



# Samverkan mellan professionella och frivilliga vid katastrofhantering – skogsbranden i Västmanland

SARA UHNOO & SOFIA PERSSON



ARBETSLIV I OMVANDLING

# 02 2022

WORK LIFE IN TRANSITION



# Samverkan mellan professionella och frivilliga vid katastrofhantering – skogsbranden i Västmanland

Sara Uhnöo & Sofia Persson,

Institutionen för sociologi och arbetsvetenskap,  
Göteborgs universitet

WORK LIFE IN TRANSITION  
# 02 2022



ARBETSLIV I OMVANDLING

## ARBETSLIV I OMVÄNDLING

är utgiven av Institutionen för designvetenskaper (LTH), Lunds universitet  
i samarbete med Forum för arbetslivsforskning (FALF),  
Centrum för tillämpad arbetslivsforskning och utvärdering (CTA) Malmö universitet,  
och Institutionen för arbetsvetenskap, ekonomi och miljöpsykologi, SLU Alnarp.

Redaktör: Calle Rosengren  
Ansvarig utgivare: Jessica Wadin  
Redaktionssekreterare: Peter Frodin  
Redaktionsråd: Marita Flisbäck, Peter Lundqvist,  
Christina Scholten och Måns Svensson  
Teknisk redaktör och grafisk form: Peter Frodin  
Omslagsfoto: Peter Frodin  
Kommunikatör: Jessika Sellergren

Copyright © Institutionen för designvetenskaper (LTH) och författarna.

Institutionen för designvetenskaper (LTH)  
Lunds universitet  
Box 42  
221 00 Lund

ISBN 978-91-87521-26-3  
ISSN 1404-8426

Tryck: Media-Tryck, Lunds universitet  
Lund 2022



**CLIMATE  
COMPENSATED  
PAPER**



**REPA**<sup>®</sup>  
A part of FTI (the Packaging and  
Newspaper Collection Service)



# Abstract

Frivilligas insatser vid kriser och katastrofer och myndigheters förmåga att ta tillvara dessa resurser är ett högaktuellt ämne. Denna rapport bidrar med kunskap om samverkan mellan professionella organisationer och frivilliga aktörer vid hantering av kris- och katastrofsituationer genom att presentera resultaten från ett forskningsprojekt om hur räddningstjänst och frivilliga samverkade under den omfattande, utdragna och komplicerade räddningsinsats som utspelade sig i de västmanländska skogarna sommaren 2014. Analysen baseras på kvalitativa intervjuer med professionella inom räddningstjänsten, centrala tjänstemän och olika typer av frivilliga som var involverade i räddningsinsatserna vid skogsbranden. Därtill har centrala styrdokument och utvärderingar samt data från sociala medier analyserats. Frivilligas insatser framstår som värdefulla, men vi visar och diskuterar även en rad utmaningar vid interaktioner mellan professionella och frivilliga. Kapitlen belyser professionellas diskretionella överväganden, interpersonellt emotionsarbete i relation till spontanfrivilliga, utmaningar vid privat-offentlig katastrofsamverkan, samt hybrida positioner och praktiker vid deltidsbrandmäns och Frivilliga Resursgruppers insatser vid skogsbranden i Västmanland. Sammantaget framträder en bild av professionellas komplexa arbete och de svåra utmaningar, dilemman och beslut som de ställdes inför vid en så omfattande katastrof som skogsbranden i Västmanland 2014. Rapportens resultat kan vara av praktiskt värde för professionella som är intresserade av att integrera frivilliga på konstruktiva sätt i offentliga räddningsinsatser vid kommande kriser och katastrofer, och som vill förbereda sig inför och undvika potentiellt problematiska situationer. Resultaten kan också vara av värde för frivilliga av olika slag som är inriktade på att samverka med professionella vid framtida kriser och katastrofer.







# Innehåll

Abstract	4
Kapitel 1. Inledning	11
Metod, material och analytiskt tillvägagångssätt	12
Samverkan mellan frivilliga och professionella vid kriser och katastrofer	14
Disposition	16
Referenser	16
Kapitel 2. Involverings-/exkluderingsparadoxen – dilemman och diskretion gällande spontanfrivilligas medverkan vid katastrofhantering	21
Spontanfrivilliga och offentliga räddningsinsatser	22
Dilemman, diskretion och logiker	22
Dilemman vid involvering/exkludering av spontanfrivilliga	23
Diskretion och logiker vid involverings-/exkluderingsdilemman	30
Avslutningsvis	32
Referenser	32
Kapitel 3. Tacksamhetens pris – emotionshantering i möten med frivilliga	35
Interpersonell emotionshantering och tacksamhetsekonomi	37
Tacksamhetsregeln och avvisades känslomässiga reaktioner	38
Emotionshantering för kortsiktig effektivitet	40
Emotionshantering för långsiktig legitimitet	45
Studiens slutsatser och bidrag	49
Referenser	51

Kapitel 4. Vad kostar det egentligen? – privata aktörer som säljare eller välgörare	53
Politiskt stöd för privat-offentlig samverkan men svag reglering	54
En katastrofmarknad uppstår och privat-offentlig samverkan aktualiseras	55
Otydlig gräns mellan frivillighet och entreprenörskap	58
Avslutningsvis	62
Referenser	64
Kapitel 5. Hybriditet vid katastrofhantering – möjligheter och fallgropar	69
Hybridisering av logiker och dess olika uttryck	70
Hybrida positioner, praktiker och erfarenheter vid katastrofhanteringen	72
Avslutningsvis	78
Referenser	80
Kapitel 6. Avslutande konklusioner	83
Referenser	88

## Tabellförteckning

Tabell 1. Självtilskrivna positioner, missförstånd och spänningar i privat-offentlig kris- och katastrofsamverkan, (sida 60).





# Kapitel 1. Inledning

Frivilligas insatser vid kriser och katastrofer och myndigheters förmåga att ta tillvara på dessa resurser är ett högaktuellt ämne inte minst med tanke den pandemisituation som vi har befunnit oss i. Denna rapport syftar till att öka kunskapen om samverkan mellan professionella organisationer och frivilliga aktörer vid hantering av kris- och katastrofsituationer genom att presentera resultaten från ett forskningsprojekt<sup>1</sup> om hur räddningstjänst och frivilliga samverkade under den omfattande, utdragna och komplicerade räddningsinsats som utspelade sig i de västmanländska skogarna sommaren 2014.

Skogsbranden i Västmanland startade den 31 juli 2014 på ett kalhygge i Surahammars kommun nära gränsen till Sala kommun. Det utvecklades till den största skogsbranden i svensk modern historia. Branden orsakade ett dödsfall, flera personskador, evakuering av över 1 000 personer och 1 700 tamdjur samt stora materiella förluster då vidsträckta skogsområden brann upp och byggnader skadades. Ett stort antal kommunala, statliga, internationella, privata och frivilliga aktörer var involverade i och samverkade under de omfattande räddningsinsatserna. Vid kriser och katastrofer handlar samverkan ytterst om att skydda liv och hälsa, egendom och miljö (SFS 2003:778, §1) och en särskilt väsentlig aktör i hanteringen av skogsbranden var räddningstjänsten. Det dröjde till den 11 augusti innan branden bedömdes vara under kontroll och först efter 43 dagar, den 11 september, avslutades räddningsinsatsen officiellt. Sammantaget arbetade 69 lokala räddningstjänster och ca 1 500 militärer med att hantera branden och dess följder (Bynander 2019; Justitiedepartementet 2015). Brandens extraordinära omfattning gjorde att räddningsoperationen, trots omfattande insatser från kommunal och statlig räddningstjänst, blev nödgad att ta hjälp av och förlita sig på frivilliga i form av frivilligorganisationer, lokalbefolkning, ditresta icke-organiserade spontanfrivilliga, e-volontärer och företag (Danielsson & Eriksson 2021; Justitiedepartementet 2015; MSB 2015) i vad som har kallats ”modern tids största samverkansinsats” i Sverige (FRG 2015: 1).

---

1 Det fyraåriga projektet hette *Branden i Västmanland 2014: samverkan mellan professionella och frivilliga vid hanteringen av katastrofer* och finansierades av Forte (diarienum: 2015-00514). Projektets resultat har även avrapporterats i Persson & Uhnöo (2018), Uhnöo & Persson (2020), Persson & Uhnöo (2021) och Uhnöo & Persson (2021). Genomförandet av forskningsprojektet, liksom skrivandet av föreliggande rapport, har i lika delar och gemensamt genomförts av projektledare Sara Uhnöo och medverkande forskare Sofia Persson. Inlednings- och avslutningskapitlet i rapporten har skrivits gemensamt av författarna. I övrigt är Sofia Persson huvudansvarig för kapitel 2 och 5 och Sara Uhnöo huvudansvarig för kapitel 3 och 4. Sara Uhnöo är korresponderande författare till rapporten.

Forskningsprojektet, vars resultat delvis presenteras i denna rapport, syftade till att besvara följande frågeställningar:

1. Hur såg samverkan ut mellan räddningstjänst och frivilliga vid hanteringen av skogsbranden i Västmanland och dess efterföljder? Vilka förhållanden möjliggjorde respektive begränsade förutsättningar för samverkan?
2. På vilka sätt utgjorde frivilliga aktörer ett komplement till räddningstjänsten och andra professionella aktörer?
3. Vilka lärdomar kan dras utifrån hanteringen av skogsbranden i Västmanland gällande räddningstjänstens samverkan med och användande av frivilliga vid dylika kris- och katastrofsituationer?

Teoretiskt knyter studien an till frågor om samverkan, styrning, professionella villkor, överväganden och emotionshantering, gränsdragningar mellan professionella och frivilliga samt privat-offentlig samverkan. Studien aktualiserar frågor om vilka roller, funktioner och bidrag professionella organisationer respektive frivilliga har, hur förtroende samt formella och informella relationer kan etableras och vidmakthållas för att genomdriva gemensamma mål och intressen, samt vilka konflikter och dilemman som kan uppstå vid samverkan under kriser och katastrofer.

## Metod, material och analytiskt tillvägagångssätt

Studiens resultat baseras på en analys av ett rikt och omfattande kvalitativt material som tillhandahåller kompletterande perspektiv på samverkan mellan professionella och frivilliga under räddningsinsatserna vid skogsbranden i Västmanland. Materialet är av tre slag: intervjuer med räddningstjänstpersonal och frivilliga, inlägg på sociala media, samt sekundärmaterial i form av rapporter, utvärderingar och styrdokument. Projektet har godkänts av den regionala etikprövningsnämnden och har genomförts i enlighet med Vetenskapsrådets etiska riktlinjer för samhällsvetenskaplig forskning.

För det första baseras analysen på 31 semi-strukturerade intervjuer med 34 personer som var involverade i räddningsinsatserna under skogsbranden i Västmanland. De intervjuade kan delas in i två huvudgrupper, dels professionella i form av räddningstjänstpersonal (17 personer) och kommunala tjänstemän (2 personer), dels

frivilliga (15 personer).<sup>2</sup> Intervjuerna genomfördes gemensamt av oss författare och i huvudsak under tre fältresor till brandområdet i Västmanland (mellan februari 2017 och maj 2018). Intervjuerna genomfördes på en av intervjupersonerna vald plats och varade mellan 25 och 130 minuter (75 minuter i genomsnitt). Samtliga intervjuer spelades in och transkriberades ordagrant i sin helhet för att möjliggöra systematisk kvalitativ analys. Utöver de 31 formella intervjuerna genomfördes 4 fältbaserade informella intervjuer.

Intervjuerna genomfördes ca 2,5–3,5 år efter skogsbranden. Retrospektiva intervjuer för med sig viss risk för glömska, rationaliseringar och likriktning av berättelser (Uhr m.fl. 2016). Därför baserar vi även våra analyser på inlägg och kommentarer på sociala medier som skapades under eller i nära anslutning till händelsen. Vi valde att analysera den öppna, offentligt tillgängliga och sökbara Facebook-gruppen *Skogsbranden i Västmanland*. Det var den största aktiva Facebook-gruppen under branden med över 20 000 medlemmar och den grupp som hade tätast kontakt med den offentliga räddningsinsatsen. Facebook-inläggen utgjorde en snabb, mer direkt och mindre formell kommunikationslänk mellan frivilliga och professionella. Med hjälp av *Ncapture* laddade vi ner alla poster från Facebook-gruppen som publicerades mellan den 4 augusti 2014 (då gruppen startades) och ett år framåt, vilket totalt innefattar 2149 poster med kommentarer.

Slutligen baserar vi våra analyser på ett omfattande sekundärmaterial i form av observationsrapporter, utvärderingar och utredningar om skogsbranden i Västmanland (se MSB 2016 för en översikt av rapporter och utvärderingar). Dokumenten är antingen producerade av statliga och kommunala aktörer eller av etablerade frivilligorganisationer. Dokumenten innehåller detaljerade beskrivningar av räddningsinsatsen och ger oss en bild av vilka kontakter och relationer som fanns mellan frivilliga och räddningstjänst. Analysen bygger också på styr- och policydokument där formella krav och förväntningar på inblandade aktörer framgår. Dessa dokument innehåller riktlinjer för önskvärda relationer och scenarier snarare än att skildra den komplexitet och de begränsningar som reella skeenden av samverkan kan präglas av.

Analysen av intervjuerna och utvärderingarna genomfördes i *Atlas.ti* och analysen av Facebook-materialet i *Nvivo*. Initialt gjorde vi en öppen kodning av materialet för att därefter genomföra mer selektiva kodningar (se Charmaz 2006) där teman fokuserades som knöt an till räddningstjänstens och olika frivilligkategoriers insatser, roller och bidrag, men också teman relaterade till samverkan, interaktionsmönster, bemötande,

---

2 Vi har intervjuat räddningstjänstpersonal, totalt 15 personer från Räddningstjänsten i Sala-Heby, Mälardalens Brand- och Räddningsförbund (Surahammar) och Södra Dalarnas räddningstjänstförbund (Fagersta och Norberg), varav 9 i ledningsposition och 6 i operativ tjänst (1 gruppchef och 5 deltidbrandmän). Vi har också intervjuat 2 personer från den insatsledning som efter några dagar, på initiativ av Länsstyrelsen i Västmanlands län, tog över ansvaret för räddningsinsatsen. Utöver det har vi även intervjuat 2 kommunala tjänstemän med ansvar för krisberedskap eller kommunikation. Därtill baseras vår analys på intervjuer med 15 strategiskt utvalda frivilliga som var verksamma i räddningsarbetet och krishanteringen under skogsbranden i Västmanland. Majoriteten hade täta kontakter med den offentliga räddningsinsatsen och hjälpte t.ex. till med registrering av frivilliga och hantering av donationer. Vid urval av frivilliga eftersträvades heterogenitet och urvalet inkluderar både icke-organiserade spontantfrivilliga (6 lokalt boende och 2 e-voluntärer) och frivilliga som verkade i etablerade organisationer (6 i Frivilliga Resursgruppen, och 1 i Hemvärnet).

konflikter, problem, dilemman, emotioner, ekonomi, ersättningar, bekräftelse och legitimitet. Vi har även kodat materialet deduktivt utifrån teori och tidigare forskning om t.ex. institutionella logiker, diskretion, hybriditet, interpersonell emotionshantering, privat-offentlig samverkan och legitimitetsarbete. Under kodningsprocessen användes sålunda en kombination av datastyrda och mer teoristyrda koder.

## Samverkan mellan frivilliga och professionella vid kriser och katastrofer

Katastrofhanteringsfältet präglas av en "participatory turn" (Strandh 2019: 311), vilket innebär att betydelsen av samverkan mellan myndigheter och civilsamhälle framhålls (McCann & Granter 2019; McLennan m.fl. 2016). Kriser och katastrofer kännetecknas av oberäknlighet och av att omfattande tillfälliga resurser behöver mobiliseras med kort varsel. Utifrån detta uppstår ett behov av frivilliga aktörer och en välfungerande samverkan med dessa. Tidigare forskning betonar att frivilliginsatser är centrala för effektiv krishantering (se t.ex. Helsloot & Ruitenberg 2004; Robinson & Murphy 2014; Simo & Bies 2007), men frivilliga saknar befogenheter och överblick över krisers omfattning och räddningsinsatser vilket gör att de behöver samverka med professionella och den offentliga räddningsinsatsen (Robinson & Murphy 2014).

Även om det finns ett behov av stöd och hjälp vid extraordinära situationer är det känt att samverkan med frivilliga i kris- och katastrofsituationer medför utmaningar för formellt ansvariga och professionella organisationer (se t.ex. Fernandez m.fl. 2006; Sourza 2009; Whittaker m.fl. 2015). En "situationell altruism" (Dynes 1994) uppstår ofta vid kriser och katastrofer. Denna altruism manifesterar sig i att en stor mängd människor dyker upp och vill hjälpa till, s.k. personell konvergens, och i att det samlas in och doneras stora mängder material och andra resurser, s.k. materiell konvergens (Barsky m.fl. 2007; Drabek & McEntire 2003; Kendra & Wachtendorf 2016). Inflödet av frivilliga och materiella donationer kan orsaka extraarbete och utgöra hinder och störningsmoment för professionella krishanterare (Harris m.fl. 2017; Kendra & Wachtendorf 2001, 2016). Stora mängder spontanfrivilliga och insamlade gåvor kan vara svåra att koordinera och dra nytta av (Kendra & Wachtendorf 2001; Wachtendorf m.fl. 2013). Frivilliga kan behöva förses med utrustning, mat och husrum, deras närvaro och insatser kan blockera vägar till katastrofplatser och frivilliga kan försätta sig i riskabla situationer eftersom de saknar erfarenhet, adekvat träning och beredskap (se t.ex. Kendra & Wachtendorf 2001). Sammantaget ger tidigare studier en bild av att spontanfrivilliga aktualiserar problem kopplade till t.ex. koordination, integration, kommunikation, logistik och arbetsmiljö (se t.ex. Drabek & McEntire 2003; Fernandez m.fl. 2006; Kendra & Wachtendorf 2001; Twigg & Mosel 2017). Mot bakgrund av dessa faktiska eller föreställda samverkansproblem tolkar professionella inte sällan spontanfrivilliga som en utmaning. Barsky (2007: 495) menar att frivilliga utgör



en "mixed-blessing" för professionella eftersom deras legitimitet, användbarhet och belastning i förhållande till den formella räddningsinsatsen kan variera.

Professionella krishanterare föredrar vanligtvis samverka med organiserade frivilliga som verkar inom ramarna för frivilligorganisationer som Hemvärnet och Röda Korset (Johansson m.fl. 2018; Strandh 2019). Det beror på att de i likhet med professionella i högre utsträckning har genomgått träning, har tillgång till utrustning och är verksamma i en hierarkisk organisation med ledningsstruktur. Medborgares lojalitet gentemot traditionella frivilliga krisorganisationer har emellertid minskat, medan intresset har ökat för att vara med vid enstaka insatser som spontanfrivillig (McLennan m.fl. 2016). På senare år har online-frivillighet och aktiviteter på sociala medier, t.ex. informationsspridning och insamlingar via Facebook och Twitter, bidragit till ökad sådan spontananslutning och även till en ökad mängd insamlade gåvor (McLennan m.fl. 2016; Whittaker m.fl. 2015). Det innebär förändringar som professionella krishanterare måste hantera.

Förändrade krav på och förutsättningar för samverkan vid krishantering är också en styrningsfråga som formar professionella krishanterares arbete. Frivilligas medverkan vid kriser och katastrofer är visserligen i sig inte något nytt fenomen, men behovet av frivilliga har ökat i Sverige eftersom det har skett en nedbantning av offentliga organisationer med ansvar för krishantering (Deverell & Olsson 2019). I likhet med internationella policydokument (Tierney 2019) lyfter svenska lagtexter och policydokument just fram vikten av att offentliga aktörer samverkar med frivilliga. Policy lyfter också fram nödvändigheten i att stärka lokalsamhällets och enskilda medborgares förmåga att hantera kris- och katastrofsituationer, s.k. resiliens (Rådestad & Larsson 2018). Fokus på frivilliginsatser från policyhåll är ett tydligt inslag inom new public governance (NPG) med stegrade förväntningar på professionella inom offentlig sektor som räddningstjänst att samverka med aktörer från andra samhällssektorer som exempelvis medborgare, frivilligorganisationer och privata företag. NPG kännetecknas av styrning genom interorganisatoriska och nätverksbaserade processer präglade av koordinering, kollaboration och samproduktion, och NPG omfattar även föreställningar om medverkan som en demokratiserande kraft (Aschhoff & Vogel 2019; Osborne 2006; Torfing & Triantafyllour 2013).

Katastrofer är oförutsägbara och dynamiska händelser vilket komplicerar samverkan. Därtill bidrar följande förändringar till såväl nya möjligheter som utmaningar för professionella krishanterare vid samverkan; minskade resurser inom de offentliga krishanteringsorganisationerna, minskad benägenhet bland medborgare att organisera sig i traditionella frivilligorganisationer, ökad konvergens av spontanfrivilliga och gåvor till följd av mobilisering i sociala medier, utkontraktering till privata företag, partnerskap över sektorer och mellan organisationer, samt ökad byråkratisering och ansvarsutkrävande gentemot professionella krishanterare.

## Disposition

I den här rapporten presenteras resultat från forskningsprojektet i fyra empiriskt orienterade kapitel som belyser olika aspekter av professionellas samverkan med frivilliga vid kriser och katastrofer. Tidigare forskning och teoretiska begrepp introduceras löpande. I kapitel 2 *Involverings-/exkluderingsparadoxen – dilemman och diskretion gällande spontanfrivilligas medverkan vid katastrofhantering* behandlas dilemman som professionella inom räddningstjänsten framhåller vid samverkan med spontanfrivilliga. Dessa dilemman belyser såväl värdefulla resurser som spontanfrivilliga kunde bidra med vid insatsen, som olika typer av utmaningar som samverkan kunde medföra. Dilemman analyseras utifrån överväganden som professionella gjorde relativt de förutsättningar som förelåg. Kapitel 3 *Tacksamhetens pris – professionellas emotionshantering i mötet med frivilliga* fördjupar förståelsen av hur och varför professionella katastrofhanterare använder emotionshantering i interaktion med spontanfrivilliga. Vi visar att emotionshanteringen bestod i att balansera kontroll och bekräftelse av frivilligas insatser och att de professionella krishanterarna förhöll sig till en överordnad regel om att uttrycka tacksamhet för den hjälp som frivilliga erbjöd. I kapitel 4 *Vad kostar det egentligen? – privata aktörers involvering i kris- och katastrofhantering* analyserar vi hur privat-offentlig samverkan yttrade sig i praktiken under den akuta responsfasen vid hanteringen av skogsbranden. Vi visar att otydliga gränser mellan frivillighet och entreprenörskap ledde till missförstånd liksom oklara kostnader för privata aktörers involvering i räddningsinsatserna. I det avslutande kapitel 5 *Hybriditet vid katastrofhantering – möjligheter och fallgropar* framgår att det även kunde vara svårt att dra gränser mellan professionella och frivilliga vid skogsbranden. I kapitlet analyseras, med utgångspunkt från deltidbrandmäns och Frivilliga Resursgruppens (FRG:s) insatser, hur hybrida positioner och praktiker kunde bidra till konstruktiv katastrofhantering. Vi nyanserar analysen genom att också belysa svårigheter vid de hybrida praktikerna. Rapportens sista kapitel *Avslutande konklusioner* sammanfattar våra slutsatser om professionellas samverkan med och användande av frivilliga vid kris- och katastrofsituationer.

## Referenser

- Aschhoff N & Vogel R (2019) Something old, something new, something borrowed: Explaining varieties of professionalism in citizen collaboration through identity theory. *Public Administration* 97: 703-720.
- Barsky L, Trainor JE, Torres MR & Aguirre BE (2007) Managing volunteers: FEMA's urban search and rescue program and interactions with unaffiliated responders in disaster response. *Disasters* 31(4): 495-507.

- Bynander F (2019) Only trees burning? The mid-Sweden forest fire of 2014. In: Lægheid P & Rykkja LH eds. *Societal Security and Crisis Management, New Security Challenges*. Pp 115–132. Basingstoke: Palgrave Macmillan, Houndmills.
- Charmaz K (2000) Grounded Theory: Objectivist and Constructionist Methods. In Denzin NK & Lincoln YS eds. *Handbook of Qualitative Research*. Pp 509–535. Thousand Oaks, CA: Sage.
- Danielsson E & Eriksson K (2021) Women's invisible work in disaster contexts: Gender norms in speech on women's work after a forest fire in Sweden. *Disasters*. Accepted Author Manuscript. <https://doi.org/10.1111/disa.12464>
- Deverell E & Olsson E-K (2019) Introduktion tema: Krishantering, förvaltning och statsvetenskap. *Statsvetenskaplig tidskrift* 121(4): 513-520.
- Drabek TE & McEntire DA (2003) Emergent phenomena and the sociology of disaster: Lessons, trends and opportunities from the research literature. *Disaster Prevention and Management* 12(2): 97–112.
- Dynes RR (1994) Situational altruism: Toward an Explanation of Pathologies in disaster assistance. *Research Committee #39--Sociology of Disasters, XIII* (Paper).
- Fernandez LS, Barbera J & van Dorp JR (2006) Spontaneous volunteer response to disasters: The benefits and consequences of good intentions. *Journal of Emergency Management* 4(5): 57–68.
- FRG (2015) *Utvärdering skogsbranden i Västmanland 2014: modern tids största samverkansinsats*. Västerås: Västerås stads frivilliga resursgrupp.
- Harris M, Shaw D, Scully J, Smith C M & Hieke G (2017) The involvement/exclusion paradox of spontaneous volunteering: New lessons and theory from winter flood episodes in England. *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly* 46(2): 352–371.
- Helsloot I & Ruitenbergh A (2004) Citizen response to disasters: A survey of literature and some practical implications. *Journal of Contingencies and Crisis Management* 12(3): 98–111.
- Johansson R, Danielsson E, Kvarnlöf L, Eriksson K & Karlsson R (2018) At the external boundary of a disaster response operation: The dynamics of volunteer inclusion. *Journal of Contingencies and Crisis Management* 26(4): 519–529.
- Justitiedepartementet (2015) *Rapport från skogsbrandsutredningen*. Stockholm: Justitiedepartementet.
- Kendra JM & Wachtendorf T (2001) *Rebel Food... Renegade Supplies: Convergence after the World Trade Center Attack*. Preliminary Paper 316, Disaster Research Center. Delaware: University of Delaware.
- Kendra JM & Wachtendorf T (2016) *American Dunkirk. The Waterborne Evacuation of Manhattan on 9/11*. Philadelphia: Temple University Press.
- McCann L & Granter E (2019) Beyond “blue-collar professionalism”: Continuity and change in the professionalization of uniformed emergency services work. *Journal of Professions and Organization* 6(2): 213–232.
- McLennan B, Whittaker J & Handmer J (2016) The changing landscape of disaster volunteering: opportunities, responses, and gaps in Australia. *Natural Hazards* 84: 2031–2048.

