

Från Ledning och Samverkan till Samverkansledning

En litteraturstudie

Denna rapport ingår i Räddningsverkets serie av forsknings- och utvecklingsrapporter.
I serien ingår rapporter skrivna av såväl externa författare som av verkets anställda.
Rapporterna kan vara kunskapssammanställningar, idéskrifter eller av karaktären tillämpad forskning.
Rapporten redovisar inte alltid Räddningsverkets ståndpunkt i innehåll och förslag.

2007 Räddningsverket, Karlstad
Avdelningen för stöd till räddningsinsatser
ISBN 978-91-7253-328-8

Beställningsnummer P21-472/07
2007 års utgåva

Från Ledning och Samverkan till Samverkansledning

En litteraturstudie

Lina M Svedin
CRiSMART
Nationellt centrum för krishanteringsstudier
Försvvarshögskolan

Räddningsverkets kontaktperson:
Samuel Koelega, Avdelningen för stöd till räddningsinsatser
Telefon 054-13 51 23

Innehållsförteckning

Bakgrund till studien.....	5
Översikt av innehållet i studien.....	6
Begrepp.....	7
Tre typer av förutsättningar för ledning och samverkan.....	9
Problematisering av ”bra” ledning och ”bra” ”samverkansledning”.....	11
SITUATIONSBUNDNA FÖRUTSÄTTNINGAR FÖR SAMVERKANSLEDNING	
Lägesbild.....	14
Hotuppfattning	15
Tidsskalor.....	16
Situationsbundna organisatoriska förhållanden	17
Informationshantering, målsättning och ingångsvärden	18
STRUKTURELLA FÖRUTSÄTTNINGAR FÖR SAMVERKANSLEDNING	
Interorganisatoriska relationer: hierarkier, marknader, nätverk och integrerade system.	20
Ledningsproblematik	26
Två praktiska modeller för samverkansledning.....	27
Regler och processer för beslutsgrupper.....	32
Typer av beslutsfattande	35
Informationshantering och samordning	38
GRUPPDYNAMISKA OCH INDIVIDUELLA FÖRUTSÄTTNINGAR FÖR SAMVERKANSLEDNING	
Kommunikation och informationsbearbetning	41
Stress och stressorer	42
Vem ska leda vilka, och hur?	44
Ledare, ledningsstil och gruppresultat	44
Teambuilding	47
Förtroende och socialt kapital	48
Organisationskultur.....	49
Tabell 1: En sammanfattning	51
Tabell 1. Sammanställning av vad som hjälper och stjälper ledning och samverkan, samt verktyg för att påverka dessa faktorer.	52
SAMMANFATTANDE DISKUSSION OCH FRAMÅTBlick.....	57
BIBLIOGRAFI	60

Bakgrund till studien

Räddningsverket (SRV) har sedan 1996 genomfört en mängd olika aktiviteter i syfte att stimulera ledningsutveckling, bland annat inom ramen för Arbetsgrupp Stab (Ag-Stab) och därefter i projekt Ledning och Stabstjänst. Projekten har haft som mål att med utgångspunkt från forskning, inspektioner och andra erfarenhetsåterkopplingar utveckla ledning och stabstjänst. Arbetet bygger på erfarenheter från de tidigare projekten RAHO (Räddningstjänst vid avsiktliga hot och olyckor) och NBC samt det tidigare Ag-Stab, och syftar till att utveckla ledningsmetoder och samverkan mellan de olika aktörerna vid större olyckor, hot samt svåra påfrestningar. Arbetet har sedan 2003 varit ett myndighetsgemensamt projekt mellan Krisberedskapsmyndigheten och Räddningsverket inom SO6 under projektnamnet GROHS – Grundförmåga för regional ledning vid olyckor, hot och svåra påfrestningar.

Projektets mål är att på regional nivå bygga upp ledningsförmågan och genom tydligt utvecklade former för samverkan få de regionala aktörerna att kunna verka operativt med kort varsel. Detta ska ligga till grund för en ny långsiktig inriktning för regional samverkan. I detta ligger att initiera en förändring i synsättet på samverkansledning (för definition se nedan), och en förståelse för behovet av gemensamt arbete och gemensam lägesbild vid insatser och operationer, som kan inordnas i vardagliga till extraordinära händelser och svåra påfrestningar på samhället i fred. Projektet skall också syfta till att utveckla en gemensam syn på samverkansledning och stabstjänst dels inom samverkande myndigheter, dels mellan olika myndigheter i samtliga skilda och förekommande ledningsnivåer. Detta i syfte att höja samhällets förmåga att möta hot och svåra kriser samt uppnå en ökad effektivitet och minskade kostnader för insatser och operationer. Samverkansledning har utvecklats i samverkan med myndigheter i Jönköping, Skåne, Kalmar, Dalarna och Gävleborg.

Under arbetets gång har man i projekt GROHS upptäckt ett behov av att dokumentera och vetenskapligt förankra tankarna och idéerna gällande det de valt att kalla *samverkansledning*, vilket är en beteckning på att det är olika organisationer som har en egen ledning men samverkar i uppgift.

Med anledning av ovanstående har Crismart fått i uppdrag av projekt GROHS att dels genomföra en litteraturstudie för att skapa en överblick av den teori och empiri som finns runt problemställningen om samverkansledning, och dels att genomföra dokumentation av GROHS-projektets tankar gällande samverkansledning.¹ Detta dokument utgör litteraturstudien och syftar till att belysa forskningsbaserade och praxisbaserade insikter som kan hjälpa till att besvara GROHS frågor om vad ”bra samverkansledning” är samt hur denna kan åstadkommas.

För att kunna säga något om vad ”bra samverkansledning” kan vara måste vi först förstå förutsättningarna för det GROHS benämner samverkansledning. Det gör vi bäst genom att studera förutsättningarna för de två komponenterna, ledning respektive samverkan. När vi har en översikt av de centrala faktorer som påverkar ledning respektive samverkan, samt i vilken grad dessa komponenter är förenliga i teori och

¹ Se Karlsson (2005) Projekt GROHS - Regionala förutsättningar för samverkan genom samverkansledning

praktik, kan vi gå vidare och fundera över alternativ och processer för att skapa ”bra samverkansledning”.

Ett tack riktas till dem som varit delaktiga gällande kvalitetssäkringen av denna studie: Berndt Brehmer, Professor ledningsvetenskap, Försvvarshögskolan, Gerry Larsson, Prorektor/Professor, Försvvarshögskolan, Henrik Friman, Försvvarshögskolan, Bo Jifält, Försvvarshögskolan (f.d. försvarsdirektör), FD Fredrik Bynander Crismart, tf. professor och docent Eric Stern Crismart samt övriga kollegor på Crismart.

Översikt av innehållet i studien

Den här studien belyser ett antal nyckelfaktorer och slutsatser i forskning kring ledning och samverkan. Översikten och sammanställningen av litteraturstudien är som beskrivs ovan ett led i GROHS arbete med att utforma ”samverkansledning” vid särskilda händelser och kriser. Studien syftar med hänsyn till denna kontext inte till att ge en heltäckande översikt av de områden som den behandlar, utan ett urval av faktorer och litteratur har gjorts för att maximera dess praktiska relevans.

Studien är problemorienterad och drar på forskning inom beslutsfattande, organisationsteori, managementteori, ledningsteori, och psykologi. Forskningen inom de områden som GROHS berör är mycket omfattande och ett urval av insikterna inom dessa vetenskapliga områden har därför varit nödvändig. Den forskning som presenteras i studien har valts ut för att bredda gruppens diskussion och flagga för viktiga faktorer i samverkan och ledning i kriser på ett sätt som gör materialet tillgängligt för någon som inte har en primärt akademisk bakgrund.

Studien illustrerar också modeller för ledning och samverkan som används idag i praktiken och återger en rad praktiska erfarenheter och tips från organisationer som arbetar med dessa modeller. Dessa praktiska illustrationer har inkluderats för att överbrygga de teoretiska modellernas abstrakta karaktär och visa på hur några av modellernas konkurrerande rekommendationer nödvändigtvis medför en del svåra praktiska kompromisser. GROHS arbete syftar till att skapa ett praktiskt ramverk för operativ samverkansledning och de praktiska erfarenheterna och modellerna syftar till att illustrera hur teorin fungerar i mer konkreta sammanhang.

Materialet som studien täcker har delats upp i tre typer av faktorer som inverkar på förutsättningarna för ledning och samverkan; *situationsbundna faktorer*, *strukturella faktorer* och *grupp- och individbaserade faktorer*. Dessa grupperingar har gjorts för att hjälpa läsaren behålla en överblick av materialet och se kopplingar i de många och ofta komplexa fenomen som de olika forskningsområdena belyser. Dessa kopplingar skapar en del överlappning i de argument som lyfts fram i de tre delarna men vi hoppas att läsaren kan ha överseende med detta.

Studien inleds med definitioner av nyckelbegrepp som rör ledning och samverkan. Därefter förs en inledande diskussion om vad ”bra” ledning och samverkan kan antas innebära, en översikt av de tre typerna av faktorer som påverkar ledning och samverkan samt en introduktion av projektets mål; ”samverkansledning”. Därefter följer studien uppdelningen i tre typer av nyckelfaktorer. Studien avslutas med en sammanfattande tabell som identifierar hindrande och underlättande faktorer i ledning och samverkan, samt en diskussion om litteraturstudiens implikationer för ”samverkansledning”

Begrepp

I litteraturstudien förekommer ett antal nyckelbegrepp som kan behöva en introduktion. Man kan tänka sig många alternativa definitioner på dessa begrepp, och forskning på området använder ett flertal, men i den här studien utgår vi från följande definitioner:

Styrning: ”den övergripande förmågan att medvetet påverka processer och resultat, åtgärder som medvetet vidtas i syfte att nå vissa specifika mål för en verksamhet”(Hot- och riskutredningen refererad i Kaiser, 2001:31). Styrning kan åstadkommas på olika sätt (t.ex. genom budgetallokering, direktiv, prissättning, ledning eller samråd) men innebär en mer indirekt eller passiv påverkan som involverar planering.

Ledning: Det aktiva utövandet av bestämmande och inriktning av en person i position över andra aktörer för att uppnå enhetens gemensamma mål (Pigeau och McCann, 2000b:165). ”Denna funktion utförs genom arrangerandet av personal, utrustning, kommunikationer, lokaler och processer som personen i ledarställning använder sig av för att planera, inrikta, samordna och styra underordnade för måluppfyllelse.”(Pigeau och McCann, 2000b:165) I myndighetssammanhang kan ledarskapspositionen innefatta en formell möjlighet till och utövande av befälsrätt, direktivrätt, föreskrivningsrätt, förfoganderätt. Ledning i ett myndighetsperspektiv är en aktiv påverkan som kan innefatta probleminentifiering inom en organisation eller grupp, bedömning av utvecklingen och möjliga förlopp i en situation, samt utformandet av mål för verksamheten och åtgärder för att nå dessa mål.

Krisberedskapsmyndigheten har kommenterat krisledning och krisledningsorganisation på följande sätt:

För att kunna leda och samordna krishanteringsinsatserna på ett effektivt sätt är det viktigt att en krisledningsorganisation finns etablerad med ett utpekat ansvar och tydliga befogenheter. Denna organisation skall vara utbildad och övad i krishantering och ha tillräcklig kapacitet och uthållighet. Det måste också finnas handlingsplaner och larmlistor/-rutiner. Inom vissa verksamheter kan det vara motiverat att ha en jourhavande beslutsfattare för att förbättra den omedelbara responsen och för att öka tillgängligheten. (KBM, 2005a:36)

Samordning: Med detta avses ”aktivitet som innebär att se till att den verksamhet som bedrivs av olika samhällsorgan genomförs med utgångspunkt i gemensamma planeringsförutsättningar och att själva genomförandet inte präglas av divergerande mål mellan olika samhällsorgan”. (KBM, 2005c: 30) När man ”samordnar” verksamhet koordineras dessa “i tid och rum för att främja möjligheterna att uppnå ett gemensamt mål” (KBM, 2005c: 30)

Samverkan: “är den interaktion som sker mellan två eller flera aktörer i syfte att samordna sina verksamheter”. (KBM, 2005c: 30) KBM avser med samverkan;

den dialog som sker mellan olika självständiga och sidoordnade samhällsaktörer för att uppnå gemensamma mål. Samverkan innebär att alla involverade får nytta av gemensamma ansträngningar och resultat. Former för samverkan kan vara olika, i synnerhet geografiskt och funktionellt. Samverkan kan ske exempelvis genom överläggningar, överenskommelser och/eller gemensamma beslut. Valet av samverkansform styrs av vad man vill uppnå. (KBM, 2005c:30)

KBM menar vidare att;

samverkan innebär att tillsammans göra sin egen sak bättre – definierat i ett större sammanhang. Samverkan ska förstärka samarbetet mellan de olika aktörerna och nivåerna samtidigt som den integrerar den i en större helhet. Därför förutsätter samverkan en förmåga att gå över de egna gränserna, att anlägga ett perspektiv som är mera helhetsorienterat än att bara ta sin utgångspunkt i den egna organisationens behov och kompetens. (KBM, 2005a:30)

I KBM:s planeringsinriktningsdokument för 2007 fastställer man att aktörer i det nationella krishanteringssystemet ska ”samverka med relevanta samarbetsparter i sådan omfattning att fullgoda kommunikationskanaler finns upprättade och aktuella och tillfredställande nätverk finns etablerade i den utsträckning som myndighetens uppgift kräver.” (KBM, 2005b:25)

KBM anser att;

[h]ändelser som kan leda till svåra påfrestningar på samhället... ställer krav på andra samverkansmönster än under normala förhållanden. I det förebyggande arbetet ingår att identifiera och skaffa sig kännedom om nyckelaktörer och samverkanspartner, både inom den offentliga sektorn och näringslivet och på det internationella planet. I nätverksuppbyggandet kan det också vara nödvändigt att ibland sätta ihop olika typer av expertgrupper för att ha behövlig kompetens lätt tillgänglig i en kris. (KBM, 2005b:25)

KBM menar också att dessa nya samverkansmönster (andra än under normala förhållanden) måste byggas upp före krisen. ”Det är för sent att organisera ett sådant samarbete då krisen är ett faktum. I ett akut krisläge är det väsentligt att det finns upparbetade kontaktvägar som omedelbart kan användas av berörda parter.” (KBM, 2005a:38)

Den operativa insatsen i ett komplext scenario förutsätter att samverkan mellan flera olika aktörer fungerar på ett tillfredsställande sätt. (KBM, 2005b:25)

Samverkan i form av nätverk och gemensamma övningar etc. är en viktig del i arbetet med att stärka förmågan att motstå störningar i den samhällsviktiga infrastrukturen. (KBM, 2005b:27)

De övergripande målen för myndigheterna som har ansvar inom de s.k. samverkansområdena är att:

1. Myndigheter med ett samordningsansvar kan leda, inrikta och samordna den verksamhet som krävs vid en svår påfrestning på samhället.
2. Det går att förse samhällsviktiga användare med information för att åstadkomma en gemensam lägesbild vid en svår påfrestning på samhället. Båda dessa mål syftar till att skapa krishanteringsförmåga. Ett viktigt inslag i krishanteringsförmågan är att skapa förutsättningar för samverkan och informationsutbyte mellan berörda aktörer. Mål 1 bidrar till krishanteringsförmågan på en övergripande nivå i samhället och avser KBM och länsstyrelserna. Mål 2 syftar till att tillhandahålla information som är nödvändigt för att många samhällsviktiga system och verksamheter ska fungera. Med information avses information om till exempel natur, infrastruktur, befolkning, företag och fastigheter. (KBM, 2005b:33)

Det är viktigt att poängtera att trots att dessa begrepp spelar en sådan central roll i förvaltnings- och interorganisatoriska sammanhang så är det ofta mycket oklart vad som menas med begreppen i ett specifikt sammanhang. Begreppen som behandlas i den här studien beskriver vanliga relationer mellan organisationer i många länders förvaltningar men begreppen definieras ytterst sällan. Begreppsoklarheter tillsammans med oklarheter i relationen mellan organisationer (som t.ex. överlappande direktiv), menar Kaiser, ger ”i förlängningen [negativa] effekter på organisering, ledning, samverkan och samordning”(2001:31).

Tre typer av förutsättningar för ledning och samverkan

Den här studien har delat upp faktorer som inverkar på ledning, samverkan och potentiell ”samverkansledning” i tre grupper.

Den första gruppen utgörs av *situationsbaserade förutsättningar*. Dessa faktorer är starkt kopplade till omständigheterna som råder och de organisationer som involveras vid en specifik händelse. Sådana förutsättningar och specifika relationer tenderar att variera mycket mer från situation till situation än de faktorer som diskuteras i de andra två grupperna. Bland de situationsbaserade förutsättningarna studeras bland annat:

- Lägesbild
- Tidsskalor (organisatoriska, förloppsmässiga)
- Situationsbundna organisatoriska förhållanden (inom och mellan organisationer)
- Informationshantering, målsättning och ingångsvärden

EXEMPEL: En rad *situationsbaserade faktorer* påverkade polisen och åklagarmyndigheternas möjlighet att bemöta det eskalerande kriget mellan Hells Angels och Bandidos i slutet på 1990-talet. Polismyndigheten hade genomgått en rad omorganiseringar som gjorde att informatörer utifrån hade svårt att nå fram med varningssignaler till rätt enhet. De sparkrav som polisen hade tvingats möta under mitten på 90-talet resulterade i att mer än hälften av myndighetens civila personal hade sagts upp. Uniformerade poliser spenderade därför en stor del av sin arbetstid med att skriva rapporter snarare än att vara ute i fält och samla information. Åklagarmyndigheten hade tvingats göra liknande personalbeskärningar samtidigt som antalet anmälda brott med mc-relaterad koppling ökade kraftigt. Konsekvensen blev att varken polisen eller åklagarna kunde hålla takten med utvecklingen i mc-världen och hanteringen av den eskalerande situationen kom att halta (se Svedin, 1997).

