

ANN ÖDLUND



FOI är en huvudsakligen uppdragsfinansierad myndighet under Försvarsdepartementet. Kärnverksamheten är forskning, metod- och teknikutveckling till nytta för försvar och säkerhet. Organisationen har cirka 1000 anställda varav ungefär 800 är forskare. Detta gör organisationen till Sveriges största forskningsinstitut. FOI ger kunderna tillgång till ledande expertis inom ett stort antal tillämpningsområden såsom säkerhetspolitiska studier och analyser inom försvar och säkerhet, bedömning av olika typer av hot, system för ledning och hantering av kriser, skydd mot och hantering av farliga ämnen, IT-säkerhet och nya sensorers möjligheter.

Ann Ödlund

Interorganisatorisk samverkan som nationell resurs i krishanteringen

Titel	Interorganisatorisk samverkan som nationell resurs i krishanteringen
Title	Interorganizational co-operation as a national resource in crisis management
Rapportnr/Report no	FOI-R--2425--SE
Rapporttyp Report Type	Användarrapport User report
Utgivningsår/Year	2007
Antal sidor/Pages	71 p
ISSN	ISSN 1650-1942
Kund/Customer	Försvarsmakten, Krisberedskapsmyndigheten
Forskningsområde Programme area	1. Analys av säkerhet och sårbarhet 1. Security, safety and vulnerability analysis
Delområde Subcategory	13 Stöd tillsäkerhet och beredskap 13 Support to Security, Safety and preparedness
Projektnr/Project no	E 15103
Godkänd av/Approved by	Göran Kindvall, Carin Kaunitz

Totalförsvarets Forskningsinstitut FOI
Avdelningen för Försvarsanalys

164 90 Stockholm

Sammanfattning

Studien analyserar samverkan i krishantering på central nivå mellan myndigheter som har olika mandat, kultur och profession. Studien har genomförts med en kvalitativ ansats och omfattat en teoretisk och en empirisk del. Interorganisatorisk samverkan har studerats utifrån både ett rationalistiskt organisationsperspektiv, med fokus på de organisatoriska ramar och förutsättningar, och ett socialpsykologiskt perspektiv, med fokus på kultur, identitet samt tillit och förtroende.

En intervjustudie genomfördes med sammanlagt 17 personer, med erfarenhet från samverkan i krishantering, från följande sju myndigheter: Försvarmakten, Jordbruksverket, Krisberedskapsmyndigheten, Kustbevakningen, Rikspolisstyrelsen, Räddningsverket samt Socialstyrelsen.

Resultaten från studien tyder på att myndigheternas attityd till samverkan i krishantering håller på att förändras mot en mer kollektiv syn. Behov av gemensamma strukturer och mål samt sektorsöverskridande funktioner har uttrycks i intervjuerna, och flera talar om en ”samhällets krishantering”.

Nyckelord: Interorganisatorisk, samverkan, krishantering, kultur, identitet, tillit, militär, civil, mandat, ansvar, reglering rationalistiskt perspektiv socialpsykologi

Summary

The aim of this study is to analyse interorganizational co-operation in crisis management between Swedish governmental authorities with different commissions, cultures and professions. The study is qualitative and uses a theoretical framework built on both rationalist organizational perspective and a social psychological perspective, focusing on culture, identity and trust.

The study is based on semi-structured interviews with 17 representatives with experience of co-operation in crisis management, from the following authorities: The Swedish Armed Forces, the Swedish Board of Agriculture, the Swedish Emergency Management Agency, the Swedish Coast Guard, the Swedish Police Service, The Swedish National Police Board, the Swedish Rescue Services Agency and the National Board of Health and Welfare.

Results from the study indicate that attitude towards co-operation in crisis management is in flux, changing towards a more collective approach. The interviewees stressed the importance of cross-sectional functions and common structures and goals at a central level of authority.

Keyword: Interorganizational, co-operation, coordination, crisis management culture, identity, trust, military, civil, commission, mandate, regulations, rationalist perspective, social psychology

Innehållsförteckning

Sammanfattning	3
Summary	4
1. Rapporten i sammandrag	7
2. Inledning	10
2.1. Bakgrund till studien	10
2.2. Syfte och frågeställningar	11
2.3. Teoretisk referensram.....	11
2.4. Definitioner och begrepp	13
2.5. Metod och avgränsningar	15
2.6. Läsanvisningar.....	17
3. Interorganisatorisk samverkan – bärande komponenter	19
3.1. Organisatoriska förutsättningar och villkor	19
3.2. Socialpsykologiska möjligheter och begränsningar.....	21
3.3. Utmaningar i interorganisatorisk samverkan	23
4. Krishanteringssystemets ramar och förutsättningar	26
4.1. Ansvarsprincipen, närhetsprincipen och likhetsprincipen.....	26
4.2. Den nationella nivån – Regeringen och regeringskansliet	27
4.3. Myndigheternas verksamhetsansvar och mandat.....	28
5. Erfarenheter av interorganisatorisk samverkan i svensk krishantering	31
5.1. Tidigare studier om samverkan i svensk krishantering	31
5.1.1. Organisatoriska faktorer	31
5.1.2. Socialpsykologiska faktorer.....	34
5.1.3. Sammanfattning	37
5.2. Samverkan på central nivå – en intervjustudie.....	38
5.2.1. Organisatoriska faktorer	38
5.2.2. Socialpsykologiska faktorer.....	45
5.2.3. Sammanfattning	53
6. Slutsatser och diskussion	54
6.1. Vilka framgångsfaktorer och hinder har identifierats?	54
6.2. Vad kan resultaten ge för kunskap och insikter?.....	56
6.3. Förslag på fortsatta studier.....	59

Litteraturlista.....	61
Bilaga 1 - Intervjuguide samt intervjupersoner.....	66
Bilaga 2 - Myndigheternas departementstillhörighet och verksamhetsansvar	68

1. Rapporten i sammandrag

Syftet med studien har varit att: ”identifiera faktorer, både teoretiskt och empiriskt, som skulle kunna skapa en nationell samverkansförmåga i krishantering, mellan organ som har sinsemellan olika mandat kulturer och professioner.” Studien har genomförts med en kvalitativ ansats utifrån ett organisatoriskt och ett socialpsykologiskt perspektiv.

Studien visar att a) synen på krishantering håller på att förändras och breddas mot en ”samhällets krishantering”; b) det finns en hög grad av överensstämmelse mellan tidigare studieresultat om samverkan i krishantering och de synpunkter som uttryckts i intervjuerna.

En slutsats är att kunskapen och förståelsen av interorganisatorisk samverkan behöver fördjupas. Dels på grund av de möjligheter som förändringen erbjuder, dels på grund av att de identifierade faktorerna trots förändringen enligt a) ovan synes relativt stabila i relation till tidigare studier. Ytterligare en slutsats är att de två perspektiven ovan erbjuder ett fruktbart angreppssätt när det gäller att dels avgränsa och studera området, dels koppla samman organisering och agerande.

Identifierade framgångsfaktorer/behov och hinder

Framgångsfaktorer/behov

- Ökad tydlighet och överensstämmelse i styrningen, ansvarsförhållanden, regelverk, mandat.
- Ökad kunskap om eget och andras ansvar, uppgifter och befogenheter i samverkan, men även mer generellt kring egna och andras verksamhet och organisation.
- Kunskap om och verktyg för att hantera konflikter mellan olika aktörer under kriser.
- Regionala råd och samverkansprojekt, informella kontaktnät. Nya former som TiB och samverkansområden samt stödstyrkan för att bistå svenskar utomlands. Gemensamma förberedelser, planering, koncept och strukturer och presskonferenser.
- Att ha deltagit i en samverkanskonstellation ger stor kunskap och erfarenhet åt samhället.
- Utveckling av en gemensam referensram, strukturer och gemensamma mål. Att identifiera och acceptera skillnader.
- Att forma en krishanteringsidentitet även utanför ”blåljusmyndigheterna”. Att skapa organisatorisk ”vi”-känsla och utveckling av en gemensam identitet i en samverkansgrupp.
- Tillit och förtroende till människor och till situationer. Periodicitet och en gemensam agenda. Tid till att bygga upp förtroende och att upprätthålla kontaktnät.

Hinder

- Svårigheter att mäta effekterna av en god samverkan.
- Osäkerhet om fördelningen av kostnader för samverkan.
- Skilda uppfattningar om hur strukturella problem ska hanteras.
- Belöningssystem som inte premierar samarbete över gränserna.
- Stark horisontell samverkan, som kan försvåra vertikal dito.
- Kulturkrockar, skillnader mellan olika typer av myndigheter, kulturer och nivåer.
- Konkurrens, prestige och revirbevakande.
- Starka egenintressen, latenta konflikter och fördomar.
- Att stå utanför i olika samverkanssammanhang.
- Upprepade misslyckanden.
- Misstro inom gruppen.

Övriga resultat och insikter

Flera intressanta slutsatser kan dras utifrån det organisatoriska och det socialpsykologiska perspektivet rörande de faktorer som lyfts fram i studien.

Styrning och regelring

I intervjuerna har det ofta framkommit delvis motstridiga önskemål när det gäller styrning uppifrån och ökad tydlighet i reglering, ansvarsförhållanden, mandat etc. Även gemensamma mål och strukturer efterfrågas. Samtidigt uttrycks en önskan om flexibilitet, personliga kontakter, tid att bygga upp förtroende, och att skapa ett ”vi” – en gemensam organisations- eller gruppidentitet. En annan synpunkt som lyfts fram är att mål sällan behöver vara vare sig gemensamma eller tydliga, snarare efterfrågas respekt för varandras olikhet. En fråga som kan ställas är om intervjupersonerna beskriver olika typer av samverkansgrupper, eller sammanhang där behoven ser olika ut, t.ex. mellan en insats- eller planeringsgrupp. Detta skulle vara intressant att studera vidare.

Olika dimensioner av tillit

Flera dimensioner av tillit har beskrivits, som kan kopplas både till organisatoriska förutsättningarna och till den professionella identiteten. Liksom i fallet ovan finns här en dubbelhet. Intervjupersonerna (ibland samma person) anser att personkännedom och kontinuitet är viktiga faktorer i samverkan och att tillit behöver växa fram under lång tid - samtidigt som man beskriver att det är tillräckligt att lita till myndigheternas professionalism för att åstadkomma en fungerande samverkan. Detta kan studeras vidare utifrån olika i teorin beskrivna former av tillit och de krav dessa ställer på förutsättningar.

Närhet kontra kulturell distans

Intervjupersonerna beskriver ett ”vi-de”- tänkande och en professionell, och ofta även personligt upplevd, konkurrens mellan myndigheter som ligger uppgiftsmässigt nära varandra. Samtidigt uppger man att det vanligen även är med dessa myndigheter som det mest frekventa utbytet sker – och ofta också där som de bästa samverkansrelationerna finns. Detta kan förstås genom att det ofta finns ett ömsesidigt beroende mellan myndigheterna, samtidigt som det finns ett starkt behov av att avgränsa sig, värna sin identitet, status – och sina resurser. Ofta känner dessutom personalen varandra väl och det finns en tillit mellan myndigheterna.

De närliggande myndigheternas relationer ovan skiljer sig från de interkulturella relationer som präglas av distans och olikhet. Den kulturella distansen finns oberoende av individuella upplevelser, och ju större distans desto större osäkerhet och desto högre barriärer. Exempel på detta är den distans som kan finnas mellan operativa – icke operativa myndigheter och mellan civilt – militärt. Interkulturell tillit formas genom en psykologisk process hos de involverade aktörerna där förståelse, acceptans och säkerhet/tilltro samspelar. Detta kan vara ovärderligt för samverkan, samtidigt som det kan vara rimligt att bedöma om samverkan dels har möjlighet att fungera, dels är det mest effektiva medlet att åstadkomma önskade resultat.

Förändrad syn på behovet av nationell samverkansförmåga

Flera av de intervjuade lyfter fram att krishantering håller på att utvecklas mot en mer övergripande gemensam krishanteringsfunktion. Det behov av gemensamma strukturer och mål som uttrycks i intervjuerna kan kopplas till behovet av sektorsövergripande strukturer och utvecklingen mot en ”samhällets krishantering”. Möjligen tyder detta på en förändring i synen på krishanteringsverksamheten och även på myndigheternas syn på egna och andras roller jämfört med en tidigare studie av samverkan på central nivå.

2. Inledning

FOI Försvarsanalys fick våren 2007 i uppdrag av Krisberedskapsmyndigheten och Försvarsmakten (genom FoRMA/Omvärldsanalys¹) att genomföra en studie om samverkan i krishantering på central nivå mellan myndigheter som har olika mandat, kultur och profession. Resultaten förväntas ge Krisberedskapsmyndigheten och Försvarsmakten kunskaper och insikter som leder till fortsatt utveckling och förbättring av interorganisatorisk samverkan i svensk krishantering.

2.1. Bakgrund till studien

Förmågan till interorganisatorisk samverkan är en av flera nationella resurser vid krishantering. I likhet med andra krishanteringsförmågor kan den utvecklas och förbättras om åtgärder vidtas.

Samverkan mellan myndigheter är traditionellt den huvudsakliga metoden för att hantera sektorsöverskridande arbete. Dagens myndighetsstruktur medger inte heller några tydliga alternativ (Norberg et al., 2005). Detta innebär dock inte att samverkan mellan berörda myndigheter automatiskt fungerar. Interorganisatorisk samverkan är en förmåga som måste byggas upp och utvecklas kontinuerligt för att göra hanteringen av en kris mer effektiv.

Sektorsöverskridande utbildningar och övningar är exempel på åtgärder som kan utveckla förmågan till interorganisatorisk samverkan. För att Krisberedskapsmyndigheten, Försvarsmakten och andra berörda myndigheter ska kunna identifiera fler åtgärder, och därigenom tillsammans utveckla en fungerande nationell förmåga, behöver området interorganisatorisk samverkan studeras vidare. Analyser ur det organisatoriska och socialpsykologiska perspektivet kan bidra till en sådan utveckling genom att ge en ökad förståelse för de faktorer som genererar framgång i samverkan. Resultaten förväntas därmed ge Krisberedskapsmyndigheten och Försvarsmakten kunskaper och insikter som leder till fortsatt utveckling och förbättring av interorganisatorisk samverkan i svensk krishantering.

¹ FoRMA är ett projekt som stöder Försvarsmaktens långsiktiga planering med metoder och analyser.

2.2. Syfte och frågeställningar

Syfte

Syftet med studien är att identifiera faktorer, både teoretiskt och empiriskt, som skulle kunna bidra till att skapa en nationell samverkansförmåga i krishantering, mellan organ som har sinsemellan olika mandat, kulturer och professioner.

De tre begrepp som anges i syftet, ”mandat, kultur och profession”, kan sägas omfatta dels krishanteringssystemets organisatoriska ramverk (mandat), dels människors interaktion med omgivningen (kultur). Profession antas omfatta dels regelverk, uppgift och roller, dels kultur och identitet och kan därför innefattas i både det organisatoriska ramverket och i interaktionen med omgivningen. Studien omfattar både samverkan vid kris inom Sverige och utanför Sverige.

Frågeställningar

1. Vilka organisatoriska faktorer (förutsättningar i form av ramar och villkor) påverkar möjligheterna till interorganisatorisk samverkan i samband med krishantering?
2. Vilka socialpsyklogiska faktorer påverkar möjligheterna till interorganisatorisk samverkan i samband med krishantering?

2.3. Teoretisk referensram

Området ”interorganisatorisk samverkan” är brett och omfattar forskning kring organisationer, strukturer, olika samverkansformer samt faktorer kring själva samverkansfenomenet - de komponenter som utgör grunden för människors interaktion (se t.ex. Axelrod, 1984; Alexander, 1995; Rousseau et al., 1998; Genefke et al, 2001 samt Hillyard 2000). Interorganisatorisk samverkan anses ha många fördelar, men kan trots detta vara en relativt osäker process (Longoria, 2005). Konflikter kan uppstå i dessa komplexa sammanhang som kan få negativa konsekvenser, dels för själva krishanteringsinsatserna, dels för de organisationer som ingår.

Utifrån att krishanteringen ytterst är en statligt styrd, planerad och organiserad verksamhet samt utifrån olika teorier om människors interaktion (se t.ex. Tajfel, 1970; Gambetta, 1998; Shein, 1992; Rousseau et al. 1998) har två perspektiv valts för att beskriva och skapa förståelse kring samverkan i krishanteringen:

- a) det rationalistiska perspektivet på organisationer som beskriver ramarna och förutsättningarna för samverkan (ansvar, mandat, uppgift, mål);

- b) det socialpsykologiska perspektivet på människors interaktion med omgivningen som omfattar de faktorer som antas ligga till grund för en god samverkan (kultur, identitet, tillit).

a) Det rationalistiska organisationsperspektivet

Det rationalistiska organisationsperspektivet härstammar från Webers teori om byråkratier (1968 [1947]) och utgår här i huvudsak från Abrahamsson (1992). Abrahamsson beskriver organisationer som planmässigt inrättade strukturer, vilka konstruerats i syfte att förverkliga uppnåendet av vissa mål. Viktiga faktorer i detta sammanhang är mål, struktur, formell makt, ansvar, kompetens, och koordinering.

b) Det socialpsykologiska perspektivet

Det socialpsykologiska perspektivet handlar om hur människor interagerar med sin omgivning. Samverkan utifrån detta perspektiv rymmer teorier från olika områden som t.ex. socialpsykologi, (identitet, kultur), ekonomi, sociobiologi (tillit). Enligt det socialpsykologiska perspektivet uppfattar människor världen i kategorier som är socialt konstruerade. Hit hör synen på kultur (Shein, 2004) och identitet (se. t.ex. Tajfel 1970), två viktiga komponenter i människors upplevelser av varandra i samverkanssituationer. Till grunderna för samverkan hör även förtroende och uppbyggandet av tillit, vilket är en förutsättning för fungerande relationer i sociala system (se t.ex. Luhmann, 1995; Arrow, 1974) och nödvändig för samverkan (Axelrod, 1984).

Sammankoppling av de två perspektiven

Det i huvudsak ledningsstyrda och av politiska och/eller andra beslutfattare utformade ramverket och förutsättningarna i en organisation (det rationalistiska organisationsperspektivet), samspelar med de mekanismer som antas ha stor inverkan på människors interaktion och agerande (det socialpsykologiska perspektivet).

Mellan hanteringen av en specifik kris (sammanhanget), de gränser ramverket ger och människors agerande vid samverkan, kan friktion uppstå. Detta riskerar att motverka ett effektivt genomförande.

Genom att koppla samman organisationsteoretiska och socialpsykologiska perspektiv kan interorganisatorisk samverkan i svensk krishantering belysas och analyseras utifrån:

- a) ett sammanhang och dess förutsättningar (vald kris),
- b) hur samverkan de facto är organiserad samt
- c) hur detta samspelar med de mekanismer som antas lägga grunden för fungerande samverkan.

2.4. Definitioner och begrepp

Definition av "samverkan"

Asplund et al. (2003, s. 18) beskriver samverkan som varande "den interaktion som sker mellan två eller flera aktörer i syfte att samordna sina verksamheter" och att "samordning av verksamheter innebär att dessa koordineras för att uppnå gemensamma mål." Vidare sägs att "samverkan är den metod som väljs när de aktörer vars verksamhet ska samordnas, är självständiga gentemot varandra och ingen part därmed har beslutsrätt över den andra." Denna beskrivning ligger till grund för den syn på samverkan som används i föreliggande studie.

Interorganisatorisk samverkan ses här som ett medel för att nå samordning, dvs. koordinering av två eller flera organisationers verksamhet i syfte att nå gemensamma mål. Interorganisatorisk samverkan ses även som ett viktigt bidrag till nationell krishanteringsförmåga och som en funktion som kan identifieras, avgränsas och studeras.

Begreppet krishantering

Krishanteringsverksamheten handlar om att samla och inrikta samhällets resurser i syfte att skapa en beredskap mot svåra kriser och en förmåga att hantera en kris när den inträffar. Nedan följer en genomgång av några viktiga begrepp inom svensk krishantering.

Flera av de begrepp och definitioner som används inom krishantering är preciserade i regelverk och propositioner. I lagen (2002:833) om extraordinära händelser i fredstid hos kommuner och landsting anges att en *extraordinär händelse* avser en situation som avviker från det normala och innebär allvarlig störning eller överhängande risk för sådana i viktiga samhällsfunktioner. Regeringen anser att begreppet extraordinära händelser bör användas som samlingsbegrepp inkluderande allvarliga störningar i samhällsviktiga funktioner och svåra påfrestningar.² Med *kriser*³ avses sådana extraordinära händelser som drabbar många människor och stora delar av samhället. En starkt *krisberedskap* kan i huvudsak sägas bestå av två delar:⁴ ökad krishanteringsförmåga samt sårbarhetsreducerande åtgärder. Med *krishantering*⁵ avses att de mest nödvändiga funktionerna kan upprätthållas i samhällsviktig verksamhet samt förmågan att hantera mycket allvarliga situationer inom myndighetens ansvarsområde. Krishantering beskrivs enligt regeringen⁶

² Regeringens proposition, *Samverkan vid kris* (2005/06:133) s. 51.

