



JONAS HERKEVALL

Stärkt samverkan genom storytelling

Ett koncept för aktörsgemensamma berättelser

Jonas Herkevall

Stärkt samverkan genom storytelling

Ett koncept för aktörsgemensamma berättelser

Titel	Stärkt samverkan genom storytelling – Ett koncept för aktörsgemensamma berättelser
Title	Improving cooperation through storytelling – A concept for joint actor stories
Rapportnr/Report no	FOI-R--5302--SE
Månad/Month	April
Utgivningsår/Year	2022
Antal sidor/Pages	50
ISSN	1650-1942
Uppdragsgivare/Client	MSB
Forskningsområde	Krisberedskap och civilt försvar
FoT-område	Inget FoT-område
Projektnr/Project no	B73004
Godkänd av/Approved by	Christian Jönsson
Ansvarig avdelning	Ledningssystem

Detta verk är skyddat enligt lagen (1960:729) om upphovsrätt till litterära och konstnärliga verk, vilket bl.a. innebär att citering är tillåten i enlighet med vad som anges i 22 § i nämnd lag. För att använda verket på ett sätt som inte medges direkt av svensk lag krävs särskild överenskommelse.

This work is protected by the Swedish Act on Copyright in Literary and Artistic Works (1960:729). Citation is permitted in accordance with article 22 in said act. Any form of use that goes beyond what is permitted by Swedish copyright law, requires the written permission of FOI.

Sammanfattning

En av de stora utmaningarna för krishantering är att varje kris är unik. Det ställer stora krav på att kunna samverka i nya konstellationer för att möta de utmaningar som krisen medför. Syftet med denna studie är att undersöka förutsättningarna för att använda berättelser som verktyg för lärande av interorganisatoriska samverkansförmågor. Studien utgår från tre frågeställningar:

- Hur kan gränsberättelser skapas och nyttjas för att fånga och sprida erfarenheter från interorganisatorisk samverkan under kriser?
- Hur kan interorganisatoriska gränser beskrivas med ett systemperspektiv?
- Vilka lärdomar från interorganisatoriskt arbete under Covid-19-pandemin kan synliggöras genom gränsberättelser och användas för lärande och utveckling i det svenska krishanteringssystemet?

Studiens resultat har visat att organisationsgränser under kriser kan beskrivas som samverkansytor i vilka interaktionsmönster uppstår som svar på krisens karaktär och utmaningar. Covid-19-pandemins långvariga karaktär har tvingat fram nya typer av samverkansstrukturer jämfört med den vanligare bilden av en kris som kortvarig och intensiv.

Studien visar även på att berättelser har potential att fungera inte bara som verktyg för kunskapsspridning, utan även som kommunikativ praktik för att etablera interorganisatorisk samförståelse i samverkan.

Nyckelord: gränsberättelser, storytelling, systemsyn, interorganisatorisk samverkan, krisrespons, krishantering, covid-19

Summary

One of the major challenges for crisis response is the fact that every crisis is unique. This demands the ability to cooperate in new constellations to face the challenges of each individual crisis. The purpose of this study is to explore the potential of using stories as pedagogical and communicational tools for inter-organizational crisis response. The study focused on three research questions:

- How can *boundary stories* be defined and created to capture and spread experiences from inter-organizational cooperation during crises?
- How can systems thinking be used to describe inter-organizational boundaries?
- What learnings from inter-organizational work during the Covid-19 pandemic can be captured in boundary stories and used to develop cooperative capabilities within the Swedish crisis response system?

The results of the study illustrate that inter-organizational boundaries can be described as cooperative spaces where interactions emerge in response to the nature and challenges of the crisis. The long-term character of the Covid-19 pandemic has forced new types of cooperation compared to the traditional idea of a short and intense crisis.

The author further suggests that boundary stories have the potential to function not just as a tool for learning, but also as a guiding principle for communicative practice to support shared understanding in inter-organizational cooperation.

Keywords: boundary stories, storytelling, systems thinking, inter-organizational cooperation, crisis response, crisis management, COVID-19

Innehållsförteckning

1	Inledning	8
1.1	Bakgrund	9
1.2	Syfte och mål	10
1.3	Frågeställningar	11
1.4	Disposition	11
2	Teori.....	12
2.1	Berättelser i organisationer	12
2.2	Systemsyn på svensk krishantering	13
2.2.1	Systemtyper	14
2.2.2	Det svenska krishanteringssystemet	15
2.2.3	Aktörsgemensamt språk	17
2.2.4	Anpassning i krishanteringssystemet	18
2.3	Organisatoriskt lärande	19
2.4	Konceptet Gränsberättelser	20
2.5	Sammanfattning.....	21
3	Metod.....	23
3.1	Semistrukturerade intervjuer	23
3.1.1	Deltagare	23
3.1.2	Intervjustruktur	23
3.1.3	Etik	24
3.2	Tematisk analys.....	24
3.2.1	Procedur	25
4	Resultat	27
4.1	Gränsberättelser	28
4.1.1	Skyddsutrustning	28
4.1.2	Vaccination	29
4.2	Begreppet samverkan	32
4.2.1	Sammanfattning.....	33
4.3	Interorganisatoriska samverkansstrukturer	34
4.3.1	Etablerade samverkansstrukturer i vardagen.....	34

4.3.2	Förplanerade samverkansstrukturer i krishanteringssystemet.....	35
4.3.3	Emergenta samverkansstrukturer.....	36
4.3.4	Sammanfattning.....	38
5	Diskussion	39
5.1	Gränsberättelser	39
5.1.1	Berättelser som kunskapsbärare	39
5.1.2	Berättelser som kommunikativt verktyg	40
5.2	Interorganisatoriska gränser	41
5.2.1	Aktörsgemensamt språk	42
5.2.2	Interorganisatoriskt lärande	43
5.3	Lärdomar från Covid-19.....	43
5.4	Metoddiskussion	45
5.4.1	Systemsyn: krishantering som komplext adaptivt system	45
5.4.2	Systemavgränsning: Regional krishantering	46
6	Slutsatser	47
7	Referenser.....	48

1 Inledning

En av de största utmaningarna när det kommer till att utveckla krishanteringsförmåga är det faktum att varje kris¹ är unik. Det medför att krishantering aldrig kan planeras fullt ut i förväg, utan måste omfatta en adaptiv förmåga i relation till utmaningarna som kommer med varje given kris (Pramanik m.fl., 2015; Quarantelli, 1988). Dessa utmaningar är oftast komplexa, vilket ställer krav på samverkan mellan involverade aktörer (myndigheter och andra organisationer). En stark krishanteringsförmåga bygger därför på utveckling av generella krishanterings- och samverkansförmågor (Olsén m.fl., 2020).

Denna studie genomfördes under förhållanden som kanske mer än någon annan händelse i modern tid tydliggör utmaningarna med krishantering. År 2019 upptäcktes en ny typ av Corona-virus (SARS-CoV-2) i Wuhan-provinsen i Kina. Virusets orsakar luftvägsinfektionen Covid-19, med symptom som varierar från lätt snuva till hög feber, andnöd och, i värsta fall, död. Virusets har visat sig vara extremt smittsamt och sprider sig genom så kallad droppsmitta – små droppar som följer med andning, nysningar och tal (Folkhälsomyndigheten, 2021). Den 11 mars 2020 deklarerade Världshälsoorganisationen (World Health Organization [WHO], 2020) Covid-19 som en global pandemi. Först i början av februari år 2022, efter nästan två år av restriktioner, social isolering och en överbelastad sjukvård, hade Sverige nått en situation där restriktionerna kunde tas bort och samhället har nu sakteligen börjat återgå till något som liknar normaltillstånd (Socialdepartementet, 2022).

I slutet av oktober 2021 publicerade Coronakommissionen (2021) en utvärdering av de åtgärder som genomförts i Sverige för att försöka begränsa smittspridningen av Covid-19. Dessa åtgärder har med ett samlingsnamn kommit att kallas för den *Svenska strategin*, då Sverige, till skillnad från många andra länder, valt att införa ”smittskyddsåtgärder som bygger på frivillighet och personligt ansvar” (Coronakommissionen, 2021, s. 24) snarare än tvingande nedstängningar. Den svenska pandemihanteringen kritiserar för att ha byggt på undermålig beredskap och bristfällig smittskyddslagstiftning samt för att ha ”präglats av senfärdighet” (ibid, s. 24). Det svenska smittskyddet beskrivs vidare som ”decentraliserat och fragmenterat på ett sätt som gör det oklart vem som bär ansvaret för helheten när en allvarlig infektionssjukdom drabbar landet” (ibid, s. 24).

Denna rapport redogör för en studie som fokuserat på utförarnas erfarenheter under hanteringen av pandemin. Studien gör ingen bedömning av pandemi-responsen som sådan, utan fokuserar på vilka utmaningar som har behövt

¹ Kris definieras i den här rapporten som ”en händelse i fredstid som hotar grundläggande funktioner och värden i samhället” (MSB, 2021), vilket syftar till exempelvis elförsörjning, infrastruktur, människors hälsa och frihet.

hanteras, hur detta har gjorts samt vilka lärdomar om samverkan som kan bidra till att utveckla krishanteringsförmågan framgent. Studien fokuserar på hur berättelser kan användas för att fånga erfarenheter och lärdomar från samverkan för att stärka lärande av generella krishanteringsförmågor hos aktörer i det svenska krishanteringssystemet.

1.1 Bakgrund

Denna rapport är en bearbetad version av examensarbetet *Boundary Stories: Exploring Storytelling as a Tool for Inter-Organizational Learning of Crisis Response Capabilities* (Herkevall, 2021). Rapporten bygger på samma resultat som den ursprungliga uppsatsen, men tillför en del nya insikter och slutsatser som tillkommit vid bearbetning av texten. Den nyfikne läsaren hänvisas till originaluppsatsen för en mer omfattande teoretisk genomgång, resultatredovisning och diskussion. Studien genomfördes våren 2021 som en del av projektet *Koncept och metoder för stärkt erfarenhetshantering via tvärsektoriella övningar* (KOMET) vid Totalförsvarets forskningsinstitut (FOI).

KOMET-projektet har identifierat en uppsättning samverkansförmågor som bidrar till krishanteringssystemets övergripande krishanteringsförmåga. Dessa delas upp i *kärnförmågor*, *möjliggörande förmågor* och *stödjande förmågor*. Gemensamt för alla dessa förmågor är att de är *generella*. Istället för att lära sig specifika saker om de aktörer som potentiellt ska samverkas med ligger fokus på att utveckla förmågor som stödjer lärande av och om varandra i relation till varje specifik krissituation (Hallberg m.fl., 2021). Detta grundar sig i det faktum att varje kris är unik. Det går därför inte att förutse och planera för kriser i sin helhet, utan hantering av kriser måste bygga på förmåga till *anpassning* (bl.a. Pramanik m.fl., 2015; Quarantelli, 1988).

MSB (2018) pekar ut ett antal utvecklingsområden för svensk krishantering med grund i tidigare identifierade brister. Genom att sätta dessa brister i relation till insikter från KOMET kan de omsättas i hypoteser gällande möjliga lösningar.

Aktörer behöver öka sina kunskaper om varandras ansvar, mandat, system, metoder och roller. Det behövs även ökade kunskaper om vilken information som olika aktörer behöver och kan bidra med (MSB, 2018, s. 17).

Det finns naturliga begränsningar för i vilken utsträckning dessa kunskaper kan byggas upp i ett beredskapsskede. Det går inte att förutse vilka samverkansbehov som kommer att uppstå vid framtida kriser och det går inte att lära sig allt som behövs om alla aktörer i förväg. Aktörer behöver därför *öka sin förmåga att lära sig* om varandras ansvar, mandat, system, metoder och roller för att åstadkomma lämplig anpassning vid olika kriser.

Aktörer behöver bli mer proaktiva och bidra med konkreta rekommendationer till beslut. Bedömningar och analyser behöver utgå från ett helhetsperspektiv (MSB, 2018, s. 17).

Förmågan att vara proaktiv bygger på förmågan att lära sig om andra aktörers organisation och kompetens för att kunna urskilja vad de kan behöva hjälp med i en given situation. Ett helhetsperspektiv skapas genom förståelse för hur de olika aktörernas utmaningar och handlingar hänger samman. Det ställer krav på förmågan att kommunicera sin egen situation och att kunna tolka och förstå andras situationer (Alpaslan m.fl., 2009).

Aktörsgemensamma aktiviteter behöver ha ett tydligt syfte samt vara välstrukturerade och effektiva. Det behövs även tydliga mandat för de som ska delta (MSB, 2018, s. 17).

Deltagande aktörer måste ha en gemensam uppfattning om vad som är målet med samverkan (Quarantelli, 1988). Det innefattar både hur man ser på vad samverkan som aktivitet innebär och hur man bedömer att målet med samverkan är uppnått. En sådan gemensam uppfattning lägger grunden för att inkludera rätt kompetenser och att (i den mån det är juridiskt möjligt) fördela rätt mandat.

Informationsutbytet mellan aktörerna kan förbättras genom att sociala nätverk och vardagliga kontakter byggs upp (MSB, 2018, s. 17).

Förmågan att anpassa sig till situationen är en mänsklig förmåga och krishanteringssystemets anpassningsförmåga grundar sig i välfungerande mellanmänniska relationer. MSB har pekat ut att krisberedskapsarbete till stor del handlar om att etablera dessa relationer i förväg för att spara tid vid uppkomna kriser. På så sätt kan aktörer börja arbeta aktivt direkt istället för att börja med hur man ska förhålla sig till och förstå varandra (Quarantelli, 1988).

Utöver bristerna i krishantering som MSB pekat ut har projektet KOMET vidare identifierat brister i hur lärdomar från samverkansövningar summeras och rapporteras. Istället för att beskriva utförandet i relation till lärandemålen med en övning tenderar utvärderingsrapporter att fokusera på *vad som är möjligt att mäta* – såsom vilka eller hur många uppgifter som genomfördes. Dessa rapporter ger dåligt underlag för utveckling av generella samverkansförmågor. Detta tyder på ett behov av alternativa sätt att beskriva och sprida lärdomar från samverkansövningar och krishantering för att uppnå önskat lärande av generella samverkansförmågor (Nordström & Johansson, 2019).

1.2 Syfte och mål

Syftet med den här rapporten är att bidra till stärkt samverkan mellan aktörerna i det svenska krishanteringssystemet. Målet är att utveckla ett koncept för hur berättelser kan stärka samverkan mellan aktörer – i fortsättningen benämnt som *gränsberättelser*.