Den andra gruppen faktorer som påverkar ledning och samverkan kallas här *strukturella förutsättningar*. Dessa faktorer är mer stabila över tid och är inbyggda i samhällets hanteringssystem för att just säkerställa en viss grad av ordning, stabilitet och kontinuitet i en rad olika situationer. Bland de strukturella förutsättningarna diskuteras saker som:

- Interorganisatoriska relationer
- Ledningsproblematik
- Praktiska modeller för ”samverkansledning”
- Regler och processer för beslutsgrupper
- Typer av beslutsfattande
- Informationshantering och samordning

EXEMPEL: En *strukturell faktor* som hindrade polisens hantering av mc-kriget var att de kontaktpunkter inom polisorganisationen som behövdes för att kartlägga stora serier av brott över geografiska gränser inte fanns etablerade när kriget bröt ut. Polisen fann att man behövde uppsamlingspunkter för att sammanlänka och sprida information om personer som begick brott inom en rad olika områden (personhot, bedrägeri, vapeninnehav, smuggling etc.) och i flera länder samtidigt. I början var polisens reaktion långsam men efterhand etablerades kontakter tvärs över organisationsgränser som behövdes för en mer effektiv hantering (se Svedin, 1997).

Den tredje och sista gruppen påverkansfaktorer som vi tar upp i denna litteraturgenomgång kallas *gruppdynamiska och individbaserade förutsättningar*. De här faktorerna är också relativt stabila över tid men rör sig på individ- och gruppnivå snarare än samhällssystemnivå. En del av dessa faktorer har att göra med mänsklig

psykologi (mer eller mindre påverkbara) andra med strategier för mänsklig interaktion (påverkbara). I denna sista grupp tittar vi närmare på faktorer som:

- Kommunikation och informationsbearbetning
- Stress
- Ledare, ledningsstil och gruppresultat
- Teambuildning
- Förtroende och socialt kapital
- Organisationskultur

EXEMPEL: Några faktorer som påverkade polisens arbete med att undersöka och samla information om mc-relaterad brottslighet hade att göra med *gruppdynamik och individuella reaktioner* på situationer som polisen mötte. Det fanns en rädsla bland många poliser att individuellt konfrontera och rapportera incidenter med Hells Angels och Bandidos medlemmar på grund av hot som personer inom rättsväsendet i Skandinavien och i andra länder utsatts för av dessa mc-grupper. Polischefer inom särskilt utsatta polisdistrikt löste detta genom att kontinuerligt ordna vägkontroller och visitationer av gängen när de var på väg till mc-möten. På detta sätt fick många inom polisen erfarenhet av direkt interaktion med mc-medlemmar samtidigt som det blev svårare för mc-gängen att peka ut individuella poliser som mål för hot eller anklagelser.

Problematisering av "bra" ledning och "bra" "samverkansledning"

Som vi noterade i sektionen där nyckelbegrepp i litteraturstudien introducerades råder ibland betydande oklarhet i vad man inom forskning och förvaltning menar med begreppen "ledning," "styrning," "samordning" och "samverkan". Det gör det naturligtvis till en utmaning att urskilja, åtminstone ur ett förvaltningsperspektiv, vad *bra* ledning och *bra* "samverkansledning" är.

Generellt sett kan det sägas ligga en spänning mellan begreppen "ledning" och "samverkan". Ledning inom organisationer tenderar att vara hierarkisk, formell och innefatta tydliga regler för vem som beslutar om agerande och vem som utför fattade beslut. Denna syn på ledning illustreras väl av de engelska termerna för ledning, "command and control". Värden som lyfts fram från ett ledningsperspektiv är bland annat tydlighet, effektivitet och ansvarsfördelning. Samverkan inom eller mellan organisationer tenderar att förekomma mellan organisationer eller delar av organisationer som behöver varandra eller som själva anser det nödvändigt att samordna sina aktiviteter. Detta ger delarna en mer jämställd position eller åtminstone inte en klart underordnad hierarkisk relation. Behov av samverkan uppstår ofta i situationer då de existerande formella strukturerna inte på ett önskvärt sätt skapar den samordning och de synergier som aktörerna har ett intresse av eller ser ett behov av. Följaktligen finns det ett större inslag av tillfälliga och informella organisationsinteraktioner i samverkanssammanhang än i ledningssammanhang.

Vidare är förutsättningarna för "bra ledning" och "bra samverkan" i många avseenden direkt motsatta.² Ledning underlättas av tydlighet i ansvar och mandat, centralisering

² I det här sammanhanget bör man fundera över vad man menar med "bra ledning" och "bra samverkan". Utgörs bra ledning av att den är effektiv, att den är snabb, eller något annat? Bra samverkan är om möjligt ännu knivigare att definiera. Innebär bra samverkan att alla är överens (enighet), att alla bidrar till lösningen, att man arbetar omsorgsfullt?

av beslutsfattande, samt ”raka rör” för instruktioner och kommunikation. Samverkan underlättas av maktbalans, utrymme för kompromisser, diskussion, vida tolkningar, frekventa möten och långsiktighet i samverkansprojekt. Den här spänningen är inbyggd i begreppet ”samverkansledning” vilket gör området särskilt utmanade men också intressant.

En bild av ”samverkansledning” är att den innefattar:

- *Effektiv ledningsuppbyggnad*
- *Effektiv fördelning av uppgifter*
- *Effektiv samordning mellan aktörer*
- *Effektiv beslutshandling*
- *Gemensam lägesbild och beslutsunderlag*
- *Anpassade organisationer utifrån händelser och behov*
- *Situationsanpassat ledarskap*

(RCB Utbildning i Vaggeryd: 31)

Hur kan vi skapa en funktion, en process och en organisation som motsvarar dessa behov? Och hur ser vi till att den fungerar så bra som möjligt? Att det inte är lätt står klart, men situationen är långt ifrån hopplös.

De två begreppen ”ledning” och ”samverkan” möts i verkligheten i ledarskap som funktion, och organisationsformer som nätverk och koalitioner. Översikten som följer i denna studie identifierar en rad förutsättningar som forskning och erfarenheter visar ”hjälper” respektive ”stjälper” ledning och samverkan. Denna inventering tillsammans med genomgången av en rad olika typer av beslutsfattande, organisering och modeller för ”samverkansledning” som utvecklats och används idag i USA och Storbritannien ger oss bättre förutsättningar för att nå ”bra” ”samverkansledning” i Sverige.

När vi ger oss in på projekt som att organisera samverkansgrupper och skapa ”samverkansledning” är det dock värt att hålla i åtanke några av de lärdomar som forskning inom just projektledning lyfter fram:

Lyckade projekt kräver en aktiv lärandeprocess. Projekt skall skapa något resultat eller förbättring för berörd verksamhet, annars finns det inget behov att genomföra projektet. Förbättringar kräver i regel nya arbetssätt, ändrade attityder och beteenden. (Ortman, 1999:231)

För att en grupp människor skall kunna förbättra sitt sätt att gemensamt skapa resultat krävs samverkan. För att hitta ett bättre sätt att utföra någonting räcker det inte med att hitta en teori eller beskriva en ny metod i manualer eller handböcker. Vi måste även ändra på människors attityder och beteenden samt grupperns sätt att samverka. Om vi kan engagera individerna i organisationen i ett lärande, skapas kraft och engagemang för förändringar och förbättringar. Saknas den kraften upplevs istället förändringen som ett hot och något besvärligt. Vid många förändringar kan det behövas mer tid för att ändra beteenden än för att skapa nya rutiner eller hjälpmedel. (Ortman, 1999:231)

Fysiska beskrivningar (planer) av hur organisationer ska arbeta tillsammans och utbildning om vikten av samverkan är ofta behövliga hjälpmedel när man försöker att skapa samverkan, men det är i praktiken det verkliga arbetet sker (Ortman, 1999). ”Det är när projektmedlemmar kan samverka i praktiken och utnyttja varandras kompetenser som starka projektteam skapas.” (Ortman, 1999:10) Teorier, kan vara ett bra stöd, men samverkan kommer bara att fungera bra om personerna i organisationerna som ska samverka lär känna varandra, har en gemensam syn på och stödjer syftet med samverkan samt kommunicerar effektivt. För detta krävs upprepad interaktion, gemensam övning och gemensam analys av gruppens resultat.

SITUATIONSBUNDNA FÖRUTSÄTTNINGAR FÖR SAMVERKANSLEDNING

Det finns en rad faktorer som kommer att variera med den specifika situationen som gruppen möter i en kris eller särskild händelse. T.ex. drar olika situationer in olika organisationer i samverkansgrupper. Olika situationer skapar också olika lägesbilder och uppfattningar om varifrån hotet i situationen kommer. I denna sektion undersöker vi ett antal av dessa situationsbundna faktorer och urskiljer sätt på vilka dessa faktorer kan komma att inverka på förmågan att leda och samverka.

Lägesbild

Både ledning och samverkan underlättas av en gemensam lägesbild inom gruppen. Eftersom den gemensamma lägesbilden och probleminramningen ligger till grund för mycket av gruppens agerande är det viktigt att se litet närmare på hur vi skapar dessa bilder och riskerna med skapandet av en gemensam men felaktig lägesbild.

När människor reagerar på problem de uppfattar i omgivningen påverkas de av hur de tolkar omgivningen och sina förväntningar. Ofta har den person som först identifierar ett problem en nyckelroll i hur andra kommer att se det som händer.³ När ett problem, en lägesbild eller hotuppfattning har formats kan detta begränsa antalet alternativa handlingsvägar som utvärderas och fokusera gruppens uppmärksamhet på en enskild källa till problemet. ”Probleminramning påverkas starkt av kognitiva och sociala strukturer och processer som (historiska) analogier och metaforiska resonemang, kultur, kontext, organisation och informationsflöden” (Stern och Sundelius, 2002:17). Mot bakgrund av detta är det viktigt att överväga hur en gemensam situationsbild skapas samt att vara medveten om att det kan finnas risker inbyggda i hur denna process utformas. Vertzberger (1990) lyfter fram en viktig konsekvens av de mentala och sociala aspekterna i probleminramning. “När en definition av situationen har accepterats av en grupp, får den ett eget liv. De beslutsfattare som inte var närvarande vid denna bedömningsprocess tenderar att anta att definitionen av situationen har en solid objektiv grund, att den baserats på information, inte att den kom från irrelevant social påverkan som faktiskt är fallet.” (Vertzberger, 1990:4)

Detta innebär att en särskilt viktig punkt i situationsbedömningar och probleminramning ligger i vem som först identifierar problemet, en medvetenhet om att vi utformar situationsbedömningar utifrån vår erfarenhet och den process som finns etablerad i gruppen för dessa bedömningar, samt att det är viktigt att informera beslutsfattare som kommer in senare i processen om de grunder på vilka den initiala situationsbedömningen gjordes.

³ Ett tydligt exempel på detta går att finna i Sveriges hantering av Tjernobyl-krisen. Den första indikationen av ett problem uppdagades på Forsmarks kärnkraftverk när en kraftverksarbetare skor satte igång ett strålningsskyddslarm. De första sju timmarna av krisen formades av denna indikation på strålning inne i kärnkraftverket och alla insatser anpassades efter hypotesen att det fanns en läcka inne i kärnkraftverket. De initiala åtgärderna, baserat på den probleminramning som gjordes, utsatte oavsiktligt arbetarna för mer strålning genom att evakuera kärnkraftverket ut i den miljö som faktiskt drabbats av strålningen. Den situationsbedömning som senare har kommit att kallas Tjernobyl-krisen formades inte förrän långt mer information var tillgänglig från andra delar av landet (Stern, 1999).

I amerikanska kustbevakningens övning för teambuilding identifierar man sex steg för effektiva uppdragsanalyser;

- ❖ *Definiera vilka uppgifter och funktioner som krävs*
- ❖ *Kontrollera den tillgängliga informationen och hur arbetet kan läggas upp*
- ❖ *Diskutera mål*
- ❖ *Uppskatta risker*
- ❖ *Skapa en plan*
- ❖ *Kritisera planen*

Man har också inom USA:s kustbevakning identifierat varningstecknen på att en grupp börjar tappa greppet om en situation. Några av dessa varningstecken är: förvirring, att ingen håller koll på potentiella faror och hot, att man tillämpar felaktiga eller otillämpliga procedurer, att man frångår regler och etablerade processer, att man inte når planerade mål, att man låter motsägelsefull information förbli oundersökt, att man uttrycker sig vagt, samt att man fixerar sig på ett problem eller en aktivitet (7th Coast Guard District Director, 2002: 71-72).⁴

Hotuppfattning

Hotuppfattningar i stressfulla situationer påverkas av hur pass starkt kopplade vi är till det som vi upplever som hotat samt hur väl utrustade vi anser oss vara för att hantera hotet. Stressforskare som har fokuserat sig på hotuppfattning och hotantering skiljer på situationer som uppfattas som hotfulla och situationer som uppfattas som utmaningar (Lazarus och Folkman, 1984:32). Hotfulla situationer är situationer där personer förväntar sig skada eller förlust medan utmaningar är situationer där personer uppfattar att det är möjligt att bemästra situationen och vinna något på situationen. Vad dessa två uppfattade situationer har gemensamt är att de möjliggör hantering i väntan på det som ska inträffa. I hotfulla situationer kan personer planera för och arbeta igenom några av de negativa konsekvenser man förutser innan de materialiserar sig. I utmaningar kan man också mobilisera för att hantera situationen men här ligger fokus mer på att ta tillvara möjligheter och situationen är känslomässigt mer positivt laddad (Lazarus och Folkman, 1984:33) En viktig skillnad i hur personer uppfattar en stressig situation (som hot eller utmaning) har att göra med den analys vi gör av möjliga handlingsvägar för att hantera situationen samt huruvida vi tror att vi framgångsrikt kan utföra dessa handlingsalternativ. Ju mer vi tror att våra handlingsalternativ kan uppnå positiva resultat och ju mer vi tror att vi kan utföra dessa handlingar framgångsrikt desto mindre hotfull och mer utmanade tenderar vi att bedöma situationen (Lazarus och Folkman, 1984:35).

⁴ Jag vill här göra en liten notering om valet av denna källa som förekommer på flera ställen i studien. Den amerikanska kustbevakningen är ett exempel på en organisation med både operativt och strategiskt ansvar i kriser, vid hot samt inom det ”normala” gränssäkerhetsarbetet. Det är dessutom en starkt decentraliserad organisation med mycket små enheter som arbetar självständigt mot myndighetens gemensamma mål på daglig basis. I de operativa enheterna är också gruppmedlemmarna starkt beroende av varandras minutoperativa beslut och agerande. Som ett exempel på hur en organisation kan arbeta med och eliminera många av de betydande lednings-, samverkans- och problemlösningssvårigheter de möter tycker jag att den amerikanska kustbevakningen utgör en förebild i många avseenden. Man har inom denna organisation arbetat intensivt med att genom utbildning, övning och erfarenhetsdokumentation förbättra organisationens effektivitet på alla beslutsnivåer.

Två andra situationsbundna nyckelfaktorer som kan ge olika starka kopplingar till det som är hotat och olika hanteringskapacitet är; vilken typ av kris aktören måste hantera samt var aktören uppfattar att hotet i krisen kommer ifrån. Händelser som sätter igång kriser kan delas in ett antal kategorier; teknologiska, ekonomiska, politiska, miljö-, militära händelser eller katastrofer (Svedin, kommande). Hotets ursprung kan i dessa situationer uppfattas som att det antingen har sitt ursprung utanför organisationen eller gruppen som hanterar krisen, eller att hotet till viss del eller helt har sitt ursprung inom organisationen eller gruppen. I de fall då hotet i situationen uppfattas som att det kommer utifrån tenderar grupper att samarbeta för att möta det yttre hotet. Om hotet däremot i någon grad uppfattas som att det har skapats eller underbyggts av ageranden (eller brist på agerande) bland någon av de personer eller organisationer som ska hantera situationen splittras gruppen mycket lättare. Dvs. när någon i samverkansgruppen ses som delvis skyldig till att situationen uppstått tenderar gruppen istället för att samarbeta för att eliminera ett yttre hot hamna mer i fingerpekande, bristande engagemang och lojalitet gentemot gruppen eller andra konfliktorienterade beteenden (Svedin, 2001).

Det är också möjligt att hotet uppfattas som att det kommer både ute- och inifrån gruppen, eller att hotets ursprung är oklart. Hur dessa mer osäkra hotbilder påverkar samverkan i grupper är inte helt klart. En möjlighet, som verkar rimlig, är att gruppmedlemmarnas reaktion gentemot gruppen varken blir lika positiva till samverkan som i fallet med yttre hot eller lika negativa som vid inre hot.

Om vi tittar på de krishanteringsfall som samlats av Crismart och forskare vid Syracuse University ser vi att i alla utom en av de typer av händelser som kan starta kriser uppfattas hotets ursprung mycket olika av beslutsfattare. Alla kategorier av händelser, utom naturkatastrofer, har omväxlande uppfattas av beslutsfattare som hot utifrån, inifrån, både inifrån och utifrån samt oklart ursprung (Svedin, kommande). Detta innebär att, med undantag av naturkatastrofer (som uteslutande setts som externa hot), beroende på var gruppmedlemmarna uppfattar att hotet har uppstått kan samverkan och ledning påverkas antingen positivt eller negativt i olika situationer.

Tidsskalor

Många beslutsproblem som samverkansgrupper måste hantera har ett antal olika tidsskalor inbyggda i sig. Problemet med olika tidsskalor hanteras ofta genom att ge olika nivåer i organisationer ansvar för olika tidsperspektiv. Operativa nivåer tenderar att hantera kortare tidsskalor, medan strategiska nivåer tenderar att ansvara för, agera och planera mer långsiktigt. På operativ nivå går det snabbare än på strategisk nivå att dra igång ett agerande. Operativa enheter tenderar också att ha uppgifter som tar kortare tid att fullfölja än strategiska enheter. Följaktligen blir också den fördröjningstid eller dödtid mellan agerande och feedback på operativ nivå kortare än på strategisk nivå (Brehmer, 2000:238) Olika organisationstyper har också olika tidsrymder som de arbetar med. räddningstjänstorganisationer tenderar att jobba med kortare och intensivare tidsrymder, medan politiska och administrativa organisationer tenderar att arbeta med mindre intensiva och längre tidsperspektiv. Oavsett den uppdelning som finns för att hantera problemet med tidsskalor finns alltid starka kopplingar mellan både agerande och planering inom de olika tidsskalorna. De tidsskalor som en specifik situation innefattar kommer därför med nödvändighet att ha effekter på samverkan och ledning.