³ KBM:s webbplats: "Vad är en kris?"

http://www.krisberedskapsmyndigheten.se/templates/EntryPage_5749.aspx (access date 070419)

⁴ Regeringens proposition (2005/06:133).

⁵ Förordning (2006:942) om krisberedskap och höjd beredskap.

⁶ Regeringens webbplats om Krisberedskap: <http://www.regeringen.se/sb/d/6468/a/59563> (access date 071214)

som "en insats som har stor betydelse för att förhindra ett förlopp och lindra dess konsekvenser." Vidare framhålls att "en god krishantering ger stora vinster", men att "ett misslyckande kan leda till stora förluster."

Förmågebegreppet används ofta inom svensk krishantering som ett sätt av avgränsa och klustra uppgifter och möjligheter att lösa dessa, relaterat till uppgiftens art, kompetens-, resurs- och utbildningskrav etc. Grad av förmåga kan sedan ses som ett mått på hur väl en uppgift som t.ex. samverkan, kan förväntas kunna lösas i en specifik situation. Inom den civila krishanteringsverksamheten och inom Försvarmakten utvecklas och värderas förmåga vanligen utifrån tänkta specifika situationer – scenarier – och övningar.

Det finns ingen enhetlig definition inom svensk krishantering av vare sig begreppet "förmåga" eller av de kriterier som ska användas. Detta kan försvåra värdering och jämförelser mellan bedömningar⁷, men sannolikt är det vare sig möjligt eller nödvändigt att utveckla gemensamma kriterier som ska omfatta vitt skilda verksamheter, annat än på övergripande nivå. För att underlätta förmågebedömning och åiterrapportering fick Krisberedskapsmyndigheten i regleringsbrevet för 2007 i uppdrag att ta fram indikatorer som ska vara gemensamma för de myndigheter som anges i förordningen (2006:942) om krisberedskap och höjd beredskap. Indikatorerna har dock utformats för att kunna anpassas till olika verksamheter.⁸

"Förmåga" innebär enligt Försvarmaktens definition⁹ att "ha kompetens och tillgängliga materiella resurser i erforderlig mängd för att kunna lösa en given uppgift under vissa givna betingelser. En förmåga kan endast bedömas i förhållande till givna betingelser så som motståndarens kapacitet, insatsens operativa mål samt operationsområde." Som komplement till förmåga används även begrepp som operativ förmåga och operativ delförmåga, vilket uttrycks varje år i regleringsbrevet för Försvarmakten.¹⁰ Detta kan där jämföras med dels krav på Försvarmakten, dels begreppet insatsförmåga vilket relateras till en uppsättning insatsförmågor inom ramen för den spårbarhetsmodell Försvarmakten använder för att stödja arbetet med att, via t.ex. scenarier, koppla ihop krav med resurser i form av förband och system.¹¹

Övriga begrepp i studien kommer att definieras allt eftersom de används i texten.

⁷ "Indikatorer på krisberedskapsförmåga. Slutredovisning av uppdrag i Krisberedskapsmyndighetens regleringsbrev för år 2007" Dnr: 0433/2007.

⁸ "Indikatorer på krisberedskapsförmåga. Slutredovisning av uppdrag i Krisberedskapsmyndighetens regleringsbrev för år 2007" Dnr: 0433/2007.

⁹ Försvarmaktens Budgetunderlag för år 2004 med Särskilda redovisningar, HKV 2003-02-28, 23 383:63305. Bilaga 7.

¹⁰ Se vidare Regleringsbrev för Försvarmakten 2007. Fö2007/1679/MIL.

¹¹ Referens: Anna-Lena Berg, operationsanalytiker vid Försvarmaktens högkvarter (HKV/LEDE U/IS/OA). (2007-12-17).

2.5. Metod och avgränsningar

Metod

Studien har utgått ifrån det organisatoriska och det socialpsykologiska perspektivet enligt ovan. Datainsamling och analys av det insamlade materialet har genomförts utifrån en kvalitativ ansats.

1) Litteraturgenomgång

I studiens *första analyssteg* identifierades faktorer utifrån en litteraturgenomgång, som skulle kunna bidra till att skapa en nationell samverkansförmåga. Urvalet av litteratur kring interorganisatorisk samverkan gjordes dels med hänsyn till de valda perspektiven, dels utifrån myndighetsdimensionen.

Därefter genomfördes en genomgång av studier utgivna av FOI, Försvarshögskolan/CRISMART, Krisberedskapsmyndigheten, Räddningsverket m.fl. myndigheter om samverkan i svensk krishantering. Studierna är till sin karaktär olika och har genomförts utifrån skilda ansatser. Även studier som omfattar samverkan mellan olika typer av organisationer, militära och civila (som kan vara myndigheter eller privata) samt privat och offentliga tagits med i syfte att brett belysa samverkansområdet. Studierna har belyst olika typer av samverkan utifrån skilda perspektiv. Genomgången har avgränsats till studier om tar upp interorganisatorisk samverkan i krishantering.¹² Tidsmässig avgränsning är från år 2000 och framåt och urvalet är gjort utifrån diskussioner med personer verksamma inom området samt genom Internetsökningar på nyckelord¹³ i FOI:s databas, de studerade myndigheternas rapportdatabaser och på Internet.

2) Empirisk genomgång

I studiens *andra analyssteg* identifierades faktorer empiriskt som skulle kunna bidra till att skapa en nationell samverkansförmåga. Urvalet av personer gjordes med hänsyn till att de besitter egen erfarenhet av interorganisatorisk samverkan i krishantering. Kontakt tog med chefer för relevanta enheter på respektive myndighet. Dessa rekommenderade sedan lämpliga intervjupersoner. Inför intervjuerna sändes kort information om studiens bakgrund och syfte samt en intervjuguide ut till intervjupersonerna.

Intervjuguiden utformades för att täcka de två valda perspektiven (se bilaga 1).

Intervjuerna genomfördes med en öppen och explorativ ansats, där intervjupersonerna

¹² Socialstyrelsens studier om hinder och framgångsfaktorer för samverkan inom rehabiliteringsområdet ansågs ligga så nära studieområdet att de togs med trots att de inte direkt har anknytning till krishantering.

¹³ Främst "interorganisatorisk" "samverkan", "samordning", "koordinering", "kooperation".

fick berätta om sina erfarenheter utifrån de övergripande frågorna. Varje intervju tog 1-2 timmar. Tre av intervjuerna var gruppintervjuer. Intervjuerna spelades in och skrevs sedan ut ordagrant. Varje intervju kategoriserades därefter utifrån det organisatoriska och socialpsykologiska perspektivet, sammanställdes och sändes ut till intervjupersonerna som därmed fick tillfälle att lämna synpunkter. Underlaget användes sedan som huvudsaklig grund för analysen.

De myndigheter som ingått i intervjustudien är:¹⁴

Försvarsmakten (2 intervjuer. En person per intervju).

Krisberedskapsmyndigheten (2 intervjuer. En person per intervju).

Kustbevakningen (1 intervju, 2 personer deltog).

Jordbruksverket (2 intervjuer. Tre personer deltog i den första intervjun, 1 person i den andra).

Rikspolisstyrelsen (2 intervjuer. En person per intervju).

Räddningsverket (2 intervjuer. 1 person + en observatör deltog i den första intervjun, 2 personer i den andra).

Socialstyrelsen (1 intervju).

Syftet med genomgången av resultaten från tidigare studier om samverkan var att undersöka huruvida dessa kunde sägas överensstämma med de synpunkter som framkommit i intervjustudien eller om de i hög grad skilde sig åt.

3) *Analys*

Analysen har genomförts med en kvalitativ och explorativ ansats utifrån a) perspektiven ovan b) övriga faktorer som identifierats i litteratur- och dokumentgenomgången samt c) faktorer som framkommer successivt under intervjuerna. Det insamlade materialet, dels genomgången av studierna, dels intervjuerna, har sammanställts var för sig och kategoriserats utifrån det organisatoriska och det socialpsykologiska perspektivet. I syfte att strukturera innehållet har innehållet i kategorierna sorterats i underrubriker. Underrubrikerna kan skilja sig något, beroende på textens innehåll.

Myndigheternas erfarenheter av samverkan ställdes i analysen mot de framgångsfaktorer som har identifierats teoretiskt, i syfte att undersöka om dessa faktorer har något stöd i empirin. Studien omfattar även en explorativ ansats i syfte att fastställa om det utifrån från empirin går att identifiera ytterligare faktorer som befrämjat interorganisatorisk samverkan.

¹⁴ Förteckning över intervjupersoner finns i bilaga 1.

Felkällor

De faktorer som valts som exempel på det organisatoriska respektive det socialpsykologiska perspektivet i intervjuguiden hämtades från den inledande teoretiska genomgången av området interorganisatorisk samverkan. De valda faktorerna har haft en styrande effekt på intervjupersonernas svar och fokus, och därmed även påverkat resultatet. Samtidigt bedömdes det vara nödvändigt att ge någon form av vägledning.

Utifrån de första intervjuerna gjordes en förändring – faktorn ”kulturella (organisatoriska aspekter)” flyttas från det organisatoriska till det socialpsykologiska perspektivet, eftersom kultur som påverkansfaktor snarare beskrevs utifrån socialpsykologiska mekanismer än utifrån organisatoriska förutsättningar, vilket inledningsvis förväntades av författaren.

Val och tolkningar i studien har genomförts iterativt, mellan litteratur, tidigare studier, intervjuer och författarens tolkning. Även om litteraturgenomgången och analysen av tidigare studieresultat gjordes i huvudsak före analysen av intervjuerna, har valet av fokus och tolkningen av resultatet skett iterativt. Detta kan antas ha påverkat studiens resultat på ett annat sätt än om studien genomförts i separata faser. Dock antas att slutsatserna i huvudsak blivit desamma.

Avgränsningar

I studien förs inget resonemang kring de olika forskningsparadigm som ligger till grund för det rationalistiska organisationsperspektivet respektive de olika komponenterna i det socialpsykologiska perspektivet. Inte heller valet av ett kvalitativt angreppssätt och intervjun som metod diskuteras. Ett sådant fördjupat teoretiskt resonemang har bedömts ligga utanför studiens syfte.

Genomgången av tidigare svenska studier har avgränsats till studier om tar upp interorganisatorisk samverkan i krishantering. Tidsmässig avgränsning är gjord från år 2000 och framåt.

2.6. Läsanvisningar

Kapitel 1

I kapitel 1 ges en introduktion, bakgrund till studien samt definitioner, teoretisk referensram samt syfte, metod, avgränsningar.

Kapitel 2

Kapitel 2 är tänkt att utgöra en genomgång av grundläggande komponenter i samverkan utifrån det rationalistiska organisationsperspektivet och det socialpsykologiska perspektivet. Kapitlet avslutas med en sammanfattning av resultaten från två studier om interorganisatorisk samverkan som är tänkta att visa på några av de utmaningar som finns i denna typ av samverkan.

Kapitel 3

I kapitel 3 presenteras en översikt av den övergripande regleringen och organiseringen av svensk krishantering, vilket är tänkt att utgöra en del i beskrivningen av krishanteringen utifrån det rationalistiska organisationsperspektivet. I avsnitt 3.1. beskrivs ansvarsprincipen, närhetsprincipen och likhetsprincipen. Därefter följer korta genomgångar av den nationella nivån – regeringen och regeringskansliet samt myndigheternas verksamhetsansvar och mandat.

Kapitel 4

Det fjärde kapitlet utgör studiens resultatdel. I avsnitt 4.1. presenteras resultaten av ett urval av studier om samverkan i krishanteringen. Resultaten presenteras utifrån en uppdelning i organisatoriska respektive socialpsykologiska faktorer. Avsnittet avslutas med en sammanställning av faktorerna i uppdelade delar enligt ovan, dels i framgångsfaktorer och hinder.

I avsnitt 4.2. presenteras resultaten av den intervjustudie som genomfördes på sex myndigheter under hösten 2007 (se avsnitt 1.5.). Resultaten presenteras utifrån en uppdelning i organisatoriska respektive socialpsykologiska faktorer. Avsnittet avslutas med en sammanställning av faktorerna uppdelade delar enligt ovan, dels i framgångsfaktorer och hinder.

Referens till intervjuerna ges genom att endera hänvisas till ”de intervjuade”, eller ”flera av de intervjuade”, eller genom att myndigheternas namn anges direkt i texten alternativt inom parentes i anslutning till ett uttalande eller liknande.

Kapitel 5

I kapitel 5 presenteras slutsatser och diskussion. Dels presenteras framgångsfaktorer och hinder, dels den kunskap och de insikter som studien kan bidra med. Till sist ges förslag på fortsatta studier.

3. Interorganisatorisk samverkan – bärande komponenter

Vad är det som har en avgörande inverkan på hur effektiv interorganisatorisk samverkan är i svensk krishantering? För att kunna närma sig den frågan krävs först en genomlysning av vilka bärande komponenter som utgör grunderna för denna typ av samverkan. Det som först behöver analyseras och beskrivas är de formella, yttre strukturer som utgör de villkor under vilka krishanteringen bedrivs. För dessa förutsättningar står ytterst staten och de politiska beslutsfattarna. Villkoren sätter ramar för hur de som verkar i krishanteringssystemet kan och bör agera. En beskrivning enligt ovan kan sägas vara det rationalistiska organisationsperspektivet.

Till det organisatoriska ramverket kommer de människor som – i sin egenskap av dels individer, dels av representantskap för en myndighet och/eller som experter – är satta ut i olika typer av samverkansfunktioner bedriva en effektiv samverkan. Mänskliga och mellanmänskliga reaktionsmönster, beteenden och ageranden utgör det socialpsykologiska perspektivet.

3.1. Organisatoriska förutsättningar och villkor

Det rationalistiska perspektivet beskriver organisationer som planmässigt inrättade strukturer, som konstruerats i syfte att förverkliga uppnåendet av vissa mål (Abrahamsson, 1992). Valet grundar sig i att krishantering ytterst är statens ansvar och därför i hög grad reglerad och styrd. Det är också ytterst staten som sätter upp mål för krishanteringsverksamheten och beslutar om resurser, ansvar och befogenheter. Det gemensamma målet – att ha en god förmåga att hantera krissituationer – kan antas vara styrande för krishanteringsverksamheten. Interorganisatorisk samverkan kan vidare ses ur ett förmågeperspektiv, såsom en verksamhet som kan byggas upp och organiseras utifrån fastställda krav.

De organisatoriska förutsättningarna och villkoren för samverkan i krishanteringen handlar om organisering och styrning: dels hur strukturerna utformas dels vilka mandat¹⁵, dvs. uppdrag och uppgifter, som ges olika administrativa nivåer och sektorer. Detta sker dels genom styrning av hur *krishanteringen* organiseras och ansvar och befogenheter fördelas, dels hur själva *samverkan* kan och bör ske samt under vilka former. Till

¹⁵ Kommer från lat. manda'tum: *uppdrag', 'anvisning, 'befallning', 'order'. Av ma'ndo 'lämna i uppdrag, 'förordna'. (NE).

styrningen hör även ekonomisk styrning samt förutsättningar för icke-kristida verksamhet som förberedelser, planering, utbildning och övning.

Mandat är starkt sammankopplade till ansvar och befogenheter. I krishanteringssammanhang kan följande definition användas: ”Ett uppdrag, bemyndigande eller koncession givet till en person eller organisation för att uppfylla särskilda förpliktelser”¹⁶. *Makt* i det rationalistiska perspektivet studeras som en egenskap, utifrån formell makt med medföljande ansvar och befogenheter. Clegg & Hardy (1996) lyfter fram gemensamma mål som en förbisedd faktor i interorganisatoriska sammanhang. Bristande *målkongruens* kan uppstå när de samverkande organisationerna inte har något egentligt gemensamt mål, när detta uttrycks vagt och övergripande eller tolkas olika. Gemensamma mål kan även vara överenskomna högst upp i beslutsfattarhierarkin och sedan dåligt nerbrutna längre ner i organisationen. En annan faktor i sammanhanget är att enskilda organisationers ansvar och roller varierar och är anpassade till det egna organisatoriska målet (målen).

Styrning kan delas in i ”government” – det formella och legalistiska politiska systemet – och ”governance” – nätverksstyrning, samordning och koordinering Rhodes (1997). Rhodes ser det senare som den styrform som krävs för att hantera komplexa och svåra problem (Söderin, 2006). Detta perspektiv stämmer väl överens med de förutsättningar och krav som interorganisatorisk samverkan ställer på aktörerna.

En betydelsefull faktor för viljan till samverkan är graden av *ömsesidigt beroende* mellan organisationer. Beroenden finns ofta mellan organisationer med gemensamma eller komplementära uppgifter. Om beroenden saknas kan kostnaderna för att organisera samverkan bli högre än vinsterna. Samtidigt finns en fara för att beroenden existerar men inte erkänns, vilket kan leda till att den effektivitet som skulle kunna nås via samverkan går förlorad. Hög grad av osäkerhet i omgivningen är ytterligare en faktor som tenderar att underlätta samverkan mellan organisationer (Alexander, 1995).

Organisationers intresse för samverkan kan påverkas av i vilken utsträckning samverkan förstärker eller underminerar organisationens grundläggande värden, hotar starka grupperns intressen, genererar kostnader för resurser, förändringar i organisationer etc. (Alexander, 1995).

¹⁶ “A commission, authorization, or charter of authority given to a person or organization to carry out specific responsibilities.”GlobalSecurity.org
<http://www.globalsecurity.org/military/library/policy/army/fm/100-20/10020gl.htm> (access date 070813).

3.2. Socialpsykologiska möjligheter och begränsningar

Det socialpsykologiska perspektivet utgår här ifrån teorier kring kultur, identitet och tillit vilka antas ha stor inverkan på interorganisatorisk samverkan. Vidare antas ur detta perspektiv att det kan finnas starka värden och förväntningar inom de organisationer som samverkar inom svensk krishantering. Det antagande om rationalitet som görs i organisationsperspektivet står inte i strid med det socialpsykologiska perspektivet på några avgörande punkter. Snarare finns överlappningar och beroenden mellan perspektiven.

Nedan följer en genomgång av begreppen kultur, identitet, tillit och förtroende.

Kultur har av Schein (2004, s 17) definierats som varande ett ”mönster av delade grundläggande antaganden och värderingar som en grupp lärt in och som löser dess problem när det gäller extern anpassning och intern integration (...)”¹⁷. Kultur skiljer sig mellan organisationer och professioner vilket blir tydligt i samband med interorganisatorisk samverkan, inte minst i internationella sammanhang. Till komplexiteten vid interaktion hör just svårigheten att tolka förändringar i en främmande omgivning samt en hög grad av osäkerhet när det gäller effekter av både samverkan i sig och av samverkan i det egna handlandet. Begreppen ”kulturell distans” – art och grad av skillnader i normer mellan kulturer – och ”kulturella barriärer” – mönster av kulturspecifika begränsningar samt förmågan hos medlemmarna i en organisation att förstå, acceptera och anpassa sig till en given kulturs särskilda normer – skapar en ram för förståelse av kulturell risk i interorganisatoriska sammanhang (Torbiörn, 1988).

Identitet hänger nära samman med kultur. Identitet kan analyseras utifrån tre grundkomponenter: Social identitet, professionell identitet samt nationell identitet (Nieminen, 2005). Social identitet kan ses som ett resultat av både kognitiva och sociala faktorer som identifikation, likhet och gemensamma normer vilka skiljer den egna gruppen och dess medlemmar från andra grupper. Enligt den sociala identitetsteorin (Tajfel, 1970) uppfattar individen den sociala världen i kategorier som är socialt konstruerade. Medlemskapet i en social grupp anses grundläggande för individens självuppfattning och indelningen av grupper i *vi* och *de*, där den egna gruppen starkt omhuldas och gynnas, är en manifestation av detta. Andra viktiga grunder för gemensam identifikation är likheter och olikheter som baseras på nationell identitet samt professionell identitet – en gemensam förståelse grundad på likheter i den professionella bakgrunden (Child & Rodrigues, 2003). Professionell identifikation har ibland visat sig vara starkare än identifikationen med den egna organisationen (Alvesson, 2000).

¹⁷ Original: ”as a pattern of shared basic assumptions that was learned by a group as it solved its problems of external adaption and internal integration (...)”.

Tillit kan övergripande definieras som ”a belief, in the absence of any evidence, that things will work out” (Gambetta, 1988). Samverkan innebär vanligen ömsesidiga beroenden mellan två eller flera parter, vilket även innebär ett visst risktagande för de inblandade. Enligt Rousseau et al. (1998) finns två grundläggande komponenter i tillit: *Risk* (möjligheten att förlora) samt ömsesidigt beroende, där den partens intressen inte kan tillgodoses utan den andra. Rousseau et al. (s. 395) har definierat tillit enligt följande: “Trust is a psychological state comprising the intention to accept vulnerability based upon positive expectations of the intentions or behavior of another.” Denna definition betonar utsattheten och risktagandet i situationer som kräver tillit. Variationer i risk och ömsesidigt beroende i olika relationer ändrar både nivåer och formerna av tillit, och tillit kan även anta skilda karaktäristiska i olika mognadsfaser i en relation (Lewicki & Stevenson, 1997). Detta innebär att tillit blir en *dynamisk faktor* i samverkan.