1.3 Frågeställningar

Studien har utgått ifrån tre övergripande frågeställningar:

- Hur kan gränsberättelser skapas och nyttjas för att fånga och sprida erfarenheter från interorganisatorisk samverkan under kriser?
- Hur kan interorganisatoriska gränser beskrivas med systemsyn?
- Vilka lärdomar från interorganisatoriskt arbete under Covid-19-pandemin kan synliggöras genom gränsberättelser och användas för lärande och utveckling i det svenska krishanteringssystemet?

1.4 Disposition

Kapitel 1 beskriver studiens kontext samt dess syfte, mål och omfattning.

Kapitel 2 beskriver studiens teoretiska perspektiv och antaganden.

Kapitel 3 beskriver metoden för genomförandet av intervjustudien och efterföljande tematisk analys.

Kapitel 4 beskriver de teman som utgör resultatet av den tematiska analysen av intervjudata.

Kapitel 5 diskuterar presenterade teman i relation till den teoretiska bakgrunden.

Kapitel 6 redovisar studiens slutsatser.

2 Teori

Denna studie är baserad på tre teoretiska utgångspunkter. *Berättelser* betraktas i denna studie som det format som används för att förstå erfarenheter och, i förlängningen, hur världen fungerar. Berättelser har tidigare visats fungera som kunskapsbärare inom organisationer. Berättelseperspektivet kombineras med *systemsyn* för att resonera om hur berättelser kan stödja kommunikation mellan organisationer. Systemsyn är grunden för ett helhetsperspektiv genom att tydliggöra hur relationerna mellan krishanteringssystemets aktörer bidrar till systemets samlade krishanteringsförmåga. Teorier om *organisatoriskt lärande* bidrar till en förståelse för hur krishanteringssystemets anpassningsförmåga kan stärkas genom lärande i de deltagande organisationerna. Dessa teoretiska perspektiv sammanfogas slutligen i ett koncept för kommunikation och lärande över interorganisatoriska gränser, kallat *gränsberättelser*.

2.1 Berättelser i organisationer

Denna studie utgår från antagandet att människor förstår världen genom berättelser (Boje, 2008). Detaljer från genomlevda händelser sätts ihop till en ordningsföljd av orsak och verkan – en berättelse – som möjliggör att förstå dessa erfarenheter (Boje, 2008; Weick, 1995). Vilka detaljer som väljs ut och tolkningen av hur dessa hänger samman grundar sig i tidigare erfarenheter och individens sociala kontext (Berger & Luckmann, 1991; Kriz, 2010). Det betyder att alla har olika uppfattningar om hur världen är beskaffad. Detta medför utmaningar för möjligheterna att komma överens i samverkan, men genom medvetenhet om och acceptans av involverade aktörers olika perspektiv som delar av en gemensam helhetsbild går det att använda denna dynamik för att åstadkomma effektiva krisspecifika anpassningar.

I organisationer har berättelser visats fungera väl som verktyg för att bland annat: *dela normer och värderingar, bygga förtroende och engagemang samt generera känslomässig anknytning* (Sole & Wilson, 2002, s. 3-4). Berättelser kan till exempel underlätta för nya medarbetare att komma in i och förstå sin roll i organisationen (Lämsä & Sintonen, 2006). Den stora utmaningen vid samverkan är att alla representanter medför sin egen organisations perspektiv. Det som i enskilda organisationer handlar om att förmedla *en uppsättning* perspektiv och antaganden till *en individ* handlar nu om att *många uppsättningar* perspektiv och antaganden ska mötas. Förståelse för vilka perspektiv som ska mötas och vilka förutsättningar som finns i dessa möten kan tydliggöras genom att applicera en systemsyn på den svenska krishanteringsförmågan.

2.2 Systemsyn på svensk krishantering

Studien tar sin teoretiska utgångspunkt i den *systemsyn* på svensk krishanteringsförmåga som föreslagits av MSB (2018) i *Gemensamma Grunder för samverkan och ledning vid samhällsstörningar*. Systemsyn grundar sig i antagandet att helheten inte går att förstå genom att enbart studera delarna – det krävs också en förståelse för relationerna mellan systemets komponenter (von Bertalanffy, 1968; MSB, 2018). För att mängden relationer ska vara hanterbar behöver det göras en *avgränsning* av systemet som studeras. En sådan avgränsning görs alltid utifrån syftet med analysen av systemet. Ett system kan därför avgränsas olika beroende på vem som gör avgränsningen och varför (Checkland, 1999; MSB, 2018; von Bertalanffy, 1968).

En systemavgränsning kan utgå antingen från vad systemet *är* eller vad systemet *gör* (Hollnagel & Woods, 2005). Med den förstnämnda utgångspunkten bestämmer analytikern först vilka komponenter som utgör systemet och studerar sedan vad det avgränsade systemet kan åstadkomma för effekter. Med utgångspunkt i vad systemet gör vänder analytikern på analysen, och studerar hur en viss effekt uppstår – vilka komponenter samspelar på vilka sätt för att uppnå den identifierade effekten? I den här studien utgår avgränsningen från vad systemet gör, det vill säga hanterar kriser, och studerar vilka komponenter och processer som tillsammans åstadkommer krishantering.

Beroende på *hur* systemet åstadkommer sin sluteffekt kan det även definieras i termer av vilken *typ* av system det är. Det är användbart för att beskriva samspelet mellan komponenternas karaktär och hur relationerna mellan komponenterna åstadkommer en samlad effekt. Utifrån systemtyp och systemets effekter kan sedan en avgränsning göras för att synliggöra systemets sammansättning. En systemavgränsning kan innefatta exempelvis (MSB, 2018, s. 20):

1. *Typ av komponenter och relationer*. I denna studie har fokus varit på formella organisationer och deras relationer. Andra aktörer som privata organisationer och frivilligorganisationer har uteslutits i analysen då förutsättningarna för relationerna till dessa organisationer ser helt annorlunda ut.
2. *Systemomfattning*. Systemets omfattning har i studien avgränsats till ett län. Vissa beskrivningar av den nationella nivån förekommer för att sätta in det avgränsade systemet i sin kontext.
3. *Detaljnivå*. För att hålla analysen på en lämplig detaljnivå behöver det skapas grupper. Exempelvis kan formella organisationer bestå av en rad olika delorganisationer, så som förvaltningar i en kommun.

I avsnitt 2.2.2 presenteras både avgränsning och definition av det regionala krishanteringssystemet som varit i fokus för den här studien.

2.2.1 Systemtyper

På samma sätt som olika personer kommer att tolka en krissituation olika kan också ett och samma system uppfattas och definieras olika beroende på vem som gör avgränsningen. I projektet KOMET har två systemdefinitioner av svensk krishanteringsförmåga formulerats.

Eriksson och Hallberg (2021) har föreslagit att *krishanteringssystemet* egentligen är två system – ett *planeringssystem* och ett *responsystem*. Denna uppdelning i två system speglar den dominerande uppfattningen i krishanteringsforskning, nämligen att krishantering bygger på samspelet mellan planering och respons (t.ex. Alpaslan, m.fl., 2009; Pearson & Clair, 1998; Quarantelli, 1988).

Enligt Eriksson och Hallbergs (2021) definition är *planeringssystemet* aktivt mellan kriser och består av en relativt statisk grupp aktörer som huvudsakligen arbetar med beredskapsfrågor, d.v.s. lärdomar från tidigare kriser och prognoser av framtida samhällsstörningar som ligger till grund för planering av framtida respons. *Responsystemet* aktiveras först vid uppkommen samhällsstörning genom att aktörer som berörs av krisens omfattning upprättar en gemensam respons. Responsystemet ser därför olika ut från gång till gång, precis som kriserna som ska bemötas.

Johansson (2020) har i sin tur föreslagit att det svenska krishanteringssystemet bör betraktas som ett *komplext adaptivt system* (CAS). Enligt denna definition är *planering* och *respons* att betrakta som funktioner eller utfall av systemets aktivitet, snarare än två separata system i sin egen rätt. CAS-definitionen bidrar således till förståelse för hur statiska, rutinbaserade organisationer kan åstadkomma situationsanpassade lösningar för att möta helt nya utmaningar. Johansson bygger sitt argument på det faktum att det svenska krishanteringssystemet saknar en central styrande funktion, vilket är ett av huvuddragen hos ett CAS (Holland, 1992). Det betyder att systemet är *självorganiserande* genom komponenternas interaktioner med varandra. Vidare är komplexa system (MSB, 2018, s. 21):

- *Öppna*. Systemen påverkar, och påverkas av, sin omgivning.
- *Situationsspecifika*. Systemen är olika från gång till gång.
- *Dynamiska*. Systemen förändras under en och samma (kris)hantering.
- *Självreglerande*. Systemens utformning bygger delvis på lokal anpassning.

I denna rapport har författaren valt att utgå från Johanssons (2020) definition av svensk krishantering som ett komplext adaptivt system. Det valet grundas i författarens åsikt att CAS-definitionen fungerar bättre för att beskriva systemets *anpassningsförmåga*, vilket har pekats ut som kärnan i krishanteringsförmåga.

2.2.2 Det svenska krishanteringssystemet

Det svenska krishanteringssystemet bygger på den svenska förvaltningsmodellen, med specialiserade organisationer som tar hand om sina respektive ansvarsområden. Sverige är grovt indelat i tre nivåer: *nationell*, *regional* och *lokal* nivå (MSB, 2018, s. 24) (Tabell 1). Dessa nivåer är inte hierarkiska i termer av bestämmanderätt, utan speglar snarare vilken samhällelig nivå en organisation arbetar på. Nationella myndigheter som MSB, Folkhälsomyndigheten och Socialstyrelsen arbetar alltså med frågor som berör hela landet, regionerna har det regionala ansvaret och kommunerna ansvarar för den lokala nivån.

Såväl regioner som kommuner har egen bestämmanderätt gällande hur de ska utföra sin verksamhet inom sitt geografiska ansvarsområde utifrån sitt uppdrag samt de riktlinjer och lagar de har att förhålla sig till. Ingen av dessa aktörer bestämmer över någon annan, varken mellan eller inom nivåer. Sådana mandat kan enbart fördelas temporärt och vid behov genom överenskommelse mellan berörda aktörer. Inte heller staten eller andra nationella aktörer kan kliva in och detaljstyra regional och lokal verksamhet.

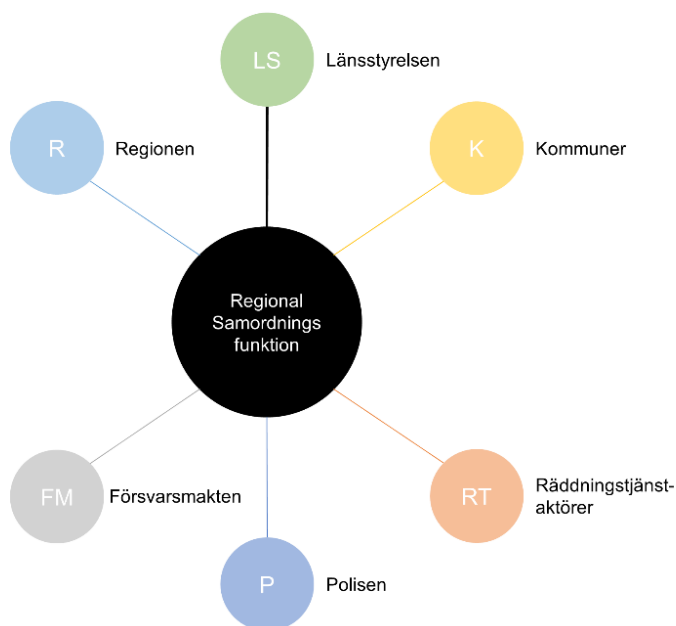
Länsstyrelserna skiljer sig något från regioner och kommuner, då de företräder staten på regional nivå. Vid kriser är länsstyrelsernas primära uppdrag att samordna regionala resurser. Som utgångsläge innebär detta att skapa förutsättningar för kommunala och regionala aktörer att samverka genom överenskommelse. Endast i särskilda fall, då kommunala räddningstjänstaktörer inte lyckas komma överens, kan den berörda länsstyrelsen kliva in i en bestämmande roll i krisledningen enligt lagen om skydd mot olyckor (SFS 2003:778).

Aktörernas påverkan på och beroende av varandra förstärks under kriser när utmaningar som uppstår inte faller naturligt under någons definierade ansvarsområde och det blir fler aktörer som påverkar utvecklingen. Vilka aktörer som deltar i hanteringen av en kris och på vilka sätt kan beskrivas genom tre övergripande principer: *ansvars-*, *närhets-* och *likhetsprinciperna*. Ansvarsprincipen innebär att ansvaret i händelse av kris förblir fördelat som i normalfallet. Närhetsprincipen beskriver att de aktörer som utövar för krisen relevant ansvar i krisens geografiska närområde förväntas hantera situationen. Likhetsprincipen innebär att aktörerna ska sträva efter att bibehålla ordinarie verksamhet och organisation i den utsträckning det är möjligt under kriser, grundat i målsättningen att upprätthålla samhällets grundläggande funktioner (MSB, 2018).

Den del av det svenska krishanteringssystemet som analyserats i den genomförda studien är det regionala krishanteringssystemet i ett svenskt län. Figur 1 visar en generisk uppsättning primära aktörer som deltar i samverkan för krisberedskap på regional nivå (figuren grundar sig i samverkansstrategier för ett flertal regioner, t.ex. Regionala rådet för Krisberedskap och Skydd mot Olyckor, 2017; Samverkan Stockholmsregionen, n.d.). Ytterligare regionala samverkansaktörer är exempelvis Trafikverket, Kustbevakningen och SOS Alarm. Dessa har inte varit centrala för denna studie och har därför uteslutits i figuren.

Aktörerna arbetar i huvudsak skilt från varandra under planeringsfasen och samverkan sker i krisberedskapssyfte genom en central samordningsfunktion (Figur 1). Länsstyrelsen har ett sammankallande ansvar men i övrigt sker samverkan på lika villkor, d.v.s. ingen aktör bestämmer över någon annan. Samverkan bygger därmed på samförstånd och överenskommelser genom vilka man åstadkommer samordning. I strikt juridisk mening kan samordningsfunktionen inte fatta gemensamma beslut då bestämmanderätten för respektive aktör förblir hos aktören själv i kris. Inriktning och samordning uppnås genom att man träffar överenskommelser i samverkan varpå aktörerna sedan fattar beslut i sina egna organisationer enligt överenskommen linje.

