



Flerspråkig kriskommunikation

En grundad teori om kommuners anpassning efter invånare som inte talar svenska

Författare: Anders Björkland

Handledare: Edward Deverell

Försvarshögskolan VT-14

Institutionen för säkerhet, strategi och ledarskap

Statsvetenskap med inriktning krishantering och internationell samverkan

Magisteruppsats, 15 hp

ABSTRACT

Globalisation and diversity has increased the presence of different languages in Swedish municipalities. As the local administrative authorities with responsibility for the public crisis management, how are these municipalities coping with crisis communication recipients that are not speaking Swedish? Through an inductive approach, this thesis formulates a theory of crisis communication adaptation by studying Swedish municipalities with a large part of inhabitants with foreign backgrounds. This thesis finds that municipalities that are not adapting their crisis communication to non-Swedish speakers follows a discourse that paints a picture of these recipients as at least *understanding* the Swedish language. Municipalities that do adapt their crisis communication have drawn lessons from local incidents that complements this discourse. This grounded theory is a unique combination of crisis contingency, crisis communication and foreign language speakers as recipients. Other studies that this thesis relates to has focused on the broader aspects of intercultural communication, crisis communication as a legitimating and relational building process and how globalisation may exacerbate the need to adapt to a changing community. Risk communication is encompassing these perspectives, and this thesis provides a narrowed focus of this field. Further studies may contribute to how well the understandings of the municipalities reflects upon the recipients' knowledge of Swedish and how the recipients themselves take part in crisis communication.

Keywords: crisis communication; crisis management; municipalities; Sweden; adaptation; diversity; foreign language; foreign background; grounded theory

Innehållsförteckning

Introduktion	1
Problemformulering	2
Syfte	2
Avgränsning	3
Centrala begrepp	4
Disposition	5
Bakgrund	6
Diskoteksbrand i Göteborg	6
Omfattande strömavbrott i Kista	7
Grundad teori som metod	9
Forskningsprocessen	10
Val av undersökningsobjekt	12
Datainsamling	14
Generaliserbarhet	15
Kriskommunikation i kontext av flerspråkighet	16
Kommunikation som distribuering av information	16
Anpassning efter målgruppen	20
Olika perspektiv på kriskommunikation och mångfald	23
Kriskommunikation som krishantering	23
Kriskommunikation och mångfald	25
Globalisering och kriskommunikation	27
Avslutande diskussion	28
Fortsatta studier	29
Referenser	31
Bilaga 1: Frågeformulär	35
Bilaga 2: Fältanteckningar	36
Bilaga 3: Kodning	48

Introduktion

Sverige, ett mångkulturellt samhälle? Sedan Andra Världskriget har jobbinvandringen stor med immigranter framförallt från Baltländerna och Finland. Sedan dess har Sverige varit ett värdland för allt fler flyktingar. Under Balkankrigen på 90-talet var det många som sökte sig undan våldet och osäkerheten till förmån för någon slags trygghet i Sverige. Migrationsmönstret har fortsatt, där både jobb- och flyktinginvandring har bidragit till att det idag finns 20% (SCB, 2013) av den svenska befolkningen med utländsk bakgrund. Detta är människor, i synnerhet de med utomeuropeisk bakgrund, som upplever större oro inför risker och sårbarheter i samhället än de med svensk bakgrund. Dessa människor är också de som blir som mest utsatta vid en extra ordinär händelse. Det kan handla om att dessa människor inte har samma kunskap om krishanteringssystemet så som vilka aktörer de kan vända sig till för att få hjälp i ett utsatt läge. Det kan handla om att de inte har tilltro till myndigheter och räddningstjänst och därför avstår assistans från dem. Det kan också handla om att de inte förstår det språk som aktörer i krishanteringen använder (Olofsson, 2009, ss. 173-176). Även om begreppet mångkulturellt samhälle är bestritt (Benhabib, 2004, s. 150f) så finns i Sverige ett erkännande för de olika bakgrunder som finns i Sverige. Ett exempel på detta är Regeringens mål för integrationspolitiken att ”lika rättigheter, skyldigheter och möjligheter för alla oavsett etnisk och kulturell bakgrund” skall gälla (Proposition 2013/14:1 Utgiftsområde 13, s. 14).

Det krishanteringssystem som finns idag utgår från ansvarsprincipen, likhetsprincipen och närhetsprincipen. De två första principerna avhandlar hur de aktörer som i normala fall ansvarar för en service också gör det under en krissituation och att detta görs på liknande sätt som vid normala förhållanden. Den tredje principen säger att de aktörer i krishanteringen som har det närmsta områdesansvaret också ansvarar för hanteringen av krisen. Detta innebär att det är kommunerna som har det geografiska områdesansvaret (Krisinformation.se, 2012). Det ligger alltså ett stort ansvar hos kommuner att kommunicera med de som drabbas av en extra ordinär händelse. Särskilt viktigt är det för kommuner att beakta de som kan ha en större sårbarhet vid en sådan händelse. En sådan sårbarhet kan vara en oförmåga att ta till sig information om en händelse och de åtgärder som skall vidtas för att minska utsattheten för sin egendom och sig själv. En uppenbar sårbarhet är därför en oförmåga att förstå det språk som kommuner använder. Grunden för det civila försvarets verksamhet är enligt Regeringen att minska sårbarheter i samhället och upprätthålla en god förmåga att hantera allvarliga krissituationer. Det finns därför en koppling mellan myndigheters kunskaper om språkförståelser och krishantering som aktualiseras i kommuners kriskommunikation.

Problemformulering

För kommuner innebär det en utmaning att framföra sina budskap om befolkningen inte uppfattar vad som sägs eller skrivs samt om dessa i sin tur har svårt att förmedla hur de mottar budskapet. Diskoteksbranden i Göteborg 1998 och elavbrottet i Kista 2001 är två exempel som på olika sätt visar hur lokala myndigheter konfronterats med frågan om det språk som skall användas. Det teoretiska problemet grundar sig i samhällsutvecklingen i Sverige. Flera utländska bakgrunder och olika etniska minoriteter utgör idag en stor del av befolkningen. Globalisering och öppna gränser inom EU bidrar ytterligare till en större närvaro av andra språk än det svenska i kommunerna. För en del kommuner är närvaron av andra språk än svenska större, som en följd av att många invånare med utländsk bakgrund bor där. För andra kommuner är denna närvaro inte lika stor. Ytterligheterna heter Botkyrka (56 % med utländsk bakgrund) och Lekeberg (5 % med utländsk bakgrund) (SCB, 2013). Särskilt aktuellt är språket i de kommunikationer kommuner riktar till den stora andelen med utländsk bakgrund. Enligt sociologen Anna Olofsson (2013, s. 4) anpassar myndigheter sig sällan till olika gruppers behov. Särskilt viktigt är detta för de grupper som har en riskuppfattning som bidrar till en ökad känsla av sårbarhet, till exempel människor med utländsk bakgrund. Enligt Informationsutredningen efter diskoteksbranden i Göteborg har behovet för icke svenska språk ökat samtidigt som utbudet för detta har minskat (Informationsutredningen om brandkatastrofen i Göteborg, 1999). Teknisk utveckling, särskilt inom IT, samt en fortsatt invandring är förändrade omständigheter som på olika sätt påverkar kommuners förmåga till kriskommunikation med de som inte talar svenska. Hur kommuner arbetar med kriskommunikation och anpassar sig efter målgruppers olika språkförmåga är dock något oklart. Denna uppsats kommer därför behandla hur svenska kommuner med stor andel invånare med utländsk bakgrund avser att kommunicera viktig information om en extra ordinär händelse till de invånare som inte talar svenska. Detta kan delas in i följande frågor:

- Hur uppfattas invånare med utländsk bakgrunds språkliga förmåga av de krisberedskaps- och kriskommunikationsansvariga?
- Hur avser de krisberedskaps- och kriskommunikationsansvariga att kommunicera med invånare som inte har svenska som modersmål i händelse av kris?
- Vad har föranlett att kommunerna avser att arbeta på detta sätt?

Syfte

Denna uppsats syftar till att utveckla en teori om kommuners kriskommunikation och vad som föranleder att de anpassar sin kriskommunikation efter de målgrupper i allmänheten som inte talar svenska. Fokus är på stora och medelstora kommuner med stor andel invånare med utländsk

bakgrund. Detta fokus förklaras genom att de har en större målgrupp för sina kommunikationer under kristider som riskerar att antingen inte förstå språket som används av kommunen i händelse av kris, eller inte alls nås av den information som kommunen avser för dem. Syftet uppnås uppsats genom studier och jämförelser av dessa kommuners beredskap att vid en kris kommunicera med de invånare som inte talar svenska.

Avgränsning

Olika språk utöver svenska förekommer i alla Sveriges kommuner. Det kan handla om medborgare som har andra modersmål än svenska eller inresande till kommunen. Studier, turism, arbete eller annat – många anledningar finns för förekomsten av flera olika språk. En flerspråkig allmänhet är därför vara något som varje kommun har att relatera till. Denna uppsats kan inte behandla alla svenska kommuner. Därför begränsas uppsatsen till de kommuner som har en stor andel invånare med utländsk bakgrund. Hos dessa kommuner finns ett direkt ansvar gentemot invånare som till stor del antas tala andra språk som inte är svenska, varav en del som inte förstår svenska alls.

I fokus för uppsatsen står språket som används av kommunen i händelse av kris. Språket är ett påtagligt hinder för kommunikation om inte sändaren och mottagaren av kommunikationen delar samma språk. Men språket är inte den enda ingångspunkten för att problematisera kommuners kriskommunikation i ett alltmer mångkulturellt samhälle. Andra tänkbara utgångspunkter är kulturella faktorer så som invandrades förtroende för myndigheter eller uppfattning om det individuella ansvaret vis-à-vis det kollektivistiska i händelse av en kris. Detta är aspekter som kan ge utökad förståelse för hur kommuner relaterar till invånare med utländsk bakgrund och hur de å sin sida relaterar till kommunens kriskommunikation. Det kan därför uppfattas ensidigt att fokusera på enbart den kommunala delen av kommunikationen och den språkliga aspekten. Som sändare av viktig information i händelse av kris utgör kommuner dock en viktig utgångspunkt för förståelsen av kriskommunikation. Språk är ett påtagligt hinder som kommuner har att relatera till, därav ligger fokus på kommunal kriskommunikation och det språk de använder.

Ytterligare avgränsning är att kommuner i områdena i större Göteborg, Malmö och Stockholm (se SCB, 2005) exkluderas. Detta är områden som särskiljer kommunerna från kommuner övrigt i landet. Mycket av beslutsfattandet i storstadsområdena är fördelade på stadsdelsområden, samtidigt har kommunerna i anslutning till storstäderna resurser och stora samverkansmöjligheter som särskiljer dem från övriga kommuner. De utgör därför intressanta studieobjekt av sig själva, men samtidigt kan de tänkas särskilja sig från hur kommuner i övrigt arbetar med kriskommunikation. Det som gör det intressant att studera kommuner i övriga landet är att kriskommunikation involverande invånare med utländsk bakgrund sällan stått i fokus. Diskoteksbranden uppmärksammade det mångkulturella

Göteborg (Informationsutredningen om brandkatastrofen i Göteborg), elavbrottet i Kista gav uppmärksamhet till de olika ursprungena hos invånarna där (Deverell, 2003). En mer balanserad bild av kommunal kriskommunikation i krisberedskapen kan uppnås genom involverande av andra delar av Sverige.

Centrala begrepp

Kris – kris kan definieras på många olika sätt (jämför Coombs, 2012, s. 18). I denna uppsats likställs kris med *extraordinär händelse*. Utgångspunkten för denna definition är ”Lag om kommuners och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap” (SFS 2006:544):

”Med extraordinär händelse avses i denna lag en sådan händelse som avviker från det normala, innebär en allvarlig störning eller överhängande risk för en allvarlig störning i viktiga samhällsfunktioner och kräver skyndsamma insatser av en kommun eller ett landsting”

Anledningen att jag väljer denna definition är anknuten till uppsatsens fokus på kommuner och deras ansvar i händelse av en kris. Detta ansvar härstammar ur ovan nämnda lag och därför är det lämpligt att utgå från lagens definition på kris – eller rättare sagt *extraordinär händelse*.

Kriskommunikation – i organisationsteori handlar kriskommunikation översiktligt om insamling, bearbetning och spridning av information för att hantera en kris (Coombs, 2012, s. 20). Andra forskare fokuserar på kriskommunikation som mer än spridning av information, nämligen relationsbyggande (Falkheimer & Heide, 2008, s. 5). I denna uppsats väljer jag att fokusera på kommunernas beredskap att via deras krishanteringsorganisation hantera kommunikation om en kris riktad mot allmänheten. Kriskommunikation innebär alltså hur kommuner avser att kommunicera i ett akut skede om en kris gentemot allmänheten i kommunen och de inom kommunen som *inte talar svenska* (se nedan).

Utländsk bakgrund – de invånare som själva är födda i ett annat land än Sverige, eller vars ena föräldrar är födda i ett annat land anses i denna uppsats ha utländsk bakgrund. Denna definition överensstämmer med den definition SCB (2013) har och används också av Falkheimer och Heide (2008). Begreppet är inte oproblemiskt att använda. De personer som samlas under detta begrepp skall inte förväxlas med en homogen grupp. De har olika värderingar och erfarenheter som inte kan anses bli rätt representerade i denna vida gruppering. Att begreppet ändå används i denna uppsats förklaras av att det utgör en indikator för närvaro av andra språk utöver svenska. Inom denna gruppering hänvisas i uppsatsen till *de som inte talar svenska*. Hur omfattande svenskspråkigheten är bland de med utländsk bakgrund finns inte tydligt kartlagt. Undantaget är modersmålstalare i

grundskola, och svenskkunskaper hos de med utländsk utbildning (SCB, 2014a). Därför används utländsk bakgrund som ett verktyg för att uppskatta förekomsten av de som har andra modersmål än svenska och de som inte talar svenska. Detta kommer till användning vid urvalet (se kapitel *Grundad teori som metod*). Fokus i uppsatsen är på de som inte talar svenska. Detta innebär att de har svårighet att kommunicera på svenska, men utesluter inte att de ändå kan uppfatta svenska. Denna öppenhet för begreppet har inneburit att tillfrågade representanter för olika kommuner själva kunnat formulera sina uppfattningar om personer med utländsk bakgrund och de som inte talar svenska.

Disposition

Detta inledande kapitel har behandlat flerspråkig kriskommunikation som ett relevant studieobjekt och varför denna uppsats väljer att fokusera på kommuners kriskommunikation gentemot de som inte talar svenska. Kapitlet *Bakgrund* handlar om två extraordinära händelser i Sverige som aktualiserat frågan om flerspråkighet i lokala myndigheters kriskommunikation. Kapitlet *Grundad teori som metod* är uppsatsens metodavsnitt som förklarar grundad teoris fundament och hur metoden används i uppsatsen. Kapitlet *Kriskommunikation i kontext av flerspråkighet* består av den induktivt framtagna teorin, den grundade teorin, som är denna uppsats unika bidrag. Hädanefter kommer denna teori benämnas den utvecklade teorin, för att särskilja den från metoden grundad teori. Den utvecklade teorin består av en överblick av hur kommuner kommunicerar vid en kris samt vad som föranleder att de anpassar kommunikation efter de som inte talar svenska. Kapitlet *Olika perspektiv på kriskommunikation och mångfald* behandlar det aktuella forskningsläget och hur andra perspektiv förklarar kriskommunikation. Den utvecklade teorin relateras succesivt med dessa olika perspektiv. Det sista kapitlet, *Avslutande diskussion*, problematiserar den utvecklade teorin och vilka behov som finns av ytterligare forskning.