En annan grundläggande komponent i tillit är *förtroende*. Flera författare har använt förtroende (confidence) för en part som en del i definitionen av tillit (se t.ex. Morgan & Hunt, 1994; Goodman & Dion, 2001; samt Dyer & Chu, 2002). Förtroende kan ses som en förutsättning för tillit, en övertygelse, grundad på erfarenhet eller fakta om att vissa framtida händelser kommer att ske. Förtroende byggs upp mellan parterna över tid och genom att kunna referera till tidigare (förtroendeingivande) uppträdande reduceras upplevelsen av risktagande och utsatthet. Enligt Luhmann (1988) riskerar brist på förtroende och det samtidiga behovet av tillit att forma en ond cirkel, där ett system som saknar tillit inte kan stimulera stödjande aktiviteter vid osäkerhet och risk.

För att hantera den osäkerhet som finns i tillfälliga samverkanskonstellationer som t.ex. arbetsgrupper som satts samman för ett särskilt ändamål har Meyerson et al. (1996) visat på att det kan finnas en ”lättare” typ av tillit – *swift trust* – som är tillräcklig uthållig och motståndskraftig (resilient) för att klara av att överleva i de förutsättningar som gäller för samverkan i tillfälliga grupper. För att detta ska fungera krävs dels ett gemensamt mål, dels en tro på att samverkan ger ett gott resultat, dels att gruppmedlemmarna avstår den misstänksamhet som finns naturligt mellan främlingar. Det har framförts att medlemmarna i dessa grupper tenderar att relatera till varandra utifrån roller snarare än som personer, att ”swift trust” således grundar sig i professionalism snarare än karaktär.

När det gäller *tillit utifrån aktörernas agerande och intentioner* har Blomqvist (2000) definierat tillit som ”aktörens förväntningar på den andra partens kompetens, goodwill och beteende”. Kompetens omfattar teknologisk förmåga, skicklighet och färdigheter. Med goodwill avses att parterna uppfyller ett moraliskt ansvarstagande och har positiva intentioner. Beteendedimensionen (Bidault & Jarillo, 1997) avser parternas faktiska beteende. Om en part de facto uppfyller sina positiva intentioner kan detta förväntas stärka trovärdigheten.

Tillit i interorganisatorisk samverkan antar olika former i olika typer av relationer och kan grundas i allt ifrån noggranna beräkningar av förväntade intäkter och kostnader till en känslomässig respons grundad på bindningar och identifikation mellan två personer (Rousseau et al., 1998). Rousseau et al. (1998) har definierat olika former av grunder för tillit: *Avskräckning*, där antagandet bygger på att den andres rädsla för sanktioner vid t.ex. avtalsbrott, *kalkylering*, som grundar sig i rationella val och kostnadsberäkningar, *relationer*, som byggs upp genom interaktion över tid samt *institutioner* som omfattar olika institutionella faktorer som juridiska system och formell organisation.

Interkulturell tillit är en viktig faktor i samverkan, inte minst i internationella sammanhang. Interkulturell tillit kan formas genom en psykologisk process hos de involverade aktörerna där förståelse, acceptans och säkerhet/tilltro samspelar. En sådan process kräver tid för att utvecklas men kan vara ovärderlig för samverkan över kulturgränserna (Erdener & Torbiörn, 2001).

3.3. Utmaningar i interorganisatorisk samverkan

Nedan presenteras kort resultaten av två studier om interorganisatorisk samverkan.¹⁸ Exempelen har valts utifrån att de väl sammanfattar komplexiteten dels utifrån samverkan i samhälleligt styrd verksamhet (Sink i Geneffe et al., 2001), dels utifrån organiseringen av samverkan i interorganisatoriska nätverk specifikt i krishantering (Hillyard, 2000).

Den första studien är resultatet av Sink (2001), som efter en genomgång av tidigare forskning om *interorganisatorisk samverkan i samhällsutvecklingen*¹⁹ lyft fram fyra områden som innebär utmaningar för sektorsöverskridande samverkan. Den andra studien omfattar slutsatser från Hillyards studie (2000) om *samverkan i interorganisatoriska nätverk*.

Sinks utmaningar för sektorsöverskridande samverkan

Sink (2001) har studerat interorganisatorisk samverkan i samhällsutvecklingsarbetet. Enligt Sink finns en rad utmaningar när det gäller förståelsen av den komplexa interaktionen som förväntas i samverkan mellan olika typer av organisationer. Utmaningarna handlar om skillnader i:

¹⁸ Presentationen av studierna är gjord i syfte ge exempel på komplexiteten i interorganisatorisk samverkan. Jämförelser mellan författarnas respektive utgångspunkter, begrepp och teoretiska val, eller mellan resultaten har inte genomförts.

¹⁹ Sink använder termen ”community development” : “A process or concerted effort to build and mobilise systematic capacity for the purpose of improving the general quality of life of residents within a target neighbourhood or community of neighbourhoods”.

- *Kulturella karaktäristiska* – a) mellan medborgare och stat, där distans kan inverka på medborgarnas (och statens representanters) attityder till och förväntningar på statens roll och även på deras vilja att stödja dess verksamhet, b) interorganisatoriskt mellan olika typer av organisationer, t.ex. mellan statliga, icke-statliga organisationer och privat sektor.
- *Skilda organisatoriska mål* - där organisationers olika ansvar och roller inom olika sektorer, sociala sammanhang tidigare erfarenheter spelar in.
- *Ideologiska och procedurmässiga skillnader*, där mönster och värden varierar och även fokus, t.ex. kan det finnas stora skillnader mellan polisens och socialarbetarens syn när det gäller hur ungdomsbrottslingar bör hanteras (Sink, 1996).
- *Institutionella drivkrafter och motstånd för samverkan* – som omfattar konkurrerande kontra sammanfallande intressen och bakomliggande faktorer som misstänksamhet kontra tillit.

Hillyards (2000) principer för krishantering i interorganisatoriska nätverk.

Utgångspunkten i Hillyards studie om krishantering²⁰ har varit att identifiera och beskriva gemensamma karaktäristika som utgör grunden för olika nätverks respons på kriser.

Fem principer lyfts fram:

1. *Gemensamma mål* – interorganisatoriska krishanterningsnätverk delar kollektiva mål och arbetsuppdelning mellan de deltagande organisationerna. Dessa behöver vara tydliga och överenskomna. Nätverkens effektivitet har visat sig minska dels när de gemensamma målen är otydliga eller när organisationerna har skilda uppfattningar om vad i målen består och vilken uppgift i förhållande till helheten som de enskilda organisationerna har.
2. *Maktbefogenheter* – Nätverken förfogar över olika grad av maktbefogenheter. Dels administrativa befogenheter och ansvar genom reglering, dels operativa befogenheter när det gäller direkt hantering av händelsen på plats samt resursallokering.
3. *Incitament* – olika typer av incitament gör att samverkan attraktivt för de organisationer som ingår och bidrar till att dels stärka samverkan, dels karaktären på samverkan samt till utformningen på samverkansstrukturen.

²⁰ Institutionaliserade nätverk för olika typer av krishantering (wildland fire, emergency management, metropolitan public safety environments), på tre olika administrativa nivåer har studerats.

4. *Makrokultur* – ett nätverk utvecklar en makrokultur som skiljer sig från medlemmarnas identitet och från andra nätverk. Styrkan i nätverket är beroende av a) krisens karaktäristika; b) nätverkets relativa dominans: om krisen i huvudsak hanteras av en enskild organisation blir nätverkets kultur svag i förhållande till den enskilda organisationens kultur. Om krisen däremot kräver interorganisatorisk samverkan blir nätverkets makrokultur starkare i förhållande till de enskilda organisationernas kulturer. Likaså blir makrokulturen stark om nätverket omfattar en övervägande del av de deltagande organisationernas ansvar och uppgifter.
5. *Interorganisatorisk struktur* – det finns en interorganisatorisk struktur som speglar dels det sammanhang i vilket krisen utspelar sig, dels de deltagande organisationernas karaktäristika. I en sådan struktur förstår organisationerna vad de ska göra och hur de ska fylla sina roller i nätverket. Nätverket i sin tur tillhandahåller kommunikations- och informationsstrukturer så att samverkan blir möjlig.

4. Krishanteringssystemets ramar och förutsättningar

Krishanteringssystemets ramar och förutsättningar kan, ur det rationalistiska organisationsperspektivet, sägas utgöra grunden för organiseringen av samverkan i krishantering. Ramarna sätter upp gränser för hur samverkan mellan myndigheterna och mellan myndigheter och andra aktörer kan och får och bedrivs. Lagar och annan reglering samt myndigheternas riktlinjer är viktiga styrinstrument. Till detta kommer ekonomiska styrmedel.

Till krishanteringssystemets ramar hör även den reglering som styr olika sektors verksamhet, yrken och befattningar på olika nivåer. En genomgång av sådan specialreglering har dock befunnits ligga utanför studiens syfte. Nedan följer en kort genomgång av de principer som styr det svenska krishanteringssystemet.

4.1. Ansvarsprincipen, närhetsprincipen och likhetsprincipen

Krishanteringen i Sverige är i huvudsak decentraliserad och följer *ansvarsprincipen* och *närhetsprincipen*, dvs. de principer som säger att kriser ska hanteras nära medborgarna och att den som har ansvar för en verksamhet under normala förhållanden även har det under kris.²¹

Dessa principer gäller inte enbart myndigheter utan även privat sektor. För myndigheterna gäller dessutom *likhetsprincipen*, vilken innebär att en verksamhets lokalisering och organisation så långt det är möjligt ska vara densamma såväl under fredstida förhållande som under kris eller krig. Som en följd av dessa principer finns fastlagt geografiskt områdesansvar på lokal, regional respektive nationell nivå samt sektorsansvar²² för myndigheternas verksamhetsområden.

Principerna fastlägger de ramar inom vilka krishanteringen utvecklas. I regeringens utredning ”Alltid redo! En ny myndighet mot olyckor och kriser” (SOU 2007:31) om en

²¹ Beausang et al. (2002) har relaterat samverkansbehoven till ansvarsprincipen utifrån att samverkansbehoven tenderar att vara mer ”beroende av den roll och de uppgifter en aktör har än av den specifika situation som råder” (ibid. s. 6). Enligt Beausang et al. medför detta bl.a. en fara för att de samverkansbehov som riskerar att uppstå vid en allvarlig kris inte uppmärksammas.

²² ”Sektor” används här som liktydigt med ”verksamhetsområde”. Inom en sektor finns ofta flera myndigheter med utpekat ansvar. ”Sektorsansvar” hänvisar till det ansvar en myndighet har inom ett verksamhetsområde (SOU 2007:31).

ny myndighet mot olyckor och kriser, förslås en striktare tillämpning av ansvarsprincipen, med hänvisning till att ”alltför få myndigheter idag tar det ansvar de bör för krisberedskapsarbetet inom sin sektor” och att ”de olika sakdepartementen och deras myndigheter måste ta ett mycket större ansvar än idag för sina krisberedskapsfrågor” (ibid s. 18).

Som stöd till sektorsmyndigheterna vid sektorsöverskridande händelser, med risk för intressekonflikter mellan olika ansvarsområden, föreslår utredningen att sektorsansvaret kompletteras med ”en väl fungerande tvärsektoriell samordning” (ibid. s. 19) både inom Regeringskansliet och på myndighetsnivå. Vidare sägs att: ”En tvärsektoriell samordning är också viktig för att säkerställa att de olika, ofta specialiserade, sektorerna kan fungera tillsammans och för att säkerhetsarbetet ska beaktas ur ett helhetsperspektiv” (ibid. s. 19).

4.2. Den nationella nivån – Regeringen och regeringskansliet

Krishanteringssystemets övergripande mandat (uppdrag) är en del i det demokratiska samhället: styrt genom lagar och förordningar, organiserat efter ansvars-, närhets- och likhetsprinciperna. Politikernas ansvarsskyldighet och allmänhetens förväntningar och ansvarsutkrävande är viktiga komponenter när det gäller organiseringen av krishanteringssystemet.

Statsministern och statsrådsberedningen har det övergripande ledningsansvaret i kriser, och i och med flera tillkortakommanden i krishantering som knutits till högsta ledningsnivå har utredningar och förslag lagts fram för att få till stånd en samlad krishanteringsfunktion på nationell nivå, ovanför de sektorsansvariga myndigheterna.

I syfte att stärka krishantering på nationell nivå inrättades efter flodvågskatastrofen²³ enheten för beredskap och analys (EBA) i Regeringskansliet. Ytterligare förändringar kan komma att ske inom den nationella nivån. Den 4 oktober 2007 överlämnade utredaren Christina Salomonson en rapport med förslag om inrättandet av en chefstjänsteman för krishantering samt ett kansli för krishantering i Statsrådsberedningen. Den nya funktionens ansvar föreslås vara att utveckla, samordna och följa upp Regeringskansliets krishanteringsarbete.²⁴

²³ Flodvågskatastrofen inträffade i Sydostasien den 26 december 2004. Till följd av en mycket kraftig jordbävning inträffade utanför Indonesiens kust uppkom en flodvåg som drabbade ett stort område i Asien. Många svenska turister drabbades av flodvågen. Händelsen satte samtliga nivåer i det svenska krishanteringssystemet på svåra prov, och en påfallande tröghet under de första dygnet kom att leda till en omfattande kritik mot hanteringen (se t.ex. Castenfors & Ödlund, 2007).

²⁴ *Krishantering i Regeringskansliet*. Rapport från utredaren Christina Salomonson om inrättandet av en nationell krishanteringsfunktion i Regeringskansliet.

<http://www.regeringen.se/content/1/c6/08/96/23/afe0021b.pdf> (access date 071217)

Regeringens ansvar för krishantering galler i första hand strategiska frågor, medan ansvaret för ledning och samordning av operativa åtgärder av nationell karaktär ligger på olika myndigheter. Försvarsdepartementet är ansvarigt departement för området "Försvar, Skydd och Säkerhet" och därmed även för krisberedskapsfrågor. Samtidigt har sakdepartementen i enlighet med ansvarsprincipen ett sektorsansvar tillsammans med myndigheterna för det sektorsvisa arbetet med krisberedskapen.

4.3. Myndigheternas verksamhetsansvar och mandat

Krishanteringssystemets centrala nivå – de centrala myndigheterna

Krisberedskapsmyndigheten har ett övergripande ansvar för samhällets krishanteringsförmåga på central nivå. Krisberedskapsmyndighetens uppgifter är dels handläggning och utredning, dels av operativ karaktär vid allvarliga händelser där en av huvuduppgifterna är att förse regeringen med lägesrapporter. Förutom det samordnings- och samverkansansvar som varje ansvarig myndighet har enligt närhets- ansvars- och likhetsprinciperna enligt ovan, har myndigheterna skyldighet att samverka i kriser enligt § 4 Förordningen (2006:942) om krisberedskap och höjd beredskap där det sägs att:

"Varje myndighet, vars ansvarsområde berörs av en krissituation, ska vidta de åtgärder som behövs för att hantera konsekvenserna av denna. Myndigheterna ska samverka och stödja varandra vid en sådan krissituation".

I Bilaga 2 sammanfattas kort de studerade myndigheternas verksamhetsansvar. Genomgången begränsas till: Försvarsmakten, Jordbruksverket, Krisberedskapsmyndigheten, Kustbevakningen, Rikspolisstyrelsen, Räddningsverket samt Socialstyrelsen.

Myndigheternas samverkansområden samt tjänsteman i beredskap (TiB)

Sex samverkansområden har inrättats där de civila myndigheternas och länsstyrelsernas ansvar finns utpekade.²⁵

- Teknisk infrastruktur
- Transporter
- Farliga ämnen
- Ekonomisk säkerhet

²⁵ Förordning (2006:942) om krisberedskap och höjd beredskap
<http://www.notisum.se/rnp/sls/lag/20060942.HTM> (access date 071219)

- Geografiskt områdesansvar
- Skydd, undsättning och vård

För att säkerställa en god krishanteringsförmåga bör särskilt utpekade myndigheter ha en tjänsteman i beredskap (TiB) samt vara skyldiga att så långt som möjligt bistå ansvariga aktörer med information och resurser vid kriser (prop. 2005/06:133; förordning 2006:942).²⁶ I enlighet med Förordning (2006:942) om krisberedskap och höjd beredskap ska Krisberedskapsmyndigheten till Regeringskansliet årligen lämna förslag till vilka myndigheter som bör ha en TiB (12 §) och även de som omgående bör kunna upprätta en ledningsfunktion avseende bland annat samordning och information (13§).

Försvarsmaktens roll i den civila krishanteringen

När det gäller Försvarsmaktens roll, uppgifter och relation till den civila krishanteringen har förhållandena förändrats över tid. Regelverket har skilt på krig och fred. Så länge ett invasionshot var planeringsgrundande handlade samverkan inte främst om Försvarsmaktens stöd till det samhället vid kriser i fredstid, utan om civilt stöd till Försvarsmakten under mobilisering. Civil-militär samverkan krävdes bl.a. vid utrymning och evakuering från stridsområden samt för att minska skador på viktiga resurser. Militärt stöd till det civila samhället har traditionellt främst gällt befolkningsskydd och räddningstjänst. Samverkan utvecklades främst på lokal nivå (endast i undantagsfall lyftes frågorna till högre nivåer), i samband med t.ex. bränder, översvämningar och snöoväder. Sedan 1990-talet har det militära stödet allt mer fokuserats på fredstida påfrestningar i samhället (Carlbom, Ekebjär, Kaiser, 2002).

Inom Försvarsmaktens Militärstrategiska doktrin (2002)²⁷ läggs stor vikt vid samverkan och redan i inledningen sägs följande:

”Förutsättningen för att statsmakterna – nationellt och internationellt – ska kunna ha handlingsfrihet avseende val av medel och metoder vid kris- och konflikt-hantering i fred och krig är att tillgängligheten på militära resurser i olika tids-perspektiv kan anpassas till rådande läge och att former för samverkan är utvecklade. Denna samverkan avser gemensamma förberedelser för insatser och genomförande av insatser mellan Försvarsmakten och civila myndigheter och andra civila aktörer”.

Försvarsmakten har i dag inget eget utpekad ansvar i den civila krishanteringsorganisationen, utan ska fungera som stödmyndighet efter förfrågan från andra myndigheter. Detta innebär bl.a. att Försvarsmakten inte direkt deltar i den verksamhet som förs inom de

²⁶ http://www.krisberedskapsmyndigheten.se/templates/course_8723.aspx (access date 071219)

²⁷ Försvarsmaktens webbplats ”Militärstrategisk doktrin” <http://www.mil.se/article.php?id=6090> (access date, 070423).

samverkansområden²⁸ som organiserats för att utveckla samverkan inom krishantering. I Försvarmaktens regleringsbrev för 2007 (avsnitt 1.3.1.1) sägs att ”Försvarmakten ska, i första hand med grundorganisationens befintliga resurser, stärka samhället vid svåra påfrestningar i fred genom att stödja andra myndigheter och ställa resurser till förfogande vid behov.” Försvarmakten kan stödja civila myndigheter i situationer utöver de som regleras av förordningen (2002:375) om Försvarmaktens stöd till det civila samhället. Utöver dessa regler har regeringen beslutat genom en ny Lag (2006:343) om Försvarmaktens stöd till polisen vid terrorismbekämpning. Denna innebär att Försvarmakten kan lämna stöd i form av insatser, som även kan innebära användning av våld eller tvång mot enskilda, till Polisen vid terrorismbekämpning före, under och efter ett terrorbrott.

Inom Försvarmakten finns en organisation som ska hantera samordning genom samverkan. Det finns dels en samordningsavdelning på strategisk nivå, dels fyra samverkansfunktioner (Boden, Stockholm, Göteborg, Malmö) som ska hantera lokal och regional samverkan. Även armémåttaktiska staben har en samverkanssektion som ska hantera en stödinsats till samhället.²⁹

Internationellt

Förmåga att samverka med andra länder blir allt viktigare. Detta gäller både vid insatser utanför Sverige och i Sverige, när utländska krishanteringsorganisationer kommer hit för att stödja vid en kris. För att kunna ta emot stöd behöver ledningsfunktioner utvecklas som klarar av att, på lokal, regional, och central nivå, samverka med enheter från andra länder. Behovet av en sådan utveckling har bedömts som mycket stort (Fredholm, 2006 s. 314).

Statens räddningsverk och Försvarmakten har egna uppdrag när det gäller internationell krishantering. Räddningsverket har stående instruktion om att med mycket kort varsel kunna genomföra olika typer av insatser vid en kris utomlands samt ha kapacitet att bistå svenskar som drabbats. När det gäller den militära kompetensen och resurserna agerar Försvarmakten som stödmyndighet, efter förfrågan från ansvariga civila myndigheter, i samband med kriser. Till Försvarmaktens uppgifter hör även att genomföra och lämna militärt stöd till olika typer av insatser utomlands.

²⁸ Försvarmakten är adjungerad myndighet inom samverkansområdet farliga ämnen.

