

Filip Wijkström m.fl.

Civilsamhällets mobilisering av resurser och lärande i kriser

Ett forskningsprojekt vid Handelshögskolan i Stockholm utforskar organisatoriskt lärande inom det civila samhället, under och mellan kriser. Svenska kyrkan, Rädda Barnen och Röda Korset är några av de organisationer som studerats när samhällets institutioner utmanats av pandemi och migration.

Både vid mindre och mer omfattande samhällsstörningar (i dagligt tal "kriser") agerar ideella organisationer, trossamfund, folkrörelser och andra delar av det civila samhället. Där den offentliga sektorns resurser, kompetenser, tempo eller sätt att arbeta inte räcker till bidrar aktörer i det civila samhället genom att mobilisera och koordinera volontärer, ordna med sovplatser, boende och tak över huvudet för utsatta grupper, bidra med transporter, hjälpa till med matinköp, ge röst åt och stöd för sårbara och utsatta i vårt samhälle. Dessa insatser sker inte sällan i samverkan med andra idéburna organisationer och med offentliga aktörer som kommuner, sjukhus och myndigheter.

Att agera i kriser är inte någonting nytt för dessa organisationer. Flera av dem hade redan tidigare på olika sätt genomfört insatser och erbjudit stöd till exempel vid Estonia-katastrofen 1994, den tsunami som svepte över Sydostasien hösten 2004 eller regionalt i samband med stormar, översvämningar och bränder i såväl städer som skog i olika delar av landet.

Flyktingmottagandet under 2015/2016 samt COVID-pandemin tycks ändå utgöra ett slags brytpunkt. Civilsamhällets organisationer och deras insatser i samband med varierande former av krishantering hamnade högre upp på agendan. Detta inte minst som en konsekvens av att man inom offentlig sektor i samband med dessa kriser tvingades acceptera att egna resur-

ser och kompetenser inte räcker till vid denna typ av större samhällsstörningar, om man inte på ett mer genomtänkt och organiserat sätt också tar hjälp av aktörer i såväl civilsamhälle som näringsliv.

Dessa två händelser visar också på en viktig aspekt gällande krisberedskap. När vi inte på förhand vare sig känner till vad som kommer att inträffa eller vilken omfattning och vilka effekter en enskild samhällsstörning kommer att få behövs en flexibel beredskap. Vi måste i samhället som helhet kunna ta olika resurser, insat-

flyktingmottagandet 2015/2016 som COVID-pandemin. Särskilt intressant är att studera hur olika typer av resurser ställs om från sin vardagliga användning till användning i en krissituation samt hur det organisatoriska lärandet fungerar under och mellan kriser. Strax efter projektets uppstart bröt Rysslands krig mot Ukraina ut. Tack vare tilläggsanslag har vi som en tredje jämförelsepunkt kunnat inkludera mottagandet av flyktingar från Ukraina. Detta har varit värdefullt då delar av detta skeende också har kunnat följas i realtid.

”Flyktingmottagandet under 2015/2016 samt COVID-pandemin tycks ändå utgöra ett slags brytpunkt.”

ser och verksamheter i anspråk som vanligtvis används för andra syften. Samtidigt kan vi temporärt också behöva, så att säga, "lösa upp" olika former av reserver (eller "slack"). Allt för att bättre ta vara på och mobilisera samhällets samlade resurser och kompetenser, inklusive nytänkta initiativ.

Ett pågående forskningsprojekt

I studien *"Idéburen kraft för ett starkare samhälle"* analyseras hur civilsamhället mobiliserade under såväl

Forskare från Stockholm Center for Civil Society Studies vid Handelshögskolan i Stockholm arbetar i projektet ihop med en sociolog från Södertörns högskola och en forskare vid Socialhögskolan i Lund. Studien pågår till augusti 2025 och förutom Rädda Barnen, Svenska kyrkan och Svenska Röda korset ingår även Riksidrottsförbundet, Riksföreningen Sveriges stadsmissioner samt Civilförsvarsförbundet och de Frivilliga Resursgrupperna (FRG). Ännu finns inga färdiga resultat att presentera, men här beskrivs ett antal iakttagel-



ser som bedöms vara värdefulla för att analysera vidare under projektet gång.