Brehmer (1991:187) påpekar att tidsskalor är särskilt viktiga att ta i beaktande i dynamiskt beslutsfattande där beslut sker i realtid. Det finns korta och långa tidsskalor, ibland med mellanliggande tidsskalor, som åsyftar olika behov och effekter. Många organisationer löser behovet av att tänka kortsiktigt (vad behöver göras omedelbart eller snarast och med vilka resurser?) och tänka långsiktigt (hur kommer vi behöva mobilisera resurser för att täcka en längre insats och vilka konsekvenser kommer vårt handlande idag få för situationen nästa vecka eller nästa månad?) genom att delegera dessa uppgifter till olika nivåer i organisationen. I krishanteringssammanhang talar vi om hanteringen av olika tidsskalor som hanteringen av operativa och strategiska perspektiv. Dessa perspektiv är dock inte klart uppdelade eftersom det som händer operativt påverkar strategiska planer och vice versa. Hanteringen av olika tidsskalor kan också i samordningssammanhang handla om att situationsmässigt reglera utvecklingen på enskilda platser och avgöra påverkan på den sammantagna bilden eller en grupp av platser. (Brehmer, 1991:187)

Situationsbundna organisatoriska förhållanden

En annan typ av situationsbundna förutsättningar för ledning och samverkan är de relationer som finns inom och mellan de organisationer som dras in i hanteringen av en kris eller särskild händelse. Bland dessa är tid och plats i budgetprocessen (tillgängliga resurser), omorganisering (tillgänglig personal och mandat) och grad av institutionalisering (ny eller etablerad organisation) exempel på inomorganisatoriska faktorer som påverkar ledning och samverkan.⁵ Dessa är i viss utsträckning svåra att påverka för att få en mer effektiv samverkan och ledning, men eftersom de påverkar organisationens prestation bör vi ta dem i beaktande t.ex. när vi designar en samverkansgrupp.

En viktig mellanorganisatorisk faktor som kan variera beroende på vilken situation beslutsfattare möter är huruvida det finns en etablerad (institutionaliserad) samverkansgrupp eller om en ny måste skapas för att möta det problem som uppstår (ad hoc-grupp). Sverige har en tradition av att arbeta med nytillsatta (ad hoc) samverkans- och beslutsgrupper i kriser, men denna samverkansform medför en del utmaningar för samverkan såsom brist på etablerade ansvarsområden, regler och normer för beslutsfattande etc. vilka kan leda till problem speciellt i början av gruppens arbete.

I de situationer då en lämplig etablerad form för samverkan finns tillgänglig undviker gruppen en rad samordnings- och ledningsproblem som kan uppstå i ad hoc-grupper. Institutionaliserade grupper har dock andra nackdelar. En av de faktorer som forskning om ”institutionalisering” av organisationer, implementering av politik, och förvaltningspolitik har lärt oss är att organisationer (och de människor som identifierar sig med dem) har en tendens att skaffa sig egenintressen, att bevaka sina organisatoriska ”revir” gentemot andra organisationer och att försöka kringgå alltför direkt politisk påverkan. Möjligheten att omforma och anpassa en institutionaliserad grupp arbetssätt till situationsspecifika förutsättningar kan därmed vara begränsad.

⁵ För en översikt av inomorganisatoriska faktorer som påverkar samverkan och ledning se Hersey and Blanchard (1988).

En del forskare menar att organisationsförändringar i dessa situationer kan innebära att ”existerande organisationer eller strukturer inte primärt försöker att rationellt lösa för alla parter uppenbara problem, utan snarare att dessa organisationer försöker undvika problem eller konflikter”. (Skoglund refererad i Kaiser 2001:21)

Informationshantering, målsättning och ingångsvärden

Kriskommunikation är en viktig uppgift för krisledningsorganisationen. Snabb och korrekt information till berörda aktörer, allmänheten och medier är en förutsättning för att medborgarna inte skall förlora förtroendet för samhällets sätt att hantera krisen. Krisledningsorganisationen skall också kunna samla in lägesinformation samt analysera, sammanställa och tolka denna information för att på så sätt få underlag för de beslut som behöver fattas och för att kunna informera berörda aktörer, allmänheten och medierna om krisens förlopp. För att säkerställa ledningsförmågan måste krisledningsorganisationen kunna upprätthålla verksamheten internt och kommunicera med omvärlden. (KBM, 2005a:36-37)

Hur information samlas in, analyseras och vidarebefordras till olika parter inom samverkansgrupper (men även utåt) grundar sig i gruppens stabsmetodik. Dvs. hur man har byggt upp grundläggande stabsfunktioner som bedömande, genomförande och uppföljning/analys inom gruppen.

I traditionella hierarkiska strukturer (som militära organisationer) innebär stabsarbetets faser att gruppens uppgift analyseras, omedelbara åtgärder förbereds, utgångsvärden formuleras, möjligheter och begränsningar i den rådande situationen identifieras, handlingsalternativ identifieras och rangordnas, genomförandet av identifierade handlingsalternativ i enlighet med rangordningen läggs ut på plats, indikationer och tendenser i utvecklingen av situationen bevakas och bedöms, samt att nya beslutsbehov identifieras och följs upp. (Johansson, Nordmark och Moberg, 2003)

Den militära versionen av stabsmetodik understryker en rad funktioner och processer som underlättar både ledning och samverkan. Stabsmetodiken som redovisas i stycket ovan är dock anpassad efter en relativt homogen och hierarkisk organisation och kan vara svårare att tillämpa i samverkansgrupper där olika typer av organisationer samlas för att hantera en pressad situation. Beroende på vilka organisationer som berörs av den specifika situationen kommer utgångsvärden variera inom gruppen (och kanske stå i konflikt med varandra), och handlingsalternativ för att nå de mål som de olika gruppmedlemmarna kan vara svåra att identifiera och rangordna. Vidare kan implementeringen av rangordnade alternativ i överlappande ansvarsområden vara mer komplicerad än den skulle vara i en hierarkisk organisation. Om samverkansgruppen är ny kan det vara svårt för gruppen att ens komma förbi den första punkten i militär stabsmetodik, att analysera och fastställa gruppens uppgift. Oavsett graden av svårigheter för samverkansgrupper att följa en stabsmetodik står det klart att etablerandet av tillvägagångssätt för att fylla informationsberednings- och analysfunktioner är viktigt för att skapa ledning och samverkan.

Situationsbundna förutsättningar, såsom vilka organisationer som involveras, kommer att göra arbetet med att etablera mål, ingångsvärden och tillvägagångssätt mer eller mindre komplext. Detta återspeglas i Auckland-fallet där ett långvarigt strömavbrott drabbade stadens centrala affärsdistrikt (Newlove, Stern och Svedin, 2003). En rad olika aktörer vars verksamhet påverkades av strömavbrottet kallades in till ett första krismöte hos det privata elbolaget. Bland dessa aktörer fanns räddningstjänsten, polisen, smittskyddsansvariga, den civila beredskapsmyndigheten, den regionala områdesmyndigheten, samt intresseorganisationer för näringslivet i distriktet. Två av huvudfrågorna rörde huruvida man skulle uppmana folk att hålla sig borta från affärsdistriktet samt hur den strömkapacitet som fanns tillgänglig (genom en liten kabel som inte fallerat och reservgeneratorer) skulle fördelas mellan olika samhällsviktiga funktioner och intresser i distriktet. Samtliga intresser såg problemet med strömlösheten från sitt eget perspektiv och hade olika prioriteringsordningar för vilka organisationer och strukturer som behövde få del av reservkapaciteten. Polisen tillsammans med räddningstjänsten prioriterade larm- och säkerhetsfunktioner, smittskyddsansvariga prioriterade vattenförsörjningen, beredskapsorganisationerna kritisk infrastruktur, och intresseorganisationerna förespråkade en rättvis fördelning mellan stadens näringsidkare i ett rullande schema för att stadskärnans ekonomiska bas inte skulle undermineras totalt. Elbolaget å sin sida hade starka påtryckningar från sina största kunder i området. Den prioriteringsordning som slutligen uppstod var mycket oklar för många av de inblandade och innebar en rad kompromisser där elbolaget i stor utsträckning styrde agendan genom sin roll som expert och resursmobiliserare (Newlove, Stern och Svedin, 2003).

STRUKTURELLA FÖRUTSÄTTNINGAR FÖR SAMVERKANSLEDNING

Forskning på organisatoriska relationer presenterar fyra olika sätt på vilket organisationer kan strukturera sitt sätt att interagera. Dessa fyra modeller av interorganisatoriska relationer är relativt abstrakta men visar på olika förutsättningar som strukturer ger för ledning och samverkan. Dessa mer teoretiska modeller av interorganisatoriska relationer syftar till att spegla den bredd i möjliga arrangemang som finns att tillgå när man designar samverkan i kriser innan vi går in på modeller som tillämpas idag. De två praktiska modellerna för samverkan i kris som vi redovisar i slutet av denna del är Storbritanniens "Lead Agency Model" och USA:s "Integrated Command System" för insatser vid större händelser. Erfarenheter med dessa två olika praktiska modeller visar också att de ger olika förutsättningar för ledning och samverkan.

Interorganisatoriska relationer: hierarkier, marknader, nätverk och integrerade system.

Organisationer kan välja fyra huvudsakliga sätt att reglera sin relation med omvärlden (i krissammanhang likväl som i organisationens vardag). Dessa sätt motsvarar styrningsprinciperna *hierarki*, *marknad*, *nätverk* (Mattsson och Söderlund, 1991:294) och *integrerat system* (Gawthrop, 1984; Heinman, 1995) och dessa olika principer skapar olika förutsättningar för ledning och samverkan. Av dessa är *hierarki*, *nätverk* och *integrerat system* de mest relevanta för offentliga organisationer.

Marknadsrelationer är viktiga och kommer in när offentliga organisationer interagerar med näringslivet, men diskussionen här kommer inte att fokusera på denna relation.⁶

Hierarki

I hierarkier styrs interaktion med hjälp av order som kommer uppifrån i organisation och som skickas ner. Det huvudsakliga problemet med denna form av styrning är att den centrala nivån är starkt beroende av relevant information. Många gånger är det just detta, förmågan att samla in och kanalisera aktuell och relevant information från omvärlden uppåt i organisation, som visar sig vara hierarkierna Akilleshäla (Mattsson och Söderlund, 1991:295). Andra vanliga problem är att informationen stannar på central nivå och blir liggande där utan åtgärd om det inte finns tillräckliga resurser på central nivå att hantera ökade informationsflöden. I hierarkiska organisationer finns också en inbyggd risk att nyckelpersoner på de olika nivåerna är mer intresserade av att prata med sina chefer än sina medarbetare, vilket minskar informationsflödet. Tendenser till vågrätt revirbevakande, där personer på samma nivå inte vill dela med sig av information till andra på samma nivå därför att de riskerar att förlora en exklusiv informationshandel de etablerat med högre chefer, blir problematiskt ur informationssynpunkt. Det kan också bli svårt att få negativa signaler upp till central nivå om nyckelpersoner på högre nivå tror att "förmedlingen av dåliga nyheter" kan skada deras chanser att avancera inom organisationen. Om en omvärldsanalysfunktion ligger på central nivå kan denna enhet få svårt att få in den information som verkligen

⁶ I avregleringens spår kommer marknadsrelationer dock troligen att bli allt viktigare. Då en stor del av de resurser som behövs för att hantera kriser numera ägs av privata aktörer kommer framtidens krisgrupper att inkludera aktörer i samverkan där offentliga organisationer endast har att förlita sig på kontraktrelationer som etablerats innan krisen uppstod.

är viktig, då informationen oftast finns hos de personer som faktiskt interagerar med omvärlden och dessa personer saknar incitament att dela informationen med andra. Centrala analysfunktioner har också ett behov av självberättigande och tenderar att producera mer och mer information och centrala beslutsfattare kan komma att överbelastas av information som inte nödvändigtvis är kritiskt granskad (Mattsson och Söderlund, 1991:296-297).

Nätverk

Nätverket som styrningsprincip för interaktion mellan organisation och omvärld skiljer sig från hierarki och marknad i det att den bygger på både långsiktighet och en ömsesidighet. Nätverk fungerar ofta som en marknad där organisationerna som interagerar vet att de kommer att ha upprepad kontakt och utbyte, ofta under en längre tid. Därigenom anpassar sig organisationerna efter varandra och det uppstår en form av förtroende och koppling mellan organisationerna som inte finns i ett strikt kontraktsrelaterad marknadsutbyte. Fördelarna med nätverk är att de skapar en viss säkerhet genom påverkansmöjligheter för den enskilda organisationen i ett nätverk.

Nätverk skapar också utvecklingstryck – genom relationer till omvärlden ökar möjligheterna att driva fram förnyelse. Kunder och leverantörer kan ställa krav på förändringar i olika avseenden och ställa resurser till förfogande som gör utveckling möjlig. Och nätverket är dessutom en utomordentligt viktig källa till information. ... genom sina relationer i nätverk kan företaget sträcka ut i omvärlden och fånga upp signaler som varit omöjliga att erhålla någon annanstans. (Mattsson och Söderlund: 1991:300)

Mattsson och Söderlund (1991:301) menar att behovet av samordning mellan organisation och omvärld gör att nätverk, genom sin dynamiska karaktär, bättre än hierarkier hantera de öppna och svåröversäglbara miljöer som organisationer idag ofta måste hantera.

Kickert, Klijn och Koppenjan definierar s.k. ”policynätverk” som ”(mer eller mindre stabila mönster av sociala relationer mellan av varandra beroende aktörer, som utformas kring policyproblem och eller policyprogram” (Kickert, Klijn och Koppenjan, 1997:6). Generellt sett stämmer den här definitionen överens med de tre gemensamma faktorer som återkommer i det som skrivits om organisatoriska nätverk; 1) nätverk existerar därför att aktörerna är beroende av varandra, 2) nätverk består av en rad olika aktörer som alla har sina egna mål, 3) nätverk består av relationer som är mer eller mindre långvariga.

Att styra och hantera policynätverk har annorlunda förutsättningar än klassiska styrningsmedel och metoder. Nätverk har inte en central beslutsfattare, inte heller en hierarkisk struktur eller ett enhetligt organisatoriskt mål. Ingen av aktörerna i nätverket har tillräckligt med makt att enhändigt styra eller kontrollera de andra aktörerna i gruppen. Nätverksstyrning, menar Kickert, Klijn och Koppenjan (1997:11) därför, är en i grunden interorganisatorisk styrform. Eftersom det inte finns någon klar auktoritets- eller maktstruktur i nätverket som den som försöker styra nätverket kan dra på, kommer denna person med nödvändighet behöva hantera komplexa interaktiva situationer och utverka strategier för att hantera olika problembilder, uppfattningar, värderingar, prioriteringar och strategier som de olika nätverksaktörerna har.

Nätverksstyrning syftar till att starta och underlätta samverkansprocesser mellan aktörer samt att skapa och forma nätverk för bättre organisatorisk samordning (Kickert, Klijn och Koppenjan, 1997:11).

Forskningen kring policynätverk lägger stor vikt vid ”strategisk samverkan” och ”varaktiga relationer”. Aktörerna behöver varandra därför att aktörerna i nätverket har resurser eller kan skapa möjligheter som andra nätverksaktörer behöver, men varje aktör försöker ändå styra samverkan i en riktning som tillgodoser deras egna intressen och preferenser. Många aktörer är involverade och deras preferenser ändras under samverkans gång (därför att de får mer information om vilka resurser som finns, om problemet de ska hantera etc.). Detta resulterar i en situation med många aktörer med olika strategier och ett stort antal mål, där aktörerna inte på förhand kan veta vad samverkan kommer att resultera i eller vilka målsättningar de kan nå genom processen. Mycket av detta kommer aktörerna underfund med först under samverkansprocessens gång. Med dessa förutsättningar blir den strategiska samverkan en mycket viktig del av nätverkets funktion (Klijn, 1997:32).

De ”varaktiga relationerna” är ett resultat av att aktörerna träffas gång på gång inom samverkansforumet och de relationsmönster som skapas karaktäriseras av ett relativt förutsägbart beteende som ger tillit. Den stabilitet i beteende som aktörerna visar formas av de regler som finns inom samverkansforumet samt det utbyte av resurser som sker mellan aktörerna (Klijn, 1997:32-33).

”Ledning av policynätverk” som idé skiljer sig från mer traditionella synsätt på ledning inom hierarkier i det att det inte finns någon självklar aktör som ska leda nätverkets arbete. I princip kan vilken aktör som helst i nätverket fylla en ledarskapsfunktion (ta ledartröjan). De funktioner som ledarskap i nätverk innefattar skiljer sig också från mer traditionella ledarskapsroller och funktioner. Ledarskap i den här organisatoriska miljön innebär att förbättra och hålla vid liv den samverkan mellan aktörerna som man initierat och att förena de mål och tillvägagångssätt som de olika aktörerna har (Klijn, 1997:33).

Integrerat system

Den tredje och sista modellen av interorganisatoriska relationer som vi tar upp här är integrerade system. Teorier som tar ett systemorienterat grepp på organisationer ser individuella organisationer och organisationer i samverkan som autonoma *integrerade system* (se Gawthrop, 1984; Heinman, 1995).

Det finns starka likheter mellan nätverksperspektivet på interorganisatoriska relationer och det integrerade systemperspektivet. En viktig skillnad är dock att integrationskomponenten i det senare perspektivet förutsätter att alla delar av organisationen eller organisationerna i interaktion delar samma mål. I ett väl fungerande integrerat system arbetar alla delar autonomt mot ett och samma mål: Att få systemet att uppnå sitt syfte och mål och förbli intakt genom att anpassa sig till en föränderlig miljö. Det integrerade systemet i organisationsteori liknas ofta med människokroppen (se Walker, 1998:7) där olika delar med olika funktioner arbetar självständigt, om än ihopkopplat, för att människan ska överleva i sin miljö.