Planering



Figur 1. Förenklad bild av regionala krishanteringsaktörer som medverkar i hanteringen av Covid-19, sammankopplade i den regionala samordningsfunktionen.

Relationerna mellan aktörerna i det regionala krishanteringssystemet har formats utifrån det faktum att varje organisation har tydliga *gränser*. I en interorganisatorisk kontext manifesteras gränserna i språket, vad Linell (1998) kallar *diskursiva gränser*. Varje organisation utvecklar över tid ett språk som är effektivt i arbetet mot organisationens mål, som underförstått innefattar organisationens värderingar, antaganden och tankesätt. Interorganisatorisk samverkan innebär att en stor uppsättning *organisatoriska diskurser* ska klara av

att mötas. En central utmaning för den regionala samordningsfunktionen är således att överbygga skillnader i antaganden och värderingar som gömmer sig i de olika organisationernas språkbruk (Linell, 1998; MSB, 2018).

2.2.3 Aktörsgemensamt språk

MSBs (2018) dokument *Gemensamma Grunder* bygger på insikter om diskursiva gränser och syftar till att lägga grunden för ett *aktörsgemensamt språk*:

För att förstå varandra måste aktörerna mena samma sak när ett specifikt ord används. Man behöver bli "tvåspråkig" för att kunna använda den egna organisationens språk och det aktörsgemensamma. Några termer är särskilt viktiga: *inriktning*, *samordning*, *ledning* och *samverkan*. (MSB, 2018, s. 11, egen kursivering)

De fyra begreppen är definierade med inbördes beroenden. "Inriktning och samordning är att se som *effekter*. Inriktning och samordning kan då åstadkommas bland annat genom *funktionerna* samverkan eller ledning." (MSB, 2018, s. 19).

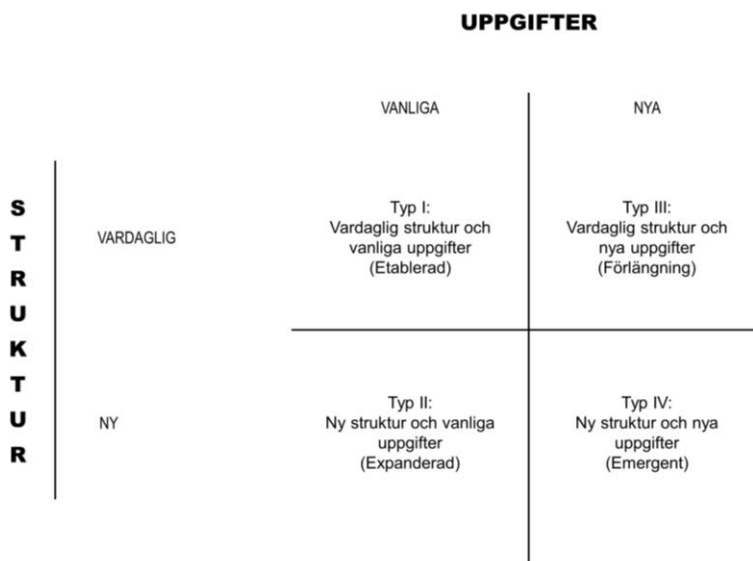
Tabell 1. Aktörsgemensamma begrepp för samverkan som definierade av MSB (2018).

Effekter	Funktioner
<p>Inriktning är orientering av tillgängliga resurser mot formulerade mål. Inriktning är en effekt av ledning och/eller samverkan, hos de resurser som hanterar samhällsstörningar. Varje aktör har alltid en egen inriktning. När flera aktörer fungerar tillsammans finns det också en aktörsgemensam inriktning.</p>	<p>Ledning är den funktion som, genom att en aktör bestämmer, åstadkommer inriktning och samordning av tillgängliga resurser. Ledning förknippas ofta med hierarkier och enskilda organisationer, men kan också ske i aktörsgemensamma situationer. Ledning kan grundas i mandat (juridisk grund) eller i överenskommelser (social grund).</p>
<p>Samordning är anpassning av aktiviteter och delmål så att tillgängliga resurser kommer till största möjliga nytta. Samordning är en effekt av ledning och/eller samverkan hos de resurser som hanterar samhällsstörningar. Samordning handlar om att aktörer inte ska vara i vägen för varandra, och hjälpa varandra där det går.</p>	<p>Samverkan är den funktion som, genom att aktörer kommer överens, åstadkommer inriktning och samordning av tillgängliga resurser.</p>

En gemensam begreppsgrund är en god början, men definitionerna är vaga och bygger på varandra. Definitioner av den här typen lämnar stort utrymme för individuell tolkning, och det kan förväntas att det krävs en del dialog mellan samverkande organisationer för att åtminstone förstå varandras tolkningar av begreppen. Först när aktörerna delar uppfattning om vad som ska åstadkommas kan gemensam anpassad respons till rådande utmaningar åstadkommas.

2.2.4 Anpassning i krishanteringssystemet

Krishanteringssystemets viktigaste förmåga för effektiv krisrespons är anpassning. Syftet med planering för krishantering är således inte att detaljplanera hanteringen av alla tänkbara kriser – det är helt enkelt inte möjligt. Det handlar istället om att utforma relationer och kommunikationsvägar i förväg för att, när krisen kommer, snabbt kunna genomföra nödvändiga anpassningar. Detta har tidigare beskrivits som ett samspel mellan *samordning genom planering* (rutiner, processer och strukturer) och *samordning genom återkoppling* (handling och anpassning) (Dynes & Aguirre, 1979). Samtliga samverkande aktörer som studerats i relation till pandemihanteringen lutar huvudsakligen åt samordning genom planering i sina respektive verksamheter under vardagliga förhållanden. Detta riskerar att bidra till ett överdrivet fokus på *likhetsprincipen* vid krishantering och i förlängningen ett undvikande av att ta på sig nya, ovana uppgifter. Detta bidrar till utmaningen att skapa gemensamma anpassade lösningar i krissituationer.



Figur 2. Typer av *byråkratisk anpassning* som en funktion av organisationsstruktur och uppgiftens natur. Anpassad från Dynes och Quarantelli (1968, citerad i Dynes & Aguirre, 1979) samt Brouillette och Quarantelli (1971).

Figur 2 illustrerar en modell för hur anpassning i offentliga organisationer kan förstås som en funktion av organisatorisk struktur och uppgifternas natur. Likhetsprincipen i svensk krishantering uttrycker en strävan efter att hantera så mycket som möjligt enligt Typ III, d.v.s. en *förlängning* av kapaciteten med ordinarie organisation. I organisationer som ofta är involverade i krishantering

finns en acceptans för att denna strategi är bristfällig. Exempel på detta är regionerna som i sina katastrofmedicinska beredskapsplaner har planerat för särskilda strukturer med högre anpassningsförmåga vid krisrespons. Därmed finns en beredskap för att snabbt röra sig in i Typ IV. När detta sker byter man även struktur i den ordinarie verksamheten, där sjukhusen blir sina egna enheter och därmed fördelar resurser på ett annat sätt för att hantera den ordinarie verksamheten med minimala störningar (t.ex. Region Stockholm, 2020).

Regionernas skifte av organisationsstruktur utgår främst från en omfördelning av beslutsmandat. Det är den på förhand bestämda tydligheten i vem som har beslutanderätt vid krishändelser som möjliggör att snabbt ställa om till en anpassad respons. Organisationer som inte har samma vana av krishantering och inte heller har lika robusta planer för omställning riskerar att fastna i antingen Typ I, vilket innebär att organisationen avsäger sig alla uppgifter som inte går att utföra inom den ordinarie verksamheten, eller Typ III i vilken organisationen i den mån det är möjligt försöker att lösa nya uppgifter med sin ordinarie organisationsstruktur. Dessa två former ger, åtminstone i teorin, sämre förutsättningar för en anpassad krisrespons.

På regional nivå handlar *anpassad* krishantering om att lyckas etablera *Emergenta* (Typ IV) strukturer i respons till nya uppgifter som identifierats mellan organisationsgränserna (Noori m.fl, 2016). Projektet KOMET har bland annat syftat till att undersöka vilka förmågor som behövs för att upprätta anpassade lösningar för krisrespons samt hur dessa förmågor kan tränas. Genom att sätta detta i relation till teorier om organisatoriskt lärande kan det synliggöras att upprättandet av emergenta samverkansstrukturer är resultatet av en lärandeprocess i sig.

2.3 Organisatoriskt lärande

Organisatoriskt lärande har sammanfattats som ”en förändring i organisationens kunskap som en funktion av erfarenheter” (Argote, 2013, s. 31). För att denna definition ska vara användbar behöver ytterligare tre saker förtydligas: hur en organisation kan betraktas som den som lär sig, vad som gör kunskap organisatorisk samt hur en process för att gå från erfarenhet till kunskap kan se ut (Argyris & Schön, 1996).

Organisationer är grupper med tydliga gränser. De har bestämda regler för vem som kan klassas som medlem av organisationen samt vilka mandat medlemmar har att agera i egenskap av organisationens representanter. Organisatoriskt lärande sker genom att organisationens representanter lär sig för organisationens räkning och därefter sprider kunskapen inom organisationen (Argyris & Schön, 1996).

Kunskap kan klassas som organisatorisk när den finns representerad i organisationen, oberoende av den representant som lärde sig kunskapen från

början. Detta kan ske genom att kunskapen hålls i minnet hos organisationens representanter, sparas i organisationens filer och/eller finns i organisationens fysiska objekt eller miljöer (Argyris & Schön, 1996).

Organisatorisk kunskap kan också *utövas* genom hur en organisation tar sig an och utför uppgifter. I handling, precis som i språk, bor antaganden, värderingar och strategier (Argyris & Schön, 1996). Berättelser om hur en organisation tagit sig an eller utfört uppgifter kan därför avslöja mer om dess perspektiv än vad organisationens representanter själva kan uttrycka i klartext.

Organisatoriskt lärande sker genom en process av *meningsskapande* (eng: sensemaking, Weick, 1995). Vid oväntade händelser söks en *förklaring*. Detta kan exempelvis ske genom handling. När ett handlande som fungerar för att uppnå önskat resultat i relation till den nya situationen identifierats tenderar människor att nöja sig – det nya handlings sättet blir således resultatet av lärandet. Adaptiv respons till nya situationer uppnås genom lärande där befintliga kompetenser organiseras på nya sätt som passar bättre för att möta kraven i den nya situationen. Därmed kan adaptiv krisrespons ses som en lärandeprocess i sig.

Förenklat kan en organisations förmåga till lärande sägas vara resultatet av *medarbetarnas förmåga att lära sig* i kombination med *medarbetarnas förmåga att sprida lärdomar internt i organisationen*. Medarbetarnas lärande är ständigt pågående i hanteringen av nya situationer och går hand i hand med anpassning till nya situationer, exempelvis i krishantering. Spridandet av lärdomar sker efteråt och är beroende av sådant som lärandekultur och förändringsbenägenhet i organisationen, aspekter som påverkar såväl organisationens som medarbetarnas lärandeförmåga. Lärdomar som förmedlas enkelt och övertygande har större chans att få fäste av den enkla anledningen att de går att förstå. Som Weick uttryckte det: ”vad som behövs för meningsskapande är en bra berättelse” (1996, s. 61). Med en grund i förståelse för hur organisationer lär sig kan ett koncept för *gränsberättelser* som pedagogiskt verktyg utvecklas.

2.4 Konceptet Gränsberättelser

Med återknytning till studiens grundläggande antagande om att människor förstår världen genom berättelser presenterar detta avsnitt ett koncept för berättelser som verktyg för interorganisatoriskt lärande. *Gränsberättelser* bygger på Johanssons (2020) idéer om storytelling som pedagogiskt verktyg för interorganisatoriskt lärande av samverkansförmågor. I detta avsnitt utvecklas begreppet vidare till ett tvådelat koncept som speglar definitionen av organisatoriskt lärande som presenterades i avsnitt 2.3.

Genom att låta kommunikationen i samverkan ramas in av en strävan mot att åstadkomma aktörsgemensamma berättelser om situationen kan gränsberättelser utgöra ett format för kommunikation som stärker *representanternas förmåga att lära sig* om varandras förutsättningar och att förstå relationerna i situationen de

befinner sig i. Givet att dessa strävanden och dessas resultat dokumenteras kan *gränsberättelser* också bli representationer som stärker *representanternas förmåga att sprida lärdomar internt i sina respektive organisationer*.

Berättelser är dock inte automatiskt effektiva för lärande. ”För att berättelser ska spela en betydande roll i komplexa adaptiva lärande system behövs en struktur som integrerar det förflutna (då) med nutiden (nu) på ett sätt som...koordinerar och vägleder framtida beteenden och samtidigt genererar...lärande i passande situationer” (Boal & Schultz, 2007). I en interorganisatorisk kontext innebär detta att alla involverade aktörers tolkningar av den nuvarande situationen måste tillåtas att plats. Det behövs en acceptans för att alla dessa tolkningar utgör *delar av sanningen* om nuläget, och dessa sanningar behöver sammanfogas för att vägleda gemensam handling framåt.

För att detta ska fungera behöver berättarna ha förmåga att formulera och förmedla *bra kunskapsbärande berättelser* (eng: *knowledge-sharing stories*, Sole & Wilson, 2002) som är lätta att ta till sig och möjliggör för mottagarna att sätta sig in i berättarnas perspektiv (Lämsä & Sintonen, 2006). Sådana berättelser behöver utformas på ett sätt som undviker en uppsättning fällor (Sole & Wilson, 2002):

- *Förföriskhet* – risken att en berättelse tolkas som (enskild) *sanning* på grund av att den är för övertygande.
- *Ensidighet* (eng: *single point of view*) – syftar till risken att en berättelse bara inkluderar en aktörs perspektiv varpå detta perspektiv blir sanningen. Detta kan begränsa både tillgängligheten och värdet för mottagaren samt bli en mer missvisande återgivning av det som hänt.
- *Statiskhet* – nedteknade berättelser förlorar den naturliga utveckling som följer med återberättande.

Ett gemensamt och kontinuerligt strävande efter att formulera sammanfogade gränsberättelser i samverkan kan motverka dessa fällor eftersom utgångspunkten i detta fall är att det inte finns en enskild eller statisk sanning. Gränsberättelser kan således bidra till en acceptans av olika perspektiv på verkligheten, vilket krävs för att kunna arbeta tillsammans.