Bakgrund

Kriser i Sverige har på olika sätt aktualiserat frågan om flerspråkig kriskommunikation. Det främsta exemplet är diskoteksbranden i Göteborg 1998, men även elavbrottet i Kista 2001 är två händelser som omfattat flerspråkighet i krishantering. För att ge en bakgrund till denna uppsats skall dessa två exempel ägnas uppmärksamhet i detta kapitel.

Diskoteksbrand i Göteborg

Diskoteksbranden i Göteborg innebar ett omfattande räddningsarbete för räddningstjänsten. Den kommunala krishanteringsorganisationen aktiverades snart efter att det framkom omfattningen av antalet drabbade. Det var en extraordinär händelse som grundade sig i en brand i en lokal avsedd för 150 personer men där 380 ungdomar befann sig (Informationsutredningen om brandkatastrofen i Göteborg, s. 25). Branden uppkom i en trappuppgång som sedan spred sig till danslokalen. Detta resulterade i att 213 skadades, 64 omkom och där många av de överlevande fick psykiska men. De initiala räddningsinsatserna kunde de lokala räddningstjänsterna ansvara för. Trots detta kom branden att omfatta stora delar av landet. Sjukhus runt om i landet samt i Norge kunde svara för specialistvård av brandskadade, Försvarsmakten anordnade helikoptertransporter och matransoneringar och regeringsrepresentanter liksom kungahuset kom att spela symboliska roller där de visade sitt stöd för anhöriga och räddningspersonal (Hagström & Sundelius, 2001, ss. 13, 86).

Vad gäller den flerspråkiga kriskommunikationen var den inte aktuell i direkt anslutning till branden. Det var stora delar av ungdomarna som hade utländsk bakgrund (antingen att de själva invandrat till Sverige, eller att deras föräldrar hade det), men det var framförallt i det efterföljande arbetet som den flerspråkiga kriskommunikationen blev aktuell. Det var många av ungdomarnas anhöriga i andra länder och i Göteborg som ville följa upp vad som hänt. Från kommunens informationsstab anordnades presskonferens under sena natten och successivt under dagen. De höll konferenser på svenska för att undvika missstolkningar, med simultantolkning till engelska, tyska, franska, spanska och italienska. Massmedia var den huvudsakliga kanalen för information till de anhöriga, men kunskapen var låg om vilka informationskanaler de använde sig av. Till exempel spelade kanalen P4 en central roll för kriskommunikationen, men många av de anhöriga med utländsk bakgrund lyssnade inte på den kanalen. Efterhand beslöt informationsstaben att de skulle använda sig av Sveriges Radio och dess nio redaktioner som sänder i andra språk än svenska. Dessutom anlätades Radio Göteborg som sände på fem språk. Via radio utkom därför information om branden på olika språk de närmsta dagarna efter att den utbröt. Ett antal lokala radio- och TV-grupper vittnade dock om svårigheten att få information. I samarbete med kommunen och sedan Öppna Kanalen anordnade de 3 veckor senare 2 timmar långa program om branden på sina respektive språk, så som bosniska, somaliska, arabiska,

kurdiska, persiska, eritreanska och spanska (Hagström & Sundelius, s. 117). Den flerspråkiga kriskommunikationen var på detta sätt utformad under krishantering av branden och inte förberedd inför en eventuell kris.

Omfattande strömavbrott i Kista

I kontrast till diskoteksbranden i Göteborg innebar strömavbrottet i Kista 2001 inga direkt förolyckade. Det omfattande strömavbrottet varade i cirka 30 timmar med 19 000 elkunder drabbade i Kista, Akalla och Husby. Strömavbrottet och dess omfattning förorsakades av kombinationen att brandvarningssystemet i en kabeltunnel hade ett tekniskt fel, samtidigt som en brand urartade i kablarna. 3 timmar efter de första indikationerna att något var fel i kabeltunneln fanns brandkår på plats som bedömde omfattningen av branden som tillräckligt stor att både de operativa och strategiska brandkårsresurserna behövde förstärkas. Hur var då informationsinsatserna under tiden som släckningsarbetet och det efterföljande reparationsarbetet pågick? Inledningsvis kontaktade det företag som ägde kabeltunneln Radio Stockholm. Radio Stockholm blev den kanal som försåg allmänheten med kontinuerlig information om arbetets fortskridande i sina nyhets- och trafiksändningar (Deverell, ss. 33-36). Att denna information var på svenska är något som kan problematiseras i och med att de drabbade områdena har en stor närvaro av människor med utländsk bakgrund, varav det finns många som talar andra språk än svenska. Vid presskonferenser som anordnades av krishanteringsorganisationen (bestående av representanter från stadsdelsnämnder, räddningstjänster, ansvarigt elföretag, med flera) så talades enbart svenska. Flerspråkigheten kom dock till uttryck i utskrifter från de olika aktörerna i krishantering. Kista stadsdelsnämnd utmärkte sig från övriga. De tog till bruk fordon försedda med högtalare för att sprida information på farsi, somaliska och eritreanska i de drabbade områdena. Detta var dock inget som förekommit i planer för informationsarbetet, utan var en improvisation för att bättre förmedla information till allmänheten (Deverell, ss. 37, 113).

Flerspråkig kommunikation har förekommit i olika varianter. Det har handlat om involvering av tolkar, särskilda radio- och TV-program på olika språk, eller så har viktig information i krissituationer förmedlats på enkel svenska. Sammanfattningen av informationsarbetet vid diskoteksbranden i Göteborg och strömavbrottet i Kista visar att flerspråkig kriskommunikation förekommer i krishanteringsarbetet som lokala myndigheter vidtar. Det som tydligt särskiljer kriskommunikationen mellan dessa två exempel är i vilket skede som flerspråkigheten har tagits till vara. I Göteborg var det framförallt i det efterföljande arbetet som branden kom att beskrivas och förklaras på andra språk än svenska av myndigheterna. I Kista fick det begränsade flerspråkigheten komma till uttryck samtidigt som släckningsarbete och reparation pågick. Men hur ser beredskapen generellt ut att hantera en flerspråkig målgrupp som inte talar svenska? En målgrupp som består av invånare med utländsk

bakgrund kan ha svårt att hantera svenska, de uppfattar risker i vardagen större än andra samtidigt som de har mindre kunskap om hur larmning skall ske vid en nödsituation. Enligt en enkätundersökning från MSB (2010), framkom att kunskaper finns hos de med utländsk bakgrund, likväl som hos andra, men att där kunskaper saknas eller inte ansågs som goda angående riskmedvetenhet och åtgärder var det överlag de med utländsk bakgrund som var representerade. Är de kommunala krisberedskapsplanerna anpassade efter hur informationen vid en kris ska förmedlas till dessa personer och i så fall hur?

Grundad teori som metod

Fokus för denna uppsats är svenska kommuner och hur de arbetar med kriskommunikation i en kontext där en stor del av de tänkta mottagarna har utländsk bakgrund. Tidigare studier har bland annat varit fallstudier (Deverell; Hagström & Sundelius) där flerspråkighet och kulturell bakgrund har varit en av många aspekter som tagits i beaktande av hur krishanteringsorganisationen hanterat en extraordinär händelse. Andra studier har varit sociologiskt inriktade (Olofsson, 2009) med fokus på minoriteters uppfattningar om risker och sårbarhet eller kriskommunikationsinsatser i mångkulturell kontext i Sveriges storstäder (Falkheimer & Heide, 2008). Kapitlet *Olika perspektiv på kriskommunikation och mångfald* behandlar i mer detalj olika studier och hur den utvecklade teorin relaterar till dem. Som en uppsats som söker beskrivning och förklaring för hur kommuner arbetar med kriskommunikation i en kontext där många invånare har en utländsk bakgrund så är denna uppsats i huvudsak induktiv. Det är alltså inte en deduktiv metod där olika hypoteser konkurrerar om orsaksförklaringen (Holme & Solvang, 1997, s. 56). Därför har teori också en annan roll i denna uppsats. Detta kapitel behandlar grundad teori som metod. Först efter presentationen av denna uppsats induktivt utvecklade teori återkopplas andra teorier och perspektiv att jämföra den utvecklade teorin med. Denna uppsats är därför induktiv inledningsvis.

Grundad teori är en metod med fokus på den induktiva processen. Grundad teori utgår helt och hållet från empiriska data. Det är upp till forskaren att under forskningsprocessens gång utforma kategorier, som i sin tur bildar nya analytiska ramverk som används för att återanalysera empirin och bekräfta de framtagna koncepten (Hartman, 2003, s. 8). Kritiker menar att all analysering av empiri baserar sig på redan etablerade begreppsliga ramverk, skillnaden är att grundad teori använder dessa implicit medan övriga är mer explicita i sitt användande av olika begrepp och teoretiska ramverk (Kelle, 2005). Det finns också utvecklingar av grundad teori sedan den etablerades 1967, vilket har gjort begreppet flertydig (Hartman, s. 9f). Med grundad teori menas i denna uppsats den teori som växer fram som en produkt av en inledande förbehållslös studie av hur ansvariga i kommunen för krisberedskap uppfattar invånare med utländsk bakgrunds språkliga förmåga, hur de avser att kommunicera med dem i händelse av kris och vilka som är ansvariga för denna kommunikation. Det empiriska resultatet analyseras och centrala element väljs ut. Dessa element kan användas i fortsatta analyser för att utveckla dem. På detta vis utvecklas koncept som framöver kan prövas, varvid en deduktiv process tas vid (Hartman, s. 35f). Glaser (2010, s. 34) sammanfattar denna process med de fem ledorden: Samordnat, sekventiellt, samtidigt, serendipiskt och schematiskt. Det är viktigt med ett öppet förhållningssätt där empirin inte måste anpassas efter förutfattade teoretiska ramar. Det som är viktigt i empirin framkommer när olika instanser av ett tema jämförs, inte när empirin tvingas att anpassa sig efter förutfattade teoretiska ramverk (Glaser, ss. 39-43, 155).

En konkurrerande metod är att deduktivt utforska kriskommunikationen. Då kan studien guidas av etablerade teoribildningar om organisationskommunikation och krisens olika faser som är unik för kriskommunikation. Styrkan i detta är att det bygger vidare på etablerad kunskap och prövar teorier som samtidigt underlättar studien. Det kan dock bli en skev uppfattning om världen där centrala aspekter riskerar att gås om miste i varje studie som använder dessa teorier och modeller. Kriskommunikation avsedd för invånare som inte talar svenska kan anta en annan form än det som beskrivs och kan förklaras i de etablerade modellerna. Detta är relaterat till den kritik som Glaser och Strauss ursprungligen riktade till hypotes-deduktiva ansatser som genomsyrade deras forskningsfält, sociologi, på 60-talet i USA – att tvinga data är i grunden att förvränga den. Varför deduktion inte används i denna uppsats handlar om att kartlägga kommuners kommunikationer och vad som föranleder detta kommunikationsmönster. Att använda deduktion innebär att använda en förutbestämd tolkningsram som antingen visar sig vara lämpad, eller inte. Att däremot basera denna uppsats på grundad teori avgränsar fältet för potentiella tolkningsramar. Deduktion kan därmed bli bättre informerad om vilka teoribildningar som lämpar sig för att använda i detta fält.

Kritik som kan riktas mot grundad teori i denna uppsats är att Glaser och Strauss (1967) ursprungligen avsåg grundad teori för sociologisk forskning; där intervjusubjektens tolkningsvärld stod i fokus. Frågor som forskare kunde ställa sig var då hur uppfattar kroniskt sjuka lidandet eller döden. I denna uppsats används grundad teori för världen som existerar utanför den subjektiva tankevärlden. Till viss del försiggår alltid en tolkning om omvärlden som är unik för den som observerar den, jämför diskussion om positivism och hermeneutik (Hartman, s. 20ff), men i denna uppsats är fokus på de strukturer som byggs upp gemensamt av de ansvariga för den kommunala krisberedskapen. På detta sätt avviker uppsatsen från grundad teoris ursprung. Uppsatsen handlar snarare om offentlig förvaltning och krishantering, inte sociologi. Det är inte tjänstemäns identitets- eller meningsskapande processer vid krishantering som står i fokus, utan hur dessa tjänstemän är en viktig del för att skapa insyn i de kommunala strukturer de är en del av. Det är inte enbart inom sociologi som empirin skapar meningsfulla mönster, även inom samhällsinstitutioner kan centralt belägna personer skapa en förståelse för de strukturer de är en del av som också lämpar sig för statsvetenskap.

Forskningsprocessen

Forskningsfrågan vägleder empiriinsamlingen som konstant utsätts för jämförelser med data från andra fall. Denna process, som kallas *konstanta jämförelser* (Hartman, s. 36), leder till teoribildning. Även om grundad teori kontinuerligt innebär insamling av data, analys och begreppsutveckling så kan forskningsprocessen delas in i de tre faserna öppen, selektiv och teoretisk. Den första fasen innebär att öppet och förbehållslöst samla in data som analyseras för att generera kategorier. Denna fas är klar då inga ytterligare kategoriseringar av data kan göras och en central kategori har

identifierats. Den andra fasen innebär att selektivt välja ut de kategorier som är nära relaterade till den centrala kategorin och kategoriernas egenskaper preciseras. I den tredje, och slutliga fasen, bestäms vilka relationer som finns mellan kategorierna. När denna bestämning är klar är den aktuella forskningsprocessen till ända. Detta urskiljer sig från hur Strauss och dennes kollega Corbin genomför grundad teori, som kontinuerligt prövar den teori som genereras (Hartman, ss. 40-43).

Enligt Glaser är prövning av den utvecklade teorin överflödigt. Teorin utvecklas från empiri, vilket innebär att den är grundad. Grundad teori är bekräftad i och med att den finns. Empirin kommer alltid peka på teorins olika beståndsdelar och bekräfta dem. Därmed kan de som ägnar sig åt grundad teori förbise "tidsödande" verifiering (Glaser, ss. 42, 251-253). Det en grundad teori säger är en reflektion av den verklighet som har studerats. Snarare än att ägna tid åt att verifiera teorin kan ytterligare studier expandera den. Denna något okritiska hållning blir problematisk när reflexiviteten av den beaktas, något som också Dey (2010, s. 186f) har ägnat uppmärksamhet åt. Forskaren är en auktoritet som själv skapar sig en uppfattning utifrån empirin och tolkar och systematiserar den. Den refererade empirin är den grund som teorin kan valideras på och riskerar att istället reflektera auktoritetens egna föreställningar. För att undvika denna risk presenteras i denna uppsats tydligt vilka kommuner och källor som utgör empirin. Det som möjliggör detta är att denna uppsats fokuserar på kommuners strukturer och inte enskilda personers privatliv, vilket annars är förekommande i sociologiska och antropologiska studier. En ytterligare positiv konsekvens av detta är att det möjliggör oberoende validering. Dels kan ytterligare studier fokusera på den *population* (kommuner med stor andel invånare med utländsk bakgrund) som inte inkluderats i denna uppsats, dels kan ytterligare studier pröva generaliserbarheten av den utvecklade teorin i jämförelser med kommuner generellt.