- MSB (2015) *Skogsbranden i Västmanland 2014: observatörsrapport*. Stockholm: MSB.
- MSB (2016) *Bilaga 1: Sammanställning och analys av deltagande aktörers utredningar och utvärderingar efter skogsbranden i Västmanland 2014*. Stockholm: MSB.
- Osborne SP (2006) The New Public Governance? *Public Management Review* 8(3): 377-387.
- Persson S & Uhnöo S (2018) I spänningsfältet mellan institutionella logiker - professionella och frivilliga vid Västmanlandsbranden. *Arbetsmarknad & Arbetsliv* 24(1-2): 62-79.
- Persson S & Uhnöo S (2021) Dilemmas and Discretion in Complex Organizations: Professionals in Collaboration with Spontaneous Volunteers During Disasters. *Professions and Professionalism* 11(2).
- Robinson S E & Murphy H (2014) Frontiers for the Study of Nonprofit Organizations. *Disasters, Risk, Hazards & Crisis in Public Policy* 4(2): 128-134.
- Rådestad C & Larsson O (2018) Responsibilization in contemporary Swedish crisis management: expanding 'bare life' biopolitics through exceptionalism and neoliberal governmentality. *Critical Policy Studies* 14(1): 86-105.
- SFS 2003:778. *Lagen om skydd mot olyckor*.
- Simo G & Bies AL (2007) The Role of Nonprofits in Disaster Response. *Public Administration Review* 67: 125-142.
- Sourza AA (2009) *Wasted Resources: Volunteers and Disasters*. Master's Thesis, Monterey, California: Naval postgraduate school.
- Strandh V (2019) Crisis volunteerism is the new black? Exploring the diversity of voluntary engagement in crisis management. *Risk, Hazards & Crisis in Public Policy* 10(3): 311-331.
- Tierney KJ (2019) *Disasters: A sociological approach*. Cambridge, United Kingdom: Polity Press.
- Torfin J & Triantafyllou P (2013) What's in a Name? Grasping New Public Governance as a Political-Administrative System. *International Review of Public Administration* 18(2): 9-25.
- Twigg J & Mosel I (2017) Emergent groups and spontaneous volunteers in urban disaster response. *Environment & Urbanization* 29(2): 443-458.
- Uhnöo S & Persson S (2020) Emotion management of disaster volunteers: the delicate balance between control and recognition. *Emotions and Society* 2(2): 197-213.
- Uhnöo S & Persson S (2021) The flip side of the coin: The perils of Public-private Disaster Cooperation. *Journal of Contingencies and Crisis Management*.
- Uhr C, Johansson BJE, Landgren J, Holmberg M, Bynander F, Koelega S & Trnka J (2016) Once upon a time in Västmanland - the power of narratives or how the "truth" unfolds. *ISCRAM 2016 - 13th International Conference on Information Systems for Crisis Response and Management Information Systems for Crisis Response and Management*. (Conference Proceedings)
- Wachtendorf T, Brown B & Holguin-Veras J (2013) Catastrophe Characteristics and their Impact on Critical Supply Chains. *Homeland Security & Emergency Management* 10(2): 497-520.

Whittaker J, McLennan B & Handmer J (2015) A review of informal volunteerism in emergencies and disasters: Definition, opportunities, and challenges. *International Journal of Disaster Risk Reduction* (13): 358–368.



# Kapitel 2. Involverings-/ exkluderingsparadoxen – dilemman och diskretion gällande spontanfrivilligas medverkan vid katastrofhantering

*Sofia Persson<sup>3</sup> & Sara Uhnöo*

Detta kapitel handlar om dilemman och diskretion vid katastrofhantering. Diskretion har tidigare belysts inom skilda professionella fält som t.ex. sjukvård, socialtjänst, utbildning, polis och rättsväsen (Harrits 2016; Johanessen 2016; Lipsky 2010; Maynard-Moody & Muscheno 2012; Wallander & Molander 2014). Här handlar det emellertid om diskretion vid katastrofer och mer specifikt om professionella katastrofhanterares diskretionella överväganden gällande dilemman vid involvering av spontanfrivilliga vid skogsbranden i Västmanland 2014. De professionella som står i fokus i kapitlet arbetade inom räddningstjänsten som deltidsbrandmän, heltidsbrandmän och på strategiska nivåer. Kapitlet är disponerat på följande sätt. Inledningsvis behandlas forskning om offentliga räddningsinsatser och spontanfrivilliga vid katastrofer. Därefter presenteras teoretisk litteratur om dilemman, logiker och diskretion, vilket fungerar som utgångspunkt för en analys av professionellas beskrivning av dilemman och diskretionella överväganden vid samverkan med spontanfrivilliga i samband med skogsbranden i Västmanland. I avslutningen summeras kapitlets kunskapsbidrag.

---

3 Sofia Persson är huvudansvarig för detta kapitel. Författarna har gemensamt samlat in empirin, Sofia Persson har utvecklat det teoretiska ramverket och forskningsfrågorna, genomfört analysen och skrivit det första utkastet på kapitlet. Innehållet i detta kapitel överlappar till stora delar innehållet den internationella publikationen Persson & Uhnöo (2021). Föreliggande kapitel är dock mycket kortare, innehållet är omdisponerat, tillgängligare skrivet, innehåller ytterligare empiri, samt har fokus på fem identifierade dilemman i studien.

## Spontanfrivilliga och offentliga räddningsinsatser

Vid katastrofer behöver omfattande resurser mobiliseras snabbt, de offentliga räddningsinsatserna räcker inte till, och frivilligas medverkan blir betydelsefull vid katastrofhanteringen (Helsloot & Ruitenbergh 2004; Whittaker m.fl. 2015). Med offentliga räddningsinsatser avses organiserade insatser som ingår som del av nationella system för civilt försvar och beredskap, de styrs av lagar och regler, samt utgör arbetsplatser för aktörer som samarbetar med kris- och katastrofhantering (Johansson m.fl. 2018; Kvarnlöf & Johansson 2014). Frivilligas medverkan vid sådana offentliga räddningsinsatser har traditionellt i hög utsträckning skett genom organisationer som Hemvärnet, men frivilligas intresse för att ansluta sig till frivilligorganisationer har minskat medan intresset för att göra specifika insatser har ökat (McLennan m.fl. 2016; Strandh 2019). Frivilliga som gör sådana punktinsatser kallas inom kris- och katastrofforskning för spontanfrivilliga och de definieras här som ”people who, although not affiliated to ‘official’ nonprofit or governmental response organizations, arrive to provide unpaid help at the time of sudden unplanned events, often disasters” (Harris m.fl. 2017: 353).

Vi har tidigare beskrivit att spontanfrivillighet kan innebära såväl viktiga bidrag som belastningar för den offentliga räddningsinsatsen (Barsky m.fl. 2007; Danielsson m.fl. 2013). Lokala spontanfrivilliga kan t.ex. vara snabbt på plats, ha god kännedom om lokala behov och förhållanden, samt ha tillgång till resurser och nätverk (Fernandez m.fl. 2006; Wachtendorf & Kendra 2004). Sammanstrålning av en stor mängd spontanfrivilliga vid katastrofer kan emellertid vara svår att koordinera och dra nytta av för professionella katastrofhanterare, och de kan sakna beredskap för och kunskap om hur de ska integrera och använda sig av de spontanfrivilliga i räddningsinsatsen (Barsky m.fl. 2007; Fernandez m.fl. 2006; Johansson m.fl. 2018; Whittaker m.fl. 2015). Samtidigt försöker professionella katastrofhanterare undvika konflikter för att behålla insatsens legitimitet (Schmidt 2019, se även kapitel 3). Behovet av frivilliginsatser för att täcka upp för bristande resurser inom den offentliga insatsen, frivilligas intresse av att involveras i offentliga räddningsinsatser, men också professionellas motstånd mot att använda spontanfrivilliga i riskabla situationer har lyfts fram som en ”involverings-/exkluderingsparadox” (Harris m.fl. 2017).

## Dilemman, diskretion och logiker

Dilemmahantering, diskretion och relationer till medborgare likt de som aktualiseras vid involverings-/exkluderingsparadoxen, är centrala frågor för professioner (Harrits 2016; Lipsky 2010; Maynard-Moody & Muscheno 2012; Molander m.fl. 2012). Dessa frågor ställs på sin spets vid professionell katastrofhantering eftersom viktiga beslut behöver fattas på kort tid gällande komplexa förhållanden och besluten får stora konsekvenser. Sammanstrålningen av spontanfrivilliga och dess potentiella möjligheter



och problem aktualiserar ett flertal dilemman, det vill säga påtagliga spänningar mellan skilda värden, krav och behov där olika handlingsalternativ har tydliga för- och nackdelar, det råder osäkerhet kring vilket som är det bästa sättet att agera, och de professionella katastrofhanterarna måste besluta sig för hur de ska prioritera, hantera och kompromissa mellan olika alternativ (Carlson m.fl. 2017; Oldenhof m.fl. 2014; Schmidt 2019).

Dilemman kan förstås i ljuset av att professionella katastrofhanterare har att förhålla sig till samtidiga och ofta motstridiga logiker inbäddade i deras organisation och uppdrag som t.ex. professionell logik, medborgarlogik, byråkratisk logik och marknadslogik (Persson & Uhnoo 2021). *Professionell logik* relaterar till expertis och översättning av kunskap (know why) till praktik (know how), legitimitet samt värderingar (Brante 2011; Freidson 2001). Vid katastrofhantering kan professionell logik exempelvis användas för att motivera såväl samverkan som avvisande av aktörer beroende på vilken expertis de tillskrivs. *Medborgarlogik* å andra sidan karaktäriseras av ideal gällande medborgerlig medverkan vid offentlig välfärdsproduktion (Blomqvist & Waks 2015; Friedland & Alford 1991) och kan legitimera samverkan med frivilliga utifrån medborgares bidrag samt rättigheter och skyldigheter att medverka vid kriser och katastrofer. *Byråkratisk logik* relaterar i sin tur till politisk styrning och rättssäkerhet vid välfärdsproduktion genom hierarkiska strukturer, regler och riktlinjer. Vid katastrofhantering kan byråkratisk logik användas för att avvisa samverkan med frivilliga utifrån att de betraktas som oförutsägbara och svåra att integrera i en hierarkisk organisation, men byråkratisk logik kan också åberopas för att legitimera att frivilliga inkluderas utifrån lagar och policys som framhåller betydelsen av samverkan. Slutligen karaktäriseras *marknadslogik* av ideal om att välfärdsproduktion bör ske utifrån marknadsprinciper, konkurrens och kostnadseffektivitet (Blomgren & Waks 2015; Freidson 2001; Thornton m.fl. 2012). Vid katastrofhantering kan marknadslogik användas för att motivera samverkan med frivilliga utifrån den service de tillhandahåller och kostnaden för denna. Vid dilemmahantering använder sig professionella av *diskretionella överväganden*, det vill säga reflexiva bedömningar om ageranden vid komplexa situationer (Molander 2016) där motstridiga krav och förväntningar gör sig gällande. I det följande argumenterar vi för att det går att spåra ovanstående logiker i de diskretionella överväganden som professionella katastrofhanterare ger uttryck för gällande involverings-/exkluderingsparadoxen vid skogsbranden i Västmanland.

## Dilemman vid involvering/exkludering av spontanfrivilliga

I det följande presenteras en analys som grundar sig på 16 semistrukturerade intervjuer med 17 personer inom räddningstjänsten. 11 av intervjupersonerna hade strategiska roller vid katastrofinsatserna vid skogsbranden i Västmanland 2014, medan 6 kom i kontakt med frivilliga som operativa brandmän eller deltidbrandmän.

## En extrem situation skapar behov

Den extrema situationen vid skogsbranden i Västmanland och behovet av extra resurser bidrog till intresse från professionella katastrofhanterare att samarbeta med frivilliga. Skogsbranden startade under en mycket het och torr sommarperiod, den spred sig snabbt, stora geografiska områden drabbades och förloppet var utdraget. Branden växte fort ur händerna på de ansvariga kommunala räddningstjänsterna och deras resurser visade sig vara otillräckliga vilket fick professionella katastrofhanterare att överväga samverkan med frivilliga: ”Grejen är att vi behöver dem [de frivilliga]... svensk räddningstjänst är inte dimensionerad för att klara sånt här.” En annan intervjuperson uttryckte:

*[De frivilliga] var av avgörande betydelse för att vi över huvud taget skulle kunna klara ut den här insatsen... Brandmännen hade inte fått mat, vi hade inte fått bränsle till bilarna, de hade blivit stående där till slut. Alla hade bara backat ut, så hade vi låtit det brinna vidare.*

En starkt bidragande anledning till behovet av frivilliga var enligt vissa intervjupersoner neddragningar inom Försvarsmakten. En av dessa intervjupersoner sa att: ”Försvarsmakten är väldigt bra att jobba med, men under den här tiden [för skogsbranden i Västmanland] är försvaret nedmonterat så pass mycket” vilket innebar att den offentliga räddningsinsatsen behövde frivilligas hjälp. Samma intervjuperson beskrev sina erfarenheter från en skogsbrand några decennier tidigare: ”Då jobbade vi jättemycket med Försvarsmakten. Då fanns den på ett annat sätt och då hade vi väldigt lite frivilliga.” Därtill framhöll intervjupersoner att frivilligas insatser förändrat karaktär över tid, från organiserat deltagande i frivilligorganisationer till mer spontanfrivillighet. En av dessa intervjupersoner menade att: ”Det är inte samma vilja att organisera sig i gamla civilförsvarsorganisationer eller någonting annat, utan man vill vara där när det händer, och sen så kommer jag tillbaka nästa gång ni behöver mig.”

I likhet med vid andra katastrofer slöt snabbt en stor mängd spontanfrivilliga upp som ville bistå, det ”finns jättemycket människor som vill hjälpa till” och fler än de professionella kunde hantera. Utöver att frivilliga fanns snabbt på plats eftersom de vanligtvis bodde i eller i närheten av katastrofområdet, hade de också värdefulla resurser som inte sällan bottnade i deras lokala förankring. De professionella framhöll värdet av frivilligas:

- *kulturella resurser* i form av kunskaper och förmågor (t.ex. lokalkännedom, organisatorisk förmåga, IT-kunskaper, djurhantering vid evakuering etc.),
- *sociala resurser* (t.ex. personkännedom och kontakter),

- *materiella resurser* (tillgång till t.ex. mat, diesel, maskiner och husrum), samt
- *fysiska resurser* i form av arbetskraft ("händer och fötter").

Det lyftes även fram att det var positivt med frivilliga som hade en sammansättning av resurser i form av goda fysiska förutsättningar, lämplig utrustning, som kom i ett större antal/nätverk och var beredda att arbeta exempelvis "vid fronten" tillsammans med brandmän. Trots frivilligas möjliga bidrag uttryckte personer inom räddningstjänsten samtidigt tydlig ambivalens gällande om spontanfrivilliga skulle involveras i den offentliga räddningsinsatsen.

## Omedelbar hjälp kontra svårigheter att bedöma katastrofresurser och legitimitet

Ett första dilemma som professionella katastrofhanterare lyfte var att den dynamiska och extrema situationen skapade behov av omedelbar hjälp samtidigt som situationen gjorde det svårt att bedöma spontanfrivilligas eventuella bidrag och legitimitet. Vid skogsbranden var det fler spontanfrivilliga som anmälde sig än de professionella kunde hantera. De professionella framhöll att det var en komplex uppgift att skilja mellan lämpliga personer och sådana som "bara [skulle] vara ett problem". Situationen innebar svårigheter att bedöma spontanfrivilligas individuella katastrofresurser t.ex. vilken kondition och vilka kunskaper de hade, men även deras legitimitet, det vill säga deras förmåga att omsätta sina resurser vid katastrofsituationen. De spontanfrivilliga som tillskrevs legitimitet var de som uppfattades som *realistiska* och *riskmedvetna* till skillnad från personer med överdrivna föreställningar om sina egna förmågor i situationen:

*Ja, han skulle dra ihop folk och han kunde fixa det där och det var ingen match alls. Så det var ju så tydligt liksom rena fantasierna. Och en sån är ju bara att hindra och stoppa. En sån blir ju bara farlig både för andra och för sig själv.*

Spontanfrivilligas legitimitet var också beroende av om de uppfattades ha ärligt uppsåt. De professionella försökte med andra ord undvika att involvera personer som avsåg att berika sig på katastrofen: "Men det är en del, att ja, de har de dyraste, finaste kläderna, så om de brann upp eller blev skadade så kommer det anspråk på att man ska ha ersättning för kläder för 10 000." De professionella försökte även undvika att involvera personer som var kriminella: "Kriminalitet, är man bara där för att komma in i området... Ja, det stod massor av hus tomma liksom... 'Nej tack, för närvarande har vi det vi behöver ute i skogarna'." Att selektera lämpliga personer ur det stora antal som dök upp i den intensiva och dynamiska situationen uppfattades som en "grannlaga" och "väldigt jobbig" uppgift:

*Det dyker upp 100 stycken. Då vet man "Jaha, okej, en viss procent av de här vet jag att jag kommer ha nytta utav, och vissa, de kommer bara vara ett problem." ... Hur särskiljer jag de som är duktiga från de som bara är ett bekymmer? ... Vilka kommer vara helt slut efter fem minuter och vänta på att få mat och dryck därför att de inte har kondition?*

Den pressade situationen innebar att de professionella uppfattade sig ha begränsade möjligheter att göra kvalificerade bedömningar. En professionell som fick frågan om hur de i praktiken gjorde när de bedömde användbarheten av en frivillig (om det var "rätt person") svarade: "det gjorde vi nog aldrig". Det gällde enligt honom i stället att vara pragmatisk och ta hjälp av de som fanns på plats ("det gänget som står där") och som trodde sig klara av uppgiften:

*Jag kan ju inte, "jaha, vad har ni för yrke då? Vad jobbar du med?". Så här är det: "du ska göra det här". Sen om du är snickare eller om du är vetenskapsman eller vad du är, det var obetydligt just då. "Kan du klara av den här uppgiften?"*

Några professionella framhöll att den extrema situation som rådde vid skogsbrandens början innebar att det knappt förekom någon selektionsprocess: "Alltså, det var så ofantligt stort område så att i stort sett alla som kom fick hjälpa till." Det fanns emellertid också professionella som i högre utsträckning resonerade kring svårigheterna med att samarbeta med spontanfrivilliga, som en intervjuperson sa: "Det är inte kvalitetssäkert. Vi vet inte vad de går för." Han kontrasterade det mot fördelarna med att arbeta tillsammans med frivilliga i traditionella hjälporganisationer.

## Professionellas behov av hjälp kontra risker för frivilliga

Ett andra dilemma gällde professionellas behov av hjälp kontra risker för frivilliga. Även om den extrema, dynamiska och eskalerande situationen vid skogsbranden skapade behov inom den offentliga räddningsinsatsen av snabba insatser från frivilliga, så innebar situationen också risker för de spontanfrivilliga som engagerade sig i katastrofhanteringen, enligt professionella. Räddningstjänstens uppdrag är just att skydda mot risker och olyckor och detta framstod också som en central aspekt av intervjupersonernas professionella identitet. Som en intervjuperson sa om frivilliga: "Det är nummer ett, det är riskerna... Vi har en väldigt tydlig tågordning hos oss där vi tittar på risker, vad vi utsätter dem för." En intervjuperson framhöll hur riskbedömning kunde ligga bakom att man avböjde medverkan från spontanfrivilliga: "Vi hänvisade till den komplexa situationen och den per definition dessutom farliga situationen."

En annan intervjuperson framhöll att räddningstjänsten visserligen ”normalt sett” inte använder frivilliga: ”[på grund av] de riskerna vi utsätts för så vill vi inte sätta in människor som inte har utbildning”. Men utifrån behovet av att snabbt evakuera boende från brandområdet gjorde en professionell bedömningen att spontanfrivilligas specifika resurser i form av lokalkännedom och lämpliga transportmedel var värdefulla komplement till de professionellas insatser:

*Min tanke var att jag ville försöka koncentrera mig på... att göra det vi [professionella] kunde. Det var ju att släcka bränderna. Vi hade utrustningen, vi hade kunskapen. De [spontanfrivilliga] visste var husen var. Så jag kollade först och främst ”Är du bofast här?” ”Ja, jag bor här.” ”Kan du området?... Hittar ni alla småhus?” ”Ja, men jag är uppväxt här.” ”Ja, men dra då.” De hade fortskaffningsmedel. Det var flera som hade fyrhjulingar och så där... Så att då tyckte jag att jag kan använda dem då... De var bättre än oss på att evakuera. De var snabbare. De visste var kåkarna var.*

## Behov hos frivilliga att hjälpa till kontra extra arbete och risker för professionella

Ett tredje dilemma gällde att väga behov hos spontanfrivilliga mot risker för den offentliga räddningsinsatsen. De professionella uppfattade att de borde involvera spontanfrivilliga eftersom engagemang i frivilliginsatser förstås som ett sätt att hantera oro och frustration bland drabbade och anhöriga, som en intervjuperson sa: ”Det där tror jag är viktigt, just att få en uppgift.” Å andra sidan utgjorde det också en risk för de professionella om medverkande spontanfrivilliga skadade sig under insatsen:

*”Hur i självaste kunde ni som räddningstjänst ta den här personen och ge den här uppgiften? Ni visste ju inte någonting av vad den kunde, hade för kompetens.” För vi tar ju på oss ett arbetsmiljöansvar för dem.*

Ansaret för spontanfrivilliga uppfattades som byråkratiskt svårmanövrerat. En professionell formulerade retoriska frågor kring lagar och regler till en tänkt spontanfrivillig: ”Vi kan inte ta ansvar för din säkerhet... och hur är det med ersättningsfrågan? Är du försäkrad?” Just försäkringsaspekten framhölls som ett skäl att inte involvera spontanfrivilliga: ”När man inte vill använda frivilliga, då brukar man oftast säga att försäkringsfrågan inte är löst.” Men att avvisa innebar samtidigt en annan typ av risk i form av protester och konflikter som tog kraft att hantera och som kunde resultera i negativ publicitet. Avvisande riskerade på så vis att minska den offentliga räddningsinsatsens legitimitet (se även kapitel 3).

Utöver konvergens av spontanfrivilliga förekom även materiell konvergens. Det innebar att frivilliga vid skogsbranden bidrog med mat, dryck, bränsle, utrustning och andra gåvor. Vissa gåvor lyfte de professionella katastrofhanterarna fram som mycket värdefulla för insatsen som t.ex. viss mat, dryck (vätskeersättning) och diesel till fordon. Gåvorna kommunicerade enligt intervjupersoner också stöd till professionella och frivilliga som kämpande med insatsen. En professionell framhöll betydelsen av frivilligas matleveranser:

*Det var ju många frivilliga som hjälpte till med förnödenheter... Vi hade ju svårt att fixa det där... De [spontanfrivilliga] hade ju lite kläm på hur många de var ute i skogen för de hade ju en bättre närkontakt, så då började ju de fixa med krubb, och det var ju jättebra. Så de frivilliga gjorde en jättestor insats här.*

När den yttre ledningen stationerades vid konferenscentret Ramnäs blev det inledningsvis en samlingsplats dit frivilliga kom med sina gåvor. En svårighet var emellertid att när frivilliga åkte till Ramnäs på de smala vägarna med sina gåvor så blockerade de vägen för de professionella. Det levererades även gåvor direkt till de olika brandstationerna och till personer som arbetade på fältet med räddningsinsatsen. Även om vissa gåvor var mycket uppskattade framhöll intervjupersoner att inflödet blev för stort, som en sa: "Man tog höjd för att Norberg skulle evakueras. Men sen så blev det ju väldigt mycket över för att det evakuerades ju aldrig." Utöver att det kom för många gåvor och att leveranser blockerade viktiga vägar, kom också gåvor som inte behövdes och som var svåra att hantera som t.ex. frukt, hygienartiklar, målarböcker och nallar.

I likhet med att de professionella framhöll att spontanfrivilliga kunde ha ett eget behov av att medverka i den offentliga räddningsinsatsen, så gav de uttryck för att skänkandet av gåvor också delvis kunde betraktas som ett uttryck för mänsklig katastrofhantering som de som professionella behövde hantera: "Ja, var fan ska vi göra av det?" Men vi tar tacksamt emot det och visar 'Åh, vad bra att ni gör det' och så ställer vi in det i vagnhallen. Så hela vagnhallen blir fylld med grejer." En annan professionell sa: "Man hinner inte hantera det på rätt sätt. Det var lite svårt. Så därför så blev det att vi tar mot det." Ett omfattande och oselekerat inflöde av gåvor har benämnts för en andra katastrof (Starr & Van Wassenhove 2014: 934), eftersom det medför en stor arbetsinsats för den offentliga räddningsinsatsen att hantera på ett administrativt korrekt sätt. Professionella berättade att de tog emot gåvor som inte behövdes men att de samtidigt var angelägna om att kommunicera tacksamhet för gåvorna för att värna en tillitsfull relation till spontanfrivilliga (se även kapitel 3; Uhnoo & Persson 2020).

## Behov av självständiga frivilliga kontra behov av samordning

Ett fjärde dilemma var att professionella föredrog självgående frivilliga samtidigt som självständigheten paradoxalt nog innebar en risk för att de frivilliga utsatte sig själva och andra för fara. En bristande samordning med allt för självgående frivilliga kunde också motverka den offentliga räddningsinsatsen. Initialt hade de professionella begränsade möjligheter att frigöra egen personal för att registrera, utrusta, organisera och leda spontanfrivilliga, som en intervjuperson sa: "Om man kommer rusande 'tjoho, jag vill vara med' och så har man [räddningstjänsten] ingen möjlighet att ta emot den här individen, inte ens registrera den". Spontanfrivilliga kunde då bli till "energitjuvar" som tog resurser från insatsen snarare än bidrog till katastrofhanteringen. Motsatsen till spontanfrivilliga som behövde organiseras och ledas och därför tog energi från den offentliga räddningsinsatsen, var personer som präglades av stor självständighet. Det fanns spontanfrivilliga som enligt professionella "satte in sig själva" snarare än agerade utifrån initiativ och direktiv från offentliga räddningsinsatsen. Sådana personer, exempelvis lokala lantbrukare och skogsägare, kunde ha lämplig maskinell utrustning och goda kunskaper om brandområdet och arbetade på egna initiativ med att exempelvis göra brandgator och släcka bränder. En intervjuperson sa:

*De var självspelande... Det enda man kunde säga... "Se till att ni inte blir instängda någonstans. Jobba aldrig själv framför allt, utan minst två"... Skulle man ha sagt att "ni tillhör mig nu" eller någonting sådant där, så hade de nog bara skrattat och åkt vidare. För de körde på alltså.*

Det fanns också frivilliga som kom resandes till området med utrusning som bandvagnar och tankbilar för att medverka. Som en professionell katastrofhanterare uttryckte det: "De var jätteduktiga att jobba och det var inga problem, men det var bara det att man visste inte var man hade dem... hela situationen var ju väldigt kaosartad." Vidare sa han:

*Problemet var att en brandman... då vet du hierarkin, hur liksom man får tydliga order. Så här gör vi... De tog lite egna beslut. Helt plötsligt "Nej, vi åker in här." Så åkte de rakt in i brandområdet. "Jaha, är de där? Ja, ja." Så fick man försöka ropa tillbaka dem. "Nej, men ni får inte åka in."*

Problemet med allt för självständiga personer var enligt professionella dels att de kunde utsätta sig själv för fara, dels att sådant agerande kunde leda till "räddningsuppdrag i räddningsarbetet" och på så vis ta resurser från den offentliga räddningsinsatsen. Sådana initiativ kunde också blockera insatser och medföra att de professionella inte kunde vattenbomba ett område eftersom det var oklart huruvida där fanns frilansande spontanfrivilliga.