2.5 Sammanfattning

Denna studie utgår från antagandet att människor förstår världen genom berättelser. Upplevda händelser sammanfogas till händelsekedjor av orsak och verkan på ett sätt som möjliggör förståelse för vad som upplevts. Berättelserna konstrueras med grund i tidigare erfarenheter och social kontext – därmed har alla sin egen uppfattning om världen. Genom att dela berättelser kan individer närma sig en gemensam uppfattning. I organisationer har berättelser visats fungera effektivt för att exempelvis nya medlemmar ska förstå och hitta sin plats

i organisationen. För interorganisatoriska sammanhang är utmaningen att många olika organisatoriska perspektiv behöver samordnas mellan många olika representanter.

Med systemsyn som analytiskt perspektiv har det svenska krishanteringssystemet för den här studiens syften beskrivits som ett *komplext adaptivt system*. Systemet som studeras har vidare avgränsats till *regional nivå* med den regionala samverkansfunktionen som utgångspunkt. Med synen på krishanteringssystemet som ett komplext adaptivt system förstås utveckling av systemets krishanteringsförmåga som ett resultat av lärande i de enskilda organisationerna som utgör systemets komponenter, med följden att förutsättningarna för komponenternas relationer förändras över tid.

Organisatoriskt lärande förstås som *medarbetares förmåga att lära sig i kombination med medarbetares förmåga att sprida lärdomar internt i organisationen*. Individer lär sig som ett resultat av *meningsskapande* (eng: *sensemaking*) till följd av oväntade utfall. Berättelser fungerar som den struktur genom vilken individer åstadkommer meningsskapande, såväl som ett verktyg för att sprida förståelse och lärdomar till andra inom och mellan organisationer.

Krishanteringsförmåga bygger på *anpassning* till oförutsägbara situationer. Den bygger dels på förberedelse genom att tydliggöra strukturer, roller och relationer mellan aktörer för att möjliggöra snabbare etablering av gemensam respons. För att vidare kunna anpassa hanteringen av kriser gemensamt krävs förmåga att skapa förståelse för varandras perspektiv och mål i relation till den situation man befinner sig i. Utifrån denna förståelse krävs ofta att man formulerar gemensamma mål kring vilka man kan uppnå inriktning och samordning. Utifrån detta perspektiv kan samverkan förstås som en pågående lärandeprocess, vilken kan stödjas av *gränsberättelser* – sammansättningar av aktörernas enskilda berättelser som synliggör perspektivskillnader och systemrelationer.

3 Metod

I den här studien genomfördes intervjuer med sex deltagare från olika regionala krishanteringsaktörer. Intervjuerna var semistrukturerade och fokuserade på deltagarnas berättelser om samverkan under hanteringen av covid-19. Samtliga intervjuer transkriberades och analyserades sedan genom tematisk analys. Följande kapitel beskriver studiens utförande i mer detalj.

3.1 Semistrukturerade intervjuer

Berättelser kan antingen fångas i stunden genom observation eller i efterhand genom intervjuer (Boje, 2008). Då denna studie fokuserade på hur skillnader i återberättade erfarenheter kan sammanfogas till *gränsberättelser*, snarare än berättelsernas roll i det faktiska arbetet, bedömdes intervjuer vara en passande metod. De rådande restriktionerna vid tidpunkten för datainsamlingen (april 2021) begränsade valmöjligheterna ytterligare. Intervjuer på distans var således den mest praktiskt genomförbara metoden som fanns tillgänglig för att besvara studiens frågeställningar.

3.1.1 Deltagare

Deltagare till intervjustudien rekryterades från ett svenskt län och inkluderade en stabschef från länsstyrelsen, tre stabsrepresentanter från regionens särskilda sjukvårdsledning och två medicinskt ansvariga sjuksköterskor (MAS) från olika kommuner i länet. Huvudkriteriet för deltagande i studien var erfarenhet av att arbeta med samverkan under hanteringen av covid-19. Deltagarna rekryterades genom ett tillgänglighetsurval med hjälp av kontakter på Linköpings universitet och FOI.

3.1.2 Intervjustruktur

Intervjuerna följde ett semistrukturerat format, med ett fåtal öppna frågor vilka kompletterades med situationsanpassade följdfrågor. Då syftet med intervjuerna var att utvinna deltagarnas egna berättelser om interorganisatorisk samverkan under covid-19 var det viktigt att styra berättandet så lite som möjligt. Intervjuguiden strukturerades i relation till den temporala skalan (DÅTID-NUTID-FRAMTID) i Bojes (2008) modell av storytelling. Syftet var att samla in både tillbakablickande berättelser och framåtblickande gissningar och förhoppningar baserade på deltagarnas erfarenheter. Intervjuerna guidades i praktiken av fyra huvudfrågor:

- *Öppningsfråga:* Kan du berätta lite om dig själv och din yrkesroll?
- Kan du beskriva den samverkan du är delaktig i just nu?

- När blev du först involverad i samverkan i relation till pandemin och hur har det arbetet utvecklats över tid?
- Vilka förhoppningar och förväntningar har du på utvecklingen av framtida krishantering och samverkan?

Varje intervju inleddes med den första av frågorna. Efter den inledande frågan tilläts deltagaren att berätta fritt med minsta möjliga inblandning från intervjuledaren. Följdfrågor ställdes enbart när deltagaren tydligt markerade en paus i sitt berättande. De resterande tre frågorna fungerade i huvudsak som stöd för att formulera följdfrågor i respons till deltagarens berättande och för att komma ihåg att täcka in alla tre tidsperspektiv.

Intervjuerna genomfördes över videosamtal med hjälp av tjänsten Zoom. Det digitala formatet underlättade inspelning då Zoom har en inbyggd inspelningsfunktion. Vid två av intervjuerna försvårades däremot kommunikationen på grund av bristande stabilitet i internetuppkoppling. Fördröjningar ledde till ett fåtal missförstånd, men dessa bedöms inte ha haft några allvarliga effekter på intervjuerna som helhet, då intervjuernas struktur byggde mer på deltagarens berättande än samspelet mellan intervjuledare och deltagare.

3.1.3 Etik

Denna studie har genomförts i enlighet med Vetenskapsrådets (2017) etiska riktlinjer. Samtliga deltagare mottog ett samtyckesformulär vid schemaläggning av intervjun. Inför varje intervju säkerställdes att deltagaren läst samtycket. Om inte, genomfördes en gemensam genomgång och alla deltagare fick utrymme att ställa eventuella frågor om deltagande i studien.

Inspelning av intervjuerna startades först efter att deltagaren givit sitt muntliga medgivande, vilket sedan upprepades och spelades in. Vid framställandet av rapporter har även åtgärder vidtagits för att säkerställa deltagarnas anonymitet, exempelvis genom att ta bort organisationsnamn eller annan avslöjande information så som antal kommuner i det studerade länet.

3.2 Tematisk analys

Intervjuerna analyserades genom tematisk analys enligt processen beskriven av Braun och Clarke (2006). Braun och Clarke menar att tematisk analys kan betraktas som ”en konstruktivistisk metod som undersöker på vilka sätt händelser, verkligheter, betydelser, erfarenheter och så vidare är effekterna av en mängd diskurser vilka opererar i samhället” (2006, s. 81, egen översättning). Baserat på den beskrivningen bedömdes tematisk analys vara en passande analysmetod för denna studie då syftet var att undersöka skillnaderna i olika berättelser från interorganisatoriska krishanteringskontexter.

Med grund i studiens konstruktivistiska perspektiv måste författarens aktiva roll i tolkningen av intervjudata betonas. De teman som presenteras ska därför inte betraktas som *upptäckta*, då detta antyder att teman skulle ligga och passivt vänta i den råa datamängden. Istället bör teman betraktas som verktyg konstruerade av författaren för att kommunicera mönster i data till läsaren.

Braun och Clarke (2006) beskriver sex olika *faser* eller steg för att genomföra en tematisk analys. I Tabell 2 återfinns en översiktlig beskrivning av respektive fas. Dessa ska inte betraktas som sex stycken på varandra följande steg i en linjär process. Tematisk analys är snarare en ”*rekursiv* process” där forskare ”rör sig fram och tillbaka efter behov” (Braun & Clarke, 2006, s. 86). Den faktiska analysprocessen beskrivs i avsnitt 3.2.1.

3.2.1 Procedur

Steg 1: Bekanta sig med sina data. Braun och Clarke (2006) och Linell (1994) menar att transkribering är en process av *tolkning och analys* i sig själv. Resultatet ska betraktas som en representation av utvalda aspekter från den ursprungliga inspelningen, ett verktyg för fortsatt analys. Linell betonar vikten av att välja transkriptionsnivå i relation till syftet med analysen.

För denna studie är *vad* som sägs, snarare än *hur* det sägs, av huvudsakligt intresse. Intervjuerna har därför transkriberats på en nivå i likhet med vad Linell (1994) kallar *bastranskription* (även kallat *ortografisk transkription*). Det innebär att transkriptionen är *ordagrann, stavningsnormerad och replikorganiserad*. Då det bedömdes av vikt för yttrandets betydelse adderades även noteringar om tempo, betoning och skrat utifrån Linells (1994) föreslagna notationsstandard.

Steg 2: Generera initiala koder. I analysens andra steg användes en kombination av papper och penna samt programmet Nvivo 12. Alla transkriptioner skrevs ut och lästes igenom en i taget. Passager som bedömdes ha potentiellt värde markerades och färgkodades. Associerade koder skrevs i marginalen. De markerade passagera grupperades sedan utifrån tillskrivna koder med hjälp av Nvivo 12. Det extra steget att skriva ut och markera passager med överstrykningspenna var enbart grundat på författarens personliga preferenser.

Steg 3: Söka efter teman. I det tredje steget fördes varje kod över till en enskild post-it. Att sortera koderna fysiskt var även det ett beslut baserat på personlig preferens och upplevelsen att den fysiska representationen fungerar som kognitiv avlastning och således förbättrar förutsättningarna för att producera en analys av god kvalitet. Post-it-lapparna sattes först upp slumpvis på en vägg och flyttades därefter omkring i en iterativ process till dess att grupperna av lappar motsvarade en uppsättning initiala teman.

Steg 4: Granska teman. Den initiala uppsättningen teman granskades i två steg. Först lästes alla kodade utdrag för respektive tema. Några justeringar genomfördes tills varje tema bedömdes sammanhängande och de olika temana inte överlappade varandra.

Därefter lästes samtliga transkriptioner igenom i sin helhet ytterligare en gång. Några ytterligare utdrag kodades för att potentiellt användas i rapporten. Därefter bedömdes den *tematiska kartan* vara representativ för datamängden.

Steg 5 & 6: Definiera och namnge teman och producera rapporten. Steg 5 och 6 genomfördes gemensamt på ett sätt där författaren rörde sig fritt mellan att välja utdrag till temabeskrivningar, definiera kärnan i varje tema och undertema samt namnge dessa teman. I enlighet med Braun och Clarkes (2006) rekommendation gick författaren återkommande tillbaka till steg 3 och 4, flyttade omkring post-it-lappar med koder för att förtydliga syftet och innehållet för varje tema. Denna iterativa process pågick till dess att författaren ansåg temana representativa för de viktigaste aspekterna i datamängden i relation till studiens forskningsfrågor.

Tabell 2. Sex faser i tematisk analys, anpassade från Braun och Clarke (2006).

Fas	Processbeskrivning
1. Bekanta dig med dina data	Transkribering av data (om nödvändigt), läsning och omläsning av data, notera initiala idéer.
2. Generera initiala koder	Kodning av intressanta aspekter i data på ett systematiskt sätt genom hela datamängden, sammanställning av data relevant för respektive kod.
3. Sök efter teman	Sammanställning av koder till potentiella teman, gruppering av all data av relevans för respektive tema.
4. Granska teman	Kontroll huruvida initiala teman fungerar i relation till de kodade utdragen (Nivå 1) samt hela datamängden (Nivå 2), generering av en tematisk karta av analysen.
5. Definiera och namnge teman	Kontinuerlig analys för att förfina detaljerna i varje tema och den övergripande berättelsen som analysen berättar, generering av tydliga definitioner och namn för varje tema.
6. Producera rapporten	Den sista möjligheten till analys. Val av levande, övertygande exempel, slutlig analys av valda utdrag, relatering av analysen tillbaka till forskningsfrågorna och litteraturen, produktion av en vetenskaplig rapport av analysen.

4 Resultat

Studiens resultat presenteras i detta kapitel i tre teman som genererades genom tematisk analys av intervjudata. Resultatredovisningen är en förkortad och delvis vidareutvecklad version av de resultat som redovisades i den ursprungliga uppsatsen (Herkevall, 2021), vilken innefattade fyra teman. Det första temat, *Gränsberättelser* (4.1), har utökats med en berättelse om vaccinationsinsatsen i jämförelse med uppsatsen, detta för att tydliggöra konceptet.

Tabell 3. Översikt och sammanfattningar av de teman som presenteras som resultat av den tematiska analysen.

Tema	Sammanfattning
4.1 Gränsberättelser	Temat illustrerar konceptet <i>gränsberättelser</i> med två grova skisser. Syftet är att visa hur gränsberättelser kan nyttjas för att förstå vilka olika antaganden som ligger till grund för utmaningarna i samverkan samt hur samverkan kan ligga till grund för anpassad krisrespons.
4.2 Begreppet samverkan	Temat illustrerar skillnaderna i förståelse och definitioner av begreppet <i>samverkan</i> i den studerade kontexten. Varje aktör verkar formulera sin syn på samverkan i termer av aktiviteter och förväntade utfall i sin egen ordinarie verksamhet. Länsstyrelsen som är mer administrativ i sin verksamhet kan till exempel se informationsutbyte och uppdaterade lägesbilder som syftet med samverkan medan regionen som är mer operativ i sin verksamhet snarare ser den kommunikationen som en förutsättning för att etablera anpassad krisrespons genom samverkan.
4.3 Interorganisatoriska samverkansstrukturer	Temat beskriver tre olika typer av interorganisatoriska samverkansstrukturer som har spelat viktiga roller i hanteringen av Covid-19. Strukturerna är distinkta i sina skillnader, men de uppvisar även viktiga relationer, där etablerade strukturer kan betraktas som möjliggörare av nya, adaptiva strukturer.

Varje tema beskriver mönster som identifierats i intervjudata, och avslutas med en sammanfattning av temat som helhet. Det empiriska underlaget för respektive tema illustreras med utdrag ur intervjutranskriptionerna. Utdragen har redigerats för ökad läsbarhet, med försiktighet för att inte ändra betydelsen. Varje utdrag är indexerat tillbaka till den ursprungliga transkriptionen enligt notation i Tabell 5.

