS, Servicekontoret, kris, katastrof.

---

### **Abstrakt**

Uppsatsens syfte är att undersöka kris- och katastrofhanterings utveckling i Borås Stad och huruvida de uppnår de krav som ställs på kommunal nivå när det kommer till kris- och katastrofhantering samt dess organisering i arbetet. Uppsatsen syftar även till att undersöka hur organiseringen är för dem som drabbats av en kris eller katastrof. Intervjuer genomfördes med totalt fem personer med ledarroller inom olika förvaltningar inom Borås Stad. Två av dessa arbetar på Centrum för kunskap och säkerhet (CKS), två på Krisstöd vid allvarlig händelse samt en person från Servicekontoret. För att kunna besvara syftet och frågeställningarna för studien har tidigare forskning, litteratur och lagverk använts. Det är främst Centrum för kunskap och Säkerhet (CKS) som har huvudansvaret när det kommer till kris- och katastrofhanteringen inom Borås Stad. I studien framkom det att Borås Stad uppnår de krav som ställs på kommunal nivå när det gäller kris- och katastrofhantering utifrån Lag (2006:544) om kommuners och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap, vilken vi främst utgått från för att se huruvida de uppnår de krav som ställs på dem. Den förändring som vi främst kunnat utläsa utifrån intervju svaren var en organiseringsförändring som skett 1 januari 2017 där man gick till en mer central kris- och katastrofhantering. Krisstöd vid allvarlig händelse finns med och stöttar den enskilde efter en kris eller katastrof men genomför även en uppföljning med de drabbade.

### **Abstract**

The purpose of this research is to investigate the crisis and disaster management developments in Borås Municipality and whether they meet the requirements placed on the municipal level when it comes to crisis and disaster management as well as organization of work. The paper also aims to investigate how the organization is for those affected by a crisis or disaster. Interviews were conducted with five people with leadership roles in various departments within Borås Municipality. Two of them works at the Centre for knowledge and safety (CKS), two at the emergency support in case of serious incidents and one person from the Service Office. In order to answer the purpose and research questions, previous research, literature, jurisdiction, and law has been used while conducting this research. We found that it is mainly the Centre for knowledge and safety (CKS), which has the main responsibility when it comes to crisis and disaster management in Borås Municipality. What we have concluded is that Borås Municipality accomplishes the requirements placed on the municipal level towards crisis and disaster management on the basis of Law (2006:544) of municipalities and County Council actions upon and during extraordinary events in peacetime and preparedness, What

we mainly focused on was to see whether they meet the demands placed on them. The main changed that was identified during interviews was an organizational change that took place on January 1st 2017 where they transformed into a more central crisis and disaster management. Emergency support upon a serious event exists and support the individual after a crisis or disaster and conduct follow-ups with the affected

## Innehållsförteckning

<b>1. Inledning</b> .....	1
<b>1.1 Bakgrund</b> .....	2
<b>1.2 Syfte</b> .....	2
<b>1.3 Frågeställningar</b> .....	3
<b>1.4 Begreppsförklaring</b> .....	3
<b>1.5 Begreppsprecisering</b> .....	3
<b>2. Tidigare forskning</b> .....	4
<b>3. Metod</b> .....	7
<b>3.1 Kvalitativ metod</b> .....	7
<b>3.2 Urval</b> .....	7
<b>3.3 Semistrukturerade intervjuer</b> .....	8
<b>3.4 Tillförlitlighet</b> .....	8
<b>3.5 Äkthet</b> .....	9
<b>3.6 Analysering av materialet</b> .....	9
<b>3.6.1 Kvalitativ etnografisk innehållsanalys</b> .....	9
<b>3.6.2 Hermeneutiskt perspektiv</b> .....	9
<b>3.6.3 Meningskoncentrering</b> .....	10
<b>3.7 Etiska överväganden</b> .....	10
<b>3.8 Metoddiskussion</b> .....	11
<b>4. Teoretiskt ramverk</b> .....	12
<b>4.1 Kristeori</b> .....	12
<b>4.2 Begreppsteori</b> .....	13
<b>4.2.1 Vad är en kris och katastrof?</b> .....	13
<b>4.2.2 Olika typer av kriser och katastrofer</b> .....	13
<b>4.2.3 Risk- och sårbarhetsanalys</b> .....	14
<b>4.2.4 Civilt försvar</b> .....	14
<b>4.2.5 De drabbade</b> .....	15
<b>4.3 Institutionellt ramverk</b> .....	15
<b>4.3.1 Krishanteringens organisering</b> .....	15
<b>4.4 Legalt ramverk</b> .....	16
<b>4.4.1 SFS 2006:544</b> .....	16
<b>4.4.2 Principer</b> .....	16
<b>5. Resultat</b> .....	18
<b>5.1 Krishantering</b> .....	18
<b>5.1.1 Organisering</b> .....	18

5.1.2 Måluppfyllelse.....	20
5.1.3 Utveckling.....	21
5.1.3.1 Utvärdering.....	21
5.1.3.2 Utveckling av grupper och hantering.....	21
5.1.3.3 Framtiden.....	22
5.2 Omhändertagandet av de drabbade .....	22
5.2.1 Organisering.....	23
5.2.2 Måluppfyllelse.....	23
5.2.3 Utveckling.....	24
5.2.3.1 Utveckling över tid.....	24
5.2.3.2 Framtiden.....	24
6. Diskussion .....	25
6.1 Organisering .....	25
6.1.1 Utveckling.....	25
6.2 Måluppfyllelse.....	26
6.3 Omhändertagandet av de drabbade .....	27
7. Slutsats.....	29
8. Källhänvisning .....	31
9. Bilagor .....	35
9.1 Förberedande brev .....	35
9.2 Intervjuguider.....	36
9.2.1 Intervjuguide .....	36
9.2.2 Intervjuguide .....	37

## 1. Inledning

*Följande avsnitt kommer behandla hur kris- och katastrofhanteringen har sett ut i Borås Stad och hur den har utvecklats. Vidare kommer även uppsatsens syfte, frågeställningar och begreppsförklaringar att behandlas.*

Mukhopadhyay skriver i sin bok *”Crisis and Disaster Management Turbulence and Aftermath”* att det finns flera olika typer av kriser och katastrofer som kan drabba världen. Några som människan själv inte kan påverka, så som naturkatastrofer, men det finns även andra som skapas direkt av människan, bland annat terrordåd och klimatpåverkan. Det finns även olika sätt att hantera de olika formerna av kriser och katastrofer som kan uppstå. Detta är något vi intresserat oss för, hur hanteringen och organiseringen av kriser och katastrofer ser ut i vårt närområde.

Den 9 juni 1978 var det studentdagen i Borås där många av stadens ungdomar befann sig på Stadshotellet för att fira sin avslutade skolgång. Under natten till den 10 juni bröt en stor brand ut och firandet förväxlades snabbt till ett kaos. P3 dokumentär har under 2017 släppt en dokumentär i podformat i vilken händelsen förklaras. Bland annat hur branden hade kunnat undvikas om åtgärder som skulle gjorts faktiskt hade genomförts men även bristen på organisering och stöd för de som var med i händelsen (Sveriges Radio 1). Med detta insåg man att det inte räcker med endast en väl organiserad kris- och katastrofhantering utan stöd och omhändertagande av drabbade blev nu också ett aktuellt ämne. Denna händelse är en av flera som ligger till grund för en utvecklad hantering för de som drabbats av en kris eller katastrof.

Utöver den brist som tidigare funnits vad gäller stöd för de som varit med om en kris eller katastrof har det lagts stor vikt vid kris- och katastrofhanteringen, allt för att kunna hantera de händelser som kan ske i samhället. I Borås Stad har en ny avdelning skapats från och med första januari 2017, vilka har i uppgift att på ett långsiktigt och strategiskt sätt arbeta med de frågor som finns gällande kris- och katastrofhanteringen. Det är dock inte endast de som faktiskt arbetar med och är anställda för det aktuella ämnet som behöver ha kunskap inom området. Även medborgarna har ett ansvar när det kommer till att vara förberedd och kunna hantera olika händelser som kan uppstå (Krisinformation 1). Enligt Krisinformation ska kommunen tillgodose invånarna med de förnödenheter som krävs i form av bland annat el, vatten och sjukvård för att de ska klara sig. Precis som tidigare nämnt har även invånarna ett eget ansvar när något inträffar. För att upplysa Borås Stads invånare om detta har de gjort en så kallad *”72 timmars-kampanj”* (Boras 1). Denna kampanj går ut på att informera invånarna om vad de behöver och därmed vilka ansvar de har för att klara sig i 72 timmar utan exempelvis el och vatten. Kommunen ska som tidigare nämnt tillgodose invånarna med dess förnödenheter men kommunen behöver också tid att få fram exempelvis vattentankar till alla områden om dricksvattnet har förorenats. Därför behöver invånarna vara förberedda på hur de ska hantera situationen fram till dess och genom denna 72 timmars-kampanj kan invånarna få den information de behöver.

Kriser och katastrofer berör inte bara de som blir direkt drabbade. Utan många andra människor, nära eller långt ifrån både känslomässigt och i avstånd, drabbas ofta på något sätt av händelsen. Med de olika former av händelser som finns och den tidigare bristfälliga hanteringen vad gäller de drabbade ser vi vikten i en väl fungerande kris- och

katastrofhantering. Vi vill därför undersöka hur kris- och katastrofhanteringen ser ut i Borås Stad både vad gäller hanteringen men även hur kommunen arbetar med de drabbade.

### **1.1 Bakgrund**

Den första januari 2017 inrättades en ny avdelning i Borås Stad vilken är förlagd inom Stadsledningskansliet, som är en förvaltning i Borås Stad. Denna avdelning, vid namn Centrum för kunskap och säkerhet (CKS), har i uppgift att på ett strategiskt och långsiktigt sätt arbeta med alla områden inom kris- och katastrofarbetet. Därmed arbetar de ständigt som kommun med att hantera de krav som ställs på kris- och katastrofhanteringen. Tidigare var arbetet förlagt på Södra Älvsborgs räddningsförbund (SÄRF) där en krisberedskapssamordnare ansvarade för dessa frågor, istället har Borås Stad nu valt att samla detta centralt. Denna förändring kan bland annat visa på betydelsen i en väl fungerande hantering då de arbetar med att hela tiden utveckla arbetet inom ämnet.

1978 utbröt en stor brand på Borås Stadshotell mitt i studentfirandet för flera hundra ungdomar. Ett firande som på många vis fick ett tragiskt slut. Studenter förlorade sina vänner, föräldrar förlorade sina barn och många bär på traumatiska minnen efter händelsen och sorgeprocesser som tagit lång tid. Olika tillvägagångssätt i hanteringen av de drabbade och anhöriga gjorde att sorgeprocessen och utvecklingen av psykologiska besvär tog längre tid och blev mer omfattande (Cullberg 2006:184-186).

En anledning till att sorgeprocessen för de anhöriga blev mer tidsomfattande och utvecklingen av psykologiska besvär blev mer omfattande för de drabbade, kan tänkas vara då det inte fanns någon organiserad hantering för de som drabbats av en kris eller katastrof eller för de anhöriga i Sverige innan 1980, alltså två år efter att branden bröt ut. Denna utveckling av psykologiska besvär benämner Cullberg (2006:181) som katastrofpsykiatri. Det är några historiska händelser som enligt Cullberg (2006:181) ligger till grund för en utveckling av det psykologiska stödet vid kriser och katastrofer. Några av dessa är, som tidigare nämnt branden på Stadshotellet i Borås 1978, tågkollisionen 1980 mellan Falun och Borlänge, en bussolycka i en tunnel i Måbødalen i Norge, Estoniakatastrofen 1994, branden på ett diskotek i Göteborg 1998 samt tsunamin 2004. Detta är några historiska händelser som gjort att organiseringen kring det psykologiska stödet har tagit fart och utvecklats i Sverige under åren från 1980. I katastrofpsykiatri som begrepp innefattas kunskap kring reaktioner från drabbade som uppfattas som normala men även reaktioner som är kraftigare och sjukliga. Även sjukvårdens och samhällets organisering innefattas i katastrofpsykologin. (Cullberg 2006:181)

I Borås finns en grupp som heter Krisstöd vid allvarlig händelse vilka främst består av anställda från individ- och familjeomsorgen i Borås Stad men även representanter från polisen, kyrkan, räddningstjänsten, utbildningsförvaltningen och primärvården. Vilka ansvarar för dessa frågor inom sitt geografiska område. (Boras 2)

### **1.2 Syfte**

Syftet med vår uppsats är att undersöka kris- och katastrofhanterings utveckling i Borås Stad och huruvida de uppnår de krav som ställs på kommunal nivå när det kommer till hanteringen samt dess organisering i arbetet. Vi vill även undersöka hur organiseringen är för de som drabbats av en kris eller katastrof. För att få en helhetsbild av organisering, måluppfyllelse och utveckling kommer vi att intervjua personer med chef- eller ledarroll inom respektive förvaltning. Vårt resultat av intervjuerna kommer jämföras med tidigare forskning och teori för att se hur Borås Stad uppnår de krav som ställs för hanteringen på kommunal nivå, samt hur utvecklingen sett ut över tid. Därifrån kan vi dra en slutsats kring kris- och katastrofhanterings utveckling samt hur den fungerar i Borås Stad.

### 1.3 Frågeställningar

- Hur ser kris- och katastrofhanteringen ut i Borås Stad och har denne förändrats över tid?
- Hur uppnår Borås Stad de krav som ställs på kommunal nivå när det kommer till kris- och katastrofhantering och ser de som arbetar inom området en förändring av kraven?
- Hur ser hanteringen ut för de drabbade efter en kris eller katastrof?

### 1.4 Begreppsförklaring

I intervjun med de som ansvarar för omhändertagandet av de drabbade framkom det att den organisation som tidigare hetat POSOM, idag har bytt namn till Krisstöd vid allvarlig händelse. På Borås Stads hemsida benämns de dock fortfarande som POSOM då de genomgår en omorganisering vilken inte är helt färdig. Vi väljer att benämna dem som Krisstöd vid allvarlig händelse då det är den benämningen organisationen kommer ha i framtiden. För att få mer flyt i läsandet väljer vi dock att förkorta detta till endast KAH i löpande texten.

### 1.5 Begreppsprecisering

**(CKS) - Centrum för kunskap och säkerhet:** Avdelning inom Borås Stad som har till uppgift att långsiktigt och strategiskt förhindra kriminalitet, oegentligheter och korruption inom Borås Stad. (Boras 3)

**(IFO) - Individ- och familjeomsorg:** Hjälper till med förebyggande insatser, ger råd och stöd i sociala frågor. (Boras 4)

**(KAH)- Krisstöd vid allvarlig händelse-** Tidigare POSOM, verksamhet som har till uppgift att ge stöd till de drabbade. (Boras 2)

**(LEH)- Lag (2006:544) om kommuners och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap.** Behandlar kommuners och landstings arbetsätt samt skyldigheter vid en kris eller katastrof. (Riksdagen 1)

**(MSB)- Myndigheten för samhällsskydd och beredskap:** En statlig myndighet som ansvarar för att utveckla samhällets förmåga vad det gäller att hantera och förebygga olika typer av kriser och katastrofer i samhället. (MSB 1)

**(POSOM)- Psykiskt och socialt omhändertagande:** Verksamhet som har till uppgift att ge stöd till de drabbade.

**(RSA)- Risk- och sårbarhetsanalys:** Analys av extraordinära händelser som kan uppstå i kommunen och vilken påverkan dessa kan ha i form av sårbarhet för kommunen. (MSB 2).