## Professionellas behov av resurser kontra risk för skenande kostnader

Ett femte dilemma var att den offentliga räddningsinsatsen var i behov av resurser från frivilliga, samtidigt som de professionella var oroliga för vilka eventuella kostnader som insatserna kunde medföra (se även kapitel 4). Det fanns lokala lantbrukare och skogsägare som erbjöd sig att gå in som frivilliga och arbeta vid skogsbranden utan att ta betalt för sitt arbete. Om den offentliga räddningsinsatsen däremot kontaktade t.ex. en lantbrukare för hjälp så förväntades lantbrukaren få ersättning för arbetsinsats och eventuella utlägg. En del lantbrukare och skogsbrukare hade värdefulla maskiner som kunde användas för släckningsarbete och för att göra brandgator. Gränsdragningen mellan spontanfrivilliga och företagare som exempelvis drev lantbruk och skogsbruk och som medverkade vid katastrofhanteringen var inte alltid helt klar enligt vissa intervjupersoner. Oron för kostnader innebar enligt en professionell att inte tillräckliga insatser sattes in i ett tidigt skede vid skogsbranden: ”Du vill ha hjälp va? Nej. Det här klarar vi själva.” Rädsla för kostnader var enligt intervjupersonen ett stort problem: ”Ja, vad ska chefen säga? När han ser räkningen då får man skäll liksom.”

När katastrofen var ett faktum förändrades enligt intervjupersoner emellertid inställningen till utgifter: ”Då släppte man det totalt... Det är så fast inrotat i räddningstjänsten det här med kostnader. Det tror jag har blivit bättre efter det här faktiskt.” När räddningsinsatsen så småningom fick nationell och internationell professionell förstärkning av katastrofresurser avbjödes insatser från vissa lantbrukare som tidigare medverkat. Då uppstod det enligt en intervjuperson en ”hätsk” diskussion: ”Sen var de väl rätt jobbiga när vi inte ville ha deras hjälp längre.” Intervjupersonen tolkade det dels som ett uttryck för att de frivilliga ville fortsätta att hjälpa till, dels att det fanns ekonomiska incitament bakom viljan att fortsätta med insatsen.

## Diskretion och logiker vid involverings-/exkluderingsdilemman

De dilemman som uttrycktes av de professionella kan förstås som tolkningar av komplexa situationer där olika ofta motstridiga logiker var verksamma som finns inbäddade i uppdraget och räddningsorganisationen. De professionella befann sig i en extrem och dynamisk situation och gjorde diskretionella överväganden där skilda logiker beaktades – professionell logik, medborgarlogik, byråkratisk logik och marknadslogik.

Det *första dilemman* bestod av att väga räddningsinsatsens behov av omedelbar hjälp gentemot svårigheter att snabbt bedöma frivilligas katastrofresurser och legitimitet. Vid detta dilemma kunde professionella framhålla den extrema situationen och medborgarlogik, det vill säga att de frivilliga var tillgängliga samt kunde och hade rätt att bidra, som skäl till att involvera dem. Argument förekom även gällande att begränsa spontanfrivilligas medverkan utifrån professionell logik - ”det är inte kvalitetssäkert”.



Ett *andra dilemma* handlade om att professionella försökte balansera den offentliga räddningsinsatsens behov av frivilliga mot risker för spontanfrivilliga att medverka. Här kunde professionell logik och medborgarlogik användas vid diskretionella överväganden. Involvering av frivilliga kunde då motiveras med att professionella kunde fokusera på sitt kärnuppdrag om frivilliga bistod med kompletterande och värdefulla katastrofresurser. Professionell logik kunde även lyftas för att argumentera för att skydda spontanfrivilliga mot risker och därför inte involvera dem. Det *tredje dilemman* bestod i bemötande av spontanfrivilligas vilja att medverka i den offentliga räddningsinsatsen även då insatserna inte behövdes utan istället orsakade merarbete och risker i form av ansvarsutkrävande. Att involvera spontanfrivilliga kunde av professionella betraktas som svar på medborgares katastrofhanteringsbehov snarare än behov hos den offentliga räddningsinsatsen. Att vara tillmötesgående uppfattades som ett professionellt sätt att upprätthålla goda relationer till medborgare, undvika negativ publicitet och legitimitetsförlust, men det fanns även svårigheter att verka i enlighet med byråkratiska lagar och regler vilket bidrog till motstånd hos professionella mot att samarbeta med spontanfrivilliga. Ett *fjärde dilemma* berörde att professionella önskade självorganiserade frivilliga men att sådan autonomi också kunde leda till risker för de frivilliga och andra, samt försvåra räddningsinsatser. I enlighet med medborgarlogik framhölls värdet av insatser från självständiga och resursstarka spontanfrivilliga med förankring i lokalsamhället och som inte krävde resurser i form av registrering, ledning och organisering från den offentliga räddningsinsatsen. Samtidigt menade professionella, i enlighet med byråkratisk rationalitet, att spontanfrivilligas bristande samordning och inordning i den organisatoriska hierarkin kunde innebära risker för de spontanfrivilliga samt ta räddningsresurser i anspråk och blockera insatser. Ett *femte dilemma* var att även om professionella bedömde att den offentliga räddningsinsatsen behövde frivilligas resurser, fanns oro hos de professionella kring vilka eventuella kostnader detta kunde medföra (marknadslogik). Medborgare i form av lokala lantbrukare och skogsbrukare anslöt tidigt till insatsen och arbetade med stort engagemang, men professionella uppfattade också att det utöver vilja att hjälpa till förekom ekonomiskt intresse av att medverka i den offentliga räddningsinsatsen.

Olika logiker som finns inbäddade i de professionellas uppdrag och organisation bidrog till generellt förekommande dilemman, men individuella professionella tolkade även dilemman olika, gjorde skilda överväganden och prioriteringar, något som motiverade skilda handlingar. I de professionellas diskretionella överväganden blev det också tydligt att enskilda logiker, som t.ex. professionell logik, kunde användas såväl för att motivera involvering som exkludering av frivilliga. T.ex. kunde spontanfrivilligas kompletterande bidrag framhållas vilket innebar att de professionella kunde fokusera på sitt kärnuppdrag, alternativt kunde professionell logik användas som argument för att det inte var kvalitetssäkert att samverka med spontanfrivilliga. Lika viktigt som *vilka* logiker de professionella åberopade var således *hur* de gjorde detta.

## Avslutningsvis

Detta kapitel har behandlat dilemman och diskretionella överväganden som intervjuade professionella katastrofhanterare beskrev när det gäller spontanfrivilligas medverkan vid hanteringen av skogsbranden i Västmanland. Vi har lyft fram på vilka sätt de professionella uppfattade att spontanfrivilliga bidrog vid katastrofhanteringen, men också problem som de professionella uppfattade vid samverkan. I analysen urskildes fem dilemman som bidrog till en involverings-/exkluderingsparadox vid hanteringen av skogsbranden i Västmanland. De professionellas ambivalens och diskretionella överväganden när det gäller spontanfrivilligas eventuella medverkan i den offentliga räddningsinsatsen förklarades mot bakgrund av olika logiker inbäddade i uppdraget och organisationen. Kapitlet bidrar empiriskt till kunskap om spontanfrivilligas möjliga bidrag, roller och insatser, samt hinder för samverkan mellan professionella och frivilliga vid katastrofhantering (se forskningsprojektets första och andra frågeställning). Just samverkan mellan professionella katastrofhanterare och spontanfrivilliga är mindre väl beforskat även om frågan rönt mer uppmärksamhet på senare år. Sådan forskning kan vara av praktiskt värde för professionella som är intresserade av att integrera spontanfrivilliga på konstruktiva sätt i offentliga räddningsinsatser vid kommande katastrofer, och som vill förbereda sig inför och undvika potentiellt problematiska situationer (se forskningsprojektets tredje frågeställning). I kapitlet presenterades konkreta dilemman vid samverkan vilka genomlystes teoretiskt. Med hjälp av ny empiri och tillämpning av i sammanhanget nytt teoretiskt perspektiv (institutionella logiker) bidrar vi till fördjupad förståelse för den ambivalens, dess uttryck och orsaker, som tidigare katastrofhanteringsforskning (Barsky 2007; Harris m.fl. 2017) noterar att professionella upplever vid samverkan med spontanfrivilliga.

## Referenser

- Barsky L, Trainor JE, Torres MR & Aguirre BE (2007) Managing volunteers: FEMA's urban search and rescue program and interactions with unaffiliated responders in disaster response. *Disasters* 31(4): 495–507.
- Blomgren M & Waks C (2015) Coping with Contradictions: Hybrid Professionals Managing Institutional Complexity. *Journal of Professions and Organization* 2(1): 78–102.
- Brante T (2011) Professions as Science-Based Occupations. *Professions and Professionalism* 1(1): 4–20.
- Carlson EJ, Poole MS, Lambert NJ & Lammers JC (2017) A study of organizational responses to dilemmas in interorganizational emergency management. *Communication Research* 44(2): 287–315.
- Danielsson E, Johansson R & Kvarnlöf L (2013) *Samverkan under räddningsinsatser En slutrapport från ett forskningsprojekt*. RCR Working Paper Series 2013:3, Östersund: Mittuniversitetet.

- Fernandez LS, Barbera J & van Dorp JR (2006) Spontaneous volunteer response to disasters: The benefits and consequences of good intentions. *Journal of Emergency Management* 4(5): 57–68.
- Freidson E (2001) *Professionalism: The third logic*. Cambridge: Polity Press.
- Friedland R & Alford R (1991) Bringing society back in: Symbols, practices, and institutional contradictions. In Powell W & DiMaggio P J eds. *The new institutionalism in organizational analysis*. Pp 232–263. Chicago: University of Chicago Press.
- Harris M, Shaw D, Scully J, Smith CM & Hieke G (2017) The involvement/exclusion paradox of spontaneous volunteering: New lessons and theory from winter flood episodes in England. *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly* 46(2): 352–371.
- Harriss GS (2016) Being professional and being human: Professional’s sensemaking in the context of close and frequent interactions with citizens. *Professions and Professionalism* 6(2), e1522.
- Helsloot I & Ruitenberg A (2004) Citizen response to disasters: A survey of literature and some practical implications. *Journal of Contingencies and Crisis Management* 12(3): 98–111.
- Johannessen LEF (2016) How triage nurses use discretion: A literature review. *Professions and Professionalism* 6(1).
- Johansson R, Danielsson E, Kvarnlöf L, Eriksson K & Karlsson R (2018) At the external boundary of a disaster response operation: The dynamics of volunteer inclusion. *Journal of Contingencies and Crisis Management* 26(4): 519–529.
- Kvarnlöf L & Johansson R (2014) Boundary practices at incident sites: Making distinctions between emergency personnel and the public. *International Journal of Emergency Services* 3(1): 65-76.
- Lipsky M (2010) *Street-level bureaucracy: Dilemmas of the individual in public services*. New York: Russell Sage Foundation.
- Maynard-Moody S & Musheno M (2012) Social equities and inequities in practice: Street-level workers as agents and pragmatists. *Public Administration Review* 72(1): 16–23.
- McLennan B, Whittaker J & Handmer J (2016) The changing landscape of disaster volunteering: opportunities, responses, and gaps in Australia. *Natural Hazards* 84: 2031–2048.
- Molander A (2016) *Discretion in the welfare state: Social rights and professional judgment*. New York: Routledge.
- Oldenhof L, Postma J, & Putters K (2014) On justification work: How compromising enables public managers to deal with conflicting values. *Public Administration Review* 74(1): 52-63.
- Persson S & Uhnoo S (2021) Dilemmas and Discretion in Complex Organizations: Professionals in Collaboration with Spontaneous Volunteers During Disasters. *Professions and Professionalism* 11(2).
- Schmidt A (2019) Tensions and dilemmas in crisis governance: Responding to citizen volunteers. *Administration & Society* 51(7): 1171–1195.

- Starr MK & Van Wassenhove LN (2014) Introduction to the special issue on humanitarian operations and crisis management. *Production and Operations Management* 23(6): 925–937.
- Strandh V (2019) Crisis volunteerism is the new black? Exploring the diversity of voluntary engagement in crisis management. *Risk, Hazards & Crisis in Public Policy* 10(3): 311–331.
- Thornton PH, Ocasio W & Lounsbury M (2012) *The institutional logics perspective: A new approach to culture, structure, and process*. Oxford: Oxford University Press.
- Uhnöo S & Persson S (2020) Emotion management of disaster volunteers: the delicate balance between control and recognition. *Emotions and Society* 2(2): 197–213.
- Wallander L & Molander A (2014) Disentangling professional discretion: A conceptual and methodological approach. *Professions and Professionalism* 4(3).
- Whittaker J, McLennan B & Handmer J (2015) A review of informal volunteerism in emergencies and disasters: Definition, opportunities, and challenges. *International Journal of Disaster Risk Reduction* (13): 358–368.

# Kapitel 3. Tacksamhetens pris – emotionshantering i möten med frivilliga

*Sara Uhnoo<sup>4</sup> & Sofia Persson*

*Det svåra kan också vara att tacka nej.*

*Vi tackar och tar emot bara, i stället för att säga "Nej, tyvärr, vi kan inte." Det vill man ju inte göra.*

Detta kapitel handlar om svårigheter som uppstår när professionella katastrofhanterare, i det här fallet verksamma i den offentliga räddningsinsatsen under skogsbranden i Västmanland, av olika skäl upplever sig nödgade att avvisa frivilligas välmående hjälperbjudanden. Som vi tidigare har beskrivit medför inresta eller lokalt boende spontanfrivilliga både hinder och tillgångar i kris- och katastrofhantering (Barsky m.fl. 2007; Drabek & McEntire 2003; Fernandez m.fl. 2006; Kendra & Wachtendorf 2001). Eftersom professionella katastrofhanterare formellt bär ansvar för att avgöra om och hur frivilliga ska involveras i offentliga räddningsinsatser måste de hantera den involverings- och exkluderingsparadox som uppstår när frivilliga uttrycker önskemål om att medverka i räddningsinsatser samtidigt som det möter motstånd inom delar av den professionella organisationen (Harris m.fl. 2016). Under pågående katastrof ställs de professionella sålunda inför motstridiga förväntningar som i vissa fall leder till att de tackar nej till frivilligas hjälperbjudanden. Det kan i sin tur medföra problem. En intervjuad verksam inom räddningstjänsten under branden i Västmanland skildrar

---

<sup>4</sup> Sara Uhnoo är huvudansvarig för detta kapitel. Empirin är gemensamt insamlad av författarna. Sara Uhnoo har utvecklat det teoretiska ramverket och forskningsfrågorna, genomfört analysen och skrivit det första utkastet på kapitlet. Innehållet i detta kapitel överlappar delvis innehållet i Uhnoo & Persson (2020) men kapitlet är kortare, innehållet omdisponerat och texten är tillgängligare skriven. Ny empiri har även tillförts.

känslomässiga reaktioner som kan uppstå hos avvisade frivilliga i form av envishet, ilska och besvikelse: ”om man inte engagerar dem, då stjal de energi för att de är på [oss] hela tiden och blir arga för att de inte får vara med, [de blir] besvikna”.

Kris- eller katastrofforskning belyser sällan emotionshanteringsaspekter av samverkan mellan professionella krishanterare och frivilliga. Ett fåtal studier tar upp att professionellas bemötande kan få frivilliga att reagera känslomässigt med exempelvis upprördhet, irritation, förbittring, otålighet eller missnöje om de utesluts eller inte fullt ut engageras i en räddningsinsats, medan frivilliga istället kan känna tillfredsställelse om de tillåts medverka (Harris m.fl. 2016; Johansson m.fl. 2018; Kendra & Wachtendorf 2001). Studier antyder också att professionellas föreställningar om känslomässiga reaktioner hos frivilliga kan medföra att de blir försiktiga och vaksamma när de bemöter frivilliga som vill hjälpa till. I en studie beskrivs exkludering av spontanfrivilliga som en standardreaktion från professionella, men att intervjuade katastrofhanterare samtidigt betonar vikten av att hjälperbudanden avböjs ”försiktigt men bestämt” (Barsky m.fl. 2007: 499).<sup>5</sup> Vikten av varsamt och inkännande bemötande av frivilliga för att undvika oönskade känslomässiga reaktioner tas även upp i en studie av World Trade Center-katastrofen, liksom ett antagande om att professionella måste bekräfta frivilligas insatser för att främja goda relationer till allmänheten (Kendra & Wachtendorf 2001). Även andra studier har tagit upp potentiellt negativa konsekvenser av exkludering av frivilliga, exempelvis att det kan leda till oönskade medborgerliga initiativ (Twigg & Mosel 2017), massmedial kritik av de offentliga räddningsinsatserna (Fernandez m.fl. 2006; Harris m.fl. 2017) och försämrad samhällelig beredskap och motståndskraft mot kriser och katastrofer (Tierney 2003).

I det här kapitlet argumenterar vi för att dylika antaganden om vikten av att ta hänsyn till och hantera frivilligas känslomässiga reaktioner hade betydelse för hur professionella katastrofhanterare förhöll sig till spontanfrivilliga under hanteringen av skogsbranden i Västmanland 2014. I tidigare forskning reflekterar professionella krishanterare över betydelsen av varsam hantering av frivilliga och över oönskade potentiella följder om det inte beaktas. Syftet med följande kapitel är att gå ett steg längre genom att fördjupa förståelsen för *hur* och *varför* professionella krishanterare använder emotionshantering i bemötande av spontanfrivilliga under pågående kriser och katastrofer. Vårt empiriska bidrag består i att identifiera och beskriva konkreta emotionshanteringsstrategier, liksom motiven bakom dem och de utmaningar som strategierna kan medföra. Ett annat syfte är att illustrera hur emotionssociologiska verktyg kan användas för att berika och komplettera rådande kris- och katastrofhanteringsforskning genom att belysa, begreppsliggöra och förklara olika aspekter av samverkan mellan frivilliga och professionella. Analysen grundar sig främst på 16 intervjuer med 17 personer inom räddningstjänsten men även på 15 intervjuer med 2 kommunala tjänstemän med ansvar för krisberedskap eller kommunikation och 15 frivilliga.

---

5 Motsatt iakttagelse gjordes av Johansson m.fl. (2018) i en studie om inkludering av frivilliga under skogsbranden i Västmanland 2014 där de kom fram till att professionella sällan ”totalt avvisade” frivilliga. Till skillnad från vår analys fokuserade deras analys på frivilligas perspektiv på involvering och exkludering snarare än på professionellas förklaringar till varför de valde att agera som de gjorde.

Kapitlet är disponerat på följande sätt. Först introducerar vi vårt analytiska ramverk i form av begrepp hämtade från emotionssociologisk teori. Därefter övergår vi till att presentera våra resultat. Vi beskriver en dominerande känsloregel om att verksamma inom den offentliga räddningsinsatsen bör uttrycka tacksamhet över hjälperbudanden och insatser från frivilliga. I det resterande kapitlet beskriver vi specifika emotionshanteringstekniker som professionella använde sig av när de bemötte frivilliga och deras förklaringar till *varför* de försökte förutse och hantera frivilligas känslor på dylika sätt.

## Interpersonell emotionshantering och tacksamhetsekonomi

Analysen grundar sig i emotionssociologisk teori, närmare bestämt i ett interaktionistiskt perspektiv på känslor. Vi betraktar känslor som i grunden sociala, som ”upplevda i och formade av interaktioner med andra” (Sieben & Wettergren 2010: 7) och som föremål för emotionshantering (Hochschild 1979). Vi använder begreppet *interpersonell emotionshantering*, som vi här definierar som en interaktionsprocess genom vilken de professionella katastrofhanterarna försöker forma, arbeta med eller hantera frivilligas känslor i linje med rådande känslö- eller uttrycksregler (se Francis 1994; Lively & Weed 2014; Lois 2001; Thoits 1996). I vår analys betraktas frivilliga sålunda som mottagare av professionellas interpersonella emotionshantering.

Vi undersöker frågan om varför professionella försöker förutse och hantera frivilligas känslor. Det gör vi utifrån ett antagande om att interpersonell emotionshantering är – eller åtminstone avser att vara – funktionell (Lively & Weed 2014). Det innebär att interpersonell emotionshantering är ett sätt att uppnå specifika interaktionsmål (Francis 1994). Baserat på ett teoretiskt antagande om att känslor motiverar och vägleder människors handlingar och beslut (Sieben & Wettergren 2010) syftar interpersonell emotionshantering till att påverka andras agerande. I denna studie är de professionella krishanterarnas avsikter relaterade till räddningstjänstens övergripande ansvar för att rädda och skydda människor, egendom och miljö (SFS 2003:778) och till det operativa målet att tillhandahålla en effektiv räddningsinsats (se Scott & Myers 2005) i syfte att bekämpa en omfattande skogsbrand. I linje med det tolkar vi de professionellas interpersonella emotionshantering som försök att styra och kontrollera frivilliga så att de inte agerar farligt, kontraproduktivt eller på annat sätt utgör hinder för räddningsinsatsen. Vidare tolkar vi det som sätt att skapa förutsättningar för ett fruktbart och smidigt samarbete med frivilliga (se Francis 1994; Lois 2001) både på kort och lång sikt. Det vill säga både under den tidsmässigt begränsade räddningsinsatsen under skogsbranden i Västmanland och i ett längre perspektiv i professionellas möten med medborgare vid räddningsinsatser.

Under skogsbranden i Västmanland erbjöd frivilliga gåvor i form av varor och tjänster till behövande, det vill säga till den offentliga räddningsinsatsen och i förlängningen till de brandutsatta områdena och dess invånare. I analysen betraktas den här typen av

gåvor som en del av en *socioemotionell ekonomi*, vilket kan definieras som ”an informal but relatively orderly system in which people exchange social and emotional currencies” (Schmitt & Clark 2006: 475). Gåvorna under skogsbranden kunde vara materiella (exempelvis mat och bensin) eller emotionella (exempelvis tacksamhet). Gåvoutbytet inom socioemotionella ekonomier följer specifika principer och gemensamma känsloregler (Hochschild 1979: 563), som fungerar som informella förväntningar på vilken typ, grad och mängd känslor som ska uttryckas i olika situationer och av olika grupper. En socioemotionell ekonomi består i sin tur av mindre deekonomier, som exempelvis en *tacksamhetsekonomi* (Hochschild & Machung 2012; Lois 2001: 172) som styrs av regler om ömsesidigt utbyte. Det betyder att människor som hjälper andra förväntar sig att bli belönade med tacksamhet (Clark 1997; Hochschild & Machung 2012).

Utbytet av tacksamhet är emellertid komplicerat eftersom en gåvas värde är en förhandlingsfråga: ”en gåva enligt en person behöver inte vara en gåva enligt en annan” (Hochschild & Machung 2012: 202). Om gåvomottagaren inte återgäldar den tacksamhet som givaren förväntar sig kan givaren känna sig ouppskattad (Hochschild & Machung 2012), utnyttjad (Clark 1997) eller lurad (Stein 1989). Denna uppfattade tacksamhetsbrist beror på oförenliga idéer om vad som förtjänar uppskattning och kan ge upphov till känslor av vrede, ilska, frustration och besvikelse hos givaren (Hochschild & Machung 2012: 118; se även Schmitt & Clark 2006). Eftersom utbytet av gåvor också påverkar relationer (Lois 2001), är en potentiell konsekvens av ett upplevt tacksamhetsunderskott en försvagad eller urholkad *legitimitet*. Bristande legitimitet hos medborgarna är problematiskt för offentliga myndigheter som är beroende av medborgares stöd och samarbete. Om räddningstjänsten inte uppfattas som legitim i medborgarnas ögon finns det risk för att de inte ställer upp som frivilliga vid kriser och katastrofer. Ett sätt att bygga och stärka relationer och legitimitet är att visa empati i möten med medborgare (Edlins 2019) och att använda interpersonella emotionshanteringstekniker (Lois 2001). Sammanfattningsvis menar vi att de professionella använder emotionshanteringstekniker för att *kontrollera* frivilligas agerande men också för att *bekräfta* (visa tacksamhet för) frivilligas insatser, i syfte att uppnå såväl *kortsiktiga* mål, t.ex. ett smidigt och effektivt samarbete som gynnar räddningsinsatsen, som *långsiktiga* mål i form av stärkande av myndighetens legitimitet i medborgarnas ögon.

## Tacksamhetsregeln och avvisades känslomässiga reaktioner

Ett huvudresultat av vår analys är att de professionellas interpersonella emotionshantering präglades av en generell känsloregel om att uttrycka tacksamhet över de frivilligas gåvor (hjälpberbudanden, donationer och arbetsinsatser). De professionellas dilemma var att exempelvis risker, övermobilisering och bristande organisatoriska förutsättningar för frivilligsamordning (se kapitel 2), gjorde att de var tvungna att avvisa många



hjälpberedningen från välmenande, otåliga och känslomässigt engagerade medborgare. De boende i brandområdet, inte minst skogsägarna, var ofta starkt engagerade i att rädda skogen. En intervjuperson förklarade: ”det är besparingar, det är försörjningen, men det är också mycket emotionella minnen. Där har man skjutit sin första älg...”. Viljan att hjälpa till kan ställas mot den bild som framträder i intervjuerna av att svensk räddningstjänst generellt är ovan vid, och delvis motvilligt inställd till, att inkludera frivilliga i räddningsinsatser. En brandman som arbetade operativt ute i fält berättade om sin inställning: ”de första timmarna, trots att jag tog hjälp av frivilliga, så var fortfarande den här känslan ’håll er härifrån, bort med er’.” När han tillfrågades om varför svarade han:

*Det var nog mer en kulturell fråga, skulle jag tippa på. Man är van, liksom. ”Nej, men det här klarar vi själva.” Det är inte många bränder som vi behöver ta hjälp av allmänheten. Inte [vid] skogsbränder. [...] Då vill man inte att någon ska komma i efterhand och ”Varför släppte du in dem?”*

Enligt intervjupersonen riskerar professionella som har involverat frivilliga att få stå till svars inför kollegor. Tacksamhetsregeln komplicerade situationen ytterligare eftersom den medförde att de professionella samtidigt upplevde en press eller förväntan på att acceptera frivilligas gåvor. Våra intervjupersoner menade att det var viktigt att uttrycka tacksamhet eftersom deras bemötande annars riskerade att väcka oönskade känslor hos frivilliga, sett till den offentliga räddningsinsatsens intressen. En intervjuperson berättar att hans avvisande av frivilliga skapade ilska:

*Då sa jag ”tyvärr” [till de frivilliga]. Och då blev de jättesura, så går det ett tag och så ringer de igen och så får de samma svar och så får de samma svar ute i skogen, och så blir de arga igen. Och så blir andra frivilliga sura, ”varför använder ni inte de här [frivilliga] nu då?”*

Även andra intervjuade professionella, men också frivilliga, gav exempel på spontanfrivilliga som reagerade med besvikelse, ilska, frustration, förtvivlan, irritation, förbittring, missnöje och misstro om de uppfattade sig som helt uteslutna från räddningsinsatsen eller inte inkluderades i insatsen på det sätt som de hade förväntat sig. Om de professionella uppfattades som otacksamma antog våra intervjupersoner att det skulle leda till försämrade relationer till allmänheten och försvagad legitimitet, t.ex. i form av allmänhetens misstro eller massmedial kritik (se Harris m.fl. 2017; Kendra & Wachtendorf 2001). En intervjuperson berättade om en ”enormt aggressiv” person

som hotade med att ”gå till pressen med hela sin historia och snacka skit om allting” om han inte fick prata med räddningsledningen. En brandchef sa följande om potentiella långsiktiga följder av att avvisa frivilliga:

*Det är ju så himla svårt för man får inte, får och får, men man bör ju inte ta udden av folk som vill hjälpa till. Då deppar de ihop och är det en frivillig som deppar ihop så kan du ge dig fasen på att den sprider det till sina närmaste anhöriga och vips så har du femtio som inte vill vara med för de känner att ”vi blir i alla fall taskigt bemötta”. Och innan man vet ordet av så är det jättemånga som har en förutfattad mening och sen får man ingen frivillighet.*

Han befarade en smittoeffekt i form av en emotionell kedjereaktion där berättelser sprids om dåligt bemötande från en räddningstjänst som uppfattas som motvilligt inställda till frivilliga. Han antog att sådana rykten i förlängningen riskerar att göra allmänheten negativt inställd till räddningstjänsten och att det i sin tur kan leda till minskad frivillighet i framtiden. Vi menar att oavsett sanningshalten i *antaganden* om potentiella känsloreaktioner hos helt avvisade eller på annat sätt otillräckligt bekräftade frivilliga, påverkade de förmodligen hur de professionella bemötte spontanfrivilliga under hanteringen av skogsbranden. Vår analys tyder på att det fick dem att beakta tacksamhetsregeln och använda interpersonella emotionshanteringstekniker.