Civilsamhällets aktörer är verksamma i olika fält

Ett första bidrag handlar om att konceptualisera civilsamhällets bredd och mångfald. Civilsamhället består av en mångfald av organisationer med olika inriktningar, organisationsformer och storlek. De idéburna organisationerna skiljer sig dessutom åt när det gäller roll och funktion i samhället (Wijkström & Einarsson 2006; Einarsson & Wijkström 2021).

Denna mångfald kan i relation till den offentliga sektorn framstå som otydlig eller förvirrande. Men den är emellertid en del av vad som också utgör de idéburna organisationernas särart för att hantera och agera vid kriser. När vi studerat organisationerna i detta projekt har en övergripande och i nuläget tentativ kategorisering utvecklats för att visa på i vilket fält i samhället respektive organisation verkar i normalläget. Det antar vi i sin tur påverkar organisationernas roller eller insatser i samband med en kris. Denna beskrivning av de studerade organisationernas olika hemvist i tre fält tar fasta på och utgår ifrån deras grundläggande uppdrag, manifesterat i verksamhet, metoder och lösningar, liksom deras

egen förståelse av var någonstans i samhället man ”till vardags” är verksam.

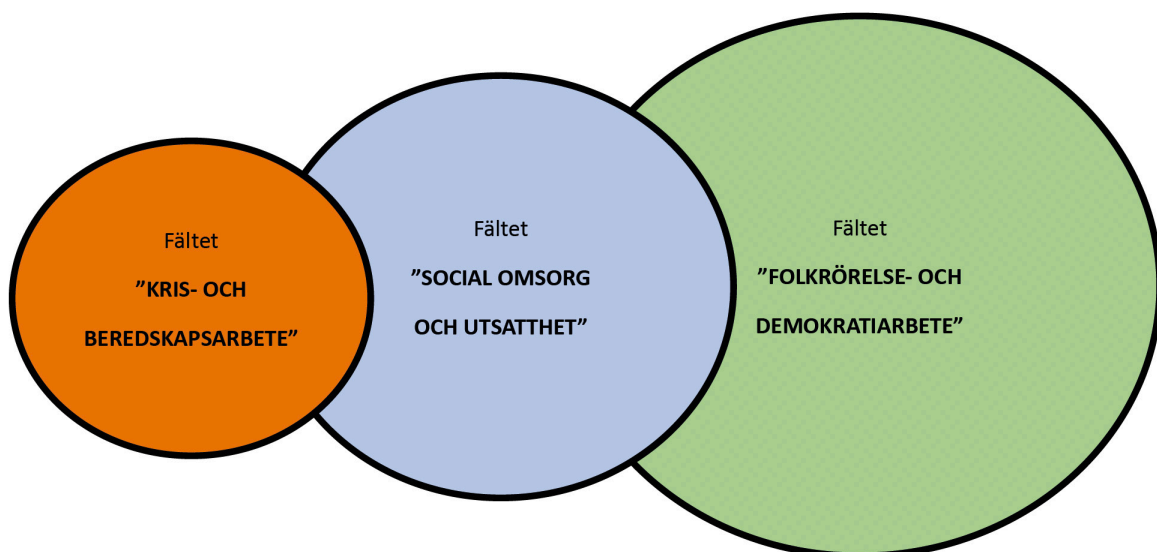
Fältet Kris och beredskap

Endast ett fåtal idéburna organisationer har i sitt grundläggande uppdrag att särskilt arbeta med och förbereda sig för arbete och insatser i kris-, krigs- eller katastrofsituationer av olika slag. I denna typ av organisationer förutsätter man att det finns ett visst mått av förberedelse genom utbildning, expertkunskap och organisering som på olika sätt kan aktiveras vid situationer av kris eller katastrof. Organisationerna är generellt också rustade för att snabbt hantera och mobilisera nya resurser, bland annat så kallade ”spontanfrivilliga”, vid särskilda samhällsstörningar. Närhet och relativ underordning i förhållande till det offentliga för att kunna fungera som en samordnad del av helheten är andra kännetecknen för det fält som tentativt benämns ”Kris- och beredskapsarbete”. Dessa organisationer är få och relativt små i jämförelse med många andra idéburna organisationer, men också relativt den offentliga sektorns aktörer som är helt centrala i fältet.