Nyckelkomponenter i ett systemperspektiv på organisationer är att de har tre delar; operativa delar ("Operation") som står för mycket av den faktiska verksamheten, strategiska delar ("Metasystem") som optimerar den interna effektiviteten, planerar och sätter upp målinriktningar för organisationen, samt en miljö ("Environment") eller kontext (se Walker, 1998:8). En grundtanke i detta perspektiv är att ingen organisation fungerar i ett vakuum utan fungerar i en dynamisk miljö som påverkar organisationen och som organisationen i sin tur påverkar (Walker, 1998: 6, se också Emery och Trist, 1965; March och Olsen, 1984).⁷

Organisationer som *integrerade system* fungerar med en hög grad av decentralisering och självstyrning bland de operativa delarna.⁸ De operativa delarna ska i så hög utsträckning som möjligt själva få styra sitt interna fungerande och endast om delarnas aktiviteter hotar systemets överlevnad eller funktion genom att hamna i obalans sinsemellan, ska de strategiska delarna gå in och styra genom att omallokera resurser eller lösa konflikter mellan de operativa delarna.⁹ Detta skapar ett starkt självgående system som kräver ett minimum av aktiv ledning och där alla delar arbetar individuellt på ett sätt som maximerar systemets produktion och effektivitet. Från ett samarbetsperspektiv är detta en modell där alla delar har ett stort medbestämmande och möjlighet att maximera användandet av egna resurser enligt skiftande förhållanden på marknivå. Modellen ger också möjlighet för den strategiska nivån att gå in och omprioritera och omfördela systemets resurser och därmed garantera systemintegriteten i situationer där hela systemet påverkas av större förändringar i omgivningen. För att möjliggöra denna anpassning i ett starkt decentraliserat system är organisationen beroende av ett fritt flöde av kritisk information mellan operativ och strategisk nivå. Information om kritiska händelser eller förändringar måste kunna gå både upp och ner i systemet relativt snabbt och enkelt (Comfort, 2002).

Ett systemperspektiv på hur organisationer fungerar internt och i interaktion med sin miljö kan skapa stora fördelar i termer av intern effektivitet och organisatorisk anpassningsförmåga i en dynamisk miljö. I likhet med hierarkiska perspektiv är det här perspektivet dock starkt beroende av korrekt och uppdaterad information. För att kunna maximera effektivitet krävs mycket information om de olika delarnas kapacitet och situationsförhållanden. För att kunna anpassa sig till en föränderlig miljö är det viktigt att systemet har god signalupptagningsförmåga på både operativ och strategisk nivå, eftersom båda dessa typer av organisationsdelar påverkas och interagerar med omgivningen.

Hanteringen av problem samt för- och nackdelar

Forskning på interorganisatoriska relationer har kommit fram till en del matnyttigt vad gäller strukturer för samordning när aktörerna samverkar på olika sätt är beroende av varandra för att lösa problem. I hierarkier löser man beroendeförhållandet mellan delar av organisationen genom att ge olika nivåer i organisationen

⁷ Perspektivet utvecklades som en kritik av vad dess teoretiker ansåg var det hierarkiska perspektivets allför statiska bild av organisationer, en överdriven emfas på kontroll och toppstyrning, och dess tendens att diskutera organisationer som isolerade från utvändiga påverkansfaktorer.

⁸ Det finns en viss likhet mellan det som beskrivs här som organisationen som "integrerat system" och "fördelat beslutsfattande" senare i denna sektion om strukturella förutsättningar. (Sidorna 33-35 i denna rapport)

⁹ För mer information om konflikthantering i organisationssystem se Kumar, 1996.

bestämmanderätt över de resurser som finns under respektive organisationsnivå. Högre nivåer har rätt att omdistribuera resurser inom organisation för att maximera organisatorisk kapacitet och effektivitet. Regler, ansvarsfördelning och nivåuppdelning ger klara och effektiva förutsättningar för ledning. Samverkan är inte i strikt mening nödvändig inom hierarkier eftersom högre nivåer har bestämmanderätt och kan tvinga lägre nivåer att bidra och samordna sig. Problemet med hierarkier ligger främst i relationen till andra organisationer. Samverkan med andra organisationer blir problematiskt om organisationerna som ska samverka inte inordnas i en större hierarki där bestämmanderätten fördelas mellan olika nivåer och organisationer. Hierarkier har utformats för att fungera som självgående slutna system. Samverkan utanför hierarkins gränser är ofta inte en del av designen och kan oftast inte hanteras utan att skapa en ny hierarki.

Organisatoriska nätverk skapas till stor del därför att man inom olika organisationer har ett resursberoende som inte kan lösas internt, eller att man är på andra sätt beroende av andra organisationer för att kunna fungera. Organisatoriska nätverk skapar en möjlighet till samverkan som hierarkier inte skapar. Problemen som skapas i nätverk är naturligt kopplade till ledning och bestämmanderätt, eftersom det är de funktioner som man frångått (genom att släppa ett hierarkiskt organisationssätt) till fördel för samverkan. Nätverksforskning visar också på att den typ av beroenden som finns mellan organisationerna kan ge behov av olika ledningsformer:

1. *Bidragsberoende*: När varje aktör kommer med ett eget bidrag till nätverket och aktörerna är beroende av varandra genom att de alla drar på det som finns in i nätverket bör samordning ske genom standardisering (Thompson refererad i Klijn, 1997:22). Denna typ samordning karaktäriseras av att det inte finns någon etablerad auktoritets- eller maktstruktur och att samordning uppnås genom förhandlade regler.
2. *Turordningsberoende*: När aktörernas bidrag/agerande i nätverket är beroende av andras bidrag/agerande bör samordning ske genom planering och en plan för samverkan i nätverket (Thompson refererad i Klijn, 1997:22). Samordning genom en plan förutsätter att aktörerna utvecklar en gemensam auktoritetsstruktur som de ger upp en del av sitt egenbestämmande till (Rogers and Whetten refererad i Klijn, 1997:22).
3. *Gemensamt beroende*: När varje aktörs bidrag/agerande är direkt beroende eller format av de andra aktörernas bidrag/agerande bör samordning ske genom gemensam anpassning (Thompson refererad i Klijn, 1997:22). Med gemensam anpassning som samordningsform behåller varje aktör sin självständighet och samordning uppnås genom frivillig och mer eller mindre spontan samverkan som baseras på informella regler (Rogers and Whetten refererad i Klijn, 1997:22).

Forskning på interorganisatoriska relationer framställer klart att ”om organisationer vill uppnå sina mål, måste många av dem anpassa sina strategier på något sätt till andra organisationers strategier” (Klijn, 1997:23). Det står också klart att organisationer *kan* uppnå detta (en anpassning eller samordning av strategier) genom olika organisatoriska arrangemang (Klijn, 1997:22).

Ett problem som identifierats i samband med nätverkssamverkan är kostnaden för aktörerna som engagerar sig i form av tid, personalförlust och engagemang. Ju högre dessa kostnader är för aktörerna desto mindre benägna är de att delta i, än mindre att leda, dessa nätverk. Hur framgångsrikt nätverket är, vad gäller kostnaderna för att medverka i och leda ett nätverk, beror på hur nätverket struktureras (Kickert och Koppenjan, 1997:56-57). Hur aktörerna ser på fördelarna med nätverket beror på graden av ömsesidigt beroende, hur länge de samverkar och hur konkret samverkansresultaten kan påvisas.

När det gäller nätverksledning har den som försöker leda nätverksbaserad samverkan två påverkansmöjligheter. Den ena vägen är att påverka interaktionen mellan aktörerna i nätverket (hur aktörerna ser på varandra, ser på samverkansforumet, underlätta konsensus och lösa konflikter mellan aktörerna) och den andra vägen är att påverka strukturen inom vilken samverkan mellan aktörerna äger rum (nätverkets struktur, deltagare och regler) (Kickert och Koppenjan, 1997).

Nätverksledaren kan välja att *påverka interaktionen i nätverket* genom att;

- aktivera nätverket
- arrangera vem som ska ingå i nätverket och avaktivera aktörer som inte arbetar för att föra nätverkets samverkan framåt
- matcha problem med lösningar och koppla ihop aktörer som kan bidra till lösningarna
- underlätta konsensusbyggande genom att leda möten så att alla deltagare får lika stort utrymme och ordna seminarier för att öka förståelse för olika perspektiv
- medla mellan aktörer i konflikt inom nätverket, eller
- ta in en tredje part för att avgöra/döma av konflikter mellan aktörer i situationer som inte kan lösas genom förhandling eller medling.

(Kickert och Koppenjan, 1997:47-53).

Nätverksledaren kan *påverka nätverkets struktur* genom att;

- omfördela resurser eller initiativ mellan aktörerna och därmed ändra deras position i nätverket
- påverka antalet aktörer och reglerna för beslutsfattande för att hitta en gruppstorlek och en process som fungerar
- påverka eller omformulera aktörernas och gruppens värden, normer och uppfattningar
- mobilisera nya koalitioner för att behandla delproblem i de fall då nätverket inte fungerar som helhet och små grupper har format maktbaser som behöver brytas upp.

(Kickert och Koppenjan, 1997:47-53).

Det kan vara värt att notera att när det gäller påverkan av aktörernas värden, normer och uppfattningar avses inte att nätverksledaren ska övertyga de andra aktörerna om att en problemformulering är bättre eller mer sann än en annan. Istället menar författarna att påverkan ska syfta till att direkt eller indirekt justera föreställningar eller aktörernas uppfattningar för att skapa en gemensam grund där beslutsfattande och gemensamt agerande är möjligt (Termeer och Koppenjan, 1997:87).

En av fördelarna med modellen av interorganisatoriska relationer som integrerade system är att den ger en överskådlig bild av hur en rad olika organisationer med olika funktioner kan vara sammankopplade och fortfarande fungera som en organism. Ett av problemen med modellen är att organisationer som behöver interagera oftast inte är utformade för att fungera som ett system, än mindre på ett välintegrerat sätt. I de fall organisationerna faktiskt ingår i ett designat interorganisatoriskt system gynnas både ledning och samverkan, men systemet är ytterst beroende av goda kommunikationskanaler och stora mängder information. Informationsförutsättningen för samverkan gör denna form av interorganisatorisk relation relativt arbetsintensiv och riskerar därmed att bli mindre effektiv eller mer kostsam.

Ledningsproblematik

Frågan hur man skapar effektiv ledning och kontroll i komplexa insatser och dynamiska situationer är en fråga som återkommit genom historien och vars svar ännu verkar undkomma oss. Det är en fråga som militära organisationer ägnat mycket tid och uppmärksamhet åt. Pigeau och McCann (2000:1) går t.ex. tillbaka till Sun Tzus dictum (från 490 A. D.) att man måste känna både sig själv och sin fiende för att vinna slag, i sin diskussion om den mänskliga aspekten av samtida militär ledning. Sproles (2002a; 2002b) menar att en bidragande orsak till att vi fortfarande brottas med denna problematik är att när vi studerar ”ledning och kontroll” ofta behandlar detta som en funktion. ”Ledning och kontroll” menar han består av tre olika komponenter; ledningsarrangemang, ledning samt stödsystem för ledning (2002a: 3). Problem med dessa tre komponenter av ”ledning och kontroll” kräver olika lösningar.

Behov av att samordna insatser (att rikta alla ansträngningar och resurser mot samma mål) menar Sproles (2002a; 2002b) kan lösas genom att tillämpa olika typer av ledningsarrangemang. Ledningsarrangemang syftar, enligt Sproles, till att uppnå samordnade insatser genom former och regler för enhetlig ledning. Detta skapas genom strukturer som underlättar samordning mellan olika delar av organisationen eller mellan organisationer, dvs. genom att undvika interna konflikter, maximeringen av tillgängliga resurser, genom att utveckla goda arbetsrelationer, och genom utvecklingen av en gemensam terminologi (språk). De historiska fall Sproles som har studerat som krävt internationell samordning av taktiska och strategiska militära insatser visar att välkonstruerade ledningsarrangemang kan skapa samordnade insatser medan dåligt utformade ledningsarrangemang bara hindrar samordning av insatser.

Genom att separera de tre delarna av ”ledning och kontroll” kan vi mäta effektiviteten i de olika delarna i enlighet med de syften de är utformade för. Effektiviteten i ledningsarrangemang, menar Sproles, bör t.ex. bedömas baserat på graden av samordning som de resulterar i och med hjälp av beteendevetenskapliga metoder snarare än tekniska metoder vilka ofta används för t.ex. stödsystem för ledning (Sproles, 2002: 16). Med hjälp av denna uppdelning av ”ledning och kontroll” anser Sproles att vi har större möjlighet att nå ett svar på frågan om vad effektiv ”ledning och kontroll” innebär och hur detta kan uppnås.

Pigeau och McCann (2000a; 2000b) är mer konkreta i sin syn på ledningsproblematiken och menar att bra ledning förutsätter en samstämmighet mellan det uttalade och outtalade meddelandet som ledare ger sina underordnade. Det uttalade meddelandet är den direkt uttalade eller skrivna ordern om vad en underordnad enhet avses göra. Det outtalade meddelandet är outtalade avsikter som

förmedlas genom de gester, ansiktsuttryck, ordval och andra kulturella referenser som vi oundvikligen också uttrycker när vi kommunicerar (2000b). Den konflikt som kan uppstå mellan de värden och tillvägagångssätt som den uttalade ordern innebär, å ena sidan, och de värden, tankar och känslomässiga engagemang som individen som ska utföra ordern har, å andra sidan, är den viktigaste komponenten som kan stjälpa arbetet i en organisation (Pigeau och McCann, 2000a:3).

Pigeau och McCann menar att för att maximera ”följsamheten” och effektiviteten i en organisation måste bra ledare ge ut klara och tydliga meddelanden som är konsekventa (både det uttalade och det outtalade meddelandet). Denna tydlighet, i tanke och agerande, gör att människor vill följa en ledare. I varje situation är det därför viktigt att veta vilka värderingar och engagemang de som ska ledas har samt att få dessa personer att ”köpa” de värderingar som ledaren har och de tillvägagångssätt som denna person anser bäst leder till det värderade slutresultatet. ”Eftersom det finns mycket ”dimma” och ”friktion” (Clausewitz 1833/1976) i operativa sammanhang kan endast överlappande outtalade avsikter maximera framgång. Etableringen av delade outtalade avsikter är en kritiskt *förberedande* aktivitet (dvs. det måste föras före det operativa skedet) som ledare måste ägna substantiell tid och energi åt.” (Pigeau och McCann, 2000b:167) Mycket av detta arbete med att få ledarens följare att ”köpa” ledarens värderingar och idéer måste alltså ske i ett förberedelse- och övningsstadium för att man ska kunna skapa en gemensam värderingsgrund och kultur inom organisationen (Pigeau och McCann, 2000b). Men det är de konsekventa meddelandena i specifika ledningssituationer som får organisationen att fungera och som maximerar sannolikheten att order och beslut faktiskt blir utförda.

Två praktiska modeller för samverkansledning

Två praktiska exempel på problemen kring ledning och samverkan finner vi i Storbritanniens *Lead Agency Model* och i USA:s *Integrated Command System*.

Lead Agency Model: Krisledning i Storbritannien

Storbritannien introducerade en ny lag om hanteringen av kriser 2004; *The Civil Contingencies Act 2004*. Lagen ska säkerställa en jämn nivå av civilskydd över hela landet. En av avsikterna med lagen är att skapa ett mer enhetligt nationellt utförande av de uppgifter som Kategori 1- och Kategori 2-organisationer har inom civilskydd.

Lagen fastställer ett grundläggande ramverk för vilka uppgifter som ska utföras och hur samarbete ska gå tillväga. Regeringen anser inte att det är nödvändigt att radikalt förändra det sätt på vilket civilförsvaret utförts innan det lagstads. Regeringen har för avsikt att konsolidera och stärka det som finns. ... Lokala beslutsfattare kommer, inom ett gemensamt ramverk, att fatta egna beslut med hänsyn till lokala förhållanden om vilken typ av planeringsarrangemang är lämpliga inom deras områden. (HM Government, 2004: 4)

Nyckelprincipen i Storbritanniens civilförsvarsstruktur är att den första responsen i de flesta kriser sker på lokal nivå. (HM Government, 2004: 16) Den modell som introducerades 2004 består av sex huvudfunktioner; förväntning, uppskattning, förebyggande, förberedelse, insats och återhämtning. Räddningstjänst rör de sista två funktionerna. (HM Government, 2004: 4)

Kategori 1-organisationer (räddningstjänst samt ett par andra organisationer) bär det största ansvaret för civilt skydd. De ska ”uppskatta och utvärdera risker, utveckla kontinuitetsplaner för sin egen verksamhet, planera för krishantering och hålla allmänheten medveten genom att arrangera sätt att varna, informera och ge råd till allmänheten.” (HM Government, 2004: 7) Två plikter som gäller både Kategori 1- och 2-organisationer¹⁰ samt lokala beslutsfattare föreskrivs i lagen; att samarbeta och att dela information. Dessa plikter avser att “fastställa lokala partnerskap mellan Kategori 1 och 2-organisationer på ett sätt som stödjer Kategori 1-organisationernas möjlighet att effektivt utföra sina plikter” (HM Government, 2004: 7).

Storbritanniens nationella plan för hanteringen av särskilda händelser¹¹ förespråkar etablerandet av en ledande organisation (Lead Responder Principle) för de sex funktionerna som ingår i civilförsvaret. Genom att föra samman och fördela ansvaret för hanteringen av en typ av händelse eller en incidentfunktion under principen för ledande organisation ”säkerställer man samordning av riskbedömningar, interorganisatorisk krisplanering och kommunikation med allmänheten.” (HM Government, 2004:16)

På grund av polisens omfattande ansvar i kriser, att säkerställa olycksplatser samt garantera säkra förhållanden för räddningstjänsten på plats, faller ofta rollen av ledande organisation på just polisen. Om man på lokal nivå inte kan komma överens och utse en ledande organisation är samtliga organisationer som involveras vid en särskild händelse kollektivt ansvariga för incidenthanteringsfunktionerna. (HM Government, 2004: 15, 16)

LRF – en process, inte en struktur

LRF (Local Resilience Forum) är den process för lokal strategisk samverkan där den lagstiftade plikten att samarbeta och dela information träder i kraft. I denna process samlas de som har huvudansvaret för insatser vid särskilda händelser (enligt Storbritanniens plan). Planen förordar att verkställande eller vice verkställande chefer från respektive organisation bör vara representanter i processen. (HM Government, 2004: 16) LRF är dock ingen separat legal enhet och processen innefattar ingen direktiv rätt över gruppmedlemmarna.

LRF-områdena i Storbritannien motsvarar landets uppdelning i polisdistrikt. Denna parallell reflekterar polisens samordnande roll i många typer av kriser och akuta händelser. (HM Government, 2004: 17) Syftet med LRF-processen är att säkerställa att de skyldigheter som föreskrivs i lagen och som behöver utvecklas i en multiorganisationsmiljö uppfylls på ett effektivt sätt (HM Government, 2004: 11).