## Emotionshantering för kortsiktig effektivitet

Den första kategorin av emotionshanteringstekniker som togs upp i våra intervjuer hade som kortsiktigt mål att leda till ökad *effektivitet*. Syftet med att professionella katastrofhanterare använde dem i möten med frivilliga var att *kontrollera* räddningsinsatsen genom att reglera de frivilligas agerande, underlätta social interaktion och möjliggöra smidig samverkan.

### Övertalning genom att betona faror och risker

En identifierad emotionshanteringsstrategi handlade om att understryka säkerhetsrisker och definiera katastrofen som exceptionellt farlig. Den användes för att påverka spontanfrivilligas kognitiva förståelse av branden och på så sätt avskräcka, övertala eller avleda frivilliga från att engagera sig i katastrofinsatsen. Det är sålunda en kognitivt inriktad teknik som syftar till att omdefiniera en situation genom att förändra människors ”bilder, idéer eller tankar i syfte att förändra känslor” (Hochschild 1979:

562). I det här fallet var målsättningen att få handlingsinriktade medborgare att avstå från att agera.

I krissituationer har räddningstjänsten ansvar för att rädda och skydda människor, egendom och miljö (SFS 2003:778), inklusive frivilliga. Skogsbrandens extraordinära karaktär, oberäknelighet och farlighet gjorde att de professionella var särskilt tveksamma till att använda frivilliga. Samtidigt var lokalinvånarna oroade för familj, släktingar, egendom och boskap och därmed starkt känslomässigt involverade i räddningsinsatsen redan innan de kom i kontakt med representanter för den offentliga räddningsinsatsen. En del av dem ville arbeta i brandfronten sida vid sida med brandmännen, vilket innebar en risk att exponeras för samma faror som välutrustade, erfarna och utbildade brandmän.

I ett försök att smidigt avvisa spontanfrivilliga betonade de professionella faror och säkerhetsrisker med att bistå räddningsinsatsen. En professionell berättade att de tidigt under stormöten informerade allmänheten om att: ”Det är ett mycket farligt område, och du får inte vara där ute”, ”låt oss [räddningstjänsten] hantera detta”. En annan återgav att han sa: ”Vi vill inte att du ska vara här, för vi kan inte garantera din säkerhet. Vem ska rädda dig om det händer någonting?” Antagandet verkar ha varit att om allmänheten blev medvetna om skogsbrandens exceptionella farlighet, skulle deras iver att hjälpa till dämpas och de skulle avstå från farliga och kontraproduktiva initiativ. De skulle dra sig tillbaka och överlåta brandbekämpningen till de professionella. En professionell försökte under stormöten förhindra spekulationer och felaktiga rykten om brandens omfattning hos allmänheten genom att förklara att: ”jag står för informationen när det gäller brand och eventuella hot och risker. Ingen annan säger någonting om det”. De professionella använde sin auktoritet som ansvariga för insatsen, sin yrkesmässiga status som experter på riskbedömning och brandbekämpning och sin insiderkunskap om brandutvecklingen.

Den här emotionshanteringsstrategin är avhängig allmänhetens förtroende för räddningstjänsten. Frågan är om det är möjligt att övertyga människor i kris om att deras hjälp inte behövs genom att använda rationella argument om risk, särskilt om de är skeptiska till myndigheternas förmåga att hantera branden. En intervjuperson hävdade att strategin fungerade under skogsbranden i Västmanland eftersom räddningstjänsten kunde ”hänvisa till komplexiteten och farorna”, medan en annan hävdade att deras beskrivningar av brandens farlighet inte hade någon effekt: ”för många är en brand bara en brasa”.

## Delegera och registrera: byråkratiska medel

Initialt präglades räddningsinsatsen under skogsbranden i Västmanland av stress och kaos, liksom bristande organisation, struktur och ledning (Johansson m.fl. 2018). Allmänheten misstrodde den offentliga insatsen och räddningstjänsten kritiserades för att underskatta brandens allvar och inte tillsätta tillräckligt med resurser i släckningsarbetet.

Som vi tidigare har skildrat uppstod en omfattande mobilisering av frivilliga och det skedde stora insamlingar av materiella donationer. Det innebar en stor utmaning för en redan pressad räddningsinsats eftersom det saknades en övergripande organisation med formellt ansvar för och kapacitet att samordna och hantera donationerna och hjälperbjudandena. Pressen på verksamma inom den offentliga räddningsinsatsen från personer som ville hjälpa till var stor. Människor skickade e-postmeddelanden, ringde eller bara dök upp och flera hundra personer köade för att registrera sig som frivilliga. En frivillig verksam inom FRG berättade att det ”stod 200 personer utanför och undrade hur det skulle bli. Så stämningen var ganska uppjagad” och en annan beskrev att det ”var bara en jävla röra i stort sett och folk tryckte på [...] Nerverna låg ju på ytan på folk som bodde där”.

För att uppnå kortsiktiga interaktionsmål, göra samarbetet smidigt, undvika konflikter och distrahera och avleda otåliga frivilliga, användes byråkratiska medel i form av *delegering* och *registrering*. De här emotionshanteringsteknikerna innebar uppskjutande av svåra beslut för de professionella om att acceptera eller avvisa frivilligas gåvoerbjudanden. Därmed undveks efterföljande, ur räddningsinsatsens perspektiv, oönskade känslreaktioner. Registrering och delegering signalerade samtidigt en möjlighet till involvering och därmed upprätthölls ett hopp hos de frivilliga om att det kanske skulle kunna bli aktuellt att de engagerades i insatsen i ett senare skede, om behov uppstod. Räddningsinsatsen uttryckte på så sätt intresse och tacksamhet för hjälperbjudanden samtidigt som beslutet om involvering sköts på framtiden.

Delegering innebar att verksamma inom räddningsinsatsen bad spontanfrivilliga att rikta sina hjälperbjudanden till andra, antingen till ansvariga högre upp i hierarkin eller nedåt till frivilliga och kommunala tjänstemän som administrerade webbplatser och uppsamlingsplatser för registrering. En intervjuperson berättade om registrering som strategi: ”man [fick] ju lov att vara lite smidig [...] Vi tog upp namnen i stället och gjorde så att vi sätter det på en lista och telefonnummer. För man vill ju inte säga ’nej, stick och brinn’, utan det gällde att vara smart här”. För att undvika känslomässiga utspel eller konflikter som kunde kosta extra tid och energi för de professionella, betonade en intervjuperson vikten av ett bra bemötande: ”Även om man kanske inte behöver hjälp, att man får fram budskapet på ett bra sätt [...] det är jätteviktigt, det speglar sig i vad de tycker om oss också”. En frivillig som hjälpte till med registrering beskrev sin roll som att vara ett extra öra, eftersom de professionella inte hade tid och möjlighet att bemöta och lyssna på alla frivilliga: ”alla ville ju bidra och därför var det så viktigt att bemöta alla också”. De som arbetade med registrering sa till de frivilliga att ”vi noterar” och ”tack så mycket”, vilket signalerade till de frivilliga att de kanske kunde bli kontaktade senare om deras insatser behövdes. Oavsett stödbehov var det viktigt att göra så att frivilliga *kände sig inkluderade*, menade en annan:

*De här spontanfrivilliga som hörde av sig, eller som låg på som sjutton efter branden. Det gäller att behandla dem med respekt också, även om man inte*

*behöver deras hjälp, så måste man behandla dem liksom att ... ”ja, men det är jättebra att de ställer upp men just nu behöver vi inte er”. Så att de känner att de är med fast de inte behövs.*

Det här kan tolkas som uttryck för empati från de professionella, att de satte sig in i de frivilligas perspektiv och föreställde sig hur det skulle kännas att vara i deras situation. Empati kan underlätta interaktion även om de frivilliga inte får det besked som de hade hoppats på (se Edlins 2019). Dessutom beskrevs registrering och delegering som medel för att skapa eller stärka frivilligas tillit till den offentliga räddningsinsatsens kapacitet att bekämpa branden.

I praktiken innebar delegering uppåt i hierarkin oftast avslag eftersom det var svårt för frivilliga att komma i kontakt med ansvariga högre upp i hierarkin eller att få tillträde till räddningsledningens område i Ramnäs. Även registrering, som en delegering nedåt innebar i praktiken, verkar ha fungerat som en subtil och smidig avvisning av frivilliga. Detta överensstämmer med Johansson m.fl. (2018: 8) som menar att registrering gav frivilliga en ”illusion av involvering”. Denna illusion kan ha fyllt en emotionshanteringsfunktion i den mån det signalerade att räddningstjänsten var tacksamma för frivilligas gåvoerbjudanden och gav dem hopp om framtida involvering, och det i sin tur gav upphov till känslor av respekt, uppskattning och bekräftelse hos frivilliga trots att beskedet kanske inte levde upp till deras förhoppningar (se Edlins 2019).

## Sysselsätta för att undvika ofrivillig passivitet och frilansande

Våra intervjupersoner menade att det är frustrerande att tvingas passivt stå bredvid och bevittna en pågående skogsbrand. En brandchef sade att det fanns ”stor frustration bland de frivilliga; ”Vi vill hjälpa till, men det får vi inte”. Det var viktigt att ”känna sig behövd”, förklarade en frivillig, ”att känna att du var en del av det”. En annan lokalt boende frivillig gav sin syn på saken:

*Hela bygden ställde upp. En del var alldeles förtvivlade för de hade ingen kunskap som efterfrågades. [...] [Vid en bro] hade brandförsvaret ställt dit pumpar som man skulle fylla. Jag vet inte hur mycket folk det var där. Alla som inte kunde göra någonting annat, de stod där och gjorde någonting. Och vad de gjorde, det var nog inte alla som visste, men de fick vara med på något vis och det tror jag var väldigt viktigt.*

Det fanns en föreställning hos professionella om att det fanns behov hos frivilliga av att hjälpa till vid kriser och katastrofer och att det kan vara ett sätt att hantera oro och frustration (se kapitel 2). Ett återkommande antagande var att de frivilligas engagemang var en överlevnadsstrategi, exempelvis liknar de matlagning och sortering av donationer vid en form av terapi. ”Vad de faktiskt gjorde var inte så viktigt, men det fick dem att känna sig inkluderade”, menade en brandman. En annan förklarade att ”det är mycket viktigt att de känner att de gör skillnad, att du inte bara avfärdar dem”. Professionella fruktade också att eventuell frustration utlöst av ofrivillig passivitet skulle leda till egna initiativ hos de frivilliga. Under skogsbranden i Västmanland agerade många bönder och andra frivilliga på eget bevåg, utan mandat eller tillåtelse från räddningsledningen (Johansson m.fl. 2018). De lokala böndernas självinitierade grävande av brandgator var, enligt en intervjuperson, ett resultat av just frustration; ”du kan inte bara stå bredvid och titta på” och, fortsatte han, ”om det är bra eller dåligt det får räddningstjänsten avgöra, men det är psykologiskt bra [...] de kände att de gjorde något”.

Ofrivillig passivitet antogs sålunda riskera att leda till farliga och kontraproduktiva frilansinitiativ. En emotionshanteringsstrategi som användes av professionella för att undvika frustration utlöst av ofrivillig passivitet var att tilldela enkla, icke-tekniska och riskfria uppgifter (se även Barsky m.fl. 2007; Harris m.fl. 2017). De tilldelade uppgifterna kunde vara tämligen oviktiga och onödiga sett ur den offentliga räddningstjänstens operativa behov, men med hjälp av strategin kunde professionella acceptera frivilligas hjälperbudanden, det vill säga efterleva tacksamhetsregeln, samtidigt som de bibehöll kontrollen över frivilligas agerande. Genom sysselsättningsstrategin kanaliserades frivilligas energi på ett säkert sätt. En brandchef förklarade att det var viktigt att sätta frivilliga i arbete ”för att försäkra att de inte agerade på ett sätt som jag inte godkände. [...] Annars skulle de ha hamnat på fel plats.” En fältbaserad brandman förklarade varför han använde den här strategin:

*De [bönderna] stod och väntade bara på order men de fick ingenting [...]. ”Vad ska vi göra?” Till slut sa jag ”Men du, åk och spola vatten där ni vill. Det är bara att göra någonting. Kom så nära branden som möjligt.” [...] för jag insåg att vi måste ge dem något jobb. Annars vill de ju inte, annars känner de sig obehövda. [...] Det är det värsta som finns. [...] det var bara en ren psykologisk grej för dem. För jag hade ju ingen plan riktigt för dem, vad jag skulle ha dem till.*

Hans beslut att involvera bönderna byggde sålunda inte på operativa behov, snarare beskrevs det som ”en rent psykologisk grej” för att få dem att må bättre. Det värsta en person kan uppleva är, enligt honom, att känna sig överflödig i en katastrofsituation och genom att sysselsätta de som ville hjälpa till kunde ofrivillig passivitet, frustration och riskabelt frilansande stävjas. Frivilligas behov av katastrofhantering kunde tillgodoses

och medborgarlogiken – ideal om medborgares bidrag, rättigheter och skyldigheter att medverka vid kriser och katastrofer – kunde efterlevas.

## Emotionshantering för långsiktig legitimitet

Förutom strategier med mer kortsiktiga effektivitetsmål användes emotionshanteringstekniker för att långsiktigt stärka räddningstjänstens legitimitet. Det handlade om att på olika sätt ge de frivilliga bekräftelse för att undvika att representanter för räddningsinsatsen betraktades som otacksamma i medborgarnas ögon.

### Involvera rätt och ge en ”dunk på axeln”

Att bekräfta spontanfrivilliga genom att involvera dem i räddningsinsatsen kan utifrån tidigare resonemang framstå som en tämligen okomplicerad emotionshanteringsteknik. Enligt de intervjuade upplevde frivilliga som blev involverade, som fick skänka sina gåvor eller medverka genom arbetsinsatser, verkligen att de blev bekräftade. En berättade exempelvis att hon kände sig stolt över sin grups arbete och ”hoppades att det också uppskattades av räddningstjänsten”. Överskottet av spontanfrivilliga medförde konkurrens och det ledde till känslor av stolthet över den exklusivitet som det innebar att vara bland de utvalda. Enligt en frivilligsamordnare blev de frivilliga som valdes ut för att hantera donationer ”jätteglada” eftersom de fick ingå i exklusiv klick, ”det var ju lite coolt”.

Inkludering kunde sålunda utlösa känslor av bekräftelse, erkännande och stolthet hos frivilliga. Men det var inte okomplicerat. Om frivilliga uppfattade att de inte involverades tillräckligt tidigt i insatsen, i den utsträckning eller på det sätt som de hade hoppats på, kunde de känna misstro mot professionella – även om de hade fått möjlighet att medverka i den offentliga räddningsinsatsen. Förutom att konkurrera om att över huvud taget involveras, konkurrerade frivilliga nämligen om att tilldelas de mest statusfyllda, spännande och exklusiva uppgifterna, exempelvis om att få arbeta inne på den för allmänheten avspärrade ledningsplatsen i Ramnäs eller sida vid sida med brandmännen vid brandfronten (se Johansson m.fl. 2018 om olika grader av involvering). En frivillig förklarade att vissa ”kände att de inte fick hjälpa till på det sättet de ville. Vissa blev besvikna i vår grupp, för att de inte fick åka till Ramnäs”. För vissa spontanfrivilliga var det uppenbarligen inte tillräckligt att bli tilldelad vilken uppgift som helst – antagandet som den tidigare diskuterade sysselsättningsstrategin bygger på – utan uppgiften behövde leva upp till frivilligas förväntningar. Det talar för att om involveringsstrategin ska fungera fullt ut som en emotionshanteringsteknik behöver de professionella reflektera över och, i den mån det är möjligt, anpassa sig till

dylika förväntningar från frivilliga (se även Harris m.fl. 2017). Men, som vi tidigare har varit inne på, kan professionella katastrofhanterare inte alltid involvera frivilliga i den offentliga räddningsinsatsen på de sätt som frivilliga förväntar sig (se kapitel 2). En intervjuad gav sin bild av en användbar frivillig:

*Kommer de dit och är lyhörda och ställer sig själv till förfogande så är mycket vunnet. Men då måste man komma dit med ett öppet sinne och kanske ... bara få göra inre [tjänst] ... alltså, inte vara precis kanske längst fram i [brand]fronten.*

En annan utmaning som nämndes av de intervjuade var att inte bara i efterhand bekräfta frivilliga utan även bekräfta dem under pågående frivilligarbete. En FRG-ansvarig sa: ”man ska nog vara ganska generös [...] och gå på folk och säga att ’det här gjorde du jävligt bra.’ Man ska ge folk uppskattning [...] ge folk kredd.” En brandman berättade att han hade ”jättebra kontakt med [bönderna] och pushade dem och berömde hela tiden.” Sådana tecken på uppskattning leder till att frivilliga känner sig värdefulla, menade en annan, vilket i sin tur motiverar dem till fortsatt frivilligengagemang. Han berättade att chefer inom räddningstjänsten gav order till sina medarbetare om hur de skulle bemöta frivilliga och då samtidigt påminde om tacksamhetsregeln:

*Vi gick ut med såna order också [om att] inte skälla på någon, utan tvärtom, ta emot hjälp av varandra. Det är jätteviktigt, för man behöver liksom inte stå i tio minuter, utan det räcker med en dunk på axeln på någon, och ”tack snälla” eller något sånt där.*

## Tacka och ta emot med öppna armar

Som vi tidigare har varit inne på var det praktiskt utmanade för räddningsinsatsen att hantera den stora mängd materiella gåvor som samlades in eller erbjöds dem. Även om det inte alltid fanns behov av det som skänktes fanns det ett generellt antagande om att representanter för den offentliga räddningsinsatsen måste bemöta gåvor med tacksamhet. En frivillig förklarade att det är viktigt att tacka frivilliga för gåvor eftersom det ger ”bekräftelse på att folk har gjort rätt, det skapar ett förtroende” och det är nödvändigt för att ”undvika att ha dem emot sig”. En annan frivillig som arbetade med donationer under skogsbranden i Västmanland beskrev hur avvisande av gåvor gav upphov till känslor hos frivilliga:



*När vi kom till Västerfärnebo och erbjöd det vi hade i lastbilen "Nej, men vi klarar oss själva. Vi är redan förberedda för det här." Det var liksom den attityden. Det var inte det här "Åh, vad snällt att ni tänker på oss", utan det var verkligen kalla handen på en gång.*

Enligt citatet kan ett nej tolkas som ett uttryck för otacksamhet. En intervjuperson berättade om en incident på deras lokala brandstation när personalen misslyckades med att uttrycka tacksamhet. De ansvariga påminde då sina kollegor om tacksamhetsregeln:

*Vi hade någon episod ... Det var någon frivillig damorganisation som gav oss lite bassning. För de kom med några grejer. Och resultatet av det var att de hörde av sig direkt och "vad är ni för jävla typer som inte vill ha hjälp?" Och det hanterade vi jättefö. Så då fick vi prata med den och de som hade gjort det, och att "så här får det absolut inte gå till", utan det ska pushas och tackas, vad det än var för någonting.*

Det var praktiskt omöjligt för mottagarna av gåvorna att sortera och välja bland den stora mängden donationer. Ur ett emotionshanteringsperspektiv var det dessutom omöjligt att endast välja ut användbara gåvor för att rata resten: "Ska man tacka nej till ritblock och pennor...men vi tar gärna [vätskeersättningen]? Det går inte, man kan inte göra det", förklarade en intervjuperson. En annan berättade att deras strategi blev att acceptera samtliga donationer även om de saknade förvaringsutrymme:

*Under den tisdagen så kom det bland annat två eller tre stora lastbilar med bara grejer, som bara levererades hit. [...] Och det är så här "ja, var fan ska vi göra av det?" Men vi tar tacksamt emot det och visar "åh, vad bra att ni gör det" och så ställer vi in det i vagnhallen.*

Samma intervjuperson förordade ett slags ytagerande hos de professionella (se Hochschild 1983) genom att betona vikten av att *framstå som tacksamma* i givarens ögon även om gåvan i sig egentligen inte var önskvärd. Han använde empati och satte sig in i givarens position:

*Om jag själv skulle ge grejer, då vill inte jag gå och lägga det i UFF-insamlingen, den här lådan med kläder. Då vill jag ge det till ... så att jag ser att den personen blir glad som får den. Det finns ju ett värde i det också. Och det fick de som lämnade här. Vi var ju väldigt tacksamma för det de lämnade. Men grejerna de lämnade ... vi behöver ju inte blöjor på brandstationen.*

Den stora mängden insamlat material som togs emot fick praktiska konsekvenser och resulterade i logistiska utmaningar. Kommunerna öppnade en lagerlokal på 12 000 kvadratmeter som fylldes med donationer och det anställdes personal som arbetade i flera månader med att hantera alla donationer.

### Visa tacksamhet på rätt sätt: det intrikata efterspelet

Vår empiri talar för att frivilliga förväntade sig att myndigheter och professionella skulle uttrycka tacksamhet inte bara under själva räddningsinsatsen utan även i efterhand. Att uttrycka tacksamhet är dock komplicerat eftersom utbytesvärdet för en gåva är öppet för förhandlingar (Hochschild & Machung 2012). Det betydde att professionella som uttryckte tacksamhet för frivilligas erbjudanden, arbetsinsatser eller donationer behövde vara försiktiga och lyhörda.

Under räddningsinsatsens efterspel använde verksamma inom den offentliga räddningsinsatsen flera sätt för att uttrycka tacksamhet. De gjorde offentliga uttalanden, publicerade tackbrev, ordnade tackceremonier och medaljutdelning, samt gav ekonomisk ersättning som kompensation för frivilligas utgifter i samband med insatsen. Även om det var svårt för myndigheterna att bestämma *hur* de skulle uttrycka sin tacksamhet var det ännu svårare att avgöra *vilka* som skulle tackas. Myndigheterna använde två huvudstrategier, dels uttryckte de kollektiva tack till alla medverkande, dels utdelades personliga tack. Det första alternativet – som fungerade enligt principen ”ingen nämnd, ingen glömd” – var enkelt att tillämpa. Länsstyrelsen, berörda kommuner och lokala räddningstjänster publicerade exempelvis skriftliga tackbrev på sina webbplatser och gjorde officiella uttalanden i massmedia. Räddningsledaren uttryckte det stora värdet av det massiva stödet från frivilliga och allmänhet.

Den andra strategin, som innebar att tacka frivilliga personligen, var mer komplicerad eftersom den byggde på identifikation av frivilliga och därefter beslut om vilka som skulle få ta del av belöningar såsom medaljer och ekonomisk ersättning. En försvärande omständighet var bristen på översikt över vilka som hade deltagit i räddningsinsatsen. Idén om medaljutdelning som en form av symboliskt tack kom från Länsstyrelsen i Västmanlands län. Initiativet mötte starkt motstånd från chefer inom räddningstjänsten som menade att en djupt rotad lokal konflikt i en del av katastrofområdet mellan kommunen (staden Sala) och landsbygdssamhället (Västerfärnebo) medförde att medaljutdelningen blev känslig. Om någon upplevde sig bortglömd skulle det spå på misstron, menade en intervjuperson, ”det är ju livsfarligt om man missar några”.

Myndigheterna hanterade svårigheten att utse medaljmottagare genom att använda en responsabiliseringsstrategi. Det innebar att uppgiften att bestämma vilka som var värda en medalj delegerades till de frivilliga själva. Om de ansåg sig förtjäna en medalj kunde de registrera sig och blev då tilldelade en medalj. Responsibiliseringsstrategin användes också när ekonomisk ersättning skulle fördelas. Trots att det fanns misstankar om att vissa personer och företag försökte sko sig, och att det var en omöjlig uppgift att identifiera vilka personer som i realiteten hade varit inblandade som frivilliga, beslutade myndigheterna att bevilja ersättning till alla som ansökte. Förutsättningen var dock att den ansökta summan inte verkade helt orimlig. En intervjuperson motiverade denna tacksamhetsstrategi med att risken för att neka ersättning till någon som faktiskt hade deltagit var ett större problem än det skulle vara att av misstag bevilja ersättning till någon som inte hade deltagit. Sett ur ett emotionshanteringsperspektiv kan det tolkas som att myndigheterna inte ville riskera att bryta mot tacksamhetsregeln genom att oavsiktligt neka ekonomisk ersättning till frivilliga som var berättigade till det och därmed framstå som otacksamma i allmänhetens ögon. Det riskerade att urholka myndigheternas legitimitet.

## Studiens slutsatser och bidrag

Till skillnad från tidigare kris- och katastrofforskning som kort nämner emotioners betydelse i samverkan mellan professionella och frivilliga fokuserar det här kapitlet uteslutande på det. Vi tar avstamp i tidigare forskning men kompletterar och utvecklar det genom att introducera och tillämpa emotionssociologisk teori på kris- och katastrofhanteringsfältet. Emotionssociologisk forskning och teori, specifikt begrepp som interpersonell emotionshantering, känsloregler och tacksamhetsekonomi hjälper oss att begreppsliggöra, tolka, förstå och förklara utmaningar i samverkan mellan professionella och frivilliga som har aktualiserats i vår egen empiri eller i tidigare forskning.

Vår studie bidrar med fördjupad förståelse för *hur* de professionella emotionshanterar genom att identifiera, beskriva och diskutera specifika emotionshanteringstekniker som de använder när de bemöter frivilliga (se projektets första frågeställning). Spännvidden är stor. Våra intervjupersoner beskriver att det kan handla om att använda expertkunskap för att lyfta fram faror och risker för att påverka frivilligas kognitiva uppfattningar av katastrofen, om att med byråkratiska medel (delegering och registrering) avleda frivilliga, eller om att sysselsätta, bekräfta och visa tacksamhet. Även om räddningstjänstpersonal är vana vid att använda emotionshantering i möten med allmänheten i sitt vardagliga arbete för att kunna genomföra räddningsinsatser (Scott & Myers 2005) är emotionshantering komplicerat, särskilt i katastrofsituationer. I Västmanland behövde räddningstjänsten anpassa sig till nya omständigheter i form av en extraordinär skogsbrand som under dess mest intensiva fas spred sig snabbt och var utom kontroll. Frivilliga pressade räddningstjänstpersonal att acceptera

hjälpberedningen (involvera), medan den egna organisationen pressade dem att avvisa de frivilliga (exkludera) (se Harris m.fl. 2017). De motstridiga kraven var svåra för de professionella att hantera (se kapitel 2) och, menar vi, förde bland annat med sig att de använde sig av interpersonell emotionshantering i möten med frivilliga.