Fältet Omsorg och utsatthet

Ett annat fält där de studerade organisationerna är verksamma är

”Social omsorg och utsatthet”. Det inrymmer aktörer av många olika slag och också här är relationen till en dominerande offentlig sektor central, men ändå inte lika präglade som för de organisationer som befinner sig i det första fältet. För de idéburna organisationerna på detta fält är insatser vid kris och katastrof inte en naturlig del av huvuduppdraget. Samtidigt är de redan utsatta grupper de arbetar med ofta särskilt sårbara i just dessa situationer, vilket gör att de ofta behöver kunna skala upp och/eller omdirigera sitt arbete i samband med en samhällsstörning. Den ordinarie verksamheten för människor i utsatthet bedrivs med olika former av resurser som potentiellt kan vara av vikt även för andra grupper vid en kris. Till exempel kan det handla om tillgång till basbehov som mat, kläder och boende som i normalfallet tillhandahålls inom ett hushåll men som organisationerna på olika sätt erbjuder exempelvis hemlösa, utsatta barn och kvinnor, människor på flykt eller på väg ur ett missbruk. Men det kan också handla om att slå vakt om dessa gruppers rättigheter. Ordinarie metoder, verksamheter, lokaler, mötesplatser och nätverk på olika nivåer är värdefulla och kan komma att användas även vid en kris. Här finns en stor mängd idéburna organisationer, många av



dem med egna lokaler och institutioner där den ordinarie verksamheten bedrivs. Andra kan vara relativt begränsade när det gäller resurser och arbetskraft, men de representerar inte sällan nätverk och kompetenser inom viktiga nischer eller särskilda grupper av individer. Resurserna kan ibland också vara andra och mer flexibla än de som finns hos offentliga aktörer.

Fältet Folk rörelse och demokrati

En tredje kategori utgörs av den stora mängd ideella organisationer i Sverige som primärt och till vardags verkar inom vad som här beskrivs som fältet för ”Folkrörelse- och demokratiarbete”. Uppdragen för föreningslivet och de ideella organisationerna på detta fält ser mycket olika ut men kan förstås som i huvudsak inriktade på att under ordinarie omständigheter genom ideellt arbete tillhandahålla olika typer av sammanhang och olika former av verksamheter för sina medlemmar. Det kan handla om ungdoms-, fritids- och kulturorganisationer liksom om de många samfund och kyrkor som finns, samt insatser inom folkbildning och annat föreningsliv. Vid kriser handlar fokus i dessa organisationer inte sällan om att upprätthålla verksamhet som bedrivs till vardags, vilket också möjliggör för att fler och andra personer kan delta. Detta fält omfattar och domineras av de allra största organisationerna med sammanlagt tiotusentals föreningar och många miljoner medlemskap.

På detta fält finns organisationer med ett stort antal medlemskap och hög grad av ideellt arbete. Därmed utgör de också en potentiellt viktig resurs att kunna mobilisera. De har ofta kapacitet och kompetens att organisera och koordinera stora mängder människor över hela landet. Inte minst är dessa organisationer viktiga som knutpunkter i det lokala. Offentlig sektors insatser handlar snarare om att stödja och bereda plats för dessa organisationer och deras mångfald av verksamheter.

Civilsamhället – en asymmetrisk sfär

Denna övergripande tentativa kategorisering av de studerade organisationerna, som i huvudsak är verksamma inom ramen av tre olika organisatoriska fält med sina respektive logiker, blir viktig inte minst i relation till deras rolltagande och insatser i samband med kriser. Detta varierar från ett läge där civilsamhällets organisationer i huvudsak intar marginella eller kompletterande roller över till en situation där civilsamhällets organisationer och deras verksamheter är helt centrala och dominerande i fältet i förhållande till offentlig sektor, som i stället ofta intar en kompletterande eller stödjande funktion.

I projektet studerar vi särskilt organisatoriskt lärande och former för samverkan med andra aktörer. Likaså hur resurser mobiliseras eller ställs om. Dessa skeenden syns i stort definieras av det fält där respektive organisation befinner sig. Här skiljer sig de studerade organisationerna åt. Vidare skiljer sig relationen till offentlig sektor i respektive fält åt beroende på hur centrala de idéburna aktörerna är.