**(SKL) Sveriges kommuner och landsting:** En medlemsorganisation för samtliga kommuner, landsting och regioner i Sverige. (SKL 1)



## 2. Tidigare forskning

*I detta avsnitt redovisas tidigare forskning inom kris- och katastrofhantering, främst gjorda av Enander med flera. Det finns ännu ingen etablerad teori kring kris- och katastrofhantering, utan resultatet har hämtats från tidigare rapporter.*

I en forskningsserie som är utgiven av Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB), tidigare Krisberedskapsmyndigheten, finns det tre olika delrapporter som behandlar just ämnet kris-och katastrofhantering. Rapporterna innehåller information om vilka krav som ställs på kommunerna och deras förmåga att hantera kriser och katastrofer. I avsnittet tillämpas *Förväntningar och erfarenheter* (2004) och *Att stå "i stormens öga"* (2004).

I den första delrapporten "*Förväntningar och erfarenheter*" som är skriven av Enander och Hede har det gjorts en studie kring hur olika aktörer och kommuner kan förväntas förbereda sig inför en kris och hur de kan agera när en kris eller katastrof väl inträffar. (Enander och Hede 2004: 13) Studien utgår från två olika perspektiv, där det enda perspektivet är utifrån aktörernas egna perspektiv (individperspektiv), det vill säga personliga egenskaper och det andra är kommunernas perspektiv, det vill säga kommunens erfarenheter. (Enander och Hede 2004:40)

Riskuppfattning för kommuner gällande krishantering kan vara olika beroende på vilken kris eller händelse det handlar om, samt om aktörerna i kommunen har varit med om tidigare händelser eller inte. Enligt studien som har genomförts av Enander och Hede (2004) har kommuner med erfarenhet av tidigare händelser och aktörernas personliga egenskaper bättre riskuppfattning vad det gäller kriser som innefattar natur eller infrastruktur (i form av storm, översvämning med mera). Om man ser till olyckor i form av bränder, fordonsolyckor m.m. är det kommuner med personliga erfarenheter som har bättre riskuppfattning än kommuner där det inte finns personliga erfarenheter.

När det kommer till krisberedskapen inom en kommun kan den ses utifrån flera olika vinklar, bland annat utifrån frågor som berör ledning och information, samverkan inom kommunen samt olika typer av beredskapsplaner. Det Enander och Hede (2004) kommer fram till är att personliga erfarenheter och kommunala erfarenheter bidrar till att kommunens beredskap är bättre än de som inte har personliga erfarenheter inom kommunen. Erfarna kommuner bidrar till att ha bättre kunskap och beredskap när det gäller informationsfrågor samt bättre samverkan inom kommunen. (Enander och Hede 2004:42)

En slutsats som Enander och Hede (2004) kommer fram till är att individer inom kommuner som har personliga egenskaper av kriser och katastrofer har en lättare förståelse och mer kunskap för frågor som berör krisberedskap. De känner sig mer förberedda inför en kris och är mer villiga att lära sig om krishantering. Om man ser till kommuner som har drabbats av en krishändelse har även den större kunskap när det kommer till krisberedskapen, än de kommuner som inte har drabbats. (Enander och Hede 2004:51)

Enligt tidigare forskning som har gjorts av Enander, Hede & Lajksjö (2004) har man kommit fram till att det har skett en utveckling av kris-och katastrofhantering i Sverige. Detta sedan Lag (SFS 2006: 544) om kommuners och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap utfärdades i Sverige. Det lagen säger är att det ska finnas krisledningsnämnder i varje kommun som tillsammans med MSB och kommunalförbundet ska hantera extraordinära händelser som kan inträffa i kommunen. Syftet med kris-och katastrofhantering är att kommunerna ska vara förberedda inför en kris samt att de ska kunna planera och följa upp när en kris eller katastrof väl inträffar. (Enander, Hede & Lajksjö 2004:21)

När det kommer till hur olika aktörer inom kommunen tolkar och identifierar risker finns det en viss skillnad beroende på vilken typ av kris eller katastrof det rör sig om. Studien som har gjorts av Enander, Hede & Lajksjö (2004) visar att aktörer inom kommunen upplevde att det är svårt att identifiera när en kris väl inträffar och oftast kommer man på det lite för sent. Det kan finnas flera tänkbara faktorer till varför de upplever att de upptäcker en kris för sent och det kan ses utifrån två olika perspektiv. Det ena perspektivet handlar mer om själva krisens typ, det vill säga om det exempelvis rör sig om en storm kan det vara svårt att veta om den kommer att inträffa när det blåser lite mer än vanligt en eftermiddag. En annan anledning kan vara att aktörerna känner att de har kontroll på läget sedan tidigare händelser. Det kan även ses utifrån organisatoriska faktorer, det vill säga att det är organisationen som påverkar hur identifieringen av en kris eller katastrof går till. Det Enander, Hede och Lajksjö (2004) menar med organisatoriska faktorer är att det bland annat kan vara brist på resurser i form av personal och kunskap när det kommer till att identifiera en kris. Det kan även handla om att aktörerna inom organisationen inte vågar säga vad de tycker för att inte kollegor ska komma med någon negativ kritik mot dem. (Enander, Hede & Lajksjö 2004:23-24)

När det väl inträffar en kris eller katastrof kan det vara svårt för organisationen att veta vilka personer som bör vara med under hanteringen av krisen eller katastrofen. Då är det viktigt att bestämma vart varje specifik anställd gör mest nytta utifrån personliga egenskaper. Om det är att ta hand om det normala arbetet inom organisationen eller om personalens egenskaper kan vara till fördel under en kris eller katastrof. Ett exempel på detta kan vara om någon av personalen har erfarenhet från tidigare händelse eller känner till det drabbade området, man lägger alltså stor vikt på lämplighet och förmåga. (Enander, Hede & Lajksjö 2004:28-29) Även Mukhopadhyay (2005) skriver i sin bok att det är viktigt att personer med kunskap och tidigare erfarenheter av kriser och katastrofer, är med under processen. Detta för att kris och katastrof teamet ska vara väl strukturerat och för att man ska underlätta arbetet.

Hur urvalet går till kan skilja sig beroende på hur stor och omfattande organisationen är, ju större organisation desto lättare är det att hitta personer med rätt kunskap för just den specifika händelsen. Till skillnad från en mindre förvaltning kan chefen eller ledaren få ta på sig mer ansvar och på så vis har organisationen inte lika mycket resurser. Det viktigaste är att finna en balans mellan krisarbetet och det vanliga arbetet som organisationen har för att inte riskera att något hamnar i kläm, som kan bidra till allt mer omfattande effekter på samhället. (Enander, Hede & Lajksjö 2004:29-30)

Hur olika organisationer samverkar med varandra är också en avgörande faktor när det gäller kris- och katastrofhantering. I rapporten *Att stå "i stormens öga"* (2004) står det hur olika aktörer inom kommuner upplever samverkan med olika organisationer. Det som lyfts fram är att om organisationer samarbetar med varandra kan det bidra till att kris- och katastrofhanteringen blir bättre på så vis att man kan hjälpa varandra i form av personal och kunskap, samt att man kan ge stöd till varandra under och efter en kris eller katastrof. (Enander, Hede & Lajksjö 2004:44)

Det Enander, Hede och Lajksjö kommer fram till, kan man koppla till det Mukhopadhyay (2005) skriver i sin bok *"Crisis and Disaster Management Turbulence and Aftermath"* där han tar upp att det är viktigt att chefer i första hand använder sig av de resurser som finns tillgängliga. Att chefer i första hand samverkar med de anställda men när behovet finns, även samverkar med andra som befinner sig utanför verksamheten. Detta för att minimera att krisen eller katastrofen medför en alltför stor skada på verksamheten eller övriga samhället. Något annat som är betydelsefullt är att göra en utvärdering av en kris, eftersom man då kan

följa upp det som har inträffat och på så vis se vad som var bra och vad som kan förbättras. Därefter kan man göra en uppföljning för framtida kriser och katastrofer. (Enander, Hede & Lajksjö 2004:44)

### 3. Metod

*Detta avsnitt behandlar våra metodval och hur vi har gått tillväga under studiens gång vad gäller bearbetning av material med mera. Vidare diskuteras etiska överväganden som vi har tagit ställning till samt en diskussion kring våra metodval.*

#### 3.1 Kvalitativ metod

Studien utgår från en kvalitativ metod med semistrukturerade intervjuer. Genom en kvalitativ metod har vi fått en djupare förståelse av hur kris- och katastrofhanteringen ser ut i Borås Stad. Vi har valt att använda oss utav denna metod eftersom vårt syfte är som tidigare nämnt, att få förståelse för något utifrån individers tolkningar och inte utifrån siffror. Därför är det viktigt för oss att utgå från personliga tolkningar för att kunna få en verklighetsbild av det hela. Att använda sig av en kvantitativ metod i vår studie hade inte varit relevant då det hade varit svårt att få med personliga värderingar och uppfattningar om Borås Stads kris- och katastrofhantering, samt den djupare förståelse som krävs. Enligt Bryman (2011) kännetecknas en kvantitativ studie av att forskaren ställer upp en hypotes som sedan provas och datainsamlingen sker på ett strukturerat sätt bland annat genom väl strukturerade intervjuer eller i form av enkäter. Vi har genomfört intervjuer där vi som intervjuare utformat frågor som är aktuella för studien, vilka har gett underlag för att kunna studera forskningsfrågan. Utifrån de intervjuer som har genomförts och den litteratur och textdokument som har använts, har en tolkning skapats kring huruvida Borås Stad uppfyller de krav som ställs på kommunal nivå samt dess organisering kring hantering av de drabbade. Detta i enighet med vad Bryman (2011: 304-341) tar upp angående kvalitativ forskning, att den inriktar sig på ord och förståelse av det studerande samt att resultatet skapar teori för senare forskning.

#### 3.2 Urval

Studien utgår från ett målinriktat urval, vilket innebär att vi valt ut respondenter som givit oss material som besvarat våra frågeställningar. (Bryman 2011:434). Urvalet har gjorts utifrån personer från olika förvaltningar och organisationer som har i uppgift att organisera arbetet då olika kris- och katastrofsituationer uppstår. Vi ville inte begränsa oss till endast en förvaltning som har ansvarsområden inom kris- och katastrofhanteringen då det riskerar att vi inte uppnår en teoretisk mättnad i studien och därmed inte kunna besvara våra frågeställningar.

Intervjupersonerna har valts utifrån tre olika vinklar inom kris- och katastrofhanteringen samt omhändertagande av de drabbade, vilka är; organisering, måluppfyllelse och utveckling. Därmed har vi utgått från både historiskt perspektiv och nutidsperspektiv, de vill säga hur hanteringen har sett ut och hur den är i nuläget. För att ta reda på hur hanteringen är i Borås Stad, utifrån dessa vinklar har vi valt att intervjua personer med högre positioner inom organisationen. Intervjupersonerna har varit med och jobbat olika länge, men samtliga har en längre erfarenhet av kris- och katastrofarbete generellt. Urvalet har gjorts utifrån erfarenhet, kunskap och arbetsuppgifter. Dessa kriterier anser vi vara mer relevanta för studien, än variabler som kön och ålder.

De förvaltningar vi valt att intervjua utefter syftet organisering, måluppfyllelse och utveckling av kris- och katastrofhanteringen är Servicekontoret och CKS. På Servicekontoret har en person med ledande roll intervjuats och på CKS har två personer med ledande roller intervjuats. Vi har även intervjuat en ledande person som arbetar på Krisstöd vid allvarlig händelse (KAH), vilka har i uppgift att vara ett stöd för personer som har drabbats av en kris eller katastrof. För att få med mer styrka gällande det historiska perspektivet intervjuades en före detta verksam person på KAH. Totalt intervjuades fem personer och vi anser att frågorna

har blivit besvarade och varit likvärdiga. Därmed är det inte något avvikande i svaren som har behövt vidare undersökning. Genom våra intervjuer har vi uppnått teoretisk mättnad vilket givit oss material för att besvara våra frågeställningar. Studien har innefattat både beslutsfattare och utförare i dem vi intervjuat vilket har gett oss en bredare insikt i kris- och katastrofhanteringen inom Borås Stad. Intervjupersonerna beslutar, organiserar och utför arbetet vid en sådan situation samt det för- och efterarbete som krävs.

### **3.3 Semistrukturerade intervjuer**

Vi har valt att tillämpa semistrukturerade intervjuer i vår studie då de ger oss en djupare insyn i ämnet som undersökts och även utifrån olika vinklar. Semistrukturerade intervjuer karaktäriseras av förutbestämda teman på intervjun och en färdig intervjuguide vid intervjutillfället, men det finns även möjlighet till följdfrågor och ingång utifrån nya vinklar under intervjun, enligt Bryman (2011: 415).

För att kunna besvara studiens syfte och frågeställningar har vi använt oss utav två olika intervjuguides, baserade på vilken organisation eller person som har intervjuats. Den ena handlar om organisering, måluppfyllelse och utveckling och är riktad mot Servicekontoret och CKS, vilka är förvaltningar inom Borås Stad som har ansvar för kris- och katastrofhanteringen. Den andra intervjuguiden handlar om stöd till de drabbade och är riktad mot KAH. Med hjälp av två olika intervjuguides var frågorna mer relevanta för just det området som undersökts, men båda intervjuguiderna har varit lika relevanta för studien för att kunna besvara våra frågeställningar.

Frågorna har kategoriserats utifrån olika teman inom kris-och katastrofhantering och genom att tillämpa en semistrukturerad intervju har intervjusituationen inte varit så strikt. Detta har gjort att vi som intervjuare har haft möjlighet att ställa följdfrågor under intervjun, samt ändra ordningen i intervjun om det under intervjun märks vara mer fördelaktigt. Den semistrukturerade intervjun ger även den intervjuade tillfälle att tillägga intressanta ämnen som visar sig lämpliga för studien. På så vis har vi fått med material till vår studie som inte hade räknats med från början men som gör studien mer tillförlitlig och gör att den uppfyller en teoretisk mättnad.

### **3.4 Tillförlitlighet**

För att säkerställa riktigheten i en kvalitativ studie utgår man från tillförlitlighet vilket är ett begrepp som bekräftar huruvida tillvägagångssättet är bra nog. Tillförlitlighet består i sin tur av trovärdighet, överförbarhet, pålitlighet samt konfirmering. (Bryman 2011:354).