Vår analys bidrar också till en fördjupad förståelse av involverings/exkluderingsparadoxen (Harris m.fl. 2016) genom att visa att emotionshanteringsstrategierna innebär en glidande skala från fullständigt avvisande av frivilliga till olika grader av involvering i räddningsinsatsen (se även Johansson m.fl. 2018). Eftersom tidigare forskning huvudsakligen behandlar dilemman och implikationer relaterade till *exkludering* av spontanfrivilliga (se t.ex. Kendra & Wachtendorf 2001), bidrar vår studie till att visa att spontanfrivilligas *involvering*, ur ett emotionshanteringsperspektiv, verkar vara minst lika komplicerat. Exempelvis talar våra resultat för att professionella behöver vara uppmärksamma på och förhålla sig till *förväntningar* hos frivilliga om former och villkor för deltagande i räddningsinsatsen, utan det medför att de kan eller bör uppfylla dessa förväntningar. Snarare handlar det om att professionella behöver bemöta frivilliga med varsamhet och empati, särskilt om de kommunicerar besked som kan vara oönskade sett ur de frivilligas perspektiv eller när de möter frivilliga som känner stor oro och frustration över katastrofens utveckling.

Ytterligare ett empiriskt bidrag till fältet är att vi presenterar en analys av de professionellas egna förklaringar till *varför* de försöker förutse och hantera frivilligas känslor på dylika sätt. En huvudpoäng är att de professionellas emotionshantering tycks ha både kortsiktiga och långsiktiga syften. För det första använder professionella interpersonell emotionshantering för att uppnå kortsiktiga effektivitetsmål. Det gör de genom att *kontrollera* frivilligas agerande för att möjliggöra ett smidigt, säkert och effektivt samarbete som gynnar räddningsinsatsen. För de andra använder de professionella interpersonell emotionshantering för att uppnå långsiktiga legitimitetsmål genom att *bekräfta* och visa tacksamhet för frivilligas insatser och på så sätt stärka myndighetens legitimitet i medborgarnas ögon. I praktiken innebär det en svår balansakt mellan kontroll och bekräftelse i möten med spontanfrivilliga. Det handlar om att, för att behålla kontrollen över insatsen, sätta gränser för frivilliga på ett tydligt men empatiskt och varsamt sätt som signalerar bekräftelse och tacksamhet för att de vill ställa upp och samtidigt visa förståelse för att de kan vara besvikna och frustrerade över att inte få medverka på det sätt som de hade hoppats på.

Ett annat huvudresultat är att professionella i sitt arbete påverkas starkt av en underliggande och dominerande känsloregel om att uttrycka tacksamhet för frivilligas stöd, empati och altruism. Denna tacksamhetsregel kan på sätt och vis tyckas självklar eftersom det handlar om välgörenhet i katastrofsammanhang. Det handlar om vad som sker i mötet mellan välmenande medborgare och en behövande offentligt finansierad räddningsinsats som kämpar för att rädda liv och skog. Den kan också tyckas självklar utifrån den emotionssociologiska teorin som vi presenterade inledningsvis. Men, menar vi, tacksamhetsregeln är föga problematiserad i tidigare kris- och katastrofforskning trots att den får praktiska konsekvenser som är både långtgående

och paradoxala. Emotionssociologisk teori kan användas för att förstå varför de professionellas tacksamhetsarbete under branden i Västmanland var komplicerat, exempelvis eftersom gåvors utbytesvärden i en specifik tacksamhetsekonomi inte är givna. Risken finns att det kan trigga känslor av misstro, förbittring och frustration hos frivilliga om de uppfattar att professionella visar ett underskott av tacksamhet.

Ett dominerande traditionellt synsätt på känslor i organisationer innebär att professionellas rationalitet förutsätter undertryckande av känslor (se kritik av det synsättet i Sieben & Wettergren 2010). I motsats till det menar vi att de professionella behöver använda empati som professionellt verktyg för att föreställa sig och därmed förutse spontanfrivilligas känslor- och beteendemässiga reaktioner (se Bergman Blix & Wettergren 2018; Edlins 2019). På så vis kan de professionella på kort sikt öka verksamhetens effektivitet och på lång sikt stärka dess legitimitet. Professionella behöver t.ex. använda sin empati för att förstå vad värdet av en gåva kan vara sett ur den frivilliges perspektiv. Genom att tillämpa ett emotionshanteringsperspektiv kan vi förklara till synes irrationella beslut om involvering av spontanfrivilliga som tycks gå stick i stäv med en effektiv katastrofhantering, exempelvis tilldelning av tidskrävande uppgifter som kostar pengar men saknar operativ funktion (för att undvika ofrivillig passivitet och frustration hos frivilliga) eller valet att ta emot oönskade donationer (för att undvika att framstå som otacksamma trots uppenbara negativa praktiska följder).

Eftersom vår studie tyder på att interpersonell emotionshantering är en viktig aspekt av samverkan mellan professionella och spontanfrivilliga menar vi att professionella har nytta av att reflektera över hur de bemöter frivilliga och vilka implikationer det får (se projektets tredje frågeställning). De skulle också ha nytta av att reflektera över vilken betydelse deras *antaganden* om förväntade känslor- och beteendemässiga reaktioner hos frivilliga har i samverkan med frivilliga, det vill säga när frivilliga kontrolleras eller bekräftas av professionella i kris- och katastrofsituationer.

## Referenser

- Barsky L, Trainor JE, Torres MR & Aguirre BE (2007) Managing volunteers: FEMA's urban search and rescue program and interactions with unaffiliated responders in disaster response. *Disasters* 31(4): 495–507.
- Bergman Blix S & Wettergren Å (2018) *Professional Emotions in Court: A Sociological Perspective*. London: Routledge.
- Clark C (1997) *Misery and Company. Sympathy in Everyday Life*. Chicago: The University of Chicago Press.
- Drabek TE & McEntire DA (2003) Emergent phenomena and the sociology of disaster: Lessons, trends and opportunities from the research literature. *Disaster Prevention and Management* 12(2): 97–112.
- Edlins, M (2019) Developing a model of empathy for public administration. *Administrative Theory & Praxis* 43(1): 22–41.

- Fernandez LS, Barbera J & van Dorp JR (2006) Spontaneous volunteer response to disasters: The benefits and consequences of good intentions. *Journal of Emergency Management* 4(5): 57–68.
- Francis LE (1994) Laughter, the Best Mediation: Humor as Emotion Management in Interaction. *Symbolic Interaction* 17(2): 147–163.
- Harris M, Shaw D, Scully J, Smith C M & Hieke G (2017) The involvement/exclusion paradox of spontaneous volunteering: New lessons and theory from winter flood episodes in England. *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly* 46(2): 352–371.
- Hochschild AR (1979) Emotion Work, Feeling Rules, and Social Structure. *American Journal of Sociology* 85(3): 551–575.
- Hochschild AR (1983) *The Managed Heart: The Commercialization of Feeling*. Berkeley: University of California Press.
- Hochschild AR & Machung A (2012) *The Second Shift. Working Families and the Revolution at Home*. New York: Penguin Books.
- Johansson R, Danielsson E, Kvarnlöf L, Eriksson K & Karlsson R (2018) At the external boundary of a disaster response operation: The dynamics of volunteer inclusion. *Journal of Contingencies and Crisis Management* 26(4): 519–529.
- Kendra JM & Wachtendorf T (2001) *Rebel Food... Renegade Supplies: Convergence after the World Trade Center Attack*. Preliminary Paper 316, Disaster Research Center. Delaware: University of Delaware.
- Lively, KJ & Weed EA (2014) Emotion management: Sociological insight into what, how, why, and to what end?. *Emotion Review* 6(3): 202–207.
- Lois J (2001) Managing Emotions, Intimacy, and Relationships in a Volunteer Search and Rescue Group. *Journal of Contemporary Ethnography* 30(2): 131–179.
- Schmitt C & Clark C (2006) Sympathy. In Stets JE & Turner JH eds. *Handbook of the sociology of emotions*. Pp 467–492, New York: Springer.
- Scott C & Myers KK (2005) The Socialization of Emotion: Learning Emotion Management at the Fire Station. *Journal of Applied Communication Research* 33(1): 67–92.
- SFS 2003:778: *Lagen om skydd mot olyckor*.
- Sieben B & Wettergren Å eds. (2010) *Emotionalizing Organizations and Organizing Emotions*. Hampshire: Palgrave.
- Stein M (1989) Gratitude and Attitude: A Note on Emotional Welfare. *Socio Psychology Quarterly* 52(3): 242–248.
- Thoits PA (1996) Managing the emotions of others. *Symbolic Interaction* 19(2): 85–109.
- Tierney K (2003) *Conceptualizing and measuring organizational and community resilience*. Preliminary Paper 339, Disaster Research Center. Delaware: University of Delaware.
- Twigg J & Mosel I (2017) Emergent groups and spontaneous volunteers in urban disaster response. *Environment & Urbanization* 29(2): 443–458.
- Uhnoo S & Persson S (2020) Emotion management of disaster volunteers: the delicate balance between control and recognition. *Emotions and Society* 2(2): 197–213.

# Kapitel 4. Vad kostar det egentligen? – privata aktörer som säljare eller välgörare

*Sara Uhnöo<sup>6</sup> & Sofia Persson*

Följande kapitel fokuserar på samverkan mellan den offentliga räddningsinsatsen och privata aktörer under skogsbranden i Västmanland 2014. Tematiken knyter an till föregående kapitelens resonemang om *marknadslogik*, det vill säga ideal om att välfärdsproduktion bör ske utifrån marknadsprinciper, konkurrens och kostnadseffektivitet (Blomgren & Waks 2015; Freidson 2001; Thornton m.fl. 2012). Vid katastrofhantering kan professionella använda marknadslogik för att motivera samverkan med olika typer av aktörer, t.ex. privata företag, utifrån den service de tillhandahåller och kostnaden för denna. Även om forskning om kriser och katastrofer ofta fokuserar på myndigheter (Tierney 2007) deltar privata företag ofta i kris- och katastrofhantering (Chen m.fl. 2013; Horwitz 2009; McKnight & Linnenluecke 2016, 2019; Stewart m.fl. 2009). Företag kan exempelvis bidra med att *donera* pengar, varor eller tjänster (Adekola & Clelland 2020; Muller & Kräussel 2011) eller genom att *sälja* varor och tjänster (McKnight & Linnenluecke 2016: 294). Många privata företag deltog också i hanteringen av skogsbranden i Västmanland och i utvärderingar lyfts deras insatser fram som viktiga. Företagen bidrog t.ex. med brandspridningsprognoser, räddningsarbete ute i skogen, skyddsavbrännningar, storpumpar, internetuppkoppling, datorer, skrivare, mobila master, helikoptrar, mat, husrum, sängar, kyllastbilar, godshantering, soptömning, bilar, pannlampor, ficklampor och batterier (Asp m.fl. 2015; Justitiedepartementet 2015; MSB 2015a).

Förespråkarna för företagsinvolvering och privat-offentlig samverkan i hantering av kriser och katastrofer har under de senaste åren haft ideologisk medvind eftersom

---

6 Sara Uhnöo är huvudansvarig för kapitlet. Empirin samlades in gemensamt av författarna. Sara Uhnöo har utvecklat det teoretiska ramverket och forskningsfrågorna, genomfört analysen och skrivit det första utkastet på kapitlet. Kapitlets innehåll överlappar delvis Uhnöo & Persson (2021) men kapitlet är kortare och behandlar endast en av tre identifierade utmaningar med privat-offentlig katastrofsamverkan. Texten är dessutom tillgängligare skriven och ny empiri presenteras.

det går i linje med en dominerande resiliens-diskurs. Resiliens baseras på en idé om *responsibilisering*, som innebär att ansvaret för förebyggande och hantering av kriser och katastrofer är ett delat ansvar mellan stat, civilsamhälle och marknad (Rådestad & Larsson 2018; Tierney 2019). Vikten av sektorsöverskridande samarbeten under kriser och katastrofer betonas även (Ansell, Boin & Keller 2010), vilket inkluderar privat-offentlig samverkan, på engelska *public-private partnerships* (förkortat PPPs) (Chen m.fl. 2013; Stewart m.fl. 2009). Busch och Givens (2013) menar t.ex. att privat-offentlig samverkan för med sig strategiska, operativa och taktiska fördelar i kris- och katastrofhantering. Ekonomiska fördelar lyfts också fram och att myndigheters samarbete med privata företag är nödvändiga i en tid med allt mer begränsade statsbudgetar (Lindberg & Sundelius 2013), ökade samhällskostnader för kriser och katastrofer (Linnell 2013) och en till stor del privatägd infrastruktur (Boyer 2019; Justitiedepartementet 2006: 84; Stewart m.fl. 2009).

Internationellt har resiliens-perspektivet, inklusive förespråkandet av företagsinvolvering, även stött på starkt motstånd. Vissa menar att begreppet privat-offentlig samverkan används strategiskt av politiker och andra opinionsbildare för att undvika ideologiskt laddade begrepp som privatisering och utkontraktering (Hodge & Greve 2007). En av kritikerna, Tierney (2015), menar att resiliens-perspektivet grundar sig i ett nyliberalt synsätt på stat och samhälle och hon varnar för omfattande privatiseringar av statliga funktioner, det vill säga nedmontering eller "urholkning" av offentlig kontroll och ansvar, eftersom det innebär ett okontrollerat och fritt utrymme för marknadskrafter i katastrofsituationer. Hon menar att det riskerar det att leda till ökade offentliga kostnader, bristande genomsynlighet, otydliga ansvarsförhållanden, korruption och profitering (se även Bergling m.fl. 2016). Andra har tagit upp konflikter mellan offentliga intressen och marknadsintressen som ett potentiellt problem vid privat-offentlig samverkan (Busch & Givens 2013). Den här kritiken knyter an till begreppen katastrofkapitalism (*disaster capitalism*) (Klein 2007; Shuller & Maldonado 2016), "disaster profiteering" (Mutter 2015) och "price gouging" (Snyder 2009). Ett mindre kritiskt begrepp är katastrofentreprenörskap (*disaster entrepreneurship*), som definieras som "attempts by the private sector to create or maintain value during and in the immediate aftermath of a natural disaster by taking advantage of business opportunities and providing goods and services required by community stakeholders" (Linneluecke & McKnight 2017: 167).

## Politiskt stöd för privat-offentlig samverkan men svag reglering

Under det senaste decenniet har resiliens-perspektivet också fått genomslag i Sverige där det har kallats för ett hela samhället-perspektiv (Lindberg & Sundelius 2013). Det innebär delat ansvar (responsibilisering), ett mer inkluderande synsätt och en positiv



inställning till privat-offentlig samverkan (Engberg & Wimelius 2015; Linnell 2014; Rådestad & Larsson 2018). Sverige har en relativt stor offentlig sektor och det svenska krishanteringssystemet beskrivs som dominerat av offentliga aktörer, vilket gör det mindre beroende av stöd från frivilliga och privata företag under kriser och katastrofer (Johansson m.fl. 2015). Relationerna mellan den privata och den offentliga sektorn har dock förändrats grundligt i Sverige under de senaste decennierna (Bergling m.fl. 2016: 107), och privatiseringen är idag lika utbredd som i mer marknadsliberala ekonomier (Engberg & Wimelius 2015; Lindberg & Sundelius 2013). Även om den offentliga sektorn fortfarande bär huvudansvaret har det svenska krishanteringssystemet beskrivits som ett av världens mest decentraliserade (Engberg & Wimelius 2015: 326) med ansvar överfört från det offentliga till privata företag, frivilligorganisationer och medborgare (Johansson m.fl. 2015). Idag finns det ett starkt politiskt stöd för privat-offentlig samverkan i Sverige. Det saknas emellertid svensk reglering av privat-offentlig samverkan under kriser och katastrofer (Bergling m.fl. 2016), förutom beskrivningar som att samverkan bör "vara baserat på frivilliga avtal mellan likvärdiga parter" (Justitiedepartementet 2006: 84) och ske "utan tvång eller hierarkier" (Krisberedskapsmyndigheten 2008: 49). I *Handbok i privat-offentlig samverkan inom området krisberedskap* utgiven av Krisberedskapsmyndigheten (2008: 54) identifieras en "gråzon" i form av skilda incitament för samverkan och otydlighet i "ansvar, befogenheter och roller" mellan privata och offentliga aktörer.

Privat-offentlig katastrofsamverkan kan ta sig många uttryck men med undantag för t.ex. Abou-bakr (2013) och Givens (2020) har forskning i huvudsak inriktat sig på kontraktsreglerad samverkan (Stewart m.fl. 2009) under katastrofhanteringsens förebyggande eller återuppbyggande faser (se t.ex. Boyer 2019; Chen m.fl. 2013). Svensk forskning har främst behandlat teoretiska diskussioner om privat-offentlig katastrofsamverkan eller inriktat sig på policyanalyser (se t.ex. Engberg & Wimelius 2015; Linnell 2014; Rådestad & Larsson 2018). I det här kapitlet bidrar vi till forskningsfältet och knyter an till diskussionen om företagsinvolvering i kriser och katastrofer genom att undersöka hur privat-offentlig samverkan yttrade sig i praktiken under den akuta responsfasen av skogsbranden i Västmanland 2014 och hur det påverkade räddningsinsatsen och interaktionerna mellan professionella och privata aktörer i form av tillfällig, *ad hoc* och informell, det vill säga inte kontraktsbunden, katastrofsamverkan.

## En katastrofmarknad uppstår och privat-offentlig samverkan aktualiseras

*De omfattande förstärkningsresurser som behövdes [för hanteringen av skogsbranden] ledde till frågor om vem som skulle betala, samtidigt som de egna resurserna var uttömda (Sjökvist & Strömberg 2015: 56).*

Resursbristen som uppstod i samband med skogsbranden i Västmanland innebar att räddningstjänsten redan i inledningsskedet av räddningsinsatsen var i akut behov av stöd utifrån. Som vi redan har skildrat innebar det inte att de professionella tog emot och accepterade vilket stöd som helst från privata företag eller frivilliga (Johansson m.fl. 2018; Sjökvist & Strömberg 2015). Benägenheten att ta emot stöd utifrån påverkades exempelvis av räddningstjänstens ekonomiska villkor och hänsynstaganden (se även kapitel 2). Enligt LSO (2003:778) ska kommunala räddningstjänster alltid väga in ekonomiska kostnader när de fattar beslut om eventuella räddningsinsatser. Räddningstjänsten bör vara ekonomiskt medveten när den involverar företag eftersom ”det är skattebetalarnas pengar” och det kan bli väldigt dyrt i slutändan, förklarade en intervjuperson:

*Det här med att ta hjälp av frivilliga när vi behöver maskiner. Det är en sak att ta hjälp ”Ja, men kan du hjälpa mig att bära?” Ja, visst. Det kanske kostar 300 kronor om det ska vara så. Men börjar du plocka in maskiner, då börjar det kosta 6 000 spänn i timmen. Ja, var liksom tar det vägen någonstans?*

Statens ersättning till de branddrabbade kommunerna för extra kostnader i samband med räddningsinsatsen i Västmanland var inledningsvis högst osäker (MSB 2015b). Det medförde att de kommunala räddningstjänsterna av ekonomiska skäl var försiktiga med att involvera företag i räddningsinsatsen. En intervjuperson inom räddningstjänsten menade att ekonomiska hänsyn är ”det största problemet vi har i den här branschen”, och sa att om ”det kostar pengar, då får man smäll på fingrarna” och den ansvarige ifrågasätts ”Varför gjorde du det för?”. Kortsiktiga ekonomiska bedömningar gjorde att en del företagsresurser som erbjöds, t.ex. helikoptrar, inte nyttjades av räddningstjänsten i det tidiga skedet av räddningsinsatsen under skogsbranden i Västmanland, enligt honom: ”De stod ju där för tusan. De kom ju under första dagen” (se även kapitel 2 om rädsla för skenande kostnader för räddningstjänsten).<sup>7</sup>

Den ekonomiska situationen för räddningstjänsten förändrades dock radikalt några dagar senare när brandens extraordinära omfattning blev tydlig. Den svenska regeringen beslutade då att betala ut en generös ersättning till de branddrabbade kommunerna (300 miljoner kronor) och utlovade dessutom att bevilja ersättning för andra kostnader än de som normalt är ersättningsgilla (MSB 2015). Även om vissa privata aktörer var involverade i hanteringen av branden redan inledningsvis, exempelvis lokala bönder, beskrev våra intervjupersoner en förändring av inställningen till företagsinvolvering över

---

<sup>7</sup> Resonemangen kan relateras till den statliga utredningen efter skogsbränderna i Sverige 2018 där det konstaterades att ”Räddningstjänsterna måste agera kraftfullt i början av insatser mot skogsbränder” och för att ”undvika att ekonomiska aspekter utgör hinder för eller försenar användningen av t.ex. helikoptrar” rekommenderade utredningen att ”staten tillämpar reducerad självrisk vid förhöjd skogsbrandrisk” (SOU 2019:7, s. 19).

tid, från generell försiktighet till en mer positiv inställning. Även om kostnadsfrågan är djupt rotad inom räddningstjänsten förändrades det förhållningssättet enligt exempelvis en person inom räddningstjänsten: "då släppte man det totalt [...] då sket man i det". Många ville göra en insats, berättade en annan, och de började därför beställa varor från företag: "Kommunen fick ju hur mycket fakturor som helst sen på saker och ting som folk hade bara beställt kors och tvärs. Men man var fartblind och man tyckte att man skulle göra en insats och tyckte att det inte fungerade". En annan intervjuperson ger en liknande bild:

*Det hände så oerhört mycket under de här dagarna, som man liksom inte hade kontroll på. [En person] ringde och beställde ett antal kubikmeter dieseloilja, och sa bara kort "sätt upp det på Sala kommun". [...] Man åkte och beställde ... tog ut motorsågar och sånt där.*

En frivillig var kritisk till den mängd varor som FRG (Frivilliga Resursgrupperna) beställde och som skattebetalarna fick betala:

*Vi behövde inte ha en hel husvagn med läkemedel och massa annat som vi köpte in från Ica. Jag menar, "det är inte era pengar", så kände jag. [...] Det kostar faktiskt pengar, någon ska betala i slutändan, och det är vi skattebetalare. Men så tänkte inte de utan de tänkte på den här biten bara att de ska se till att serva oss [räddningsinsatsen] så att det finns.*

Beställningen av varor medförde att kommunen fick ta hand om en stor mängd inskickade fakturor från företag. En intervjuad berättade att en "räddningschef [...] kallade sig själv för kamrer under hösten, för han hade fullt upp med att hantera fakturor av alla möjliga slag, och kontrollera vem som har tagit ut det här."

Resursbristen i kombination med en förändrad ekonomisk situation för räddningstjänsten på grund av statens generösa ersättning till kommunerna, ledde till en förändrad efterfrågan på varor och tjänster. Det medförde att en s.k. katastrofmarknad uppstod (se McKnight & Linnenluecke 2016). Det var en avreglerad marknad eftersom den extraordinära situationen ledde till att regler och procedurer som vanligtvis styr offentlig upphandling delvis sattes ur spel. Den snabbt uppkomna marknaden innebar en ny affärsmöjlighet för företag och privatpersoner att kunna erbjuda sina varor och tjänster. Men, som vi ska visa, de ekonomiska kostnaderna för den här typen privat-offentlig samverkan var dock högst oklara både för offentliga och privata aktörer. Det

kunde medföra oväntade och höga kostnader för den offentliga räddningsinsatsen men också innebära ekonomiska risktaganden för de privata aktörerna.

## Otydlig gräns mellan frivillighet och entreprenörskap

Den avreglerade och tillfälliga katastrofmarknaden innebar en affärsmöjlighet. Många företag och privatpersoner hörde av sig till räddningsledningen och andra myndighetsaktörer för att erbjuda sitt stöd i form av varor eller tjänster. De kontaktade räddningstjänsten på två idealtypiska sätt. För det första kunde de presentera sig – sin tid, energi, arbetskraft och materiella resurser – som en gåva till den offentliga räddningsinsatsen. Då erbjöd de sig att *obetalt* utföra ett arbete eller donera pengar eller varor till räddningsinsatsen. Det ligger i linje med en definition av frivillig insats som ett arbete som görs av fri vilja och utan löfte om eller förväntan på kompensation (se Fernandez m.fl. 2006). För det andra kunde privata aktörer kontakta räddningsinsatsen i rollen som *säljare* av varor och tjänster, vilket positionerar de professionella som potentiella köpare. Vår analys visar dock att gränserna mellan de två alternativen i praktiken var uppluckrad och oklar under skogsbranden i Västmanland. En del bönder som tog kontakt med räddningstjänsten visade sig t.ex. vara *hybrider* (se vidare kapitel 5), en sammanblandning mellan frivilliga och entreprenörer. De erbjöd gratis arbetskraft (en gåva), men ansökte senare om ekonomisk ersättning som kompensation för kotsamma och dyrbara maskiner som hade nyttjats i räddningsinsatsen (såld tjänst).

De oklara gränserna resulterade i en upplevd ambivalens för båda parter. Trots att gränserna var otydliga mellan entreprenörer och frivilliga var de professionella tvungna att under pågående katastrof fatta snabba beslut om att acceptera eller tacka nej till erbjudanden om varor och tjänster. Det behövde dessutom göras utan mycket stöd i form av tidigare erfarenheter, lokala styrdokument eller generella riktlinjer (se kapitel 2, se även Persson & Uhnöo 2021). Vår poäng är att eftersom de privata aktörernas roller, motiv och ekonomiska förväntningar ofta var okända för räddningstjänsten var även de ekonomiska *kostnaderna* för att involvera dem oklara. Det innebar att de professionella i mötet med privata aktörer inte alltid kunde veta om de erbjöds att *köpa* eller *gratis* ta emot en viss vara eller tjänst, det vill säga om de erbjöds resurser från en vinstinriktad katastrofentreprenör eller en frivillig gratisarbetare, eller en hybrid av de båda. Det var sålunda även oklart vilka privata aktörer som efteråt skulle ansöka om ekonomisk kompensation från Länsstyrelsen för sina insatser eller hur mycket kompensation de skulle ansöka om.

Situationen var emellertid osäker även för de privata aktörerna. Deras insatser medförde ett ekonomiskt risktagande eftersom de inte kunde veta säkert om de efteråt skulle få ersättning för sina insatser och utgifter och i så fall hur mycket. En lokalinvånare som tillfälligt arbetade hos ett mindre skogsföretag under skogsbranden berättade hur oklar ersättningsfrågan var för dem som levererade diesel till räddningsinsatsen:

*Brandbilarna fick ju soppatorsk här uppe på skogen. [...] Så skogsåkare och bönder tog tankar på små pickuper och åkte upp och fyllde i. Var väl någon ... [...] han låg ute med ... om det var 19 000 [kr] i diesel.*

Han berättade också om hur ersättningen för hans egna insatser inledningsvis var oklar och om hur arbetet omdefinierades från att initialt ha varit frivilligt till att inte längre vara det när de senare fick ersättning för sitt arbete:

*Som för vår del då ... Det var en skördare och en skotare [...] Vi jobbade en vecka. Vi visste inte om vi skulle få ett öre för det. Och han som äger firman sa att "det var skitsamma". "Det löser sig väl". Jag menar man kan inte börja på att prata om sånt mitt uppe i alltihopa. Om alla skulle förhandla om det, då skulle det inte bli någonting. Men han fick ersättning. Så vårt arbete var inte frivilligarbete i slutändan, utan de flesta fick ersättning för att de höll på.*

Eftersom rollerna och förväntningarna i det offentliga-privata samarbetet var oklara blev interaktionen delvis komplicerad och ledde till missförstånd, konflikter och ekonomiska risktaganden. Tabell 1 illustrerar potentiella konsekvenser av interaktioner mellan professionella och privata aktörer som intar olika självtillskrivna positioner i privat-offentlig samverkan.