Kristänkande i tre faser

Skillnaden omfattar även en viktig tidsdimension. Utifrån ett civilsamhällesperspektiv kan en störning förstås i tre faser som på olika sätt relaterar till de tre identifierade fälten.

En första och akut fas som ofta är krisspecifik (tentativt 1–4 veckor) handlar om att ställa om för insatser som de facto kan handla om frågor på liv och död. *En andra fas* (tentativt 1–6 månader) rör situationer då den mest akuta faran för enskilda individers liv är över men där basala behov som tillgång till mat, värme och boende är mer omfattande än normalt och där även grundläggande mänskliga relationer behöver säkras. *En tredje fas* (tentativt upp till 5–10 år efter initial händelse) handlar om att hantera mer långsiktiga utmaningar sprungna ur krisen. Det kan handla om långtidsrehabilitering efter sjukdom, (åter)inträde på arbetsmark-

naden, anpassade utbildningar eller olika former av återuppbyggnad eller rättsliga processer. Men också om insatser för att (åter)skapa mening och sammanhang både för drabbade människor och lokalsamhälle, samt att bygga upp tillit, gemenskap och socialt kapital i dessa sammanhang. I alla dessa faser bidrar de idéburna aktörer som studeras i projektet med insatser och resurser men där insatserna är beroende dels av störningens art, omfattning och utsträckning i tid, dels av det fält inom vilket organisationen verkar.

Några iakttagelser under 2022

Under Ukrainakrisens första skede var flera organisationer aktiva i den akuta fasen. Där såg vi Röda Korsets insatsledare koordinera de ideella organisationernas insatser vid Polenfärjornas ankomster till Sverige. Som ett inslag i vad vi här ovan kallat den andra fasen har stadsmissioner och församlingar organiserat träffpunkter för flyktingar, ibland kallade ”Mötesplats Ukraina”, med kunskaps- och språkstöd men inte minst möjligheten för målgruppen att samlas.

Förvisso var även Rädda Barnen närvarande i den akuta fasen, men framförallt senare, i vad vi kallar den tredje fasen, har Rädda Barnen organiserat psyko-sociala stödgrupper för ukrainska barn i flera kommuner. Vi menar att karaktären av organisationernas insatser kan härledas till det fält i vilket de har sin tyngdpunkt. På liknande sätt har idrottsorganisationerna relativt sett varit mindre aktiva i den akuta fasen, men väl i senare faser genom att erbjuda flyktingar sociala forum på fotbollsplanen.

Vissa organisationer nyttjar sina vardagliga resurser även i krisfasen. Här ett exempel på hur en organisation tar resurser i anspråk som vanligtvis används för andra syften: En minibuss som vanligtvis fraktar kyrkogårdsarbetarna mellan pastoratets olika arbetsplatser lånades ut för att en morgon köra en nyanländ flyktingfamilj från en färjeterminal i södra Sverige till Oslo. Men krisens



nyttillkomna behov frestar också på. För stadsmissionerna som betjänar stadens hemlösa och fattiga barnfamiljer kan de insamlade resurserna till dessa traditionella målgrupper plötsligt tryta då givarnas välvilja riktas åt de i krisen nyttillkomna behoven och grupperna.

Lärande inom organisationerna

Då förutsättningarna är olika dels mellan olika typer av samhällsstörning, dels mellan medverkande organisationer, sker lärande på olika nivåer inom organisationerna. Det kan på lokalplanet handla om hur man bäst tar emot en person på flykt, vem som borde bemanna telefonjouren eller hur man på ett smittsäkert vis lämnar ut matkassar. Detta beror till stor del på lokala förutsättningar och behöver ofta hanteras i stunden: ”Man hittar smarta lösningar. Man ser att nej, men vänta nu, så här kan vi inte ha det. Vi måste göra på det här viset i stället” (Intervju på Civilförsvarsförbundet). Det handlar ofta om att anpassa insatser utifrån lokala förutsättningar och förändringar av dessa. Det sker hela tiden och är ofta personbundet.

Denna typ av lärande är nödvändigt för ett effektivt arbete och blir särskilt intressant när den vunna kunskapen kan extraheras, generaliseras och sammanställas för att komma till nytta i framtida kriser. Ett lärande som initialt var personbundet omsätts till ett organisatoriskt lärande för att så säga ”lagras i organisationens minne”. Då möjliggörs också olika typer av kunskapsöverföring mellan olika enheter och organisationer, och även mellan kriserna.