Val av undersökningsobjekt

Enligt grundad teori utgår en studie utifrån ett initialt urval som utgör grund för en snöbollseffekt, där det kontinuerligt uppdagas ytterligare parametrar som anses viktiga. Dessa parametrar ska sedan vägleda de nästföljande valen. En urvalsprocess enligt denna strategi benämns inom grundad teori som *teoretiskt urval* (Hartman, s. 67f). Grundad teori är inledningsvis induktiv, för att vid det teoretiska urvalet få inslag av deduktion. Vilket vill säga att den framväxande teorin bildar kategorier och hur kategorierna relaterar till varandra växer fram genom att urvalet successivt växer sig större.

Det initiala teoretiska urvalet grundar sig på att urvalet kan alstra relevanta kategorier ur datainsamlingen och att urvalet är betydelsefullt för det som studeras (Hartman, s. 71). Det initiala ändamålet är att skapa så goda förutsättningar för att skapa så många olika kategorier som möjligt, som är relevant vad avser krisberedskap i en kontext där vissa invånare inte talar svenska. Det teoretiska urvalets princip har däremot inte kunnat efterlevas i utvecklingen av denna uppsats. Den initialt utvalda kommunen var svår att skapa kontakt med. Om respektive kommun som därefter följs upp skulle vara lika svår att skapa kontakt med skulle det innebära att uppsatsen inte skulle kunna göras inom en tidsram på 10 veckor. Det ledde till att samtliga kommuner i den tänkta populationen (15 stycken) kontaktades, och de som förhöll sig öppet till ett deltagande i studien inkluderades (7 stycken). Vad som föranledde vissa kommunrepresentanter att avstå är oklart men är något som kan ha påverkat resultatet.

Tabell 1: Invånarantal i svenska kommuner

N	Giltiga	290
	Bortfall	0
Median		15 281,50
Minimum		2436
Maximum		897700
Percentiler	25	9 627,25
	50	15 281,50
	75	33 766,50

Källa: SCB, 2014b

Tabell 2: Andel invånare med utländsk bakgrund i svenska kommuner

N	Giltiga	290
	Bortfall	0
Median		0,13
Minimum		0,05
Maximum		0,56
Percentiler	25	0,10
	50	0,13
	75	0,18

Källa: SCB, 2013

Populationen har valts på grunderna populationsstorlek och andel invånare med utländsk bakgrund. Att större kommuner är i fokus beror på att de antas ha större resurser än mindre och att de därför har bättre förutsättning att anpassa sin kriskommunikation. Kommuner som dessutom har en stor andel invånare med utländsk bakgrund antas ha större andel av invånare som talar andra språk än svenska

och aktualiserar därför också frågan om eventuell anpassning av kriskommunikation efter dessa grupper. Utifrån dessa förutsättningar skall kommunerna bestå av mer än 34 000 invånare, varav minst 18 % av invånarna har utländsk bakgrund (jämför Tabell 1 och 2). Logiken bakom denna indelning är att kommuner delats in i fyra storhetsgrupper med lika många kommuner i varje. Den fjärde gruppen, den med den största storheten har valts. De kommuner som förekommer såväl i storhetsgruppen för invånare som gruppen för andel invånare med utländsk bakgrund har valts ut. Utifrån dessa kriterier består populationen alltså av 15 kommuner, varav 7 kommuner är representerade i denna uppsats, se Tabell 3.

Tabell 3: Urval

	Befolkningstal 2013	Andel invånare med utländsk bakgrund
Region 0380 Uppsala	205199	,2225
0484 Eskilstuna	99729	,2948
0580 Linköping	150202	,1861
0581 Norrköping	133749	,2217
0680 Jönköping	130798	,1956
0780 Växjö	85822	,2032
1282 Landskrona	43073	,3314
1283 Helsingborg	132989	,2808
1290 Kristianstad	81009	,1971
1380 Halmstad	94084	,1991
1488 Trollhättan	56573	,2510
1490 Borås	105995	,2629
1880 Örebro	140599	,2175
1980 Västerås	142131	,2566
2081 Borlänge	50023	,1911

Kommuner i fetstilt är de som är representerade i uppsatsen. Övriga kommuner ingår i samma population utifrån kriterier om populationsstorlek och andel invånare med utländsk bakgrund. Källa: SCB 2013; 2014b

Ytterligare precisering av urvalet skulle kunna göras efter en mest-olika princip. Då baseras ytterligare urval på teoretiska uppfattningar om studieobjektet. Mest-olika principen hade varit användbar i denna uppsats för att identifiera olika sätt att hantera kriskommunikationen. Då skulle ett antal fall väljas som skilde sig åt på ett antal kritiska kriterier som teorin förutsäger. Detta skulle också vara användbart för att pröva olika hypoteser och en teoris gångbarhet. Denna uppsats förlitar sig dock på den induktiva processen som uppkommer i studier av det urval som har gjorts ovan.

Urvalet liknar en mest-lik design som baserar sig på att stora kommuner med stor andel invånare med utländsk bakgrund utgör goda grunder för generering av kategorier.

Datainsamling

Genom studier av de utvalda kommunernas krisberedskapsorganisation har identifiering gjorts av centrala personer som ansvarar för utveckling och upprätthållning av respektive kommuns krisberedskap och kriskommunikation. Information om olika befattningar och vilka som innehar dessa är ofta tillgänglig via kommunernas egna hemsidor eller informationscentraler. De centrala personerna är de som har en strategisk roll i krisberedskapen och kriskommunikation. Dessa personer står för det empiriska materialet (se Bilaga 2) som utgör grunden för den utvecklade teorin. I huvudsak har telefonintervjuer genomförts med dessa personer, men e-postkorrespondens har också förekommit.

Intervjuerna har genomförts med öppna frågor, där respondenterna ombeds reflektera över sin verksamhet i samband med krisberedskap och kommunikation till allmänheten. I Bilaga 1 finns exempel på de frågor som ställts. Frågeformuläret har väglett intervjun men avsteg från formuläret har förekommit för att fördjupa intervjun på diverse aspekter eller för att tydliggöra en fråga. För denna uppsats har intervjuerna inte transkriberats. I Glasers anda har däremot intervjuerna genomförts med samtidigt antecknande. Enligt Glaser (s. 124f) skulle transkribering och inspelning vara överflödigt, då det breda empiriska materialet skapar ett mönster som överskrider de detaljer som riskeras att gås om miste utan transkribering. Transkribering är enligt detta perspektiv tidsödande. Det empiriska materialet finns därför ”inspelat” i de anteckningar som förts vid intervjuerna (Bilaga 2) och har successivt kodats (se Bilaga 3). Grundad teori är enligt detta sätt att arbeta både intuitivt samtidigt som det sätter stort ansvar på dess praktiker. För att ändå inte riskera att gå miste om relevant data och för att minska risken för missförstånd har samtliga intervjuer spelats in för att bekräfta anteckningarna.

Alternativ datainsamling hade kunnat vara enkätundersökningar, studier av andra undersökningar (sekundärdata) eller direktobservationer på kommunikationer till allmänheten på kommunen under en krishantering. Enkätundersökningar var svår att genomföra inledningsvis när inga koncept ännu utvecklats, det finns däremot förutsättningar att i efterhand genomföra en mer kvantitativ studie utifrån de koncept som utvecklats i uppsatsen. Inledningsvis är däremot intervjuer mer lämpade än enkätundersökningar då det möjliggör större flexibilitet där respondenter själva kan ange sina uppfattningar, eller få frågor klargjorda som de annars inte skulle svarat på. Studier av andra undersökningar är inkluderade i denna uppsats. De har haft som syfte att bidra till en kontextuell förståelse och är av sig själva inte tillräckliga (se det tidigare kapitlet *Bakgrund*). Direktobservationer

är eftertraktat och hade kunnat bidra med mycket information. Dessvärre är det tidsödande och kostsamt med direktobservationer och har därför inte använts i denna uppsats. Intervjuer har däremot varit användbart för att skapa en bredd i studien, vilket inte hade varit rimligt inom ramen för direktobservationer.

Generaliserbarhet

Denna uppsats kan inte göra anspråk på generalisering bortom det specifika område som studerats. Generaliserbarheten är dock något som kan värderas i efterföljande studier. Ett sätt att öka generalisering är genom inkludering av ytterligare domäner i studien. Ett flertal grundade teorier kan också tas samman i en formell teori som eftersträvar ökad abstraktionsgrad och följaktligen ökad generalisering (Hartman, ss. 50-54). Den utvecklade teorin i denna uppsats är förbehållet stora och medelstora svenska kommuner med stor andel utländska invånare. Detta innebär inte att den inte skulle vara användbar i andra kontexter, endast att inom ramen för denna uppsats så går det inte att avgöra dess gångbarhet i dessa andra kontexter. Med den bakgrund som ges bakom denna uppsats ökas även möjligheten att pröva teorin i andra sammanhang, så som normalstora kommuner med en mindre andel invånare med utländsk bakgrund. Ambitionen är alltså att generaliserbarheten är något som kan följas upp och värderas i uppföljande studier.

Kriskommunikation i kontext av flerspråkighet

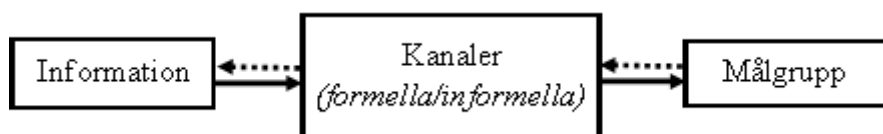
I detta kapitel presenteras den utvecklade teorin med exempel från den empiri som utformat den. Empirin utgörs av intervjuer och e-postkorrespondens med centrala personer med ansvar för krisberedskap och information och finns presenterad i Bilaga 2: Fältanteckningar och kodat i Bilaga 3: Kodning. Eftersom respondenterna har haft att förhålla sig till riskkommunikation vid en extraordinär händelse så handlar kommunikation i den framtagna teorin om kommunikation vid den akuta krisfasen (jämför Coombs & Holladay, 2012, s. 20). Riskkommunikation ska också särskiljas från det vidare begreppet riskkommunikation. Riskkommunikation handlar om att kommunicera om risker före, under och efter en kris (Olofsson & Öhman, 2009). Riskkommunikation kan därför omfatta såväl vardagsrisker som förtroendereparation efter en kris. Riskkommunikation är alltså ett smalare koncept. Den utvecklade teorin om riskkommunikation består i denna uppsats av två delar. Dels handlar det om strukturer för riskkommunikation, dels handlar det om förutsättningar för anpassningar efter de som inte talar svenska.

Kommunikation som distribuering av information

Kommunikation är information och de kanaler som används för att information skall nå de tänkta målgrupperna. Kommunikation är en central del i krishanteringsarbetet (Björk, 2014; Holmgren, 2014; Reigo, 2014). Att kommunikationen har en central roll och att det i huvudsak handlar om ett informationsarbete grundar sig i kommunrepresentanternas syn på riskkommunikation. Riskkommunikation handlar om att underrätta olika målgrupper om vad som hänt, vad kommunen vidtar för åtgärder och vad de själva kan vidta för åtgärder. Kriser innebär dock en stor grad av osäkerhet. Det innebär att kommuners strävan efter att förmedla information i det inledande skedet handlar om att tillgängliggöra kanaler och att informera målgrupperna om dessa kanaler. Kanalerna utgör de kontaktvägar kommunerna kan använda för att förmedla information.

Målbilden som kommunerna jobbar med är att kommunikationen (informationen) skall vara snabb, korrekt, relevant och tydlig (Björk; Holmgren; Rang, 2014; Reigo). Ett syfte med kommunikationen är att förhindra krisens eskalering. Det kan handla om att förekomma att fler blir direkt drabbade eller att avlasta krishanteringsorganisationen från tryck från allmänheten. Ett bihang till detta syfte är kommunikationens roll som förtroendeskapande gentemot målgruppen. Utifrån hur kommunen kommunicerar med sin målgrupp skapas också grunden för hur den målgruppen utvärderar kommunens insatser i krishanteringen (Björk; Darell, 2014). Men det basala är alltså kommunikation som förmedling av information, vilket också tydliggörs av beskrivningen av kommunikationens mål som snabb och korrekt.

Olika målgrupper kan särskiljas ur kommuners kriskommunikation. Målgrupper består dels av myndigheter så som Länsstyrelser, Landsting och andra kommuner, dels rör det sig om kommunala medarbetare och allmänheten. Dessa olika målgrupper nås genom olika kanaler. Till exempel används en kanal för kommunikation med Länsstyrelser, WIS (Webbaserat Informationssystem), och en annan kanal för kommunikation med kommunala medarbetare, intern webbsida. Men allt detta är inte lika tydligt när målgruppen rör *allmänheten*. Allmänheten är en bred grupp. Kommuner definierar allmänheten som de som bor eller uppehåller sig i kommunen (Flygt, 2014; Hammer, 2014; Björk). Det rör alltså inte enbart kommunens medborgare. Det handlar också om de som arbetar i kommunerna, företag som bedriver verksamhet där och de som i övrigt vistas i kommunernas geografiska område. Även kommunens medarbetare kan ses som en del av allmänheten. De är inte enbart tjänstemän som arbetar åt kommunens räkning, de är också en del av den allmänhet kommunerna behöver kommunicera med (Holmgren). På detta vis är gränsen mellan extern och intern kommunikation otydlig. *Allmänheten* inberäknar också de som utgör särskilt intresse i denna uppsats, *de som inte talar svenska*. Men för att förstå kommuners kommunikation med dessa grupper skall här först beskrivas hur kommuner generellt arbetar med kriskommunikation. I Figur 1: Kommunikationsmodell ges en sammanfattande bild av hur kommuner arbetar med kommunikation i samband med en krishantering. Modellen är en sammanfattning av hur de intervjuade beskrivit kommunikationen i kommunen och är i stort överensstämmande med den kommunikationsmodell som Harold Lasswell beskrev 1948 (Lasswell, 1948, s. 216). För ytterligare granskning av rådande teorier och hur den utvecklade teorin överensstämmer med dem så hänvisas nästa kapitel, *Olika perspektiv på kriskommunikation och mångfald*.



Figur 1: Kommunikationsmodell

Enligt kommunikationsmodellen utformar kommunen den information de avser att sprida till sin målgrupp. Informationen förmedlas via ett antal kanaler, formella och informella, för att tillslut nå målgruppen. Vissa av dessa kanaler möjliggör också att målgruppen bidrar till ytterligare information som antingen riktas direkt till kommunen eller tillbaka till andra inom samma målgrupp. Kriskommunikationen från kommunernas sidor har dock ett tydligt syfte; att informera snabbt och

korrekt till de tilltänkta målgrupperna. Kriskommunikation är därför i huvudsak en enkelriktad process från ett kommunstrategiskt perspektiv.

Representanter för de studerade kommunerna beskriver hur de strävar att kommunikationen skall vara snabb, korrekt, relevant och tydlig. Det innebär att även i det läget kommunen inte har skapat sig en tydlig lägesbild så strävar de efter att förmedla information. Då ”öppnar” de upp kanaler (Darell). Kanaler är de kommunikationsmedel som förbinder kommunen med dess målgrupper. De kanaler kommunerna har till sitt förfogande är Viktigt Meddelande till Allmänheten (VMA) via radio och ibland även TV, intern och extern webbsida, sociala medier, trygghetspunkter¹ och förvaltningar när de avser att kommunicera med allmänheten. Via dessa kanaler kan kommuner själva förmedla den information som skall nå de tilltänkta målgrupperna. Som komplement till dessa finns också olika medier som självständigt kan förmedla den information de själva anser vara viktigt. Om formella kanaler ska förstås som de kanaler som kommunen och anknutna myndigheter i krishanteringsorganisationen officiellt svarar för, så är informella kanaler de kanaler som används utan det tydliga kommunala ägarskapet över informationen. Informella kanaler som kommunen har gentemot allmänheten kan vara de medarbetare kommunen förlitar sig på som informationsbärare till sina familjer och bekanta, det kan också handla om elever som i skolor får information och som förmedlar denna till sina respektive familjer. Kommuner har stor tilltro till att information via en kombination av alla dessa kanaler skall nå de allra flesta i allmänheten. Att ”öppna upp” kanaler och tillgängliggöra information via dessa anses oftast vara tillräckligt.

