

Kompetens för krishantering

*Inträdeshandling i KKrVA avd V den 13 oktober 2021
av Annika Brändström*

Résumé

In my introductory speech upon which this text is based, I build on personal experiences and contemporary research findings to discuss different aspects of crisis management competences that I have come in contact with over the years. In support of crisis management leadership there are skills related to the staff functions and analytic work that need to be developed and maintained. Sometimes crisis work needs to be maintained over long periods of time which require planning and resilience in crisis management organisations. Aspects such as framing, decision-making, meaning-making are also discussed as they pose specific challenges during crisis episodes. The competences that are required of crisis managers that are working in positions to support crisis decision-makers and leaders can be further professionalised and I end my text by summarizing a few of them that I have observed.

DETTA INLEDNINGSAUFÖRANDE PLANERADES till våren 2020 i början av pandemin som sedermera kom att bli en mycket långvarig krishantering. De erfarenheter kring kompetenser för dem som arbetar i krisfunktioner som jag själv dragit var fokus för mitt införande och är också i fokus i denna skriftliga del. Där summerar jag också mina slutsatser kring inom vilka områden kompetensutveckling och professionalisering för krishanterare ytterligare kan stärkas framåt.

Mina första praktiska erfarenheter av krishantering kom under mina första år i regeringskansliet, i samband med evakueringen av svenskar ur ett krigsdrabbat Libanon sommaren 2006. Vid den tiden var krishantering inte så väl utvecklad i regeringskansliet utan en uppgift som i huvudsak ansågs vara ett myndighetsansvar. Utrikesdepartementet som har det konsulära ansvaret ledde arbetet, men utmaningarna berörde flera departements ansvarsområden

och samordningsbehoven var stora. Viktiga lärdomar hade dragits i samband med hanteringen av Tsunamin 2004 och dess tragiska konsekvenser. Vikten av att dygnet runt kunna bevaka och larma om kriser samt behovet av att kunna stödja svenskar i utlandet som drabbas av en kris hade föranlett förstärkningar. Det som dock stod klart under sommaren 2006 var att det behövdes stöd med stabsmetodik och organisering av krishanteringsarbetet över tid.

Genom de kriser som har hanterats så har en krishanteringsorganisation vuxit fram på central nivå, i samarbete mellan myndighet och regeringskansli. Beredskapsfunktioner och stabsfunktioner är väl etablerade. Men omvärldsutvecklingen går fort och ställer nya krav på vår förmåga att uppfatta kriser, både de som drabbar oförutsägbart och de som kommer smygande. Gränserna för vad som är vardagligt arbete och krishantering är svåra att dra.¹

Få kriser är nationella

Askmolnet från vulkanutbrottet på Island 2010 lamslog hela Nordeuropas flygtrafik. Sverige fick öppna upp nya transportvägar för att täcka upp för avsaknaden av flygtrafik, och samordningsbehoven mellan europeiska länder och på EU-nivå blev omedelbara. Det var en av de första kriserna för våra krishanteringsstrukturer som tydligt visade hur starka internationella dimensioner en nationell kris kan få och på vilken nivå det internationella samarbetet behöver finnas.

Krishanteringsförmågan på EU-nivå har stärkts med de senaste årens kriser och vår förmåga att i huvudstäderna medverka i EU-ledd krishantering har satts på prov. På många områden utgår vi fortfarande från våra nationella krishanteringsplaner och underskattar det omedelbara behovet av att förhålla sig till andra länders hantering. En nationell kris stannar sällan inom landets gränser och kan sätta stark press på solidariteten mellan olika länder i hanteringen av begränsade resurser. Coronapandemin, nästa allvarliga kris har lärt oss mycket om detta som vi inte visste att vi behövde kunna för att hantera ett utbrott av en smittsam sjukdom. Behovet av att snabbt säkra upp leveranser av kritiska produkter, till exempel, relevant för nästan alla andra kriser framöver också. Det stod tidigt klart att påverkan på handelsflöden och energiflöden av såväl Coronapandemin som senaste tidens säkerhetspolitiska utveckling skulle kunna få långtgående konsekvenser för hela Europa på många områden, exempelvis tillgången till konstgödsel som Europa och Sverige är i behov av för sitt jordbruk och livsmedelsproduktion.

Ett annat exempel på en krissituation för Sverige och Europa som var både gränsöverskridande och sektoröverskridande i många avseenden var flyktingströmmarna 2015.

En utveckling som gick mycket fort, från att ha varit en tragedi som utspelade sig på Medelhavet, till en allvarlig situation i många kommuner i Sverige som stod oförberedda på omfattningen av människor som behövde hjälp. Solidariteten mellan olika delar av landet ställdes på prov samtidigt som det var mycket svårt att få en helhetsbild av hur läget såg ut i kommunerna och vilka utmaningar som fanns. Kontaktvägar med lokala och regionala företrädare behövde skapas och hittas strukturer för.