Tabell 4. Notation för referenser till utdrag ur intervjutranskriptioner.

Deltagare	
Regionrepresentanter	R1-R3
Kommunrepresentanter	K1-K2
Länsstyrelserepresentant	LS1
Intervjuledare	IL
Indexering	
IntervjuNr.RadNr.Talare:	Utdrag

4.1 Gränsberättelser

Gränsberättelser kan förstås som synteser av olika organisationers berättelser om en händelse eller utmaning. Varje organisation kommer att återberätta ett händelseförlopp ur sitt perspektiv, med olika detaljer och olika uppfattningar om vem som gjorde vad, och vilka händelser som hade vilka effekter. En gränsberättelse sätter samman dessa perspektiv för att uppnå en helhetsbild av situationen och vilka utmaningar som uppstod och varför. I detta avsnitt presenteras två exempel på sådana gränsberättelser grundade i intervjudata.

4.1.1 Skyddsutrustning

En av pandemins första utmaningar var att tillgodose försörjningen av skyddsmateriel i sjukvårds- och omsorgsverksamheter till följd av en drastisk ökning i förbrukning. Regionernas och kommunernas självstyre innebar att alla organisationer till en början behövde tillgodose sina egna behov, vilket skapade en sorts kapplöpning. Genom existerande samverkansnätverk mellan kommunerna i länet försökte man att hjälpas åt i den utsträckning som gick. Förutsättningarna blev snabbt ohållbara när sjukhusen prioriterades från leverantörshåll och kommunerna blev nekade sina ordrar.

I2.153.K1: "NEJ, ni får inget. För det ska sjukhusen ha."

Genom kommunernas berättelser i den regionala samordningsfunktionen blev det allt tydligare för regionen att de behövde dela med sig av skyddsmateriel. Det var inte helt oproblemiskt då regionens förråd också var begränsat. Först när

regionen kände sig någorlunda trygg i sin egen försörjning kunde de börja stötta kommunerna och möta behovet av att koordinera materiel på regional nivå. Det var vid det här laget tydligt att majoriteten av patienterna som behövde akutvård för Covid-19 var kommunernas brukare i den äldre befolkningen. Regionen och kommunerna behövde arbeta gemensamt för att skydda de mest sårbara och på så sätt hålla nere vårdbelastningen på en hanterbar nivå.

I3.413.R2: vi jobbade ju för att säkerställa vårt eget först och främst, vi var ju tvungna att göra det på nåt sätt. Men sen kände vi ju verkligen att det var vårt ansvar att också bidra till kommunernas skyddsutrustning för att om vi kunde minska smittan på äldreboendena så kom dom inte in till sjukhusen.

Att koordinera regionens samlade materiel mellan både kommuner och region var däremot en administrativ utmaning som regionen saknade kapacitet för. Regionen vände sig därför till länsstyrelsen för hjälp. Länsstyrelsen upprättade en funktion för att samordna information om kommunernas materielbehov. Länsstyrelsen som vanligtvis inte arbetar med sjukvårdsfrågor saknade kompetensen att tolka informationen och prioritera distribution av materiel. Länets största kommun åtog sig att skapa och driva ett centrallager för skyddsmateriel från vilket distributionen av materiel kunde skötas. Eftersom kommunen var en av de behövande organisationerna fanns tillräcklig kunskap för att bidra i prioriteringen av materiel.

I6.197.LS1: det var ju inte så att vi kunde köpa in materialet utan vi såg till att kommunerna samverkade med varandra och efter ett tag där så tog [den största kommunen] på sig att ha ett gemensamt lager för det som köptes in gemensamt då. Men vår roll var ju också som sagt det här med att samla in uppgifter om dom akuta behoven i kommunerna, framförallt i början innan vi hade det här (materiel i lagret). Och att skicka sån begäran till Socialstyrelsen varje vecka.

Länsstyrelsens sammanställningar av kommunernas materielbehov fungerade även som underlag för kontakt mot den nationella nivån där Socialstyrelsen så småningom etablerade en nationell samordningsfunktion för skyddsmateriel. Länsstyrelsen skickade flera sammanställningar i veckan som underlag för att äska mer materiel till länets vård och omsorgsverksamheter. På så sätt kunde regionen avlastas ytterligare i arbetet med att förse kommunerna med materiel.

4.1.2 Vaccination

Den initiala vaccinationsinsatsen prioriterade den äldre befolkningen som drabbades värst av infektioner med Covid-19. En stor del av dessa individer bodde antingen på särskilda boenden eller saknade möjlighet att ta sig till en vaccinationsplats och behövde därmed vaccineras i hemmet. De flesta av dessa är i vardagen hemtjänstbrukare och/eller hemsjukvårdspatienter, tjänsttagare hos

verksamheter som båda sker genom kommunernas försorg. Samtidigt var det regionen som hade det övergripande ansvaret för att genomföra vaccinationsinsatsen. Således kom den inledande fasen av vaccinationsinsatsen att bygga på samverkan mellan kommunerna och regionen. Kommunerna valde ut tre medicinskt ansvariga sjuksköterskor att representera samtliga länets kommuner, vilka sedan samverkade med representanter från regionens särskilda sjukvårdsledning med särskilt ansvar för vaccinationsinsatsen.

Samverkan mellan region och kommuner var egentligen inte ny för pandemin. Den kommunala hälso- och sjukvårdsverksamheten har inga läkare i sina egna organisationer. När behov uppstår bistår därför regionen med läkare från primärvården som rondar på särskilda boenden och besöker patienter i hemmet. I vardagen sker denna samverkan på lokal nivå, d.v.s. mellan enskilda kommuner och vårdcentraler. Nu skulle de kommunala aktörerna på lokal nivå samverka direkt med regionens särskilda sjukvårdsledning. Det visade sig vara en stor utmaning.

I3.310.R2: så försökte vi med alla möjliga rutiner att komma närmare varandra och så. Men vi körde fast där *hela tiden*.

Kommunernas uppfattning var att utmaningarna grundade sig i att regionen hade svårt att förstå kommunernas verksamhet. I och med att kommunens vård- och omsorgsverksamhet inte utgår från egna lokaler krävs en annan organisation och logistik jämfört med regionens sjukvårdsverksamhet.

I4.198.K2: det fungerar väldigt olika på Regionen och i kommunens hälso- och sjukvård och det tror jag i början var *svårt att förstå att det ser så annorlunda ut*. Alltså vi har ingen steril miljö inom fyra väggar utan den kommunala hälso- och sjukvården ser så pass mycket annorlunda ut [...] Jag tror det har varit en utmaning för regionen också. [...] Det kräver en annan logistik för hur den här processen ska gå till.

Regionen menade å sin sida att detta är något man har god förståelse för. Den stora utmaningen ur deras perspektiv var ett upplevt motstånd från kommunerna att nyttja den organisation och logistik som de redan har på plats för att genomföra vaccinationen så effektivt som möjligt.

I3.300.R2: Vi har *hemtjänsttagare* som är kommunens ansvar, alltså de med hemtjänst. Men så finns det hemtjänsttagare som inte kan ta sig till vårdcentral för att vaccineras. Kan hemsjukvårdens sköterskor, alltså kommunens sköterskor åka hem till de här då för att vaccinera? Nej. För då är de inte i deras vård [...] utan då är de bara i omvårdnad alltså i hemtjänst, de har bara service.

Regionen tvingades lära sig om de juridiska förutsättningarna för hemsjukvård och har med tiden accepterat att det inte handlar om en ovilja att hjälpa till.

Hemtjänst och hemsjukvård regleras av olika lagrum. Hemsjukvård regleras genom *vårdrelation*, vilket innebär att kommunens sjuksköterskor enligt lag enbart har rätt att behandla patienter de har en upprättad vårdrelation till. I praktiken har det medfört smått absurda situationer. Exempelvis kunde en sköterska som vaccinerat en patient i hemmet tvingas lämna patientens partner, som också var i riskgrupp, ovaccinerad på grund av att vårdrelation saknades.

I5.295.R3: jag har lärt mig massor på den här pandemin kan jag säga hur kommunerna funkar också. Det är hemtjänsttagare som inte kan ta sig till vårdcentral. Det är *hemsjukvårdstagare*, så det är två olika grupper det här men det är kommunens patienter eller brukare eller vad vi nu ska säga. Där det står ganska tydligt att kommunen har ansvar för de som man har *sjukvård* för, det är alltså *hemsjukvårdspatienter*. Så de säger att "ja men det är klart att vi ska vaccinera de i hemmet". Men *hemtjänsttagare* som de också är ansvariga för men inte har en vårdrelation till vägrade de att: ge vaccin till

Regionen har därför fått sätta upp en egen hemsjukvårdslogistik för att vaccinera dem som inte har hemsjukvård genom kommunen. För att kunna genomföra detta har kommunen behövt bistå med information om hemtjänsttagare som inte kan ta sig till vaccinationsplatser själva. På grund av datahanteringslagar (t.ex. GDPR) har den informationsdelningen inte kunnat ske över mejl, utan nya sätt att dela information har behövt etableras. Regionen planerade sedan sina mobila vaccinationsteam utifrån de listor de fick, vilka visade sig vara felaktiga. Bland annat fanns brukare som lyckats ta sig till vaccinationscentraler på egen hand och brukare som avlidit fortfarande med i underlaget. Bristerna i informationshantering resulterade således i att regionen slösade resurser på insatser som inte behövdes.

Samverkan mellan kommuner och region fungerade i många avseenden ganska dåligt och tog väldigt mycket tid – trots att samverkan mellan primärvård och hemsjukvård finns i vardagen. När intervjuerna genomfördes var merparten av vaccinationer i hemmet utförda. Trots det verkade det fortfarande vara problematiskt att komma överens om hur det ska utföras på bästa sätt.

I5.340.R3: Hade vi, hade vi gjort som vi tyckte från början att hemsjukvården istället hade tagit sina hemtjänstpatienter eller hemtjänstbrukare som de kallar det för, med den organisation man redan hade byggt upp så hade vi sparat *hur mycket* resurser som helst i *SAMHÄLLET*.

4.2 Begreppet samverkan

Ett övergripande syfte med studien var att undersöka interorganisatorisk samverkan under pågående krishantering. Det visade sig att en sådan undersökning inte kan fokusera enbart på hur samverkan genomförs, utan måste börja i en kartläggning av hur krishanteringsaktörer ser på samverkan som *begrepp* och *aktivitet*.

Det här temat fokuserar på utmaningen i att synliggöra olika antaganden om vad samverkan innebär i termer av aktiviteter och målsättningar. Intervjudeltagarnas berättelser tyder på att samverkan betraktas som framgångsrik när resultatet ligger i linje med den egna organisationens ordinarie verksamhet. Länsstyrelsen är i huvudsak en administrativ myndighet och har även haft ett huvuduppdrag under pandemin som syftat till att samla in och sammanställa lägesinformation från olika aktörer till samlade lägesbilder. Således ligger deras fokus i samverkan på informationsutbyte.

I6.238.LS1: Alltså mycket har ju handlat om att samla in underlag till lägesbilderna. Regeringen och MSB efterfrågar ganska mycket information kring det här. Så det har varit [...] ja men att bygga upp det och att hålla det igång där liksom kommunerna ska leverera information.

Regionen har i sin roll som vårdutövare ett tydligare praktiskt fokus. Från deras håll betraktas informationsutbyte inte som samverkan i sin egen rätt, utan som ett första steg mot att nå samverkan. Det här skapar en spänning mellan den traditionellt administrativa länsstyrelsen och den praktiskt fokuserade regionen.

R1 illustrerar upplevelsen genom en liknelse med en skadeplats:

I1.737.R1: informationsdelning är ju om jag då som ambulanspersonal hittar en patient som behöver bäras bort till en ambulans. Jag hittar patienten, jag informerar om att jag behöver lägga den här patienten på baren och jag behöver bära bort den till ambulansen. [...] så berättar jag det för polisen och räddningstjänsten och så står de bredvid och tittar "amen det låter jobbigt, säg till om ni behöver nåt". Typ så. Och tittar på mig som ensam ambulansförare när patienten ligger på marken. Samverkan, enligt min definition, det är ju då att polisen eller räddningstjänsten, vilket också sker på operativ nivå, fattar tag i fotändan på den där baren och hjälper mig att bära bort patienten till ambulansen. Är du med? Då har vi samverkat. På strategisk nivå blir det väldigt ofta "äe men, den här patienten behöver bäras bort". "Aa, aa okej, tack ska ni ha". [...] vi informerar om att det här är en utmaning vi har men vi hjälps faktiskt inte åt att lösa det.

Taget ur sin kontext kan det se ut som att R1 ger uttryck för en syn på samverkan som stämmer bättre överens med MSB:s (2018) definition av samarbete. En mer

rättvis tolkning av R1:s berättelse är att samverkan behöver bedömas i ljuset av *utfallet*. Informationsdelning är den centrala aktiviteten i samverkan, men informationsutbytet kan betraktas som samverkan först när effekterna *inriktning* och *samordning* har uppnåtts – alltså väl i linje med hur MSB definierar de inbördes förhållandena mellan begreppen. Den utmaning som illustreras i ljuset av denna tolkning är bristande samförstånd kring målet med samverkan, vilket skapar den frustration som R1 ger uttryck för.

Att interorganisatorisk samverkan måste starta i en gemensam bild av målet och syftet med samverkan kan låta uppenbart. Trots detta tyder resultaten från den här studien på att en sådan förståelse inte bara är svår att etablera – det glöms ofta bort att ens försöka. Det här är inte ny information. MSB (2018) har gjort omfattande försök att råda bot på det här problemet med en gemensam terminologi för samverkan i krishantering. Dessvärre är upplevelsen att dokumentet fått dålig spridning bland utövare och därför haft liten effekt.

I5.541.R3: det är VÄLDIGT FÅ, 2019, 2020, 2021 som faktiskt sitter högt upp i organisationerna, som har en aning om vad gemensamma grunder är. [...] att en brandman inte känner till gemensamma grunder det kan jag köpa. Men en *räddningschef* som inte känner till gemensamma grunder, då har vi inte nått våra mål. [...] implementeringen av gemensamma grunder tycker jag var under all kritik

Konsekvensen av att inte lyckas etablera en gemensam utgångspunkt för samverkan är ofta att de involverade organisationerna fastnar i informationsdelning om sina respektive utmaningar och aldrig kommer vidare till att hitta lösningar där man kan hjälpas åt att lösa problemen.

I3.689.R2: man kommer till ett möte, man är ifrån olika organisationer, man ska lösa en uppgift och sen så *rapporterar* alla av hur man har det och så konstaterar man att det här var besvärligt.