Den tänkta målgruppen för informationen avgör hur informationen utformas och vilka kanaler som används. Tydligt exempel är hur WIS utgör en kanal till Länsstyrelser och internwebb till medarbetare. Däremot kan allmänhet uppfattas på olika sätt och särskilt vad gäller de som inte talar svenska. I det första steget kan informationen översättas. Vanligtvis görs en översättning till engelska och de stora identifierade språken i kommunen, så som arabiska, somaliska eller de serbokroatiska språken. Här särskiljer sig vissa kommuner från andra. Vissa kommuner håller fast vid information som förmedlas på svenska om inte händelsen under krishanteringsarbetet visar sig vara av sådan art att tolktjänst är nödvändigt. De kommuner som dock avser i sin beredskap att förmedla information på flera språk har kontakter med tolkservice, alternativt modersmållärare (Berglund, 2014; Darell; Reigo). Det vanligaste är att kommuner har avtal med tolkservice som kan tillhandahålla sina tjänster för översättning och tolk, men som i övrigt är fristående från den kontrakterande kommunens

¹ Trygghetspunkter är upprättade samlingsplatser där allmänheten kan få tillgång till information, sanitet, värme och vatten. Ofta är de upprättade av kommunen i skolsalar eller andra stora lokaler.

organisation. Det innebär att de inte ingår i en krisorganisation som kan aktiveras efter kommunens behag, utan tar emot förfrågningar när de är i tjänst (Björk; Rang).

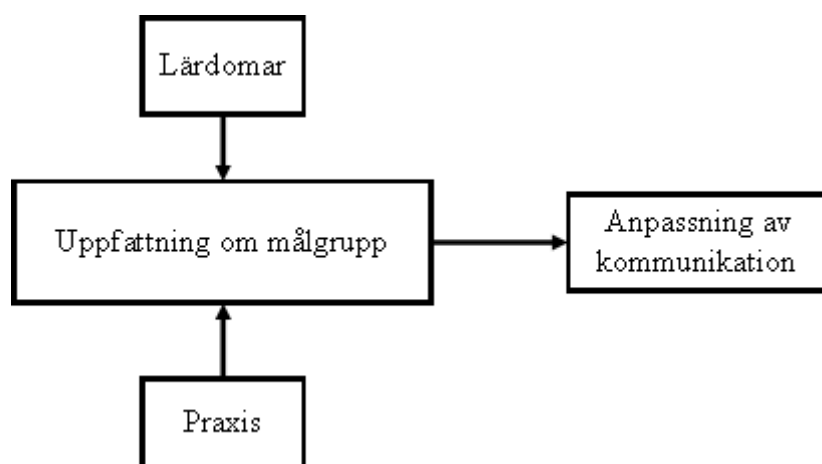
Den anpassade informationen förmedlas via de kanaler kommunerna har tillgång till mot de tänkta målgrupperna. VMA via radio som är standard för kriskommunikationen är en kanal som är särskilt dåligt anpassad för icke-svensktalande. Det sänds nämligen på svenska för de som generellt lyssnar på en svensktalande radiokanal. Alternativ till detta är därför den information som kommunerna kan förmedla via sina hemsidor. Vissa kommuner kan där aktualisera en sida för all information gällande hanteringen av en aktuell händelse. Sidan kan vara översatt av en tolkservice eller översatt av en inbyggd funktion i hemsidan, så som *Google Translate* (Reigo). Trygghetspunkter kan också utgöra en informationskanal som kommuner kan använda sig av. Dessa kanaler utgör både en kanal för spridning av information och en kanal för inhämtning av information. Anledningen är att trygghetspunkter utgör ett personligt möte mellan allmänheten och representanter från kommunen (Björk; Reigo). Språkförobistringar kan under sådana förhållanden adresseras. Ytterligare en kanal som kommunerna kan använda sig av är deras egna förvaltningar, särskilt vad avser social- och utbildningsförvaltningar. Via förvaltningar kan till exempel skolor utgöra en kanal. Elever på skolorna kan därifrån ta med sig information hem och underrätta sina föräldrar (Reigo). Som nämnts tidigare utgör medarbetare på kommunen både en del av allmänheten och en del av tjänstemannakåren. De utgör också en buffert i kriskommunikationens flerspråkighet. Eftersom de som arbetar i kommunens organisation är en del av samhället så reflekterar de också till viss del samhällets flerspråkighet. För vissa av de intervjuade utgör därför medarbetare en kanal för information till de som delar dennes språk, och utgör därmed en informell kanal som kommuner inte har kontroll över men som de ändå kan förlita sig på.

Som komplement till alla dessa kanaler kan kommuner anpassa sig ytterligare efter de som inte talar svenska. Det har då handlat om att formalisera ett kontaktnät där olika personer utgör kontakter som kommunen kan vända sig till och som i sin tur kan förmedla informationen vidare inom sina grupper. Till sådana kontaktnät hör bland annat olika etniska föreningar (Björk; Holmgren).

Det som beskrivits i detta avsnitt har varit hur kommuner kommunicerar vid en kris, med särskilt fokus på *de som inte talar svenska* som målgrupp. Till stora delar framstår det som en envägskommunikation, men det finns också inslag av feedback. Feedback är en del av trygghetspunkter, det är också en del av social media där dialog med allmänheten kan förekomma. Feedback är inte något som utgjort något stort inslag i kommunernas kriskommunikation. Det som kan undersökas djupare är hur icke-svensktalande använder sig av möjligheten att ge feedback till kommunerna. Generellt kan också dialog som förtroendeskapande vid en kris undersökas närmare.

Anpassning efter målgruppen

Det som framkommit genom intervjuer med de som arbetar med krisberedskap och kommunikation har pekat på att de har format olika uppfattningar om allmänheten och om icke-svensktalande. En del hänvisar till allmänheten som en entitet. Ingen urskiljning efter grupptillhörighet är den rådande ordningen (Darell). Detta kan jämföras med en uppfattning om de icke-svensktalande som åtminstone svenskförstående och i annat fall engelskförstående (Reigo). Denna uppfattning om målgruppen talar emot att kommuner skulle anpassa sin kommunikation, men uppfattningar är något som också är påverkansbart. Figur 2 utgör en översikt för vad som föranleder anpassning av kommunikationen. Kortfattat rör det sig om att lärdomar från tidigare händelser och rådande praxis samsas om att skapa en uppfattning om hur de som inte talar svenska tillgodogör sig information vid en extraordinär händelse i kommunen.



Figur 2: Modell över anpassning av kommunikation

Det centrala konceptet i modellen är *uppfattning om målgrupp*. Inledningsvis till detta avsnitt presenterades hur de intervjuade delade en gemensam bild av de som inte talar svenska som åtminstone svenskförstående. Deras uppfattning är att dessa personers språkförståelse är tillräcklig när det handlar om att tillgodogöra sig information på enkel svenska. Vissa har dock en uppfattning att det är tillräckligt många icke-svensktalande som avviker från detta mönster. Därför avser vissa kommuner översätta information för att anpassa sig efter denna målgrupp. Vad som ytterligare styr anpassning av kommunikationen är kommunernas uppfattning om de kanaler som målgrupperna använder sig av (eller snarare; inte använder sig av).

Anpassning av kommunikation är hur kommunen vidtar särskilda åtgärder för att nå en specifik målgrupp med information. Det som kunnat identifieras från tidigare avsnitt (*Kommunikation som distribuering av information*) var hur kommuner kunde anpassa dels språket som används, dels de kanaler de brukar; så som skolelever och medarbetare. Denna anpassning är ett resultat av hur de som inte talar svenska uppfattas, vad gäller språkkompetens och kanalanvändning. Anpassning av kommunikation fyller det syftet att kommunen skall kunna nå ut till de som utgör allmänheten i kommunen. Det handlar om en demokratisk process, där transparens och utvärdering av kommunens insatser är en viktig del och att förhindra att en kris urartar. Att vissa kommuner inte anpassat sin kriskommunikation efter de som inte talar svenska handlar om att de betraktar sin kriskommunikationsberedskap som tillräckligt för att uppfylla sitt syfte. Detta grundar sig i att uppfattningen om de som inte talar svenska är en del av en allmänhet som besitter en språkkompetens där svenska förstås och eventuellt kan översättas utan kommunens inblandning. Skillnader och likheter i uppfattningar om målgruppen grundar sig dels i *lärdomar* och dels i *praxis*. Båda dessa koncept utgör delar i omfattande akademiska fält i samhällsvetenskaperna, men i denna uppsats utgör de grundade kategorier av hur kommuner skapar sig en uppfattning om icke-svensktalande.

Lärdomar kommer kommuner tillgodo genom allmän kännedom, analyser av scenarier eller efter en händelses inträffande. I Enköping drabbades en grupp somalier när de använde sig av förorenat vatten, trots kommunens insatser att informera om de åtgärder allmänheten skulle vidta. De rådande kanalerna visade sig vara otillräckliga (Reigo). I Trollhättan analyserades läget i kommunala bostadsföretag och visade på särskild utsatthet för icke-svensktalande boende där vid händelse av en brand. Särskild plan upprättades för att kunna informera dem (Björk).

Praxis handlar om de lagar och de praxis som råder. Lagar reglerar att kommuner har det geografiska områdesansvaret vid en hantering av en extraordinär händelse (SFS 2006:544), praxis är hur kommuner generellt arbetar med kommunikation vid en extraordinär händelse. Medan lagar har en formell påverkan för kommuners arbete som de också anpassar sig efter, så finns också en inverkan av praxis. Det kan handla om att många kommuner arbetar med enkel svenska, och detta anses som tillräckligt även för de som inte är svensktalande (Reigo).

För att exemplifiera hur modellen hänger samman kan fokus läggas på informationsansvaret. Genomgående hos de som intervjuats var det kommuners ansvar att tillgängliggöra relevant information. De förutbestämda kanalerna används för att förmedla relevant information. Men ansvaret sträcker sig så långt att informationen publiceras och hålls uppdaterad. Även målgruppen, de tilltänkta mottagarna, har ett ansvar att exponera sig mot dessa kanaler. Det kan handla om att lyssna på radio, läsa på kommunens hemsida eller kontakta kommunens informationscenter.

Uppfattningen om de som inte talar svenska är att de exponerar sig mot någon av kommunens tillgängliga kanaler, eller i andra fall har eget kontaktnät som kan förmedla kommunens information. Detta är det sätt som många kommuner har jobbat enligt tidigare, och inget direktiv från statligt håll har de mottagit för att de skulle ändra detta. Däremot har vissa kommuner erfarit händelser där det blivit uppenbart för dem att vissa av de som inte talar svenska inte exponerat sig mot de tillgängliga kanalerna. De har därmed anpassat sin kommunikation för att bättre kommunicera med dem vid nästa händelse.

Olika perspektiv på kriskommunikation och mångfald

I förra kapitlet presenterades en översiktlig kriskommunikationsmodell och anpassning efter de som inte talar svenska som en funktion av kommuners uppfattning om dem. I detta kapitel kommer den utvecklade teorin placeras i en samtida forskningskontext. Forskning om flerspråkighet i kriskommunikation kan jämföras med ett brett fält av forskning. Public Relations, organisationskommunikation, interkulturell kommunikation, byråkratiseringsprocesser och krishantering är alla olika fält som på olika vis berör svenska kommuners kriskommunikation i en kontext med flera språk. Både svenska och internationella studier har bidragit till ett växande teoretiskt fält. Studier från USA har ofta anammat ett organisatoriskt perspektiv där företags kriskommunikation stått i fokus (Fearn-Banks, 2011; Kim & Cameron, 2011), men de framväxande teorier och perspektiv detta har skapat har inte hindrat att de applicerats på diverse myndigheter på såväl nationell som lokal (kommunal) nivå och i både europeisk och svensk kontext (Falkheimer & Heide, 2006, s. 12). Enligt Falkheimer och Heide (2006, s.2f) har forskningen om kriskommunikation i en mångkulturell kontext identifierat i huvudsak fyra problem: Myndigheter saknar tillräckliga kunskaper om det flertal sätt som medborgare kan uppfatta en enskild kris, kriskommunikation är beroende av medborgares förtroende för myndigheter men de med utländsk bakgrund uppger ofta misstro gentemot myndigheterna, interpersonell kommunikation är mer effektiv än masskommunikation och olika samhällsgrupper använder medier på olika sätt. Denna sammanfattande sammanställning av forskningen är kraftigt förenklat. Olika forskningsperspektiv fäster vikt vid olika teoretiska, så väl som praktiska, problem. Detta kapitel kommer behandla rollen som kriskommunikation har för krishantering och mångfaldens och globaliseringens betydelse för kriskommunikation samt hur de nämnda problemen grundar sig i dessa olika perspektiv.

Kriskommunikation som krishantering

Kriskommunikationens roll för krishanteringen blir tydlig när uppmärksamhet ges åt de två krishanteringsperspektiven *apologia* och *attribut*. *Apologia* fokuserar på åtgärder efter en kris som en organisation vidtar för att bevara eller förbättra den image en organisation hade före en kris (Falkheimer & Heide, 2006, s. 8; Griffin-Padgett & Allison, 2010). *Attribut* handlar om hur intressenter skapar sin uppfattning om en kris. Intressenter söker svar på sådana frågor som vad har hänt, vilka värden står på spel och, framförallt, vem den ansvarige är (Coombs, 2006). Båda dessa perspektiv fäster vikt vid kriskommunikation som en viktig del i krishanteringen. Men finns det förutsättningar för att skapa en kriskommunikationsberedskap? Enligt Murphy (1996, s. 105ff) är ett *kaos*-perspektiv nödvändigt för att en krishanteringsorganisation ska göra realistiska bedömningar om omvärlden. Krishanterare befinner sig i en komplex värld som består av hög grad av osäkerhet.

Förutsägelser av kriser är mycket svårt och ställer orimliga krav på krishanterare. Rimligare är att förutsätta att krishanterare kan förlita sig på en allmän känslighet för förändringar i samhället och att de då kan tolka dessa förändringar för att sedan anpassa sig efter. Trots de olika fokus dessa olika perspektiv ställer så är de inte ömsesidigt exkluderande. Exempelvis kan kaos-perspektivet inkorporera både attribut- och apologiaperspektiv. Vad dessa olika perspektiv har gemensamt är den roll som organisationer har som krishanterare i en social kontext, där intressenter (eller allmänhet) skapar sig en uppfattning om den aktuella organisationen. Det är denna uppfattning som skapar den eventuella organisatoriska krisen. Kriskommunikation kan därmed betraktas ur ett socialkonstruktivistiskt synsätt. Socialkonstruktivismen fäster vikt vid att kriser skapas i ett socialt sammanhang. I detta sammanhang skapas en uppfattning om vilka värden som hotas, vem som är ansvarig, och vilka åtgärder som är rimliga.