**Tabell 1.** Självtillskrivna positioner, missförstånd och spänningar i privat-offentlig kris- och katastrofsamverkan

Självtillskriven position	<i>Professionella som mottagare av gåvor</i>	<i>Professionella som köpare av varor och tjänster</i>
<i>Privata aktörer som givare av gratis varor och tjänster för det allmännas bästa (välgörare)</i>	<i>Okomplicerad interaktion:</i> Privata aktörer ger stöd åt den offentliga räddningsinsatsen utan att få ekonomisk kompensation	<i>Missförstånd:</i> Professionella katastrofhanterare avböjer hjälperbudanden eftersom kostnaderna är oklara
<i>Privata aktörer som försäljare av varor och tjänster till räddningsinsatsen (entreprenörer)</i>	<i>Missförstånd och spänningar:</i> - Professionella förväntar sig gratis stöd från frivilliga, men privata aktörer ansöker om ersättning (professionella tolkar det som uttryck för girighet) - Privata aktörer ansöker om ersättning men det avslås (privata aktörer tolkar det som otacksamhet)	<i>Okomplicerad interaktion:</i> En kommersiell transaktion mellan den offentliga räddningsinsatsen och privata aktörer

”Först på frivillighetens väg och sen börjar man sälja grejer”

Följderna av ambivalenta roller och oklara förväntningar blev särskilt påtaglig i efterarbetet av branden när kommunerna skulle betala ut ersättning till de som hade deltagit ”frivilligt” i räddningsinsatsen. Det visade sig vara en känslig och kontroversiell fråga (se MSB 2015b; Sjökvist & Strömberg 2015; Uhnöo & Persson 2020). Tedros (2009) diskuterar skillnaden mellan katastrofprofitörer och frivilliga och menar att om offentliga myndigheter förväntar sig att samhället ska ställa upp när en kris eller katastrof inträffar utan att kräva kompensation, så kan de bli misstänksamma när de får ansökningar om ekonomisk kompensation från medborgare (se tabell 1). Det överensstämmer med Länsstyrelsens och räddningstjänstens reaktioner när privata aktörer, som de hade *uppfattat* donerade varor och tjänster, ansökte om ekonomisk kompensation från Länsstyrelsen efter branden (se även Sandberg 2015).

Vissa av våra intervjupersoner talade om giriga privatpersoner och företag som försökte tjäna pengar genom att i efterhand kräva ekonomisk kompensation för maskiner,

mat eller boende. En intervjuperson berättade t.ex. om ett företag som några år tidigare gratis hade tagit emot utrustning från Räddningsverket när myndighetens förråd nedmonterades. Under skogsbranden i Västmanland kontaktade företaget räddningsledningen och erbjöd dem att använda det skänkta materialet. Det som upprörde intervjupersonen var att företaget efteråt ”ville ha betalt för att vi fick använda den utrustningen!”. En annan intervjuperson berättade om ett ”litet café i ena hörnet, som skickade en räkning på 600 000 för smörgåsar och utlåning av toalett. [...] Där var ju en som tog chansen.” En annan menade att ”många ville sko sig” och exemplifierade med en restaurang som lämnade in fakturor till Länsstyrelsen ”på jättemycket mat”, och den som granskade fakturan då insåg att ”det här kan inte stämma, det är 200 portioner per dag”. Men det var ”bara att betala” menade intervjupersonen, eftersom det av olika anledningar inte gick att kontrollera om det stämde.

Flera intervjupersoner menade att ekonomiska intressen triggades när nyheten om regeringens generösa ersättning till kommunerna blev känd. ”Efteråt [...] kom det ju fakturor på längden och tvären. När man plötsligt liksom insåg att nu skjuter staten in pengar i det här”. En annan var inne på samma linje:

*Så mycket av det som initialt var bjussa och alltihopa, sen blev det ju plötsligt så jädra kommersiellt allting, mot slutet av det här. Så nu vill det ju till att dom här är med på noterna då, annars känns det ju jättekonstigt att de som var med först de gör det liksom på frivillighetens väg och alltihop och sen börjar man sälja grejer.*

Han menade att det blev orättvist om en del fick betalt medan andra som inte krävde ersättning inte fick det:

*Det var en liten pizzeria i Ramnäs som körde ut pizzor någon av de här första dagarna. [...] Och sen gick det en tid och sen upptäckte de att [...] alla fick betalt och här hade den där lilla pizzerian kört ut det där [gratis], alltså det var ju ett jätteavbräck för honom. Ja, det är klart som sjutton då måste han ju på något jäkla vänster också få ersättning. Annars blir det ju inte rätt.*

En frivillig reflekterade över skiftet från medborgarlogik till ekonomisk logik:

*Det spårade ju lite. För att någonstans så tror jag att det blev känslan av att det fanns knappt någon hejd på hur mycket ersättning man kunde få, så att det liksom också triggade en del kanske. Att man hade gett hjälp och sen "jaha, jag kan få ersättning för det, ja, men då ska jag ha det. Om du får betalt, då ska jag också ha det, fast jag har erbjudit att göra det utan ersättning". [...] Det hade många inte reflekterat över, om det inte hade blivit så stor grej med ersättning. Men nu var det ju lite som att staten går in och betalar allting.*

De här citaten tyder på att motiven för att stötta den offentliga räddningsinsatsen i vissa fall förändrades över tid. Det medförde att positionerna hos de privata aktörerna kunde förändras från frivillig givare till säljare av varor och tjänster. Samtidigt ändrades även rollen hos motparten till att de blev (motvilliga) köpare av varor och tjänster. Det är, menar vi, ett tydligt exempel på hur marknadsintressen påverkade samverkan mellan professionella och frivilliga och delvis gjorde att räddningsinsatsen tog form av en avreglerad marknad. Det illustrerar också praktiska implikationer av de skilda motiv för samverkan som tidigare forskning har tagit upp som en utmaning med privat-offentlig kris- och katastrofsamverkan (Bergling m.fl. 2016; Busch & Givens 2013).

## Avslutningsvis

I linje med internationella trender som förespråkar resiliens, delat ansvar, decentralisering och privat-offentlig samverkan (Busch & Givens 2013; Rådestad & Larsson 2018; Tierney 2019) samarbetade den offentliga räddningsinsatsen med privata aktörer på ett flertal skilda sätt under skogsbranden i Västmanland 2014. I likhet med offentliga utvärderingar ger våra intervjupersoner en bild av att samverkan med privata företag var en grundläggande förutsättning för en effektiv bekämpning av skogsbranden i Västmanland 2014 (Asp m.fl. 2015; MSB 2015a; Sjökvist & Strömberg 2015). Potentiella effekter av privat-offentlig katastrofsamverkan är av många slag. Samverkan kan ha kortsiktiga likväl som långsiktiga effekter på offentliga räddningsinsatser. Privat-offentlig katastrofsamverkan kan exempelvis påverka arbetsmiljön för privat- och offentliganställda. För professionella inom räddningstjänsten kunde det leda till att de ställdes inför dilemman och måste fatta svåra ekonomiska avväganden i en ytterst pressad och komplex katastrofsituation (se även kapitel 2). Beslut som de i efterhand fick bära ansvar för. I Uhnoo och Persson (2021) tar vi upp arbetsmiljörisker som kan uppstå för privatanställda om ekonomiska drivkrafter bakom privata företags



medverka i offentliga räddningsinsatser överskuggar risk- och säkerhetshänsyn. I räddningsinsatsen deltog markägare, privatpersoner, lantbrukare, personal från skogsbolag och företag som arbetar med skogsbekämpning i form av släckningsarbete, upprättande av begränsningslinjer, avverkande av brandgator och bevattning (se även Sjökvist & Strömberg 2015). Vi visar att den här typen av informell privat-offentlig katastrofsamverkan i vissa fall ledde till oklarheter gällande arbetsmiljöansvar för privata aktörer som deltog. De professionella befann sig i en dynamisk situation där de förväntades samverka med privata aktörer (marknadslogik) men där samverkan ledde till oklarhet gällande kontroll och arbetsmiljöansvar, samtidigt som det riktades ansvarsutkrävande och byråkratiska krav på dem (byråkratisk logik). Eftersom samverkan tenderade att vara av tillfällig *ad hoc*-karaktär saknades ofta formella kontrakt som reglerade privat-offentlig samverkan. Det var inte sällan oklart om privatanställda medverkade som en del av den offentliga räddningsinsatsen eller inte, vilket medförde att ansvariga inom den offentliga räddningsinsatsen i vissa fall saknade överblick över vilka som deltog. Därtill kunde professionella uppleva svårigheter att styra privata aktörers agerande vilket kunde leda till att privatanställda utförde riskfyllda och/eller kontra-produktiva insatser, t.ex. brandsläckning eller anläggande av moteldar utan rätt erfarenhet, kunskap eller utrustning (Uhnöo & Persson 2021).

Även om privat-offentlig katastrofsamverkan har en mångfald av potentiella effekter har vi i det här kapitlet riktat in oss på att beskriva och diskutera utmaningar med privat-offentlig katastrofsamverkan relaterade till otydliga gränser mellan frivilliga och katastrofentreprenörer. Det är kapitlets huvudsakliga bidrag till fältet. Medan förespråkare för privat-offentlig samverkan betonar ekonomiska fördelar (Lindberg & Sundelius 2013; Linnell 2013) tyder vår analys på att kostnader för informell och tillfällig privat-offentlig katastrofsamverkan i praktiken kan vara högst oförutsägbara på grund av oklara distinktioner mellan frivilliga och katastrofentreprenörer. De professionella visste ofta inte om de köpte eller blev erbjudna en tjänst eller vara gratis, vad de egentligen köpte eller hur mycket de i så fall skulle betala. Osäkerheten drabbar offentliga aktörer (svårförutsägbara ekonomiska kostnader), likväl som privata aktörer (osäkra villkor för ekonomisk kompensation). Det kan leda till spänningar och missförstånd i samverkan (se tabell 1). Våra slutsatser tydliggör att definitionen av "frivillig" i de här sammanhangen är diffus. Det riktar uppmärksamheten mot andra drivkrafter än altruism bakom det som brukar betecknas som frivilligarbete i kriser och katastrofer (se även Bussell & Forbes 2002; Strandh 2019). Resultaten väcker därtill frågan om ekonomisk kompensation från offentliga aktörer oavsiktligt kan trigga ekonomiska intressen hos privata aktörer. Flera lärdomar kan dras från vår analys av privat-offentlig samverkan under skogsbranden i Västmanland (se projektets tredje frågeställning), som exempelvis handlar om att eftersträva tydliggörande av positioner och förväntningar vid interaktioner mellan privata aktörer och professionella i syfte att undvika potentiella missförstånd, spänningar och orimligt höga kostnader för räddningsinsatser (se tabell 1).

Medan forskning och debatter om utmaningar med privat-offentlig samverkan ofta intar ett myndighetsperspektiv och tar upp problem som bristande transparens (Tierney 2015), oklara ansvarsförhållanden (Bergling m.fl. 2016) och konflikter mellan offentliga och privata intressen (Busch & Givens 2013), visar vår studie av skogsbranden i Västmanland att privata aktörers engagemang i kris- och katastrofhantering även är komplicerad och medför risker för privata aktörer (se även Linnenluecke & McKnight 2017). I kapitlet har vi diskuterat osäkerhet för privata aktörer gällande ersättningar för arbetsinsatser och materiella bidrag. Vi har tidigare tagit upp arbetsmiljörisker (Uhnoo & Persson 2021). Ytterligare en potentiell konsekvens av privata företags deltagande i offentliga räddningsinsatser är att de kan komma att pressas av allmänheten att skänka varor gratis till den offentliga räddningsinsatsen. Under skogsbranden i Västmanland manifesterades det genom att företag som inte skänkte varor i vissa fall hotades att hängas ut som snåla och osolidariska i sociala medier, vilket ibland också skedde (Uhnoo & Persson 2021).

Den svenska utvecklingen går mot ett mer decentraliserat krishanteringssystem som innebär att ansvar förs över till den privata sektorn. Därtill förordar dagens svenska lagar och styrdokument privat-offentlig katastrofsamverkan (Justitiedepartementet 2006: 84) samtidigt som regleringen fortfarande är tämligen svag och outvecklad (Bergling m.fl. 2016). Privat-offentlig samverkan kan ha kortsiktiga effekter för räddningsinsatser men också långtidseffekter för samhällets krishanteringssystem. Medborgares tillit till myndigheters förmåga att hantera kriser och katastrofer riskerar att urholkas om privata aktörers samverkan med offentliga aktörer leder till ökade kostnader, bristande transparens (Tierney 2015), oklara ansvarsförhållanden (Bergling m.fl. 2016) konflikter mellan offentliga och privata intressen (Busch & Givens 2013) och säkerhetsrisker för privatanställda (Uhnoo & Persson 2021). Sammantaget påkallar utvecklingen ett behov av en utökad offentlig debatt i Sverige om privat-offentlig samverkan i kris- och katastrofhantering. Det behövs mer forskning som belyser företagsinvolvering i kriser och katastrofhantering och som behandlar praktiska och teoretiska frågor om funktionen, värdet och riskerna med privat-offentlig samverkan i kris- och katastrofhantering. Ett lämpligt fall skulle kunna vara att undersöka företagens involvering i hanteringen av Corona-pandemin. Vi efterlyser också mer forskning som problematiserar och kritiskt undersöker frivillighetsbegreppet och dess gränser.

## Referenser

- Abou-Bakr AJ (2012) *Managing Disasters through Public–Private Partnerships*. Washington, DC: Georgetown University Press.
- Adekola J & Clelland D (2020) Two sides of the same coin: Business resilience and community resilience. *Journal of Contingencies and Crisis Management* 28(1): 50–60.

- Ansell C, Boin A & Keller A (2010) Managing transboundary crises: Identifying the building blocks of an effective response system. *Journal of Contingencies and Crisis Management* 18(4): 195–207.
- Asp V, Bynander F, Daléus P, Deschamps-Berger J, Sandberg D & Schyberg E (2015) *Bara skog som brinner? Utvärdering av krishantering under skogsbranden i Västmanland 2014*. Stockholm: Försvarshögskolan/Crismart.
- Bergling P, Wimelius M E, Engberg J, Naarttijärvi M & Wennerström E (2016) *Krisen, myndigheterna och lagen. Krishantering i rättens gränsland*. Malmö: Gleerups.
- Blomgren M & Waks C (2015) Coping with contradictions: Hybrid professionals managing institutional complexity. *Journal of Professions and Organization* 2(1): 78–102.
- Boyer EJ (2019) Unpacking the Influence of Public–Private Partnerships on Disaster Resilience: a comparison of expert perspectives. *Annals of Public and Cooperative Economics* 90(2): 1–23.
- Busch N & Givens A (2013) Achieving resilience in disaster management: The role of public–private partnerships. *Journal of Strategic Security* 6(2): 1–19.
- Bussell H & Forbes D (2002) Understanding the volunteer market: the what, where, who and why of volunteering. *International Journal of Nonprofit and Voluntary Sector Marketing* 7(3): 244–257.
- Chen J, Chen THY, Vertinsky I, Yumagulova L & Park C (2013) Public–private partnerships for the development of disaster resilient communities. *Journal of Contingencies and Crisis Management* 21(3): 130–143.
- LSO 2003:778. *Lagen om skydd mot olyckor*.
- Engberg J & Wimelius ME (2015) Outsourced responsibilities and new public management: The context of Swedish crisis management as seen from county administration boards. *International Journal of Mass Emergencies and Disasters* 33(3): 323–340.
- Fernandez LS, Barbera J & van Dorp JR (2006) Spontaneous volunteer response to disasters: The benefits and consequences of good intentions. *Journal of Emergency Management* 4(5): 57–68.
- Freidson E (2001) *Professionalism: The third logic*. Cambridge: Polity Press.
- Givens AD (2020) *Disaster Labs: How American States Use Partnerships to Manage the Unthinkable*. Quantico, Virginia: Marine Corps University Press.
- Hodge GA & Greve C (2007) Public–private partnerships: An international performance review. *Public Administration Review* 67: 545–558.
- Horwitz S (2009) Wal-mart to the rescue: private enterprise’s response to Hurricane Katrina. *The Independent Review* 13(4): 511–528.
- Johansson R, Danielsson E, Kvarnlöf L, Eriksson K & Karlsson R (2018) At the external boundary of a disaster response operation: The dynamics of volunteer inclusion. *Journal of Contingencies and Crisis Management* 26(4): 519–529.
- Johansson R, Karlsson R, Oscarsson O & Danielsson E (2015) *Att använda, leda och samverka med frivilliga. Om kommuners och länsstyrelser relationer med aktörer utanför den offentliga sektorn inom ramen för det geografiska områdesansvaret*. Karlstad: MSB.

- Justitiedepartementet (2006) *Samverkan vid kris—för ett säkrare samhälle*. Prop. 2005/06:133. Stockholm: Regeringskansliet.
- Justitiedepartementet (2015) *Rapport från Skogsbrandsutredningen*. Stockholm: Justitiedepartementet (Dir. 2014:116, Dir. 2015:12).
- Klein N (2007) Disaster capitalism. The new economy of catastrophe. *Harper's Magazine*. October, Pp. 47–58
- Krisberedskapsmyndigheten (2008) *Handbok i privat-offentlig samverkan inom området krisberedskap*. Stockholm: Krisberedskapsmyndigheten.
- Lindberg H & Sundelius B (2013) Whole of society disaster resilience: The Swedish way. In: Kamien D eds. *McGraw-Hill Homeland Security Handbook* Pp 1295–1319, 2nd ed. New York, NY: McGraw-Hill.
- Linnell M (2013) *Community approaches involving the public in crisis management: A literature review*. RCR Working Paper Series 2013:5. Östersund: Risk and Crisis Research Centre.
- Linnell M (2014) Citizen response in crisis: Individual and collective efforts to enhance community resilience. *Human Technology* 10(2): 68–94.
- Linneluecke MK & McKnight B (2017) Community resilience to natural disasters: the role of disaster entrepreneurship. *Journal of Enterprising Communities: People and Places in the Global Economy* 11(1): 166–185.
- McKnight B & Linnenluecke MK (2016) How firm responses to natural disasters strengthen community resilience: A stakeholder-based perspective. *Organization & Environment* 29: 290–307.
- McKnight B & Linnenluecke MK (2019) Patterns of firm responses to different types of natural disasters. *Business & Society* 58(4): 813–840.
- MSB (2015a) *Observatörsrapport. Skogsbranden i Västmanland 2014*. Stockholm: Myndigheten för samhällsskydd och beredskap.
- MSB (2015b) *Statlig ersättning till drabbade kommuner vid skogsbranden i Västmanland 2014*. Stockholm: Myndigheten för samhällsskydd och beredskap.
- MSB (2016) Bilaga 1 Sammanställning och analys av deltagande aktörers utredningar och utvärderingar efter skogsbranden i Västmanland 2014. En del av redovisningen av regeringsuppdrag Ju2015/1400/SSK. Stockholm: Myndigheten för samhällsskydd och beredskap.
- Muller A & Kräussel R (2011) Doing good deeds in times of need: A strategic perspective on corporate disaster donations. *Strategic Management Journal* 32: 911–929.
- Mutter JC (2015) *The Disaster Profiteers: How Natural Disasters Make the Rich Richer and the Poor Even Poorer*. New York: St. Martin's Press
- Persson S & Uhnoo S (2021) Dilemmas and Discretion in Complex Organizations: Professionals in Collaboration with Spontaneous Volunteers During Disasters. *Professions and Professionalism* 11(2).
- Rådestad C & Larsson O (2018) Responsibilization in contemporary Swedish crisis management: expanding 'bare life' biopolitics through exceptionalism and neoliberal governmentality. *Critical Policy Studies* 14(1): 86–105.

- Sandberg D (2015) *Sala kommun: Utvärdering av krishantering under skogsbranden i Västmanland 2014*. Stockholm: Försvarshögskolan/Crismart.
- Shuller M & Maldonado JK (2016) Disaster capitalism. *Annals of Anthropological Practice* 40: 61–72.
- Snyder J (2009) What's the matter with price gouging?. *Business Ethics Quarterly* 19(2): 275–293.
- SOU 2019:7 *Skogsbränderna sommaren 2018. Betänkande av 2018 års skogsbrandsutredning*. Stockholm: Regeringskansliet.
- Stewart GT, Kolluru R & Smith M (2009) Leveraging public–private partnerships to improve community resilience in times of disaster. *International Journal of Physical Distribution & Logistics Management* 39(5): 343–364.
- Strandh V (2019) Crisis volunteerism is the new black?—Exploring the diversity of voluntary engagement in crisis management. *Risk, Hazards & Crisis in Public Policy* 10(3): 311–331.
- Tedros A (2009) *Lokala krisaktörer: katastrofvoluntärer eller profitörer?*, Rapport 2017. Göteborg: Förvaltningshögskolan, Göteborgs universitet.
- Thornton P H, Ocasio W & Lounsbury M (2012) *The institutional logics perspective: A new approach to culture, structure, and process*. Oxford: Oxford University Press.
- Tierney KJ (2007) Business and disasters: Vulnerability, impacts, and recovery. In: Rodríguez H, Quarantelli EL & Dynes RR eds. *Handbook of Disaster Research*. Pp 275–295. New York, NY: Springer.
- Tierney KJ (2015) Resilience and the neoliberal project: discourses, critiques, practices—and Katrina. *American Behavioral Scientist* 59(10): 1327–1342.
- Tierney KJ (2019) *Disasters: A sociological approach*. Cambridge, United Kingdom: Polity Press.
- Uhnou S & Persson S (2020) Emotion management of disaster volunteers: the delicate balance between control and recognition. *Emotions and Society* 2(2): 197–213.
- Uhnou S & Persson S (2021) The flip side of the coin: The perils of Public-private Disaster Cooperation. *Journal of Contingencies and Crisis Management*, 1–11.



# Kapitel 5. Hybriditet vid katastrofhantering – möjligheter och fallgropar

*Sofia Persson*<sup>8</sup> & *Sara Uhnoo*

Samverkan, inte minst inom kris- och katastrofhantering, framhålls inom policy, praktiker och forskning som betydelsefull för att hantera komplexa situationer (se Inledningen och även Deverell & Olsson 2019; Nohrstedt m.fl. 2018; Strandh 2019; Torfing & Triantafyllour 2013). Som vi har sett i tidigare kapitel tenderar frivilliga att sluta upp vid kriser och katastrofer som skogsbränder, översvämningar och jordbävningar. Frivilliga bidrar med värdefulla resurser, kunskaper och arbetskraft som avlastar, förstärker och kompletterar offentliga räddningsinsatser (Wachtendorf & Kendra 2004; Whittaker m.fl. 2015). Vi har emellertid också sett hur professionella i den offentliga räddningsinsatsen kan ha svårt att ta emot och hantera hjälp och gåvor från frivilliga. En orsak till detta är att snabb och omfattande informationsspridning via sociala medier har accelererat konvergensen av spontanfrivilliga och gåvor (McLennan m.fl. 2016; Skar, Sydnes & Sydnes 2016). Därtill utspelar sig interaktionen mellan professionella och frivilliga ofta under pågående farliga och dynamiska situationer, samt under organisatoriskt komplexa villkor där professionella krishanterare samtidigt försöker beakta medborgerliga, professionella, byråkratiska och ekonomiska aspekter (se kapitel 2, 3 och 4). Den komplexa situationen leder till olika konkreta utmaningar när det gäller exempelvis hur den offentliga räddningsinsatsen kan tillvarata lokala kunskaper och resurser, hur frivilligas gåvor och spontanfrivilliga kan bemötas och integreras i insatsen, samt hur kommunikation och tillit kan etableras mellan drabbade och den offentliga räddningsinsatsen (se kapitel 2 och 3). Sådana utmaningar relaterar till ”a paradox of power” där aktörer som har auktoritet (den offentliga räddningsinsatsen) saknar lokalkännedom, medan aktörer med lokalkännedom (lokalt boende frivilliga) saknar auktoritet (Suparamaniam & Dekker 2003: 13).

8 Sofia Persson är huvudansvarig för detta kapitel: författarna har gemensamt samlat in empirin, Sofia Persson har utvecklat det teoretiska ramverket och forskningsfrågorna, genomfört analysen och skrivit det första utkastet på kapitlet.

I detta kapitel utgår vi från att det från såväl frivilligaktörer som styrningshåll finns förväntningar på den offentliga räddningsinsatsen att samverka vid katastrofhantering, och att det kan innebära möjligheter men även utmaningar som de ovan beskrivna. Det har emellertid efterfrågats analyser av kriser och katastrofer där aktörer har förmått överkomma samverkansbarriärer (Hermansson 2016). Här intresserar vi oss just för hur utmaningar kan *hanteras* med utgångspunkt från organisations- och professionsforskning om hur vissa aktörer (egentligen hybridprofessionella) kan fungera som ”bryggor” och ”översättare” för att hantera friktioner mellan olika sektorer, aktörer och logiker (Blomgren & Waks 2015).

I kapitlet närmar vi oss således samverkan mellan professionella och frivilliga vid hanteringen av skogsbranden i Västmanland utifrån ett perspektiv av *hybriditet* (Adams 2020; McMullin & Skelcher 2018; Noordegraaf 2007, 2015; Skelcher & Smith 2015, 2017). Med hybriditet avses generellt ett sammansatt, distinkt och relativt stabilt fenomen som har producerats av två eller flera beståndsdelar som vanligtvis är separata (Blomgren & Waks 2015). Mer specifikt kommer vi med hjälp av hybriditetsbegreppet problematisera gränsdragningar mellan professionella och frivilliga. Det gör vi eftersom det blivit tydligt i vår studie av insatserna vid skogsbranden i Västmanland att krisaktörer kan inta positioner som innehåller samtida aspekter av profession och frivillighet. De hybrida aktörer som fokuseras här är deltidbrandmän och Frivilliga Resursgruppen (FRG).

Syftet med kapitlet är att diskutera hur hybriditet kan bidra till konstruktiv samverkan vid katastrofhantering med utgångspunkt från deltidbrandmäns och FRG:s insatser vid skogsbranden. De frågeställningar som behandlas är: Vilka former av hybriditet avseende positioner, praktiker och erfarenheter kan identifieras vid katastrofhanteringen med utgångspunkt i dessa aktörer? Vilka implikationer kan hybrida praktiker få för katastrofhanteringen och aktörerna? Fokus på hybriditet bottenar i ett intresse för konstruktiv samverkan vid katastrofhantering, men vi kommer även att nyansera diskussionen genom att belysa utmaningar och svårigheter vid dessa typer av positioner och praktiker. I det följande behandlas teoretisk litteratur om hybriditet som en utgångspunkt för den analys som följer. Kapitlet avslutas med en sammanfattande diskussion.