²⁹ Intervju med Jan Forsberg, INSS SJ9, Försvarmakten HKV. 2007-09-24.

5. Erfarenheter av interorganisatorisk samverkan i svensk krishantering

Kapitlet inleds med en genomgång av ett urval av tidigare studier (se avgränsningar avsnitt 1.5.) kring samverkan i krishantering, därefter följer en redovisning av den intervjustudie som genomfördes med sju myndigheter (Försvarsmakten, Jordbruksverket, Krisberedskapsmyndigheten, Kustbevakningen, Rikspolisstyrelsen, Räddningsverket, Socialstyrelsen) under hösten 2007.

5.1. Tidigare studier om samverkan i svensk krishantering

En rad studier om samverkan i svensk krishantering har genomförts både inom civil och inom militär verksamhet av FOI, Försvarshögskolan/CRISMART, Krisberedskapsmyndigheten, Räddningsverket m.fl. myndigheter. Studierna har belyst olika typer av samverkan utifrån skilda perspektiv. Nedan presenteras en genomgång av resultaten av ett antal studier gjorda mellan 2000 och 2007. De samverkansfaktorer som framkommit under litteraturgenomgången har delats in i organisatoriska faktorer samt socialpsykologiska faktorer. Underrubrikerna är valda utifrån textens innehåll.

5.1.1. Organisatoriska faktorer

Reglering och organisation

Det organisatoriska ansvaret och fördelningen av uppgifter och befogenheter är viktiga komponenter i det rationalistiska organisationsperspektivet. Detta avspeglar sig även i de faktorer som identifierats i de studerade rapporterna. Tydlighet om vilka ramar som gäller genom klara rutiner, checklistor och gränsdragningar mellan ansvarsområden är exempel på sådana faktorer (Wahlberg et al., 2003; Carlsson-Wall & Kraus, 2006). De organisatoriska ramarna och villkoren skiljer sig åt mellan civila och militära aktörer, mellan privata och offentliga och mellan olika de olika sektorsmyndigheternas roller och ansvarsområden. Det finns t.ex. enligt Socialstyrelsen (2000^a) bristande flexibilitet i myndigheternas strukturer när det gäller administrativa system, geografisk indelning, delegation och ekonomisystem förhindrar samverkan. Ett annat hinder är färre möjligheter till representation än tidigare när det gäller Försvarsmakten och dess på senare år mer slimmade organisation (Asplund et al., 2005^b).

Hanteringen av flodvågskatastrofen 2004 kan ses som ett exempel på att regler och rutiner inte alltid räcker till (Castenfors & Ödlund, 2007). I en utvärdering av Försvarsmaktens insats i samband med flodvågskatastrofen (Asplund et al., 2005^a) noteras att det dels inom regeringskansliet fanns en rad brister, bl.a. avseende kunskap om Försvarsmaktens resurser. Det noterades även bristande kunskap inom Försvarsmaktens operativa ledning när det gällde samverkansfunktionen, vars roll dessutom beskrevs som otydlig. Vidare fastslås i samma utvärdering att gemensam övning av samordning och samverkan måste prioriteras. En viktig fråga är hur onödiga konflikter ska undvikas och begränsade resurser utnyttjas mer effektivt. Ett sätt är att utveckla metoder för att uppfatta oväntade situationer på likartat sätt, något som ökar möjligheten att kunna arbeta tillsammans mot ett gemensamt mål (Hedin, 2003).

Under Libanoninsatsen³⁰ fanns flera faktorer som komplicerade den interorganisatoriska samverkan. Räddningsverket ställning har gentemot UD och andra myndigheter var t.ex. inte tydlig och formaliserad, utan blev en tolkningsfråga som hanterades olika av de myndigheter som deltog i insatsen. Även om samverkan i fält generellt fungerade väl uppfattade Räddningsverket det som ett implicit problem att UD Stockholm och ambassaderna bitvis gjorde olika bedömningar om vilket stöd som behövdes (Räddningsverket, 2006).

Styrning och mål

I en studie om samverkan och ledning (Svedin, 2007) visas att flera av de faktorer som gynnar ledning hindrar samverkan och omvänt: Effektiv ledning underlättas av tydlighet i mandat, centralisering av beslutsfattande samt "raka rör" för instruktioner och kommunikation. Samverkan sker ofta inom eller mellan organisationer på ett mer jämställt sätt, utan tydlig hierarki. Samverkan gynnas av faktorer som: maktbalans, utrymme för kompromisser, diskussion och vida tolkningar, frekventa möten och långsiktighet i samverkansprojekt. Ett område som gynnar både samverkan och ledning är planering och övning vilket stärker båda.

Integrerad krishanteringsförmåga är viktig att utveckla eftersom samverkan måste ske dels mellan olika operativa myndigheter ("blåljusmyndigheter") dels mellan operativa och andra aktörer, t.ex. kommunernas och landstingens krisledningsnämnder (Fredholm, 2006). Enligt Fredholm går det att urskilja tre principiella situationer:

³⁰ Den 11 juli 2006 inledde Israel en militär offensiv mot Hizbollahmilisen i Libanon. Fredagen den 14 juli beslutade Räddningsverket att aktivera beredskapen för stärkt förmåga att undsätta svenska medborgare i nöd utomlands. Två veckor senare hade 8000 svenska medborgare evakuerats från Libanon, de flesta sjövägen via Cypern, men också via Syrien och Turkiet (Räddningsverket, 2006).

1. ”Varje myndighet/organisation agerar utifrån den egna uppgiften. Kontakter måste hanteras till andra myndigheter/organisationer som också agerar utifrån sin uppgift.
2. Deltagande myndigheter/organisationer agerar tillsammans utifrån en gemensam normativ idé.
3. Två eller flera myndigheter agerar utifrån en gemensam normativ idé eller plan tillsammans med andra myndigheter/organisationer som agerar individuellt utifrån sin uppgift”, (ibid. s. 313).

Det första agerandet kan ses som det normala – övriga förutsätter att de operativa myndigheterna är beredda att underordna sig en övergripande tolkning och handlingsplan för hela krissituationen. Enligt Fredholm är det inte klart hur en sådan skulle kunna åstadkommas utan övergripande befäl. ”En central fråga är därför behovet av en *koordineringsdoktrin* som bas för hur flera myndigheter ska kunna utforma gemensamma normativa, övergripande inriktningsbeslut (ibid. s. 313).

Vid internationella insatser kan det finnas skillnader mellan olika (kortsiktiga) mål, fredsfrämjande kontra humanitärt bistånd, i t.ex. FN:s och Nato:s doktriner³¹ för civil-militär samverkan. Detta kan leda till konflikter, vilket inverkar på graden av samordning mellan militära och civila enheter (Asplund et al., 2003).

Samverkansformer

När det gäller former för samverkan konstaterar Sandebring (2005), i en jämförelse mellan samverkan i organisation eller nätverk³², att det kan vara ”svårt att utforma en samverkan som det både går att styra och förändra samtidigt som utvecklingen förankras hos de deltagande parterna” (ibid. s. 10). Samverkan i organisationer med en fastare struktur (än nätverk), gemensamma regler för vilka som är medlemmar, om beslut och resursfördelning etc. stabiliseras och är svårare för initiativtagaren att påverka. Samverkan som organiseras i nätverk har visat sig vara mer löslig och därför lättare att styra och förändra, samtidigt nätverket riskerar att upplösas i och med att vissa väljer att hoppa av när de upplever att deras inflytande (pga. styrningen) blivit för litet.

Under arbetet med fågelinfluensan 2006 visade det sig att sedan tidigare inarbetade samverkansformer som t.ex. råd, övningar och olika samverkansprojekt, underlättade den relativt mångfacetterade samverkan som krävdes (Ödlund & Castenfors, 2006)

³¹ ”Doktrin” definieras av Försvarsmakten som ”Ett formellt uttryck för den kunskap och de föreställningar som utgör den viktigaste grunden för verksamheten inom det militära försvaret”.
<http://www2.mil.se/sv/Ordbok/D/Doktrin/>

³² De samverkansprojekt som studerats är Gemenskapen för elektroniska affärer (GEA), initierat av Kommunförbundet samt Helhetssyn på elberedskapsprojektet (HEL), initierat av Energimyndigheten.

En form av helhetsgrepp i internationella insatser är det effektbaserade tänkandet, där fokus ligger på helhetssyn, förståelse, användning av olika instrument samt samverkan inom många områden. Det har visat sig att integrering av militära och civila komponenter inte alltid är positivt: de humanitära insatserna riskerar t.ex. att politiseras när en väpnad insats har ett fredsframtvingande mandat. En annan avvägning gäller balans mellan nationell samordning kontra funktionell samordning (joint/combined) – dvs. forma en nationell helhetslösning kontra specialisering i syfte att kunna jacka in tillsammans med andra (Carlsen et al., 2006). Bl.a. ”Integrated missions”-konceptet och PRT³³ har kritiserats för att biståndet politiseras (Nilsson et al., 2006). Det finns även en rädsla för rollkonflikt mellan det militära och civila (Asplund & Olsson, 2005).

Utbildning och övning

Länsstyrelser och kommuner hade under den orkan som drabbade södra Sverige i januari 2005 svårt att definiera behov av Försvarsmaktens stöd. Kunskap som fanns när Försvarsmakten hade en utbredd regional och lokal organisation har gått förlorad. Detta gör att det finns ett ökat behov av civil-militär samverkan och övning (Asplund et al., 2005^b). Vidare har behov av ökad dialog mellan Försvarsmakten och Polisen identifierats när det gäller vilka resurser som krävs för att lösa en uppgift (Asplund et al. 2005^c).

När det gäller utbildning och kunskap finns behov av ökad kunskap om dels den egna organisationens och andra organisationers mandat, uppgifter och metoder, något som konstaterats inte minst när det gäller civil-militär samverkan i fredsfrämjande insatser (Asplund et al., 2003; Nilsson & Lagerström, 2006). Vid stöd till det civila samhället behöver Försvarsmakten utveckla förmågan att leda och genomföra stabsarbetet under mer dynamiska samverkansoperationer vid samverkan mellan flera myndigheter (Asplund et al., 2005^c).

För att åstadkomma fungerande privat-offentlig samverkan i krishantering krävs dialog och möjligheter att mötas och bygga nätverk över gränserna. Detta kan t.ex. ske genom nya övningsformer i icke-kristid, något som ger möjligheter till tvärsektoriell dialog (Sandefeldt, 2005).

5.1.2. Socialpsykologiska faktorer

Kultur och identitet

Kulturella skillnader mellan organisationer lyfts ofta fram som en stark påverkansfaktor som behöver hanteras i interorganisatorisk samverkan (Asplund et al., 2003; Asplund &

³³ Förkortningen av Provincial Reconstruction Team. PRT är en regional återuppbyggnadsenhet som kan förekomma i operationsområdet (Utlandsstyrkan). <http://www2.mil.se/sv/Ordbok/P/PRT/>

Olsson, 2005; Carlsen et al., 2006; Sandefeldt, 2005). Myndigheternas värderingar, attityder och kunskaper som växt fram under lång tid bildar starka normer som kan vara svåra att förändra (Socialstyrelsen^a).

Mångfalden av olika organisationer, en oklar rollfördelning, kulturella och organisatoriska skillnader är några av flera faktorer som har komplicerat bl.a. den civil-militära samverkan (Asplund et al., 2003). I erfarenheterna efter insatserna i samband med flodvågskatastrofen 2004 rapporteras t.ex. om en misstänksamhet mellan indonesisk militär och internationella icke-statliga organisationer (INGO) samt mellan utländsk militär och INGO (Asplund et al., 2005^a). Kulturella skillnader kan resultera i ett vi-de tänkande (se nedan) som kan få stor inverkan på viljan och möjligheterna att samverka samt på effektiviteten i genomförandet.

Det finns ett behov av verktyg för att hantera kulturdilemmat. Exempel på sådana är (gemensam) utbildning för att lära sig mer om varandras kulturer, metoder och målbilder (Nilsson & Lagerström, 2006) samt utarbetade gemensamma förhållningssätt och riktlinjer (Asplund & Olsson, 2005).

Närbesläktat men på ett mer personligt plan ligger identitet – upplevelsen av likhet. När det gäller den sociala identiteten, dvs. indelningen av omvärlden i vi-de, kan detta ta sig i uttryck på många olika sätt och skapa hinder för samverkan, inte minst genom felaktiga förväntningar och fördomar. Ett exempel på detta är när medlemmarna i en samverkansgrupp antar att den egna organisationen och dess uppgifter står i centrum. Utifrån detta skapas förväntningar på att andra organisationer ska samverka för att bistå den egna organisationen och hjälpa till att lösa dess uppgift. I en undersökning av samverkan på central nivå har det visat sig att huvuddelen av samverkansbehoven uttryckts i variationer på detta tema (Beausang et al, 2002).

Identifieringen av vi-de kan även grunda sig i organisationskulturella och nationella olikheter och fördomar. I internationella sammanhang kan den nationella identiteten, upplevelsen av samhörighet utifrån inhemska likheter och olikheter, inverka på effektiviteten. Humanitära hjälporganisationer kan ha principiella invändningar mot militära insatser (Carlsen et al., (2006). Under räddningsarbetet efter flodvågskatastrofen 2004 såg t.ex. vissa hjälporganisationer den militära (uniformerade) personalen som fienden, något som försvårade koordineringen av arbetet (Asplund et al, 2005).

Stora skillnader i organisations- och arbetskultur kan göra kostnaderna för samordning i internationell konfliktshantering högre än eventuella vinster. En annan risk är att alltför tät samverkan kan äventyra viktiga värden för vissa aktörer. Humanitära hjälporganisationers ”humanitarian space” kan hotas av politiska operationer (som t.ex. en väpnad FN-insats) (Carlsen et al., 2006).

Den professionella identiteten är kopplad till likheter i yrkesbakgrunden och till de möjligheter och begränsningar i form av lagar och regler som styr en viss utövning. I samverkan är det betydelsefullt att identifierade skillnader i regelverk, kunskaps- och förklaringsmodeller samt i arbetsmetoder och rutiner – och lära sig leva med dessa (Wahlberg et al., 2003). I Socialstyrelsens studier om samverkan inom rehabiliteringsområdet (Socialstyrelsen, 2000^{a, b}) konstateras att olika yrkesutövares och specialisters språkbruk kan utgöra hinder, dels för samverkan över de professionella gränserna, dels när det gäller kommunikation mellan professionella och allmänhet/individer. Vidare anses att det finns en risk för lojalitetskonflikter mellan myndigheternas kontrollerande och servicegivande organ.

Gemensam kunskaps- och referensram har identifierats som en viktig faktor inom krishantering (Wahlberg et al., 2005; Asplund et al., 2005). I en samverkansprocess måste tid ges för att parterna ska både lära känna varandra och syftet med samverkan. Ett sätt att åstadkomma detta är att ordna en gemensam utbildning (Socialstyrelsen, 2006). Myndighetsgemensamma samverkansgrupper kan i arbetet med en kris utveckla en egen kultur, skild från den egna organisationen. Så skedde t.ex. i den samverkansgrupp på central nivå som arbetade med information och kommunikation under fågelinfluensa-utbrottet i Sverige vintern/våren 2006 (Ödlund & Castenfors, 2006). I en studie om samverkan inom rehabiliteringsområdet konstateras att klienternas behov av samverkan är den starkaste drivkraften hos handläggarna i samverkansprojekten (Socialstyrelsen).

Tillit och förtroende

Tillit och förtroende lyfts ofta fram som grundläggande komponenter i samverkan. Samtidigt kan detta vara svårt att bygga upp och lätt att radera. Öppenhet och ärlighet är viktigt för tillit och krishanterare tjänar ofta på att tala klarspråk med krisens offer och andra aktörer. Följande exempel är hämtat från Crismarts (200?) genomgång av el-avbrottet i Kista 2001 (s 4).

”Samverkansgruppens ledning uppgav till Kista SF att Hemvärnet skulle servera mat och kaffe till de boende i området under elavbrottets första kväll. Men insatsen auktoriserades inte den kvällen eftersom räddningstjänstlagens formella kriterier för räddningstjänst inte var uppfyllda. Om insatsen hade auktoriserats, hade staden blivit tvungen att ersätta Försvarmakten för dess eventuella utlägg och upphandling krävts före beställning. Således sköts Hemvärnets insatser upp men de skäl som angavs till personalen i stadsdelsförvaltningarna baserades på kulturella skäl snarare än ekonomiska. Nämligen att invånarna, som i vissa fall kom från länder med ett problematiskt förhållande till militären, kunde skrämmas av militär närvaro eller uppfatta det som ett tecken på att staden inte längre hade kontroll över skeendet. Detta ledde till besvikelse hos Kista SF och dess relation till staden sattes på spel då stadsdelsförvaltningen ansåg att den kulturella förklaringen var inskränkt. Det är m.a.o. viktigt att krishanterare inte försöker

dölja sanningen, för om den uppdragas riskerar krishanterarnas trovärdighet bli lidande.”

Exemplet ovan kan även tyda på ett kortsiktigt agerande som kan ha sin grund i myndigheternas ansträngda ekonomi något som leder till att myndigheterna försöker övervältra kostnader på andra något som även konstaterats i andra sammanhang (t.ex. av Socialstyrelsen, 2006).

Bristande tillit kan bl.a. visa sig i misstänksamhet mellan olika aktörer. Misstänksamhet och misstro kan ha skilda orsaker. Mellan militära och civila aktörer förekommer att relationerna är ytterst värdeladdade, särskilt i internationella sammanhang. Detta kan ha sin grund i dels politiska eller principiella skäl, dels i kulturella. Organisationskulturerna och referensramarna är helt enkelt väldigt olika när det gäller allt ifrån mandat, styrning, roller, värderingar och syn på sig själva, varandra och omgivningen. Inte minst kan det finnas stora skillnader i vem som ska bedriva en viss verksamhet och hur denna ska bedrivas. Samverkan i multinationella operationer behöver föregås av nationell samverkan mellan civila och militära aktörer – idag sker denna framför allt i fält, ofta även där begränsad (Nilsson & Lagerström, 2006).

Misstro finnas även mellan olika icke-militära organisationer. I en analys av samarbetsformer inom EU mellan EU:s kontor för humanitärt bistånd (ECHO) och GD Miljö:s gemenskapsmekanism har hos ECHO t.ex. identifierats en ”traditionell skepticism” till samarbete med andra stater som försvårar samverkan (Sandö, 2007 s. 31).

5.1.3. Sammanfattning

Nedan följer en kort sammanfattning i punktsatser av a) de organisatoriska faktorerna samt b) de socialpsykologiska faktorerna indelade efter framgångsfaktorer/behov och hinder.

Framgångsfaktorer/behov:

- a) Tydlighet i ansvar, styrdokument och uppgift, tydliga mandat hos representanter. Kunskap om syftet med samverkan och om andra organisationer. Behov av matchning mellan resurser och behov samt ömsesidig anpassning och hänsyn. Strukturerade men samtidigt flexibla samverkansformer, gemensamma förberedelser, regionala råd och samverkansprojekt, informella kontaktnät, blandad sammansättning i civil-militära samverkansgrupper (bakgrund, kön, ålder).
- b) Att identifiera och acceptera skillnader i regelverk, kunskaps- och förklaringsmodeller, arbetsmetoder och rutiner. Utveckling av en gemensam referensram inom krishantering. Visad ”goodwill”. Utveckling av en stark samverkansgrupp. Tid till att bygga upp förtroende. Goda personrelationer, tidigare positiva erfarenheter. Tät och öppen dialog, utbyte av erfarenheter. Utrymme för kompromisser, diskussion och vida tolkningar.

Hinder

- a) Komplicerade regelverk, otydliga instruktioner och roller. Bristande flexibilitet i strukturer och system. Osäkerhet om fördelningen av kostnader för samverkan, brister i rutiner och otillräcklig koordinering. Skilda uppfattningar om hur strukturella problem ska hanteras. Belöningssystem som inte premierar samarbete över gränserna. Delvis motstridiga mål, mål som förändras över tid, Bristande kunskap om varandras verksamhet, uppdrag och metoder.
- b) Kulturella skillnader mellan organisationer – starka värderingar, attityder och kunskaper som växt fram under lång tid. Skillnader i språkbruk. Felaktiga förväntningar. Starka egenintressen, latenta konflikter och fördomar. Rädsla för rollkonflikt, misstro mot dolda agendor.

5.2. Samverkan på central nivå – en intervjustudie

Nedan presenteras resultatet av den intervjustudie som genomfördes under hösten 2007. Sju myndigheter är representerade och sammanlagt 17 personer på central nivå med erfarenhet av samverkan intervjuades. Intervjupersoner samt den intervjuguide som användes återfinns i bilaga 1. Resultatet presenteras med en indelning i kategorier utifrån organisatoriska och socialpsykologiska faktorer. Underrubrikerna är valda utifrån textens innehåll.

5.2.1. Organisatoriska faktorer

Reglering

Enligt Krisberedskapsmyndigheten finns tillräcklig lagstiftning och reglering för att krishantering ska ha förutsättningar att fungera. Problem finns enligt Kustbevakningen främst när det gäller tydligheten i reglering, mandat och ekonomi. Högaktuella frågor gäller fördelningen av uppgifter och vem som betalar för det som ligger utanför ordinarie budget.