Genom att vi har förklarat vårt tillvägagångssätt, hur vi har genomfört studien och visat på att vi följt de riktlinjer som finns för en väl genomförd studie har vår studie en hög trovärdighet samt pålitlighet (Bryman 2011:354-355). Vårt valda tillvägagångssätt har varit en kvalitativ metod med semistrukturerade intervjuer. De semistrukturerade intervjuerna har gett oss möjlighet att vidga studien med nya infallsvinklar och teman allt eftersom den har fortgått och vi har genomfört våra intervjuer. Detta har gett oss en större teoretisk mättnad till vår studie och en säkrare grund att studiens resultat är tillfredsställande.

Det är inte meningen att vårt resultat kring kris- och katastrofhanteringen utifrån vinklarna organisering, måluppfyllnad och utveckling ska vara generell för hanteringen i samtliga kommuner och resultatet går därmed inte att generalisera. Då vi har utgått från en kvalitativ metod är det precis som Bryman (2011:355) tar upp, ibland svårt att generalisera resultatet till andra studier då kvalitativa studier söker ett djup inom ämnet och inte en bredd till fler tillfällen utöver just det aktuella som studeras. Utifrån kriteriet överförbarhet kan istället vår

studie vara av intresse på lokal nivå just för att se huruvida kris- och katastrofhanteringen faktiskt är tillfredsställande eller inte inom Borås Stad.

Genom att vi på förhand har utformat en intervjuguide för samtliga intervjutillfällen och skickat denna till de intervjuade några dagar innan tillfället har samtliga intervjupersoner samma möjlighet att förbereda sig och få en tydligare inblick i vad som kommer tas upp under intervjun. Vid intervjutillfällena har vi som intervjuare varit så neutrala som möjligt i vår roll och låtit de intervjuade svara på frågorna först och har det varit några frågetecken har vi ställt följdfrågor för att säkerställa att vi förstått det de sagt på rätt sätt. Därför anser vi att vi kan konfirmera att vår studie har gått till på ett så neutralt sätt som möjligt där vi har samlat in datamaterial och skapat en förståelse utifrån detta i kombination med tidigare forskning och andra textdokument aktuella för studien.

### **3.5 Äkthet**

Det är inte endast tillförlitlighet och dess fyra underbegrepp som är ett mått på huruvida studien är väl utformad. Bryman (2011:356-357) nämner även äkthet som ett viktigt mått när det kommer till hur studien har genomförts. Äkthet delas i sin tur upp i: rättvis bild, ontologisk autenticitet, pedagogisk autenticitet, katalytisk autenticitet samt taktisk autenticitet. Då vi genom vår studie har studerat något som vi vill få en djupare förståelse inom är "rättvis bild" den delen inom äkthet som är till störst intresse för oss. Detta då de övriga delarna inom äkthet riktar sig till huruvida den studerade fått ny insikt i sin tillvaro, fått ny förståelse eller skapat förändring. Studien handlar inte om att de intervjuade ska få förståelse för sin tillvaro eller vilja förändra denna. Studien handlar istället om att ta del av hur de intervjuade går tillväga med arbetet med kris- och katastrofhanteringen och se om de uppnår de föreskrifter som finns för dem, samt studera hur utvecklingen varit men även omhändertagandet av de drabbade. Därför är det viktigt för oss intervjuare att förmedla en rättvis bild av det de intervjuade säger, detta för att stärka det autentiska i vårt arbete. Om studien har genomförts på ett tillfredsställande sätt har vi som forskare gett en rättvis bild av det som undersöks genom att förmedla det de intervjuade sagt under intervjuerna och inte ändrat något. Då intervjuerna har spelats in och sedan transkriberats, har vi på ett enkelt sätt kunnat se vad de intervjuade har sagt under intervjuerna och sedan använt oss av detta i arbetet utan att förändra innehållet. Hade vi inte spelat in intervjuerna finns risken att viktigt innehåll hade gått förlorat eller förmedlats på ett annat sätt än de intervjuade förmedlade det då vi inte hade haft inspelning eller transkribering att se tillbaka på.

### **3.6 Analysering av materialet**

#### **3.6.1 Kvalitativ etnografisk innehållsanalys**

Studien utgår från en kvalitativ etnografisk innehållsanalys vilket innebär att vi haft bestämda frågeställningar och teman i ett tidigt stadiet i studien vilka har styrt inriktningen i arbetet. Allt eftersom studien fortgått har teman ändrats, lagts till eller tagits bort (Bryman 2011:505). De teman som har behandlats i vår studie handlar om kris- och katastrofhantering samt omhändertagande av drabbade vinklat utifrån organisering, måluppfyllelse och utveckling. Då flera personer har intervjuats från olika förvaltningar, genom semistrukturerade intervjuer har ny information som först inte räknats med, tillkommit vilket har lett till ändring och tillägg av teman.

#### **3.6.2 Hermeneutiskt perspektiv**

Analyseringen av vårt material har utgått från ett hermeneutiskt perspektiv. Hermeneutik handlar om att vi som forskare är så neutrala som möjligt i vår roll och skapar en förståelse för de texter och intervjuer som används och genomförs i vår studie (Bryman 2011:507). Vid

analysen av intervjuerna och de textdokument vi har använt oss av, har fokuset lagts på att skapa en förståelse för vad materialet vill säga. Hermeneutik delas upp i två delar vilka är förståelse för texten respektive tolkaren (Bryman 2011: 33 & 507-508). Vilket innebär att vi läst och förstått de dokument, böcker, artiklar och texter vi använt oss av och därmed skapat en förståelse för dessa. Som komplement till detta har intervjuer genomförts där vi har skapat en förståelse för de intervjuades livsvärld, vilket för oss innebär kris- och katastrofhanteringen i Borås Stad. Genom att ha använt det hermeneutiska perspektivet har en helhetsbild fått av problemet utifrån den förförståelse vi haft till problemet samt den förståelse vi fått utifrån texterna och intervjuerna.

### **3.6.3 Meningskoncentrering**

För att analysera intervjumaterialet använde oss av meningskoncentrering som enligt Brinkmann och Kvale (2014: 245, 249) är en analysmetod där olika kategoriseringar görs utifrån det insamlade intervjumaterialet. Intervjumaterialet har kortats ner för att få med det som är viktigt för studien och det som är relevant för syftet. Därefter har olika teman ställts upp, baserade på det intervjumaterialet som har samlats in och som passar vår studie. Exempel på teman är organisering, måluppfyllelse, utveckling samt omhändertagande av de drabbade. Genom att använda sig av meningskoncentrering har det blivit tydligare för oss att strukturera upp materialet och koppla det till våra valda teman.

### **3.7 Etiska överväganden**

Då intervjuer har genomförts, finns det fyra etiska principer som vi har behövt ta hänsyn till. Dessa fyra principerna är informationskravet, samtyckeskravet, konfidentialitetskravet samt nyttjandekravet. För att uppsatsen ska uppfattas etiskt korrekt bör samtliga fyra principer tas i beaktning och hanteras på de sätt som är möjliga för studien. (Bryman 2011:131-132) Utifrån informationskravet har bra information getts på förhand om vad syftet med intervjun är och vad som kommer tas upp under den. I och med detta har risken minimerats att intervjun kommer bli avbruten av den intervjuade då de på förhand vet vad som skall undersökas. Intervjupersonerna har fått intervjuguiden skickad till sin mejl några dagar innan intervjutillfället för att de ska kunna förbereda sig inför intervjun, samt för att de ska kunna höra av sig om det är något som är oklart. På så sätt har allt fokus lagts på intervjufrågorna när intervjuerna väl har genomförts, och därmed har vi fått med det som är relevant för vår studie.

Kriser och katastrofer kan vara starkt känsloladdade då det kan medföra omfattande skador både på personer eller omgivning efter händelsen. De personer som på ett eller annat sätt organiserar arbetet vid en kris eller katastrof kan ha varit med om en stark upplevelse eller arbetat under mycket stress och press. Vi har intervjuat personer som hjälper drabbade efter en kris eller katastrof som kan få höra starka livsberättelser. Det har varit viktigt att ha det i åtanke när vi har gått in i de intervjuer vi genomfört, att det kan vara ett känsloladdat ämne om vi pratar om en specifik kris eller katastrof som den intervjuade har deltagit i. Att den intervjuade då, utifrån samtyckeskravet, själv kan bestämma att avbryta intervjun är något som är viktigt att vi respekterar.

Då utomstående i efterhand inte ska kunna ta reda på vem som har sagt vad i de olika intervjuerna vi har genomfört har vi valt att anonymisera intervjuerna genom fiktiva namn på intervjupersonerna. För att behålla hög tillförlitlighet har vi dock skrivit ut vilken arbetsplats de jobbar på samt vilken befattning de har, detta för att kunna visa på att vi använder oss av rätt intervjupersoner för vår studie. Trots att vi har informerat om arbetsplats och befattning är konfidentialiteten ändå tillräckligt hög för att uppnå kravet för det etiska dilemmat. Materialet som har samlats in från intervjuerna kommer endast att användas till vår nuvarande studie och

inte för framtida arbeten. Då intervjupersonerna har valt att ge sig samtycke till just den här specifika studien får vi inte återanvända materialet och därmed ser vi till nyttjandekravet.

### **3.8 Metoddiskussion**

Den främsta styrkan med att tillämpa en kvalitativ metod i vår studie är att vi i vårt arbete vill undersöka hur något fungerar i verkligheten och få ett djup inom ämnet. Genom den kvalitativa metoden och semistrukturerade intervjuer har vi kunnat undersöka huruvida kris- och katastrofhanteringen i Borås Stad är tillfredsställande utifrån vad lagar och riktlinjer säger och hur det faktiskt ser ut i verkligheten. En annan styrka med vårt metodval är att med hjälp av semistrukturerade intervjuer har vi fått in material som vi inte har räknat med från början. Det har funnits plats för följdfrågor och möjligheter för den intervjuade att ge information som inte hade räknats med från början som kunnat vara betydelsefull för vår studie. En tänkbar nackdel med att skicka ut intervjuguiden innan intervjutillfället är att intervjupersonerna kan förbereda sig och på så sätt försvinner spontana svar. Vi anser ändå att denna förberedelse är bra för de intervjuade då de på ett lättare sätt förstår studiens syfte och är därmed mer förberedda. En annan fördel med att tillämpa en kvalitativ metod i jämförelse med en kvantitativ metod är att vi kan göra en återkoppling med de intervjuade. Vilket inte kan göras vid en kvantitativ enkätundersökning, då de oftast är anonymiserade.

Vi har tillämpat ett hermeneutiskt perspektiv vid analyseringen av materialet och då perspektivet handlar om att vi som forskare ska vara så neutrala som möjligt i vår roll finns det samtidigt en risk att vi inte klarar det. Att blanda in egna åsikter och se för mycket till sin egen förförståelse är något vi är medvetna om kan ske. Detta är dock inte något som direkt är en svaghet och inte heller varit ett problem för oss i arbetet. Men vi är ändå medvetna om det och varit extra noga med att hela tiden ha det i beaktning. En svaghet med vår studie är att resultatet inte kan generaliseras till andra kommuner. Detta dels då studien tillämpar en kvalitativ metod där resultatet inte alltid går att generalisera och dels då vi undersöker ett begränsat område i form av endast en kommun och ett specifikt ämne. Avsikten med vårt arbete är inte att resultatet ska visa en bild för hur kris- och katastrofhanteringen ser ut i samtliga av Sveriges kommuner utan endast ligga till grund för just vårt valda område.



## 4. Teoretiskt ramverk

*Följande avsnitt kommer behandla olika teorier som berör kris- och katastrofhantering men även omhändertagandet av de drabbade. Avsnittet innehåller även begreppsdefinitioner och ramverk för att skapa förståelse för hur kris- och katastrofhanteringen ser ut och de krav som ställs bland annat utifrån gällande lag.*

### 4.1 Kristeori

Det har varit svårt att hitta teorier just hur hanteringen av kriser och katastrofer ska vara eftersom det ännu inte finns någon etablerad teori just för detta. Vi har dock valt att utgå från en teori vilken heter kristeori. Kristeori är en teori vilken är etablerad inom psykologin, sjukvården och ekonomin där den förklarar krisers utformning inom dessa områden (Cullberg 2006:15). Kris kommer från grekiskans *krisis* och förklaras som “[...] avgörande vändning, plötslig förändring, ödesdiger rubbning.” (Cullberg 2006:15). Vidare skriver Cullberg (2006) om kristeorin inom psykiatrin och det är den vi valt att fokusera på då det är den delen som lämpar sig bäst för vår studie, främst när det kommer till omhändertagandet av de drabbade vilka kan ha utsatts för en stark händelse. Även krisorganisering tas upp i boken vilket vi också skriver om då det är relevant just när det kommer till organisering och hanteringen av en kris eller katastrof. Samt hur ett tillfredsställande ingripande vid en kris eller katastrof kan generera positiva effekter.

Johan Cullberg (2006:141-154) delar in den psykologiska krisens förlopp i fyra faser vilka är:

- Chockfasen
- Reaktionsfasen
- Bearbetningsfasen
- Nyorienteringsfasen

Chockfasen är förloppets första fas och här har den som drabbats av något svårt att ta det till sig och vänder sig från verkligheten. Nästa fas är reaktionsfasen, tillsammans med chockfasen är det den så kallade akuta krisen. Här börjar den som drabbats ta in verkligheten och vad det är som faktiskt har skett och försöker förstå och ta det till sig. Bearbetningsfasen är den tredje fasen och här befinner personen sig inte längre i det akuta läget. Här börjar den drabbade se till framtiden och hur denne ska ta sig vidare. I den sista fasen, nyorienteringsfasen, har den drabbade försonats med det som har skett och tagit sig vidare från det. Händelsen finns kvar för den drabbade men nu som ett minne och den drabbade lever inte längre mitt i det eller arbetar aktivt för att ta sig vidare från händelsen.