## Hybridisering av logiker och dess olika uttryck

Ett flertal studier framhåller att både professionella och frivilligorganisationer verkar i komplexa omgivningar präglade av motstridiga institutionella logiker (se t.ex. Frandsen m.fl. 2016; Skelcher & Smith 2017, se även kapitel 2). Institutionella logiker relaterar till sociala ordningar som exempelvis profession, civilsamhälle, stat och marknad, och logikerna begränsar, möjliggör och motiverar skilda handlingar (Skelcher & Smith 2015; Thornton m.fl. 2012). Vid katastrofhantering innebär förekomsten av samtidiga och potentiellt motstridiga logiker att konflikter kan uppstå när logiker som exempelvis



räddningspersonalens professionella ethos om säkerhet och riskreduktion (professionell logik), medborgares rätt att medverka (medborgarlogik), administrativa lagar och regler (byråkratisk logik) samt kostnader förknippade med involvering av privata företag (marknadslogik) ställs mot varandra i konkreta situationer (se kapitel 2, se även Persson & Uhnoo 2021).

Gränserna mellan de sociala ordningarna har emellertid blivit alltmer uppluckrade och det har blivit vanligare med hybrida organisationer där traditionella gränser mellan professioner, offentlig sektor, civilsamhälle och företag överskrids. Det har t.ex. skett en professionalisering av många frivilligorganisationer och en förstärkt byråkratisering för att leva upp till krav som riktas på dem som samarbetspartners till offentliga organisationer. Hybridisering kan också förekomma i form av partnerskap mellan offentlig sektor och externa aktörer som frivilligorganisationer och privata företag med syfte att öka flexibilitet i arbetsstyrkan och förbättra effektivitet. Hybridisering av och inom organisationer kan på så vis genomföras för att hantera extern styrning, höga förväntningar på prestationer, ansvarsutkrävande och medborgarinflytande samt ökad konkurrens om resurser (McMullin & Skelcher 2018; Skelcher & Smith 2015, 2017).

Hybriditetsbegreppet kan, utifrån ett teoretiskt perspektiv av institutionella logiker med fokus på organisationer, hänvisa till olika aspekter. För det första riktar begreppet, som nämnts ovan, blicken mot strukturell makronivå och förändringar i styrning som resulterar i nya former av *hybrida samverkansformer*. Exempel på detta är samverkansforum, partnerskap mellan offentliga och privata aktörer samt utkontraktering av verksamhet. Sådana strukturella former betraktas som hybrider eftersom gränserna mellan offentlig sektor, privat sektor och frivilliga initiativ blir otydliga (Skelcher & Smith 2015). För det andra används begreppet på strukturell mikronivå om *hybrida aktörer* på positioner i organisationer som länkar olika logiker. Det kan t.ex. handla om aktörer som är professionella inom ett område men som också har utvecklat förmågor, förankring och orientering mot andra sektorer som civilsamhälle, byråkrati och/eller privata företag och därtill relaterade logiker (Blomgren & Waks 2015). För det tredje används begreppet om *hybrida praktiker* som sammanför olika logiker (Noordegraaf 2007, 2015). För det fjärde används begreppet i termer av *subjektiv hybriditet*, det vill säga om aktörers förståelse, identiteter och erfarenheter av att befinna sig på hybrida positioner och hantera konflikter mellan logiker (Aschhoff & Vogel 2019; Bévort & Suddaby 2016; Harrits 2016; McGivern m.fl. 2015; Pache & Santos 2013). Sammanfattningsvis kan sociala sektorer och logiker hybridisera och visa sig i organisatoriska former och positioner samt i aktörers praktiker och erfarenheter. Sådana hybridiseringar erbjuder, som vi ska se, såväl löften som fallgropar vid katastrofhantering.

# Hybrida positioner, praktiker och erfarenheter vid katastrofhanteringen

I det följande fokuserar vi två kategorier av krisaktörer som var verksamma vid hanteringen av skogsbranden i Västmanland 2014 – deltidssbrandmän och Frivilliga Resursgruppen (FRG). Dessa aktörer menar vi har hybrida drag i det att de är förankrade i, samt har erfarenheter och resurser relaterade till flera olika sociala sektorer, vilket visade sig i deras praktik.<sup>9</sup> Analysen av hybrida positioner, praktiker och erfarenheter vid hanteringen av skogsbranden baserar sig på intervjuer med 5 deltidssbrandmän, 6 FRG anslutna, 12 heltidsanställda inom statlig och kommunal räddningstjänst samt 11 frivilliga och tjänstemän. Vi har även använt sekundärmaterial som broschyrer, rapporter och utvärderingar av katastrofhanteringen vid analysen.

## Deltidsbrandmän – frivilliga professionella

Sedan en längre tid finns i Sverige en etablerad och omfattande form av tvärspektoriell samverkan mellan offentlig sektor och civilsamhälle som gör det möjligt att snabbt skala upp den offentliga räddningstjänsten med hjälp av *frivilliga deltidssbrandmän*. Dessa kan betraktas som hybrida katastrofhanterare utifrån att de är inbäddade olika sektorer – de är lokalt boende med annan primär försörjning samtidigt som de är heltidsanställda vid kommunal räddningstjänst. Anställningen vid kommunal räddningstjänst innebär att de är i beredskap att rycka ut i händelse av olyckor ungefär var fjärde vecka vid sidan om sitt ordinarie arbete. Deltidsbrandmän har sex veckors formell utbildning, tillgång till professionell utrustning och övningar samt arbetar i en offentligt reglerad och hierarkisk organisation. För att uttryckningen ska gå tillräckligt snabbt bor och arbetar de i direkt närhet till den lokala brandstation som de är knutna till, vilket också innebär att de är tydligt etablerade i det lokala samhälle där verksamheten bedrivs.

Deltidsbrandmännens särskilda position med förankring i en professionell offentlig organisation likväl som i lokalsamhället där organisationen opererar framhölls av intervjupersoner som värdefull vid hanteringen av skogsbranden i Västmanland. Som en frivillig sa: ”Gäller det skogsbrandsläckning, då är deltidsskärerna outstanding, för det är folk som bor ute i landsbygden, som bor i skogen, som är uppfödda med motorsåg och grejer [...] Det [är] de som har rutiner på skogsbränder.” En heltidsanställd inom räddningstjänsten menade att deltidssbrandmännen var en tillgång eftersom: ”De hittar och kan läsa skogen [...] och sen har de ofta känningar också. Känner markägare, folk.” Deltidsbrandmännens sociala kontaktnät vid skogsbranden i Västmanland bidrog exempelvis till att den offentliga räddningsorganisationen kunde knyta till sig lokala bönder och företagare med utrustning som kunde användas vid brandbekämpningen.

---

9 Det finns även ytterligare krisaktörer som uppvisar hybrida drag, inte minst de företag/entreprenörer som medverkade vid branden, där gränsen mellan t.ex. frivillighet och företagande ofta var oklar (se kapitel 4; Persson & Uhnöo 2021; Uhnöo & Persson 2021).

Deltidsbrandmännens lokala kunskap kontrasterades vid intervjuer mot inresta heltidsanställda brandmän som inte hade tidigare vana av skog, skogsbränder och skogsmaskiner och som inte kände till den lokala topografin gällande exempelvis vilka vägar som var framkomliga i området och var man kunde hämta vatten till brandsläckning.

Olika aktörer, såväl inom frivilligsektorn som den offentliga räddningsorganisationen, framhöll deltidbrandmännens särskilda engagemang, som en frivillig uttryckte det: ”Gud vad de sliter. De är verkligen hjältar [...] bara släpper allting för att ställa upp för sin bygd.” En heltidsanställd inom räddningstjänsten berättade att: ”Skogen, det är ju heligt, och alltså de jobbade något fruktansvärt. Helt otroligt. Körde slut på sig totalt och jobbade så mycket de bara kunde.” Engagemanget framhölls även av de intervjuade deltidbrandmännen själva: ”Man skulle rädda allt till vilket pris som helst.” En deltidbrandman förklarade:

*För mig, för oss som bor här så, det är vår uppväxtskog. Det är vår bakgård det brinner på. Och vi har familjer som bor här; allting, vi jobbar här. Det är klart att det blir mer än ett jobb. Det blir mer, vad ska man säga, ett kall egentligen att vara med och hjälpa till. För att man vill se till att det inte går illa. Så det är klart att det blir på ett helt annat sätt när det är så nära inpå ens egna hem.*

Intervjupersoner berättade om hur deltidbrandmän efter sina skift inom den offentliga räddningsinsatsen fortsatte med brandbekämpning som privatpersoner och via frivilligorganisationer. En heltidsanställd inom räddningstjänsten uttryckte det så här:

*Vi kan nästan säga att vår egen personal också var frivillig i viss mån. Vi säger så här ”men du måste hem och vila nu”. Men ”nej, då går jag in på den här sidan och så är jag FRG i stället eller så går jag in runt och så är jag med ute i alla fall”. För det är ju deras by det handlar om.*

Deltidsbrandmännen gav uttryck för stark förankring i lokalsamhället och agerade utifrån detta inom ramen för den offentliga insatsen. Det hade enligt en deltidbrandman både för- och nackdelar: ”Det [blir] oerhört känslösamt i och med att man bor här och det är så pass nära att det går illa med familj, släkt och vänner.” Närheten till katastrofen motiverade enligt deltidbrandmannen långa arbetspass: ”[de] första tio dagarna jobbade jag ungefär 180 timmar har jag räknat ut. Så det är 18 timmar i snitt. Längsta passet jag gjorde var 28 timmar.” Vidare sa han: ”det påverkar hur fräsch man är i huvudet”. Intervjupersoner berättade att deltidbrandmän fortsatte försöka släcka områden som redan var förlorade trots stor fara och tankar som ”vi kommer att dö”. Intervjupersoner berättade även om deltidbrandmän som kollapsade och blev

sjukskrivna till följd av sin medverkan i insatsen och som även påverkades långsiktigt av händelsen.

Efter branden fanns det olika uppfattningar om den offentliga räddningsinsatsen bland annat beroende på i vilken omfattning som natur och lokalt boende hade drabbats av eldhärjningarna. På ena sidan av katastrofområdet riktade boende mer kritik mot insatsen. En intervjuperson menade att omfattningen av förstörelsen här fick deltidbrandmän att känna sig otillräckliga och att det också florerade rykten efter brandinsatserna: ”det är flera av dem som ... ja, de har inte alls mått bra efteråt av det här och de tycker att det känns för jävligt att det blev så här.” En intervjuad deltidbrandman som arbetade på denna sida var märkbart påverkad när han reflekterade över insatsen: ”Det var ett totalt misslyckande. Det är det sämsta man har gjort och jag funderar mycket på varför vi inte reagerade mer på en gång.” Han riktade kritik mot den offentliga räddningsinsatsen och dess initiala brist på resurser, men även mot bristande utbildning och kunskap gällande skogsbränder. På den andra sidan av katastrofområdet var reaktionerna andra. Några av brandmännen knutna till en brandstation blev utnämnda till ”Svenska hjältar” vid en nationell tävling och TV-gala eftersom de räddade livet på en lokalt boende som hade fastnat i branden med sin bil. En deltidbrandman på denna sida av brandfronten sa: ”Vi var i stort sett helgonförklarade efteråt” [...] ”grannarna [stod] ute i trädgårdarna och applåderade när jag sprang förbi. Det kunde de göra varje dag när jag var ute och sprang.” I detta område höll boende också hyllningsfester för brandmännen när katastrofinsatserna hade avslutats.

## Frivilliga Resursgruppen – professionella frivilliga

Ett andra exempel på hybriditet vid hanteringen av skogsbranden i Västmanland är Frivilliga Resursgruppen (FRG). FRG är ett relativt nytt fenomen av tvärspektoriell samverkan mellan civilsamhälle och offentlig sektor inom svensk katastrofhantering. FRG består av organiserade grupper med frivilliga från olika organisationer, och kommuner eller myndigheter kan anlita FRG för att förstärka sin krisberedskap. Positionen som FRG:are innebär ett frivilligt engagemang. FRG:are är förankrade i frivilligorganisationer med resurser och hierarkisk struktur och de förväntas ha genomgått 36 timmars formell utbildning. Dessa frivilliga kallas ut på uppdrag från offentlig uppdragsgivare vid kriser och katastrofer och har reglerade avtal och rättigheter (Civilförsvarsförbundet 2015; FRG 2015). Verksamheten presenterar sig på följande sätt i en broschyr:

*Syftet med FRG är att på ett smidigt sätt ge kommunen tillgång till extra personalresurser vid svåra påfrestningar. FRG finns för att avlasta och förstärka kommunen vid situationer då personalresursen inte räcker till... FRG är ett kostnadseffektivt sätt att arbeta vid en krissituation. FRG stärker banden mellan kommunen och dess invånare (Civilförsvarsförbundet 2015: 3).*

FRG:s medverkan vid skogsbranden i Västmanland framhölls som värdefull i vår studie. En återkommande reflektion från personer inom den offentliga räddningsinsatsen var att de föredrog att samverka med organisationer framför spontanfrivilliga: ”Vi [vill] ju hellre jobba via frivilligorganisationer, t.ex. FRG, där man kan tilldela en uppgift under egen ledning.” (heltidsanställd inom räddningstjänsten, se även Johansson m.fl. 2018). Sammantaget kallades närmare 200 personer in från FRG vid hanteringen av skogsbranden. FRG:arna utförde uppgifter som hantering och organisering av spontanfrivilliga och gåvor, matförsörjning och logistikstöd åt räddningspersonal, hjälp och information till allmänheten i direkta möten med boende samt via Facebook, assistans med praktiska uppgifter vid staben i Ramnäs, trafikdirigering, administration av evakueringslistor samt vakt av parkeringar (FRG 2015; Justitiedepartementet 2015; Vuorio 2014). Inte minst logistiken kring matförsörjningen och transporter av utrustning till insatsstyrkor lyfts fram som viktiga. En person inom räddningstjänsten sa: ”Om räddningstjänsten skulle organiserat alla mattransporter också, då hade vi inte kunnat släcka branden.” FRG bidrog på så vis till att avlasta räddningstjänsten ”så att brandmännen kan ägna sig åt det de är duktiga på, att släcka då” (frivillig inom FRG).

FRG:are intog även en socialt krishanterande roll relativt lokalt boende och spontanfrivilliga: ”Man kunde lyssna och man kunde prata och man kunde bemöta.” (frivillig inom FRG). Enligt intervjupersoner fanns bland lokalt boende en ”myndighetsföraktskänsla” relativt kommunen, räddningstjänsten och militären i den offentliga räddningsinsatsen. Det försvarade för dem att närma sig de lokalt boende eftersom dessa kunde resonera: ”men ni kommer bara utifrån, ni har ingen koll”. Det fanns emellertid även FRG:are som uppfattades som representanter för den offentliga räddningsinsatsen (kommunen) och därmed brast i legitimitet. En intervjuad FRG:are berättade att han i kontakt med lokalt boende spontanfrivilliga möttes av inställningen: ”Du kan fara åt ... för det här fixar vi själva.”

En väsentlig uppgift för FRG var bemötandet och involveringen av spontanfrivilliga. På en mötesplats registrerade FRG ca 800 frivilliga, och därtill tog de emot ca 2000–3000 erbjudanden via epost från personer som erbjöd sig att hjälpa till som arbetskraft, skänka eller låna ut utrusning samt hjälpa till vid evakuering (Vuorio 2014). Utöver att FRG tog emot anmälningar från spontanfrivilliga så att dessa kunde kontaktas vid behov, registrerade FRG frivilliga som redan var engagerade i att hantera skogsbranden och dess följdverkningar. De spontanfrivilliga kom emellertid bara att kontaktas och involveras den offentliga insatsen i begränsad omfattning (se även Johansson m.fl. 2018), som en frivillig frustrerat uttryckte det:

*Det var nog också min käpphäst att använda de här jävla listorna som vi hade samlat in, för ingen ville ju ta in ... alla hade ju fullt upp och släcka bränder eller någonting annat, ville inte ha hit några frivilliga, och då kände jag så här "nu tar vi listan, så ringer vi in folk [...] och folk får vara delaktiga" [...] så kunde man ändå ringa upp och de blev ju jätteglada.*

I likhet med att det fanns fler spontanfrivilliga som ville medverka i insatsen än den offentliga räddningsinsatsen kunde inkludera, var det fler FRG:are som ville bidra än den offentliga räddningsinsatsen kunde ta emot. Som en frivillig inom FRG uttryckte det: "Det var väldigt mycket folk i den här branden som var skitsura för de inte var inkallade." Ett stort antal FRG:are anslöt utan att ha blivit korrekt inkallade till den offentliga räddningsinsatsen och en intervjuperson berättade att: "ungefär en tredjedel hade inte godkänt eller saknade avtal. Så de var ju där som privatpersoner". En annan intervjuad sa: "Jag upplevde kanske att det finns de här personerna [från FRG] som söker sig till uppdrag och händelser som det kanske inte är ett reellt behov [av] [...] De vill så gärna hjälpa till och därför skapar de ett behov och ett uppdrag som kanske inte riktigt finns." Situationen med många FRG:are skapade enligt intervjupersonen ytterligare belastning för den offentliga räddningsinsatsen:

*Det var något läge där vi såg att det satt en massa FRG:are från olika grupper och inte gjorde någonting ändå. [...] Det är ekonomiskt slöseri och resursslöseri. Ju mer personal vi har där, desto mer mat behövs, desto mer logi behövs, desto mer parkeringsplats behövs. Parkeringsplats och så vidare som hade kunnat användas till de som verkligen jobbade.*

FRG initierade och organiserade även donationer (Uhnöo & Persson 2021). Som en FRG-ansluten sa: "Jag tror också att nyckeln [...] var någonstans [att vara] en länk till ... både till allmänheten, men också till stora företag som kunde skänka." FRG:arnas lokala förankring lyftes fram som värdefull när det gällde mobilisering och hantering av resurser som mat och dryck: "Du måste ha lokala förmågor. Hela tiden lösa det så här [knäpper med fingrarna] [...] Ju fortare det går, ju fortare löser du problemet och ju mindre skada blir det." Det omfattande gåvoinflödet ställde emellertid inledningsvis till problem för den offentliga räddningsinsatsen:

*Alltså det kom för mycket. Det kom för många gåvor och det är väldigt trånga, smala vägar där så det är knappt så det får plats en brandbil. Ska det komma liksom hundratals frivilliga in där så blir det ett jätteproblem. För det första hade det att göra med att det kanske kom fel typ av gåvor. Det fanns mer resurser än det fanns behov. (frivillig inom FRG)*

FRG försökte styra donationerna genom att kontakta e-voluntärer som administrerade lokala Facebook-grupper. Via dessa kontakter initierades insamlingar av efterfrågade resurser som t.ex. vätskeersättning och batterier, medan andra gåvor undanbads. FRG medverkade till att ordna lokaler dit gåvorna kunde lämnas, organisera sortering av inkommande gåvor, samt distribuera gåvor till den offentliga räddningsinsatsen:

*Ja, så att vi började liksom styra det behovet också. Vi gick ut med Facebookinlägg på vad vi behövde hjälp med och vi gick in i de olika sociala grupperna på Facebook som startades ganska tidigt och berättade vad vi behövde och vad vi inte behövde och var man kunde lämna eventuella gåvor och av vilket slag. (frivillig inom FRG)*

Kontakten med Facebook-grupperna var väsentlig eftersom dessa gick ut med information och bedrev insamling av resurser. En FRG-ansluten sa: "När vi fick kontakt med dem och kunde styra dem [gåvorna] till rätt plats och så här, det var då det vändes från att det var i vissa fall problem till att det var väldigt bra." En e-voluntär aktiv på Facebook uttryckte att: "Vi blev någon typ av underleverantör till FRG. Så då behövde inte räddningstjänsten känna att vi höll på och försökte kontakta dem, utan det sköttes via FRG." Det innebar att den offentliga räddningsinsatsen avlastades från hantering och organisering av donationerna samtidigt som den tillfördes relevanta resurser. Det innebar också att potentiella friktioner mellan den offentliga räddningsinsatsen och de som donerade kunde minskas (se även kapitel 3). FRG fungerade på så vis som en underleverantör och avlastade den offentliga räddningsinsatsen samtidigt som e-voluntärer i sin tur blev underleverantörer och mellanled mellan FRG och allmänheten. En struktur för gåvohanteringen under katastrofhanteringsprocessen upprättades på så vis (Uhnoo & Persson 2021).

FRG:are framhöll de hybrida inslagen i positionen, exempelvis: "FRG:arna är något mellanting för att där är du ju frivillig mot din kommun" och det är "styrkan i hela grejen." Utöver de hybrida inslagen i FRG-positionen förekom hybriditet även på individplan då intervjuade berättade om olika "dubbelhattar" som personer hade utöver sina insatser under frivilligkonceptet FRG. Det fanns t.ex. FRG:are som även arbetade professionellt med närliggande frågor som offentliganställda, som var eller hade varit anställda inom räddningstjänsten, eller var verksamma som politiker. Vidare förekom att privata företagare och spontanfrivilliga rekryterades till FRG under pågående insats och att FRG:are i slutfasen av katastrofhanteringen anställdes av den offentliga räddningsorganisationen för administrativa och praktiska arbetsuppgifter. Det fanns med andra ord betydande överlappningar mellan civilsamhälle, professionella kris- och katastrofhanterare, offentlig sektor och privat sektor vid hanteringen av skogsbranden. Detta innebar t.ex. nära och snabb kontakt mellan FRG och den offentliga lokala katastroforganisationen, som en intervjuperson inom FRG uttryckte det: "Vi är en

hopsvetsad kommun och räddningstjänst på frivilliginsatser, så då är det enklare att hålla på och det blir mycket lättare att ta beslut då.” Det fanns emellertid även andra sidor av detta. En intervjuad menade att det fanns personer inom FRG som visserligen gjorde ”ett fantastiskt jobb” men som också samtidigt ”jobbade på sitt CV något alldeles otroligt hela tiden”, det vill säga som använde FRG som en plattform för professionell karriär inom kris- och katastrofhantering. En annan intervjuad menade att FRG:are med professionell bakgrund inom kris- och katastrofhantering förde in inflexibilitet i frivilligverksamheten: ”Ibland är det jobbigt när det bara är pensionerade gubbar hela tiden som har varit militärer eller i räddningstjänst. De är så jävla strukturella på något sätt.” Denna intervjuperson betonade istället lyhördhet för drabbade och att personer med andra bakgrunder från exempelvis omsorgsverksamhet också är värdefulla inom frivilligörelsen. Vidare menade den intervjuade att en styrka med frivilliginsatser är att de kan vara mer flexibla, något som uttrycktes i termer av att frivilliga får vara lite ”wild and crazy.”

## Avslutningsvis

Inom kris- och katastrofhanteringsforskning har en rad utmaningar vid samverkan mellan frivilliga och offentlig räddningsinsats identifierats, exempelvis hur lokala kunskaper och resurser kan mobiliseras och tillvaratas, hur spontanfrivilliga kan integreras i insatsen samt hur kommunikation och tillit kan etableras mellan lokalt boende och den centrala offentliga räddningsinsatsen. Utifrån ett perspektiv av institutionella logiker kan dessa utmaningar delvis förstås som uttryck för att man vid samverkan vid katastrofhantering behöver balansera och kompromissa mellan skilda logiker relaterade till olika sektorer som profession, civilsamhälle, stat/kommun och marknad. I kapitlet har vi belyst hybrida positioner, praktiker och erfarenheter som länkar olika sektorer och logiker till varandra. I det följande diskuteras implikationer som sådana former av hybriditet kan medföra för katastrofhantering och några av dess aktörer.

Vår studie visar att den första hybrida aktören – frivilliga deltidsbrandmän – hade en hybrid position som lokalt boende och deltidsanställda vid kommunal räddningstjänst. För katastrofhanteringen innebar deltidsbrandmännens medverkan att lokala kunskaper, resurser och sociala kontakter integrerades i den offentliga räddningsorganisationen. Vidare förstärkte, kompletterade och utgjorde deltidsbrandmännen en kommunikativ länk mellan lokalsamhälle och den offentliga räddningsorganisationen, vilket bidrog till att stärka den offentliga katastrofinsatsen och dess legitimitet. För deltidsbrandmännen innebar den hybrida position stort engagemang. De blev starkt känslomässigt påverkade av situationen, arbetade långa och krävande arbetspass och kunde fortsätta med brandbekämpning som frivilliga efter att de gått av sina arbetsskift. Involveringen påverkade beslutsförmågan under operationen och bidrog till risktagande. Det fick även hälsoeffekter. Deltidsbrandmännens hybrida position och praktik medförde



erkännande från grannar och andra boende i katastrofområdet men även utsatthet och kritik.

Den andra hybrida aktören – FRG – fick i uppdrag att hantera och organisera den omfattande personella och materiella konvergensen vid katastrofinsatsen, vilket avlastade räddningstjänsten. För katastrofhanteringen innebar FRG:s medverkan även att lokala initiativ och resurser kunde tillvaratas, samt att den offentliga räddningsinsatsen kompletterades med personer som t.ex. skötte livsmedelshandling och stabsarbete. Vidare innebar FRG:s bemötande av spontanfrivilligas intresse av att medverka i den offentliga räddningsinsatsen att friktionen minskade mellan centrala och lokala aktörer, något som troligtvis i viss mån bidrog till att stärka den offentliga räddningsinsatsens legitimitet i det katastrofdrabbade området (se även kapitel 3). Samtidigt var registreringen av spontanfrivilliga i hög grad symbolisk och användningen av kontaktoppgifter var begränsad (se även Johansson m.fl. 2018). Vid katastrofhanteringen innebar FRG:arnas hybrida position att de utgjorde en kommunikativ länk mellan medborgare (i direktkontakt med spontanfrivilliga och indirekt via e-voluntärer) och den offentliga räddningsinsatsen, samt att FRG:are själva bidrog med lokala resurser och sociala kontakter. Men även inom FRG fanns det fler frivilliga som ville medverka än det fanns möjlighet att hantera från den offentliga räddningsorganisationen sida, och dessa FRG:are utgjorde då istället en belastning vid insatsen. Det fanns även sammanhang då FRG inte fungerade som en länk mellan den offentliga räddningsinsatsen och lokalbefolkningen utan FRG:are uppfattades som myndighetsrepresentanter.

Avslutningsvis innebar deltidsbrandmännen och FRG:arnas hybrida positioner att de i vissa avseenden fungerade som bryggor mellan medborgare och den offentliga räddningsinsatsen. På så vis motverkades delvis maktparadoxen (Suparamaniam & Dekker 2003: 13) i och med att den centrala offentliga räddningsinsatsen berikades med lokalkännedom samtidigt som lokalt boende frivilliga tillfördes ökad överblick och auktoritet. *Konsekvenserna för katastrofhanteringen* blev att lokala resurser i ökad utsträckning kunde mobiliseras och tillvaratas vid katastrofhanteringen, vilket avlastade, förstärkte och kompletterade den offentliga räddningsinsatsen. Att medborgares insatser mötte erkännande från den offentliga räddningsinsatsen bidrog också till att minska friktionerna vid interaktionen mellan centrala och lokala aktörer och stärkte troligtvis den offentliga räddningsinsatsens legitimitet. Samtidigt innebar FRG:s försök att organisera och involvera spontanfrivilliga i den offentliga räddningsinsatsen snarast symbolisk inkludering av flertalet spontanfrivilliga. *Konsekvenser för aktörerna* var att den hybrida positionen medförde friktioner och konflikter som de behövde hantera. Detta kom t.ex. till uttryck inom FRG mellan enskilda FRG:are som gav uttryck för professionell och byråkratisk rationalitet relativt FRG:are med tydligare orientering mot civil- och lokalsamhälle. För deltidsbrandmännen innebar den hybrida positionen visserligen engagemang och erkännande men också stor emotionell och fysisk påfrestning samt social utsatthet. Snarare än att spänningar mellan olika sektorer och logiker upplöstes i och med dessa hybrida positioner och praktiker, inkorporerades

spänningar som behövde hanteras inom ramen för FRG-konceptet respektive av enskilda deltidbrandmän.