Det är en intressant utgångspunkt att jämföra den grundade teori som utformats i denna uppsats med det socialkonstruktivistiska synsätt som presenterats ovan. Dels problematiserar det studiens perspektiv på myndigheter som krishanteringsorganisation utan att inkludera ”den andra sidan”, de som inte talar svenska. Om en kris, eller extraordinär händelse, skall hanteras för att minska belastning på allmänheten, vad är då allmänhetens perspektiv på kriskommunikationen och krisberedskapen. Denna grupp, *intressenterna*, kan genom sin uppfattning om krishanteringsorganisationen skapa en eventuell organisatorisk kris för denna. Dels lyfter synsättet fokus på den krishanterande organisationens känslighet för olika målgruppers uppfattningar och deras olika sätt att tillgodogöra sig information. Den utvecklade teorin är i högsta grad relevant i ett socialkonstruktivistiskt synsätt. Även om målgruppen (*intressenterna*) inte är studerade, så kan kriskommunikationen i hög grad förstås utifrån hur kommuner betraktar målgruppen. I förlängningen påverkar den uppfattning kommuner har om målgruppen och hur de kommunicerar med dem också målgruppens uppfattning om kommunernas krishantering. Detta perspektiv ska dock inte tolkas som att all kriskommunikation kommuner har är enkelriktad mot målgruppen, det förekommer också viss feedback tillbaka mot kommunerna. Feedbacken är dock inte till den grad som föreskrivs av en symmetrisk tvåvägskommunikation där rollen som sändare och mottagare är kontinuerligt utbytbara och budskapets utformning är båda parter ansvar (jämför Falkheimer & Heide, 2006, s. 23f). Något som dock särskiljer den utvecklade teorin från ett socialkonstruktivistiskt synsätt är ändå att krisen i fokus är en extraordinär händelse. Detta innebär att krisen ofta har en fysisk eller teknisk komponent som är fristående från allmänhetens uppfattning om den. Den kan utgöra ett påtagligt hot mot centrala värden såsom liv och hälsa, oavsett om allmänheten är medveten om en sådan händelse. Men detta diskvalificerar inte socialkonstruktivismen, för vem är det som definierar de centrala värdena om inte medlemmarna i ett samhälle?

Denna teoretiska genomgång har placerat den utvecklade teorin om kriskommunikation som en central del i krishantering. Enligt ett socialkonstruktivistiskt synsätt formas en kris genom olika aktörers uppfattningar om den och kriskommunikation är det centrala medlet att påverka denna uppfattning. Från denna övergripande teorigenomgång skall fokus riktas mot hur mångfald och flerspråkighet påverkar kriskommunikativa strategier.

Kriskommunikation och mångfald

Om allmänheten skapar sig en uppfattning om en kris efter hur den krishanterande organisationen kommunicerar, vilken roll spelar då olika grupper i allmänheten? Kommer olika grupper i allmänheten skapa sig olika uppfattningar av ett och samma meddelande, eller har kommunikationen samma effekt oavsett mottagare. Svaren på dessa frågor tar fokus från det språk som används, till att mer handla om relationsskapande. Detta kan skapa större förståelse för hur kommuner har relaterat till flerspråkig krishantering.

Falkheimer och Heide (2008) visar i sin rapport *Kriskommunikation i ett globalt samhälle* hur lokala myndigheter kriskommunikation i den akuta fasen ofta är av en traditionell natur. Kommunala företrädare kan vara medvetna om den mångfald som präglar deras lokala samhällen, hur språk och erfarenheter särskiljer olika grupper samt hur de har olika förutsättningar och olika sätt att tolka information. I den akuta fasen hänfaller de till en centraliserad struktur som uppfattas av de själva som en ledning som är rationell och kapabel att fatta snabba och korrekta beslut. Detta innebär ofta att myndigheterna förlitar sig på masskommunikation; de externa målgrupperna är en entitet, *allmänheten*, som kan vidta de korrekta åtgärderna bara de får rätt information. Det räcker därmed om målgrupperna endast exponeras för informationen. Även om detta kan vara det korrekta sättet att kommunicera i den akuta fasen, så finns ett alternativ som sätter mer fokus på tiden före och efter krisen. Falkheimer och Heide (2008, s. 20) kallar detta för *senmodern* kriskommunikation. *Senmodern* kriskommunikation handlar om en decentraliserad kommunikationsorganisation. Kulturell medvetenhet och språkkunskaper finns hos praktikerna, inte hos den strategiska ledningen. Praktikerna är de som i sin vardag möter olika grupper i samhället och bygger en relation med dem. De är därför bäst lämpad att vara kanalerna i kommunernas kriskommunikation när det rör sig om kommunikation med de personer som har utländsk bakgrund eftersom relationsbyggande är en viktig komponent i krishantering (jämför Liu & Pompper, 2012). Detta sätt att arbeta med kommunikation skulle dock innebära att den strategiska ledningen får mindre kontroll i en fas som innebär stor ovisshet om de skulle utgå från detta sätt att arbeta i den akuta fasen. Om det är så att centraliseringen av kriskommunikationen vid en kris är en viktig kognitiv komponent så är det något som inte framkommit i den grundade teori som presenterats i denna uppsats. Snarare ska centralisering av kriskommunikation förstås som en komponent av praxis och lärdomar. Enligt praxis så innehar

kommuner ett geografiskt områdesansvar; centralisering innebär då att ansvaret tydligt vilar hos kommunen och dess strategiska ledning - ofta en krisledningsnämnd. Avsteg från centralisering kommer av att särskilda händelser visat på tydliga svagheter som kan åtgärdas med decentralisering av vissa beslut.

Den utvecklade teorin har visat hur centralt kommunens uppfattning om personer med utländsk bakgrund är för dess sätt att organisera sin kriskommunikation. Det är därför intressant att se hur forskningen ser på denna heterogena grupp. Såväl Falkheimer och Heide (2006; 2008) som Olofsson (2007; 2013) och Öhman och Olofsson (2006) har ägnat uppmärksamhet åt det svenska samhällets heterogenitet och hur vissa grupper uppfattar risker och sårbarheter och hur dessa skillnader också har påtagliga effekter. Trots heterogeniteten i samhället och de effekter detta får har kommuner och andra lokala myndigheter ofta ignorerat denna aspekt. Med fokus på personer med utländsk bakgrund har det konstaterats att de ofta upplever kriser som mer allvarliga och mer sällan vidtar säkerhetsåtgärder än personer med inhemsk bakgrund. Att kombinera denna aspekt med att personer under en kris föredrar att få information på sitt modersmål (Scanlon, 1998, i Deverell, s. 113), är en indikation att kriskommunikation är en viktig komponent att skapa en känsla av trygghet i samhället. Öhman och Olofsson (s. 39) lyfter fram hur personer med utländsk bakgrund upplever vissa risker som högre än andra, däribland sådant som klimatförändringar och terrorism. Dessa personer har också mindre omfattande försäkringar och oftare än andra vill ha information om alla typer av risker. Såväl SMS, e-post och hemsidor är sådana kanaler dessa personer uppger att de i hög grad skulle använda sig av för att informera sig om kriser. Hur denna grupp människor upplever och hanterar risker urskiljer sig från andra och innebär att myndigheter borde anpassa sig efter deras förutsättningar. Enligt Öhman och Olofsson (ss. 42-44) borde olika målgrupper identifieras och inkluderas i diverse övningar. Kriskommunikationen vid det akuta skedet borde också differentieras, även om fokus då ska vara att kommunikationen är snabb, korrekt och relevant. Det skulle innebära att såväl de kanaler som används som formen av kommunikationens innehåll anpassas - dels vad gäller vilka språk, förutom svenska, som används och dels det budskap som skall förmedlas. Den utvecklade teorin har visat vad som föranlett en sådan anpassning, och Öhman och Olofssons arbete skulle kunna bidra till ökad kunskap i kommuner med heterogena målgrupper om behovet av anpassning.

Globalisering och kriskommunikation

Inledningen till denna uppsats beskrev hur Sverige blivit ett samhälle som alltmer präglas av mångfald. Detta kan betraktas vara följden av flera olika orsaker. Arbetskraftsinvandring, asylmottagande, öppna gränser inom EU och globalisering (Benhabib, s. 231). Detta har inneburit att en stor del av invånare i Sverige har utländsk bakgrund och att en mängd olika språk talas. Särskild status har Sveriges 5 minoritetsspråk jiddisch, finska, romani, samiska och meänkieli. Detta kommer till uttryck i de rättigheter brukare av dessa språk har att kommunicera på det egna språket gentemot myndigheter. Men denna rättighet sträcker sig inte till att omfatta myndigheters språk gentemot allmänhet. Den status som dessa minoritetsspråk ändå har är inte delade med andra språk, som personer med utländsk bakgrund talar (Dahl, 2007, s. 140). Samtidigt som globaliseringen kan ses innebära en ökad mångfald av språk i Sverige, så innebär globalisering också att personer med utländsk bakgrund lättare har att bibehålla kontakter med sina ursprungsländer (Benhabib, ss. 227-231). Det finns därför intresse hos dessa personer att följa utvecklingar i andra länder, något som också kan innebära något som lokala myndigheter i Sverige blir konfronterade med. Det kontinuerliga relationsbyggandet med olika målgrupper i samhället är därför en viktig del i krishanteringen (Mral, o.a., 2012, s. 15f).

Relationsbyggande är inte förbehållet kriskommunikation. Snarare är det i krisens akuta fas för sent att fokusera på att skapa förtroende. Snarare handlar den akuta fasen om att bibehålla det förtroende som finns, för att i det senare skedet ägna kommunikation åt att förbättra sin organisations anseende. Relationsbyggande överskrider krisers olika faser och är något som pågår kontinuerligt (Olofsson & Öhman, ss. 70, 186f). Inom kriskommunikation, som har fokus på den akuta fasen, är därför relationsbyggande inte det centrala. Snarare är relationsbyggande en viktig komponent av riskkommunikation. Om globaliseringen innebär ökad närvaro av olika nationella bakgrunder i Sverige, med fler och tätare kontakter bortom Sveriges gränser, så innebär det att riskkommunikation blir alltmer viktig för kommuner att vid en kris effektivt kunna kommunicera med personer med utländsk bakgrund. Men inom ramen för riskkommunikation finns ändå kriskommunikation och de praktiska problem som kan uppkomma med språkbarriärer och användning av olika kanaler. Även om riskkommunikation blivit en allt viktigare del i en krishanteringsstrategi som präglas av ett socialkonstruktivistiskt synsätt så är flerspråkig kriskommunikation ett påtagligt element i ett heterogent samhälle.

Avslutande diskussion

Tidigare kapitel har beskrivit den induktivt framtagna teori (se Figur 1 & Figur 2) och hur denna relaterar till samtida teoribildningar. I detta kapitel avslutas denna uppsats med att problematisera den utvecklade teorin och vilka framtida studier denna uppsats har motiverat till.

Uppsatsens frågeställning kan anses vara besvarade i den utvecklade teorin. Den utvecklade teorin har ägnat uppmärksamhet åt kommuners uppfattningar om de som inte talar svenska, hur kommuner avser att kommunicera med dem och vad som föranlett denna strategi. Därmed är också uppsatsens syfte att utveckla en teori om flerspråkig kriskommunikation uppnådd. Trots detta är uppsatsen och den utvecklade teorin inte utan problem.

Grundad teori innebär förutsättningslös granskning av ett avgränsat område. Hur förutsättningslöst blir granskningen av kommuners kriskommunikation om fokus i inledningen är begränsad till den strategiska ledningen? Enligt Falkheimer och Heides dikotomi (2008, s. 20) skulle denna begränsning fokusera enbart på traditionell kriskommunikation och ignorera senmodern kriskommunikation, som enligt empiriska studier visat sig vara förbehållet praktikerna (Falkheimer & Heide, 2008, s. 71). Förutsättningen har varit hur kommuners strategi, deras beredskap, varit att kommunicera med de målgrupper som inte talar svenska. Utifrån denna förutsättning har personer, som visserligen ingår i kommuners strategiska ledningar, fått ge sin syn på hur de kommunicerar i händelse av en kris. Deras syn har inte varit begränsad till att handla om enbart traditionell eller senmodern kriskommunikation. Men det som påverkat hur de betraktat kommunikationen är att denna studie fokuserat på den akuta fasen. Uppsatsen har behandlat kommunikationen *vid* en kris, inte *före* eller *efter*. Det är sant att det inte finns tydliga skiljelinjer mellan krisens olika faser och att de intervjuade kunnat tolka kommunikation *vid* en kris som att handla om den kommunikation de har med målgrupperna alldeles före, under och strax efter en händelse. Men, förutsättningar *vid* en kris är att centrala värden hotas samtidigt som det finns en tidsaspekt som innebär att åtgärder måste vidtas inom en kort tidsram och att stor ovisshet råder. Dessa förutsättningar påverkar de strategiska besluten som kommuner gör för sin kommunikation, och det påverkar också grunden för den teori som utvecklats i denna uppsats. När det handlar om den utvecklade teorins förutsättningslösa förhållningssätt så kan det bara konstateras att den inte är helt förutsättningslös. Det avgränsade område den behandlar har många ramar: Sverige, kommuner med stor population men inte storstadskommuner, kommuner med stor andel invånare med utländsk bakgrund, strategisk ledning samt kommunikation vid den akuta fasen. Dessa ramar utgör det avgränsade område som har studerats, men inom detta område har det funnits ambitionen att låta empirin forma teorin, och inte vice versa.

När det handlar om grundad teori har det varit viktigt att särskilja förutfattade meningar från att styra hur empirin kategoriseras. Det är en stor utmaning att inte redan ha uppfattning om kommunikation som att handla om sändare, mottagare och kanaler innan empiri samlas in och analyseras. Å ena sidan kan sådana förutfattade meningar antas ligga bakom hur den första modellen (Figur 1) växte fram. Å andra sidan är det svårt att se hur modellen skulle vuxit fram på ett annat sätt där respondenter uttrycker sig om att ”öppna upp kanaler” för att nå allmänheten. Vad gäller framväxten av den andra modellen (Figur 2) som beskriver faktorer som påverkar att kommunikationen anpassas är detta inget som tydligt kan relateras till förutfattade meningar utan har varit resultatet av en induktiv process. Med det fokus uppsatsen har på minoriteter och språkbruk och hur detta reflekterar över kommuners ansvar gör att frågeställningen kan vara politiskt laddat. Detta är något som kan ha påverkat hur respondenterna svarat, medvetet eller omedvetet. Alltså är detta något som skulle kunnat påverka utvecklingen av modellen för anpassning av kommunikation (Figur 2). Modellen i sig kan dock förklara olika förhållningssätt och förhåller sig neutral till olika uppfattningar. På detta vis är modellen möjlig att använda trots denna bakgrund. Modellen skulle dock stärkas av ytterligare prövningar.

Risker med induktiva studier är att de baserar sig på de normala omständigheter som råder. Incidenter som avviker från den framtagna teorin går inte att förklara inom den teoretiska ramen (jämför Taleb, 2010, ss. 45f, 358f). Särskilt problematiskt blir detta induktiva problem för en studie som behandlar kommunikation vid extraordinära händelser men vars empiri baseras på rådande normala omständigheter. Att respondenterna har uppgett att de avser att anpassa sin kriskommunikation för de som inte talar svenska säger inte allt om hur de sedan anpassar kriskommunikation vid en faktisk extraordinär händelse. Extraordinära händelser är ovanliga. Det är därför också svårt att synkronisera en studie både i tid och i rätt kontext för att studera kommuners eventuellt flerspråkiga kriskommunikation. Under denna förutsättning förlitar sig denna uppsats på att respondenternas sammantagna ambitioner också är en reflektion av hur de sedan agerar. Försiktighet skall dock beaktas och kriskommunikation vid en faktisk extraordinär händelse skall tas tillvara för att bidra med mer kunskap.