EU-samarbetet och gemensam reglering kan vara en styrka, t.ex. inom Jordbruksverkets område där samarbetet vid smittsamma utbrott hos djur innebär att det är 27 länder och kommissionen som tillsammans tar svåra beslut istället för att enskilt land. Ett annat exempel på ett område som har en gemensam reglering är miljön i Östersjön, där det genom Helsingforskommissionen finns en väl utvecklad samverkan med gemensam övningsplan och regelbundna möten (Kustbevakningen).

En viktig fråga är, enligt de intervjuade, regeringen och de centrala myndigheternas roller – vem/vilka som ska ha mandat att prioritera i verksamheten vid en kris. En annan fråga handlar om i vilken grad centrala myndigheter kan och bör styra. Enligt Socialstyrelsen

finns en motsättning mellan central styrning och kommunalt självbestämmande. Problem finns även när det gäller den regionala kontra den lokala nivån, t.ex. när det gäller frågor som samordning av statligt stöd till ett drabbat område, ett ansvar som när åligger främst länsstyrelsen. Enligt Försvarsmakten tar länsstyrelsen dock sällan över ansvaret från den lokala nivån. Under stormen Gudrun³⁴ begärdes t.ex. att regeringen skulle utse en samordnande länsstyrelse, men så skedde inte trots att detta är möjligt enligt lag. Ingen sådan åtgärd vidtogs heller under stormen Per³⁵. Försvarsmakten påpekade att de inom sin myndighet inte har den kompetens som krävs för att prioritera mellan t.ex. olika räddningsledares behov.

Ett annat exempel på användningen av krishanteringsresurser är hanteringen av den 1000-man starka beredskapspolisen, där det krävs regeringsbeslut för att styrkan ska aktiveras vid en kris. Denna beslutsgång har enligt Rikspolisstyrelsen gjort att styrkan blir reaktiv vid kriser och därför inte kan bidra med sin kapacitet. Hemvärnets kan däremot vara på plats betydligt snabbare, och en viss otydlighet kan enligt Rikspolisstyrelsen uppstå när det gäller vad hemvärnets kan och får göra kontra de polisiära befogenheterna. Enligt både Rikspolisstyrelsen och Kustbevakningen är det viktigt att inte blanda ihop civil och militär verksamhet, eftersom detta kan skapa osäkerhet och leda till trovärdighetsproblem.

Även för de myndigheter som ska stödja i krishanteringen är det viktigt att finns en tydlig reglering i grunden (Kustbevakningen). Försvarsmaktens roll är ett exempel på detta och myndigheten uppfattar vissa krav och delar av regleringen som motsägelsefulla. I överensstämmelse med regleringsbrevet ska Försvarsmakten t.ex. stödja civila myndigheter vid en kris, men enligt krisberedskapsförordningen är myndigheten inte längre en aktör i nationell krishantering, i och med att totalförsvarsdelen har tonats ned och delats upp. Eftersom Försvarsmakten tillfrågas i princip varje gång det inträffar en allvarlig händelse ser de sig trots detta som en aktör i realiteten.

Organisation och styrning

Ofta finns en stark tilltro till att den lokala nivån fungerar vid kriser och krishantering, vilket kan bero på att krishanteringen byggs upp kring räddningstjänsten. Den nationella och den centrala nivån upplevs däremot enligt de intervjuade i många fall som otydlig. De centrala myndigheter som har lokal förankring kan dock ha lättare för att profilera sig jämfört med andra (Krisberedskapsmyndigheten).

³⁴ Orkanen som drabbade Sydsverige den 8 januari 2005 resulterade i de hittills värsta störningarna som drabbat det svenska elsystemet. Skadorna av stormen blev mycket omfattande (Krisberedskapsmyndigheten, 2005).

³⁵ I januari 2007 drabbades främst södra Sverige åter av en svår storm, dock fick denna inte lika omfattande konsekvenser som Gudrun.

Enligt Krisberedskapsmyndigheten finns en bristande förståelse – både inom krishanteringssystemet och hos samhället i allmänhet – kring den organisatoriska uppdelningen, sektoriseringen. ”Nästan ingen vet vem som gör vad”. Behovet av en sektorsövergripande struktur lyfts fram i intervjuerna. Krishantering på nationell nivå behöver t.ex. enligt Kustbevakningen utvecklas för att det på allvar ska gå att prata om ”Samhällets krishantering”. I dagsläget finns enligt Krisberedskapsmyndigheten inte tillräckligt utvecklade strukturer och larmvägar. TiB-organisationen ses dock en bra början för att kunna skapa en nationell plattform. Enligt Socialstyrelsen har utpekandet av myndigheten i krisledningsorganisationen som en av dem som ska ha en tjänsteman i beredskap medfört att det startat en process internt. Även arbetet i samverkansområdena genererar ökad aktivitet inom området.

Flera av de intervjuade lyfter fram att krishantering håller på att utvecklas mot en mer övergripande samhällelig krishantering. Enligt Försvarmakten finns en förhoppning att den nya myndighet, som efterträder Krisberedskapsmyndigheten och Räddningsverket ska fokusera på det tvärssektoriella arbetet.

Enligt Socialstyrelsen och Krisberedskapsmyndigheten finns behov av gemensamma koncept för t.ex. stabsmetodik och mötesformer inom krishantering. Polisen har enligt Socialstyrelsen utvecklat ett sådant för länspolismyndigheterna som är allmänt hållt och skulle kunna användas av flera. Det har även relativt nyligen enligt Räddningsverket påbörjats diskussioner om hur samverkan ska se ut på central nivå vid händelser utomlands. Även inom detta område tas nu fram en gemensam planering.

Möjligheterna till deltagande i samverkan handlar enligt de intervjuade i huvudsak om resurser och organisering. Gränssättande är, enligt Försvarmakten, chefernas prioriteringar och vad den som får uppgiften orkar och hinner med. Ett sätt att underlätta arbetet är att delegera. Försvarmakten har t.ex. när det gäller samverkan med Kustbevakningen och Luftfartsstyrelsen delegerat en del av samverkansåtgärderna till marintaktiska staben respektive flygtaktiska staben.

Myndigheternas villighet att delta i samverkan är enligt flera av de intervjuade en avgörande faktor, och enligt Rikspolisstyrelsen är det viktigt att ledningen ger tydliga signaler ner i organisationen om att samverkan ska ske. Att viljan och engagemanget får så stor betydelse beror enligt Försvarmakten på att styrmedlen (lagar, regleringsbrev, interna bestämmelser etc.) kopplade främst till den ekonomiska styrningen, är motsägande och lämnar öppet för olika prioriteringar.

Ovilja till samverkan, eller att en aktör har en egen agenda, kan visa sig i att ”fel” personer skickas till samverkansmöten, att personer ofta byts ut, eller att det inte läggs ner tillräckligt med tid på förberedelser. Finns inget intresse sätter myndigheten inte ihop någon organisatorisk enhet utan gör samverkan till en tillikauppgift som då riskerar att

försvinna. Detta leder till bristande kontinuitet. Orsaker kan vara organisationens storlek, eller ekonomi - att samverkan kräver för mycket tid och resurser. Stora nedskärningar kan också ligga bakom myndigheternas prioriteringar (Försvarmakten).

Bristande information och kommunikation mellan olika nivåer försvårar samverkan på nationell nivå. Ofta upplevs det som besvärligt att rapportera information uppåt. När det gäller t.ex. lägesbild är det enligt Kustbevakningen viktigt att regeringen vet vad den vill ha för lägesbild och att myndigheterna vet vilken de ska presentera. En faktor som påverkar är att lokal och regional nivå ofta sköter sig själva och har egna kontakter, vilket riskerar att ge problem med helhetsbilden (Krisberedskapsmyndigheten).

Möjligheterna till samverkan kan påverkas av att kommuner, genom kommunalförbund (t.ex. räddningstjänst) eller bolag (t.ex. vattenförsörjning), överlåter delar av ansvaret för en verksamhet, något som kan vara resursbesparande för mindre kommuner. Dock finns enligt Försvarmakten en risk för att de enskilda kommunerna efter överlåtandet inte visar samma intresse för samverkan mellan de överlåtna verksamheterna och den övriga kommunala verksamheten, som t.ex. sjukvård, skola, omsorg eller teknisk nämnd.

Flera myndigheter inom krishanteringsområdet har olika departementstillhörighet, även närliggande myndigheter som t.ex. Tullverket, Polisen och Kustbevakningen. Samtliga krishanteringsmyndigheter har enligt Räddningsverket olika erfarenheter och rutiner för kontakter och relationer med departementen, vilket kan leda till en dubbelhet kommunikationerna och att det görs olika bedömningar. Detta kan även ske på myndighetsnivå inom olika ansvarsområden. Enligt Rikspolisstyrelsen skapar detta bl.a. onödigt dubbelarbete i och med att alla myndigheter var för sig ska begära pengar för krisberedskap. Problemen anses dock inte bero främst på departementstillhörighet, utan på fördelningen av pengar och en bristande förmåga att skriva in gemensamma rutiner för myndigheterna, krav på utbildning och hur samverkan ska se ut i olika situationer.

Mål, mandat och roller

Eftersom alla organisationer och enheter har olika mål utifrån den egna uppgiften, är det viktigt att inledningsvis skapa en gemensam målbild som ram (Krisberedskapsmyndigheten). Att inte ha ett tydligt mål att jobba mot riskerar dessutom att skapa en osäkerhet hos många vilket kan leda till frustration - trots att det råder hög grad av osäkerhet i en kris och målen ofta bara är tydliga på detaljnivå (Räddningsverket). Enligt Kustbevakningen finns det anledning att titta närmare på vad som krävs för att självständiga myndigheter ska kunna samarbeta i en process som leder till ett gemensamt mål.

Enligt Jordbruksverket är det inte nödvändigt att interna mål jackar in i det övergripande målet och det går inte att bli överens om allt: ”Samverkan är bra men konsensus överskattat”. Även Räddningsverket lyfter fram vikten av att kunna acceptera olika

målbilder. I akuta situationer blir ofta det övergripande målet uppenbart, även om aktörerna har olika inriktning beroende på profession, dock är det enligt Försvarsmakten den organisation som leder verksamheten i den specifika krisen som sätter upp målet för vad som ska uppnås i en given situation. När det gäller civil-militär samverkan i internationella sammanhang kan det finnas ett övergripande mål med en insats, samtidigt som det är oerhört viktigt att vara tydliga med att de finns olika mål med verksamheterna (Räddningsverket).

Ett tydligt mandat är viktigt för den som representerar en myndighet i en samverkansgrupp, enligt de intervjuade. Det handlar om vilka beslut som kan tas självständigt av de enskilda representanterna och vilka som behöver lyftas upp en eller flera nivåer (Försvarsmakten). Effektiviteten höjs om samverkanspersonerna är pålästa och att har kunskap om uppgifter, mandat och det regelverk som styr. Ofta är myndigheterna enligt Rikspolisstyrelsen dåligt uppdaterade både på egna och på andras regelverk. Ett exempel på detta är att man inom Kustbevakningen ibland upplever att andra myndigheter inte förstår myndighetens uppdrag och olika roller, t.ex. när det gäller den brottsutredande verksamheten. Ett annat problem enligt Rikspolisstyrelsen är att det ofta finns dålig kunskap inom myndigheterna om hur handräddning från polisen kan begäras.

En annan betydelsefull faktor i samverkan är enligt Rikspolisstyrelsen att en person är medvetenheten om sin "nivåkraft", inom vilka gränser en person har beslutanderätt. Enligt Räddningsverket kan en kris innebära att rollerna kastas om, både inom och mellan organisationer – svårigheten och motviljan att ta på sig en underordnad roll och ta order av andra i en kris kan bli ett problem som skapar barriärer och som stjäl mycket tid.

När det gäller insatser utomlands kan det enligt Räddningsverket finnas skillnader mellan svenska myndigheter i fråga om kunskap, erfarenhet och ansvar t.ex. beträffande säkerhetsfrågor vid insatser utomlands. Detta medför risk för olika bedömningar, något som även kan kopplas till skillnader mellan organisatoriska kulturer.

Samverkansformer

Ofta arbetar vissa personer med planering och förberedelser, medan det är andra som arbetar under en kris. Det är ovanligt att samma personer deltar i hela förloppet, från planering till efterarbete. Detta leder enligt Jordbruksverket till att det bildas två olika nätverk, de som planerar och de som agerar när något inträffar. Detta behöver dock inte vara negativt, förutsatt att det finns bra kommunikation och förankring inom myndigheten.

Samverkansmöten på hög nivå handlar mycket om utbyte av information för att kunna fatta beslut, t.ex. om resurser (Rikspolisstyrelsen). Enligt Socialstyrelsen är det viktigt att högre beslutsfattare har inblick i processen i en samverkansgrupp så att de förstår problematiken och de lösningar som läggs fram och inte bara ser det färdiga resultatet.

När det gäller samverkansmöten skickar myndigheterna ibland ”funktion i stället för kompetens”, eftersom det upplevs som viktigare att skicka rätt hierarkisk nivå (Krisberedskapsmyndigheten). Samtidigt är det enligt Räddningsverket bra om alla har samma hierarkiska nivå i ett möte, eftersom respekt för högre nivåer annars riskerar att hämma gruppen. Det är enligt Krisberedskapsmyndigheten även viktigt att skicka ”rätt” person – någon som är social och har kompetens.

Ett sätt att lära känna andra organisationer är att ges tillfälle att se hur dessa arbetar normalt, i icke-kristid. Detta kan även gälla hur organisationer i andra länder arbetar. Ett sådant utbyte leder till att kunskap om vad olika krishanteringsorganisationer gör, innan det sker en händelse (Jordbruksverket).

När det gäller civil-militär samverkan på central nivå finns enligt Försvarmakten inte längre (sedan totalförsvarsmötena tagits bort) någon fast mötesform, annat än på högsta nivå³⁶. Trots detta knyts personliga kontakter, och när en allvarlig händelse inträffar kontaktar man varandra. Försvarmakten deltar t.ex. även i telefonkonferenser med krishanteringsaktörer, trots att de enbart är stödjande myndighet i krishanteringssystemet (Försvarmakten).

De intervjuade har generellt varit positiva till regionala råd och nätverk som arbetar med krishantering. ”Man lär känna varandra och får tag i varandra snabbt” (Rikspolisstyrelsen). Enligt Försvarmakten utvecklar de regionala råden egen problemlösningskapacitet och kultur.

En viktig del i att underlätta samverkan är, enligt Krisberedskapsmyndigheten, att skapa ”goodwill” och incitament att delta i olika samverkansformer. Enligt Försvarmakten är förberedelser centrala, och har man råd att delta med fler än en person i samverkansmöten blir det betydligt större redundans.

En annan faktor som påverkar möjligheterna att delta i samverkan är myndigheternas ordinarie verksamhet kontra den tid som kan läggas på krisberedskapens planering och övningar. Planeringsverksamheten tar enligt Socialstyrelsen och Kustbevakningen mycket tid. Kustbevakningen, som med i två olika samverkansområden, har t.ex. valt att delta med samma person i båda områdena. Socialstyrelsen, som också är med i två samverkansområden, anser att det är komplicerat med olika kontaktpersoner för olika områden t.ex. gentemot Krisberedskapsmyndigheten.

Ett exempel på samverkansform är den stödstyrka (Räddningsverket, Polisen, Socialstyrelsen, m.fl.) som är sammansatt i syfte att stödja utlandsmyndigheterna i att undsätta svenskar vid händelser utomlands (Rikspolisstyrelsen). I uppdraget är Räddningsverkets

³⁶ Där förekommer fortfarande möten mellan ÖB och generaldirektörerna i Totalförsvarets chefsgrupp.

internationella avdelning samordnande gentemot utlandsmyndigheten. Sektorsansvariga myndigheterna har dock kvar sitt sektorsansvar. För stödstyrkan finns t.ex. en konkret utbildningsplan, det förs gemensamma diskussioner, utbildningar och övningar. Konceptet testades skarpt första gången under Libanonevakueringen med ett gott resultat. Dock konstaterades att även om ansvaret mellan myndigheterna var tydligt avgränsat, var arbetssättet otydligt, vilket skapade problem (Räddningsverket).

När det gäller samordningen i internationella insatser är det enligt Försvarmakten relativt lätt att i dessa sammanhang samordna inom den militära hierarkin. Svårigheterna ligger att samordna verksamhet med hjälporganisationerna som har andra agendor – och ofta uppdragsgivarnas krav på att synas snarare än att vara effektiva.

Utbildning och övning

Utbildning och övning anses av de intervjuade vara grundläggande verksamheter för utvecklingen av samverkan. Enligt Rikspolisstyrelsen finns det t.ex. mellan organisationer ”ett filter av agerande” som måste övas för att det ska skapas fungerande kontaktvägar.

Kunskap om konflikter, konflikthantering och hur människor kan reagera under arbetet med kriser, saknas enligt Räddningsverket i de flesta utbildningar. Sådana utbildningar kan öka beredskapen för att konflikter kan uppstå mellan krishanteringspersonal även under pågående kris - trots att motsatsen ofta påstås. Utbildning kan även tillhandahålla verktyg för att hantera och acceptera att aktörerna under en kris kan komma att ha olika uppfattningar. Detta är viktigt för att samverkan ska fungera effektivt mellan nivåer och mellan aktörer (Räddningsverket).

Enligt Kustbevakningen fungerar det inte med övningar som grundar sig på en rent fiktiv verklighet, där man uppfinner regler och larmfunktioner. Även när militären ska öva civila görs detta utifrån militära regelverk, något som sker vid t.ex. Natos övningar. En slutsats är, enligt Kustbevakningen, att om civila myndigheter ska övas måste det vara de myndigheter som har ansvaret i vardagen som planlägger och genomför övningen. Dessutom måste övningen stödja sig på befintliga regelverk.

Civil-militära samverkansövningar är enligt Räddningsverket väsentliga men de fungerar sällan på ett säkerhetsfrämjande sätt. Detta anses bero dels på att scenarierna är väldigt militärt präglade, dels på att militären har mycket större organisation och mer resurser till planering och genomförande än andra myndigheter. Viking-övningen hade t.ex. åtta planeringskonferenser innan övningen och själva övningen sträckte sig över tre veckor. Inte många civila myndigheter har den tiden och de resurserna till sitt förfogande och enligt Räddningsverket leder detta till att civila aktörer inte blir värdigt representerade på övningarna.

Flera av de intervjuade lyfter fram kostnaderna i övningssammanhang som ett problem. Enligt Jordbruksverket behövs fler samverkansövningar, samtidigt som det saknas tid och pengar och enligt Rikspolisstyrelsen finns behov av fältövningar, vilka ofta anses för dyra. Även Försvarsmakten pekar på kostnaderna men tar upp ytterligare en aspekt, att det är svårt att mäta den eventuella vinst som uppstår av att kunna genomföra en god samverkan. ”(V)arje myndighetschefs högsta ansvar är att hålla sin budget – det är mätbart” (Försvarsmakten).

Ett annat problem är enligt Försvarsmakten att olika moment vid stora civil-militära övningar kan genomföras okoordinerat och utan samordning mellan aktörerna – trots att man tidigare, under själva planeringsstadiet varit överens om ett visst scenario. Dessutom används inte de organisationer som byggts upp, vilket ses som ett slöseri med resurser. Ett annat dilemma när det gäller samverkansövningar, är att det kan finnas vardagsproblem som upplevs vara mer väsentliga att lösa än att delta i vissa övningar. Aktörer kan tycka att ”det här är inte min huvuduppgift” (Försvarsmakten).

5.2.2. Socialpsykologiska faktorer

Kultur och identitet

Det är enligt Räddningsverket viktigt att en organisation har en ”vi”- känsla – en organisatorisk identitet som beskriver ”vilka vi är, vad vi står för och vad vi vill göra”. Denna identitet får samtidigt inte bli allt för stark och exkluderande gentemot andra aktörer.

Enligt Försvarsmakten finns både i nationella och internationella sammanhang ofta ett ”vi” och ett ”de” mellan militära och civila organisationer. Inom en militär insats har även vapenslagen betydelse. Skillnaderna kan visa sig t.ex. till sjöss mellan besättningar. Enligt Kustbevakningen skiljer det sig bl.a. i ordning och umgängeskultur mellan civila och militära fartyg. Detta ges flera förklaringar: Regelverken skiljer sig åt. Inom militären finns t.ex. ett mer stringent ordergivningssystem som ska fungera i krig. Dessutom präglas verksamheten av att värmpliktiga frekvent byts ut. På den civila verksamheten ställs det andra typer av krav. En kustbevakare ska t.ex. vara utbildad och ha personlig behörighet. Inom det civila arbetar personalen också vanligen tillsammans under lång tid, vilket medför att man känner både varandra och arbetsuppgifterna väl. Detta påverkar bl.a. formen för kommunikation (Kustbevakningen).

Synen på myndigheter kan skilja sig mellan de myndigheter som ses som operativa och de som ses som icke-operativa. ”Blåljusmyndigheterna” uppfattas som tydliga, medan det kanske inte upplevs lika tydligt vad t.ex. Krisberedskapsmyndigheten och Socialstyrelsen gör. Enligt Socialstyrelsen är det viktigt att skilja på före, under och efter en kris. Vilka myndigheter som arbetar med vad.