Oavsett om det handlar om en krisorganisation, en krisplan eller enbart särskilda rutiner för kriser, så är i allt större utsträckning dessa funktioner mer utsatta idag ur ett säkerhetsperspektiv än vad vi under den senare tiden förutsett. Under terrorattentaten i Oslo och på Utöya 2011 drabbades regeringskansliet, inklusive krisenheten, av explosionen. Det aktualiserade behovet av fysiskt skydd, idag handlar det också om skydd av våra informationer och kommunikationer vid krishantering. Det uppfattas ibland som ett hinder för den flexibilitet som en snabbfotad organisation av varje slag önskar sig, men är en nödvändighet för integritet och förmåga vid krishantering. Den tekniska utvecklingen kanske leder till fler smarta lösningar framöver på detta dilemma.

Parallella händelseutvecklingar och uthållighet

Hur klarar vi av att hushålla och arbeta smart med få resurser? Det har, genom de kriser jag upplevt, alltid varit en utmaning. Särskilt uppenbart blir det när två allvarliga händelser behöver hanteras samtidigt. Under Ebolautbrottet i Västafrika hösten 2014 var vi i Sverige också inne i hanteringen av den stora skogsbranden i Västmanland, den största skogsbranden sedan 1950-talet. Ebolautbrottet drabbade framför allt

Afrika men det fanns en reell oro för att den extremt allvarliga smittan skulle kunna komma till Sverige, såsom till exempel till Storbritannien och USA. Planer för evakuering av svensk medicinsk personal som rest ner för att stödja i arbetet fick en annan innebörd när det visade sig att sjukvårdspersonal i andra delar av världen som deltagit på plats fått med sig smittan hem. I grunden väldigt olika utmaningar för Sverige men de grundläggande funktionerna i en kristab kunde hålla ihop arbetet i båda fallen. Att båda scenarios hade varit föremål för övningsverksamhet underlättade också när hanteringen skulle ske på två håll samtidigt.

Expertstöd och expertkompetens

Jag vill återkomma till pandemin som satte ljuset på många viktiga lärdomar. Behovet av kunskap och förståelse för vad Coronavirusets snabba spridning skulle kunna få för konsekvenser var enormt, inte bara i Sverige. Komplexiteten blir uppenbar mycket snabbt när samhället drabbas av en kris med så många dimensioner samtidigt. Inledningsvis är det omöjligt att klarlägga alla förhållanden, hur många experter som än samlas. Men i den osäkerhet som råder så kan beprövad erfarenhet och kunskap från olika experter peka på ett antal viktiga aspekter och tänkbara utvecklingar. Med det som grund kan energi läggas på en mer strategisk analys av gemensamma målsättningar.

Pandemin ledde till att flera kriser i sig behövde hanteras samtidigt. Det kan vara svårt att förutse hur de hopkopplade och snabba flöden som lägger grunder för att vårt samhälle fungerar, med många relationer mellan det offentliga och det privata näringslivet på flera olika nivåer, från kommunal till global nivå och ansvar i flera olika led. Coronapandemin visade också tydligt

på hur stort trycket blir att agera, när alla andra gör det och hur svårt det är att i dessa lägen ta sig tid att ta in flera perspektiv i den strategiska analysen. Att arbeta med en strategisk målsättning när alla är upptagna av till synes helt avgörande akuta frågeställningar och när trycket från andra, organisationer, länder, medier och allmänhet är oerhört stort, är en stor utmaning. En förmåga som bland annat Christina Salomonson i sitt inträdesanförande om sina personliga erfarenheter av ledarskap i krissituationer också påpekade som kanske det allra svåraste.²

Symbolpolitiska perspektiv

Symbolpolitik kopplat till krishantering kan ibland uppfattas ha en negativ klang av opportunistisk och som varande minst viktig när en kris inträffat som kräver en lång rad operativa åtgärder. Att ägna tid åt symbolpolitik kan då uppfattas som fel prioritering och till och med skadligt för utkomsten av krisen. Det finns flera olika aspekter av detta. Symbolerna kan handla om att visa närvaro och empati med de som drabbats och oroas av en kris. Tal till nationen av politiska ledare och samlingar och minnesstunder kan fylla en viktig känslomässig funktion och bidra till avslutet av och minnet av en kris som kan komma att spela en stor roll för samhällen över lång tid, vilket visats bland annat genom socialantropologisk forskning av tex Susanne Ullberg vid Uppsala Universitet.