De fyra faserna utifrån den psykologiska kristeorin; chockfasen, reaktionsfasen, bearbetningsfasen och nyorienteringsfasen kan vi sammanlikna med den katastrofhanteringscykeln som Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB) har. Den finns för att konkretisera vad det är som sker i en katastrofs olika faser. Katastrofhanteringscykeln delas, precis som den psykologiska kristeorin, in i fyra faser:

- Responsfasen
- Återuppbyggnadsfasen
- Förebyggandefasen
- Förberedandefasen

Responsfasen är cykelns första fas vilket är det mest akuta läget. Det är här det första ingripandet sker vilket kan vara att ta hand om skadade, evakuera och förse personerna med de förnödenheter som krävs. Den andra fasen, återuppbyggnadsfasen, tar vid då den mest akuta situationen har lagt sig, här påbörjas återuppbyggnaden av samhällets olika funktioner. Förebyggandefasen är cykelns tredje fas och här påbörjas arbetet med de förebyggande

åtgärder som kan göras och minimera de risksituationer som kan drabba samhället. Cykelns sista fas är förberedelsefasen, där förbereds samhället på hur agerandet ska vara om en kris eller katastrof uppstår. Det görs exempelvis genom utbildning och övningar både för invånarna men även för de som arbetar med kris- och katastrofhanteringen. (MSB 3)

Johan Cullberg (2006:194-197) skriver om krisorganisering och trots att samhället försöker minimera risken att kriser eller katastrofer ska uppstå kommer de ändå någon gång och på olika sätt drabba samhället. Cullberg (2006) lyfter därmed fram att ett väl organiserat arbetssätt där berörda parter är förberedda kommer göra att hanteringen av olika kriser och katastrofer kommer effektiviseras och bli bättre. Ett väl utvecklat kris- och katastrofarbete genererar därmed positiva effekter både på kort och lång sikt och minimerar konsekvenserna. På kort sikt är det ett korrekt agerande från berörda parter i det direkta händelseförloppet som genererar en positiv effekt. Om krisen eller katastrofen organiseras på ett väl fungerande sätt kan händelsens effekter minimeras. Ett väl organiserat arbete vad gäller de drabbade genererar också positiva effekter både på kort och lång sikt. Detta då personer som varit med om en kris eller katastrof kan drabbas av psykiska besvär. Om dessa personer tas omhand på rätt sätt kan risken till psykiska besvär reduceras.

## **4.2 Begreppsteori**

### **4.2.1 Vad är en kris och katastrof?**

Det kan vara svårt att definiera begreppen kris och katastrof eftersom de är breda begrepp som kan tolkas utifrån flera olika aspekter, till exempel erfarenheter, upplevelser med mera. Nationalencyklopedin definierar begreppet kris som *“en svår eller farlig eller på något annat sätt avgörande situation”* och katastrof som *“om en mycket stor olycka med omfattande materiell förödelse efter vilken man har svårt att tänka sig ett återställande el. en fortsättning”*. (Nationalencyklopedin 1)

Om man ser till Krisinformation är en kris en händelse som påverkar samhällets funktion. Det kan vara funktioner i samhället så som att invånarnas hälsa eller frihet hotas eller att elförsörjningen påverkas. Det behöver inte alltid vara ett stort antal människor som drabbas av krisen men konsekvenserna är så omfattande att det ändå räknas som en kris trots att det är ett fåtal som faktiskt direkt påverkats av den. (Krisinformation 2) I samlingsnamnet extraordinära händelser ingår de kriser och katastrofer som för samhället innebär en allvarlig störning eller stor risk till en allvarlig störning och där samhällets funktioner påverkas och avviker från det normala. Exempel på extraordinära händelser kan vara extrem väderlek eller strömavbrott. Exempel som drabbat Sverige som land eller dess invånare de senaste åren är bland annat diskoteksbranden i Göteborg 1998, flodvågskatastrofen i Sydostasien 2004, stormen Gudrun och de strömavbrott som var en av konsekvenserna av den 2005 med flera. (Krisinformation 2)

Det är av stor vikt hur regeringen, länsstyrelser, kommuner, myndigheter, organisationer och näringsliv agerar vid en extraordinär händelse. De olika typer av samhällsstyrande organ behöver arbeta med varandra för att invånarna ska kunna leva så normalt som möjligt trots att samhället är påverkat. Om de inte klarar av att agera tillsammans finns risken att förtroendet för dem påverkas negativt vilket kan vara svårt att senare vinna tillbaka. (Krisinformation 2)

### **4.2.2 Olika typer av kriser och katastrofer**

Det finns flera olika typer av kriser och katastrofer som kan drabba samhället. De olika kriserna och katastroferna grupperas, av MSB, in i olika kategorier, vilka är:

- Naturolyckor
  - Exempelvis; översvämning, skogsbrand, storm med flera.

- Andra olyckor
  - Exempelvis; större trafikolyckor, olyckor med farliga ämnen med flera.
- Störningar inom teknisk infrastruktur och försörjningssystem
  - Exempelvis störningar i; vattenförsörjning och avlopp, elförsörjningen, livsmedelsförsörjning med flera.
- Antagonistiska hot och social oro
  - Exempelvis; kriminalitet, terror, dataintrång med flera.
- Sjukdomar
  - Exempelvis; epidemi, influensa med flera.

(MSB 4)

### 4.2.3 Risk- och sårbarhetsanalys

Enligt 2 kap 1 § SFS (2006:544) om kommuners och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap, är kommuner ålagda att ta fram en risk- och sårbarhetsanalys (RSA) där de extraordinära händelser som kan ske i kommunen analyseras och vilken påverkan dessa kan ha i form av sårbarhet för kommunen (Riksdagen 1). MSB förklarar att syftet med RSA är att identifiera de risker och sårbara händelser som kan ske och på så sätt analysera hur kommunen ska kunna hantera dessa och minska sårbarheten om en kris eller katastrof uppstår (MSB 2). RSA bidrar till ett beslutsunderlag för ansvariga och beslutsfattare inom kommunen, informerar om de risker och sårbarheter som finns i kommunen för invånare och de anställda, skapar en grund för samhällets samhällsplanering samt skapar en bild för de risker som kan uppstå nationellt. Den kommunala RSA:n är främst för kris- och katastrofarbetet inom det egna geografiska området men det bidrar till en samlad bild av riskbilden som finns i samhället på nationell nivå. Kommuner ska utifrån RSA:n lägga upp en plan för hur extraordinära händelser ska hanteras, vilket redovisas första året i varje mandatperiod. (MSB 5).

RSA är ett samlat dokument men innebörden av risk och sårbarhet skiljer sig åt. Risk handlar om sannolikheten att en oönskad händelse drabbar, i detta fall, en kommun och vilka konsekvenser den har. Sårbarhet handlar om bristande förmåga för, i detta fall, kommunen att hantera en kris eller katastrof. Upprättande av riskanalyser innebär en storleksuppskattning av olika risker och sannolikheten att dessa utbryter samt vilken konsekvens de får om de bryter ut. Sannolikhetsanalysen handlar likt riskanalysen om att identifiera konsekvenserna men sannolikhetsanalysen handlar mer om tillvägagångssättet och förmågan att skydda det som är önskvärt om risken utbryter. (Hallin, Nilsson & Olofsson 2004:16-18).

### 4.2.4 Civilt försvar

Det civila försvaret planeras att återupptas efter att Regeringen har lämnat en proposition till Riksdagen, som avser den förändrande säkerhetspolitiken i Sverige och i övriga Europa. Planeringen av Civilt försvar ska genomföras med hjälp av olika anvisningar från Regeringen och tanken är att det ska vara ett gemensamt regelverk. Man ska koppla detta till planeringen när det kommer till försvarsmakten samt för krissituationer i fredstid. Med hjälp av planeringen av Civilt försvar ska man kunna hantera krissituationer i samhället utöver de kriser som sker i fredstid. Man bör använda sig av liknande processer och strukturer som används vid krisberedskap, bland annat RSA, och därmed utgå från krissituationer i fredstid men även i höjd beredskap. Huvudmålet med Civilt försvar är att värna om den civila befolkningen i samhället både i fredstid och under krig, och att se till så att de viktigaste samhällsfunktionerna fungerar väl (Regeringen 1). Enligt Regeringen ska varje myndighet

eller kommun, i enighet med ansvarsprincipen även ha ansvar för att vidta åtgärder när en kris eller katastrof inträffar och inte bara under normala förhållanden. (MSB 6)

#### **4.2.5 De drabbade**

Människorna i samhället påverkas mer eller mindre av varje kris eller katastrof som inträffar inom kommunen och därför är det viktigt att stöd ges till de drabbade. Det kan vara allt från stöd i form av tak över huvudet till att ge stöd i form av sjukvård och terapi. Om kommunen är snabb med att ge stöd till människorna i samhället minskar risken att människorna får psykiska eller sociala problem senare i livet (Boras 2). Inom flera kommuner i Sverige finns verksamheten POSOM (Psykiskt och socialt omhändertagande) som är till för att ge stöd till de drabbade efter att en kris eller katastrof har inträffat. Verksamheten består oftast av hjälp och stöd från polisen, sjukvården, kyrkan, räddningstjänsten etcetera men varierar beroende på varje kommun. POSOM kan även vid vissa fall samverka med PKL-grupper som står för psykologisk och psykiatrisk katastrofledning och detta görs via Landstinget (Krisinformation 3). POSOM i Borås genomgår en omorganisering och kallas numera för Krisstöd vid allvarlig händelse, och är en funktion med samma syfte och upplägg. Huvudansvaret ligger hos Individ- och familjeomsorgen (IFO) och funktionen samverkar med bland annat räddningstjänsten, kyrkan, primärvården med flera. Funktionen har personer från olika förvaltningar och organisationer för att kunna erbjuda beredskap dygnet runt och alltid finnas till hands. (Boras 2)

### **4.3 Institutionellt ramverk**

#### **4.3.1 Krishanteringens organisering**

Vem som har ansvaret för krishantering i samhället beror främst på vem det är som berörs av händelsen. Om en kris endast drabbar den enskilde kommunen är det kommunen som ansvarar för riskhanteringen men om fler kommuner blir drabbade och krisen eller katastrofen blir för omfattande kan hjälp ges från regional eller nationell nivå bland annat från Länsstyrelsen. (Krisinformation 4). Utöver kommunerna och Länsstyrelsen har även MSB och SKL ansvar för att krishantering ska fungera i samhället. MSB ska tillsammans med SKL se över vad som kan göras för att arbetet kring krisberedskap ska utvecklas. Exempel på åtgärder är att utbilda personalen och ha olika typer av övningar som behandlar krishantering (SKL 2:5). Kommuner i Sverige utgör en stor grund för krisberedskapen i landet och därför är det viktigt att kommunen utbildar och övar personalen inom de olika förvaltningarna för att de ska vara förberedda inför en kris eller katastrof. Kommunfullmäktige har huvudansvaret när det gäller krishantering inom kommunen, allt från att fastställa mål och riktlinje till att se till så att krisberedskapen ständigt förbättras. Kommunens huvuduppgifter inom krishantering återfinns i kap 2 och 3 i LEH och det är viktigt att kommunen följer upp det arbetet som görs. Kommunen har även till uppgift att rapportera de åtgärder som genomförs till Länsstyrelsen samt påverka på krisberedskapen. (SKL 2:3 & 5)

Utöver förvaltningarna inom kommunen finns det även olika nämnder som har hand om krishantering, bland annat krisledningsnämnd (Krisinformation 5).

Nämnden utses av regionfullmäktige och det är viktigt att personerna inom nämnden är välutbildade och har kunskap om krisberedskap. Inför varje mandatperiod har Regionfullmäktige till uppgift att ta fram en ny krishanteringsplan som ska gälla till nästa mandatperiod (VG-region 1:10). Krisledningsnämnden hjälper främst till vid extraordinära händelser, till exempel vid strömavbrott, då har kommunen på förhand bestämt vilka befogenheter nämnden har. Därifrån kan de fatta politiska beslut snabbt utan att Länsstyrelsen behöver blandas in. (Krisinformation 5)

Länsstyrelsen har det övergripande ansvaret när det gäller att informera och utbilda kommunen i krisberedskap och vara med vid framtagandet av risk- och sårbarhetsanalyser samt följa upp hur kommunen tillämpar LEH. MSB ansvarar för det metodiska, det vill säga ta fram handböcker, övningar, utbildningar, material etcetera som kan behövas i syfte att förbättra krisberedskapen inom kommunen. MSB har även till uppgift att meddela de föreskrifter som finns för risk- och sårbarhetsanalyser och kommunerna är skyldiga att göra uppföljningar för att MSB ska se att anslagen har använts på rätt sätt. (SKL 2:5-6)

Centrum för kunskap och säkerhet (CKS) är en förvaltning inom Borås Stad vilken ansvarar för arbetet med säkerhet i Borås. De arbetar med att motverka kriminalitet och brottslighet i Staden men ansvarar även för Borås säkerhetsarbete samt beredskap vid kriser. Det är tre olika inriktningar de arbetar efter vilka är;

- kunskap
- säkerhet
- oegentligheter och korruption

Kunskap handlar om att på ett långsiktigt och strategiskt sätt kunna upptäcka organiserad brottslighet på olika plan men att även arbeta förebyggande samt kunna förhindra att det uppstår. Säkerhet handlar om att invånarna ska känna sig trygga att bo i staden genom att förvaltningen arbetar med att på ett väl fungerande sätt kunna hantera kriser eller extraordinära händelser som kan inträffa inom Borås Stad. CKS arbetar även med att förhindra oegentligheter och korruption inom stadens egna verksamheter. Detta med hjälp av bland annat policys samt hur anställda ska tänka kring de frågorna med hjälp av styrdokument. (Boras 3) De har i tillägg till detta upprättat en så kallad visselblåsarfunktion som går ut på att egna anställda inom Borås Stad ska våga rapportera om oegentligheter uppstår inom kommunens verksamhet. (Boras 5)

#### **4.4 Legalt ramverk**

##### **4.4.1 SFS 2006:544**

LEH behandlar enligt 1 kap. 1 § tillvägagångssättet som kommuner och landsting ska ha när en krissituation uppstår. 1 kap. 4 § definieras begreppet extra ordinärhändelse vilket innebär att samhället utsätts eller riskerar att utsättas för en allvarlig störning, som avviker från det normala, vilket påverkar kommuner och landsting. Enligt 2 kap. 1 § skall en risk- och sårbarhetsanalys göras för varje kommun och landsting, i denna analyseras kommunerna och landstingen de extraordinära händelser som kan hända i kommunen respektive landstinget samt riskernas påverkan. 2 kap. 3 § förklarar att det är krisledningsnämndens ordförande som skall göra bedömningen om en extraordinär händelse innebär att nämnden behöver träda samman. Kommunerna har enligt 2 kap. 7 § inom det geografiska området ansvar för samverkan och samordning mellan olika aktörer i kommunen och att rätt åtgärder vidtas samt att allmänheten blir informerade om händelserna. De som arbetar med kris- och katastrofhantering ska få den utbildning som krävs för att de ska klara sina uppdrag, enligt 2 kap. 8 §. De förberedelser som krävs ska kommunerna enligt 3 kap. 1 § vidta. Enligt 4 kap. 3 § får kommuner bistå med ett begränsat ekonomiskt stöd för de som drabbats av en kris eller katastrof. De förberedelser som kommunen behöver vidta samt risk- och sårbarhetsanalyser som behöver genomföras innebär kostnader för kommunen, kostnader som staten enligt 5 kap. 1 § ska stå för då de är förberedande åtgärder. (Riksdagen 1)

##### **4.4.2 Principer**

För att krishanteringen ska fungera inom varje kommun finns det en del principer som ska följas och dessa är ansvarsprincipen, närhetsprincipen och likhetsprincipen. Tillsammans

utgör de en bra grund när det gäller krisberedskapen inom kommunen. Här nedan redogörs en kort förklaring för respektive princip (MSB 7).