Skillnaden i synen på myndigheterna märks enligt Krisberedskapsmyndigheten även under en kris. Räddningsverket anses vara den enda myndighet som har möjlighet att agera fritt, vilket enligt Krisberedskapsmyndigheten beror på att Räddningsverket träder in i en kris med en tydlig uppgift som är begriplig – att rädda liv etc. Räddningsverket uppfattas som ”god” av allmänheten och har ett gott renommé - även internationellt. Om andra myndigheter däremot går in i liknade situationer uppstår ett ifrågasättande från övriga aktörer som kan leda till problem. Detta medför att det är viktigt även för myndigheterna utanför blåljusverksamheten som t.ex. beredskapsplanerarna, att skapa egen krishanteringsidentitet som är känd - inte minst hos allmänheten (Krisberedskapsmyndigheten).

När det gäller Försvarmakten påpekas över lag i intervjuerna att den militära organisationen har en grundkapacitet med stor tydlighet och struktur, vilket ses som en stor tillgång under kriser. Enligt Försvarmakten själva uppskattas de ofta för sin förmåga att organisera i stab, med uthållighet och ledning. Detta syntes t.ex. tydligt i samverkan med Jordbruksverket under fågelinfluensan. Dock finns enligt Försvarmakten vissa svårigheter vid samverkan med andra myndigheter, vilket anses bero i huvudsak på pengar, konkurrens och Försvarmaktens hierarkiska struktur och ledarskap. För att komma till rätta med sådana problem har man inom myndigheten arbetat för att utvecklas till att kunna fungera som stödorganisation, i stället för att vara den som själv leder.

Försvarmakten deltar inte i något av samverkansområdena i det civila krishanteringssystemet, utan är adjungerade till området ”Farligt gods”. Enligt Försvarmakten kan detta förklara att det finns ”en beröringsrädsla” från andra myndigheter gentemot Försvarmakten: ”Vi är inte riktigt välkomna egentligen, eftersom vi inte är en aktör.” Trots detta upprätthålls kontakterna framför allt med Krisberedskapsmyndigheten, Räddningsverket, Kustbevakningen, Luftfartsverket och Luftfartsstyrelsen.

Sättet att prioritera eller inte prioritera en uppgift (som t.ex. samverkan) kan bli en del av kulturen som vidarebefordras till nya medlemmar – ”Så har vi alltid gjort”. När det gäller samverkansaktiviteter som övningar och spel finns enligt Försvarmakten stora skillnader mellan organisationer och enheter från nationell ner till kommunal nivå. Ett exempel på detta är att vissa kommuner (t.ex. Sollentuna kommun) varje år genomför spel och övningar för krisförberedelser, medan andra gör det betydligt mer sällan. Enligt Försvarmakten beror skillnaderna även på vilka personer som är pådrivande och hur de kommer överens.

Vid insatser utanför Sverige blir, enligt Rikspolisstyrelsen, ofta språket och den nationella identiteten viktig för samverkan. Nationell identitet kan göra att man litar på varandra och det skapas ofta informella kontaktvägar t.ex. mellan svensk polis och militär. Formaliserade kontaktytor för utbyte saknas dock hemma i Sverige.

Kulturkrockar och konflikter

Konflikter riskerar att uppstå i alla gränssnitt och mellan olika kulturer. Ett exempel på detta är när brandmän och brandchefer sätts att samverka med t.ex. kanslipersonal och informatörer. Kulturskillnaderna i dessa sammanhang gör att olika funktioner kan ha svårt att prata med varandra, vilket i sin tur kan orsaka konflikter i krishanteringsarbetet (Räddningsverket). Andra faktorer som påverkar kan vara personliga som revirbevakande och prestige. Enligt Jordbruksverket kan det generellt vara så att ”de flesta är lite skeptiska mot andras sätt att arbeta och tycker att de själva är ganska duktiga”.

Kulturen påverkas enligt de intervjuade av organisationsstruktur, ansvar, tydlighet i mål, samt faktorer som yrkesidentitet, hierarkier och status. Kulturella skillnader kan uppstå mellan yrkeskategorier eller botten i uppdelningen i organisatoriska enheter, t.ex. vad som är förebyggande verksamhet och vad som är insats (Räddningsverket), eller mellan akademiker och operativa – ”formell och reell kompetens” (Krisberedskapsmyndigheten).

I intervjuerna har det givits exempel på skillnaden mellan operativa och icke-operativa myndigheter. Enligt Rikspolisstyrelsen finns kulturskillnader mellan Rikspolisstyrelsen och övriga polismyndigheter, där Rikspolisstyrelsen ses som byråkratisk i motsats till de operativa polismyndigheterna. Stor skillnad finns även enligt Krisberedskapsmyndigheten mellan miljön på en länsstyrelse eller ett departement och en operativ miljö där beslut måste kunna fattas snabbt.

När kulturkrockar uppstår kan detta bl.a. visa sig i olikhet i personers uppträdande – själva agerandet kan skapa friktion. Enligt Försvarmakten kan det gå snabbt att förstöra år av nätverksuppbyggnad. Det är därför viktigt att kunna uttrycka sig rätt, att vara lyhörd och inte säga ”fel” saker. Räddningstjänsten har t.ex. enligt Räddningsverket en hierarkisk organisation där personalen har ett distinkt språkbruk som av ovana kan uppfattas som hårt, men som bottnar i att information måste kunna ges snabbt och vara tydlig. Enligt Räddningsverket reagerar ingen av dem som ingår i en sådan kultur, medan andra kan bli väldigt irriterade.

Att inte kunna eller vilja samverka kan vara en organisatorisk revirfråga, men även vara personberoende – ”kantiga människor har svårt att samverka med andra kantiga människor” (Räddningsverket). Vissa konflikter går att hantera, men om hela krisorganisationen är dämpad av konflikter blir den ineffektiv. Enligt Räddningsverket är chefens attityd viktig – det tar det mycket tid och kraft att skapa en harmonisk krisorganisation. På högre nivå kan det finnas en motverkande kraft mot effektiv samverkan som bottnar dels i en rädsla att få minskade resurser, dels i att organisationen/enheten ska bli fråntagna uppgifter. I vissa fall styr myndigheternas motstridiga agendor över det överordnade samhällsperspektivet (Krisberedskapsmyndigheten).

Kulturella barriärer och irritationer mellan t.ex. olika hierarkiska nivåer blir ofta uppenbara i kriser, men uppmärksammas sällan på vanliga övningar. Möjligen kan de, enligt Räddningsverket, till viss del visa sig på större övningar, men ofta slätas konflikter över i dessa sammanhang. Enligt Räddningsverket skulle utbildning kunna motverka denna typ av friktioner.

Enligt Försvarsmakten kan samverkanssvårigheter även bero på att myndigheterna har förutfattade meningar om varandra, en faktor som riskeras att förstärkas enligt Jordbruksverket genom att personal ofta flyttar över till närliggande myndigheter. ”Man tror att men vet hur varandra tänker, man har jobbat där förut”. Gamla ingrodda föreställningar kan ibland behöva en generationsväxling för att försvinna. Ett exempel på detta är synen på Kustbevakningen, vilka förr uppfattades som ”tullare” som beslagtog enstaka flaskor smuggelsprit, något som ligger långt ifrån den komplexa verksamhet som idag åligger myndigheten (Kustbevakningen).

Vid en kris kan det ofta vara lätt att vara kritisk mot andras agerande, något som kan grunda sig i en svårighet att förstå hur andras verksamhet fungerar och vilka problem som finns. Att delta i en annan organisations arbete (nationellt eller internationellt) vid en kris ger viktiga erfarenheter, t.ex. förståelse för olika villkor och förhållanden. Ofta kan även sådana erfarenheter förbättra den egna verksamheten (Jordbruksverket).

Kulturella skillnader mellan länder kan t.ex. visa sig i olikheter i personligt bemötande, hierarkier, beslutsfattande och styrsystem (Jordbruksverket). Det kan enligt Kustbevakningen t.ex. uppstå problem i internationella sammanhang, när beslut tas på olika hierarkiska nivåer, något som försvårar snabb kommunikation. Försvarsmakten gav under intervjuerna exempel från den internationella verksamheten där det händer att ett team med tio personer från nio länder skall utföra en uppgift. I dessa fall blir arbetet med att få kulturen att smälta ihop i det dagliga arbetet i sig samverkan. Sådana uppdrag ses även som en bra plantskola för övrig samverkan, även i nationell miljö.

Prestige och konkurrens

Prestige och rädsla (kanske främst för att förlora resurser) är två faktorer som pekas ut i intervjuerna och som anses kunna leda till att intressen och revir börjar bevakas. Inom den kommunala räddningstjänsten finns t.ex. en stark tradition – som även stöds av samhället – att brandkåren är de enda som ska syssla med räddningstjänst. Detta håller nu på att förändras, vilket skapar en viss oro inom räddningstjänsten och som kan leda till revirstrider (Räddningsverket).

Enligt Jordbruksverket är det farligt med prestige i samverkan eftersom det hotar att radera det förtroende och den verksamhet som byggts upp. När någon känner sig hotad kan det t.ex. finnas en risk för att en myndighet sätter i system att inte delta i samver-

kansmöten etc. Ett annat sätt att försöka upprätthålla prestige är undvika t.ex. en utbildning, för att framstå som tillräckligt kunnig inom ett område. Även utåt i stora övningar kan det finnas ”ett psykologiskt värde i att framställa sig som bra, att visa att verksamheten fungerar bättre än den egentligen gör” (Försvarmakten).

Relationen mellan myndigheter kan vara känslig: ”det finns ingen fråga som är liten nog för att inte kunna störa ut samverkan på grund av att det blir prestige eller att man känner sig förorättad” (Krisberedskapsmyndigheten). Enligt Räddningsverket uppstår ibland en dragkamp mellan vilken myndighet eller enhet som ska ta initiativet till att vissa åtgärder vidtas, eller senare, vem som gjorde vad och varför. Även om det kan tyckas vara en god sak att komma överens om gemensamma lösningar, kan vissa personer bli irriterade.

Konkurrens och revirbevakning anses av de intervjuade vara ytterligare faktorer som riskerar att försvåra samverkan. Intervjupersonerna har beskrivit den konkurrens som ofta uppstår mellan myndigheter (och även mellan departement) som ligger nära varandra uppgiftsmässigt. Mellan civila och militära organisationer förekommer ibland, enligt Försvarmakten, att man upplever att man ”trampar in på varandras område”, trots att det civila och det militära är strikt uppdelat. Enligt Krisberedskapsmyndigheten är det också lättare att vara generös mot dem som ligger uppgiftsmässigt längre ifrån den egna myndigheten.

Prestige och ”vi - de”- tänkande kan uppstå mellan centrum och periferi – t.ex. mellan ytterkommuner i förhållande till en regions kärna. Detta kan visa sig i en motvilja hos kringliggande kommuner att begära hjälp hos regioncentra (Räddningsverket). Misstänksamhet finns även enligt Krisberedskapsmyndigheten ofta mellan central och regional nivå.

Samverkansproblem bottnar enligt Försvarmakten delvis i ekonomiska frågor, man värnar om sina egna områden eller sin egen karriär. Men problemen kan även handla om skilda förväntningar eller personliga motsättningar. Detta tas även upp av Jordbruksverket som påpekar samverkansproblem mellan personer riskerar att även spridas till hela gruppen och kan även påverka samarbetsklimatet mellan myndigheterna.

Tillit och förtroende

När det inte är möjligt att styra hierarkiskt, är tillit och förtroende avgörande komponenter för att en verksamhet ska fungera (Räddningsverket). Generellt gäller enligt Räddningsverket att om aktörer inte samverkar normalt, samverkar de vanligen inte heller i en kris om de inte tvingas till detta. Samverkan handlar enligt Försvarmakten om ”att knyta ihop de förmågorna genom tillit och förtroende.”, om att ta sig tid, att ”få in erfarenheter från de andra funktionerna, föra fram min funktion och låta de bryta ihop till någonting gemensamt”. Det tog enligt Försvarmakten t.ex. 3-4 år, i praktiken sex övningar och sex

möten, i krishanteringsrådet i Dalarna innan gruppen var fullt operativa och fungerade tillräckligt bra.

Tillit och förtroende handlar inte bara om förhållandet mellan människor utan även till situationer. Utan förtroende för en given situation är det enligt Räddningsverket svårt att förstå hur det är tänkt att fungera, vilket kan skapa osäkerhet och frustration. Kontinuitet är enligt Försvarmakten en viktig framgångsfaktor för samverkan. Inledningsvis bygger samverkan på den formella grunden som reglering och mandat, sedan tillkommer personlig kontinuitet och förtroende. Periodicitet i samverkansmötena samt en gemensam agenda är andra viktiga komponenter. Det handlar inte enbart om formella möten utan också om att det finns tid att sitta och diskutera. Öppenhet och att våga prata om problem motverkar t.ex. förutfattade meningar leder till att man ”t.o.m. vågar vara oense” (Krisberedskapsmyndigheten). En annan konsekvens är att de som ingår i samverkansgruppen successivt i allt högre utsträckning använder varandra som resurs och kontaktar varandra i olika frågor (Jordbruksverket). Förtroende är enligt Krisberedskapsmyndigheten av stor betydelse för att en person ska våga ta kontakt och handla tidigt på vaga indikationer.

Enligt Försvarmakten är de som vill och kan duktiga på samverkan, men det måste till något mer än kompetenser som möts och ett uppsatt mål: ”En besjälade tanke”.

Faktorer som är negativa för samverkan är upprepade misslyckanden, om information läcker ut, eller om någon eller några börjar agera på egen hand. Enligt Försvarmakten är det oerhört viktigt för öppenhet och ärlighet att det som sägs inom en grupp inte förs ut i olika sammanhang. Om förtroende och tillit saknas, finns en risk att deltagarna blir lite försiktigare och att uppgifter som egentligen skulle gagna samarbetet hålls tillbaka (Rikspolisstyrelsen). Det finns även en risk att subgrupper bildas och att det verkliga arbetet sker vid sidan om det formella. Liknande riskerar även att ske i situationer där människor tvingas eller beordras att samarbeta. En annan effekt av en otrygg miljö kan vara att det blir svårare att t.ex. spontant komma med idéer eller udda förslag (Jordbruksverket).

Tillit mellan människor behöver enligt de intervjuade tid och olika typer av gemensamma erfarenheter för att växa fram. Enligt Rikspolisstyrelsen kan detta visa sig genom att det ute på en skadeplats ofta finns ett informellt kitt mellan de som normalt rycker ut vid en händelse. ”Det syns när människor arbetat tillsammans, uppträtt i krissituationer, att de är mer än kollegor. De har skapat ett förtroende mellan varandra”. Sådana gemensamma erfarenheter leder enligt Rikspolisstyrelsen till en speciell form av tillit som är omöjlig att skapa genom övning.

Att ha tvingats hantera kriser ger gemensamma erfarenheter som successivt stärker samverkansförmågan. Enligt Räddningsverket är Arvika kommun ett exempel där ett

mindre samhälle under relativt kort tid drabbades dels av stora översvämningar³⁷, dels av svåra traumatiserande händelser som när sexårige Kevin dödades av kamrater 1998 (en händelse som ledde till en lång och plågsam utredning), och senare 2003 mordet på den femåriga Sabine (där gärningsmannen dock snabbt kunde gripas). Hanteringen av händelserna har enligt Räddningsverket lett till det har blivit enkelt att ta kontakt med varandra inom kommunens olika funktioner och nivåer. Dock finns en risk att kommunen fastnar i sin egen problemlösningsmetod och väljer att arbeta ensamma.

Professionell identitet och "swift trust"

Som en grund för samverkan finns enligt de intervjuade en tillit mellan myndigheter och dess förväntade professionalism. När det gäller förtroendet för en organisation är den personliga kännedomen inte nödvändig, eftersom denna typ av förtroende i huvudsak är kopplad till organisationens uppgift och kompetens (Rikspolisstyrelsen).

Den professionella identiteten ger en gemensam struktur åt en samverkansgrupp och är det första som möter deltagarna. Om det finns ett klart mål är det t.ex. trots skillnader i terminologi, enligt Försvarsmakten, ganska lätt att förstå varandra i en samverkansgrupp. Yttre tecken som uniform och beteckningar kan utgöra ett stöd genom att dessa tydliggör vilka kompetenser deltagarna kan förutsättas ha. Enligt Jordbruksverket är det sedan viktigt att de inblandade verkligen har den kompetens som förväntas.

Till den professionella identiteten hör enligt Rikspolisstyrelsen även det självförtroende som hänger ihop med att kunna sin roll och sitt mandat, att dels klara sin egen uppgift, dels vara medveten om och förstå andras. Enligt Jordbruksverket omfattar detta även att kunna se sin roll i sammanhanget och inte ifrågasätta andras roller och arbetssätt. Förståelsen av andra grundar sig enligt Försvarsmakten i en villighet och ett intresse av att delta i gemensamma utbyten och lära sig hur andra myndigheter fungerar - vilket även lägger grunden för förtroende för andra organisationer.

Där det inte finns fasta mötesformer och där människor ofta byts ut är deltagarna enligt Försvarsmakten "professionellt öppna" och litar till varandras kompetens. Även i de fall vissa individer inte fungerar bra, har myndigheterna vanligen en stark tillit andra myndigheters kompetens och professionella funktion.

Även på internationell nivå finns enligt Försvarsmakten den professionella tilliten: "En flygare är en flygare och en armékille en armékille oavsett nationalitet". Enligt

³⁷ Västra Götalands och Värmlands län drabbades under hösten vintern 2000-2001 av översvämningar. Hårdast drabbad av sjöarna i Värmland var Glafsforden, där det höga vattenståndet ledde till stora problem med översvämningar i Arvika. Översvämningarna fick en rad konsekvenser. Väst drabbades den strandnära fritidshusbebyggelsen, men även industrier och permanent bostadsbebyggelse skadades (Castenfors et al., 2001).

Räddningsverket har myndigheten troligen en starkare professionell än nationell identitet i sina internationella insatser och ses snarare ”som räddningsverkare än som svenskar”.

Gemensam identitet – makrokultur i samverkan

En samverkansgrupp kan enligt Försvarsmakten utveckla en stark egen identitet och det blir naturligt att tänka i termer av ”vi-de”. I krissituationer tenderar ”vi”-begreppet att utvidgas. Då kan ”vi” plötsligt handla om två eller flera myndigheter som kan bygga upp starka band. Enligt Jordbruksverket kan t.ex. alla som är med på ett telefonmöte vid ett smittoutbrott kan utgöra ett ”vi”, även om samverkanspersonerna däremellan arbetar i den egna, mindre gruppen.

Trots detta är det enligt Jordbruksverket betydelsefullt med personliga möten mellan människor, att inte enbart träffas per telefon eller e-post. Enligt Krisberedskapsmyndigheten kan t.ex. en gemensam presskonferens ofta vara en snabb väg till att uppnå en gemensam målbild och en gemensam identitet.

När personer samverkar i en grupp under en lång tid kan en gruppidentitet utvecklas som blir starkare än de enskilda deltagarnas koppling till den egna organisationen. Raset i Sysslebäck i maj 1997³⁸ är, enligt Krisberedskapsmyndigheten, ett exempel på en sådan situation, där krishanteringsgruppen var isolerad och uppgiften krävande: ”Där ser man verkligen att där är man beredd att göra allting för det kollektivet man ingår i.” Enligt Krisberedskapsmyndigheten riskerar detta också att skapa ett farligt grupptryck där deltagarna kan gå så långt att de blir beredda att begå allvarliga fel och även att skydda gruppen mot kritik utifrån. ”Ju närmare liv och död, desto starkare blir identifieringen av ett ”vi” som de enda som kan göra något åt situationen”. Gruppidentiteten tenderar även att under krisen ta över egna myndigheters agendor. Enligt Försvarsmakten kan detta även visa sig organisatoriskt och mellan ”vi” på plats och ”de” där hemma. Under en insats utomlands kan det t.ex. bli slitningar mellan det som görs på plats och signalerna hemifrån. En konsekvens av utvecklingen av en stark ”vi”-känsla, är att de som inte ingått i sammanhanget kan känna att de blir utanför (Försvarsmakten).

Enligt Krisberedskapsmyndigheten uppstår i krävande situationer en känsla av styrka när samverkan fungerar – att vara en del av något större, att göra något bra tillsammans. ”Har du en gång fått in en samverkansform som fungerar blir det lite magiskt.” Enligt Försvarsmakten är erfarenhet av att ha deltagit i en samverkanskonstellation under en kris en viktig samhällsresurs. ”En sådan erfarenhet tillför oerhört mycket positivt både på individ- och samhällsnivå.”

³⁸ Sysslebäck i norra Värmland isolerades helt efter att ett jordras blockerat vägen till samhället. Orsaken var de stora mängder regn som föll under några få dygn.

5.2.3. Sammanfattning

Nedan följer en kort sammanfattning i punktsatser av a) de organisatoriska faktorerna samt b) de socialpsykologiska faktorerna indelade efter framgångsfaktorer/behov och hinder.