4.2.1 Sammanfattning

Samverkan tenderar att definieras i ljuset av egna erfarenheter och den egna organisationen. Det innebär att exempelvis länsstyrelsen som har ett större administrativt fokus, kan nöja sig med samverkan som avrapportering och fastställandet av gemensamma lägesbilder, medan mer praktiska organisationer som regionen anser att samverkan uppnåtts först när en gemensam praktisk lösning på ett gemensamt problem etablerats. När en sådan etablering glöms bort eller det misslyckas med att etablera en gemensam syn på vad samverkan ska innebära tenderar samverkan att fastna i kommunikation.

4.3 Interorganisatoriska samverkansstrukturer

I detta tema beskrivs tre olika typer av samverkansformer som använts under pandemihanteringen. Dessa innefattar både möjliggörande strukturer som fanns före pandemin samt emergenta strukturer som formats genom anpassning till krisens utmaningar.

4.3.1 Etablerade samverkansstrukturer i vardagen

Samverkan är inte unikt för krishantering utan pågår kontinuerligt i den dagliga verksamheten. Kommunerna inom länet samverkar exempelvis i olika nätverk, genom vilka de delar kunskap, lärdomar och resurser baserat i specifika funktioner, roller eller uppdrag. Under pandemin har aktiviteten i nätverk med fokus på vård och omsorgsfrågor ökat markant i relation till utmaningar som är nya för samtliga inblandade.

I2.175.K1: Socialcheferna i alla [...] kommuner *dom* är med i ett Socialchefsnätverk. Och där kan det vara ungefär en gång i månaden varannan vecka har *dom* men det intensifierades när pandemin började (så att) man skulle liksom lära varann och hjälpas åt

Samverkansstrukturer som fungerar väl i vardagen har god potential att vara till hjälp vid kriser. Det bygger på att det finns en tydlighet i samverkansstrukturens syfte och att kommunikationen utvecklats så att de deltagande aktörerna har en god förståelse för varandra. När det gäller samverkan mellan likvärdiga funktioner i olika kommuner kan det förväntas att förutsättningarna är goda för att uppnå denna dynamik. När organisationerna som ska samverka har liknande uppdrag och utgångspunkter är perspektivskillnaderna rimligtvis inte jättestora.

Samverkansstrukturer mellan olika typer av organisationer verkar däremot, utifrån studiens berättelser, lida av liknande utmaningar i vardagen som vid kris. Detta framträder i berättelsen om samverkan mellan primärvården (vårdcentraler i regionens regi) och hemsjukvården (kommunal verksamhet) kring vaccination. Hemsjukvården är beroende av primärvårdens läkare för bland annat utskrivning av mediciner till brukarna i hemsjukvården. Regionen och kommunerna hade fram till pandemin inte hittat några tydliga former för att hantera mandatfördelning och ansvar i relation till de olika lagrum man har att förhålla sig till. När pandemin slog till blev de tvungna att hitta lösningar på detta, vilket ledde till fördröjningar i att anpassa responsen till krisens förutsättningar jämfört med de samverkansformer som fungerade väl innan pandemin.

I3.606.R2: <de samverkansbekymmer> man har i vardagen (.) *de* blir bara *väldigt* synliga och *väldigt* påtagliga. För det här är inga *nyheter* egentligen [...] man kan liksom inte ha saker och ting i vardagen som gnager för det *LÖSER SIG INTE* i en kris.

4.3.2 Förplanerade samverkansstrukturer i krishanteringssystemet

Det regionala krishanteringssystemet är uppbyggt kring en central samordningsfunktion som samlar representanter från alla inblandade krishanteringsaktörer. Den regionala samordningsfunktionen möjliggör att snabbt påbörja en gemensam krisrespons genom förbestämda kommunikationsvägar och roller, i vilken länsstyrelsen har ett sammankallande ansvar. Trots på förhand överenskomna former finns utmaningar för denna samverkansstruktur. Regionen är till exempel av uppfattningen att länsstyrelsen dröjde i att anta sitt sammankallande ansvar vid pandemins början.

I5.106.R3: *innan krisen kom* [...] så tycker jag att länsstyrelsen har haft en bra och tydlig roll i vardagen där man kallar till samverkansmöten [...] Men jag tycker att det fallerade en del när *krisen* kom. [...] det var en sån här typisk samverkansdel som jag trodde skulle funka innan krisen kom, som vi har sett nu inte riktigt funkade då.

Ur länsstyrelsens perspektiv finns det en logisk förklaring. Hälso- och sjukvård är inte en del av länsstyrelsens ordinarie uppdrag. Således var deras roll långtifrån självklar i inledningen av vad som i huvudsak betraktades som en hälso- och sjukvårdskris.

I6.529.LS1: man brukar ju säga att länsstyrelserna håller på med allt *utom* hälso- och sjukvård och skolfrågor. Alla andra liksom sektorer eller alla andra politikområden finns ju med i länsstyrelsernas ordinarie uppdrag. Men just dem två gör ju inte det så [...] hela det här vård och omsorg är ju ganska nytt för länsstyrelsen också att samverka kring och få en aktiv roll i också.

Ytterligare en utmaning i den regionala samverkanskontexten kan förstås som en konsekvens av att alla deltagande aktörer behåller sin egen bestämmanderätt även under kriser. Bestämmanderätten innefattar att själv bestämma vem som ska skickas som representant till samordningsfunktionen, vilket ofta resulterar i en ojämn representation av mandat i samverkan. Eftersom samtliga överenskommelser som fattas i samverkan måste godkännas och fattas beslut på i varje enskild organisation för att omsättas i praktiken kan skillnaderna i representerade mandat få betydande konsekvenser.

I1.789.R1: gemensamt mellan kommun och länsstyrelserna och regionerna tog fram ett förslag på (.) att man behövde [...] snabbt etablera ett korttidsboende för kohortvård av [...] positiva Covid-patienter alltså dom <Covid-smittade> som inte behövde sjukhus utan som kanske skulle räcka med kommunal omsorg men det var ett sånt tydligt exempel på när dom som hade förberett arbetet inte hade tillräckligt *mandat* i den egna organisationen. För när de högsta beslutsfattarna hörde

det förslaget så sköt man ner det och sa att den här frågan har förberetts på fel sätt. Och så gick det en månad och sen var det nån annan som sa "vi borde ha ett korttidsboende för Covid-patienter". Då [...] slår man ju huvudet i väggen lite "amen det sa vi ju för en månad sen. Vi hade ju kunnat ha det här boendet etablerat nu om vi hade tagit det beslutet redan då."

R1 beskriver i det föregående citatet ett konkret exempel på en typ av krock som uppstår mellan anpassningsorienterad krishanteringpersonal och direktörerna med det byråkratiska ansvaret. Den dynamiken har förstärkts under pandemin, när den ordinarie verksamheten har tvingats integreras med krishanteringsverksamheten på nya sätt.

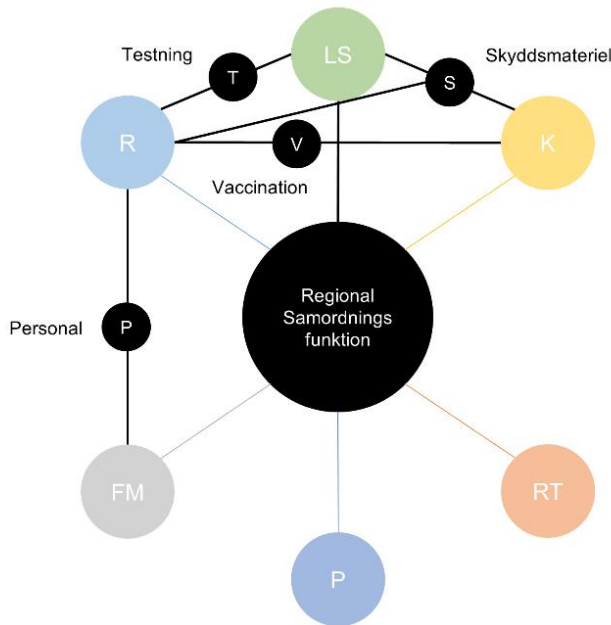
I6.501.LS1: den samverkan som vi har inom krisberedskapsområdet [...] det är ju (.) bara en viss typ av människor som har varit inblandade i den det är ju bara de som är krisberedskaps- eller beredskapssamordnare på kommunen [...] men i övrigt så är det [...] ju nånting som sker bredvid, som den vanliga verksamheten aldrig kommer i kontakt med [...] det gäller ju att liksom öka kunskapen från det ena till det andra liksom om samverkansformer eller vad som behöver uppnås så att [...] det inte blir konkurrens [...] Att det liksom gäller att gifta ihop de olika världarna

Covid-19-pandemins karaktär har tvingat fram anpassningar i verksamheter som vanligtvis pågår parallellt med krishantering. Det har inneburit att beslutsfattande i krishanteringsfrågor har hamnat i händerna på personer utan tidigare erfarenhet av sådant arbete. När de tvingats till att fatta beslut i regelmässiga gråzoner tyder berättelserna från intervjustudien på att det beslut som inneburit minst risk för att bryta mot regler valts, snarare än det som i stunden verkar mest effektivt för att hantera krisen.

4.3.3 Emergenta samverkansstrukturer

Olika typer av på förhand etablerade och planerade interorganisatoriska samverkansstrukturer har visat sig vara användbara som grunder för krishantering. Däremot kan dessa bara hantera en begränsad mängd variation. Pandemin har medfört en mängd nya problem på samhällsövergripande nivå, vilket har tvingat fram *emergenta samverkansstrukturer* – nya samverkansformer som formas i respons till nya problem som inte faller naturligt inom någon aktörs ansvarsområde. Figur 3 illustrerar ett antal av de emergenta strukturer som skapats under hanteringen av Covid-19. Strukturerna för skyddsmaterial och vaccination beskrevs mer utförligt genom gränsberättelser i 4.1. Dessa strukturer formas med grund i samverkan i den regionala samordningsfunktionen och etableras i tre identifierade steg.

Krisrespons Covid-19



Figur 3. Exempel på emergenta samverkanstrukturer som formats i respons till olika utmaningar under Covid-19-pandemin med grund i den regionala samordningsfunktionen.

1. Identifiera behov och möjligheter för nya samverkanstrukturer. Det första steget innebär att identifiera utmaningar och problem som kan eller bör hanteras gemensamt. Detta är den regionala samordningsfunktionens viktigaste funktion. Att ta sig förbi ren informationsdelning till att faktiskt identifiera möjligheter för gemensam respons är svårt, bland annat på grund av svårigheterna i att förstå hur andra aktörers kompetenser kan komma till nytta.

I5.268.LS1: det har ju vart en liksom diskussion hela tiden, hur vi skulle kunna stödja regionen och regionen kanske inte har sett, att "ja men vad kan länsstyrelsen göra".

2. Sammanställa rätt kompetenser. Nästa steg är att identifiera vilka kompetenser som är nödvändiga för att lösa uppgiften. Det handlar om att hålla gruppen i den nyskapade funktionen så liten och effektiv som möjligt genom att inte inkludera överflödiga kompetenser.

I2.58.K1: från början var jag själv och skulle representera alla kommuner tillsammans med en socialchef. Men första mötet kände jag "oj, vi kan inte

ha en socialchef med vi måste ha mer medicinskt utbildad personal” så då bad jag socialchefen att ta ett steg tillbaka och så tog vi in två andra MAS [medicinskt ansvariga sjuksköterskor] i länet så vi var tre stycken med den medicinska kunskapen.

En generell uppfattning är att en framgångsfaktor för emergenta samverkansstrukturer är att hålla grupperna små och spetsiga i sin kompetens samt att lita på vad gruppen kommer fram till. Upplevelsen är att dessa förutsättningar leder till snabbare beslutsfattande och handlande jämfört med samverkan i större grupper.

I1.1155.R1: Att minska antalet individer och aktörer på möten var en framgångsfaktor är min analys.

3. Lösa uppgiften. När en uppgift identifierats och en passande responsgrupp satts ihop måste gruppen enas om hur uppgiften ska lösas. När nya samverkansstrukturer formas blir utmaningen att hitta en lösning som fungerar inom ramen för samtliga aktörers byråkratiska ramar och lagrum. De samverkansstrukturer som formats under pandemin illustrerar tydligt utmaningen att förstå varandras organisatoriska förutsättningar i samverkan. Utan att skapa en gemensam förståelse kan responsgruppen som formats inte lösa den uppgift de fått i uppdrag att lösa.

4.3.4 Sammanfattning

Pandemins skala och utdragna tidshorisont har medfört att krishanteringssystemet behövt utökas från att löpa parallellt med daglig verksamhet till att integreras med ordinarie verksamhetsstrukturer.

Tre distinkta typer av samverkansstrukturer har identifierats som bärande under hanteringen av Covid-19. Den första syftar till etablerade samverkansstrukturer mellan exempelvis kommuner som i den dagliga verksamheten syftar till att utbyta erfarenheter, lärdomar och resurser. Det sker huvudsakligen på uppgifts- eller kompetensbasis, där personer med liknande roller från olika kommuner träffas regelbundet. Den andra typen är krisspecifika samverkansstrukturer, som på regional nivå etablerats i planeringssystemet för att stödja snabb etablering av samverkan mellan berörda aktörer i händelse av kris. Den sista typen har i rapporten kallats *emergenta samverkansstrukturer* och etableras i respons till utmaningar som inte varit möjliga att förutse eller planera för. Det är genom dessa strukturer som krishanteringssystemet kan mobilisera adaptiv krisrespons. Emergenta samverkansstrukturer etableras i tre steg: (1) identifiera behov och möjligheter för nya samverkansstrukturer, (2) sammanställa rätt kompetenser och (3) lösa uppgiften.

5 Diskussion

Studien som beskrivs i denna rapport har i huvudsak utgått från tre frågeställningar. Diskussionen i detta kapitel är strukturerat utifrån dessa tre frågeställningar så att varje fråga utgör en ram för att diskutera studiens resultat. Diskussionen avrundas med en reflektion kring betydelsen av de antaganden och avgränsningar som legat till grund för studiens analys och resultat.

5.1 Gränsberättelser

Hur kan gränsberättelser skapas och nyttjas för att fånga och sprida erfarenheter från interorganisatorisk samverkan under kriser?