- Ansvarsprincipen säger är att det bör finnas en god samverkan mellan myndigheterna och verksamheterna inom en kommun och att det är viktigt att myndigheterna är villiga att hjälpa varandra vid krishantering. Verksamheten är även skyldig att ta ansvar för arbetet under en kris eller katastrof och inte bara under normala förhållanden. (MSB 7)
- Närhetsprincipen går ut på att den kommun som blir drabbad av en kris, själv ska hantera krisen och det är endast de som berörs som ska vara med i krishantering. Om resurserna inte räcker till kan kommunen välja att vända sig till andra kommuner och landsting eller till staten. (Krisinformation 6)
- Likhetsprincipen säger att en verksamhet inte ska göra några större förändringar när en kris väl inträffar. Verksamheten ska försöka fungera på ett normalt sätt så gott det går, det vill säga att verksamheten ska bedriva sitt arbete som vanligt och finnas till hands på samma sätt. Om en kris skulle medföra alltför stor påverkan kan förändringar genomföras. (Krisinformation 6)

## 5. Resultat

*I detta avsnitt kommer vi redovisa de resultat vi fått utifrån våra intervjuer. Resultatet delas upp i två områden vilka är kris- och katastrofhantering samt omhändertagandet av de drabbade. Vidare delas dessa upp i organisering, måluppfyllelse och utveckling. Detta för att få en tydlig struktur utifrån studiens syfte och frågeställningar.*

### 5.1 Krishantering

*Intervjuerna har gjorts med Andreas och Thomas som arbetar på CKS samt Sven på Servicekontoret.*

#### 5.1.1 Organisering

Borås Stads kris- och katastrofhantering behandlas främst av avdelningen Centrum för kunskap och säkerhet (CKS), enligt Thomas har de till uppgift att se över att förvaltningarna och verksamheterna inom Borås Stad har en fungerande krisorganisation och att den centrala krisberedskapen fungerar väl. I intervjun med Thomas framkom det att CKS är en avdelning under Stadsledningskansliet, vilken är en förvaltning inom Borås Stad och de lyder direkt under kommunchefen. CKS arbetar med oegentligheter, korruption, kriminella nätverk och våldsbejakande med mera. De arbetar även med säkerhetsfrågor, krisberedskap och arbetet med säkerhetsskydd. Andreas nämnde att de arbetar i förebyggande syfte för att vara förberedda när en kris eller katastrof inträffar både vad gäller förvaltningar men även medborgarna. Det framkom även i intervjun med Andreas att CKS arbete är väldigt lagreglerat utifrån Lag (2006:544) om kommuners och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap samt utifrån en överenskommelse mellan SKL och MSB.

CKS har fått uppdraget att ta hand om Borås Stads kris- och katastrofhantering från kommunstyrelsen och kommunchefen. Utifrån detta nämnde Thomas att CKS har mandat att fatta vissa beslut inom hanteringen. Vidare nämnde Andreas att Borås Stad, precis som landets övriga kommuner, har en krisledningsnämnd men denne har inte behövt användas. Istället är det CKS tillsammans med berörd förvaltning vid en händelse som satt sig ner och diskuterat händelsen och beslutat om tillvägagångssätt. När en kris eller katastrof uppstår samlar CKS det centrala krisledningsarbetet och skapar en lägesbild över händelsen. Därefter kontaktas berörda parter, exempelvis Servicekontoret, som får till uppgift att organisera krisberedskapen och får stöttning av CKS på centralt håll. Om förvaltningen behöver gå upp i stabsläge är det CKS som har det övergripande ansvaret.

Under intervjun med Andreas framkom det att det sker en god samverkan mellan CKS och hela Sjuhärad och tillsammans har de bildat ett krishanteringsråd som består av bland annat det militära och el & vatten. Vilket gör att de har olika kontaktvägar att gå via vid en kris eller katastrof. Vidare samverkar CKS med flera förvaltningar och myndigheter i Borås, bland annat Servicekontoret. I intervjun med Sven på Servicekontoret framkom det att de är en fristående förvaltning som får uppdrag av andra förvaltningar, bland annat av CKS. Servicekontoret har inget huvuduppdrag vid kriser eller katastrofer, utan Sven uttrycker sig att *“Vi ska vara en resurs som ska kunna gå in med personal och maskiner [...]”*<sup>[1]</sup> Servicekontoret har en kriskommunikatör som får information till sig om något har hänt, som sedan förmedlar detta vidare till förvaltningen för att sedan kunna organisera hanteringen. Thomas nämnde att även de vill anställa en sådan person inom CKS. För tillfället är det kommunchefen tillsammans med Thomas som tar emot samtalen.

Det finns en hel del likheter mellan CKS och Servicekontoret när det kommer till urval av personal vid kris- och katastrofhanteringen. Varje händelse är unik och därför gäller det att hitta personer som är mest lämpliga för just det uppdraget. Thomas nämnde att inom CKS är det viktigt att personalen har samma lägesbild att utgå från, och att de därefter plockar ihop rätt personer till uppdraget. Även Sven nämnde att är viktigt att alla inblandade har samma lägesbild för att kunna hantera krisen eller katastrofen. Andreas menade också på att det är viktigt att personerna har jobbat med krishantering tidigare, och att utbildning inom detta ska finnas för att personerna ska veta vad som förväntas göras. Det blir svårare att strukturera upp arbetet om man ska behöva ta in ny personal hela tiden.

Sven på Servicekontoret beskrev urvalet på ungefär samma sätt, att de använder egen personal men att de även använder sig av underleverantörer. Genom att använda samma externa aktörer ofta kan de ha större förtroende till att de hjälper dem även vid en kris eller katastrof. Styrkan ligger ändå i att Servicekontoret själva har mycket egen personal och många maskiner. Personal som de snabbt kan förflytta om något inträffar och det behövs extra förstärkning på en viss avdelning för att arbeta med en specifik händelse. Samtidigt som Sven nämnde att genom att använda sig av samma underleverantörer ofta för att öka förtroendet dem emellan och att underleverantören faktiskt ställer upp i alla lägen så nämner han ändå en risk med det. Ett exempel Sven lyfte var en händelse som skedde vintern 2010 när taket rasade in på en idrottshall i Borås. Därefter beslutades det att samtliga tak inom Borås Stad skulle skottas för att minska risken för ytterligare ras. Detta var något Servicekontoret själva kunde göra med hjälp av personal och de redskap och maskiner som krävdes. Om Borås Stad istället hade varit tvungna att anlita en privat aktör för detta finns risken att det är i fler städer som snömängden varit omfattande och många tak som behöver skottas. Då nämnde Sven att den privata aktören kanske prioriterar andra företag eller kommuner före, vilket i sin tur leder till en risk att fler tak skulle rasa in. Därav lyfter Sven ändå att det är till fördel att ha en förvaltning som Servicekontoret i egen regi.

Enligt Andreas och Thomas har CKS ingen beredskapsreserv mer än att de får statliga medel för själva förberedelse- och utbildningsarbetet. I intervjuerna med CKS och Servicekontoret framkom det att varje enskild förvaltning eller kommun själva får stå för de kostnader som uppstår vid en kris eller katastrof. Om det skulle inträffa en allt för stor händelse kan kommunen söka bidrag hos Länsstyrelsen eller MSB. På samma sätt har inte heller Servicekontoret en beredskapsreserv i form av en ekonomisk budget, istället investerar de i bättre och flera maskiner för att kunna hantera kris- och katastrofarbetet bättre. Tanken på extraordinära händelser finns med hela tiden vid investering. Även Thomas nämner att maskiner är den form av beredskapsreserv som de har, bland annat i form av elaggregat och pumpar.

Thomas och Andreas var överens om att en kris är en händelse som inte drabbar lika många människor som en katastrof, det kan röra sig om en personlig kris, kris på en arbetsplats med mera. Katastrof definierades som något mer komplext där resurserna inte räcker till och man får inte slut på händelsen. De beskriver även en katastrof som något man inte kan förutse till exempelvis tsunami, storbränder med mera. Sven definierar begreppet kris när man inte klarar av händelsen med ordinarie resurser. Vidare arbetar de med en färgskala vilken är indelad i fyra olika färger: rött, orange, gult och grönt och varje färg symboliserar graden av ansträngdhet i händelsen. Grönt symboliserar normalt läge, det vill säga att allting är normalt i kommunen, gult innebär att det blir ansträngt i en del av kommunen. Orange symboliserar att det är mer ansträngt, och slutligen rött som innebär att det är stabsläge och man behöver lägga mer resurser.



### 5.1.2 Måluppfyllelse

Under intervjun med Thomas framkom det att CKS kom till den 1 januari 2017 och det övergripande målet har varit att försöka implementera den nya avdelningen i Borås Stad och få en förståelse för uppdraget. Under senare tid har det blivit allt mer tydligt vad uppdraget går ut på och nu har man börjat jobba med SMARTa mål men dessa är ännu inte klara. Detta innebär att de är specifika, mätbara, accepterade, realistiska och tidsatta.

En kort beskrivning av var kraven kommer ifrån gjordes av Andreas där han beskrev att kraven kommer uppifrån, dels från kommunchefen men även från Länsstyrelsen och MSB. Kraven anger vad CKS ska jobba med, vad kommunen ska kunna samt hur kommunen och CKS ska förbereda sig inför en kris eller katastrof. Andreas nämnde även att det handlar mycket om det som har framkommit i risk- och sårbarhetsanalyserna, det vill säga det CKS själva har kommit fram till som kan tänkas skapa stora problem. I och med detta hålls det bland annat utbildningar för att förbättra sådant som upplevs som problematiskt. De krav Thomas lyfte var att de ska ha kontroll på läget vad gäller krishantering, utbildas samt utbilda inom krisberedskap för att hela tiden vara förberedda på att hantera kriser eller katastrofer. Med hjälp av dessa krav har CKS i uppgift att se till så att Borås Stad har en fungerande krisberedskap. Andreas nämnde under intervjun att Borås Stad har i uppgift att bygga upp ett civilförsvaret, vilket fanns för ca 20-25 år sedan och som görs tillsammans med MSB. CKS ansvarar för att el, vatten och avlopp ska fungera under krisläge samt sjukvård.

Enligt Sven ska Servicekontoret bistå med personal och maskiner vid en kris eller katastrof, de ska även ha en ledningsförmåga för att kunna hantera kriser och katastrofer. Det är andra förvaltningar som köper tjänster av Servicekontoret och det är då dessa som sätter kraven. Målen inom Servicekontoret är att de ska vara en given aktör vid kris- och katastrofhanteringen och de vill även vara med och påverka Borås Stads krisplanering. Andra mål är att åtgärda och förbättra svagheter inom hanteringen, de vill även ha kontinuerliga övningar inom kriser och katastrofer. För att uppnå målen förklarade Sven att de behöver investera i bättre maskiner och träna egen personal när tillfället ges. Vilket exempelvis kan vara vid stora arrangemang såsom SM-veckan, vilken Servicekontoret är med och arrangerar.

Servicekontoret gör en RSA, denna delar de upp i fyra delar där varje avdelning gör sin egen RSA vilka de sedan sammanställer för hela förvaltningen. De fyra olika avdelningarna är dataservice, entreprenad, personal och kontorsservice samt fordon, verkstad och förrådsavdelningen. Sven lyfte dock upp en risk som han ser med RSA:n, att de kanske inte alltid speglar verkligheten och att den ibland kan förskönas. Ett problem är att de som genomför en RSA kan uppfatta saker olika. Under intervjutillfällena med Thomas och Andreas framgick det att CKS via ett verktyg från Totalförsvarets Forskningsinstitut (FOI), tar fram nya RSA:er per mandatperiod. Varje förvaltning gör sin egen RSA som sedan sammanställs av CKS för att få en bild av vad förvaltningarna anser vara problematiskt och vilken påverkan som är störst. Det är viktigt att CKS gör en omvärldsbevakning för att få en bild av vad som kan uppstå om en kris eller katastrof inträffar, och vilka konsekvenser det för med sig. Utifrån detta kan de göra en bedömning kring vad varje förvaltning bör fokusera på. CKS bildar även ett nätverk av säkerhetssamordnare i Sjuhärad och inom varje kommun görs det en RSA som de sedan sammanställer och därmed får en helhetsbild av Sjuhärad. De insamlade bilderna av RSA rapporteras sedan till Länsstyrelsen och MSB som sedan får en översiktsskild över kommunen. Utöver RSA:er som görs varje mandatperiod, görs det även en efter varje kris eller katastrof, där CKS utvärderar händelsen och lyfter fram styrkor och svagheter.

### **5.1.3 Utveckling**

#### **5.1.3.1 Utvärdering**

Både Thomas och Andreas nämnde under intervjun att det görs utvärderingar av både händelser och övningar, detta görs i enlighet med det som står i överenskommelsen mellan SKL och MSB. Utvärderingarna görs genom att de involverade sitter ner och diskuterar styrkor, svagheter samt utvecklingsmöjligheter och CKS intervjuar även de inblandade för att få en bild av vad de tycker och känner. Utvärderingarna görs för att ha ett successivt lärande och för att man ska kunna göra bättre arbete i framtiden. Precis som CKS gör Servicekontoret alltid utvärderingar efter att en händelse ägt rum oavsett storlek på händelsen, det kan vara allt ifrån en mindre vardaglig händelse så som en liten vattenläcka till en större kris eller katastrof. Utvärderingen görs genom en skriftlig rapport till beställaren, till exempel Borås el & energi. Denna innefattar vad som har hänt, vad det berodde på och vilka bedömningar som gjordes. Efter genomförd utvärdering, omformuleras den till hur de ska jobba i förebyggande syfte. På så sätt kan de se hur de ska agera vid kommande kriser eller katastrofer i olika omfattningar.

#### **5.1.3.2 Utveckling av grupper och hantering**

Vad det gäller utvecklingen av kris- och katastrofgrupper ansåg Andreas att det var bättre förr när civilförsvaret fanns och folk gjorde sin värnplikt, men även för att det fanns statliga pengar som gick till civilförsvaret och försvarsmakten. Detta valde Riksdagen och Regeringen bort eftersom det blev lugnare och man ansåg att behovet inte fanns, men nu när det har blivit alltmer osäkert i Sverige och övriga världen har man börjat gå tillbaka till det gamla med frivilliga resursgrupper. Grupperna får numera pengar och utbildar folk för att de ska bli allt fler som är med och hjälper till vid en kris eller katastrof. Andreas nämnde även under intervjun att en av hans viktigaste uppgift är att få människorna i samhället att få en förståelse för att en kris eller katastrof kan inträffa när som helst och därför är det viktigt att de är förberedda. Till sin hjälp har CKS 72 timmars-kampanjen, men MSB ska även ge ut informationsblad till hushållen under 2018 för att de ska bli mer medvetna om vad som förväntas av dem när en kris eller katastrof inträffar. Som det nämndes tidigare jobbar CKS väldigt mycket med förberedelser inför en kris eller katastrof. Andreas och Thomas nämnde under intervjun att det har blivit allt vanligare att folk vill orsaka skada i samhället genom att köra in ett fordon i folkmassor, spränga bombbälte med mera. Därför är det viktigt för avdelningen och andra förvaltningar och organisationer att ta till åtgärder för att förhindra sådant. CKS har tillsammans med Borås Stad kommit fram till olika lösningar för att förhindra detta. Bland annat genom att ställa fram hinder i form av pelare ute på torget och folktäta områden, men även genom att personal ska bli mer uppmärksamma på avvikande beteende hos människor i samhället. Thomas nämnde även att händelseutvecklingen går mycket fortare nu och att miljöpåverkan och naturkatastrofer är något som blir allt mer påtagligt.