Framgångsfaktorer/behov

- a) Tydlighet i reglering, prioriteringar av verksamhet och resurser. Utpekat ansvar för samverkan. Förståelse och acceptans för olika målbilder. Kontinuitet i möten. Vilja och engagemang hos myndigheten. Kunskap om den egna uppgiften och beslutsområde, kännedom om andras verksamhet. Att beslutsfattare har kunskap om processen i samverkansgruppen. Gemensam planering, koncept och strukturer. Gemensamma presskonferenser. Regionala råd och nätverk, nya former som TiB och samverkansområden samt stödstyrkan för att bistå svenskar utomlands. Samverkanspersoner med social kompetens, rätt nivå, och kompetens.
- b) Viktigt att skapa en krishanteringsidentitet även utanför ”blåljusmyndigheterna”
Organisatorisk ”vi”-känsla. Att lära känna varandra successivt, att upprätthålla kontaktnät. Öppenhet, tid till diskussion Tillit och förtroende till människor och till situationer Periodicitet och en gemensam agenda. Professionell identitet, självförtroende. Professionell identitet och ”swift trust”. Förståelse för varandras verksamhet. Gemensam identitet i en samverkansgrupp. Att ha deltagit i en samverkanskonstellation.

Hinder

- a) Svårigheten att mäta effekterna av en god samverkan. Bristande förståelse för olika organisatoriska indelningar. Fördelning av pengar och bristen på gemensamma krav. Olika kontaktvägar mellan myndigheter och departement. Otillräcklig struktur och larmvägar mellan lokal och nationell nivå. Bristande rutiner. Stark horisontell samverkan, som kan försvåra vertikal. Överföring av verksamhet till t.ex. kommunalförbund eller bolag, som kan medföra sämre samverkan med kommunen.
- b) Kulturkrockar, skillnader mellan olika typer av myndigheter, kulturer och nivåer. Konkurrens, prestige och revirbevakande. Skillnader i språkbruk och i agerande, både på myndighets- och på personlig nivå. Rädsla och förutfattade meningar. Motstridiga agendor. Att stå utanför i olika samverkanssammanhang. Upprepade misslyckanden. Misstro inom gruppen, t.ex. att information läcker ut. Att subgrupper bildas och att det egentliga arbetet sker utanför det formella.

6. Slutsatser och diskussion

Syftet med studien har varit att: ”identifiera faktorer, både teoretiskt och empiriskt, som skulle kunna skapa en nationell samverkansförmåga i krishantering, mellan organ som har sinsemellan olika mandat kulturer och professioner.” Två perspektiv har valts för att utifrån syftet beskriva och skapa förståelse samverkan i krishantering:

- a) det rationalistiska perspektivet på organisationer som sätter ramarna för samverkan (ansvar, mandat, uppgift, mål);
- b) det socialpsykologiska perspektivet på människors interaktion med omgivningen som omfattar de faktorer som antas ligga till grund för en god samverkan (kultur, identitet, tillit).

Nedan följer en sammanfattning av de framgångsfaktorer och hinder som identifierats utifrån studiegenomgången och intervjuerna. Därefter följer en diskussion om övriga slutsatser som kan dras av studien.

6.1. Vilka framgångsfaktorer och hinder har identifierats?

De beskrivna perspektiven bedöms vara starkt interrelaterade. De organisatoriska förutsättningarna kan antas påverka kultur, identitet samt möjligheten att utveckla tillit. Parallellt ställs utifrån de socialpsykologiska mekanismerna krav på organisering och styrning. Detta kan i sin tur relateras till sammanhangets krav, vilket kan skilja sig t.ex. utifrån typ av händelse eller om det handlar om samverkan i planering, under insats eller i efterarbetet.

Framgångsfaktorerna och hindren tyder på att förändringar i organisering och reglering kan påverka förutsättningarna för en fungerande samverkan. Detta kan även innefatta olika hänsynstaganden och förväntningar kring en samverkansgrupp beroende på deltagarna. Ett viktigt identifierat hinder är att det är svårt att mäta samverkan, samtidigt som det ofta finns hårda ekonomiska (mätbara) krav på myndigheterna.

Det finns en hög grad av överensstämmelse mellan de beskrivna komponenterna utifrån teori (som även i många fall bygger på fallstudier och erfarenheter, se t.ex. Sinks respektive Hillyards studie avsnitt 2.3), tidigare svenska studier och intervjuerna, både när det gäller de organisatoriska faktorerna och de socialpsykologiska.

Nedan följer en sammanfattning av de framgångsfaktorer och hinder som identifierats i studiegenomgången och i intervjuerna.

Framgångsfaktorer

a) det organisatoriska perspektivet

- Tydlighet i ansvar, styrdokument och uppgift, tydliga mandat hos representanter. Tydlighet i reglering, prioriteringar av verksamhet och resurser.
- Behov av matchning mellan resurser och behov.
- Kunskap om syftet med samverkan och om andra organisationer. Kunskap om den egna uppgiften och beslutsområde, kännedom om andras verksamhet. Samverkanspersoner med social kompetens, rätt nivå, och kompetens.
- Att beslutsfattare har kunskap om processen i samverkansgruppen.
- Regionala råd och samverkansprojekt, informella kontaktnät. Nya former som TiB och samverkansområden samt stödstyrkan för att bistå svenskar utomlands. Gemensamma förberedelser, planering, koncept och strukturer och presskonferenser. Kontinuitet i möten. Vilja och engagemang hos myndigheten

b) det socialpsykologiska perspektivet

- Att ha deltagit i en samverkanskonstellation.
- Förståelse för varandras verksamhet. Ömsesidig anpassning och hänsyn.
- Att identifiera och acceptera skillnader. Utveckling av en gemensam referensram.
- Att forma en krishanteringsidentitet även utanför "blåljusmyndigheterna".
- Viktigt både med organisatorisk "vi"-känsla och utveckling av en gemensam identitet i en samverkansgrupp.
- Tillit och förtroende till människor och till situationer. Periodicitet och en gemensam agenda. Tid till att bygga upp förtroende och att upprätthålla kontaktnät.

Hinder

a) det organisatoriska perspektivet

- Svårt att mäta effekterna av en god samverkan.
- Osäkerhet om fördelningen av kostnader för samverkan
- Bristande förståelse för olika organisatoriska indelningar. Komplicerade regelverk, otydliga instruktioner och roller.
- Skilda uppfattningar om hur strukturella problem ska hanteras
- Belöningssystem som inte premierar samarbete över gränserna.
- Bristande kunskap om varandras verksamhet, uppdrag och metoder.
- Olika kontaktvägar mellan myndigheter och departement.
- Otillräcklig struktur och larmvägar mellan lokal och nationell nivå.
- Stark horisontell samverkan, som kan försvåra vertikal.

b) det socialpsykologiska perspektivet

- Kulturkrockar, skillnader mellan olika typer av myndigheter, kulturer och nivåer.
- Rädsla för rollkonflikt, misstro mot dolda agendor.
- Konkurrens, prestige och revirbevakande.
- Felaktiga förväntningar och förutfattade meningar
- Starka egenintressen, latent konflikter och fördomar.
- Att stå utanför i olika samverkanssammanhang.
- Upprepade misslyckanden.
- Misstro inom gruppen, t.ex. att information läcker ut.

6.2. Vad kan resultaten ge för kunskap och insikter?

Flera intressanta resultat kan dras utifrån det organisatoriska och det socialpsykologiska perspektivet rörande faktorer som lyfts fram i intervjuerna.

Ökad tydlighet

I intervjuerna har det ofta framkommit delvis motstridiga önskemål när det gäller styrning uppifrån och ökad tydlighet i reglering, ansvarsförhållanden, mandat etc. Även gemensamma mål och strukturer efterfrågas. Samtidigt uttrycks en önskan om flexibilitet, personliga kontakter, tid att bygga upp förtroende, och att skapa ett ”vi” – en gemensam organisations- eller gruppidentitet. En annan synpunkt som lyfts fram är att mål sällan behöver vara vare sig gemensamma eller tydliga, snarare efterfrågas respekt för varandras olikhet.

Detta kan delvis förstås utifrån Svedins (2007) studie om samverkan och ledning. Där påpekas att flera av de faktorer som gynnar ledning hindrar samverkan och omvänt. Effektiv ledning underlättas av tydlighet i mandat, centralisering av beslutsfattande samt ”raka rör” för instruktioner och kommunikation. Medan samverkan enligt Svedin däremot ofta sker utan tydlig hierarki och gynnas av faktorer som maktbalans, utrymme för kompromisser, diskussion samt frekventa möten och långsiktighet. Även Fredholm (2006) diskuterar interorganisatorisk samverkan och ledning utifrån behovet av en integrerad krishanteringsförmåga. En fråga som ställs är om det finns behov av en koordineringsdoktrin för i samordning vid räddningsinsatser. Parallella behov av samverkan och ledning inom krishanteringen synes ge motstridiga signaler när det gäller typ av organisering och andra åtgärder.

En fråga som kan ställas utifrån studien är om intervjupersonerna beskriver olika typer av samverkansgrupper, där behoven ser olika ut, t.ex. mellan en insats- eller planeringsgrupp. Detta skulle vara intressant att studera vidare. När finns behov av en ökad tydlighet och styrning och t.ex. gemensamma mål? Och när vill man kunna verka mer självständigt? Ett möjligt undersökningsområde är när och i vilken omfattning konflikter mellan dessa behov visar sig i samverkan.

”Swift trust”, professionell identitet och tillit

Ett intressant resultat från intervjuerna är att flera dimensioner av tillit beskrivits, som kan kopplas både till organisatoriska förutsättningarna och till den professionella identiteten. Liksom i fallet ovan finns här en dubbelhet. Intervjupersonerna (ibland samma person) anser att personkännedom och kontinuitet är viktiga faktorer i samverkan och att tillit behöver växa fram under lång tid - samtidigt som man beskriver att det är tillräckligt att lita till myndigheternas professionalism för att åstadkomma en fungerande samverkan.

Att det anses tillräckligt att lita på myndigheternas professionalism – till funktion i stället för person – kan kopplas till Meyersons (1996) teorier om ”swift” trust”, den lättare form av tillit som anses tillräcklig för att tillfälliga grupper ska fungera.³⁹ En tolkning är att intervjupersonerna i detta fall talar om tillfälliga, ofta akuta situationer, där samverkan har ett tydligt mål och där alla är engagerade och i de flesta fall beroende av varandras kompetens. ”känner man inte varandra innan så lär man känna varandra genom krissituationen ...” (Räddningsverket)

I det andra fallet kan det tolkas så att intervjupersonerna talar endera om samverkan mellan myndigheter/enheter som är sinsemellan mycket olika, eller att samverkan är mer långsiktigt inriktad mot att bygga upp kompetens, planera verksamhet och upprätthålla kontaktnät och målet därför ofta mer diffust. Det tog t.ex. enligt Försvarmakten t.ex. 3-4 år, i praktiken sex övningar och sex möten, i krishanteringsrådet i Dalarna innan gruppen var fullt operativa och fungerade tillräckligt bra.

Identitet, konkurrens och beroende

Intervjupersonerna beskriver ett ”vi-de”- tänkande och en professionell, och ofta även personligt upplevd, konkurrens mellan myndigheter som ligger nära varandra. Samtidigt uppger man att det vanligen även är med dessa myndigheter som det mest frekventa

³⁹ Denna form av tillit har även diskuterats av G. Larsson i *9 noter om NBF* (Stockholm, Försvarshögskolan 2004). I en intervju med Larsson i tidningen ”Framsyn”, (2004) sägs t.ex. följande: ”God gruppssammanhållning och hög tillit är två klassiska ingredienser i framgångsrik krigföring. Det nya insatsförsvaret bygger i stort på tillfälligt sammansatta grupper, vilket innebär att främmande personer snabbt måste få förtroende för varandra för att lyckas. Snabb tillit kommer att vara ett centralt begrepp i det nätverksbaserade försvaret.”

utbytet sker – och ofta också där som de bästa samverkansrelationerna finns. Jordbruksverket beskriver att en sådan relation finns gentemot Statens veterinärmedicinska anstalt, liksom Krisberedskapsmyndigheten relationen Räddningsverket, och inom Kustbevakningens område kan det förekomma gränsytefrågor gentemot Sjöfartsverket.

Detta kan leda till komplicerade relationer vilket kan bero på att a) det finns ett ömsesidigt beroende mellan myndigheterna, vilket det vanligen gör mellan organisationer med gemensamma eller komplementära uppgifter (Alexander, 1995); b) myndigheterna samtidigt försöker avgränsa sig och värna sin identitet, status – och sina resurser c) de känner varandra väl och litar på varandra – inte minst därför att personal tenderar att flytta emellan myndigheterna.

Intervjupersonerna beskriver även att det finns en särskild känslighet i dessa relationer. Enligt Rousseau et al. (1998) finns två grundläggande komponenter i tillit: *Risk* (möjligheten att förlora) samt ömsesidigt beroende, där den partens intressen inte kan tillgodoses utan den andra. Dessa komponenter kan tillsammans med behovet av tillit och samtidig konkurrens sägas spegla relationerna ovan, vilket kan öka förståelsen för problematiken. Samtidigt kan det vara viktigt ur samverkanssammanhang att man lyckas upprätthålla förtroendet mellan sig. Enligt Luhmann (1998), kan ett system som saknar tillit inte stimulera stödjande aktiviteter vid osäkerhet och risk.

Kulturell distans och kulturella barriärer

De närliggande myndigheternas relationer ovan skiljer sig från de interkulturella relationer som präglas av distans och olikhet. Den kulturella distansen finns oberoende av individuella upplevelser, och ju större distans desto större osäkerhet och desto högre barriärer (Torbiörn, 1988). Exempel på detta är den distans som kan finnas mellan operativa – icke operativa myndigheter och mellan civilt – militärt.

Enligt de intervjuade kan kulturella skillnader även uppstå mellan yrkeskategorier eller botten i uppdelningen i organisatoriska enheter, t.ex. vad som är förebyggande verksamhet och vad som är insats (Räddningsverket), eller mellan akademiker och operativa – ”formell och reell kompetens” (Krisberedskapsmyndigheten).

Utmärkande är att barriärerna uppstår i kulturer men verkar på individnivå. De kulturella barriärerna korresponderar med osäkerhet och (o)förmåga hos medlemmarna i en organisation att förstå, acceptera och anpassa sig till en given kulturs särskilda normer. Stora skillnader i organisations- och arbetskultur kan t.ex. göra kostnaderna för samordning i internationell konflikthantering högre än eventuella vinster (Carlsen et al., 2006).

Interkulturell tillit behöver, i motsats till ”swift trust” ovan, formas genom en psykologisk process hos de involverade aktörerna där förståelse, acceptans och säkerhet/tilltro samspekar. En sådan process kräver tid för att utvecklas men kan vara ovärderlig för

samverkan över kulturgränserna (Erdener & Torbiörn, 2001). En slutsats av detta är att de snabba lösningarnas effektivitet i en akut situation således kan vara beroende av vad den långsiktiga uppbyggnaden tidigare lyckats befästa.

Behovet av en gemensam krishanteringsfunktion

Det behov av gemensamma mål som uttrycks i flera av intervjuerna kan kopplas till behovet av sektorsövergripande strukturer och utvecklingen mot en "samhällets krishantering". Flera av de intervjuade lyfter fram att krishantering håller på att utvecklas mot en mer övergripande gemensam krishanteringsfunktion. Enligt Kustbevakningen finns det anledning att titta närmare på vad som krävs för att självständiga myndigheter ska kunna samarbeta i en process som leder till ett gemensamt mål.

Enligt Försvarsmakten är erfarenhet av att ha deltagit i en samverkanskonstellation under en kris en viktig samhällsresurs. "En sådan erfarenhet tillför oerhört mycket positivt både på individ- och samhällsnivå." Detta är ett exempel på den syn på samverkan i krishantering som framkom under intervjuerna.

I en studie från 2002 om samverkan på central nivå sägs att "huvuddelen av behoven av samverkan har uttryckts i variationer på temat att andra aktörer, vid behov, ska samverka för att lösa den egna organisationens uppgift. Det tycks inte föreligga klart uttalad önskemål om en mer generell och övergripande samverkan som sådan" (Beausang, et al. 2002 s. 33). Detta skiljer sig avsevärt från den önskan om sektorsövergripande strukturer och en "samhällets krishantering" som tydligt efterfrågats i intervjuerna i slutet av 2007. Möjligen tyder detta på en förändring i synen på krishanteringsverksamheten och även på myndigheternas syn på egna och andras roller.

6.3. Förslag på fortsatta studier

Studien har visat på att fördjupade studier behövs för att utforska dels de olika dimensionerna i det rationalistiska organisationsperspektivet, ramor och förutsättningar (utifrån myndigheter, specifika yrken, krishantering, eller en specifik kris), dels olika dimensioner av kultur, identitet och tillit (närhet, distans, tillit som en dynamisk faktor). Viktiga fördjupningsfrågor är hur de som verkar inom krishantering ser på behov av tydlighet, central styrning och koordinering, gemensamma mål etc. kontra t.ex. behov av självständighet, egen identitet och makrokultur. Ytterligare fördjupning behövs även avseende beroendet och konkurrensen mellan uppgiftsmässigt nära myndigheterna kontra den kulturell distans som finns mellan myndigheter där verksamhet och arbetssätt i hög grad skiljer sig åt.

Fördjupade studier kan förväntas leda till insikter om organiseringen av samverkan och även förväntningarna.

Förslag på fallstudier

Samverkan kan studeras utifrån det område där samverkan sker (arenan), syftet med samverkan, samverkansformer etc.

- Fokus på en enskild myndighets samverkan
- Fokus på specifik myndighetssamverkan (två eller flera myndigheter) i krishantering
- Fokus på en specifik kris, övning eller annat sammanhang (t.ex. socialt utanförskap, eller Nordic Battle Group) och hur samverkan sker i förhållande till detta.
- Fokus på samverkansform och hur den eller de fungerar utifrån sina förutsättningar.
- Fokus på en samverkansprocess – hur den utmejslas och används av deltagarna.

Litteraturlista

- Abrahamsson, B. (1992) *Varför finns organisationer? Kollektiv handling, yttre krafter och inre logik*. Studentlitteratur, Lund.
- Alexander, E. R. (1995) *How organizations act together: Interorganizational coordination in Theory and Practice*. Luxembourg: Gordon and Breach.
- Alvesson, M. (2000) "Social identity and the problem of loyalty in knowledge-intensive companies". *Journal of Management Studies*, Vol 13, No 8.
- Arrow, K. J. (1974) *Limits of Organization*. Norton, New York.
- Asplund, M., Beausang, P., Hartoft, P., Wahlberg, M. (2003) *Civil-militär samverkan vid internationella insatser: Från koncept till praktiskt genomförande*. Stockholm: Försvarsanalys, Totalförsvarets forskningsinstitut (FOI).
- Asplund, P, Loe, R, Ranhagen, O (2005^a) *Uppföljning av Försvarsmaktens insats i samband med flodvågskatastrofen i Sydostasien*. FOI Memo 1244.
- Asplund, P, Loe, R, Ranhagen, O (2005^b) *Erfarenheter från Försvarsmaktens bidrag till krishanteringsarbetet i samband med orkanen som drabbade södra Sverige i januari 2005*. FOI Memo 1381.
- Asplund, P, Loe, R, Ranhagen, O (2005^c) *Erfarenheter från fältnära uppföljningsverksamhet* FOI Memo 1395.
- Asplund, M; Olsson, M (2005) *Internationell fredstida katastrofhantering. Försvarsmaktens möjligheter att stödja katastrofinsatser* (FOI -R—1848—SE.).
- Axelrod, R. (1984) *The Evolution of Cooperation*. Basic Books, New York.
- Beausang, P. (2004) *Kulturella aspekter på interoperabilitet*. FOI Memo 1069. Stockholm: Försvarsanalys, Totalförsvarets forskningsinstitut (FOI).
- Beausang, P, Carling, C, Hartfot, P, Wahlberg, M (2002) *Samverkansbehov på central nivå*. FOI-R—0465—SE
- Bidault, F., Jarillo, C. (1997) "Trust in Economic Transactions". In F. Bidault, P. Y. Gomez, G, Marion (Eds.) *Trust: Firm and Society*. London: Macmillan.
- Blomqvist, K. M., Ståhle, P. (2000) "Building organizational trust." A paper submitted for the 16th Annual IMP Conference 7th-9th September 2000 in Bath, UK. <http://impgroup.org/uploads/papers/37.pdf> (access date 0704234).
- Carlbom, O, Ekebjär, G, Kaiser, M (2002) *Civil-militär samverkan och samordning i Sverige under efterkrigstiden*. FOI-R—0418--SE.