Fortsatta studier

Denna uppsats har studerat ett begränsat antal kommuner (7 stycken). Den utvecklade teorin kan utvärderas mot de andra kommuner i det aktuella urvalet som inte inkluderats. Den kan dessutom utvecklas genom att utvidga urvalet för att därmed dels göra den mer övergripande för olika kommuner och dels mer omfattande med ytterligare koncept och detaljer. Det finns dock studier som redan pågår som är relevanta att reflektera över.

Pågående studier som relaterar till denna uppsats är Eva-Karin Olssons och Jesper Falkheimers forskningsprojekt om nationsgränsöverskridande kriskommunikation och Tomas Odéns forskningsprojekt om nya mediers roll för kriskommunikationen – båda projekten för MSB (Lundberg, 2013; Kerlin, 2012). Vid Mittuniversitet bedriver Jonny Bergman och Erika Wall ett forskningsprojekt om relationen mellan asylsökande och Migrationsverket i samband med kommunikation om brandskydd (Lindström, 2014). Vid Lunds Universitet finns Susanna Magnusson som bedriver sitt doktorandprojekt om räddningstjänstens förtroendebyggande i mångkulturella bostadsområden (Fransson, 2014). På olika sätt relaterar dessa projekt till denna uppsats. Det handlar om överkommande av språkbarriärer, nya medier som kanaler för kommunikation och hur personer med utländsk bakgrund kommer att bli en specifik målgrupp för riskkommunikation. Till stora delar fokuserar forskningen mindre på språkförståelse bland allmänheten och mer på relationer och intensiteten i kommunikationer.

I ett samhälle med mångfald är det svårt att bortse från vikten av förtroende mellan allmänhet och myndigheter, särskilt vid en krissituation. Sådan förtroendeskapande kriskommunikation förutsätter dock att målgrupperna förstår språket som används. Om framtida studier dessutom föreslår symmetriska förhållanden mellan myndigheter och målgrupper så är användningen av ett språk som behärskas av ena parten i sig en asymmetri. Denna uppsats har visat hur kommuners krisledning har skapat sig en uppfattning om personer med utländsk bakgrund - nämligen att de som inte talar svenska åtminstone förstår språket. Om SCB:s (2014a) bedömning av utrikesfödda med utländsk bakgrund skall vara en fingervisning så har ungefär 20 % svårt att föra diskussion eller genomföra en muntlig presentation på svenska. Som komplement till denna uppsats kan därför kartläggning över språkförståelse hos kommuners invånare behövas. Det kan också vara av särskild vikt att fokusera på kommuner som inte ingår i storstadskommunerna. I sådana kommuner kan personer med utländsk bakgrund ha ett kontaktnät som är mindre utbredda och att de därmed har mindre möjligheter att få krisinformation översatt av någon bekant. Om detta är något som kommer aktualiseras i allt högre grad framöver återstår alltså att se.

Referenser

- Benhabib, S. (2004). *Jämlikhet och mångfald: Demokrati och medborgarskap i en global tidsålder*. Daidalos: Göteborg.
- Berglund, J. (2014-05-08). Kommunikationschef, Landskrona kommun. E-postkorrespondens.
- Björk, M. (2014-05-08). Säkerhetschef, Trollhättan kommun. Telefonintervju.
- Coombs, T. W. (2006). "Attribution Theory as a guide for post-crisis communication research". *Public Relations Review*, 33, 135-139.
- Coombs, W. T. & Holladay, S. J. (2012). *The handbook of crisis communication*. Chichester, U.K.: Wiley-Blackwell.
- Coombs, W. T. (2012). "Parameters for crisis communication" i W. T. Coombs, & S. J. Holladay, *The handbook of crisis communication*. ss. 17-53. Chichester, U.K.: Wiley-Blackwell.
- Dahl, Ö. (2007). *Språkets enhet och mångfald*. 2. [uppdaterade] uppl. Lund: Studentlitteratur.
- Darell, B. (2014-05-07). Servicedirektör, Helsingborg kommun. Telefonintervju.
- Deverell, E. (2003). *The 2001 Kista blackout: Corporate crisis and urban contingency*. Stockholm: Försvarshögskolan.
- Dey, I. (2010 [2007]). "Grounding Categories". i A. Bryant, & K. Charmaz (red.), *The SAGE handbook of grounded theory* (ss. 167-190). Los Angeles: SAGE Publications.
- Falkheimer, J. & Heide, M. (2006). *Myndigheters kriskommunikation med etniska minoriteter: En studie av relationsbyggande i ett mångkulturellt samhälle*. Krisberedskapsmyndigheten.
- Falkheimer, J. & Heide, M. (2008). *Kriskommunikation i ett globalt samhälle*. Stockholm: Krisberedskapsmyndigheten.
- Fearn-Banks, K. (2011). *Crisis communication: a casebook approach*. 4. ed. New York: Routledge/Taylor and Francis Group.
- Flygt, L. (2014-05-07). Kommunikationsansvarig, Norrköping kommun. E-postkorrespondens.
- Fransson, E. (2014). *Aktuella forskningsprojekt*. Insitutionen för strategisk kommunikation, Lunds Univeristet: <http://isk.lu.se/index.php?id=3607> [hämtat 2014-05-21]

- Glaser, B. G. (2010). *Att göra grundad teori: Problem, frågor och diskussion*. Mill Valley, Ca.: Sociology Press.
- Glaser, B. G. & Strauss, A. L. (1967). *The discovery of grounded theory: strategies for qualitative research*. New York: Aldine de Gruyter.
- Griffin-Padgett, D. & Allison, D. (2010). "Making a case for restorative rhetoric: Mayor Rudolph Giuilani & mayor Ray Nagin's response to disaster". *Communication Monographs*, 77(3), 376-392.
- Hagström, A. & Sundelius, B. (2001). *Krishantering på göteborgska : en studie av brandkatastrofen den 29-30 oktober 1998*. Stockholm: Försvarshögskolan.
- Hammer, D. (2014-05-07). Kommunikationsdirektör, Jönköping. Telefonintervju.
- Hartman, J. (2003). *Grundad teori [Elektronisk resurs] : teorigenerering på empirisk grund*. Lund: Studentlitteratur.
- Holme, I. M. & Solvang, B. K. (1997). *Forskningsmetodik : om kvalitativa och kvantitativa metoder*. 2., [rev. och utök.] uppl. Lund: Studentlitteratur.
- Holmgren, M. (2014-05-09). Risk Manager, Västerås kommun. Telefonintervju.
- Informationsutredningen om brandkatastrofen i Göteborg (1999). *Brandkatastrofen i Göteborg: drabbade, medier, myndigheter : betänkande*. Stockholm: Fakta info direkt.
- Kelle, U. (2005). "'Emergence" vs "forcing" of empirical data? A crucial problem of "grounded theory" reconsidered". *Forum Qualitative Sozialforschung*, 6 (2).
- Kerlin, B. (2012). *Kriskommunikation 2.0 - nya medier förändrar krishanteringen*. MSB: <https://www.msb.se/sv/Kunskapsbank/Forskningsresultat/Kriskommunikation/Kriskommunikation-20/> [hämtat 2014-05-16]
- Kim, H., & Cameron, G. (2011). "Emotions matter in crisis: The role of anger and sadness in the publics' response to crisis news framing and corporate crisis response". *Communication Research*, 38(6), 826-855.
- Krisinformation.se (2012). *Krishanteringens grunder*. <http://www.krisinformation.se/> [hämtat 2014-04-20]

- Lasswell, H. D. (1948). "The structure and function of communication in society". *The communication of ideas*, 37, 215-228.
- Lindström, L. (2014). *KOBRA*. Mittuniversitetet: <http://www.miun.se/sv/Forskning/Varforskning/forskningscentra/RCR/RCR---Forskning/Pagaende-projekt/KOBRA/> [hämtat 2014-05-16]
- Liu, B. F. & Pompper, D. (2012). "The crisis with no name: Defining the interplay of culture, ethnicity, and race on organisational issues and media outcomes". *Journal of applied communication research*, 40(2), 127-146.
- Lundberg, B. (2013). *Gränsöverskridande kriskommunikation*. MSB: <https://www.msb.se/sv/Kunskapsbank/Forskningsresultat/Kriskommunikation/Hur-kommunicerar-regeringar-och-myndigheter-under-kriser/> [hämtat 2014-05-16]
- Mral, B., Vigsö, O., Andersson, H., Gelang, M., Rasmussen, J., Hansson-Nylund, H., Stedingk Wigren, M. & Söderlindh, L. (2012). *Kriskommunikation i praktiken (KIP): Populärvetenskaplig sammanfattning*. MSB.
- MSB. (2010). *Individens uppfattning om trygghet och säkerhet: Resultat*. IDA: <http://ida.msb.se> [hämtat 2014-04-15]
- Murphy, P. (1996). "Chaos theory as a model for managing issues and crises". *Public Relations Review*, 22(2), 95-113.
- Olofsson, A. (2007). *Kriskommunikation i ett heterogent samhälle: Allmänhet, kommuner och medier*. Stockholm: Krisberedskapsmyndigheten.
- Olofsson, A. (2009). "Risker i ett globaliserat och mångkulturellt Sverige" i A. Olofsson, & S. Ö. (red.), *Risker i det moderna samhället - samhällsvetenskapliga perspektiv*, ss. 169-194. Lund: Studentlitteratur.
- Olofsson, A. (2013). *Risker i ett heterogent samhälle: Sårbarhetsbegreppet - dess relevans och problematik*. Östersund: Mittuniversitetet.
- Olofsson, A. & Öhman, S. (2009). *Risker i det moderna samhället: Samhällsvetenskapliga perspektiv*. Lund: Studentlitteratur.
- Proposition 2013/14:1 Utgiftsområde 13. *Integration och jämställdhet*. Stockholm: Arbetsmarknadsdepartementet.

- Rang, N. (2014-05-07). Beredskapssamordnare, Jönköping kommun. Telefonintervju.
- Reigo, K. (2014-05-09). Beredskapsstrateg, Eskilstuna kommun. Telefonintervju.
- SCB (2005). *Karta över storstadsområden*. SCB:
http://www.scb.se/Grupp/Hitta_statistik/Regional%20statistik/Kartor/_Dokument/Storstadsomr_karta.pdf [hämtat 2014-04-16]
- SCB (2013). *Antal personer efter utländsk/svensk bakgrund*. Statistiska centralbyrån:
http://www.scb.se/sv_/Hitta-statistik/Statistikdatabasen [hämtat 2014-04-18]
- SCB (2014a). *Högutbildade utrikesfödda*. Statistiska centralbyrån: http://www.scb.se/sv_/Hitta-statistik/Statistik-efter-amne/Utbildning-och-forskning/Befolkningens-utbildning/Hogutbildade-utrikes-fodda/80099/2009A01/Bedomning-av-svenska-spraket/ [hämtat 2014-04-20]
- SCB. (2014b). *Folkmängden efter region, civilstånd, ålder och kön. År 1968 - 2013*. Statistiska centralbyrån: www.scb.se [hämtat 2014-04-18]
- SFS 2006:544. *Lag om kommuners och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap*. Stockholm: Försvarsdepartementet.
- Taleb, N. N. (2010 [2007]). *The black swan: the impact of the highly improbable*. 2. ed. New York: Random House Trade Paperbacks.
- Öhman, S. & Olofsson, A. (2006). *Att mäta och värdera risk och säkerhet i ett heterogent samhälle (ROHS): Slutrapport*. Räddningsverket.

Bilaga 1: Frågeformulär

Frågor:

1. Vad är Din huvudsakliga uppgift vid en extraordinär händelse?
 - a. Hur skiljer sig detta från dina normala uppgifter?
2. Vilka olika syften ser Du att kommunikation till allmänheten fyller vid en extraordinär händelse?
 - a. Vilka ser Du som allmänheten? Vilka är de potentiella mottagarna för kommunikationen?
 - b. Uppfyller kommunikationen olika syften beroende på vilka som ses som kommunikationens mottagare? Vilka mottagare handlar det i så fall om?
3. Vilket ansvar har Du för att information om en extraordinär händelse når allmänheten?
 - a. Vilket ansvar har kommunen?
 - b. Vilket ansvar har allmänheten att tillgodogöra sig informationen?
4. Ser Du att det finns särskilda grupper i allmänheten som kan vara svår att nå med information?
I så fall:
 - a. Vilka grupper handlar det om?
 - b. Hur har Ni fått kännedom om detta?
 - c. Vidtar Ni särskilda åtgärder för att nå dessa grupper?
5. Vad är Er målbild för kommunikationen till allmänheten?
 - a. Är den praktiskt genomförbar? Om inte, varför?
6. Vad är Din uppfattning om hur stor del av invånare i kommunen som inte talar svenska?
 - a. Hur avser Ni att nå dem med information vid en extraordinär händelse?
 - b. Har Ni identifierat särskilda händelser då det blir särskilt viktigt med kommunikation med dem? I så fall, vilka händelser handlar det om och varför är det då viktigt med kommunikation med dem.
 - c. Finns det försvårande omständigheter med kommunikation med dem?
7. Vad är Din uppfattning om hur Din kommun urskiljer sig från andra kommuner när det handlar om hur Ni når ut till allmänheten?
 - a. Gäller detta också hur ni kommunicerar med de som inte talar svenska?
8. Något tillägg som Du vill göra angående Din kommuns kommunikationer vid extraordinära händelser?

Bilaga 2: Fältanteckningar

Denna bilaga innehåller fältanteckningar från intervjuer samt e-postkorrespondens. Fältanteckningarna innehåller också koder som är utformade enligt konceptet [Jön01]. De tre första bokstäverna är gemensamt för vilken kommun det representerar. De två siffrorna är kodens ordningsnummer. Koderna är samlade i en kodningstabell med motsvarande kategori som finns representerad i Bilaga 3.

Jönköping

den 7 maj 2014

10:01

Nicklas Rang, beredskapssamordnare

Arbetar med krisledning och stöd. Hans uppgifter skiljer sig inte från normalt vid en extraordinär händelse. Det han arbetar med är att utbilda krisledningsgrupp och stödja denna. Där förvaltningschef och stadsdirektör ingår.

Fast det var svårt att svara specifikt vilken funktion kommunikation fyller så anser Rang att kommunikationen är central. Det handlar om att informera om händelsen. När det handlar om kriskommunikation är det en viktig del av NR:s uppgifter. Intern och extern kommunikation är två sidor av samma mynt, och gränsen mellan dem är inte lika tydlig. [Jön01]

Allmänheten ses som alla som vistas i kommunen, likväl boende som förbipasserande.

Fast det var svårt att svara på frågan om funktioner av kommunikationen så kunde NR se att det finns vissa som nås av olika kanaler. Information som publiceras på webben är till exempel svår att nå för äldre på äldreboende, då handlar det snarare om att nå dem via radio så som P4. Det handlar om att vara flexibel.