Det finns också mer omstridda aspekter av symbolpolitiskt agerande, som till exempel skuldbeläggandestrider, så kallade blame games. När inblandade organisationer, beslutsfattare eller politiker på olika sätt verkar för att skulden för det inträffade ska hamna hos någon annan än de själva. Det kan leda till strider som får långtgående konsekvenser om de uppfattas som orättfärdiga i någon riktning. Till exempel så har det sällan

varit framgångsrikt att skylla på underordnade eller att själv försöka dölja eller undkomma ansvar.

Missförhållande som uppdagades i fängelset Abu Ghraib i Irak 2005 och massakern på bosniska pojkar och män i Srebrenica 1995 ledde båda till slut till avgångar på hög politisk nivå. Amerikanska militära chefer försök att skylla tortyrmetoder på sina underställda befäl misslyckades, och den nederländska regeringen fick till sist avgå efter omfattande kritik från en granskningskommission kring vilka order den FN-ledda styrkan som misslyckades med att stoppa massakern i Srebrenica egentligen hade.

I turerna kring de misslyckade utredningarna efter mordet på Olof Palme så hamnade privatpersonen och bokförläggaren Ebbe Carlsson i korselden av skuldbeläggande och förhördes till och med av konstitutionsutskottet inför tv-kameror. Av många uppfattas nog denna typ av skuldbeläggandestrider som ovärdiga och meningslösa.

I vissa politiska och administrativa system som till exempel i Nederländerna tycks det mer institutionaliserat och kan uppfattas hedervärt att beslutsfattare vid en kris kan ta på sig ansvaret för ett misslyckande, avgå och ta skulden med sig för att sedan inom kort återkomma till en ny befattning. I vårt svenska system har den typen av avgångar setts som mer negativa för den berördes fortsatta karriär.

Då ansvarsutkrävande är en så stor del av krisens efterspel så är det av stor vikt att krishanterare omhändertar och värderar även symbolpolitiska aspekter. Symbolpolitiska aspekter behöver omhändertas tidigt i en kris. Dels ur en funktionell aspekt för att underlätta den emotionella processen för dem som på olika sätt drabbas, dels för att hantera ansvarsfrågor. Hur ansvarsutkrävandet kommer att läsas ut, börjar skrivas direkt när en kris inträffat. Det behöver inte förknippas

enbart med opassande opportunist utan kan också ses som en mycket viktig dimension för en effektiv och transparent hantering, att ansvarsfrågor tidigt är tydliga och tas på stort allvar av de inblandade.

Kompetensbehov för krishanterare?

Chefer och ledare har vid kriser en svår balansakt mellan krav på omedelbar handlingskraft, saklig analys och stöd och konsensus, som tidigt uppmärksammades av Bengt Sundelius och kollegor som en nödvändig grund för beslutsfattare.³ Det finns enligt mina erfarenheter kompetenser som är generella för att hantera kriser och sätt att bygga en professionalism hos de som arbetar i krisstaber. Att arbeta med krishantering är både att tillföra rätt kompetenser och att skapa en strukturerad arbetssituation med en viss uthållighet.

Det jag själv har med mig, som jag inte hade 2006, är vikten av att agera och ta initiativ på alla nivåer även om informationen är otillräcklig, att ha säkerställt de praktiska förutsättningarna, som lokaler, teknik, kontaktvägar osv och skapa uthållighet genom kreativ användning av resurser.

Att ha en pågående dialog om var systemets samlade kompetens och resurser finns.

- Omvärldsbevakning på bredden och djupet är en nödvändighet. Kriser speglas hela tiden mot andra aktörers tolkningar, ageranden, benchmarking och samverkan med andra, nationellt och internationellt är viktigt för att belysa flera aspekter av en allvarlig händelse.
- En samlad lägesbild kan utgöra en grund för en diskussion om inramning av händelsen, vilka åtgärder som kan komma att bli nödvändiga samt behov av prioriteringar. Att enas kring en samlad läges-

uppfattning är också att, utöver en bedömning av läget, också ha en samsyn kring de strategiska målsättningarna i varje givet läge.