Regionala team (Regional Resilience Teams) och Wales riksdag (National Assembly for Wales) är ansvariga för att säkerställa en god tvåvägskommunikation mellan Kategori 1-organisationer (räddningstjänst samt ett antal andra organisationer) och regeringen (HM Government, 2004: 22). Dessa regionala organisationer bör finnas

¹⁰ Kategori 2-organisationer är organisationer som sannolikt blir mycket involverade i hanteringen av vissa kriser, såsom elbolag och transportföretag.

¹¹ Med särskild händelse (emergency) definieras i lagen som ”en händelse eller situation som hotar att allvarligt skada mänskligt välbefinnande på en plats i Storbritannien, miljön kring en plats i Storbritannien, eller krig eller terrorism som hotar allvarligt skada Storbritanniens säkerhet.” (HM Government, 2004: 4)

representerade i de LRF:er som finns inom deras geografiska område. De regionala organisationerna är oftast enbart observatörer men kan bidra med information om regionala och nationella situationsbilder, uppmuntra arbete över gränser samt stödja erfarenhetsåterföring.

Storbritanniens nya system för hanteringen av kriser kan sammanfattningsvis sägas bygga på den redan existerande praxis och det utförande av civilförsvar som finns i Storbritannien, och lagen fastställer i stort den funktion som polisen tidigare haft som den ledande organisationen i dessa situationer. Systemet är starkt decentraliserat och lämnar stor diskretion till lokala beslutfattare men kräver att en plan för krishantering utverkas mellan de organisationer som har ansvar i dessa sammanhang och gör samarbete och informationsutbyte till en rättslig skyldighet.

Integrated Command Structure: Krisledning i USA

U. S. Department of Homeland Security instiftade 2004 landets första standardiserade plan för hanteringen av kriser och större händelser.

Nyckeldelarna i NIMS (*Nationellt Incidenthanteringssystem*) består av ett *standardiserat ledningssystem, kommunikations- och informationshantering, beredskap, ett gemensamt informationssystem, samt ett integrationscentrum* (Department of Homeland Security, 2004).

Krisledningssystem (Incident Command System - ICS).

Inom det nationella incidenthanteringssystemet (NIMS) har man etablerat krisledningssystemet ICS som standard vid krishantering. Detta system har inordnat hantering av alla typer av större händelser i fem funktionsområden: ledning, operationer, planering, logistik och finansiering/administration. Bakgrunden till konsolideringen i ett nationellt ledningssystem beskrivs av departementet för Homeland Security i det följande:

Principen om enhetlig ledning [standardiserat ledningssystem] har antagits för att stödja samordning under händelser som involverar flera ansvarsområden eller organisationer. Det standardiserade ledningssystemet samordnar inte bara aktiviteterna inom många ansvarsområden utan skapar också förutsättningar för gemensamt beslutsfattande angående mål, strategier, planer, prioriteringar, och offentlig informationsspridning. (Department of Homeland Security, 2004)

Kommunikations- och informationshantering

Standardiserad kommunikation under en händelse är viktigt och NIMS kräver att kommunikationssystem både för incidenthantering och informationshantering är kompatibla. (Department of Homeland Security, 2004)

Detta krav har man infört för att garantera att operativa och strategiska nivåer inom alla organisationer ska få en gemensam bild av läget och för att göra insatser mer effektiva.

Beredskap

Beredskap inom NIMS innefattar en rad åtgärder och processer som tillämpas innan en händelse uppstår. Dessa åtgärder innefattar planering, utbildning, övning, certifiering och publicering. Direktivet om beredskapsåtgärder syftar till att säkerställa att de involverade organisationernas arbete innan krisen slår till följer den plan man gemensamt kommit överens om. Inom NIMS har man också prioriterat förebyggande åtgärder för att stärka den nationella beredskapen att hantera en rad olika typer av händelser. Dessa förberedande åtgärder har ett mycket brett spektrum och innefattar; ”offentlig utbildning och kontakt med allmänheten, strukturell anpassning för att minska riskerna vid skada på byggnader, kontroll av att regler och lagar vad gäller konstruktion och markanvändning efterlevs, samt översvämningssäkring och offentliga uppköp av översvämningssdrabbade landområden.” (Department of Homeland Security, 2004)

Gemensamt informationssystem

Det nationella incidenthanteringssystemet syftar också till att öka graden av och kvaliteten i offentlig kommunikation.

Det gemensamma informationssystemet ger allmänheten tidsenlig och korrekt information om händelser och ett enhetligt offentligt meddelande. Det här systemet tillämpar gemensamma informationscentra och för samman informationsansvariga vid större händelser för att utveckla, samordna och leverera ett enhetligt meddelande. Detta kommer att säkerställa att federala, statliga och lokala nivåer ger ut samma information under större händelser. (Department of Homeland Security, 2004)

NIMS Integrationscentrum

Implementeringen av NIMS och dess fortgående funktion övervakas av det nya integrationscentrumet (NIC). NIC:s uppgifter innefattar bland annat ”att utvärdera förslag på förändringar av NIMS, tillvarata och utvärdera lärdomar och tillämpa best practices.” (Department of Homeland Security, 2004) Departementets avsikt är att centrumets ska;

ge strategisk ledning och övervaka det nationella incidenthanteringssystemet och stödja både rutinunderhåll och kontinuerlig anpassning av systemet och dess komponenter på lång sikt. NIC kommer att utveckla och underlätta nationella standarder för NIMS utbildning och övning, räddningstjänst, kommunikation och utrustning, klassificering av resurser, kvalifikationer och ackreditering av krishanterings- och räddningstjänstpersonal, och standardisering av utrustningsunderhåll och resurser. Integrationscentrumet kommer att fortsätta att använda den samverkansprocess som innefattar federala, statliga, stambaserade, lokala, mångdisciplinära och privata aktörer för att utvärdera förändringar och för att säkerställa kontinuitet och tillförlitlighet. (Department of Homeland Security, 2004)

USA:s integrerade ledningssystem är utformat för att underlätta en samordnad enhetlig ledningsorganisation för hanteringen av större händelser. Systemet är avsett att vara flexibelt vad gäller vilka specifika organisationer och vilken personal som interageras. Situationen bör bestämma vilka organisationer som ska ingå i strukturen. Ledningssystemet förespråkar också en enhetlig plan för ledning (Unified Command Plan) som tillämpas på den situationen som råder. Genom att överbrygga organisationsgränser hoppas man att systemet ska tillåta effektivt samordnat agerande, möjligheter att utöka eller lägga ut olika organisationers roller eller enskilda uppgifter på entreprenad. Dessa effekter hoppas man vidare ska möjliggöra ett bättre användande av resurser och kompetens samt en standardiserad responskapacitet som är anpassad efter situationen (United States Coast Guard Auxilliary, s. 22)

Amerikanska kustbevakningen menar att detta system fyller en stor funktion i att överbrygga problem på lokal nivå, speciellt vad gäller organisation och tillgångar. Genom att skapa en enhetlig struktur som klargör relationerna mellan aktörer som agerar vid större händelser och koppla samman dem på respektive nivåer kan behov både på lokal nivå och högre nivå samordnas och avhjälpas mer effektivt. (United States Coast Guard Auxiliary, s. 22)

För- och nackdelar: Lead Agency Model vs. Integrated Command Structure

Erfarenheterna under 11 september 2001 i USA lyfter fram några av skillnaderna mellan de två varianterna på ledningssystem som diskuterats ovan. I New York fanns den 11 september ett krishanteringssystem som byggde på ”Lead Agency-modellen”. I Washington DC, specifikt runt Pentagon, såg systemet något annorlunda ut. Följande utdrag av de erfarenheter man hade under dagen med de två ledningssystemen indikerar några för- och nackdelar.

När räddningstjänsten i New York inledde insatsen den 11 september 2001 skedde detta mot bakgrund av borgmästare Giulianis direktiv för krishantering vid svåra olyckor (Direction and Control of Emergencies in the City of New York). Borgmästaren hade instiftat direktivet för att ”maximera utnyttjandet av stadens resurser samtidigt som potentiella konflikter mellan insatsorganisationer vars ansvarsområden och expertis överlappar undanröjs.”(9/11 Commission: 5-6) Detta direktiv, som dock bara följdes till viss del under 11 september, förordade en ledningsstruktur med en ledningsorganisation som huvudansvarig vid större insatser. På olycksplatsen stod det snart klart att brandkåren i denna insats skulle agera ledningsorganisation för insatsen (pga. olyckans karaktär - brand i byggnad) och att alla andra organisationer hade en underordnad stödjande roll. Denna rollfördelning och ledningsstruktur följde direktiven som gällde vid tidpunkten.

Händelseutvecklingen vid insatsen i New York visade på en del av svagheterna i en ledningsstruktur med en ledningsorganisation. När brandkårens ledningspost på plats tragiskt nog slogs ut av det kollapsande södra tornet ”halshöggs” också den ledningsorganisation som fram tills dess lett insatsen (Sullivan, 2005). Vidare har erfarenheterna från den 11 september i New York visat att det kan vara olämpligt och till och med omöjligt att ha en centraliserad ledningsorganisation med ansvar för en komplex och omfattande insats som kräver samordning. I det här fallet brast kommunikationen (både tekniskt och ledningsmässigt) såväl mellan olika insatsorganisationer som mellan olika led inom insatsorganisationerna. Borgmästarens krishanteringsgrupp, som kunde ha utgjort ett alternativ som ledorganisation vid

insatsen, var tvungen att evakuera på grund av sin placering i det direkt drabbade området och sattes ur spel tidigt i händelseförloppet. Följaktligen bör man väga för- och nackdelarna med olika typer av ledningsstrukturer med hänsyn till vilken typ och storlek situationen man planerar för innefattar. Kanske bör det också finnas en plan för hur man ska leda situationer där en stor del av responsorganisationen slås ut, eller organisationen halshuggs. Kommissionen som utrett hanteringen av 11 september-insatserna förordade en inriktning mot ett integrerat ledningssystem (integrated command system) mot bakgrund av dessa erfarenheter. Problemen som uppstod i New York, menade kommissionen, grundade sig i mindre utsträckning i revirbevakande konflikt mellan organisationerna och hade mer att göra med ledningssystem som var utformade att fungera oberoende av varandra, inte tillsammans (9/11 Commission: 6).¹²

Erfarenheter från attacken på Pentagon samma dag visar på fördelarna med ett mer integrerat system menar 9/11-kommissionen. En av de tre nyckelfaktorer i den, hanteringen av 11 september-attacken på Pentagon, som beskrivs av Kommissionen som mycket framgångsrik, var de situationsbundna organisatoriska förhållanden som rådde mellan delar av räddningstjänsten på plats.¹³ Flera delar av räddningstjänsten (polis och brandkår) i Washington-regionen höll på att förbereda och planera för hanteringen av IMF och Världsbankens möte i Washington som skulle äga rum senare i september (9/11 Commission, 2004: 5). Effekten av detta pågående regionala planeringsarbete var att man trots svåra omständigheter lyckades överbrygga det komplexa områdesansvar som rådde på olycksplatsen. Den andra nyckelfaktorn i den framgångsrika hanteringen av Pentagon-attacken var en strukturell faktor. Mycket av framgången har tillskrivits tillämpningen av det integrerade ledningssystemet (Integrated Command System) på platsen (9/11 Commission, 2004 :5). Den tredje och sista faktorn i hanteringen av Pentagon attacken den 11 september 2001, var en gruppdynamisk och individbaserad faktor. De starka professionella relationer och det förtroende som fanns mellan räddningstjänstpersonalen på plats underlättade arbetet betydligt (9/11 Commission, 2004: 5).

Regler och processer för beslutsgrupper

En del av problemen och utmaningarna i samverkan skapas av hur strukturen för samverkansgruppen (dess sammansättning, regler och processer) är utformad (strukturen formar situationen). Dessa utmaningar och problem kommer att diskuteras i resten av den här sektionen. Andra problem och utmaningar bottnar i att olika typer av situationer kan kräva olika former för beslutfattande (situationen dikterar strukturen). Dessa utmaningar behandlas senare i sektionen ”typer av beslutfattande”.

¹² Den konsensus som växte fram inom räddningstjänstorganisationerna efter den 11 september var att samtliga organisationer som medverkar i direkta insatser måste ha en klar ledningsstruktur. Ekonomiskt stöd från Homeland Security-departementet förutsätter numera att organisationer antar och använder sig regelbundet av ett klart ledningssystem (9/11 Kommissionen: 6).

¹³ Förutom dessa tre nyckelfaktorer ska också nämnas att andra situationsbundna faktorer, som Pentagonbyggnadens isolerade geografiska läge (inga andra byggnader omkring= och olycksplatsens relativt koncentrerade område (en sida av byggnadskomplexet där planet kraschade) anses ha underlättat hanteringen av situationen på plats. Som jämförelsepunkt var situationen för insatsen i New York mycket mindre fördelaktigt geografiskt och olycksplatsmässigt.

I de fall där strukturen för samverkan formar beslutsfattandet finner vi att olika typer av beslutsgrupper har olika nyckelfaktorer som påverkar hur gruppen fungerar; den typ av beslut de fattar samt hur lätt eller svårt det är för gruppen att fatta beslut. Man kan urskilja tre typer av beslutsfattande samverkansgrupper; *centrala ledargrupper*, *enhetliga grupper* och *koalitioner* (Hermann, 2001).

Centrala ledargrupper karaktäriseras av att det finns en aktör i gruppen som har befogenhet att fatta beslut om hur gruppens resurser ska användas och ingen annan aktör inom eller utanför gruppen kan ogiltigförklara dessa beslut. Aktören som har befogenhet att agera som central ledare i gruppen kan välja att engagera sig i beslutsfattandet och fatta beslutet själv, eller så kan denna aktör välja att delegera beslutsfattandet till gruppen som helhet. Om den centrala ledaraktören väljer att fatta beslut själv kommer denna aktörs personliga karaktärsdrag avgöra vilken typ av beslut som fattas. Dessa karaktärsdrag innefattar i vilken grad personen i fråga förlitar sig på information och råd från gruppen och omgivningen jämfört med sin egen instinkt och uppfattning samt om personen anser att regler styr beslutsfattandet eller att regler kan kringgås (Hermann and Kegley, 1995; Hermann and Preston, 1999). Om den centrala ledaraktören däremot väljer att inte fatta beslutet själv utan delegerar beslutsfattandet till samverkansgruppen som helhet kommer denna grupp att fatta beslut antingen som en "enhetlig grupp" eller som en "koalition" beroende på hur ömsesidigt beroende gruppmedlemmarna är i arbetet med att fördela resurser samt huruvida de grupprepresentanterna har befogenhet att fatta beslut utan att konsultera sina hemorganisationer (se mer om dessa faktorer nedan) (Hermann, 2001a).

Enhetliga grupper består av aktörer vars lojalitet först och främst är till samverkansgruppen (snarare än någon annan organisation eller beslutsgrupp). Det primära målet för aktörer i enhetliga grupper är att gruppen ska klara sig helskinnad igenom de prövningar som gruppen utsätts för och fatta beslut utan att gruppen splittras av meningsskiljaktigheter. Den nyckelfaktor som kommer att forma hur gruppen fattar beslut och vilken typ av beslut som fattas är hur gruppen hanterar intern konflikt. Eftersom gruppens sammanhållning är det överordnade målet för medlemmarna utgör konflikt inom gruppen ett hot som påverkar gruppens arbete. Gruppen kan antingen ignorera konflikt inom gruppen och försöka nedtona meningsskiljaktigheter för att skapa konsensus. Gruppen kan också uppmärksamma konflikterna och försöka överbrygga dem genom kompromisser. Detta sätt att hantera konflikt tenderar att innebära att gruppen diskuterar mycket för att komma fram till en kompromiss som alla kan leva med vilket gör att beslutsfattandet tar lång tid, eller så hamnar gruppen i ett dödläge. Det tredje sättet för enhetliga grupper att hantera konflikt är att uppmärksamma konflikter och acceptera att en del konflikter inte kommer att kunna lösas genom kompromisser. I detta fall löser gruppen konflikt genom omröstning/regler för omröstning ('t Hart, Stern, and Sundelius, 1997; Stern and Verbeek, 1998).¹⁴

¹⁴ Möjligheten att använda denna konflikthanteringsmekanism bland självständiga myndigheter i Sverige idag är starkt begränsad. På grund av mekanismens betydande roll för dessa typer av beslutsgrupper finns det anledning att fundera på om denna möjlighet kanske bör omprövas i en svensk kontext.

Koalitioner består av aktörer som är självständiga så till vida att ingen enskild aktör i den beslutande samverkansgruppen har befogenhet att bestämma över dem.¹⁵ Lojaliteten hos gruppmedlemmarna ligger först och främst med den organisation eller den grupp som de representerar, och det är inte ovanligt att de måste förankra och får förslag godkända i "hemorganisationen" innan de kan godkänna beslut i samverkansgruppen. I koalitioner behövs alla aktörer i gruppen för att gruppens resurser ska kunna allokeras. Aktörernas självständighet ger i verkligheten alla aktörer individuellt rätten att blockera gruppens agerande. Det som formar denna gruppens agerande är huruvida det finns några regler (formella eller informella) etablerade för hur gruppen ska fatta beslut, och om de finns etablerade, vilka reglerna är (Hagan, 1995; Hermann and Hagan, 1998). Om gruppen inte har några regler fastställda för hur de ska fatta beslut (eller om dessa regler inte är väl förankrade) tenderar gruppen att hamna i anarki där den aktör som är starkast till slut får sin vilja fram. Om gruppen har formella eller informella regler som innebär att gruppen måste vara ense för att fatta beslut (enhälligt beslut) finns en risk att gruppen låser sig och en aktör kan utöva utpressning genom att hota att dra sig ur samverkan (veto). Om gruppen fattar beslut enhälligt tenderar besluten i sig bli mer radikala och kraftfulla än i grupper där majoritetsröstning styr beslutsfattandet. Om koalitionen har regler som kräver majoritetsröstning för att fatta beslut kommer aktörerna i gruppen bygga allianser inom gruppen för att få majoritetsstöd för det förslag de förespråkar. Detta innebär att en stor del av gruppen inte kommer att vara nöjd med beslutet och beslutet i sig tenderar att vara en obalanserad kompromiss som sällan är så extrem eller kraftfull som ett enhälligt beslut.