När samma fråga ställdes till Thomas fick vi en annan vinkel på hur utvecklingen av kris- och katastrofgrupper har sett ut i Borås Stad. Det Thomas nämnde var att förr satt krisberedskapssamordnaren på Södra Älvsborgs Räddningstjänstförbund (SÄRF) och hade hand om krisarbetet därifrån. Numera sitter krisberedskapssamordnaren i samma lokal som CKS, på så sätt blir det lättare att utbyta information och förbereda sig. Detta har gjort att frågorna har lyfts upp till kommunlednings nivå vilket är något nytt. Thomas nämnde att nu finns dessa frågor som rör krisberedskap i kommunstyrelsen, och detta gör att man får en ökad förståelse för det och att det då sker en utveckling. Kris- och katastrofhanteringen har sett ut på liknande sätt inom Borås innan CKS trädde i kraft, men numera har CKS en effektivare sådan. Civilförsvaret var även något Thomas tog upp under intervjun, att

statsmakten har börjat skicka signaler om att CKS bör jobba med civilt försvar och att det blir mer styrning. Andra faktorer som Thomas tog upp som har påverkat utvecklingen är bland annat att det har blivit större politiska krav. Kommunerna har högre krav på sig och politikerna förväntar sig att kommunerna ska vara förberedda att klara av en kris eller katastrof.

Servicekontoret uppkom för 25 år sedan och då låg fokus på vägar, vatten och avlopp vilket höll i sig länge. Allt eftersom fler förvaltningar i Borås Stad breddades och skickade fler uppdrag till Servicekontoret breddades även Servicekontoret som förvaltning. Därmed fick förvaltningen fler ansvarsområden, bland andra fastighetsskötsel och dataservice. Detta gav dem större ansvar men även frågor som var nya för dem. De nya ansvarsområdena innebar även att nya risker kunde uppstå vilka förvaltningen skulle behöva hantera, de fick därmed bredda kunskapen inom dessa områden för att kunna hantera om något skulle uppstå inom de nya ansvarsområdena. Detta gjorde också att det inte räckte att deras kris- och katastrofhanteringsförmåga hanterades endast på avdelningsnivå utan de behövde ha förmågan att kunna arbeta i stab på förvaltningsnivå, vilket de har fått vidare hjälp med av CKS. Under de 25 åren som har varit, har Servicekontoret dock aldrig behövt gå upp i stabsläge som förvaltning utan krisen har klarats av på lägre nivå. Sven har sett en utveckling att förvaltningen används allt bredare idag, både vad gäller det vardagliga arbetet men även vid extraordinära händelser, samt att de tar ett större ansvar för staden. Detta då Servicekontoret används allt oftare till olika uppdrag av andra förvaltningar. En möjlig anledning som Sven lyfte varför Servicekontoret som förvaltning fått mer ansvar när det kommer till kris- och katastrofhantering är då civilförsvaret avvecklades i samma veva som Servicekontoret uppkom. Sven har även kunnat se en utveckling av omvärldsbevakning, att kommunen har bevakning på vad som sker i omvärlden och hur detta kan komma att påverka kommunen. Social oro är även något som lyfts fram under den senaste tiden i RSA. Man har då börjat kika på hur det ser ut i Borås Stad vilken i två stadsdelar har två av landets 23 nationella riskområden.

### **5.1.3.3 Framtiden**

Den sista frågan som ställdes till intervjupersonerna var hur de tror att deras arbete kommer att utvecklas i framtiden och Andreas tänker sig att i framtiden kommer mer pengar och resurser att läggas på krisberedskapen och civilt försvar. Borås Stad kommer att anställa och utbilda mer personal som kan vara med och hjälpa förvaltningarna med kris- och katastrofhanteringen och även minska konsekvenserna efter en händelse. Andreas tror även att frivilliga resursgrupper, föreningar och trossamfund kommer att ha en större roll i samhället och att de kommer vara med i hanteringen. Det var även lite av detta som Thomas nämnde under intervjun. Att det förmodligen kommer ske en samverkan med andra kommuner och myndigheter men att CKS även kommer ha bättre kontroll över säkerhetsskyddsarbetet och skyddsobjekt. Sven hoppas att arbetet med kris- och katastrofhanteringen blir mer mätbart, att man då enklare kan se vad kommunen ska ha för egenskaper och resurser. Sven ser också en möjlig utveckling i att göra fler övningar med bland andra frivilliga resursgrupper vilket kan öka förståelsen att de behövs i hanteringen.

## **5.2 Omhändertagandet av de drabbade**

*Gällande omhändertagandet av de drabbade har vi intervjuat Bettina på Krisstöd vid alvarlig händelse samt tidigare verksamme Paul.*

### 5.2.1 Organisering

Enligt Paul inträffade det ett antal händelser i Sverige och övriga världen i slutet av 1980-talet och 90-talet. Detta gjorde att man på en nationell nivå förstod att det fanns ett behov av ett väl organiserat krisstöd som snabbt kunde sättas in i samband med större kriser och katastrofer. Exempel på kriser och katastrofer där Borås Stad har varit aktiva enligt Paul är bland annat tsunamikatastrofen, samt evakueringen av svenskar från kriget i Libanon men även mindre kriser och katastrofer. Krisstöd vid allvarlig händelse är en funktion som finns inom Borås Stad och som enligt Bettina har i uppgift att ge stöd till människor som är i en väldigt utsatt situation. Under intervjun framkom det att de tidigaste dokumenten för KAH var från år 1994. För att de ska aktivera krisstöd gör de en gränsdragning vid att det ska vara en extraordinär händelse. Är det en mindre händelse som berör en annan organisation, exempelvis skolan, får deras krisberedskap hantera krisen själva. Huvudansvaret ligger hos individ- och familjeomsorgen (IFO), men de samverkar bland annat med polisen, räddningstjänsten, CKS, skolan, kyrkan och primärvården.



Figur 1: Krisstöd vid allvarlig händelses organisering.

I figur 1 kan vi se hur KAH organiserar sitt arbete vid en händelse. Först kontaktas Bettina som beslutar om krisstöd ska aktiveras. Om krisstöd ska aktiveras tar Bettina hjälp av någon eller några av sina tre samordnare vilka i sin tur aktiverar stödgruppen. Stödgruppen är de som genomför det faktiska stödet för de drabbade och består av ca 40 personer. Vilka bland annat är personer från primärvården, kyrkan och socialtjänsten, men även en vaktmästare som arbetar på olika skolor och har kontakt med olika föreningar. Detta gör att stödgruppen har god kontakt med medborgarna i Borås Stad samt god lokalkännedom, vilket Bettina lyfter som en fördel. Arbetet med att omhänderta de drabbade anpassas efter händelsen men förloppet ser alltid ut på samma sätt. Under arbetets gång stämmer Bettina av hur arbetet fortlöper och har även kontakt med media.

Vid varje kris eller katastrof tar KAH uppgifter på de som varit med i händelsen så de kan göra en uppföljande kontakt senare. KAH:s arbete slutar alltså inte direkt efter en händelse utan de fortsätter att göra uppföljningar. Ett exempel som Bettina tog upp om hur de arbetar vid en kris eller katastrof är om exempelvis en lägenhet eller hus brinner ner, då betalar KAH ut en ersättning för de drabbade som ska gå till kläder och mat. Ett annat exempel då de har aktiverat krisstöd, även om det inte berörde Borås Stad eller deras invånare, var attentatet på Utöya. Vid tillfället var det många norrmän som bodde på Saltemads camping, då såg KAH till att de fick rätt information om händelsen. Bettina nämnde att det inte budgeteras för deras arbete, istället får de en kostnadsersättning i efterhand. Detta då det är svårt att finansiera denna typ av verksamhet i förväg då man inte kan förutse kriser eller katastrofer som kommer uppstå.

### 5.2.2 Måluppfyllelse

Huvudmålet för KAH är enligt Bettina att hjälpa till vid en kris eller katastrof och att följa upp efter att det har inträffat. Räddningstjänsten och polisen har eget krisstöd men när det inte räcker är det KAH som kopplas in. Bettina nämnde även under intervjun att de har skapat en rutin kring hur de ska agera vid en kris eller katastrof.

## **5.2.3 Utveckling**

### **5.2.3.1 Utveckling över tid**

För att få en historisk bild av krisstödet inom Borås Stad, intervjuades som tidigare nämnt Paul som tidigare arbetat på KAH. Det som framkom under intervjun var att utgångspunkten för arbetet har varit användningen av två principer. Dels den psykosociala stödgruppen som så långt som möjligt ska bestå med lokalt anknuten personal men även planen för KAH. Planen ska omfatta en situation då samhällets ordinarie resurser är mindre än det aktuella behovet. Stödgrupperna i Borås Stad har förändrats i samband med att staden har förändrat sin organisation. Tidigare var stödgrupperna kopplade till tio kommunaldelar och då fanns det tio stödgrupper men efter omorganiseringen 2010 fick Borås Stad tre stadsdelar. Vidare nämnde Paul att det förändrade våldet i samhället med bland annat skjutningar och mord i områden där allmänheten är i närhet, har gjort att krisstödet aktiverats i större utsträckning.

Utifrån intervjun med Bettina framkom det att Borås Stad har gjort en omorganisering där de har gått ifrån att arbeta utifrån stadsdelar till att arbeta på central nivå. Detta är en ytterligare utveckling utefter vad som framkom i intervjun med Paul om utvecklingen under hans tid på KAH. Detta har gjort att de även gjort en omorganisering där deras tre samordnare nu på samma sätt arbetar centralt istället för att ha ansvar för olika områden i Borås Stad. Då KAH är mitt i en omorganisering och CKS är relativt ny som avdelning kan det fortfarande uppstå oklarheter i vem som faktiskt ska göra vad. Genom avstämningar och en god kommunikation är det något som kommer klarläggas med tiden. Enligt Paul har det skett en förändring av hanteringen av de drabbade efter en kris eller katastrof, och det är att stödet kan variera beroende på den enskildes behov. Vissa människor kan ha ett stöd från anhöriga medan andra behöver stöd från samhället på olika sätt. Det viktigaste enligt Paul är att man följer upp insatsen med de drabbade efter en tid. Detta för att kunna fånga upp dåligt mående och kunna ge råd till den enskilde.

### **5.2.3.2 Framtiden**

Bettina tycker att de har en bra och fungerande organisation i dagsläget men hoppas på en fortsatt bra samverkan med CKS. Detta för en bättre organisation och även för att kunna ta sig an de kriser och katastrofer som kommer ske i framtiden, vilka Bettina förutser kommer se annorlunda ut än idag. En annan utveckling Bettina ser komma i framtiden är olika tekniska lösningar som kommer effektivisera arbetet. De går bland annat ut på att kunna ta kontakt med flera personer samtidigt och få snabb återkoppling, detta är mer effektivt än att sitta med listor och ringa ena personen efter den andra. För att minska risken för felringningar och att samtal med fel typ av kriser kommer till KAH kommer samtalen i framtiden kopplas direkt till SOS istället för Bettina. SOS har i sin tur mandat att koppla vidare samtalen till Bettina.

## 6. Diskussion

*I följande avsnitt kommer vi föra en diskussion kring teori och resultat utifrån det syfte samt frågeställningar vi har i vår uppsats för att kunna besvara dessa.*

### 6.1 Organisering

Organiseringen för kris- och katastrofhaneringen inom Borås Stad kännetecknas väldigt mycket av det som Enander, Hede & Lajksjö (2004) nämner i sin rapport *Att stå "i stormens öga"* (2004). Det sker en god samverkan inom Borås Stad då CKS samverkar med både Servicekontoret och KAH men även andra förvaltningar och organisationer. Servicekontoret har en hel del resurser i form av personal och maskiner som kan hjälpa CKS vid en kris eller katastrof och detta nämnde både Andreas och Sven under intervjutillfällena. Vidare kan CKS få hjälp av KAH när det gäller omhändertagandet av de drabbade i form av bland annat psykosocialt stöd. Det finns tre principer som kommunen bör följa för att kris- och katastrofhaneringen ska fungera. En av dessa principer är ansvarsprincipen som säger att det bör ske en god samverkan inom kommunen och att organisationer och förvaltningar inom kommunen ska hjälpa till med resurser i form av till exempel personal och maskiner. Detta är Borås Stad väldigt duktiga på. Utöver CKS, Servicekontoret och KAH finns det andra förvaltningar och organisationer som är med och samverkar vid en kris eller katastrof vilka bland annat är räddningstjänsten, polisen med flera. Enligt Enander, Hede & Lajksjö (2004) och Mukhopadhyay (2005) leder en god samverkan till bättre kris- och katastrofhantering inom kommunen eftersom förvaltningarna och organisationerna kan stötta varandra både innan och efter en kris eller katastrof.

Vad gäller urvalet av personer vid en kris eller katastrof har samtliga intervjupersoner använt sig av liknande tillvägagångssätt då det läggs stor vikt på kunskap och erfarenhet. Inom CKS och Servicekontoret utgår man väldigt mycket utifrån personliga erfarenheter. Det är till en fördel om personerna har varit med om liknande händelser eller om de är utbildade inom området då de har mer kunskap och kan besvara de frågor som rör kris- och katastrofhantering. Servicekontoret är en stor fördel för Borås Stad eftersom förvaltningen har en god kontakt med många förvaltningar och organisationer som kan behövas vid en kris eller katastrof. Därmed blir det lättare att kunna plocka rätt person till rätt uppdrag. Detta kan man då koppla till det Enander och Hede (2004) och Mukhopadhyay (2005) nämner om att personliga egenskaper och tidigare erfarenheter är en stor fördel eftersom personerna då har mer kunskap om frågor som rör krisarbetet.

#### 6.1.1 Utveckling

Enligt Enander, Hede & Lajksjö (2004) har det skett en utveckling av kris- och katastrofhantering inom Sveriges kommuner, och främst på grund av att LEH infördes. Lagen syftar bland annat till att kommunerna ska ha en egen förmåga att hantera kriser och katastrofer. Sett till Borås Stad har det skett en stor utveckling vad gäller hantering och detta var samtliga personer från CKS och Servicekontoret överens om. Kommunen är mer förberedd inför en kris eller katastrof och detta är efter att LEH infördes, då det bland annat har lagts ner mer resurser på att utbilda personalen. Det har även tillkommit en krisledningsnämnd som syftar till att vara en ledningsfunktion och stötta kommunen vid hanteringen. Denna funktion har dock inte behövt användas inom Borås Stad utan det har CKS tagit ansvar för.