NR anser att han personligen inte har något ansvar för att information om en extraordinär händelse når allmänheten men att kommunen har det fulla ansvaret och kommunikationsenheten är de som centralt arbetar med detta. Även om kommunen har ansvar i kommunområdet så har privatpersoner en skyldighet att informera sig själva om en händelse. Generellt har kommunen inte ett uppsökaransvar, utan det är något som hanteras vid särskilda omständigheter - så som vid farligt gasutsläpp mitt på natten när många sover.[Jön03]

Särskilda grupper som kan vara svåra att nå med information kan förutom det som nämnts (äldre) vara de som talar andra språk. I Jönköpings kommun finns många språk representerade och därför har kommunen tillgång till tolktjänst via socialtjänsten. Kunskapen om att det ligger till på detta vis ser Rang att de på kommunen har fått via lokalkännedom och att det kommunala bostadsbolaget har kunskap om vilka de har boende hos sig.

Särskilda åtgärder för att nå de grupper som talar andra språk nås via tolkförmedling. Tolktjänsten kan bistå med att översätta information som skall ut till allmänheten samt följa med i uppsökande verksamhet. [Jön02]

Rang har ingen uppfattning om hur stor del av befolkningen som inte talar svenska, men att dem skall kunna nås med tolkhjälp. Inga särskilda händelser har identifierats då det skulle bli särskilt viktigt att kommunicera med dem. Det uppenbara hindret att kommunicera med dem är språket - det är svårt att tala genom tolk. Finns inte tolk så kommunicerar man på engelska. Sammantaget så tar det tid och det kan bli fel.

En övrig kommentar från Rang var att det finns en nystartad enhet som centraliserat kommunikationsfrågor. Tidigare var detta utspritt på de olika enheterna men nu ingår dessa i en gemensam, övergripande enhet.

Den 7 maj 2014

11:00

Daniella Hammer, kommunikationsdirektör

Ingår i krisledningen, uppger att hennes uppgifter inte skiljer sig åt vid extraordinära händelser från den normala ordningen.

Kommunikationen vid en extraordinär händelse syftar till att lugna och skydda allmänheten. Allmänheten är de som vistas i kommunen. Det är väldigt beroende av händelsen vilka som ska kommuniceras med.

Att information om en händelse når ut till allmänheten är respektive kommunal verksamhets ansvar. Där ser DH inte att hon har något särskilt ansvar för det. Allmänheten har dock ett ansvar att vara aktiva för att söka upp information. [Jön03]

DH har inte tänkt på om det finns särskilda grupper som kan vara svåra att nå med information. Alla kanaler kan dock användas för att sprida informationen så mycket som möjligt. Allt från Viktigt

Meddelande till Allmänheten o.s.v. Det finns ingen särskild plan att förmedla information till icke-svenskspråkiga.

Målbild för kommunikationen är att den ska vara saklig och rättvisande. Huruvida detta är praktiskt genomförbart beror i DH:s mening på hur media väljer att ge en bild av krisen.

DH har ingen uppfattning om hur många i kommunen som inte talar svenska. Det finns inga särskilda scenarier (eller händelser) som har identifierats där dessa personer skulle vara särskilt utsatta. Det finns dock en tolkförmedling som kan kallas in vid behov.

DH har ingen uppfattning om hur Jönköping skulle skilja sig från andra kommuner i hur de hanterar kommunikationer.

Norrköping

den 7 maj 2014

15:30

Louise Flygt, kommunikationsansvarig vid kris

Vad är Din huvudsakliga uppgift vid en extraordinär händelse?

Övergripande kommunikationsansvar för kommunen.

a. Hur skiljer sig detta från dina normala uppgifter?

Inget.

2. Vilka olika syften ser Du att kommunikation till allmänheten fyller vid en extraordinär händelse?

Viktigt med tydlig information och att det finns möjlighet till dialog.

a. Vilka ser Du som allmänheten? Vilka är de potentiella mottagarna för kommunikationen?

Allmänhet är bland annat norrköpingsbor, näringsliv och andra medborgare.

b. Uppfyller kommunikationen olika syften beroende på vilka som ses som kommunikationens mottagare? Vilka mottagare handlar det i så fall om?

Ja.

3. Vilket ansvar har Du för att information om en extraordinär händelse når allmänheten?

Övergripande.

a. Vilket ansvar har kommunen?

Huvudansvar.

b. Vilket ansvar har allmänheten att tillgodogöra sig informationen?

Inget svar.

4. Ser Du att det finns särskilda grupper i allmänheten som kan vara svår att nå med information?

I så fall:

Beror på vad det gäller

a. Vilka grupper handlar det om?

Grupper med annan tillhörighet.

b. Hur har Ni fått kännedom om detta?

c. Vidtar Ni särskilda åtgärder för att nå dessa grupper?

Specialanpassningar.

5. Vad är Er målbild för kommunikationen till allmänheten?

Alla ska få en tydlig information om vad som har hänt, hur drabbar det mig, vem kan jag kontakta, var hittar jag mer information.

a. Är den praktiskt genomförbar? Om inte, varför?

Ja

6. Vad är Din uppfattning om hur stor del av invånare i kommunen som inte talar svenska? Vet ej i dagsläget.

a. Hur avser Ni att nå dem med information vid en extraordinär händelse?

Via bland annat skola, vård och omsorg, översatt info på 12 olika språk. Jobba nära media.

b. Har Ni identifierat särskilda händelser då det blir särskilt viktigt med kommunikation med dem?

I så fall, vilka händelser handlar det om och varför är det då viktigt med kommunikation med dem.

Evakuering av skola. Använde tolk, lärare, personliga möten och annat stöd.

c. Finns det försvårande omständigheter med kommunikation med dem?

7. Vad är Din uppfattning om hur Din kommun urskiljer sig från andra kommuner när det handlar om hur Ni når ut till allmänheten?

a. Gäller detta också hur ni kommunicerar med de som inte talar svenska?

8. Något tillägg som Du vill göra angående Din kommuns kommunikationer vid extraordinära händelser?

Helsingborg

den 7 maj 2014

16:10

Birgitta Darell, servicedirektör (kriskommunikationsansvarig)

BD är kriskommunikationsansvarig, trots att hon i vanliga fall är servicedirektör. Hon har en gedigen bakgrund i kriskommunikation då hon arbetat med detta i 7½år i Helsingborg, och dessförinnan nationellt i Styrelsen för Psykologiskt Försvar och KBM. Det skiljer sig därför åt vad hennes

arbetsuppgifter är i normala fall gentemot vid extraordinära händelser. I kontaktcentret befogar hon över 40 medarbetare, webbredaktör och IT-drift. I vanliga fall ansvarar hon för kommunal service, såsom IT-drift, kafeteria etc.

Kommunikationen är ALLT när det handlar om krishanteringen. Det är utifrån kommunikationen som krishanteringsarbetet utvärderas ifrån [Hel01]. Kommunikationen innebär snabb, korrekt information och produktivitet i alla kanaler. Oftast frågar sig allmänheten vad som har hänt, hur länge tills situationen återgår till det normala, vem är ansvarig och var finns informationen. Oftast kan man bara besvara var informationen finns. Det handlar om att öppna upp kanaler, även när det inte finns information. Då kan meddelanden via dessa kanaler informera om vilka kanaler som finns tillgängliga och att dessa kommer uppdateras (även när det inte finns information).

BD ser alla människor i kommunen som del av allmänheten. Invånare i kommunen ska kunna hitta någon kanal. BD ser inte det finnas specifika målgrupper. Syftet med kommunikationen är att underlätta för invånare att göra rätt saker. Så som att koka vatten, eller hämta vatten från speciella utlämningsställen. Man skall inte frånta individerna deras initiativförmåga, utan istället ge incitament för invånare att agera[Hel02].

Vad gäller invånare som inte talar svenska så finns det i deras närhet ofta de som kan översätta [Hel03]. Detta ser BD som en av lärdomarna från Göteborgsbranden, så därför behövs inga särskilda insatser. På kontaktcentret finns det annars en bra blandning av brukare av olika språk. Det är snarare överreklamerat att göra mycket material tillgängligt på främmande språk i förväg. I övrigt finns tolkar.

BD ser det inte som att det skulle finnas särskilda scenarier där en extraordinär händelse skulle omfatta en stor del ickesvenskspråkiga [Hel04]. I Helsingborg är det inte kluster av icke-svenskspråkiga, som kanske finns på andra håll i Sverige.

Det som särskiljer Helsingborg i deras kriskommunikation är framförallt den höga nivån av kompetens, tror BD. Både hon och hennes ställföreträdare har båda erfarenhet från att arbeta nationellt med krishantering eller kriskommunikation. Dessutom har de stora resurser i att BD har en stor personalstyrka till sitt förfogande (60 stycken), antagligen utifrån att Helsingborg är en storstad. [Hel05]

Trollhättan

den 8 maj 2014

11:19

Mats Björk, Säkerhetschef

MB ansvarar för avdelningen som planerar för extraordinära händelser. Det handlar framförallt om det förberedande skedet. Han samverkar och ser till att organisationen fungerar. Det som skiljer sig med hans arbete under en extraordinär händelse är att han då har en stödfunktion. Under de senaste 10 åren har det hänt 5 gånger att krisorganisationen behövt aktiveras. Organisationen kan därför ses som beprövad [Tro03].

Kommunikation är lika med information[Tro04]. Kommunen har ett stort ansvar att informationen får stor spridning. Därför måste informationen formuleras tydligt, enligt en informationsplan. Det handlar också om att samordna extern och interninformation, så att även medarbetare på kommunen kan informera det grundläggande om det skulle behövas[Tro05].

Mottagare för informationen är allmänheten, men även de som ingår i organisationen [kommunens anställda och de anknutna resurserna vid krishantering]. Kommunen har även en skyldighet att informera uppåt, till Länsstyrelsen, via Webbaserat Informationssystem (WIS). Allmänheten är de som vistas inom det geografiska området. Det vill säga, de som bor och vistas här[Tro06]. Men sedan har ju de också förgreningar bortom det geografiska området.

Kommunikationen kan ses som fylla olika funktioner. Det kan handla om att tillgodose ett allmänt intresse, att vara transparent [Tro07]. Olika mottagare kan man behöva behandla olika, det vill säga direkt gentemot indirekt drabbade. Det handlar om att inte bidra med för mycket information eller för litet. Det ska ju inte leda till frågor om att kommunen försöker dölja information. [Tro01]

MB:s ansvar ligger i förplaneringen, att det finns en informationsberedskap som är utlagt på Informationschefen. Det är en strategi som funnits ett tag och som visat sig fungera. Övergripande är det kommunen som har ansvaret för att information når ut till allmänheten. Mindre kommuner kan ha behovet av att samverka mer för att kunna hantera detta [Tro08]. Men i Trollhättan anser man att man har tillräckligt god kapacitet själva. Allmänheten kan ses som ha ett visst ansvar. Det är beroende på vem som betraktas som allmänhet. Exempelvis är skillnaden mellan åldersgrupper. De som är äldre än 65 har till exempel inte den närvaron på internet som yngre har. De lyssnar snarare på P4.

Ytterligare grupper som kan vara svåra att nå med information är nyanlända (flyktingar) och de i handikapporganisationer, men det kan man hantera i kommunen anser MB. Det kan hanteras med

hjälp av tolkförmedling och förteckningar över kontaktpersoner i de olika organisationerna [Tro09]. Tolkförmedlingen har kommunen inget mandat att kalla in efter behov men de utgör en instans som kommunen kan kontakta [Tro10]. Den senaste händelsen (en kvartersbrand för tre månader sedan) visade det oerhörda intresset i media. Det fanns en stor offervilja i allmänheten och en stor benägenhet att hjälpa som var större än väntat.

Målbilden för kommunikationen är att den ska vara snabb, tydlig, korrekt [Tro12]. Kommunikation är lika med information. Den ska motverka ryktesspridning. För detta ska den bestå av rätt information, enkelt utformat [Tro13]. Syftet är att inte utsätta krishanteringsorganisationen för onödigt tryck [Tro11]. Detta är en målbild som också är praktiskt genomförbar anser MB. Den har prövats i övningar och i skarpa insatser.

En uppskattning som MB gör är att kanske 5 % (3000) inte pratar svenska. Det är många nyanlända som kommer till Trollhättan, men de slussas snabbt ut till SFI. Det tar visserligen lång tid innan de invandrade behärskar svenska, men det går betydligt mycket snabbare att förstå språket [Tro14]. Så tala och förstå är olika saker. Dessa människor kan man nå med tolkresurser och de inom den egna organisationen som talar främmande språk, så som serbokroatiska språk, arabiska och somaliska [Tro15]. Särskilda händelser då det kan bli särskilt viktigt att kommunicera med de som inte talar svenska är hos allmänna bostadsföretag. Det handlar om att snabbutrymning ska kunna ske på rätt sätt och att i vissa fall stanna kvar i lägenheten så att de inte utsätter sig för giftig rök i trapphuset [Tro16]. Dessa är grupper som inte kan sätta på radion på P4 för att informera sig om utvecklingen. Det handlar då om att utforma informationsmaterial som kan delas ut och följas även på sociala medier. Det är dock inte helt klart var dessa områdena är i Trollhättan där det är särskilt utsatt på detta viset. Det som kan ses som försvårande är ju att VMA utgår via radio (på svenska), så då behöver även hemsidor öppnas upp för att balansera detta [Tro17].

MB:s uppfattning är att det som urskiljer Trollhättan kommun från andra är att de är väl förberedda sedan många år. De har därför ett försprång när det handlar om kommunikation med allmänheten. Förr var de också tidigt ute med hur de skulle kommunicera med de som inte talar svenska, med tanke på att de haft en stor invandring, särskilt sedan kriget i Exjugoslavien. [Tro02]

Ytterligare vill MB tillägga att trygghetspunkter är viktiga [Tro18]. Förutom att de kan ge värme, sanitet och dricksvatten kan de också vara viktiga för kommunikation. Dessa trygghetspunkter finns till exempel i skolor och större lokaler.

Sammantaget så ger antagligen informationschefen samma bild som MB gjort, i sin egen uppfattning.

Landskrona

den 8 maj 2014

15:30

Josefin Berglund, kommunikationschef

Frågor:

1. Vad är Din huvudsakliga uppgift vid en extraordinär händelse?

Jag är kommunikationschef

1. Hur skiljer sig detta från dina normala uppgifter?

I vanliga fall är jag samordningsansvarig för kommunikationsavdelningen.

2. Vilka olika syften ser Du att kommunikation till allmänheten fyller vid en extraordinär händelse?

Information om vad som händer, vad kommunen gör och hur allmänheten ska agera. [Lan01]

a. Vilka ser Du som allmänheten? Vilka är de potentiella mottagarna för kommunikationen?

Medborgare, intressenter, media, anställda, utan inbördes ordning.

b. Uppfyller kommunikationen olika syften beroende på vilka som ses som kommunikationens mottagare? Vilka mottagare handlar det i så fall om? Förstår inte riktigt frågan.

3. Vilket ansvar har Du för att information om en extraordinär händelse når allmänheten?

Kommunen ansvarar för att informationen kommer ut i de kanaler vi har tillgång till. [Lan02]

a. Vilket ansvar har kommunen?

b. Vilket ansvar har allmänheten att tillgodogöra sig informationen?

Man kan ju aldrig tvinga någon att söka upp och tillgodogöra sig informationen.

4. Ser Du att det finns särskilda grupper i allmänheten som kan vara svår att nå med information?

I så fall:

a. Vilka grupper handlar det om?

Grupper som ej talar svenska.

b. Hur har Ni fått kännedom om detta?

Antar att det är allmänt känt att det är svårt att nå dessa.

c. Vidtar Ni särskilda åtgärder för att nå dessa grupper?

Vid en extraordinär händelse skulle vi ta in modersmåls lärare för att agera tolkar/översättare. [Lan03]

5. Vad är Er målbild för kommunikationen till allmänheten?

Skulle inte säga att vi har en direkt målbild för kommunikationen vid extraordinära händelser.