I de fall då representanter i koalitioner inte har full rätt att fatta beslut å hemorganisationens vägnar uppstår ytterligare ett problem för samverkan; det s.k. *tvånivå-spelet* (Putnam, 1988). I dessa situationer är beslutsfattandet i samverkansforumet respektive hemorganisationer sammanvävt. *Tvånivå-spelet* innebär att representanter i samverkanform som är koalitioner måste agera och argumentera både gentemot parterna i koalitionen och gentemot sin egen hemorganisation. Representanten i samverkansforumet är till viss grad begränsad av lösningar och beslut han eller hon kan "sälja" till sin egen organisation. Eftersom beslutsfattande i koalitioner är beroende av att alla organisationer går med på lösningarna som föreslås, uppfattas och accepteras "säljbarheten" till hemorganisationerna som en faktisk begränsande faktor bland parterna. Detta gör det också möjligt för representanterna att utnyttja "hemorganisationen" som strategiskt kort när det gäller att begränsa antalet möjliga förslag. Genom att argumentera i samverkansforumet att en lösning eller en del av ett förslag skulle vara svårt att sälja på "hemmaplan" kan representanten påverka andra parter att välja en lösning som ligger närmare representantens egna preferenser.¹⁶ Representantens begränsade

¹⁵ Det finns en stark koppling konceptuellt mellan "nätverk" och "koalitioner" som beslutsgrupper. Under sektionen om nätverk har vi tidigare diskuterat följande: "Nätverk har inte en central beslutsfattare, inte heller en hierarkisk struktur eller ett enhetligt organisatoriskt mål. Ingen av aktörerna i nätverket har inte tillräckligt med makt att enhändigt styra eller kontrollera de andra aktörerna i gruppen. Nätverksstyrning, menar Kickert, Klijn och Koppenjan (1997:11) därför, är en i grunden mellan-organisatorisk styrform." (Sidan 18 i denna rapport)

¹⁶ Representanter i den här typen av situation gör ofta också det motsatta, dvs. att försöka påverka hemorganisationens position i en fråga genom att trycka på risken att de andra parterna i samverkansgruppen inte skulle acceptera en lösning som hemorganisationen förordar.

mandat i dessa tvånivå-spel blir därmed ett verktyg för representanten själv att främja sitt egenintresse och personliga mål (Putnam, 1988).¹⁷

Typer av beslutsfattande

Som nämndes i inledningen till sektionen ”regler och processer för beslutsgrupper” finns det också situationer som dikterar eller kräver en viss struktur på beslutsfattandet. I dessa fall finner vi tre olika typer av beslutsfattande. Dessa tre olika typer av beslutsfattande påverkar samverkan och ledning genom att ge individer och deras erfarenhet olika stor roll i beslutsprocessen. Den första är *naturligt beslutsfattande* som ofta förekommer i organisationer, som räddningstjänsten, där vikten av snabba beslut är av största vikt. Den andra formen av beslutsfattande är *dynamiskt beslutsfattande* där vikten av snabba beslut måste vägas mot en flexibilitet inför en föränderlig situation och oförutsedd interdependens mellan faktorer i beslutsfattandet. Den tredje formen är *fördelat beslutsfattande* som tillämpas i organisationer, som militären, där enheter måste arbeta självständigt mot gemensamma mål och kunna anpassa strategier för att ta vara på strategiska fördelar som skapas på fältet.

Naturligt beslutsfattande

Begreppet naturligt beslutsfattande grundar sig i observationer av hur praktiker fattar avgörande och snabba beslut i komplexa, mångtydiga och föränderliga miljöer under tidspress (Klein, Orasanu och Calderwood, 1993).

Klein (1999) har observerat hur brandinsatschefer, stridspiloter, ambulansförare och schackmästare fattar sekundsnabba beslut på begränsad information. Intuition spelar en nyckelroll i dessa beslutssituationer, och Klein (1999) menar att intuition är en färdighet baserad på erfarenhet som dessa beslutsfattare samlat på sig genom åren. I dessa snabba beslutssituationer hjälper intuitionen dessa beslutsfattare att uppfatta mönster och små tecken i miljön som de sedan agerar utifrån (Klein, 1999; 2004). Denna process kan närmast beskrivas som en mental simulation där beslutsfattare jämför den bild de har av situationen med tidigare bilder av tidigare händelser de erfart. Många gånger uppfattar inte beslutsfattare i de här situationerna att de valt mellan olika tillvägagångssätt eller beslutsalternativ, utan de ser det som att de identifierat vilken typ av situation de befinner sig i och då vet vilket agerande som är rätt (1999).

Dynamiskt beslutsfattande

Dynamiska beslutsuppgifter ställer särskilt höga krav på beslutsfattare. Denna typ av beslutssituationer, enligt Brehmer (1991:185), präglas av fyra utmärkande drag.

- De kräver en serie beslut, snarare än ett avgörande beslut.
- Besluten är inte oberoende av varandra, utan de formar en gradvis smalnande trätt där möjligheterna i ett påföljande beslut begränsas av det beslut som tagits tidigare.

¹⁷ Ju mer öppen beslutsprocessen i samverkansforumet är desto svårare blir det för representanten att utnyttja begränsningarna för att manipulera beslutsfattandet (speciellt till sin egen fördel), vilket är en av anledningarna till att svåra förhandlingar mellan parter i koalitioner tenderar att ske i slutna forum.

- Förutsättningarna för besluten påverkas och förändras dels genom en den dynamik som finns i miljön runt beslutsfattarna (omvärlden) och dels genom de beslut som fattas.
- Slutligen sker besluten i realtid.

Dessa karaktärsdrag i dynamiskt beslutsfattande skapar ett antal svårigheter. Det faktum att en serie beslut krävs innebär att "besluten måste grundas på en plan, och den planen måste grundas på en välunderbyggd föreställning om de olika sätt som situationen kan utveckla sig på." (Brehmer, 1991:186) Att lägesbilden påverkas både av en skiftande omgivning och av de beslut som fattas innebär "att avgöra vad i det aktuella tillståndet som beror på egna åtgärder och vad som beror på andra faktorer." (Brehmer, 1991:186) Beslutsfattare i dynamiskt beslutsfattande kan inte heller fatta beslut när det passar dem utan måste fatta beslut alltefter som utvecklingen kräver det. "Detta betyder att dynamiska system är naturligt stressande. En viktig uppgift för beslutsfattaren blir därför att på olika sätt styra inte bara det system som besluten gäller, utan också den egna arbetssituationen" (Brehmer, 1991:187) vilket kan åstadkommas på ett par olika sätt.

Ett sätt att styra systemet och arbetssituationen är att lägga sig på en låg ambitionsnivå, dvs. att inte utnyttja resurser maximalt och köra system en bra bit under kapacitetstaket för att göra utrymme för misstag och minska behovet av noggrann övervakning. Ett annat sätt är "att sätta in mycket starka åtgärder, för att på så sätt uppnå en hög grad av kontroll" (Brehmer, 1991:187) och därmed minimera risken för vidare utveckling. Ett tredje sätt är att styra den egna arbetsbelastningen genom att bygga en effektiv organisation. "Man kan se många organisationer, som t.ex. den militära, som ett försök att reglera komplexiteten och därmed arbetsbelastningen för den enskilde beslutsfattaren genom att begränsa antalet enheter han eller hon måste hålla ordning på" (Brehmer, 1991:187).

Ur ett ledningsperspektiv kan också fyra förutsättningar för styrning urskiljas i dynamiska beslutssituationer. För att bemästra dessa situationer behöver beslutsfattare, oavsett om de använder sig av automatisk eller mänsklig styrning:

- "... ett mål att styra mot
- ... möjligheter att avgöra vilket systemets aktuella tillstånd är
- ... möjligheter att påverka systemets tillstånd
- ... en modell som talar om vad som kommer att hända om man vidtar den ena eller andra åtgärden" (Brehmer, 1991:188).

Dessa förutsättningar skapar frågor om styrningskapacitet som beslutsfattare bör ställa sig i planerings- eller andra icke-akuta situationer.

Brehmer identifierar fem patologier (icke-ändamålsenligt beteende) som kan uppstå i dynamiskt beslutsfattande. Den första är s.k. *tematiskt irrande* där personen i fråga "kastar sig från mål till mål" (Brehmer, 1991:193). Grundproblemet här verkar vara att personen "inte klarar att ta det helhetsgrepp som ett komplext system... kräver" (Brehmer, 1991:193) Den andra är *inkapsling* och utgör motsatsen till tematiskt irrande. Personen i fråga "koncentrerar sig på ett mål, t.ex. om han eller hon kan försöka lösa alla problem genom [en och samma lösning t.ex.] utbildning" (Brehmer, 1991:194). Den tredje är *vägran att alls fatta beslut*. En fjärde är *olämplig delegering* i de fall som tillåter delegering. Den femte och sista patologin är *att skylla ifrån sig*. De två första beteendena "kan sägas ha att göra med oförmåga att bilda lämpliga mål

medan de... övriga tre patologierna innebär att man förkastar möjligheterna att lära sig från erfarenheter... i stället för att undersöka hur ens agerande kunnat producera de konsekvenser man nu inte vill ta ansvar för” (Brehmer, 1991:194).

Generellt kan sägas att i dynamiska beslutssituationer tycks faktorer som ”fördröjningar i informationen som medför att den aktuella informationen om systemets tillstånd inte är aktuell” och ”biverkningar som är svåra att förutse och/eller svåra att komma ihåg” (Brehmer, 1991:194) leda till problem för de flesta beslutsfattare. Det finns dock också två mänskliga drag som bland beslutsfattare i dynamiska system som skapar problem.

”För det första tycks de ge alltför stor vikt till ’här och nu’, dvs., man har en tendens att betrakta den information man har tillgänglig som aktuell och tillräcklig information, och glömmer att ta hänsyn till att det aktuella tillståndet är en del i en utveckling och att informationen dessutom kanske inte är aktuell. För det andra har de bristande systemtänkande, vilket leder till att man inte tar tillräcklig hänsyn till olika bieffekter.” (Brehmer, 1991: 194)

Fördelat beslutsfattande

Fördelat beslutsfattande är ett sätt att styra mycket komplexa dynamiska system. Genom att fördela arbete minskar belastningen på den enskilda beslutsfattaren men som ofta är fallet skapar man då andra problem. ”Problem kommer från det att en enskild person bara kan se en begränsad del av det system som han eller hon arbetar med. Det blir då viktigt viken denna del är.” (Brehmer, 1991: 195)

Ett sätt att fördela arbetet är att ge olika personer eller nivåer inom organisationen ansvar för beslut om olika tidsskalor involverade i situationen. Beslutsfattarnas enskilda bilder av situationen hålls här ihop ”av relationen mellan tidsskalorna och det system av mål (som kommer uppifrån) och feedbackinformation (som kommer nerifrån och aggregeras på lämpligt sätt på vägen upp).” (Brehmer, 1991: 196) Detta skapar en naturlig hierarki där den som har det längsta tidsperspektivet sätter ramarna för dem med kortare tidsperspektiv; det längre perspektivet motsvarar det strategiska perspektivet och det kortsiktigare olika operativa perspektiv. ”Systemet fungerar väl, så länge som den plan som utvecklats på den högsta nivån fungerar. Gör den inte det ökar trafiken nerifrån” (Brehmer, 1991: 196) och den strategiska beslutsfattaren måste kallas in och fatta beslut med kortare tidsperspektiv.

Man kan också fördela beslutsansvaret baserat på antalet enheter som beslutsfattaren ska hålla reda på, eller storleken på det geografiska område som man ska besluta om. Risken med denna fördelning är att ”om antalet enheter på en viss nivå överstiger chefens möjligheter att hålla ordning på dem krävs extra resurser för detta ändamål” och man får då ”en horisontell expansion av organisationen i form av en byråkrati” (Brehmer, 1991: 196).

Den svenska armén har utvecklat en ledningsprincip med fördelat beslutsfattande som den kallar *uppdragstaktik* baserat på situationer där man är i numerärt underläge och behöver en långtgående ”delegering av initiativrätten för att inte förslösa sina resurser” (Hugemark, 1991: 282). Principen innebär att en uppgift definieras, resurser fördelas och sedan låter man ”den som löser uppgiften i största möjliga utsträckning

själv bestämma *hur* den skall lösas” (Arméreglemente citerat i Hugemark, 1991: 282). Denna form av fördelat beslutsfattande för med sig två problemkomplex; handlingsfrihet och samspel.

Handlingsfrihet i ett decentraliserat eller fördelat beslutssystem innebär fördelar i förmåga att reagera på förändringar på lokal nivå, men är beroende av att de lokala enheterna kan få in tillräckligt med information och kan tolka dess betydelse även i det större sammanhanget (den delade uppgiften). Normalt sett kan de lokala beslutsfattarna i ett decentraliserat system få mer aktuell information men har begränsade resurser för att samla information, tolka den och agera på denna information. Vinster i ett snabbare agerande (reaktion på aktuell information) uppväger inte alltid det mindre antal resurser som kan sättas in eller eventuella brister i kopplingen till det överordnade målet (Hugemark, 1991: 283).

Samspels- eller samordningsproblemet består i hur man får lokala enheter att dra åt samma håll. De initiativ som beslutsfattare tar i ett decentraliserat fördelat beslutssystem måste åtminstone löst koordineras för att uppnå det mål som utstakats på högre nivå. Detta kan ske genom att den som utformat målen leder genom riktlinjer som ofta kopplas till hypotetiska händelseförlopp. Ett annat alternativ är att den som utformat målen behåller ett stort utrymme att ändra gruppens uppgift. Ett stort handlingsutrymme på hög nivå i ett decentraliserat beslutssystem gör att man kan ta vara på de möjligheter som skapas genom lokalt initiativ (Hugemark, 1991: 283-284). Detta tillvägagångssätt förutsätter dock ”förutom alldeles oundgängliga mentala kvaliteter hos de agerande cheferna” (Hugemark, 1991: 284) också att den högre nivåns utformade mål och uppgifter står klara för lokala beslutsfattare. Det kräver också att uppgifterna som decentraliserats utformats ”så att de verkligen ger den underlydande [beslutsfattaren] rätt att gripa tillfällen, att göra det oväntade” (Hugemark, 1991: 284). Samspelsaspekten kommer att vara klart beroende av att lokala beslutsfattare känner stöd från högre nivå att ta initiativ samt att man på högre nivå verkligen agerar på de initiativ och möjligheter som skapas lokalt (Hugemark, 1991: 185).

Informationshantering och samordning

I forskningen kring fördelat beslutsfattande har dragits slutsatser om hur man kan uppnå samordning som förefaller relevant även för samordning inom de andra interorganisatoriska sammanhang som vi har diskuterat i denna rapport.

Brehmer (1991) menar att fördelat beslutsfattande kan ses antingen som en resursfördelningsproblematik där olika beslutsfattare får förhandla ”om hur begränsade resurser skall användas för att lösa en gemensam uppgift” (Kleinman refererad i Brehmer, 1991: 197) eller som en samordningsproblematik där beslutsfattare måste samordna sitt handlande (Svenmarck och Brehmer refererade i Brehmer, 1991: 197). Båda dessa problem förekommer i de samverkanssammanhang som denna studie är riktad mot, krishanteringssamverkan. Samordningsproblematiken förefaller dock vara den mer komplexa utmaningen för organisationer i krissituationer och det är därför angeläget att dra på de lärdomar som kommit fram från smalare applikationsområden.

Samordning (i fördelat beslutsfattande) kan ske genom kommunikation, en plan eller genom organisation. I försök har samordning genom kommunikation och genom plan visat sig lika effektiva, men i fallen där samordningen sköttes genom kommunikation mellan beslutsenheter var beslutsfattarna tvungna att skicka mer än dubbelt så många meddelanden för att nå samma resultat. När beslutsfattandet blev mer tidspressat visade sig samordning genom kommunikation ofta omöjlig och beslutsfattare tvingades då byta till implicit samordning baserad på vad de ”kan förutse om varandras behov, för att sedan, då tiden minskar ytterligare, det endast ska kunna ske genom att de olika beslutsfattarna följer en tidigare fastställd plan” (Kleinman refererad i Brehmer, 1991: 197).

Detta experiment visade också vad det är som personer måste kommunicera för att kunna koordinera sin verksamhet, nämligen sina intentioner. Koordination kan inte ske på grundval av information om det aktuella tillståndet, dvs. om det aktuella läget eller aktiviteten. Den informationen är för gammal. Vad som krävs är i stället information om intentionerna, om vad en person *avser* att göra. Den information ger upplysningar om något som kommer att ske, och det finns därför möjligheter att de andra... ska kunna hinna anpassa sig. (Brehmer, 1991: 197-198).

Det är viktigt för alla typer av samverkansgrupper att ta fasta på att förutsättningarna för kommunikation som samordningsmekanism kommer att skifta under en kris. De anpassningar i ett eskalerande skede som beslutsfattare i experimentet (om fördelat beslutsfattande) var tvungna att göra och de begränsningar detta medförde kan lätt uppstå även i andra typer av samverkansgrupper där man förlitar sig på kommunikation som samordningsmekanism. Vikten av innehållet i den information som gruppmedlemmarna delger varandra kan också överföras till andra samordningssammanhang. Att man uppdaterar varandra om vad om hänt kommer inte nödvändigtvis leda till bättre samordning om man inte också samtidigt kommunicerar vad man ämnar göra.

Experiment i fördelat beslutsfattande visade också att,

organisationen, och således också informationssystemet, måste anpassas till de aktuella tidsskalorna. Personer som arbetar i en kortare tidsskala behöver en annan information än de som arbetar i en längre tidsskala, och det är viktigt att informationssystemet är så konstruerat att det ger information i alla de relevanta tidsskalorna så att den information som krävs för koordination verkligen finns tillgänglig. (Brehmer, 1991: 198)

Brehmer anser, baserat på de här resultaten, ”att informationen [i ett beslutssystem] måste anpassas till den tid som finns tillgänglig” (Brehmer, 1991:199). Dvs. ”[o]m tiden är lång bör systemet tillåta koordination genom kommunikation, men om tiden är kort bör systemet först och främst ge information om den plan som kan finnas” (Brehmer, 1991:199). Vidare har Winqvist och Lindkvist (1991) framhållit att “när man avväger hur mycket information en viss enhet eller nivå behöver måste man överväga hur viktig den är, hur snabbt den behöver vara tillgänglig och hur ofta den

behöver uppdateras. Detta måste vägas emot hur mycket resurser som måste läggas ner för rapporteringen och den belastning som uppstår på sambandsmedlen.” (s.330)

I rutinmässiga beslutssituationer kan teknologiska informationssystem ofta vara hjälpsamma verktyg för beslutsfattare. Vad man bör tänka på i krissituationer eller extraordinära händelser är att teknologiska informationssystem producerar information som de har programmerats att ta fram eller behandla och att detta kan ge en förenklad bild av situationen. Det är inte alltid möjligt att planera för vilken information man kommer att behöva och därmed har teknologiska informationssystem en viss begränsning som verktyg för samordning i kriser. I komplexa och oförutsedda beslutssituationer är det också många gånger svårt att urskilja från början vad som är viktig och ovidkommande information. (Arwidsson och Kristoffersson, 1991:41) I samverkanssammanhang är det därför viktigt att veta vilken typ av information som andra organisationer har behov av och när i ett tidsspektrum de behöver denna information.