Samtliga intervjupersoner var även överens om att det har blivit allt viktigare med en bra och fungerande kris- och katastrofhantering, eftersom samhället idag har förändrats på grund av

olika aspekter. Terrorhot, kriminalitet, naturkatastrofer med mera har blivit allt vanligare och därför är det viktigt för Borås Stad att de är förberedda inför dessa kriser och katastrofer som kan inträffa. I intervjuerna med bland annat Andreas och Thomas framkom det att det civila försvaret avvecklades då läget i Sverige blev lugnt och det inte längre ansågs nödvändigt. Allt eftersom det har blivit mer oroligt i världen har regeringen beslutat att det ska startas upp igen och även i Borås Stad. Andreas lyfter att det historiskt sett var bra att ha ett civilt försvar, bland annat då folk gjorde värnplikt men även då det innebar statliga medel. Detta visar på att kris- och katastrofhanteringen kan tänkas utvecklas än mer i framtiden då fler funktioner startas upp på nytt men även att det läggs mer resurser på detta.

## **6.2 Måluppfyllelse**

En kommun och landstings kris- och katastrofhantering är reglerat främst utifrån LEH. Denna lag är av stor vikt för vårt arbete för att kunna analysera huruvida Borås Stad uppnår de krav som ställs på dem. Både vad gäller organiseringen kring kriser och katastrofer men även hur de som drabbats av en kris eller katastrof skall omhändertas. Därför läggs mycket fokus just på denna lag, för att sedan jämföra den med Borås Stads arbete. Andreas nämnde under intervjun att CKS är väldigt lagstyrt och man utgår från just LEH. Med hjälp av LEH är det lättare för CKS att organisera arbetet kring kris- och katastrofhanteringen.

I LEH definieras en extraordinär händelse som när samhället utsätts eller riskerar att utsättas för en allvarlig störning och som avviker från det normala. De intervjuade har alla fått definiera begreppen kris och katastrof vilket de gjort något olika men alla har gemensamt att det är en störning för samhället och som påverkar det vardagliga arbetet genom att ordinarie resurser inte räcker till för att åtgärda problemet. Vidare framkom det i intervjun med Sven att de arbetar med en färgskala i grönt, gult, orange och rött där de kan kategorisera händelsens påverkan. Detta gör att man i arbetet får en tydlig bild och struktur kring hur allvarlig krisen eller katastrofen är och i vilken grad denne skall hanteras. Detta kan anses som en styrka kring hanteringen då det ger en tydlighet i arbetet och frågetecken kan minimeras. För att kunna arbeta med färgskalan är det dock viktigt att, som framkommit både i intervjun med de på CKS och med Sven, att de som ska hantera en kris eller katastrof har samma lägesbild. Detta för att alla ska tolka situationen lika men även för att hanteringen ska gå smidigare tillväga. Genom att bland annat ha en central kris- och katastrofhantering i form av CKS samt den färgskala som kan användas visar det på att det finns underlag för att ha en lik lägesbild och enklare kunna uppskatta händelsens omfattning.

Vidare ska en RSA göras, enligt 2 kap. 1 § LEH, vilken ska analysera vilka kriser och katastrofer som kan uppstå och dess påverkan. En RSA görs av samtliga av de vi intervjuade i syftet kring kris- och katastrofhanteringen. Därmed uppnås det krav som ställs på deras arbete just vad gäller identifiering av risker. Den RSA som Servicekontoret genomför har först delats upp och gjorts på respektive avdelning som sedan sammanställts i en stor RSA för hela förvaltningen. Detta kan anses effektivt och även generera en mer utförlig RSA. Detta då det kan antas att även mindre risker kan identifieras då de görs inom mindre områden. Om det endast hade gjorts en RSA över hela förvaltningen riskerar man att inte identifiera mindre risker som kan tänkas uppstå och som kanske inte påverkar förvaltningen i stort. På samma sätt genomför CKS en RSA över hela kommunen, de sammanställer samtliga förvaltningars RSA:er för att kunna göra en samlad tolkning av de risker som kan uppstå i kommunen och deras påverkan. Detta kan på samma sätt som Servicekontorets tillvägagångssätt anses effektivt för att få en samlad bild av kommunens risker och sårbarheter. Detta i enighet med vad MSB säger om risk- och sårbarhetsanalyser. På samma sätt som att kommuners samlade

RSA genererar en samlad lägesbild på nationell nivå genererar det tillvägagångssätt som finns i Borås Stad en samlad bild över kommunens risker och sårbarheter.

Genom att Borås Stad har Servicekontoret som förvaltning i egen regi och dess resurser i form av maskiner och personal kan det ses som en styrka för kommunens kris- och katastrofhantering. Detta då arbetet kan bli mer tidseffektivt och större tillförlitlighet kan läggas på att arbetet faktiskt blir genomfört genom att andra aktörer inte prioriteras före. Det som också framkom i intervjuerna är att de kan investera i bättre och fler maskiner inom kommunens egen verksamhet vilket gör att de är starkt rustade om en kris eller katastrof inträffar. Enligt 3 kap. 8 § LEH ska kommunen vidta de förberedelser som krävs för att kunna hantera en kris eller katastrof. I och med att kommunen har Servicekontoret med sina maskiner och personalstyrka samt hela tiden ser till vad som behöver investeras i form av fler och bättre maskiner visar detta att kommunen på så sätt förbereder sig för olika händelser som kan inträffa. En annan förberedande åtgärd som behövs för att kunna hantera en kris eller katastrof som framkommer i 2 kap. 8 § LEH är utbildning. Samtliga intervjupersoner nämnde att det genomförs utbildningar inom förvaltningarna för att personalen ska ha god kunskap om kris- och katastrofhantering och för de ska vara förberedda om en kris eller katastrof inträffar. Utbildningar genomförs på olika sätt, dels utifrån riktlinjer från MSB, men Borås Stad genomför även övningar i form av olika scenarier som syftar till att lära personalen mer om kris- och katastrofhantering. Detta är av stor vikt för att klara av hanteringen av vad som krävs av den i dagsläget. Det är ändå viktigt att fortsätta med utbildningar i syfte att klara av de händelser som kan äga rum i framtiden vilka kan se annorlunda ut än dagens typer av kriser och katastrofer.

Vi ser likheter kring hur Servicekontoret hanterar kriser och katastrofer med den katastrofhanteringscykel som MSB tagit fram. Förvaltningen bistår med maskiner och personal i ett direkt skede då krisen eller katastrofen uppstår. Detta kan liknas vid responsfasen vilken är den mest akuta delen i cykeln när man behöver handla snabbt för att kunna hantera det som uppstått. När det direkt akuta läget har lagt sig påbörjas istället återuppbyggnadsfasen vilket ses som det fortlöpande arbete som genomförs för att återställa det som går efter händelsen. När situationen är under kontroll och man återgår till det normala gör Servicekontoret en utvärdering där man analyserar vad som har hänt, varför och vad det beror på. Denna utvärdering kan liknas med cykelns tredje steg, förebyggandefasen, vilken avser att identifiera de risksituationer som kan uppstå samt minimera skadan av dessa. Därefter framkom det i intervjun med Sven att efter genomförd utvärdering omvandlar de denna till hur de ska kunna hantera situationen. Detta liknar cykelns sista fas vilken handlar om att förbereda samhället på att hantera olika kriser eller katastrofer. Sammanfattningsvis tyder detta på att förvaltningen följer det tillvägagångssätt som tagits fram vid hantering av en kris eller katastrof. Vidare visar detta resultat på att arbets sättet även speglar den teori utifrån kristeorin som Cullberg (2006:181) skrivit om gällande den psykologiska krisens förlopp vilken vi tidigare liknat vid katastrofhanteringscykeln.

### **6.3 Omhändertagandet av de drabbade**

I varje kommun finns det verksamheter eller enheter som ansvarar för att ge stöd till de drabbade efter en kris eller katastrof. Inom Borås Stad är det Krisstöd vid allvarlig händelse som har det övergripande ansvaret när det gäller att ge stöd till de drabbade. Tidigare hette de POSOM, men Borås Stad genomgår en omorganisering och därmed har de bytt namn. I enighet med LEH 4 kap 3 § ska funktionen vid en extraordinär händelse ge ekonomiskt stöd till den enskilde (Riksdag 1). Detta överensstämmer med det Bettina nämnde under intervjun, att ersättning kan ges till den enskilde så den enskilde kan köpa kläder eller mat. KAH:s



arbete organiseras genom att Bettina, som enhetschef främst får till sig uppdraget som hon i sin tur delegerar vidare till enhetens samordnare och stödgrupper vilka aktiverar krisstödet för de drabbade. Då KAH samverkar med flera olika externa aktörer får de en bredd i den kunskap kring omhändertagandet som krävs. Stödgrupperna består av folk med god lokalkännedom och som även känner många av kommunens invånare vilket är en styrka för deras arbete. Detta då det kan tänkas att de som drabbats och behöver stöd känner en trygghet i de som ska omhänderta dem. Det finns även stor kunskap i stödgrupperna inom flera olika områden som behövs för stödarbetet. Vidare gör KAH även en uppföljning med de drabbade för att se hur livet har fortgått för dem och att de har fått det stöd de behöver.

Vi ser även en utveckling vad gäller KAH:s arbete i framtiden. Dels kommer samverkan med CKS utvecklas ännu mer vilket ger dem tydligare roller i vem som ska göra vad. Även tekniska lösningar som det skissas på i dagsläget kommer kunna effektivisera deras arbete och organisering. Dessa lösningar kommer vara en styrka i deras framtida arbete, detta då de får ett effektivare arbetssätt och en tydligare struktur.

## 7. Slutsats

*I följande avsnitt redovisas de slutsatser vi har kommit fram till och våra frågeställningar besvaras utifrån tidigare forskning och det insamlade materialet. Syftet med arbetet var att undersöka hur kris- och katastrofhanteringen organiseras i Borås stad och hur den utvecklats samt huruvida de uppnår de krav som ställs på kommunal nivå. Vi ville även undersöka organiseringen för de drabbade.*

Borås Stad har från och med första januari 2017 organiserat kris- och katastrofhanteringen centralt på avdelningen Centrum för kunskap och säkerhet. Utifrån de svar vi har fått har denna förändring gjort att de kan arbeta mer effektivt med förberedelser och hantering av kriser och katastrofer som kan uppstå. Svaren visar även på att det finns en god samverkan mellan förvaltningarna i Borås Stad. Utifrån de intervjuer som har genomförts har det varit tydligt att CKS och Servicekontorets samverkan gör att kommunen på ett effektivt sätt klarar av att hantera stadens kris- och katastrofhantering. Detta då de har många av de resurser som krävs i egen regi och inte behöver förlita sig på externa aktörer. Genom att också ha en central hantering och en god samverkan mellan förvaltningarna skapas större kunskap inom kommunen och på så sätt blir kris- och katastrofhanteringen ännu bättre i kommunen. Detta i enighet med vad som sägs angående samverkan i rapporten av Enander, Hede och Lajksjö (2004) samt Mukhopadhyay, A.K. (2005) där det lyfts fram att en god samverkan underlättar arbetet vid kriser eller katastrofer.

I intervjun med Sven på Servicekontoret framkom det att deras arbetssätt på ett övertygande sätt liknar den katastrofhanteringscykel MSB tagit fram och vidare den kristeori som Cullberg (2006) skriver, vilka vi använt som teori. Servicekontorets arbetssätt diskuterar vi mer ingående i diskussionen. Men i och med den likhet som finns mellan Servicekontorets arbete och den framtagna katastrofhanteringscykeln som finns kan vi se att deras organisering är väl utformad då deras arbetssätt speglar det som, enligt MSB, är väl fungerande.

När det kommer till framtida förändringar kommer kommunen påverkas av att civilt försvar återigen införs. Vilket utifrån intervjusvar verkar som en positiv förändring då det innebär ett större statligt stöd för kris- och katastrofhanteringen. Med hjälp av det civila försvaret får kommunen även mer kunskap inom kris- och katastrofhantering och på så vis blir kommunen mer förberedd inför framtida kriser och katastrofer.

Utifrån LEH, som vi valt att utgå från för att se huruvida Borås Stad uppfyller de krav som ställs på dem inom kris- och katastrofhanteringen, ser vi att intervjupersonerna på förvaltningarna inte bara uppfyller de paragrafer i vilka de måste göra som vi valt att föra fram i diskussionen. Utan de har även ett effektivt arbete genom Servicekontorets styrka i resurser såsom personal och maskiner vilka är av stor vikt för att kunna hantera en kris eller katastrof vilket framkom i intervjuerna. Detta i samband med den centrala avdelningen CKS och deras arbete med alla former av kriser och katastrofer leder oss till att visa på att Borås Stad har ett starkt arbete kring kris- och katastrofhanteringen.

Kristöd vid allvarlig händelse är en betydande funktion inom Borås Stad. I bakgrunden togs det upp att brandkatastrofen på Borås stadshotell är en bidragande faktor till att man insåg att det fanns ett behov av bättre stöd och hjälp för de drabbade. Utifrån de intervjuer som har genomförts med personerna på KAH ser vi en fördel med upprättandet av organisationer som KAH. Med hjälp av funktionen får de drabbade hjälp direkt när en kris eller katastrof inträffar, och detta görs utifrån den enskildes behov. En uppföljning genomförs även vid ett senare skede. Med hjälp av stödgrupperna blir det lättare för Borås Stad och KAH att ge det

stöd som den enskilde är i behov av. Därmed har det skett en positiv utveckling av stöd till de drabbade och vad som framkommer i intervjun med Bettina kommer funktionen bli ännu bättre. Detta genom att bland annat effektivisera arbetet med att ha ett nummer som är kopplat till SOS och även ett fortsatt nära arbete med CKS där roller definieras än tydligare för ett allt effektivare arbetssätt.

### **Hur ser kris- och katastrofhanteringen ut i Borås Stad och har denne förändrats över tid?**

Centrum för säkerhet och kunskap har huvudansvaret när det kommer till kris- och katastrofhanteringen inom Borås Stad, och detta tillsammans med bland annat Servicekontoret och Krisstöd vid allvarlig händelse. Det sker en god samverkan mellan dessa förvaltningar, dels genom att Servicekontoret har en hel del resurser i form av personal och maskiner som kan vara till hjälp vid en kris eller katastrof, men även för att CKS har det centrala ansvaret för kris- och katastrofhanteringen i Borås Stad. Den största förändring som skett är upprättandet av CKS i januari 2017 vilket centraliserat kris- och katastrofhanteringen.