I kapitlet anläggs ett teoretiskt perspektiv (hybriditet) som sällan har använts inom krishanteringsforskning. Deltidsbrandmäns och FRG:s hybrida positioner och praktiker synliggörs på så vis och perspektivet bidrar till nyansering av entydiga gränsdragningar mellan professionella och frivilliga. Kapitlets praktiska relevans består i analys av deltidbrandmäns och FRG:s bidrag, roller och insatser vid skogsbranden i Västmanland, samt möjligheter och fallgropar med dessa utifrån såväl katastrofhanterings- som aktörsperspektiv (se forskningsprojektets första och andra frågeställning). Analysen har potentiell praktisk relevans för räddningstjänst och frivilligorganisationer (framför allt FRG) i det att den identifierar konstruktiva aspekter av hybriditet som med fördel kan behållas och stärkas, men också problematiska aspekter att hantera inför eller vid kommande kris- och katastrofinsatser (se forskningsprojektets tredje frågeställning).

## Referenser

- Adams T (2020) Professional employees and professional managers: conflicting logics, hybridity, and restratification. *Journal of Professions and Organization* 7(1): 101–115.
- Aschhoff N & Vogel R (2019) Something old, something new, something borrowed: Explaining varieties of professionalism in citizen collaboration through identity theory. *Public Administration* 97: 703-720.
- Bévort F & Suddaby R (2016) Scripting professional identities: How individuals make sense of contradictory institutional logics. *Journal of Professions and Organization* 3(1): 17-38.
- Blomgren M & Waks C (2015) Coping with contradictions: Hybrid professionals managing institutional complexity. *Journal of Professions and Organization* 2(1): 78–102.
- Civildövsvarsförbundet (2015) *FRG – Frivilliga Resursgruppen: Vad alla kommuner bör känna till*. Broschyr.
- Deverell E & Olsson E-K (2019) Introduktion tema: Krishantering, förvaltning och statsvetenskap. *Statsvetenskaplig tidskrift* 121(4): 513-520.
- FRG (2015) *Utvärdering skogsbranden i Västmanland 2014: modern tids största samverkansinsats*. Västerås stads frivilliga resursgrupp.
- Frandsen F, Johansen W & Houlberg Salomonsen H (2016) Responding to institutional complexity: Reputation and crisis management in Danish municipalities. *Scandinavian Journal of Public Administration* 20(2): 7-38.
- Harris M, Shaw D, Scully J, Smith C M & Hieke G (2017) The involvement/exclusion paradox of spontaneous volunteering: New lessons and theory from winter flood episodes in England. *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly* 46(2): 352-371.

- Harrits G S (2016) Being Professional and Being Human. Professional's Sensemaking in the Context of Close and Frequent Interactions with Citizens. *Professions and Professionalism* 6(2): e1522.
- Hermansson H (2015) Disaster management collaboration in Turkey: Assessing progress and challenges of hybrid network governance. *Public Administration* 94(2): 333-349.
- Johansson R, Danielsson E, Kvarnlöf L, Eriksson K & Karlsson R (2018) At the external boundary of a disaster response operation: The dynamics of volunteer inclusion. *Journal of Contingencies and Crisis Management* 26(4): 519-529.
- Justitiedepartementet (2015) *Rapport från skogsbrandsutredningen*. Stockholm: Justitiedepartementet.
- McGivern G, Currie G, Ferlie E, Fitzgerald L & Waring J (2015) Hybrid manager-professional's identity work: the maintenance and hybridization of medical professionalism in managerial contexts. *Public Administration* 93(2): 412-432.
- McLennan B, Whittaker J & Handmer J (2016) The changing landscape of disaster volunteering: opportunities, responses, and gaps in Australia. *Natural Hazards* 84: 2031-2048.
- McMullin C & Skelcher C (2018) The Impact of Societal-Level Institutional Logics on Hybridity: Evidence from Nonprofit Organizations in England and France. *Voluntas* 29: 911-924.
- Nohrstedt D, Bynander F, Parker C & 't Hart P (2018) Managing crises collaboratively: Prospects and problems —A systematic literature review. *Perspectives on Public Management and Governance* 1(4): 257-271.
- Noordegraaf M (2007) From "Pure" to "Hybrid" Professionalism: Present-Day Professionalism in Ambiguous Public Domains. *Administration and Society* 39(6): 761-85.
- Noordegraaf M (2015) Hybrid professionalism and beyond: (New) Forms of public professionalism in changing organizational and societal contexts. *Journal of Professions and Organization* 2(4): 187-206.
- Pache A-C & Santos F (2013) Embedded in Hybrid Contexts: How Individuals in Organizations Respond to Competing Institutional Logics. In Lounsbury M & Boxenbaum E eds. *Institutional Logics in Action, Part B*. Research in the Sociology of Organizations Vol. 39 Part B. Pp. 3-35. Bingley: Emerald Group Publishing Limited.
- Persson S & Uhnoo S (2021) Dilemmas and Discretion in Complex Organizations: Professionals in Collaboration with Spontaneous Volunteers During Disasters. *Professions and Professionalism* 11(2).
- Skar M, Sydnes M & Sydnes A (2016) Integrating unorganized volunteers in emergency response management: A case study. *International Journal of Emergency Services* 5(1): 52-65.
- Skelcher C & Smith S R (2015) Theorizing hybridity: institutional logics, complex organisations and actor identities: the case of nonprofits. *Public Administration* 93(2): 433-448.

- Skelcher C & Smith S R (2017) New development: Performance promises and pitfalls in hybrid organizations—five challenges for managers and researchers. *Public Money & Management* 37(6): 425-430.
- Strandh V (2019) Crisis volunteerism is the new black? Exploring the diversity of voluntary engagement in crisis management. *Risk, Hazards & Crisis in Public Policy* 10(3): 311–331.
- Suparamaniam N & Dekker S (2003) Paradoxes of Power: the Separation of knowledge and authority in international disaster relief work. *Disaster, Prevention and Management* 12(4): 312-318.
- Thornton P H, Ocasio W & Lounsbury M (2012) *The institutional logics perspective: A new approach to culture, structure, and process*. Oxford: Oxford University Press.
- Torfinn J & Triantafyllou P (2013) What's in a Name? Grasping New Public Governance as a Political-Administrative System. *International Review of Public Administration* 18(2): 9-25.
- Uhnöo S & Persson S (2021) The flip side of the coin: The perils of Public-private Disaster Cooperation. *Journal of Contingencies and Crisis Management*, 1-11.
- Wachtendorf T & Kendra J M (2004) *Considering convergence, coordination, and social capital in disasters*. Preliminary Paper No. 342a, Disaster Research Center. Delaware: University of Delaware.
- Whittaker J, McLennan B & Handmer J (2015) A review of informal volunteerism in emergencies and disasters: Definition, opportunities, and challenges. *International Journal of Disaster Risk Reduction* 13: 358–368.
- Vuorio P (2014) *FRG i hetluften vid Västerfärnebo: Case study med FRG som deltog i insatsen vid skogsbranden i Västmanland 2014*. FRG Case study Västerfärnebo.

## Kapitel 6. Avslutande konklusioner

Den här rapporten sammanfattar huvudresultat från projektet *Branden i Västmanland 2014: samverkan mellan professionella och frivilliga vid hanteringen av katastrofer*. Projektets och rapportens fokus på professionellas samverkan med frivilliga vid katastrofhantering kan förstås utifrån den “participatory turn” (Strandh 2019: 311) som nu råder inom katastrofhanterings-fältet. Denna “participatory turn” är inte unik för katastrofhantering eller för Sverige. Det finns en internationell tendens till stegrade förväntningar på professionella inom offentlig sektor som räddningstjänst att samverka med aktörer från andra samhällssektorer som exempelvis medborgare, frivilligorganisationer och privata företag (Aschhoff & Vogel 2019; Torfing & Triantafyllour 2013). Samverkan är en styrningsform som på mångfacetterade sätt påverkar professionellas arbetsliv och verksamhet, vilket framgår i denna rapport.

I svensk policy och svenska utredningar, som den statliga Skogsbrandsutredningen efter skogsbranden i Västmanland 2014, signaleras på tydligt vis sådana förväntningar på räddningstjänsten om att samverka. I Skogsbrandsutredningen konstateras att ”räddningsledningen [uppvisade] relativt låg förmåga (eller låg prioritering) att etablera samverkan med andra aktörer i samhället som kunde stödja och hjälpa till i räddningsarbetet (Justitiedepartementet 2015: 95). I vårt forskningsprojekt och i denna rapport har vi intresserat oss närmare för samverkans uttryck, orsaker och konsekvenser vid hanteringen av skogsbranden i Västmanland. Vårt forskningsprojekt syftade till att besvara forskningsfrågor om hur samverkan såg ut mellan räddningstjänst och frivilliga, vilka förhållanden som möjliggjorde respektive begränsade förutsättningar för samverkan och hur frivilliga kunde komplettera räddningstjänsten och andra professionella aktörer. Forskningsprojektets tredje frågeställning handlade om vilka lärdomar som kunde dras om räddningstjänstens samverkan med och användande av frivilliga vid dylika kris- och katastrofsituationer. Våra analyser baseras på empiriskt material i form av kvalitativa intervjuer med professionella inom räddningstjänsten, centrala tjänstemän och olika typer av frivilliga som var involverade i räddningsinsatserna vid skogsbranden i Västmanland. Vi har även analyserat en stor mängd utvärderingar, rapporter och styrdokument, samt data från sociala medier.

Sammantaget bidrar rapportens fyra tematiskt inriktade kapitel med kunskap om den omfattande, utdragna och komplicerade samverkansprocess som utspelade sig i samband med skogsbranden i Västmanland 2014. Kapitlen belyser olika aspekter av samverkan i form av professionellas diskretionella överväganden gällande spontanfrivilligas medverkan (kapitel 2), professionellas interpersonella emotionsarbete i relation till spontanfrivilliga (kapitel 3), utmaningar vid privat-offentlig katastrofsamverkan relaterat till kostnader för insatsen (kapitel 4) och betydelsen av hybrida positioner och praktiker i deltidbrandmäns och FRG:s insatser vid skogsbranden i Västmanland (kapitel 5). Vi har undersökt professionellas samverkan med olika typer av frivilliga eller hybrida former av frivilliga som spontanfrivilliga (kapitel 2, 3), privata aktörer som privatpersoner, småföretagare, mindre skogsägare och bönder (kapitel 4), samt aktiva inom FRG och deltidbrandmän (kapitel 5). Våra analyser har också problematiserat frivilligbegreppet genom att lyfta fram oklara gränser mellan frivilliga och entreprenörer (kapitel 4) liksom mellan professionella och frivilliga (kapitel 5). Våra slutsatser knyter an till aktuella förändringsprocesser inom arbetslivet i form av digitaliseringens effekter (kapitel 2, 3), ökad betoning på legitimitetskapande, bemötande och goda relationer till medborgare (kapitel 3), minskade resurser till välfärdsproduktion (kapitel 2, 4), utkontraktering till privata företag (kapitel 4), partnerskap över sektorer och mellan organisationer (kapitel 4, 5), samt ökad byråkratisering och ansvarsutkrävande gentemot professionella (kapitel 2).

I kapitel 2 *Involverings-/exkluderingsparadoxen – dilemman och diskretion gällande spontanfrivilligas medverkan vid katastrofhantering* lyfter vi fram spontanfrivilligas möjliga bidrag vid katastrofhantering men även hinder för professionellas samverkan med dem. Professionella krishantera diskretionella överväganden analyseras för att förstå dilemman gällande involvering respektive exkludering av spontanfrivilliga i den offentliga katastrofinsatsen, samt hur olika valalternativ prioriterades och legitimerades. Professionella framhöll behovet av att förstärka den offentliga räddningsinsatsen vid skogsbranden och betonade värdet av spontanfrivilligas kulturella resurser (t.ex. lokalkännedom och organisatorisk förmåga), sociala resurser (t.ex. personkännedom och kontakter), materiella resurser (t.ex. tillgång till maskiner, husrum och mat) samt fysiska resurser i form av arbetskraft. Trots detta fanns tydlig ambivalens och tveksamhet inför samverkan med spontanfrivilliga och i kapitlet identifierar vi fem olika dilemman som bidrar till en involverings-/exkluderingsparadox. Dilemman och diskretionella överväganden kring dessa diskuteras mot bakgrund av hur skilda logiker – professionell logik, medborgarlogik, byråkratisk logik och marknadslogik – som är inbäddade i de professionellas uppdrag och den offentliga räddningsorganisationen, skapade spänningar för professionella att hantera och komplicerade samverkan med spontanfrivilliga. Komplexiteten var omfattande och de professionella befann sig i en dynamisk situation då de förväntades samverka med frivilliga, vilket tenderar att leda till oklarhet gällande kontroll och ansvar, samtidigt som det riktades ansvarsutkrävande och byråkratiska krav på dem.

Relationen mellan professionella och spontanfrivilliga under kriser och katastrofer kännetecknas av att de professionella visserligen har formell makt att leda räddningsinsatsen, och därmed bestämma vilka som ska medverka, men samtidigt är beroende av legitimitet och att etablera och bibehålla goda relationer till medborgare både under och efter kriser och katastrofer. I kapitel 3 *Tacksamhetens pris – emotionshantering i möten med frivilliga* använder vi emotionssociologisk teori för att belysa professionellas användande av emotionshanteringstekniker för att på kort sikt möjliggöra en effektiv räddningsinsats och på längre sikt upprätthålla och skapa legitimitet för räddningstjänsten. En överordnad känsloregel identifieras som innebär att de professionella upplever en förväntan om att uttrycka tacksamhet över frivilligas hjälperbudanden och att frivilliga förväntar sig att de ska belönas med tacksamhet, t.ex. medaljer, ekonomisk kompensation eller en klapp på axeln. Vi visar att de professionellas emotionshantering består i att balansera mellan att kontrollera och bekräfta gåvor i form av erbjudna varor och tjänster. Emotionshanteringsstrategierna innebär i praktiken en glidande skala från fullständigt avvisande av spontanfrivilligas hjälperbudanden till olika grad av involvering i räddningsinsatsen. Slutsatsen är att emotionshantering är en central aspekt av samverkan mellan professionella och frivilliga av betydelse såväl för en effektiv kris- och katastrofhantering som för myndigheters legitimitet. Professionella behöver använda empati som professionellt verktyg för att föreställa sig och därmed förutse spontanfrivilligas känslö- och beteendemässiga reaktioner. De har nytta av att reflektera över hur de bemöter frivilliga och vilken betydelse deras antaganden om förväntade känslomässiga reaktioner hos frivilliga har för hur de interagerar med frivilliga och allmänhet.

I kapitel 4 *Vad kostar det egentligen? – privata aktörer som säljare eller välgörare* visar vi att privata aktörers erbjudanden om varor och tjänster kan vara utmanande för de professionella att förhålla sig till. Det beror på, menar vi, att privata aktörer har en ambivalent position som antingen katastrofentreprenörer eller frivilliga eller en blandning mellan de två. Det var ofta otydligt för de professionella om det handlade om en ekonomisk transaktion som skulle att leda till ekonomiska kostnader för den offentliga räddningsinsatsen (och hur mycket de i så fall skulle betala) eller om det handlade om ett gåvoutbyte där givaren endast förväntar sig tacksamhet. Det ledde till oklara och svårkalkylerade kostnader för räddningstjänstens samverkan med privata aktörer men också till ekonomiska risktaganden för privata aktörer. Det ledde också till missförstånd, spänningar och i vissa fall misstankar hos den offentliga räddningsinsatsen om att vissa privata aktörer försökte sko sig på sina "frivilliginsatser". Analysen väcker frågan om ekonomisk kompensation från offentliga aktörer oavsiktligt kan trigga ekonomiska intressen och illustrerar att definitionen av en "frivillig" är diffus. Det sätter därmed ljuset på andra drivkrafter än altruism bakom det som brukar betecknas som frivilligarbete i kriser och katastrofer.

I kapitel 5 *Hybriditet vid katastrofhantering – möjligheter och fallgropar* visar vi att det kan vara svårt att särskilja och dra gränser mellan professionella och frivilliga och hur hybriditet kan bidra till konstruktiv katastrofhantering. I kapitlet framgår hur

deltidsbrandmännens och Frivilliga Resursgruppens (FRG:s) hybrida positioner och praktiker vid skogsbranden i Västmanland innebar att de i vissa avseenden fungerade som bryggor mellan medborgare och den offentliga räddningsinsatsen. I och med detta kunde lokala resurser mobiliseras och tillvaratas vilket avlastade, förstärkte och kompletterade den offentliga räddningsinsatsen, samtidigt som lokala frivilliga fick ökad överblick och auktoritet. Att medborgares insatser mötte erkännande från den offentliga räddningsinsatsen bidrog till att minska friktionerna mellan centrala och lokala aktörer och stärkte troligtvis den offentliga räddningsinsatsens legitimitet. Å andra sidan innebar FRG:s försök att organisera och involvera spontanfrivilliga i den offentliga räddningsinsatsen snarast symbolisk inkludering av flertalet spontanfrivilliga. Därtill medförde deltidsbrandmännens hybrida position och lokala förankring viktig förstärkning till katastrofinsatsen och för deltidsbrandmännen engagemang och erkännande, men också omfattande emotionell och fysisk påfrestning och social utsatthet. Sammantaget framträder en bild av frivilligas insatser som värdefulla men analysen visar och diskuterar även en rad utmaningar i interaktionerna mellan professionella och frivilliga. Professionellas komplexa arbete framträder tydligt i våra analyser och ger en detaljerad bild av de svåra dilemman, paradoxer, utmaningar och beslut som de ställdes inför vid en så omfattande katastrof som skogsbranden i Västmanland 2014.

I de professionellas arbete vid kriser och katastrofer ingår även utmaningar och beslut relaterade till räddningstjänstens kärnuppdrag – att förebygga, hindra och begränsa skador på människor, egendom eller i miljön vid olyckshändelser (SFS 2003:778) – något vi inte har berört djupare i denna rapport. Väsentliga delar av räddningstjänstens arbete under skogsbranden i Västmanland bestod i att lägga och hålla begränsningslinjer, förhindra vidare brandspridning genom t.ex. skyddsavbrännningar, anlägga brandgator, bedriva brandsläckning från mark och vattenbomba från flygplan. Brandpersonalen fick hantera vattenbrist, fallande träd, toppbränder, kraftig rökutveckling, arbeta i stark hetta i ett svårtillgängligt, svåröverblickbart och omfattande geografiskt område. Brandpersonalen arbetade framför allt inledningsvis mycket långa arbetspass, hade bristfällig utrustning och kommunikationsteknik samt saknade tillräcklig arbetskraft. Skogen blev i vissa fall så farlig att vistas i att styrkor fick fly undan branden. Skogsbrandsutredningen konstaterade att ”alla som medverkade [...] fick slita hårt under svåra förhållanden och i en svårtillgänglig terräng” (Justitiedepartementet 2015: 120).

Som vi har diskuterat i rapporten påverkade räddningstjänstens samverkan med frivilliga den operativa insatsens utfall (se även Sjökvist & Strömberg 2015). Samverkan med frivilliga möjliggjorde att räddningstjänstpersonal kunde fokusera på kärnuppdraget i och med att frivilliga tillhandahöll sociala, kulturella, materiella och fysiska resurser till räddningsinsatsen (se kapitel 2, 4, 5). Eftersom räddningsinsatsen var underdimensionerad deltog exempelvis markägare, privatpersoner, lantbrukare, personal från skogsbolag och skogsbekämpningsföretag i släckningsarbetet, upprättandet av begränsningslinjer och avverkande av brandgator (se även Sjökvist & Strömberg 2015).



Samverkan med frivilliga kunde dock även förhindra eller försvåra släckningsarbetet och påverka den operativa insatsens utfall och resultat. Som vi har visat behövde de professionella ta hänsyn till samtida professionella, byråkratiska, ekonomiska och medborgerliga logiker (se kapitel 2) och fatta snabba och avgörande beslut t.ex. om det skulle kallas in förstärkning, köpas in släckningsmaterial, anlitas helikoptrar för vattenbombning, om frivilliga skulle få delta i släckningsarbetet i brandfronten och om det skulle anläggas brandgator, skyddsavbrännas eller bevattnas. Utmaningar i samverkan med frivilliga kopplade till kärnuppdraget kunde också handla om att brandmännen fick hantera effekterna av kontraproduktiva insatser från frivilliga (som t.ex. misslyckade moteldsförsök, se Henningsson & Jacobsen 2014: 18) eller nödgades prioritera ”räddningsuppdrag i räddningsarbetet” i syfte att rädda frivilliga som hade försatt sig i fara.

Kapiteln behandlar inte enbart de professionellas perspektiv utan ger också en bild av vad katastrofsamverkan kunde innebära för de frivilliga som påverkades av de professionellas diskretionella överväganden, var föremål för professionellas interpersonella emotionsarbete eller intog otydliga eller hybrida positioner i gränslandet mellan frivillig, entreprenör och professionell krishanterare. Vi belyser t.ex. känslor som avvisande av hjälpinsatser, involvering eller bristande tacksamhet kunde väcka hos frivilliga (kapitel 3), ekonomiska risker i form av osäkra villkor för frivilliga entreprenörer och vid materiella gåvor (kapitel 4) samt erfarenheter från organiserad frivillighet inom ramen för Frivilliga Resursgruppen (FRG) (kapitel 5). I en av projektets tidigare publikationer diskuteras även arbetsmiljörisker för privata aktörer (Uhnoo & Persson 2021).<sup>10</sup>

Slutligen vill vi diskutera vårt falls specifika karaktär – samverkan mellan frivilliga och professionella under skogsbranden i Västmanland 2014 – relativt andra inträffade eller potentiella kriser och katastrofer. De utmaningar som professionella möter i samverkan med frivilliga i kriser och katastrofer varierar till viss del beroende på katastrofens karaktär, omfattning och nationell kontext. Sveriges krishanteringssystem har i jämförelse med andra länder begränsad erfarenhet av större katastrofer och även om skogsbranden i Västmanland var unik ur en svensk kontext – den största i svensk nutidshistoria – var katastrofen begränsad sett ur ett internationellt perspektiv. Andra faktorer som möjligen påverkar våra resultats allmängiltighet är att Sveriges krishanteringssystem i internationell jämförelse, på grund av landets stora offentliga sektor, har dominerats av offentliga aktörer (Johansson m.fl. 2015). Samtidigt tillhör Sveriges krishanteringssystem idag ett av världens mest decentraliserade (Engberg & Wimelius 2015) med mycket ansvar överfört från det offentliga till privata företag, frivilligorganisationer och medborgare.

Annat talar för att vissa av projektets resultat är tämligen allmängiltiga. Något som talar för det är att resultaten överensstämmer med studier av frivilligsamverkans möjligheter och utmaningar vid tidigare kriser och katastrofer av annan karaktär eller

---

<sup>10</sup> För ytterligare läsning om frivilligas medverkan vid och perspektiv på hanteringen av skogsbranden i Västmanland 2014, se Johansson m.fl. 2018.

i andra nationella kontexter (se inledningen och jämförelser med andra studier som löpande tas upp i rapportens kapitel). Exempelvis avspeglar trender som påverkar vårt nationella krishanteringssystem internationella tendenser, och omfattningen och formerna för frivilligas engagemang i Sverige återspeglar internationella förhållanden. Även i Sverige ser vi ett ökat fokus på samverkan med frivilliga inklusive privata företag (kapitel 4, se även t.ex. McCann & Granter 2019), ett ökat behov av frivilliga på grund av nedbantning av offentliga organisationer med ansvar för krishantering, ett minskat intresse för att engagera sig i traditionella frivilligorganisationer, ett ökat intresse för att vara med vid enstaka insatser som spontanfrivillig, samt ökad mängd insamlade gåvor på grund av online-frivillighet och aktiviteter på sociala medier (se denna rapport, se även McLennan m.fl. 2016; Whittaker m.fl. 2015). Dessa är tendenser som påverkade professionellas samverkan med frivilliga under skogsbranden i Västmanland 2014 och som troligen kommer fortsätta att prägla samverkan vid framtida kriser och katastrofer både i Sverige och utomlands. Därmed finns åtskilliga lärdomar att hämta från vår studie för professionella kris- och katastrofhanterare, myndigheter, frivilligorganisationer och en bredare allmänhet med intresse för frågor som rör Sveriges beredskap för kriser och katastrofer.

## Referenser

- Aschhoff N & Vogel R (2019) Something old, something new, something borrowed: Explaining varieties of professionalism in citizen collaboration through identity theory. *Public Administration* 97: 703-720.
- Engberg J & Wimelius ME (2015) Outsourced responsibilities and new public management: The context of Swedish crisis management as seen from county administration boards. *International Journal of Mass Emergencies and Disasters* 33(3): 323-340.
- Henningson A & Jacobsen U (2014) *Olycksutredning – Skogsbrand Västmanland. Nerikes Brandkår* (Dnr 2014/336-MBR-196).
- Johansson R, Karlsson R, Oscarsson O & Danielsson E (2015) *Att använda, leda och samverka med frivilliga. Om kommuners och länsstyrelser relationer med aktörer utanför den offentliga sektorn inom ramen för det geografiska områdesansvaret*. Karlstad: MSB.
- Johansson R, Danielsson E, Kvarnlöf L, Eriksson K & Karlsson R (2018) At the external boundary of a disaster response operation: The dynamics of volunteer inclusion. *Journal of Contingencies and Crisis Management* 26(4): 519-529.
- Justitiedepartementet (2015) *Rapport från Skogsbrandsutredningen*. Stockholm: Justitiedepartementet (Dir. 2014:116, Dir. 2015:12).
- McCann L & Granter E (2019) Beyond “blue-collar professionalism”: Continuity and change in the professionalization of uniformed emergency services work. *Journal of Professions and Organization* 6(2): 213-232.
- McLennan B, Whittaker J & Handmer J (2016) The changing landscape of disaster volunteering: opportunities, responses, and gaps in Australia. *Natural Hazards* 84: 2031-2048.

SFS 2003:778. *Lagen om skydd mot olyckor*

Strandh V (2019) Crisis volunteerism is the new black? Exploring the diversity of voluntary engagement in crisis management. *Risk, Hazards & Crisis in Public Policy* 10(3): 311–331.

Torfiing J & Triantafyllou P (2013) What's in a Name? Grasping New Public Governance as a Political-Administrative System. *International Review of Public Administration* 18(2): 9-25.

Uhnöo S & Persson S (2021) The flip side of the coin: The perils of Public-private Disaster Cooperation. *Journal of Contingencies and Crisis Management*, 1-11.

Whittaker J, McLennan B & Handmer J (2015) A review of informal volunteerism in emergencies and disasters: Definition, opportunities, and challenges. *International Journal of Disaster Risk Reduction* (13): 358–368.