I studien framgår att flera av organisationerna har dragit liknande lärdomar under de studerade kriserna och även genomfört förändringar av sin organisering för att lokalt kunna agera bättre, bland annat uthålligare, vid en krissituation. En annan typ av lärande är inte sällan relaterad till processer och strukturer som antingen handlar om att underlätta eller förbättra just det organisatoriska lä-

randet eller som kan ses som en konsekvens av ett sådant lärande. Här kan nya material och modeller tas fram eller nya rutiner beslutas.

Organisering för kris: resiliens och mångfald

Arbetet under kriserna har gett flera av organisationerna nya insikter om hur deras organisationer fungerar och kan utvecklas. Förmågan att hantera ansvar och befogenheter mellan olika delar av organisationen sätts på prov under en kris då många aktörer inom organisationen kan vilja vara med och styra. Det blir ett test av hur väl olika former av decentralisering fungerar. Vad kan och vad ska en lokalförening eller församling exempelvis ha för uppgifter egentligen? Detta blir ofta en balansgång mellan å ena sidan vikten av att lokalt uppmuntra och entusiasmera lokalenheter (och individer) och å andra sidan viljan att koordinera och styra dessa. Vissa av organisationerna kan i samband med kris vilja främja en viss likriktning inom organisationen samtidigt som det är viktigt att inte kväva det lokala engagemanget.

Arbetsmiljön för såväl anställda som för de ideellt engagerade som arbetar i krissituationer är också ett sådant område, som man har varit medveten om men som inte prioriterats tillräckligt högt. Kanske beror det på att kriser inträffat relativt sällan och att de flesta kriser har haft en begränsad omfattning både i tid och rum. Det kan också vara så att man tidigare har litat på att det offentliga systemet ska kunna hantera detta.

Såväl flyktningmottagandet som pandemin hade en annan karaktär. Stora delar av samhället påverkades under lång tid. Många engagerade – avlönade såväl som ideella krafter – blev uttröttade och ibland utbrända för att man upplevde det som att arbetet och behoven aldrig tog slut. Under tidigare kriser har det varit möjligt att låta både frivilliga och anställda ge sitt allt under den begränsade tid som kriserna höll på. Det går förstås inte under en insats som fortgår under flera månader eller år.

Flera av organisationerna såg därför – som ett lärande av båda dessa större kriser – behov av att tydligare och mer strukturerat säkerställa långsiktigt välmående för både anställda och ideella, till exempel genom att schemalägga med tillräckligt mycket vila.

Vidare talar många organisationer i det civila samhället om vikten av en mer heterogen medlemskår. Kanske vill man föryngra för att organisationen inte ska dö ut med en åldrande medlemskår. Många kämpar också med att öka både jämställdhet och mångfald inom organisationen. I pandemin blev det plötsligt akut att arbeta för en yngre medlemskår då en stor del av de aktiva medlemmarna i många föreningar och församlingar själva var i riskgrupp och inte kunde stötta andra utan att själva riskera att utsättas för smitta. Under både pandemin och flyktningmottagandet blev det också tydligt att en ökad mångfald hade underlättat genom att organisationerna hade kunnat nå ut till och skapa förtroende hos fler och andra grupper om de hade haft mer variation med avseende på språkkunskaper, nätverk och kulturell kompetens.

Ovanstående exempel med behov av mer heterogena medlemskårer samt bättre arbetsmiljö genom schemaläggning för återhämtning pekar på att erfarenheter från det särskilda arbetet under en kris kan leda till förbättringar som också gynnar organisationen i den mer reguljära verksamheten. Omvänt kan detta ses som att en generell förbättrad ”vardagsorganisation” också förstärker organisationens hållbarhet vid en kris.

Särskilda krisfunktioner

Vid sidan av ett mer generellt utvecklingsarbete framträder att flera av organisationerna också har haft lärande och utveckling mer direkt inriktat mot krishantering. Redan tidigare hade några men inte alla organisationer vad som kan beskrivas som ett embryo till krisorganisation i form av vissa strukturer och rutiner. Med anledning av insatserna under kriserna har detta kommit att utvecklas och



formaliseras. Skillnaderna mellan organisationerna tycks dock vara stora. Extrempunkterna kan illustreras med att personer vid en av organisationerna menar att kriserna visade på att ordinarie organisation redan är bra anpassad till att hantera större samhällskriser. I andra änden står den organisation som vid kris i det närmaste aktiverar en parallell organisation som har växt fram och institutionaliserats under deras arbete och insatser under tidigare kriser.