Skulle väl säga att det var att alla/merparten av medborgarna ska nås av vår information

- a. Är den praktiskt genomförbar? Om inte, varför?
6. Vad är Din uppfattning om hur stor del av invånare i kommunen som inte talar svenska?
Vet ej.
- a. Hur avser Ni att nå dem med information vid en extraordinär händelse?
Vi tar in modersmåls lärare om det blir nödvändigt
- b. Har Ni identifierat särskilda händelser då det blir särskilt viktigt med kommunikation med dem? I så fall, vilka händelser handlar det om och varför är det då viktigt med kommunikation med dem.
När det finns fara för liv eller egendom.
- c. Finns det försvårande omständigheter med kommunikation med dem?
Det är inget vi analyserat i nuläget. [Lan04]
7. Vad är Din uppfattning om hur Din kommun urskiljer sig från andra kommuner när det handlar om hur Ni når ut till allmänheten?
Jag tror inte vi urskiljer oss på något särskilt sätt.
- a. Gäller detta också hur ni kommunicerar med de som inte talar svenska?
8. Något tillägg som Du vill göra angående Din kommuns kommunikationer vid extraordinära händelser?
Nej.

Västerås

den 9 maj 2014

14:36

Monique Holmgren, Risk Manager

Beroende på om MH är Tjänsteman i Beredskap (TiB) eller inte så kan hennes roll vid en extraordinär händelse skilja sig åt. Dels är hon den som tar emot händelsen och eventuellt startar krisledningsorganisationen. Hon skulle annars ha rollen som stabschef eller krisledare som samordnar de olika aktörerna i krishantering. Detta skiljer sig åt från hennes ordinarie arbetsuppgifter som enhetschef för säkerhetsavdelningen i egenskap av risk manager.

Kommunikation till allmänheten är det allra viktigaste för att informera dem om var de kan söka för mer information eller var de kan få förnödenheter [Väs02]. I kommunikation ingår de viktigaste åtgärderna för hanteringen av en händelse. Men det handlar inte enbart om att informera allmänheten. Det handlar också om att underrätta medarbetarna på kommunen. Dels i egenskap av sin tjänsteroll men också i egenskap av att vara medborgare [Väs03]. Allmänheten är alla invånare i Västerås

kommun, medarbetare och näringsliv (de företag som är verksamma i kommunen, oavsett om de har säte där) [Väs04].

Kommunikationens roll skiljer sig åt beroende på vilka som ses som mottagare. Det handlar om att se på mottagarnas villkor. Boende behöver viss information, de som jobbar en viss information (så som behov av att eventuellt stänga skolor).

MH ser att hon, tillsammans med kommunikationsdirektören, har det yttersta ansvaret för att information om en extraordinär händelse når allmänheten. Kommunen har ansvaret i och med att TiB först får vetskap om en händelse som sedan kontaktar stadsdirektören och startar krisledningsorganisationen [Väs05]. Även om detta ansvar finns har också envar ett eget ansvar. Information finns på externa webbsidor till exempel [Väs06].

Särskilda grupper som kan vara svåra att nå är sådana med språksvårigheter. Information finns på engelska. Men de som kan vara svåra att nå ändå är de äldre i denna grupp som inte lika lätt kan orientera sig vid datorer. [Väs01] Men utöver att information finns på engelska vidtas inga ytterligare åtgärder [Väs08]. De olika förvaltningarna har kännedom om vilka som behöver kontaktas vid olika händelser [Väs07]. Dessutom kan samverkan med olika myndigheter bidra ytterligare.

Målbilden för kommunikationen är att den ska bestå av rätt och relevant information så tidigt som möjligt [Väs09]. Detta kanske inte är praktiskt genomförbart. Vid övningar har kommunikationen varit den bit som framförallt kan förbättras. Krisberedskapen finns, men inte kommunikationsberedskapen. Efter klockan 16 på fredag så finns ingen som kan hantera den biten [Väs10].

MH har ingen uppfattning om hur många i kommunen som inte talar svenska är. Men dessa kan nås via social- och skolförvaltningarna, som alltså har kontaktvägar [Väs11].

MH ser inte att Västerås skulle urskilja sig från andra kommuner. Kommunikation i överhuvudtaget är svårt, och i Sverige har vi varit skonade från den skarpa prövningen av krisberedskapen till den grad som varit i andra länder.

Avslutningsvis vill MH tillägga att kommunledning och landsting borde avsätta mer resurser för kommunikationsberedskap. Särskilt viktigt är det att följa sociala medier [Väs12]. Via dem kan man snabbt nå ut till många, och där kan utvecklingen snabbt ändras [Väs13].

Eskilstuna

den 9 maj 2014

15:59

Katarina Reigo, beredskapsstrateg

KR kan vid en allvarlig händelse (inte nödvändigtvis extraordinär händelse) ta på sig rollen som stabschef eller samordnare - beroende på om händelsen är av intern eller extern art. Om den är extern finns ett större behov av samordning och i.s.f. är hon alltså samordnare. I hennes ordinarie arbetsuppgifter ingår att vara chef för TiB, arbeta med krisberedskapen - sårbarhetsanalyser, planering, samverkan o.s.v. Nu senast var hon i NKK [Nätverket för kommunal krisberedskap] vid SKL för att representera länet.

Syfte med kommunikationen är informativt. Det kan dels handla om att samla in likväl som att sprida information [Esk04]. Det är även en dialog och en omvärldsanalys (av till exempel sociala medier) [Esk05]. Kommunikationen kan lugna och skapa trygghet. Kommunikationsbehoven beror på händelsen karaktär. Men olika mottagare är TiB i landstinget, polis, andra kommuner och allmänheten (av vilka 35 % är nyanlända). Så även om MSB säger att kommuner inte behöver kommunicera på andra språk än svenska så kommunicerar man i Eskilstuna även på andra språk, men framförallt på svenska [Esk06].

Ansvaret för att information når ut till allmänheten svarar kommunikationsavdelningen för. Kommunikationsbehovet bedöms visserligen till viss del av stabschefen men kommunikationsdirektören ansvarar för kommunikationen. Kommunen har det geografiska områdesansvaret, men allmänheten har även ett eget ansvar att informera sig [Esk07]. Det finns förutsagda kanaler att vända sig till för att söka information, så som VMA via radio (ibland TV), kommunens externa webbsida. Sedan finns olika medier som informerar om händelsen [Esk08].

Särskilda grupper som kan vara svåra att nå har visat sig vara en grupp somalier. Vid en händelse som innebar att man behövde koka vattnet så var inte dessa somalier informerade om att de skulle koka vattnet [Esk09]. I vanliga fall räcker de kanaler som används. Nyanlända kan till exempel informeras via sina barn i skolorna, och då behöver man inte gå ut [Esk10]. Efter en utvärdering av denna händelse kom de fram att detta alltså inte var tillräckligt. Nu finns därför avtal med tolkservice som kan komplettera de tidigare kanalerna. Man har även kartlagt vägar att nå dessa personer - så kallade kontaktvägar in [Esk11]. Detta är alltså gjort, trots att MSB och andra kommuner uppgett att man inte skall informera på andra språk [Esk12].

Beredskaps-, kriskommunikations- och kommunikationsplan styr arbetet. Målbilden för kommunikationen är att den skall informera, vara korrekt, snabb och ärlig [Esk02]. Detta är oftast praktiskt genomförbart. Undantaget är kombinationen av e- och teleavbrott. Även om RAKEL finns så har ju inte allmänheten tillgång till det. Som alternativ finns trygghetspunkter [Esk13], och annars även VMA, radio och TV.

KR:s uppfattning är att 85-90 % talar svenska [Esk01]. Inte alla som behärskar språket, men de flesta som förstår [Esk15]. Av de som inte förstår svenska så talar de flesta engelska eller att någon i familjen gör det [Esk14]. Dessa grupper nås via de primära kanalerna. Anställda ska nås och de som uppehåller sig i kommunen (inte enbart medborgare). De nås via den externa hemsidan, Facebook, radio. Även politiker kan användas som kanaler, då de kan vara aktiva på sociala sidor där de har följare. Twitter används inte i stor utsträckning i Eskilstuna, varför kommunen inte heller använder den som en kanal. Sedan finns invandrarråd, finskminoritet och förvaltningarnas verksamheter [Esk16]. Särskilda scenarier där det skulle bli särskilt relevant med kommunikation med dessa grupper har inte identifierats. Försvårande skulle vara om tele-IT systemen inte skulle fungera, annars så urskiljer man inte särskilda grupper bland allmänheten. [Esk03]

KR:s uppfattning efter att jämfört mot andra kommuner i länet och gentemot Malmö och Stockholm är att man jobbar på liknande sätt med kommunikationen. I fall där sidan behöver översättas finns också Google Translate som kan användas.

Avslutningsvis vill KR tillägga att hon skulle vilja se att man hade tid och resurser att nå alla, men det är en tidsfråga där det handlar om att snabbt och kontinuerligt uppdatera information [Esk02].

Bilaga 3: Kodning

I nedanstående tabell har empirin kodats under ett antal olika kategorier. Referenser hänvisar till koder i fältanteckning (se Bilaga 2). Förklaring innehåller kategorins grundade empiri. Relaterat hänvisar till referenser som relaterar till den nämnda förklaringen. Kategorierna i tabellen har analyserats för att avgöra hur de relaterar till varandra och detta har mynnat ut i den utvecklade teorin som presenterats i denna uppsats.

Referens	Kategori	Förklaring	Relaterat
Esk01	Kunskap	Kunskap om språkkunskaper i kommunen handlar om invånare i första hand, inte de som i övrigt vistas där	
Esk02	Syfte	Tidsödande att kontinuerligt uppdatera information på aktuella språk	
Esk03	Alla Lika	Ser inte särskilda grupper i samhället, för att inte diskriminera	
Esk04	Definition	Kommunikation = information	Tro04, Lan01
Esk05	Dialog	Samla in och sprida information	
Esk06	Erfarenhet, Anpassning	Uppdagat behov att kommunicera på ytterligare språk än svenska	
Esk07	Informationsansvar	Kommunen har geografiskt områdesansvar, men enskilt ansvar att informera sig	Lan02, Jön03
Esk08	Informationsansvar	Förutbestämda kanaler att vända sig till (VMA, kommunens externa webbsida + diverse medier)	Jön03, Esk07
Esk09	Erfarenhet	Tidigare händelse visat på svårighet att kommunicera	
Esk10	Kontakt nät	Barn som kanal för information	
Esk11	Anpassning, Erfarenhet	Tolkservice som komplement, samt kontaktvägar till grupper som annars kan vara svåra att nå	
Esk12	Praxis	Andra kommuner och myndigheter används som riktmärke	
Esk13	Komplement	Trygghetspunkter som kanal för information	
Esk14	Kontakt nät	Förlitar sig till icke-svensktalandes kontaktnät och familj	Hel03
Esk15	Uppfattning	Uppfattning att de flesta förstår svenska, men inte alla som behärskar det	Tro14
Esk16	Komplement	Kombination av traditionella kanaler, informella kontaktnät och sociala medier	
Hel01	Syfte	Kommunikationen är grunden för hur krishantering utvärderas	
Hel02	Syfte	Stärka enskilda vid en kris genom att informera om åtgärder de kan vidta	
Hel03	Kontakt nät	Förlita sig på enskildas kontaktnät för att de själva ska förstå	Esk14
Hel04	Ej anpassning	Frånvaro av koncentration av icke-svenskspråkiga	
Hel05	Resurser	Stora resurser	
Jön01	Kommunikationsmode	Ingen tydlig gräns mellan intern och extern kommunikation	
Jön02	Exkludering	Bortser från invånare utan kontaktnät in i kommunen	
Jön03	Informationsansvar	Individuellt ansvar att hålla sig informerad	
Jön03	Informationsansvar	Information görs tillgänglig i förutbestämda kanaler, därefter enskildas ansvar att tillgodogöra sig av dem	Väs05, Väs06
Lan01	Definition	Kommunikation = information	Tro04
Lan02	Informationsansvar	Allmänhetens ansvar att söka information i kommunens kanaler	Esk07
Lan03	Anpassning, medarbetares roller	Flerspråkig beredskaps uppnås genom modersmåls lärare som kan användas som tolkar och översättare	Tro15, Tro05

Lan04	Exkludering	Obeprövad flerspråkig beredskap och inte kartlagd	
Tro01	Förtroende	Strävan att inte ge sken av att man döljer information	Tro18
Tro02	Kunskap	Medvetenhet om språkbarriärer en följd av stor invandring	
Tro03	Resurser	Beprovad krisorganisation	
Tro04	Definition	Kommunikation = information	Lan01
Tro05	Medarbetares roller	Kanal för information samtidigt som de själva är invånare eller allmänna mottagare av information	Tro15, Väs07
Tro06	Allmänhet	De som bor eller vistas i kommunens geografiska område	Väs04
Tro07	Förtroende	Kommunikationen skall vara transparent	Hel03
Tro08	Resurser	Inte större behov att samverka för att nå ut med information, kommunens organisation och tillgängliga kanaler är tillräckliga	
Tro09	Anpassning	Särskilda kanaler för att nå flyktingar	Hel05
Tro10	Anpassning, exkludering	Ingen tolkberedskap, men kontakt med tolkservice	Jön02, Väs01, Tro09
Tro11	Syfte	Avhjälpa krisorganisation från onödigt tryck	A17
Tro12	Målbild	Snabb, tydlig, korrekt	Väs09
Tro13	Enkelhet	Information är enkelt utformad och består av korrekt information	Tro12
Tro14	Uppfattning	Uppfattning om invandrade är att de förstår svenska, även om de inte talar det	Esk15
Tro15	Anpassning	Icke-svensktalande kan nås via tolkar eller medarbetare	Väs01, Tro05
Tro16	Scenarier	Särskilt viktigt att kommunicera flerspråkigt vid brand i bostad	Väs01
Tro17	Anpassning	Hemsidor balanserar VMA genom att möjliggöra kommunikation på annat språk än svenska	
Tro18	Komplement	Trygghetspunkter som kanal för information	
Väs01	Anpassning	Anpassa information efter mottagare	Tro09, Tro15, Tro16
Väs02	Definition	information om vilka kanaler som kan användas för ytterligare information, kommunens åtgärder och vad enskilda kan vidta för åtgärder	Tro04, Lan01
Väs03	Medarbetares roller	Medarbetare som tjänstemän och medborgare	Tro05
Väs04	Allmänhet	Allmänheten är invånare, medarbetare och näringsliv i kommunen	Tro06
Väs05	Informationsansvar	Ansvar att göra information tillgänglig i kanaler	Jön03
Väs06	Informationsansvar	Eget ansvar att söka information i tillgängliga kanaler	Jön03
Väs07	Informationsansvar, delegering	Förvaltningars ansvar att information når till sina respektive målgrupper	Tro05
Väs08	Anpassning, gräns	Informerar i övrigt på engelska	
Väs09	Målbild	Snabb, rätt och relevant	Tro12
Väs10	Annan prioritering	Kommunikationsberedskap är underprioriterat	
Väs11	Exkludering	Kunskap om antalet icke-svenskspråkiga inte prioriterat	
Väs11	Anpassning	Social- och skolförvaltning kan användas som komplement	Väs07, Tro05
Väs12	Annan prioritering	Kommunledning och landsting prioriterar inte kommunikationsberedskap	Väs10
Väs13	Komplement	Sociala medier som potentiell kanal	