- Strategisk kommunikation är ett verktyg som tillsammans med själva beslutsfattandet också bör ses som en del av hanteringen. Informationsflödet är stort, och att behålla initiativet när en kris ska beskrivas och förklaras är en kompetens som blivit mycket tydlig under senare år. De flesta chefer och kommunikatörer idag är väl skolade i den empatiska och deltagande delen av den symbolpolitiska hanteringen och förstår dess funktion för att komma till avslut. Det ses sällan som det misstag som det ansvariga rederiet gjorde i sitt pressmeddelande efter *Estonias* förlisning, där man inledde med att helt korrekt informera om att fartyget var försäkrat.
- Krisens efterspel och frågor kring ansvarsutkrävande är det klokt att överväga redan tidigt i en kris. Det finns en naturligt mänsklig funktion i att vilja få möjlighet att försvara sig och kunna förklara sin sida av saken. Men rena försvarstal kan lätt uppfattas som ett försök att bara lägga skulden på någon annan, varför en avvägning behöver göras nogsamt om vad som är viktigt för helhetsbilden att det kommer fram och vad som handlar mest om att hantera de egna känslorna. Att ge utomstående, till synes opartiskt, i uppdrag att utvärdera och beskriva den delen kan kännas svårt men är idag vanligt förekommande och mestadels förväntat.
- En riskmatris som ligger till grund för planering och inriktning behöver omfatta både gamla och nya hot och risker. Vi har inte bytt en typ av risker mot en annan bara för att våra samhällen utvecklats i en viss riktning. Exempelvis en dödlig sjukdom som drabbar världen tillhör inte det förgångna när digitala hot och klimatrisker blir alltmer aktuella.
- Både vana och mer ovana aktörer måste kunna delta även när kraven på skydd och säkerhet ökar. Det ställer krav på stöd till de som snabbt behöver komma in i ett krishanteringsarbete. Det är också en förutsättning för att resursförstärkningar ska kunna göras snabbt och uthållighet säkras.
- Övning och träning fyller en viktig funktion och är idag mer eller mindre obligatoriskt för de flesta höga befattningshavare, vilket sedan länge påtalats av forskare och ledamöter i krigsvetenskapsakademien⁴ (årlig redovisning av Per Kulling, Sture Ericson, Karin Lindgren och Folke Pärnerteg). Dagens utmaning är att lyckas avsätta tid för detta när kriserna till synes avlöser varandra. Här finns ett stort utrymme för en innovativ utveckling av metoder för träning och övning och erfarenhetsåterföring.
- Till sist kan man önska en mer organiserad kompetensutveckling och tydligare karriärsteg för att skapa incitament då det gäller att ytterligare professionalisera arbetet med att upprätthålla effektiv krisberedskap och förmåga till krishantering. En insats för att möta en kris är en samlad insats av flera aktörer i samhället, både offentliga och privata, och insatserna blir inte starkare än dess svagaste länk. Kompetensrotation måste säkerställas där det behövs genom att möjliggöra att kunna låna in och låna ut personal till de delar som är hårt ansatta.
- Uthållighet med begränsade resurser är en ständig utmaning. En lärdom efter de senaste årens händelser är att kriserna tenderar att bli långvariga. Vi kan inte

leva och verka i ett ständigt krismode så utrymme måste skapas för att justera arbetssätt när den första tidens osäkerhet och ”dimma” har klarnat något. Många myndigheter och andra aktörer i Sverige har blivit alltmer krisvana och lärt sig att snabbt starta upp ett arbete. Mindre tid har ägnats åt att skapa mekanismer för att mer långsiktigt klara av att hantera krisens konsekvenser i olika sektorer och områden.

Till sist så krävs det också ett särskilt sinne att välja att arbeta med ständigt nya och allvarliga problem där medmänniskor kan drabbas hårt, där arbetstid och arbetsuppgifter ständigt rör på sig och känslan av press att åstadkomma något som lindrar eller gör

situationen bättre är hög och kan vara emotionellt påfrestande. En rimlig förväntan att ha med sig framåt är att vi kommer att bli överraskade igen av vad nästa stora kris kan komma att innebära, vilka svagheter det kan blotta i vårt samhälle och våra strukturer. Då är det betryggande att det finns en allt ökande erfarenhetsbas och professionalism i krisfunktionerna och människor som är beredda att ha detta som sin huvuduppgift, oavsett var i samhället man verkar.

Författaren är chefstjänsteman för krishantering och har innehaft flera roller relaterat till krishantering i Regeringskansliet och vid flera departement. Hon är ledamot av KKrVA.

Noter

1. See Boin, Arjen; 't Hart, Paul; Stern, Eric och Sundelius, Bengt: *The Politics of Crisis Management, Public Leadership under Pressure*, 2. uppl, Cambridge University Press, 2016.
2. Inträdesanförande den 28 november 2006. Salomonson, Christina: ”Personliga erfarenheter av ledarskap i krissituationer”, *KKrVAHT*, 2007 (211), s 21-28.
3. Se Sundelius, Bengt; Stern, Eric och Bynander, Fredrik: *Krishantering på svenska – teori och praktik*, Santérus Förlag, 1997.
4. Kulling, Per; Ericson, Sture; Lindgren, Karin och Pärnerteg, Folke: ”Förmåga till ledning och ledarskap vid civil krishantering”, Årlig redovisning i Kungl Krigsvetenskapsakademiens avd V, 2006, *KKrVAHT*, 4. häftet 2006.