Särskilt intressant är att förstå en krisorganisering som bestående av ett antal komponenter som kan variera mellan olika organisationer. Ett exempel på en sådan komponent i en krisorganisering är ett särskilt stabsläge som kan aktiveras. Detta kan innebära olika saker i olika organisationer men oftast handlar det om att en särskild grupp av chefer får utökad information som uppdateras frekvent. Det kan också handla om ändrade formella ansvarsområden och beslutsgångar, till exempel när det gäller beslut om resurser. Ett annat exempel som har dykt upp under arbetet är inrättandet av funktionen ”Tjänsteman i Beredskap” (TiB). Denna TiB är ofta vägen in i organisationen om en kris uppstår. Tjänstgörande TiB ska i en av organisationerna vara tillgänglig dygnet runt med ett telefonnummer som är kommunicerat till relevanta myndigheter och andra organisationer som kan tänkas larma vid olika typer av händelser. Ytterligare andra exempel på komponenter i en krisorganisering är insatsledare, krisstödjare och kommunikatör i beredskap.

Framåtblick

I denna artikel har vi fokuserat på det organisatoriska lärandet under och

mellan kriser. Underlaget bygger på inledande studier av de sex organisationernas insatser under flyktingmottagandet 2015/16 och pandemin samt mottagandet av flyktingar från kriget i Ukraina. Ett andra ben i studien handlar om den mobilisering av resurser som sker vid en kris. Studien löper fram till augusti 2025. I fördjupande fallstudier ska läroprocesserna analyseras närmare, liksom hur resurser mobiliseras och kanaliseras i och genom de studerade organisationerna samt olika former av samverkan.

Redan nu konstaterar vi att vi som samhälle behöver lära oss att bättre hantera det okända för att ha en beredskap för att göra på annorlunda och olika sätt utifrån den aktuella situationens karaktär. I det är det viktigt att inse och tänka in de olikheter som finns hos samhällets olika aktörer. Det gäller till exempel skillnader i ansvar, befogenheter och resurser, liksom de idéburna organisationernas olika grundläggande syften och uppdrag.

TORBJÖRN EINARSSON

Forskare, Handelshögskolan i Stockholm

DAVID FALK

Forskare, Handelshögskolan i Stockholm

MATS JUTTERSTRÖM

Forskare, Handelshögskolan i Stockholm

LISA KINGS

Forskare, Södertörns högskola

STIG LINDE

Forskare, Socialhögskolan i Lund

FILIP WIJKSTRÖM

Forskare, Handelshögskolan i Stockholm

Litteratur

Från nationalstat till näringsliv? Det civila samhällets organisationsliv i förändring, Filip Wijkström och Torbjörn Einarsson, European Civil Society Press & SSE Institute of Research, Stockholm, 2006.

Civilsamhället i samhällskontraktet. En antologi om vad som står på spel, Filip Wijkström (red), European Civil Society Press, Stockholm, 2012.

Svenska kyrkan i omförhandlingen av samhällskontraktet. Filip Wijkström, i *Välfärdsinsatser på religiös grund*, Bäckström, Anders (red), Artos & Norma bokförlag, Skellefteå, 2014.

Civilsamhället i det transnationella rummet, Filip Wijkström, Marta Reuter och Abbas Emami (red), European Civil Society Press, Stockholm, 2017.

The Church of Sweden and the Quest to Bounce Back Better, Filip Wijkström, Ebba Henrekson, Erik Sjöstrand, Stig Linde och Marta Reuter, i *Sweden Through the Crisis*, Carlsson-Wall, Lindqvist, Rosengren, Werr och Wijkström (red), SSE Institute of Research, Stockholm, 2020.

Det svenska civilsamhällets organisationsliv, Torbjörn Einarsson och Filip Wijkström, i *Det svenska civilsamhället: en introduktion*, von Essen, Johan (red), Stockholm, 2021.

Studien är finansierad av Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB) och Bertil Edlunds stiftelse.