### **Hur uppnår Borås Stad de krav som ställs på kommunal nivå när det kommer till kris- och katastrofhantering och ser de som arbetar inom området en förändring av kraven?**

För att se huruvida Borås Stad har uppnått de mål krav som ställs på kommunen har vi valt att utgå från LEH. Det som har framkommit är att Borås Stad uppnår det krav som ställs, dels genom att Servicekontoret har styrka i resurser som behövs vid en kris eller katastrof men även CKS arbete kring detta samt ständiga utveckling. I studien framkom det att de ser att det ställs högre krav på hanteringen av kriser och katastrofer, i form av bland annat politiska krav. Vilket bland annat LEH bidragit till.

### **Hur ser hanteringen ut för de drabbade efter en kris eller katastrof?**

Utifrån det material som har samlats in har vi kommit fram till att hanteringen av de drabbade inom Borås Stad är väldigt viktig när det kommer till kris- och katastrofhanteringen. Krisstöd vid allvarlig händelse är en funktion inom Borås Stad som har i uppgift att ta hand om de drabbade efter en kris eller katastrof. Detta görs genom att anställda inom KEH ser till varje enskildes behov och utifrån det ger stöd i form av kläder, samtal med mera. KEH gör även en uppföljning efter att en kris eller katastrof har inträffat, för att se till så att den enskilde har återhämtat sig efter händelsen.

## 8. Källhänvisning

### Litteratur

Brinkmann, S., Kvale, S. (2014). *Den kvalitativa forskningsintervjun*. 3 uppl., Lund: Studentlitteratur AB.

Bryman, A. (2011). *Samhällsvetenskapliga metoder*. 2 uppl., Stockholm: Liber AB.

Cullberg, J. (2006). *Kris och utveckling*. 5 uppl., Stockholm: Bokförlaget natur och kultur.

Hallin, P-O., Nilsson, J., Olofsson, N. (2004). *Kommunal sårbarhetsanalys*. Stockholm: Krisberedskapsmyndigheten.

Mukhopadhyay, A.K. (2005). *Crisis and Disaster Management Turbulence and Aftermath*. New Age International Pvt. Ltd., Publishers

### Webbsidor

Boras 1 (2016). *Din beredskap när det saknas el och vatten*.

<https://www.boras.se/kommunochpolitik/sakerhetochkris/dinberedskapnardsaknaselochvatte n.4.6a80e56d15869d0d313f16ab.html> [2017-12-14]

Boras 2 (2016). *Psykiskt och socialt omhändertagande POSOM*.

<https://www.boras.se/kommunochpolitik/sakerhetochkris/krisberedskap/psykisktsochsocialtom handertagandeposom.4.6a80e56d15869d0d313f1616.html> [2017-11-28]

Boras 3

Boras (2016). *Centrum för kunskap och säkerhet*.

<https://www.boras.se/kommunochpolitik/kommunensorganisation/forvaltningar/stadslednings kansliet/centrumforkunskapochsakerhet.4.143f48f4158d2c5dae29ae0f.html> [2017-11-26]

Boras 4

Boras (2016). *Så söker du hjälp till familjen, barn eller unga*.

<https://www.boras.se/omsorgochstod/stodtillfamiljbarnochunga/sasokerduhjalptillfamiljenbar nellerunga.4.5df90ad9157ccec3ebcac820.html> [2017-12-14]

Boras 5

Boras (2017). *Visselblåsarfunktion*.

<https://www.boras.se/4.7302fbcd159b9f3d405640a.html> [2017-11-26]

Krisinformation 1

Krisinformation (2017). *Detta gör samhället*

<https://www.krisinformation.se/detta-gor-samhallet> [2017-12-14]

Krisinformation 2

Krisinformation (2017). *Vad är en kris?*

<https://www.krisinformation.se/detta-gor-samhallet/vad-ar-en-kris> [2017-10-25]

Krisinformation 3

Krisinformation (2017). *Samhällets ansvar - kommuner, POSOM*  
<https://www.krisinformation.se/detta-gor-samhallet/samhallets-ansvar/kommuner/posom>  
[2017-11-26]

Krisinformation 4  
Krisinformation (2017). *Samhällets ansvar*.  
<https://www.krisinformation.se/detta-gor-samhallet/samhallets-ansvar> [2017-11-21]

Krisinformation 5  
Krisinformation (2017). *Samhällets ansvar - kommuner*.  
<https://www.krisinformation.se/detta-gor-samhallet/samhallets-ansvar/kommuner> [2017-11-21]

Krisinformation 6  
Krisinformation (2017). *Krishanteringens grunder*.  
<https://www.krisinformation.se/detta-gor-samhallet/krishanteringens-grunder> [2017-11-24]

MSB 1  
Myndigheten för säkerhet och beredskap (u.å). *MSB*.  
<https://www.msb.se> [2017-12-14]

MSB 2  
Myndigheten för säkerhet och beredskap (u.å). *Risk- och sårbarhetsanalyser*.  
<https://www.msb.se/sv/Forebyggande/Krisberedskap/Risk--och-sarbarhetsanalyser/> [2017-12-14]

MSB 3  
Myndigheten för säkerhet och beredskap (2014). *Katastrofhantering*.  
<https://www.msb.se/sv/Insats--beredskap/Internationella-insatser/Sa-har-arbetar-MSB/Katastrofhantering/> [2017-10-26]

MSB 4  
Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (2015). *Identifiera hot och risker*.  
<https://www.msb.se/sv/Forebyggande/Krisberedskap/Risk--och-sarbarhetsanalyser/Identifiera-hot-och-risker/> [2017-10-26]

MSB 6  
Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (2015). *Återupptagen planering av civilt försvar*.  
<https://www.msb.se/sv/Om-MSB/Nyheter-och-press/Nyheter/Nyhetsarkiv/Nyhetsarkiv-2015/Aterupptagen-planering-av-civilt-forsvar/> [2017-12-08]

MSB 7  
Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (2011). *Ansvar för samverkan*  
<https://www.msb.se/sv/Insats--beredskap/Samverkan--ledning/Kunskapsutveckling/Bok---Samverkan-for-sakerhets-skull/Ansvar-for-samverkan/> [2017-10-26]

Nationalencyklopedin 1  
Nationalencyklopedin (2017). *Kris*.  
<http://www.ne.se/uppslagsverk/encyklopedi/enkel/kris> [2017-11-23]

Regeringen 1

Regeringen (u.å). *Civilt försvar*

<http://www.regeringen.se/regeringens-politik/forsvar/civilt-forsvar/> [2017-12-08]

SKL 1

Sveriges kommuner och landsting

<https://skl.se> [2017-12-14]

## Ljudfil

Sveriges Radio 1

Sveriges Radio (2017). *Brandkatastrofen på Borås stadshotell.*

<http://sverigesradio.se/sida/avsnitt/938141?programid=2519> [2017-12-14]

## Rapport

SKL 2

Sveriges kommuner och landsting & Myndighet för samhällsskydd och beredskap (2013). *Överenskommelse om kommunernas krisberedskap.* (SKL: 12/6159. MSB: 2012-5541). Stockholm: SKL & MSB.

<https://skl.se/download/18.9f425ef147b396d46794655/1408693521742/SKL-overenskommelse-kommunernas-krisberedskap.pdf>

VG-region 1

Västra götalandregionen (2015). *Krishanteringsplan.* (Regionfullmäktige: 1970-2014). Västra götaland: Västra götalandregionen.

<http://www2.vgregion.se/upload/Sakerhet/Styrande%20dokument/Krishanteringsplan.pdf>

## Lagtext

Riksdagen 1

SFS (2006:544). *Lag (2006:544) om kommuners och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap*

[https://www.riksdagen.se/sv/dokument-lagar/dokument/svensk-forfattningssamling/lag-2006544-om-kommuners-och-landstings\\_sfs-2006-544](https://www.riksdagen.se/sv/dokument-lagar/dokument/svensk-forfattningssamling/lag-2006544-om-kommuners-och-landstings_sfs-2006-544) [2017-12-14]

## Vetenskapliga rapporter

Enander, A., Hede, S. (2004) *Förväntningar och erfarenheter hos aktörer* Stockholm: Krisberedskapsmyndigheten

Enander, Ann., Hede, S. & Lajksjö, Ö. (2004) *Att stå i "Stormens öga"* Stockholm: Krisberedskapsmyndigheten

## Myndighetsdokument

MSB 5

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (2017). *Risk- och sårbarhetsanalyser.* (Publ.nr: MSB860 - Juni 2017). Karlstad: Myndigheten för samhällsskydd och beredskap.

[1]

Intervju med Sven 2017-11-03

## **8.1 Intervjuer**

Intervju 1 - Sven, Servicekontoret [2017-11-03]

Intervju 2 - Andreas, CKS [2017-11-07]

Intervju 3 - Thomas, CKS [2017-11-20]

Intervju 4 - Bettina, Krisstöd vid allvarlig händelse [2017-11-29]

Intervju 5 - Paul, Krisstöd vid allvarlig händelse [2017-12-06]

## **9. Bilagor**

### **9.1 Förberedande brev**

Vi är två tjejer som läser Administratörsprogrammet på Högskolan i Borås där vi får en kandidatexamen i offentlig förvaltning. Denna termin skriver vi vårt examensarbete. Syftet med detta arbete är att undersöka kris- och katastrofhanterings utveckling i Borås stad och huruvida Borås stad uppnår de krav som ställs på kommunal nivå när det kommer till kris- och katastrofhantering. Vi vill även undersöka hur organiseringen är för de som drabbats av en kris eller katastrof.

Vi är intresserade av att få intervjua dig angående Borås stads kris- och katastrofhantering både vad gäller uppfyllda mål samt utveckling över tid.

Intervjun kommer vara anonymiserad och namn nämns ej i uppsatsen. Men vi önskar att få spela in intervjun på bandspelare för att kunna sammanställa materialet efteråt. Intervjun är helt frivillig och kan när som avbrytas av dig som intervjuad.

Vi hoppas att få höra från dig snart!

Vänliga hälsningar, Annika Hansson och Susanne Khoshaba



## 9.2 Intervjuguider

### 9.2.1 Intervjuguide

#### Måluppfyllelse och utveckling



HÖGSKOLAN I BORÅS

---

#### Inledande frågor

1. Vad har du för roll i organisationen?
2. Hur länge har du jobbat här?
3. Kan du beskriva organisationen i korta drag?
4. Vilka typer av kriser eller katastrofer arbetar ni med på din arbetsplats?

#### **Måluppfyllelse**

##### Krishantering

5. Hur definierar ni en kris respektive katastrof?
6. Hur går urvalet till när ni väljer personal till en specifik kris eller katastrof?
7. Sker det någon samverkan med andra organisationer? I så fall på vilket sätt?
8. Vilka är era främsta uppgifter vid en kris eller katastrof?

##### Risk- och sårbarhetsanalys

9. Hur arbetar ni med att identifiera kriser och katastrofer som kan uppstå inom Borås stad?
10. Har ni en så kallad beredskapsreserv som ni kan använda till en risk eller katastrof?

##### Krav

11. Vilka krav ställs det på er förvaltning när det kommer till kris- och katastrofhantering?
12. Hur förhåller ni er till de föreskrifter och krav som finns för er förvaltning när det kommer till kris- och katastrofhantering?

##### Mål

13. Vad har ni för mål när det kommer till kris- och katastrofhantering?
14. Hur arbetar ni för att nå målen?
15. Hur utformas målen?

##### Handlingsplan

16. Har ni upprättat någon handlingsplan?
17. Hur har ni tänkt vid upprättandet av handlingsplanen?

##### Utvärdering

18. Gör ni löpande utvärderingar av ert arbete vid kriser och katastrofer?
19. Hur mycket arbetar ni med att utvärdera ert arbete efter att en kris eller katastrof har ägt rum?
20. Hur tas omkostnaderna hand om efter en kris eller katastrof?

##### **Utveckling**

21. Hur har organiseringen av kris- och katastrofgrupper utvecklats inom er organisation?
22. Hur har utvecklingen av kris- och katastrofhantering sett ut?
23. Finns det några speciella faktorer som har påverkat utvecklingen?
24. Upplever du att det har skett en förändring av kraven som ställs på kris- och katastrofhantering på kommunal nivå?
25. Hur tror du att ert arbete kommer utvecklas i framtiden?

## 9.2.2 Intervjuguide

### Omhändertagande av de drabbade



HÖGSKOLAN I BORÅS

---

#### Inledande frågor

1. Vad har du för roll inom POSOM och vilka är dina arbetsuppgifter?
2. Hur länge har du jobbat här?  
*(Erfarenhetsperspektiv)*
3. Hur länge har POSOM funnits i Borås stad?
4. Vad har POSOM för ansvar när en kris eller katastrof inträffar?  
*(POSOM står för Psykiskt och Socialt Omhändertagande. POSOM tar hand om människor i akut kris vid stora olyckor och katastrofer. Genom att snabbt ta hand om människor i akut kris kan man förebygga långvariga sociala och psykologiska problem hos de som drabbats i samband med en svår och oväntad händelse.)*
5. Vad har du för ansvar när en kris eller katastrof inträffar?
6. Hur uppkom POSOM och av vilken anledning?  
*(Uppkommit p.g.a. en specifik händelse alt. märkt att organisering för stöd till de drabbade varit för svag?)*

#### Organisering

7. Vilka olika grenar består POSOM av?  
*(Följdfråga: och vilka kriser/katastrofer ansvarar respektive gren för?)*
8. Hur är förhållandet mellan de olika grenar POSOM består av?  
*(Någon som har större övergripande ansvar än andra? Hur ser samarbetet ut mellan de olika grenarna?)*

#### Arbetsätt

9. Hur arbetar ni med de som drabbats av en kris eller katastrof?  
*(Hur skiljer det sig beroende på typ av kris?)*
10. Kan du ge ett konkret exempel på en kris eller katastrof där du har varit med och tagit hand om de drabbade?

#### Mål och handlingsplan

11. Vad har ni för mål med ert arbete vid kriser och katastrofer och hur ser ni om era mål är uppfyllda?
12. Har ni någon handlingsplan?  
*(Om ja, hur ser denna ut?)*

#### Krishantering

13. Hur definierar ni en kris respektive katastrof?
14. Hur organiseras arbetet vid en kris eller katastrof?

#### Resurser

15. Hur finansieras er verksamhet?
16. Har ni endast egna anställda som arbetar med kriser och katastrofer eller tar ni även in externa aktörer eller volontärer?

#### Utveckling

17. Hur har ni utvecklat ert arbete över tid?  
*(P.g.a. händelser så som branden på Borås stadshotell, flyktingkrisen med flera.)*

18. Upplever du att det har skett en förändring när det kommer till hanteringen av drabbade personer efter en kris eller katastrof?

*(ex. p.g.a. andra katastrofer som inte har varit aktuella förr i tiden ex. terrordåd. Finns det frågor ni ställer er nu som ni inte ställde för 3, 10, 20 år sedan?)*

19. Hur tror du att ert arbete kommer utvecklas i framtiden?



HÖGSKOLAN  
I BORÅS