GRUPPDYNAMISKA OCH INDIVIDUELLA FÖRUTSÄTTNINGAR FÖR SAMVERKANSLEDNING

Sist, men inte minst, handlar ledning och samverkan om individers möjlighet och villighet att samstämmt utföra komplicerade aktiviteter mot ett mål. Individen som självständig aktör och som gruppmedlem kan ha en stor inverkan på en grups resultat och brist på resultat. *Individuella och gruppdynamiska förutsättningar* för ledning och samverkan handlar framförallt om de psykologiska och kulturella aspekterna av mänsklig interaktion. I den här sektionen behandlar vi rollen av individuella förutsättningar för personer i ledarpositioner, teambuilding-processer samt förtroende och socialt kapital som det murbruk som håller ihop och bygger samarbeten. Dessa är förutsättningar som det finns åtskilligt med utrymme att underlätta, stärka och förebygga (i de fall förutsättningarna är negativa). Det finns dock också en rad individ- och grupprelaterade förutsättningar som inte är lika lätta att påverka men som på grund av deras potentiella effekt på vår kapacitet att fungera effektivt bör tas i beaktande när man planerar ledning och samverkan. Dessa begränsande men svårpåverkade individ- och gruppförutsättningar behandlas översiktligt i början av denna sektion.

Kommunikation och informationsbearbetning

Det är lätt att glömma när man pratar om informationssystem, bearbetning och analys att kommunikation mellan människor är mycket mer än leverering och utbyte av information.

Vad vi faktiskt säger när vi kommunicerar motsvarar endast cirka 7 % av det vi kommunicerar. 50 % av kommunikation är icke-verbal kommunikation (som kroppsspråk) och cirka 43 % av kommunikation utgörs av hur vi säger det vi säger och de ljud vi gör som inte är ord (7th Coast Guard District Director, 2002: 128). Detta innebär att den kommunikation vi planerar för och skapar kanaler för endast täcker hälften av den kommunikation som människor förlitar sig på.

Hinder i kommunikation kan vidare grunda sig på en rad faktorer som har med psykosociala relationer snarare än tekniken vi använder eller relevansen i informationen vi lyckas framställa. Några av dessa psykosociala faktorer som fungerar som hinder i kommunikation är; brist på självförtroende, makt-inbalans mellan individer, stora skillnader mellan individer i grupper, ilska eller frustration, allt för starkt fokus på uppgiftslösning, tunnelseende, distraktioner och felprioriteringar (7th Coast Guard District Director, 2002: 133).

Vidare är människans förmåga att uppfatta och bearbeta information aktivt begränsad under bästa möjliga förhållanden och är än mer begränsad när vi upplever att vi befinner oss i en kris (känner oss hotade eller överväldigade).

För att undvika att ta upp dyrbar mental kapacitet med informationsbearbetning använder vi en rad mentala knep. Vår kapacitet att behandla information automatiskt och omedvetet är mycket större än vår begränsade kapacitet att behandla information aktivt och medvetet (20 bitar information i minuten) (Sanford, 1996). När vi

behandlar information automatiskt använder vi mentala scheman och genvägar för att identifiera vilken typ av situation vi befinner oss i och ska hantera. I de flesta situationer tjänar dessa knep oss väl, men det finns också många exempel på när användningen av historiska analogier och metaforer i kriser lett beslutsfattare fel (Vertzberger, 1990; Khong, 1992)

Inte nog med att vi ibland leds vilse av våra egna mentala informationshanteringsknep, forskning inom psykologi har också visat att vi när vi ser tillbaka på beslut vi fattat tenderar vi också att fungera bristfälligt. Vi överskattar t.ex. konsekvent de positiva aspekterna av de beslutsalternativ vi valt och undervärderar de alternativ vi valt bort. Dessutom förväntar vi oss att bättre komma ihåg de alternativ vi valde än de alternativ vi valde bort. Detta leder till att vi, när vi tänker tillbaka på handlingsalternativ vi inte valde, konsekvent lägger till nya bitar i detta alternativ som inte fanns där vid beslutstillfället (Mather, Shafir, och Johnson, 2003). Dessa ”normal”-kognitiva begränsningar vad gäller kommunikation och informationshantering är svåra att kringgå, men är viktiga att ta med i beräkningen så att vi inte hamnar i en situation där vi tror att en perfekt designad organisation för ledning och samverkan kommer att garantera rationellt och effektivt agerande.

Stress och stressorer

Ett av grundproblemen i krishantering är att få människor att prestera bra under stressfyllda omständigheter. Stress har potential att påverka individer och grupper både på positiva och negativa sätt. Människor presterar bättre under en viss grad av stress men presterar allt sämre efter att en kritisk stresströskel nås. För att göra detta mer komplicerat har människor olika ”hög” stresströsklar, dvs. deras agerande börjar påverkas negativt vid olika nivåer av stress. Detta har implikationer för beslutsfattande, samverkan och ledning.

Amerikanska kustbevakningen tar i sin teambuildning-övning upp effekten av stress på informationshantering och analys. De definierar stress som; ”allt som eggjar oss, som oroar oss, som manar oss agera, eller som skrämmer oss” (7th Coast Guard District Director, 2002: 44) Den s.k. stresskurvan, formad som ett upp och nervänt U visar hur vid ökad stress ökar prestation fram till en punkt av optimal stressnivå där vi presterar som bäst och hur vi presterar all sämre om stressen ökar från denna punkt (7th Coast Guard District Director, 2002: 47). Stress påverkar oss också tidsmässigt. I början då vi först blir varse något som stressar oss presterar vi sämre (alarmperioden), men kommer oftast snabbt igång med att prestera bättre och anpassa oss till den nya situationen (motståndperioden) vi befinner oss i. Efter en viss tid börjar vi dock bli utmattade och börjar prestera sämre efter en tid av ökad stress (utmattningsperioden) (7th Coast Guard District Director, 2002: 46).

För litet stress kan påverka medlemmar i en grupp och ta sig uttryck i att personerna blir uttråkade, brister i sin uppmärksamhet och inte vidtar nödvändiga åtgärder (7th Coast Guard District Director, 2002: 48). För mycket stress kan göra att individer snävar in sitt perspektiv på situationen och smalnar ner sin fokus, att de inte är längre är öppna för diskussioner, förlitar sig på tidigare erfarenheter utan att kritiskt granska kopplingen till den rådande situationen, brister i sin uppmärksamhet på faror, blir hyperuppmärksamma eller faller in i grupptänkande (7th Coast Guard District Director, 2002: 49).

Under en optimal stressnivå bör individer vara uppmärksamma och effektivt följa situationens utveckling, förutse potentiella problem och utforma alternativa handlingsvägar för möjliga händelseutvecklingar (7th Coast Guard District Director, 2002: 50). Effekter på uppgiftsutförande blir att enkla uppgifter utförs bättre under högre stress medan komplexa uppgifter utförs bättre under lägre stressförhållanden (7th Coast Guard District Director, 2002: 51).

Utmattning hos individer kan ta sig uttryck genom att mentala processer saktas ner, såsom uppfattning av bild och ljud, beslutsfattande och minneskrävande uppgifter, huvudräkning. Utmattning förlänger också reaktionstiden hos individer och gör det svårare att vara uppmärksam. Några av konsekvenserna av utmattning i grupper kan bli att man begår fler misstag, utför uppgifter långsammare, blir mindre motiverad och kommunicerar sämre (7th Coast Guard District Director, 2002: 56). En komplicerande faktor är att personer som börjar lida av utmattning under stressfyllda situationer ofta inte märker hur deras egen förmåga sätts ner och därmed inte heller hur länge deras förmåga påverkats.¹⁸ Några av tecknen på att en individ börjar få problem med att utföra uppgifter är att personen frångår etablerade procedurer, inte följer händelseutvecklingen eller inte kontrollerar information, brister i disciplin, inte svarar på frågor från andra, begår många små misstag, är extremt trött, är ovanligt irriterad, får fysiska symptom eller håller låg arbetsstandard (7th Coast Guard District Director, 2002: 59)

Stress påverkar också kvaliteten i beslutsfattande och kan leda oss att omedvetet gå från problemlösning till stressreducering. Detta beror på att vi under stark stress tillämpar en rad vanliga hanteringsmekanismer (7th Coast Guard District Director, 2002: 115). Fem vanliga hanteringsmekanismer är att ignorera problemet, att utföra små skyddande handlingar, att undvika problemet, få panik eller bli förvirrad eller att bli överdrivet uppmärksam (7th Coast Guard District Director, 2002:116)

Som nämnt tidigare är en av förhoppningarna och ambitionerna i arbetet med att utveckla tekniska informationssystem att man ska kunna låta systemen sköta omfattande men mer rutinartade beräkningar och processer, medan den mänskliga kapaciteten frigörs för kreativt tänkande och problemlösning. Men i kombination med de hanteringsmekanismer människor ofta använder för att reducera stress kan problemet vara långt ifrån löst med teknisk utveckling. Redan i början på 90-talet började lednings- och kommunikationsforskare flagga för faror i ”tendens[en] att förlita sig allt mer på de tekniska systemen och datorerna och sluta ifrågasätta dem, särskilt i stressade situationer” (Arwidsson och Kristoffersson, 1991:41).

¹⁸ Utmattning kan motverkas genom att utföra arbetsmoment i en medeltakt, genom att ta raster, genom att växla mellan lätta och svåra uppgifter, genom att vara i fysiskt god form, genom att växla uppgifter för att undvika understimulans och genom att äta och sova rätt (s.57).

Stress är en viktig och många gånger oundviklig faktor i krishantering. De positiva effekterna av stress kan göra individer mer effektiva och de negativa effekterna av utdragen stressexponering kan till viss del förebyggas med god planering och personalrotation. Många effekter av stress på individer gör dock både ledning och samverkan svårare, som smalnande perspektiv på situationen, viljan att reducera komplexitet och osäkerhet, icke-responsivt beteende och aggressivitet. Även om dessa reaktioner på stress kan vara svåra att undvika kan medvetenheten om dem och en aktiv övervakning av stresstecken signalera när organisationen befinner sig i riskzonen för större problem.

Vem ska leda vilka, och hur?

Resten av denna sektion fokuserar på de psykosociala faktorer bland individer och grupper som forskning identifierat innovativa och effektiva strategier för att hantera.

En av de litteraturer och forskningsområden som ofta ignoreras i sammanhang där utveckling och förändring av offentliga organisationer diskuteras är management-teorier och management som grundar sig på företagsutveckling. Ett av grundantagandena har varit att offentliga och privata organisationer fungerar helt olika och har olika förutsättningar inom vilka de arbetar. En förlängning av detta har sedan blivit att människor inom den privata sektorn och den offentliga sektorn är mycket annorlunda, när de i själva verket delar en majoritet av de gruppdynamiska och individbaserade förutsättningar som är psykologiskt grundade.¹⁹

“De bästa resultaten skapas av människor som är engagerade. En inspirerande person engagerar andra personer. ... Om engagemanget är villkoret för att skapa lyckade resultat så är enkelheten nyckeln till att engagera människor.” (Ortman, 1999:9) Med enkelhet, menar Ortman här tydlighet, framförallt tydlighet i mål och förutsättningar. I en grupp där personer har ett tydligt uttalat mål eller en uppsättning målbilder är det lätt för individerna att uppfatta vilka positiva effekter de kommer att få ut av aktiviteten och resultaten. Tydlighet i förutsättningar innebär att personerna som ska utföra aktiviteten vet varför just de är där (vilken kompetens de förväntas bidra med), vilka andra resurser som finns att tillgå, arbetsmetod, samt vilka hinder de utmanas att övervinna för att nå det positiva målet.

Ledare, ledningsstil och gruppresultat

När vi studerar ledning är det viktigt att inte glömma att vem det är som har ”ledartröjan” kan ha mycket stor betydelse (Hermann et al, 2001). I gruppen med individuella och gruppdynamiska faktorer i ”samverkansledning” kan det vara värt att fundera över relationen mellan den som leder och dem som ska ledas (eller om man hellre vill det; följa). Genom att ledarskap till stor del handlar om att utöva inflytande på hur andra ser på problem och situationen i stort är det viktigt att ta i beaktande den relation som finns mellan individer i överordnad och underordnad position (Alvesson, 2001: 179).

¹⁹ En konsekvens av antagandet att privata och offentliga organisationer är mycket olika är att mycket av det management-teori och empirisk forskning behandlat långt tidigare nu antingen uppfins igen inom forskning på offentliga organisationer eller helt ignoreras som irrelevant inom offentlig förvaltning.

Ledares personliga drag påverkar deras ledarskapsstil. I grupper där ledaren har den slutliga bestämmanderätten (*Starka ledargrupper*) blir dessa personlighetsdrag avgörande för vilken typ av beslut gruppen kommer att fatta och hur beslutsprocessen utformas (med mycket eller litet inflytande från andra gruppmedlemmar, hänsyn till information, anpassning till situationen etc.) Alvesson (2001) tar också upp distinktionen mellan ”chefer” och ”ledare” och menar att;

Chefen antas... lita till formella medel och syssla med ”handfasta” saker, medan ledare utövar inflytande genom människors huvuden, hjärtan och värderingar... Alla chefer – vare sig omgivningen ser dem som ledare eller ej – påverkar emellertid, på det ena eller det andra sättet, [organisations]kulturen, om än i mycket olika utsträckning. Även starkt byråkratiska och sifferräknande chefer förstärker regel- och människofokuserade kulturer och påverkar på så sätt tänkandet, känslorna och värderingarna [i gruppen]. (Alvesson, 2001:179)

Organisationsmedlemmar som inte är i ledarposition påverkar och formar också kulturer i organisationer men oftast från en svagare position (Alvesson, 2001). Om gruppen inte har en uttalad jämställdhet mellan medlemmarna kommer deras inverkan på hur gruppen fungerar och den kultur inom gruppen som utformas till stor del formas och begränsas efter ledarens personlighet.

Inom organisationer som specialiserat sig på högriskarbete (såsom räddningstjänsten, militären, piloter, astronauter, oljeriggoperatörer etc.) är det kritiskt att välja bra ledare. Även om man i praktiken verkar vara framgångsrik i att välja bra ledare inom dessa organisationer visar forskningen att hur man går tillväga för att uppnå detta varierar mycket mellan organisationer. Forskning i sig har inte lyckats lika bra med att vare sig dokumentera framgångarna med ledarval inom dessa organisationer eller med att fastställa hur man bäst väljer ut ”bra” ledare för stressfyllda och viktiga positioner. Forskningens begränsade bidrag på det här området grundar sig delvis i att det har varit svårt att få tillgång till information om högriskorganisationers urvalsresultat och påföljande ledarskapsprestationer. Sekretessen inom många av dessa organisationer på personalrekryteringsområdet har varit ett hinder för forskningen. En annan anledning till att forskningen inom urval av ledare för högriskarbete varit begränsad är att många av de verktyg man arbetat fram, såsom personlighetstester, gett olika resultat (Flin, 2001).

Det som framgår av den forskning som gjorts inom högriskorganisationer är att man använder sig av en rad olika redskap för att välja ut ledare för sina organisationer. De flesta av dessa verktyg, intressant nog, används för att välja bort kandidater man inte tror kommer att bli bra ledare snarare än att aktivt välja kandidater för deras positiva ledaregenskaper. Man använder i viss utsträckning psykologiska personlighetstester (en rad olika finns att tillgå och organisationerna använder sig av olika typer), men oftare intervjuer och gruppövningar för att mäta lämplighet och ledarskapskvaliteter. Det har också visat sig att man i många organisationer lägger mindre vikt vid personlighet än vid uppgiftskompetens och vilja att fatta beslut och leda andra (Flin, 2001).

Några drag har man dock lyckats dokumentera som viktiga för framgångsrikt ledarskap bland personer i högriskarbeten. Forskare som tittat på s.k. högtillförlitlighetsorganisationer menar att noggrannhet, att vara känslomässigt stabil och öppenhet inför erfarenheter förefaller viktig för arbete med farliga ämnen. Att vara utåtriktad och trevlig var mindre viktigt i denna kontext (Flin, 2001: 255). Olika flygbolag som testar blivande piloter fokuserar på ”påverkan/ledarskap, kommunikationsfärdigheter, organiserings- och planeringskapacitet, motivation och energi, analytisk kapacitet, empati, emotionell mognad, och beslutsfattande” (Stead citerad in Flin, 2001: 256) Framgångsrika piloter har ofta karaktärsdrag som högt självförtroende, de är känslomässigt stabila och utåtriktade (Hörmann citerad i Flin, 2001: 257). Inom militären har forskningen varit begränsad men de karaktärsdrag man identifierade som kritiska på 50-talet verkar fortfarande tillämpas: kapacitet att fatta snabba beslut under aktivitet och att vara lugn i kriser (Montgomerys dictum citerat i Flin, 2001: 258). Inom arbeten som innebär avskilt arbetet i farliga miljöer, som på oljerigg, har man konstaterat att ledare tenderar att ”a) vara uppgiftsorienterade; b) ha en flexibel men huvudsakligen demokratisk ledarskapsstil; c) arbeta för att bevara gruppharmoni; d) kunna tolerera intimitet och att släppa på rankauktoriteten utan att tappa gruppens respekt” (Penwell refererad i Flin, 2001: 259). Inom polisen har man bland annat noterat att framgångsrika polischefer tenderar att vara mer utåtriktade och noggranna och mindre nervrotiska (ängsliga, deprimerade, ångestfulla) när de testades på personlighetsskalor (Flin, 2001: 261). Slutligen, när det gäller insatsledning vid svåra olyckor eller större händelser har Flin identifierat tre nyckeldimensioner i framgångsrika ledare;

- *Förmåga att leda*: Inger förtroende, kräver respekt, agerar med auktoritet och opartiskhet, är diplomatisk, minimerar potentiella konflikter inom blandade grupper, är bra på att kommunicera, visar integritet, leder och håller kontroll på andras ansträngningar, samt tar ledningen med självförtroende och på ett kompetent sätt även under press.