Målet med denna studie var att utveckla ett koncept för hur storytelling kan bidra till lärande av generella samverkansförmågor för interorganisatorisk krishantering. Utgångspunkten för studien var att berättelser skulle kunna fungera som verktyg för att representera och sprida erfarenheter och lärdomar från samverkansövningar och skarp krishantering i *efterhand*, vilket speglas i frågeställningen. Intervjustudien utformades med syfte att testa denna idé genom att låta representanter från olika krishanteringsorganisationer berätta sina historier om den samverkan som pågått under hanteringen av Covid-19. Insikterna som framkommit genom att sätta samman gemensamma berättelser utifrån intervjuerna är en lovande indikation för att *gränsberättelser* kan bli ett användbart verktyg för lärande av samverkansförmågor.

I bearbetningen av den ursprungliga uppsatsen (Herkevall, 2021) och skrivandet av den här rapporten har en idé vuxit fram om hur konceptet *gränsberättelser* kan vidgas till att fungera som vägledande princip för kommunikation även *under* pågående samverkan. Denna del av konceptet är mer spekulativ och saknar empiriskt stöd, men kan ses som något för framtida studier att undersöka.

5.1.1 Berättelser som kunskapsbärare

I teorikapitlet framlyftes att styrkan med att använda berättelser ligger i att de samspelar med hur människor förstår världen. Berättelser har i forskning på organisationer visats kunna bidra till att *dela normer och värderingar, bygga förtroende och engagemang* samt *generera känslomässig anknytning* (Sole & Wilson, 2002, s. 3-4). Vidare lyftes ett antal fällor med att använda storytelling för lärande, som sammantaget handlar om risken att förstärka enskilda perspektiv på bekostnad av helhetsbilden. I kontexten krishantering finns ytterligare risker att ta hänsyn till när det gäller att lära sig av erfarenheter och berättelser. Quarantelli (1988, s. 382, egen översättning) lyfter att ”erfarenheter av en enskild kris inte nödvändigtvis är bra; det är möjligt att lära sig ingenting alls, eller än värre, lära sig fel läxor...’Krigshistorier’ bidrar sällan till militär strategi

och taktik, 'krishistorier' kan på samma sätt lida brist på användbar information och vara oanvändbara, även om de må vara dramatiska eller intressanta.”

Quarantellis (1988) varning belyser en viktig skillnad mellan storytelling för underhållning och storytelling för lärande. En berättelse med syfte att bidra till lärande behöver tydliggöra de aspekter som kan vara av värde för önskvärt lärande. De gränsberättelser som presenteras i avsnitt 4.1 är en ansats att illustrera detta. Berättelsen i 4.1.1 *Skyddsutrustning* belyser dels vilken förståelse av helhetsbilden som kan bidra till fungerande samverkan, men även det upplevda behovet av att stabilisera situationen för sin egen organisation innan fokus kan vändas mot samverkan kring helhetsbilden. Berättelsen i 4.1.2. *Vaccination* visar hur samordnade lösningar kan fördröjas när de samverkande organisationerna har svårt att förstå varandras förutsättningar och när det blir en förskjutning av ansvar mot den ena organisationen snarare än en situation där alla inblandade upplever jämbördigt ansvar och möjligheter till anpassning.

Det behöver nämnas att vad som illustreras är att berättelser fungerar väl för insikter om krishantering i vetenskapliga syften. Berättelserna tydliggör effektivt vilka problem som har stötts på under hanteringen av covid-19, vilket i sin tur gör det möjligt att jämföra mot tidigare forskning på krishantering. Huruvida berättelserna fungerar i pedagogiskt syfte för praktiker inom krishanteringsområdet kräver fortfarande ytterligare studier. Berättelserna från denna studie kan eventuellt fungera som material för sådana vidare studier.

5.1.2 Berättelser som kommunikativt verktyg

Under studien växte en idé fram om hur storytelling som kommunikativ praktik i samverkan skulle kunna vägleda kommunikation mot praktiska lösningar av krisens problem. Berättelser har gemensamt att de bygger på en tydlig struktur (inledning/premiss, utmaningar, lösning, slut) och klassiska rollfigurer (protagonist, antagonist, hjälte, skurk, trickster osv.). Genom att ge samverkande aktörer en enkel grundstruktur för kommunikation om problem kan dessa undvika tendensen att fastna i informationsutbyte. Berättelser som kommunikationsverktyg kan på detta vis möjligtvis främja mer proaktivt arbete.

En struktur för gemensamma berättelser i samverkan kan vara att deltagande aktörer beskriver **PROBLEMET**: vad är utmaningen som aktören upplever; **BEHOV**: vilka delar behöver tas om hand för att komma till bukt med problemet; **LÖSNING**: förslag på åtgärder för att lösa utmaningen; **RESULTAT**: hur tror aktören att utfallet kommer att bli med den föreslagna lösningen. En sådan struktur för kommunikation i till exempel regional samverkan skulle kunna synliggöra: vilka *antaganden* en aktör gör, vilka kompetenser aktören anser sig sakna för en given utmaning och på så vis lämna möjlighet för andra aktörer att erbjuda hjälp. Härifrån kan aktörerna försöka närma sig varandras föreslagna lösningar tills en gemensam lösning har hittats. Prognoser av väntade utfall av

föreslagna lösningar skapar även grund från vilken gemensamt och kontinuerligt lärande kan byggas.

Huruvida en sådan här användning av berättelser som kommunikativt verktyg faktiskt kan ha en positiv effekt på samverkan i krishantering är något som behöver studeras empiriskt. I dagsläget är det bara en teoretisk idé. En fördel med idén är att den är enkel att omsätta i praktiken och att den kan studeras i samverkansövningar.

5.2 Interorganisatoriska gränser

Hur kan interorganisatoriska gränser beskrivas med systemsyn?

I den här studien tilldelades interorganisatoriska gränser en tvetydig definition på systemteoretisk grund. Å ena sidan utgör gränser verktyg för att definiera och avgränsa system och dess komponenter. Gränser bestämmer tillhörighet och skillnader. Å andra sidan behöver interorganisatoriska gränser också betraktas dels som rörliga och i ständig förändring, dels som en yta där samverkan mellan organisationer uppstår och pågår. Genom dessa samverkansaktiviteter förflyttas och förändras gränser kontinuerligt. Pandemin har tydliggjort detta genom de olika temporära samverkansstrukturer som uppstått i respons till nya utmaningar.

De interorganisatoriska gränserna i krishanteringssystemet beskrevs i avsnitt 2.2.2 som gränserna mellan offentliga organisationer enligt den svenska förvaltningsmodellen. Det innebär att gränserna mellan organisationer, i vardagen, är skarpa och definieras av respektive organisations ansvarsområde. Det beskrevs vidare att gränserna manifesteras i språket i en interorganisatorisk kontext (Linell, 1998). Intervjustudiens resultat stödjer detta, inte minst genom skillnaderna i de deltagande organisationernas olika syn på *samverkan*.

Vidare beskrevs krishanteringsförmåga som beroende av interorganisatorisk anpassningsförmåga, d.v.s. förmågan att hitta gemensamma anpassningar genom samverkan. Dynes & Aguirres (1979) modell för byråkratiska anpassningar (Figur 2, s. 19) användes för att beskriva olika typer av anpassning. I huvudsak bygger den svenska krishanteringen på ett samspel mellan anpassningar av Typ III (Förlängning) och Typ IV (Emergent). *Likhetsprincipen* innebär en strävan efter att i största möjliga mån behålla vardagens organisationsstrukturer även under kriser. I ljuset av krishanteringsforskning kan detta anses vara en god strävan, då grupper som är vana att samverka i vardagen tenderar att ha bättre förutsättningar att samverka väl även i kriser. Därför är det önskvärt att i den mån det är möjligt hantera nya uppgifter med vad som i 4.3.1 beskrevs som *etablerade samverkansstrukturer*, d.v.s. samverkansstrukturer som är verksamma i vardagen (Quarantelli, 1988, s. 383). För att en sådan ansats ska fungera krävs aktivt samverkansarbete i den vardagliga verksamheten. Ur detta perspektiv kan det rentav vara önskvärt att det i vardagen finns uppgifter som faller mellan aktörers respektive ansvarsområden för att tvinga fram fungerande samverkan.

När de på förhand etablerade samverkansstrukturerna inte räcker till behöver den regionala samverkan sträva efter att etablera *emergenta samverkansstrukturer*, som beskrivna i 4.3.3. Emergenta samverkansstrukturer uppstår vanligtvis i respons till utmaningar som ligger på gränserna mellan grupper som inte jobbat ihop tidigare (Quarantelli, 1988) och ligger i någon mån utanför alla inblandades ordinarie expertområde, vilket medför helt andra utmaningar jämfört med att nyttja befintliga samverkansstrukturer. Att lösa uppgifter i emergenta samverkansstrukturer bygger därför på en lärandeprocess där deltagarna måste lära sig att samverka med varandra samtidigt som de lär sig tillräckligt om krisens natur för att hitta lösningar på det problem de fått i uppdrag att lösa. Med grund i den regionala samordningsfunktionen sker detta i tre steg: *identifiera behov och möjligheter för nya samverkansstrukturer, sammanställa rätt kompetenser* och slutligen *lösa uppgiften*.

5.2.1 Aktörsgemensamt språk

Vikten av ett aktörsgemensamt språk som grund för samverkan är långt ifrån en ny insikt. MSB (2018) har lagt stora resurser på att försöka etablera en grund för en gemensam begreppsapparat. Dock har MSB:s vägledande dokument inte fått önskvärd spridning (än) och därmed bidragit ytterst lite i hanteringen av Covid-19-pandemin. I intervjustudien framkom att det finns en tendens att tolka samverkan i ljuset av sin egen organisations uppdrag och mål. Det antyder att en gemensam begreppsapparat är beroende av att man i en interorganisatorisk kontext lyckas formulera gemensamma mål för samverkan, som är överställda eller parallella med de enskilda organisationernas egna mål. Sådana är svåra att definiera i ett beredskapsskede och behöver troligtvis arbetas med kontinuerligt genom varje enskild krisrespons.

Utän en grund i gemensamt formulerade mål kommer definitionerna av begrepp som *inriktning*, *samordning*, *ledning* och *samverkan* att förbli för abstrakta för att vara praktiskt användbara i en interorganisatorisk kontext. Vid närmare granskning av MSB:s (2018) definitioner (Tabell 2, s. 17) blir det svårt att se hur dessa ska kunna tolkas likadant av de olika organisationerna som varit inblandade i pandemihanteringen. En formulering som exempelvis ”anpassning av aktiviteter och delmål så att tillgängliga resurser kommer till största möjliga nytta” lämnar stort utrymme för individuell tolkning där det är naturligt att ha olika syn på exempelvis vad som är *största möjliga nytta* i en given situation. Denna studie har illustrerat en situation där deltagande organisationer inte lyckas kommunicera skillnaderna i förståelse och tolkning av grundläggande begrepp, vilket resulterar i låsningar vid informationsutbyte snarare än att nå praktiska lösningar på gemensamma problem.

5.2.2 Interorganisatoriskt lärande

I *Gemensamma grunder* skriver MSB att ”Lärande handlar... om en sluteffekt.” (2018, s. 152). Det är en problematisk syn på lärande för krishantering. När lärande betraktas som en sluteffekt görs antagandet att man kan bli klar, att en förmåga kan vara färdiglärdd. Det antagandet fungerar bara i en statisk miljö, där uppgiften är förutsägbar. Det enda som med säkerhet går att veta om kriser är att de aldrig ser likadana ut, och därmed nästan alltid involverar olika sammanställningar av aktörer. Med den systemsyn och förståelse av organisatoriskt lärande som varit utgångspunkten för den här studien har anpassad krisrespons visats vara resultatet av en pågående lärandeprocess. Interorganisatoriskt lärande kan således förstås som den pågående processen att förstå situationen och varandra i en emergent (Typ IV) samverkansstruktur.

Interorganisatoriskt lärande kan också förstås som det lärande som uppstår efter genomförd krisrespons. I sådana fall utgör interorganisatoriskt lärande många instanser av organisatoriskt lärande genom erfarenheter av interorganisatorisk samverkan. Målet med denna form av lärande kan förstås som att *lära att lära*, d.v.s. öka den generella förmågan i den enskilda organisationen att bidra till anpassad gemensam krisrespons genom att lära i stunden.

5.3 Lärdomar från Covid-19

Vilka lärdomar från interorganisatoriskt arbete under Covid-19-pandemin kan synliggöras genom gränsberättelser och användas för lärande och utveckling i det svenska krishanteringssystemet?

I arbetet med den tematiska analysen av studiens intervjudata hamnade mycket fokus på att ta fram specifika lärdomar från hanteringen av Covid-19-pandemin. I den ursprungliga uppsatsen presenterades ett antal sådana lärdomar, vilka sedermera har visat sig vara mer än 30 år gamla. År 1988 skrev Quarantelli en sammanställning av forskningsläget gällande krishantering. Samtliga lärdomar som i uppsatsen presenterades som specifika för pandemin lyftes av Quarantelli (1988) som återkommande problem och utmaningar vid hanteringen av samhällskriser.

Quarantelli skriver att tre huvudsakliga samordningsproblem tenderar att uppstå under samhällskriser: ”(1) brist på samsyn gällande betydelsen av samordning; (2) ansträngd samordning mellan organisationer som arbetar med gemensamma men nya krisrelaterade uppgifter; (3) svårigheter med att uppnå övergripande samordning under samhällskriser oavsett omfattning.” (1988, s. 382, egen översättning). Bristen på samsyn gällande begreppen samordning och samverkan har redan diskuterats i avsnitt 5.2.1. Ansträngda relationer mellan samverkande organisationer framträder inte minst i berättelsen om vaccinationsinsatsen. Övergripande samordning är vagt i sin betydelse, men framstår närmast som en

fantasiidé i relation till den bild som Coronakommissionen (2021) målat upp av Sveriges pandemihantering.

Vidare utmaningar för krishantering beskrivs vara brister i kommunikationsprocesser- och flöden, utövande av beslutsmandat samt utvecklingen av samordning och distribuerade ledningsfunktioner. Även dessa utmaningar demonstrerades och diskuterades tidigare i rapporten. Att de identifierade lärdomarna från pandemin överensstämmer med forskningsläget år 1988 ska inte ses som nedslående. Quarantelli (1988) förutsåg det i sin text redan då, och den här studien stärker hans antaganden – dessa former av samverkansproblem är ofrånkomliga. De är en naturlig del av mänskligt samarbete i komplexa situationer. Det behöver repeteras och påminnas om. Först när detta accepterats som ett faktum kan utredningsfokus skiftas från att hitta ansvariga individer för det som går fel till hur kommande kriser kan hanteras bättre. När det gäller pandemin finns potential att göra just det genom att titta på hur problemen manifesterat sig på regional krishanterningsnivå.