- Carlsen, H, Carling, C, Eriksson, A E. (2006) *EBO och effektbaserat tänkande i internationell konflikthantering*. FOI-R—1990—SE
- Carlsson-Wall, M; Kraus, K (2006) *Privat-offentlig samverkan – från idé till fungerande praktik*. Krisberedskapsmyndigheten:s Temaserie 2006:2.
- Clegg, S. R., Hardy, C. (1996) "Conclusion Representation." In S, R. Clegg, C. Hardy, R.W Nord, *Handbook of Organization Studies*, (Eds.) London: SAGE.
- Castenfors, K., Svedin, L., Ödlund, A. (2001). "Fyra nationella strukturer för krishantering prövas utifrån översvänningsfallen 1993, 1995 och 2000. En jämförelse mellan den svenska hanteringen av översvänningsfall och hanteringen i Frankrike, Tyskland och Nederländerna." FOI-S--0304—SE, (Bilaga till Sårbarhets- och Säkerhetsutredningen: *Säkerhet i en ny tid*. SOU 2001:41, maj 2001, pp. 403-438).
- Castenfors, K., Ödlund, A. (2007) "Flodvågskatastrofen i Sydostasien" *Kungl.Krigsvetenskapsakademiens handlingar och tidskrift*. No 1 s 85-99.
- Child, J., Rodrigues, S. (2003) "Social Identity and social Learning." In M. Easterby - Smith, M. Lyles, (Eds) *The Blackwell Handbook of organizational learning and knowledge management*. Blackwell Publishing, Malden, USA pp 535-556.
- Dyer, J. H., Chu, W. (2000). "The determinants of trust in supplier–automaker relationships in the US, Japan, and Korea." *Journal of International Business Studies*, 31(2), 259– 285.
- Erdener, C., T, I. (2001) "International Staffing Patterns and Transaction Costs" i J. Geneffe, F. McDonald, (Eds.) *Effective Collaboration. Managing the Obstacles to Success*. Palgrave.
- Fredholm, L (2006) "Inför framtiden" (2006) i L Fredholm & Göransson, A-L (red) *Ledning av räddningsinsatser i det komplexa samhället*. Räddningsverket .
- Förordning (2002:375) om Försvarsmaktens stöd till det civila samhället.
- Förordning (2006:942) om krisberedskap och höjd beredskap.
- Försvarshögskolan/CRISMART, (200?) "Elavbrottet i Kista 2001: Stadsdelar i mörker och företag i kris". www.crissmart.org.
- Försvarsmakten (1999), "Nomen Försvarsmakten remiss 1999-09-20". I P. Beusang et al. (2002) *Samverkansbehov på central nivå: en översiktlig kartläggning av samverkansbehov vid väpnat angrepp, internationell insats och allvarlig kris*. FOI-R 0465. Stockholm: Försvarsanalys, Totalförsvarets forskningsinstitut (FOI).

- ”Försvarsmaktens Budgetunderlag för år 2004 med Särskilda redovisningar”, HKV 2003-02-28, 23 383:63305. Bilaga 7.
- Gambetta, D. (Ed.) (1988) *Trust: making and breaking cooperative relations*. Oxford. Basil Blackwell.
- Goodman, L. E., Dion, P. A. (2001) “Determinants of Commitment in the Distributor-Manufacturer Relationship.” *Industrial Marketing Management*, Vol. 30, 287-300.
- Hedin, A (2003) *Infrastrukturell sårbarhet - en studie av teleavbrottet i Uppsala den 2 oktober 2002* Försvarshögskolan, april 2003
<http://www.crismart.org/upload/Case%20bank/Teleavbrott%20Uppsala%20INFRAS TR.PDF>
- Hillyard, M.J (2000) *Public Crisis Management. How and Why Organizations Work Together to Solve Society's Most Threatening Problems*. Writers Club Press. Lincoln.
- Krisberedskapsmyndigheten, (2005) ”Krishantering i stormens spår - Sammanställning av myndigheternas erfarenheter”. Dnr: 0257/2005.
- Krisberedskapsmyndigheten, (2007) ”Förslag på kriterier för krav på risk- och sårbarhetsanalys. Redovisning av uppdrag 16 i Krisberedskapsmyndighetens regleringsbrev för 2007”. Krisberedskapsmyndigheten dnr 0158/2007.
- Krishanteringsmyndigheten (2007) ”Indikatorer på krisberedskapsförmåga Slutredovisning av uppdrag i Krisberedskapsmyndighetens regleringsbrev för år 2007”. Krisberedskapsmyndigheten Dnr 0433/2007.
- Lag (2002:833) om extraordinära händelser i fredstid hos kommuner och landsting.
- Lag (2006:343) om Försvarsmaktens stöd till polisen.
- Larsson, G. (2004) “Först till tillit vinner” *Framsyn, Nr 6*
http://www.foi.se/FOI/templates/Page___1386.aspx
- Longoria, R. A. (2005). ”Is inter-organizational collaboration always a good thing?” *Journal of Sociology and Social Welfare* September, 2005.
- Luhmann, Niklas (1988): *Familiarity, Confidence, Trust: Problems and Alternatives*. Teoksessa Gambetta, Diego (toim.): *Trust: Making and Breaking of Cooperative Relations*. Oxford: Blackwell, 94-107.
- Luhmann, N. (1995) *Social Systems*. Stanford, CA: Stanford University Press.

- Meyerson, S., Weick, K. E., Kramer, R. M. (1996) "Swift trust and temporary groups". In R. M. Kramer, Tyler T. R. (Eds.) *Trust in Organizations: Frontiers of Theory and Research*, Sage Publications, Thousand Oaks, CA, pp166-195.
- Morgan, R. M., Hunt, S. D. (1994) "The Commitment-Trust Theory of Relationship". *Marketing. Journal of Marketing*, Vol. 58 (3), 20-38.
- Nieminen, H. (2005) "Organizational Receptivity – Understanding the Inter-Organizational learning Ability." *The Electronic Journal of Knowledge Management* Volume 3 Issue 2, pp.107-118.
- Nilsson, C, Lagerström (2006) *Civil-militär samverkan i princip och praktik* FOI- R—2104—SE
- Norberg, J., Ryghammar, L., Hedberg, L. (2001) *Tankar om GrundSyn Samverkan II (GSS II)*. FOI Memo 1304. Stockholm: Totalförsvarets forskningsinstitut (FOI).
- Regeringens proposition 2005/06:133 *Samverkan vid kris*.
- Regeringskansliet, (2007) *Krishantering i Regeringskansliet*. Rapport från utredaren Christina Salomonson om inrättandet av en nationell krishanteringsfunktion i Regeringskansliet. <http://www.regeringen.se/content/1/c6/08/96/23/afe0021b.pdf>
- Regleringsbrev för budgetåret 2007 avseende Försvarsmakten. Fö2007/1679/MIL.
- Rhodes R. A. W. (1997) *Understanding Governance Policy Networks, Governance, Reflexivity and Accountability*. Buckingham, Open University Press.
- Rousseau, D. M., Sitkin, B., Burt, R. S., Camerer, C. (1998) "Not so different after all: A cross-discipline view of trust." *Academy of Management Review*, Vol. 23, Issue 3, 393-404.
- Räddningsverket (2006) *Erfarenheter från Libanoninsatsen sommaren 2006 – en analys av beredskap, informationshantering och ledning på Räddningsverkets Internationella avdelning*. Räddningsverket, Karlstad.
- Sandebring, Adam (2005) *Samverkan i organisation eller nätverk? fallen elektroniska affärer och elberedskap* Krisberedskapsmyndigheten:s temaserie | 2005:9.
- Sandefeldt, J. (2005) *Samverkan mellan offentlig sektor och näringslivet vid krishantering. En studie av kriser i Sverige 1993–2003*. Krisberedskapsmyndigheten Temaserie 2005:6.
- Sandö, C (2007) *EU: s humanitära verksamhet* (FOI Memo 1950) .Schein, E. H. (1992) *Organizational culture and leadership*". Second Edition. San Francisco, CA: Jossey-Bass.

- Schein, E. (2004) *Organizational Culture and Leadership*. Third edition. The Jossey-Bass Business & Management Series, San Francisco.
- Sink, D. (2001) "The Challenge of Multisector Collaboration in Community Development". In: *Effective Collaboration. Managing the Obstacles to Success*. Palgrave
- Sink, D. (1996) "Five obstacles to community-based collaboration and some thoughts about overcoming them". In C. Huxham (Ed) *Creating Collaborative Advantage*. Sage, London.
- Socialstyrelsen^a (2000) "Identifiering av hinder och framgångsfaktorer för samverkan" Samverkan inom rehabiliteringsområdet 2000:6 (PM inom FRISAM (prop 1996/97:63)
- Socialstyrelsen^b (2000) "Vad tycker personalen om samverkan" Samverkan inom rehabiliteringsområdet 2000:10 (PM inom FRISAM (prop 1996/97:63).
- SOU 2007:31. *Alltid redo! En ny myndighet mot olyckor och kriser*. Stockholm 2007.
- Svedin, L (2007) *Från Ledning och Samverkan till Samverkansledning. En litteraturstudie*. Räddningsverket, Karlstad.
- Söderin, A (2006) *En "ny typ" av tjänsteman? - En kvalitativ studie om tjänstemän inom Karlstad kommun*. D- uppsats vid institutionen för samhälls- och livsvetenskaper, Karlstads Universitet.
- Tajfel, H, (1970) "Experiments in Intergroup Discrimination". *Scientific American* 223, 96-102.
- Torbiörn, I. (1988) "Cultural barriers as a social psychological construct: an empirical validation." I. W. Gudykunst, Y, Kim (Eds) *Cross-Cultural Adaption: Current Theory and Research*. Sage, Beverly Hills, CA.
- Wahlberg, M; Asplund, M; Beausang, P; Hartoft, P (2003) *Civil-militär samverkan på central nivå* FOI-R—0933—SE
- Wahlberg, M, Asplund, M, Olsson, M (2005) Koncept för civil-militär samverkan vid fredsfrämjande insatser. FOI Memo 1597
- Ödlund, A; Castenfors, K (2006) *Utbrotten av fågelinfluensa i Sverige 2006*. Krisberedskapsmyndigheten. Dnr 0442/2006.

Bilaga 1 - Intervjuguide samt intervjupersoner

Intervjuguide

Intervjuerna kommer att utgå ifrån följande frågeområden:

1a. Vilka organisatoriska faktorer (ramar och villkor) påverkar interorganisatorisk samverkan i samband med krishantering?

1b. Hur påverkar organisatoriska faktorer (ramar och villkor) interorganisatorisk samverkan i samband med krishantering?

Exempel på organisatoriska faktorer:

- Uppgift – ansvar/mandat
- Kompetens/Resurser
- Koordinering och roller
- Målkongruens/Agenda
- Kulturella (organisatoriska) aspekter

Med målkongruens avses här bl.a. att de berörda aktörerna har, och känner till att de har, närliggande uppgifter samt arbetar mot samma mål.

2a. Vilka mellanmännsliga faktorer påverkar möjligheterna till interorganisatorisk samverkan i samband med krishantering?

2b. Hur påverkar mellanmännsliga faktorer möjligheterna till interorganisatorisk samverkan i samband med krishantering?

Exempel på socialpsykologiska faktorer

- Social identitet
- Nationell identitet
- Professionell identitet
- Tillit, förtroende, öppenhet

Intervjupersoner

Erik Norinder, HKV OPS ATS, Försvarmakten.

Jan Forsberg, INSS SJ9, Försvarmakten.

Lars Sandelin, Amf 1 G3, Försvarmakten

Lena Björnerot, Avd. för djurskydd och hälsa, enheten för internationella frågor och beredskap, Jordbruksverket.

Ingrid Lindberg, Avd. för djurskydd och hälsa, enheten för internationella frågor och beredskap, Jordbruksverket.

Bernt Blank, Avd. för djurskydd och hälsa, enheten för internationella frågor och beredskap, Jordbruksverket.

Christina Thörn, Avd. för djurskydd och hälsa, enheten för häst, fjäderfä och vilt, Jordbruksverket.

Kjell Mo, utredare, Sektionen för beredskap, Krisberedskapsmyndigheten.

Ulf Strandberg, handläggare i kriskommunikation. Sektionen för beredskap, Krishanteringsenheten, Krisberedskapsmyndigheten.

Kristina Falk-Strand, avd.chef för Sjöbevakningsavdelningen, Kustbevakningen.

Thomas Fagö, avd. chef för Räddningstjänstavdelningen, Kustbevakningen.

Peter Nyström, Poliskommissarie, samordnare av Beredskapspolisen, Rikspolisstyrelsen.

Jörgen Holmlund, bitr. länspolismästare, chef för utlandsstyrkan, Rikskriminalpolisen.

Håkan Axelsson, chef för Avdelningen för stöd till räddningsinsatser, Räddningsverket.

Anna-Lena Göransson (observatör), Språkvårdare. Informationssekretariatet, Räddningsverket.

Britta Ramberg, strategisk koordinator. Internationella avdelningen, Räddningsverket.

Lars Johansson, enhetschef för Humanitära insatser, Internationella avdelningen, Räddningsverket.

Per-Åke Nilsson, samordnare krisberedskap. Tillsynsavdelningen, enheten för krisberedskap.

Bilaga 2 - Myndigheternas departementstillhörighet och verksamhetsansvar

Nedan ges en översikt utifrån respektive myndighets verksamhetsområden.

Utgångspunkten i beskrivningarna är de enskilda myndigheternas förordningar med instruktion.

För uppgift om vilka mål som är kopplade till respektive områden se Ekonomistyrningsverkets (ESV) webbplats, i Statsliggaren finns samtliga myndigheters regleringsbrev.⁴⁰

Myndigheter under Försvarsdepartementet

Försvarsmakten

Försvarsmaktens ansvar i krishantering regleras i Förordning(2000:555) med instruktion för Försvarsmakten. Enligt 2 § skall Försvarsmakten förutom att försvara Sverige mot väpnat angrepp och hävda den territoriella integriteten även ”bidra till fred och säkerhet i omvärlden genom att genomföra och lämna stöd till fredsfrämjande operationer och säkerhetsfrämjande samarbete samt kunna lämna stöd till humanitär verksamhet”. Samverkan är centralt vid Försvarsmaktens deltagande i krishantering. Enligt 2 § (fjärde stycket) sägs att ”Försvarsmakten skall bidra till att stärka det svenska samhället vid svåra påfrestningar i fred genom att kunna samverka med andra myndigheter och kunna ställa resurser till förfogande”.

Krisberedskapsmyndigheten

Krisberedskapsmyndigheten (KBM) har ett övergripande ansvar för samhällets krishanteringsförmåga på central nivå. Enligt Förordning (2002:518) med instruktion för Krisberedskapsmyndigheten är KBM:s uppgift är bl.a. att: (1 §) ”i samarbete med ansvariga samhällsorgan bidra till att minska samhällets sårbarhet samt utveckla och stärka samhällets krishanteringsförmåga inom detta område”; (3 §) ”samordna planeringen av åtgärder som stärker beredskapen när det gäller krishantering och civilt försvar”; (4 §) ”sprida kunskap om och stärka samhällets krishanteringsförmåga”(10 §) ”ha förmåga att

⁴⁰<http://www.esv.se/snabblankar/statsliggaren/statsliggarensoksida.4.381a53100408a68b18000656.html> (access date 071220)

kunna samordna civil verksamhet inom sitt verksamhetsområde i samband med internationella övningar inom ramen för främst Europeiska unionen och Partnerskap för fred”.

Kustbevakningen

Enligt Förordning (2005:742) med instruktion för Kustbevakningen har Kustbevakningen till uppgift att (1 §) ”bedriva sjöövervakning i Sveriges sjöterritorium och ekonomiska zon samt på land i anslutning till dessa vatten. Vad gäller sjöar, kanaler och vattendrag omfattar sjöövervakningen enbart Väner och Mälaren.” (...) ”Med sjöövervakning avses att ansvara för eller bistå andra myndigheter med övervakning, brottsbekämpande verksamhet samt kontroll och tillsyn enligt vad som närmare anges i 2-7 §§.” (8 §) Kustbevakningen skall i enlighet med särskilda föreskrifter ansvara för miljöräddningstjänsten till sjöss samt på anmodan av räddningsledare delta i sjöräddningstjänst och annan räddningstjänst.”

Räddningsverket

Enligt Förordning (2005:890) med instruktion för Statens räddningsverk är Räddningsverket (1 §) ”central förvaltningsmyndighet för följande frågor, i den mån det inte är en uppgift för någon annan myndighet: 1. Räddningstjänst, olycks- och skadeförebyggande åtgärder samt sanering efter utsläpp av radioaktiva ämnen från en kärnteknisk anläggning, och 2. Transporter på land av farligt gods. Räddningsverket är också central förvaltningsmyndighet för frågor om brandfarliga och explosiva varor samt frågor om åtgärder för att förebygga och begränsa följderna av allvarliga kemikalieolyckor. Räddningsverket har även ett sektorsansvar för miljöfrågor med anknytning till myndighetens verksamhetsområde.

Räddningsverkets skall enligt 2 § bedriva arbete med ”olycks- och skadeförebyggande åtgärder med målet att skydda människors liv, säkerhet och hälsa mot olyckor samt att förhindra eller begränsa skador på egendom och miljö.”

När det gäller internationella insatser skall Räddningsverket (6 §) ”hålla en beredskap för bistånd vid katastrofer i utlandet och får delta i räddnings- och katastrofinsatser vid katastrofer i andra länder som fordrar omedelbara åtgärder. Räddningsverket skall även i samverkan med berörda myndigheter och organisationer förbereda så att Räddningsverket, i en situation då många människor med hemvist i Sverige drabbas av en allvarlig olycka eller katastrof i utlandet, med kort varsel i ett inledande skede kan stödja utlandsmyndigheter och de nödställda.” Räddningsverket skall inom sitt område medverka i Sveriges internationella humanitära verksamhet. Räddningsverket skall ha förmåga att stödja biståndsinsatser avseende humanitär minhantering, stärkande av katastrofberedskap och återuppbyggnad efter katastrofer.

Jordbruksdepartementet

Jordbruksverket

Enligt Förordning (1998:415) med instruktion för Statens jordbruksverk 1 § skall Jordbruksverket ”som central förvaltningsmyndighet inom jordbrukets område arbeta aktivt för en konkurrenskraftig och miljö- och djurskyddsanpassad livsmedelsproduktion till nytta för konsumenterna.” Jordbruksverket är regeringens expertmyndighet på det jordbrukspolitiska området och har ett samlat sektorsansvar för jordbruk, djurhållning, trädgård och rennäring. Jordbruksverket är även chefsmyndighet för landets distriktsveterinärer och ansvarig myndighet för livsmedelsberedskapen. Till Jordbruksverkets uppgifter hör att vidtaga åtgärder i syfte att hindra spridningen av och bekämpa smittsamma djursjukdomar.

Justitiedepartementet

Rikspolisstyrelsen

Enligt Förordning (1989:773) med instruktion för Rikspolisstyrelsen är Rikspolisstyrelsen (1 §) ”central förvaltningsmyndighet för polisväsendet. Den skall verka för planmässighet, samordning och rationalisering inom polisväsendet” Rikspolisstyrelsen är också chefsmyndighet för Statens kriminaltekniska laboratorium. Till Rikspolisstyrelsen hör säkerhetspolisen Rikskriminalpolisen. Rikspolisstyrelsens uppgifter hör bl.a. att samverka internationellt och inom EU. När det gäller fredsfrämjande verksamhet skall polisen (§2) organisera en styrka inom Polisen för tjänstgöring utomlands i fredsfrämjande verksamhet (Polisens utlandsstyrka) i samarbete med Försvarmakten och andra berörda myndigheter”. Enligt §3 ansvarar Rikspolisstyrelsen vidare bl.a. för samordningen av Polisens planering samt för de statliga myndigheternas medverkan i ambulans- och räddningsflygtjänsten samt fjällräddningstjänsten. Till Rikspolisstyrelsen hör även Beredskapspolisen, vars huvudsakliga uppgift är att delta i sådan polisverksamhet som har anknytning till befolkningsskydd och räddningstjänst, men som kan kallas in även då samhället har utsatts för eller riskerar att utsättas för särskilt svåra och påfrestande situationer ur ordnings- och säkerhetssynpunkt. Det pågår även en diskussion om möjligheterna att använda Beredskapspolisen i internationella insatser.

Socialdepartementet

Socialstyrelsen

Enligt Förordning (1996:570) med instruktion för Socialstyrelsen är Socialstyrelsen (1 §) central förvaltningsmyndighet för verksamhet som rör socialtjänst, hälso- och sjukvård och annan medicinsk verksamhet, tandvård, hälsoskydd, smittskydd, stöd och service till vissa funktionshindrade samt frågor om alkohol och missbruksmedel. Socialstyrelsen

skall verka för god hälsa och social välfärd samt omsorg och vård av hög kvalitet på lika villkor för hela befolkningen. Socialstyrelsen utövar tillsyn, utvecklar, samordnar samt bedriver utbildning inom hälso- och sjukvården samt socialtjänsten. Härutöver skall Socialstyrelsen (§3) samordna och övervaka planläggningen av den civila hälso- och sjukvårdens, hälsoskyddets, smittskyddets samt socialtjänstens beredskap. Socialstyrelsen skall samordna förberedelserna för försörjningen med läkemedel och sjukvårdsmateriel inför höjd beredskap och för att upprätthålla en katastrofmedicinsk beredskap. Förordning (2006:963).”