Kommunernas krisberedskap visade sig vara bristfällig under pandemin. Detta betonas av såväl kommun- som regionrepresentanter. Det kommer troligtvis av att kommunernas verksamheter sällan är involverade i att hantera kriser. Denna lärdom kan vidgas till att alla samhällsbärande offentliga organisationer måste öva anpassad krisrespons eftersom det inte går att förutse vilka organisationer som behöver vara delaktiga i kommande kriser.

Samverkan mellan regional och kommunal sjukvård måste stärkas. I denna studie har samverkan mellan region och kommuner utgjort ett konkret exempel på vad Quarantelli (1988, s. 381, egen översättning) beskrivit enligt följande:

Under perioder utan kriser ignoreras ofta vaga, otydliga eller överlappande mandat och ansvar. Under kriser är det vanligtvis tvärtom. Eftersom kriser ibland kräver omedelbara handlingar och beslut kommer ofta olösta juridiska problem till ytan vid krisens mest intensiva perioder.

En av de viktigaste insatserna i krisberedskapssyfte, bortsett från övningar, är att arbeta aktivt med samverkan i vardagen. Uppmärksamhet på problem och arbete med att nå välfungerande samverkan kan göra kritisk skillnad när kriser uppstår.

Samverkan mellan ordinarie verksamhet och krishantering. Personal i offentliga organisationer som inte arbetar primärt med krishantering måste involveras i krishanterningsövningar, dels för att vara bekanta med vad det innebär att arbeta med anpassningar till annorlunda förutsättningar, dels för att krishanterningspersonal ska få öva att samarbeta med personer som inte har samma erfarenhet och inte gör samma antaganden och tolkningar i relation till kriser.

5.4 Metoddiskussion

För den här studien har ett antal antaganden och avgränsningar gjorts som haft betydelse för studiens resultat och slutsatser. I detta avsnitt följer en diskussion gällande de valda systemperspektivens betydelse för studiens resultat.

5.4.1 Systemsyn: krishantering som komplext adaptivt system

De teoretiska perspektiv som väljs i en sådan här studie fungerar som ett filter – en sorts analytiska glasögon – genom vilket specifika aspekter av objektet som studeras blir mer framträdande än andra. Dessa val görs avsiktligt utifrån en medvetenhet om att studiens objekt besitter för hög grad av komplexitet för att det ska vara möjligt att täcka in alla aspekter.

För den här studien valdes en syn på det svenska krishanteringssystemet som ett komplext adaptivt system (CAS, Johansson, 2020) framför en syn på krishantering som uppdelad i två separata system: ett planeringssystem och ett responsystem (Eriksson & Hallberg, 2021). Dessa två perspektiv innefattar en avgörande skillnad i termer av antaganden som varit av vikt för resultaten i den här studien.

Utifrån CAS-perspektivet (Johansson, 2020) finns inget separat krishanteringssystem – samhällets krishanteringsförmåga betraktas istället som en emergent effekt av interaktioner mellan de aktörer vars samhällsbärande funktioner påverkas av den pågående krisen. Vilka aktörer som involveras beror av krisens karaktär och omfattning och krishanteringsförmågan blir således en samlad effekt av samtliga samhällsbärande aktörers generella förmåga att åstadkomma gemensamma lösningar tillsammans med olika aktörer – resultatet är större än summan av delarna.

En syn på krishantering som samspelet mellan ett planerings- och ett responsystem (Eriksson & Hallberg, 2021) utgår från antagandet att det finns ett specifikt, konkret krishanteringssystem som utgör den svenska krishanteringsförmågan. Krishantering blir utifrån detta antagande att betrakta som en verksamhet som bedrivs parallellt med, och till stor del isolerat från, de involverade aktörernas ordinarie verksamhet.

Båda dessa perspektiv har sina fördelar och nackdelar, möjligheter och begränsningar. Vilket perspektiv som är mest användbart kan också anses bero på krisens karaktär. Vid kriser med snabbare tidsförlopp, som exempelvis trafikolyckor, sker krishantering oftast med just ett separat responsystem baserat i på förhand etablerade planer. Pandemins omfattning har gjort en sådan ansats omöjlig, då förmågan att anpassa ordinarie vård- och omsorgsverksamhet har haft en direkt effekt på skalan av den krisspecifika organisation som krävts i

akutvården. Valet av CAS-perspektivet har medfört ett fokus på vilka förutsättningar och utmaningar som påverkar förmågan att åstadkomma gemensamma anpassningar i samverkan mellan ordinarie och krisspecifika verksamheter och anses därför som ett lämpligt perspektiv för den här studien.

5.4.2 Systemavgränsning: Regional krishantering

I kapitel 2 fastställdes att systemet i fokus för analysen i den här studien avgränsades till det regionala krishanteringssystemet i ett svenskt län. Det är viktigt att förtydliga att det inte innebär att analysen är isolerad från *lokal* och *nationell* nivå av det svenska krishanteringssystemet. Enligt definitionen av ett öppet system så både påverkar och påverkas ett definierat system av sin omgivning och av angränsande system. Till att börja med utgörs det regionala krishanteringssystemet till del av *lokala* aktörer (samtliga kommuner i länet) och samordnas av en *nationellt* styrd aktör i länsstyrelsen. Vidare så har samtliga regioner varit beroende av nationell samordning av materiel, och restriktioner och riktlinjer har även dessa dikterats på nationell nivå från regeringen och Folkhälsomyndigheten. Avgränsningen till det regionala krishanteringssystemet i det studerade länet har således fungerat som ett sätt göra studieobjektet hanterbart och illustrera, genom ett avgränsat exempel, vilka utmaningar som uppstår i svensk krishantering utifrån de byråkratiska uppdelningar av ansvar och mandat som finns.

6 Slutsatser

Effektiv krishantering bygger på krishanteringssystemets samlade förmåga att anpassa sin respons efter den rådande krisens förutsättningar. Denna förmåga bygger på samverkan mellan deltagande aktörer. Denna studie förordar nyttjandet av berättelser för kommunikation i samverkan och för lärande av generella samverkansförmågor. Detta grundar sig i att berättelser utgör en grundläggande struktur för hur människor förstår världen. Genom att i samverkan sträva efter att formulera *gränsberättelser*, gemensamma berättelser om den rådande situationen som sammanflätar alla de inblandade organisationernas perspektiv är det möjligt att komma närmare den samförståelse som krävs för att uppnå ett gemensamt språk i interorganisatorisk samverkan. Genom att sprida berättelserna i organisationerna efter övningar och kriser kan gränsberättelser bidra till lärande för ökad krishanteringsförmåga i det svenska krishanteringssystemet över tid.

7 Referenser

- Alpaslan, C. M., Green, S. E. & Mitroff, I. I. (2009). Corporate Governance in the Context of Crises: Towards a Stakeholder Theory of Crisis Management. *Journal of Contingencies and Crisis Management*, 17(1), 38–49.
- Argote, L. (2013). *Organizational Learning: Creating, Retaining and Transferring Knowledge* (2nd Ed.). Springer, New York.
- Argyris, C., & Schön, D. A. (1996). *Organizational Learning II: Theory, Method, and Practice*. Addison-Wesley Publishing Company.
- Berger, P. L. & Luckmann, T. (1991). *The Social Construction of Reality: A Treatise in the Sociology of Knowledge*. Penguin Books. London.
- Boal, K. B., & Schultz, P. L. (2007). Storytelling, time, and evolution: The role of strategic leadership in complex adaptive systems. *The Leadership Quarterly*, 18(4), 411–428. <https://doi.org/10.1016/j.leafqua.2007.04.008>
- Boje, D. M. (2008) *Storytelling Organizations*. SAGE Publications Ltd. London.
- Braun, V., & Clarke, V. (2006). Using thematic analysis in psychology. *Qualitative Research in Psychology*, 3(2), 77–101.
- Brouillette, J. R., & Quarantelli, E. L. (1971). Types of patterned variation in bureaucratic adaptations to organizational stress. *Sociological Inquiry*, 41(1), 39–46.
- Checkland, P. (1999). Systems Thinking. In W. Currie & B. Galliers (Eds.), *Rethinking Management Information Systems: An Interdisciplinary Perspective* (pp. 45–56). Oxford: Oxford University Press.
- Coronakommissionen. (2021). *Sverige under pandemin* (SOU 2021:89). Statens Offentliga Utredningar.
- Dynes, R. R., & Aguirre, B. E. (1979). Organizational Adaptation to Crises: Mechanisms of Coordination and Structural Change. *Disasters*, 3(1), 71–74.
- Eriksson, P. & Hallberg, N. (2021). *Crisis Management as a Learning System: Understanding the dynamics of adaptation and transformation in-between crises*. Submitted article manuscript.
- Folkhälsomyndigheten. (2021, March 12). *Om viruset och sjukdomen — Folkhälsomyndigheten*. <https://www.folkhalsomyndigheten.se/smittskydd-beredskap/utbrott/aktuella-utbrott/covid-19/om-sjukdomen-och-smittspridning/om-viruset-och-sjukdomen/>
- Hallberg, N., Oskarsson, P-A., Nordström, J., Olsén, M. & Granåsen, M. (2021).

- Värdering av aktörsgemensam krishanteringsförmåga (FOI Memo 7587). Totalförsvarets forskningsinstitut.
- Herkevall, J. (2021) *Boundary Stories: Exploring Storytelling as a Tool for Inter-organizational Learning of Crisis Response Capabilities*. [Master's Thesis, Linköping University]. Linköping University Electronic Press.
- Holland, J. H. (1992). Complex Adaptive Systems. *Daedalus*, 121(1), 17–30.
- Hollnagel, E. & Woods, D. D. (2005). *Joint Cognitive Systems: Foundations of Cognitive Systems Engineering*. CRC Press.
- Johansson, B. J. E. (2020). *Boundary Stories - A Systems Perspective on Inter-organizational Learning from Crisis Response Exercises*.
- Kriz, W. C. (2010). A Systemic-Constructivist Approach to the Facilitation and Debriefing of Simulations and Games. *Simulation and Gaming*, 41(5), 663–680. <https://doi.org/10.1177/1046878108319867>
- Lag om skydd mot olyckor (SFS 2003:778). Justitiedepartementet. https://www.riksdagen.se/sv/dokument-lagar/dokument/svensk-forfattningssamling/lag-2003778-om-skydd-mot-olyckor_sfs-2003-778
- Linell, P. (1994). *Transkription av tal och samtal: teori och praktik. Arbetsrapporter från Tema K 1994:9*.
- Linell, P. (1998). Discours across boundaries: On recontextualization and the blending of voices in professional discourse. *Text*, 18, 2, 143–157.
- Lämsä, A. M. & Sintonen, T. (2006). A narrative approach for organizational learning in a diverse organisation. *Journal of Workplace Learning*, 18(2), 106–120.
- MSB. (2018). *Gemensamma grunder för samverkan och ledning vid samhällsstörningar* (4th ed.). Myndigheten för samhällsskydd och beredskap.
- MSB. (19 november 2021). *Vad är en kris?* <https://www.msb.se/sv/amnesomraden/skolmaterial/samhallets-krisberedskap/vad-ar-en-kris/>
- Noori, N. S., Wolbers, J., Boersma, K., & Cardona, X. V. (2016). A dynamic perspective of emerging coordination clusters in crisis response networks. In *Proceedings of the International ISCRAM Conference*. Rio de Janeiro, Brazil.
- Nordström, J. & Johansson, B. J. E. (2019). Inter-Organisational Learning - A Review of Knowledge Sharing in Post-Exercise Reports. *Proceedings of International Conference on Information Systems for Crisis Response and Management (ISCRAM)*, 19–22 May, Valencia, ES.

- Olsén, M., Hallberg, N., Oskarsson, P.-A., & Granåsen, M. (2020). Exploring Capabilities that Constitute Inter-Organizational Crisis Management. In A. Lee Hughes, F. McNeill, & C. Zobel (Eds.), *WiP - Enhancing resilient response in inter-organizational contexts: Learning from experience. Proceedings of the 17th ISCRAM Conference*. Blacksburg.
- Pearson, C. M. & Clair, J. A. (1998). Reframing Crisis Management. *Academy of Management Review*, 23(1), 59–76.
- Pramanik, R., Ekman, O., Hassel, H., & Tehler, H. (2015). Organizational Adaptation in Multi-Stakeholder Crisis Response: An Experimental Study. *Journal of Contingencies and Crisis Management*, 23(4), 234–245.
- Quarantelli, E. L. (1988). Disaster Crisis Management: A Summary of Research Findings. *Journal of Management Studies*, 24(5), 373–385.
- Region Stockholm. (2020). *Regional katastrofmedicinsk beredskapsplan*. Region Stockholm.
- Regionala rådet för Krisberedskap och Skydd mot olyckor. (2017). *Samverkan Östergötland: Strategi för samverkan i Östergötlands län för, under och efter samhällsstörningar*.
- Samverkan Stockholmsregionen. (n.d.). *Bilaga: Modellbeskrivning: Överenskommelse om gemensam funktion för regional samverkan inom ramen för avsiktsförklaringen -En trygg, säker och störningsfri region*.
- Socialdepartementet (3 februari 2022). *Merparten av restriktionerna mot covid-19 tas bort den 9 februari 2022*. <https://www.regeringen.se/pressmeddelanden/2022/02/merparten-av-restriktionerna-mot-covid-19-tas-bort-den-9-februari-2022/>
- Sole, D., & Wilson, D. G. (2002). Storytelling in Organizations : The power and traps of using stories to share knowledge in organizations. *LILA, Harvard, Graduate School of Education*, 1–12.
- Vetenskapsrådet. (2017). *Good Research Practice*. Stockholm: Vetenskapsrådet.
- von Bertalanffy, L. (1968) *General Systems Theory - Foundations, Development, Applications*. George Braziller, NY.
- Weick, K. E. (1995). *Sensemaking in Organizations*. SAGE Publications.
- World Health Organization. (2020, March 11). WHO Director-General’s opening remarks at the media briefing on COVID-19 - 11 March 2020. Retrieved May 11, 2021, from <https://www.who.int/director-general/speeches/detail/who-director-general-s-opening-remarks-at-the-media-briefing-on-covid-19---11-march-2020>

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.



FOI
Totalförsvarets forskningsinstitut
164 90 Stockholm

Tel: 08-55 50 30 00
Fax: 08-55 50 31 00

www.foi.se