- *Stabil personlighet*: Visar emotionell stabilitet, mognad, lugn, pålitlighet och balanserade attityder, är väl anpassad och har fötterna på jorden, och förblir lugn under press.

- *Beslutsamhet*: Visar balanserad analytisk och bedömningsförmåga, demonstrerar logiskt tänkande, kan identifiera och lösa problem, är beredd på att forma och implementera beslut under press, och vet när han/hon ska använda auktoritet respektive samråd som beslutsfattningsprocess. (Flin, 2001: 263-264)

Alla räddningstjänstledare behövde vara stresståliga och fungera bra som beslutsfattare under stress ansåg organisationerna. Inom brandkåren har insatsledare karaktäriserats av en öppen attityd, de är utåtriktade, inte nervrotiska och är relativt strukturerade. Det man idag lär ut inom personalhanteringsteknik för blivande ledare inom högtillförlitlighetsorganisationer, är färdigheter som ledarskap, kommunikation, teamarbete, beslutsfattande, lägesbilder, och stresshantering (Flin, 2001: 266). En utbredd konsensus om vikten av dessa färdigheter har gjort att många organisationer, bland dem alla större flygbolag, militären, flygledare, kärnkraftverk, oljeborrningsföretag och sjukvårdare nu använder sig av denna typ av utbildning och övning.

Teambuilding

När man planerar att kombinera ledning och samverkan till ”samverkansledning” finns det en hel del att lära från vad som inom management-litteraturen kallas ”teambuilding”. Detta gäller speciellt hur man kan skapa en gemensam målbild och bilda ett lag som drar åt samma håll. Att skapa motiverande mål för individerna i samverkan spelar en nyckelroll här. ”Vi behöver alla mål och visioner. Tycker vi att de är otydliga skapar vi egna. ... Saknar jag motiverande mål i min verksamhet skapar jag egna mål att sträva mot. De blir ofta prestigemål som högre lön än andra, tjänstebil... stort rum... fin titel” (Ortman, 1999:82). Denna bit av teambuilding har att göra med att få medlemmar positivt engagerade och se fördelarna med de mål de ska sträva mot. Men att få gruppmedlemmar att arbeta aktivt mot samma mål innefattar också att eliminera hinder för att få till stånd en frivillig samverkan. Om detta säger Ortman att “[b]ästa sättet att undvika skapandet av hotbilder och revirtänkande är att berörda personer aktivt deltar i förändringsarbetet och får en möjlighet att vara delaktiga i processen att skapa målbilder och välja väg för målen.” (Ortman, 1999:82)

När man ska få individer från olika organisationer att komma samman och arbeta i en ny grupp eller på ett nytt sätt är det viktigt att arbeta med metoder som ger individen en chans att påverka processen.

Om jag känner att jag kan bidra till slutresultatet är det lättare att vara motiverad och generera energi för att skapa ett bra resultat... Det är därför det kan vara viktigt att involvera personer i processer där man tittar på möjligheter till förbättringar även om de inte har någon specifik kompetens att tillföra i sakfrågan. Förstår de orsaken till förändringen så undviker man att de ser felaktiga hot och fastnar i en försvarssituation. (Ortman, 1999:82)

Ett av huvudsyftena med samverkan är att öka *effektiviteten* i det arbete som enskilda organisationer gör i relation till en delad uppgift, i det här fallet bemöta svåra påfrestningar och hantera kriser. Ett vanligt problem är att det inte alltid är klart om den samverkan som organisationer utvecklar och deltar i ger ökad effektivitet. Detta beror ofta på att det inom samverkansgruppen inte klart framgår vilken effektivitet man söker förbättra (vad är det vi vill bli bättre på och hur mäter vi det?) samt att man inte har en klar bild av vilken effektivitet man hade i arbetet innan samverkan inleddes, vilket gör det svårt att avgöra om saker och ting faktiskt blivit bättre (hur pass mycket bättre, snabbare, klarare etc. gör vi det vi vill uppnå i vår verksamhet nu i jämförelse med förut).

Projekt och verksamhetsprocesser har en viktig sak gemensamt, båda arbetsformerna ger en tydlig inriktning på vilka konkreta resultat som skall skapas för beställaren eller kunden. Det är lättare att styra en resultatorienterad verksamhet. Man vet vad som skall mätas och det är lättare att avgöra när en uppgift är fullgjord. (Ortman, 1999:9)

En resultatorienterad verksamhet, med tydliga mål, fastställer också från vems perspektiv eller måttstock resultatet ska mätas; kunden eller beställaren är i fallet med offentlig krishantering allmänheten, och vad det är som ska mätas; resultaten i offentlig krishantering kan sägas vara ökad säkerhet och en ökad samhällelig förmåga att bemöta och återhämta sig från svåra påfrestningar.

Teambuilding inom privata sektororganisationer lär oss att lyckade projektverksamheter, som samverkansgrupper, har två nyckelkomponenter. Projektet eller samverkansgruppen måste ”ge det resultat eller skapa de förväntade effekter” (Ortman, 1999:9) som fick deltagarna att medverka och investera sin tid och organisations resurser i projektet. Med andra ord måste samverkan, som vilken annan verksamhet som helst, ge ett minimieresultat som uppfyller dess syfte. Den andra nyckelkomponenten är att nå resultat på ett effektivt sätt. Det vill säga de resurser som satsas direkt på samverkan, eller som tillgängliggörs inom organisationer genom samverkan, ska utnyttjas effektivt. Dessa två grundpelare kan verka enkla och självklara, men många välmående offentliga satsningar har fallit ihop därför att projektet inte har uppfyllt en eller båda av dessa nyckelkomponenter. Om samverkansformen och aktiviteterna inom gruppen uppfyller dessa två krav finns en stark drivkraft som inte bara lockar aktörerna till bordet utan också får dem att stanna kvar där.

Förtroende och socialt kapital

En annan nyckelkomponent i framgångsrikt krissamarbete är förtroende mellan parterna som ska samverka. Förtroende är viktigt i situationer som kriser där vi känner oss hotade och överväldigade. Vårt behov av stabilitet och kontroll i situationer som uppfattas som hotande och osäkra gör att vi söker oss till bekanta situationer, personer och beteenden. För att begränsa osäkerhetsfaktorerna i kriser tenderar vi att omge oss med personer som vi känner och som vi har förtroende för. Genom upprepad interaktion med vissa personer lär vi känna varandra, skapar förståelse och förväntningar om hur dessa personer reagerar i olika situationer (Axelrod, 1984). Problemlösning i grupper under normala förutsättningar skapar också uppskattning och förtroende för gruppens förmåga att lösa problem under svårare omständigheter. Upprepad interaktion inom grupper som ska hantera kriser tillsammans är därför en viktig del i att etablera det förtroende som utgör grunden för individuell samverkan i kris. Ett liknande resonemang fördes tidigare i den här rapporten angående nätverkets förmåga att bygga förtroende bland aktörer på marknaden (se sektionen om strukturella förutsättningar).²⁰

Forskning har också visat att interaktion mellan individer inom andra sociala sammanhang än den där samverkan senare krävs bidrar till ökat förtroende, tillit och samarbetsvillighet mellan dessa parter. Genom interaktioner i andra sammanhang skapas ett förtroendekapital som individerna kan dra på i andra mer krävande situationer, för att skapa samverkan. Putnam (1995) kallar detta för ”socialt kapital”.

Socialt kapital, enligt Putnam, åsyftar ”drag i sociala organisationer som nätverk, normer och social tillit som underlättar samordning och samarbete för gemensamma fördelar.” (Putnam, 1995:3) Putnam visar i sin forskning att sociala organisationers prestation påverkas i stor utsträckning av normer, nätverk och civilt engagemang bland deras medlemmar. Politiska åtgärder och sociala program är t.ex. mycket mer framgångsrika i grupper som har starkt civilt engagemang. Bakgrunden till denna

²⁰ ”Nätverk fungerar ofta som en marknad där organisationerna som interagerar vet att de kommer att ha upprepad kontakt och utbyte, ofta under en längre tid. Därigenom anpassar sig organisationerna efter varandra och det uppstår en form av förtroende och koppling mellan organisationerna som inte finns i ett stikt kontraktsrelaterad marknadsutbyte.” (Sidan 17 denna rapport)

framgång menar Putnam är att individer som tillhör grupper som kräver personlig interaktion blir mer tillitsfulla och mer engagerade samhällsmedborgare. Gardner och Ostrom (1990) har också visat att graden av socialt kapital är en avgörande faktor för huruvida samverkansprojekt som fördelar samhällstillgångar är framgångsrika eller inte.

Ett annat sätt att uttrycka detta på är att samhällsnätverk skapar starka normer om ömsesidighet. Putnam beskriver det som att ”jag gör det här för dig nu, med förväntningen att du eller någon annan kommer att återgälda den tjänsten för mig vid ett annat tillfälle” (1993:4). Detta förtroende smörjer sedan alla sociala interaktioner, inte bara i den frågan som samarbetet ursprungligen ägde rum. Interaktion i täta sociala nätverk, anser Putnam (1995) också, breddar individers självuppfattning och gör att de har lättare att sätta sitt egenintresse i ett grupperspektiv och kollektiva vinster. Detta är vad formell spelteori förutsätter kan uppnås genom ”upprepad interaktion” (upprepade spel), dvs. att individerna kommer att ha starkare motivation att samarbeta när de vet att de är beroende av varandra och har en chans att bygga upp tillförsikt att andra parter inte nödvändigtvis kommer att agera egoistiskt när de har en möjlighet (se t.ex. Axelrod, 1984).

Organisationskultur

Den sista psykosociala faktorn vi kommer att diskutera här är kultur. Grupp- och organisationskultur har mycket att göra med hur pass lätt eller svårt det blir för gruppen att fungera effektivt och fatta bra beslut. ”Kultur kan bäst förstås som något som refererar till ofta djupt liggande, till dels omedvetna innebörder, idéer och symboler. Dessa kan vara självmotsägande och gå på tvären genom sociala grupperingar i organisationer.” (Alvesson, 2001:29)

Organisationer och deras kultur kan både ha en stärkande och en försvagande effekt på individer. Det finns många historiska exempel där organisationer och deras ideologi och kultur kan få individer att göra moraliskt fördömliga saker de som individer skulle ha svårt att göra.²¹ Men organisationer kan också överbrygga individuella tillkortakommanden (Simon refererad i Clarke, 1993: 678) och möjliggöra nästan felfritt arbete under mycket osäkra förhållanden där misstag får grava konsekvenser.

Den positiva effekt organisationskultur kan ha på individers fungerande presenteras bland annat av ”hög tillförlitlighets-teoretiker” som La Porte, Rochlin och Roberts.²² Dessa forskare lyfter fram att vissa organisationer som arbetar inom högriskområden fungerar ”säkert” och nästan felfritt trots mycket ofördelaktiga omständigheter. Som exempel på sådana organisationer pekar dessa forskare på kärnvapenoperatörer, civila flygledare och marinens stridsflygsfartyg.

En av nyckelkomponenterna i dessa organisationers höga tillförlitlighet i deras arbete, menar forskarna, är organisationskultur. Dessa organisationer underlättar

²¹ Några exempel på detta är förintelselägren i Nazityskland, övergreppen mot fångarna i Abu Ghraib, Irak, men också ekonomisk korruption inom företagen Enron och Arthur Andersen.

²² Se t.ex. La Porte (1991); La Porte och Consolini (1991); Rochlin (1989); Roberts (1990).

rapportering av misstag utan att uppmuntra en slapp attityd gentemot förekomsten av misstag; initiativ att identifiera problem i [organisationsrutiner] och utformar och uppmuntrar förändringar i dem som inte fungerar; undvikande av misstag utan att kväva initiativ eller göra arbetet stelbent; och gemensam övervakning utan att underminera tjänstemäns självförtroende, självständighet och tillit (La Porte och Consolini citerad i Clarke, 1993: 678)

Organisationskulturen i dessa organisationer trycker på vikten av att lära sig från misstag, inträffade likväl som hypotetiska (Clarke, 1993: 679). Styrkan i organisationerna ligger i deras förmåga att reagera lämpligt på en rad oförutsedda händelser skapade av komplex och avancerad teknologi. (Eisenhardt citerad i Clarke, 1993: 679) Individer som arbetar inom denna typ av organisationskultur lär sig denna förmåga ”delvis genom att konstant öva en rad möjliga katastrofscenarion. Grundidén är att denna typ av övningar låter operatörer lära sig både teknikens kapacitet och gränser och lämpliga reaktioner på oväntade händelser” (Eisenhardt citerad i Clarke, 1993: 679). Organisationskultur kan här ses som ett verktyg för att överbygga individens potentiella tillkortakommanden och skapa en högre grupprestanda.

Det finns olika sätt på vilka organisationer kan arbeta för att skapa en organisationskultur som stärker verksamhetens arbete. Metoder för att förändra organisationskulturer kan ta tre former; stora teknokratiska projekt, förändring som en social rörelse och förändring som en omformning av vardagen (Alvesson, 2001:282).

Det stora teknokratiska projektet är en kulturförändring som drivs från toppen och nedåt. Förändringen som utgår från en organisk rörelse flyter utifrån och inåt, medan förändringen som innebär en omformning av vardagen rör sig från mitten och nedåt och i viss mån runt på samma nivå. De tre typerna av förändring motsäger inte varandra utan kan också gå hand i hand. ... I de flesta fall är troligen kulturförändringar en kombination av de tre... renodlade formerna. (Alvesson, 2001:282)

Forskningen inom nätverksledning berör också en hel del av de psykologiska och organisationskulturella faktorer som påverkar samverkan och ledning. Bl.a. uppmärksammar man fyra strategier för att förändra de olika perspektiv och föreställningar som kan finnas bland aktörer i nätverk (Termeer och Koopenjan, 1997).

Skapa ett gemensamt språk: Aktörer samverkar mest och oftast med personer i samma typ av organisation och inom dessa grupper utvecklas inte bara gemensamma föreställningar om problems natur utan också ett gemensamt språk som hjälper till att definiera problemen. När aktörer ska samverka inom nya grupper, t.ex. samverkansnätverk med deltagare från olika organisationer försvåras interaktionen av att man inte nödvändigtvis har samma problemuppfattning och inte heller samma språk för att tala om eller beskriva problemet (Voogt refererad i Termeer och Koopenjan, 1997:92). Arbetet med att skapa ett gemensamt språk, eller terminologi, kan i sig vara en grund för fortsatt interaktion och samverkan.

Undvik idécensur: Om vissa idéer systematiskt utesluts i gruppdiskussioner råder en ökad risk för andra typer av blockeringar. Samverkansprocessen bör vara öppen för nya idéer för att undvika kognitiva fixeringar (som kan skapa döda vinklar i en grupps uppfattningsförmåga och en övertro på specifika lösningar). Idécensur kan motverkas och undvikas genom att gruppen har varierade aktiviteter som innefattar design av forskningsuppdrag, brainstorming-sessioner, debatter osv. En viktig del i att motverka idécensur ligger i att se till att det finns sätt att framföra kritik inom gruppen.

Introducera nya idéer: Social fixering innebär att aktörerna inte är villiga att granska sina egna relationer och strategier. Vid social fixering är det särskilt svårt att inlemma nya aktörer och nya arbetssätt. Det bästa, och ofta enda sättet, att bryta social fixering inom en grupp är att konfrontera gruppen med nya idéer. Idéerna bör inte ligga för långt från gruppens accepterade föreställningar men tillräckligt långt ifrån den accepterade bilden att de nya idéerna ger nya insikter på ett känt problem. Om de nya idéerna accepteras kan öppningar skapas för aktörerna att omformulera sina relationer och utvärdera nuvarande strategier.

Stimulera eftertanke och reflektion: Ibland räcker inte varierade uppgifter och aktiviteter för att lösa fixeringar och blockeringar i en grupp. Aktörerna i dessa situationer är inte villiga att reflektera över sina föreställningar. Reflektion innebär en öppenhet för andras idéer men också en villighet att diskutera sina egna föreställningar. Genom att skapa bra förutsättningar för reflektion inom gruppen, t.ex. genom att skapa ett gruppklimat där ifrågasättande, att vara inkonsekvent och ta tid till eftertanke inte ses som negativt, kan nätverksledaren fylla en nyckelfunktion i att stimulera eftertanke. En annan teknik för att stimulera reflektion inom gruppen och lösa blockeringar är ”omformulering” då gruppmedlemmar uppmanas att under en kort men intensiv period beskriva situationen eller problemet som hanteras från en annan gruppmedlems eller aktörs perspektiv (Termeer och Koopenjan, 1997:92-95).

Tabell 1: En sammanfattning

I sektionen som följer presenteras en sammanfattning av de faktorer och förutsättningar som hjälper eller stjälper ledning respektive samverkan och som presenterats i de tre sektionerna. I tabellen redovisas också de verktyg som litteraturen identifierat för att stävja negativ påverkan och främja positiv påverkan på ledning och samverkan.

Efter tabellen följer en diskussion av resultaten av studien och några av svårigheterna med att sammanfoga en del av teorierna och forskningsresultaten.

Tabell 1. Sammanställning av vad som hjälper och stjälper ledning och samverkan, samt verktyg för att påverka dessa faktorer.

	HJÄLPER	STJÄLPER	VERKTYG
LEDNING	Uttalade specifika målsättningar Uttalade och specificerade förutsättningar	Vagt definierade mål och tillvägagångs-sätt för att uppnå målen Otillräcklig eller misspecificerade förut-sättningar för agerande Överlappande ansvarsområden eller otydlig ansvarsfördelning	
	Centrala ledargrupper	Centrala ledargrupper där ledaren undviker att ta ledningen	Instiftandet av mekanismer för ansvars-utkrävande där den centrala ledarens arbete granskas, kritiseras (genom media t.ex.) och hålls ansvarig av dem som kan byta ut ledaren (väljare t.ex.)
	Gemensam lägesbild Klargörande diskussion om mål och utgångsvärden	Oklarheter om på vilka grunder den initiala lägesbedömningen gjordes (speciellt för parter som kommer in senare i processen) Bristfällig dokumentation av överens-kommelser om mål och utgångsvärden Personer frångår regler och etablerade procedurer Motsägelsefull information förblir oundersökt Personer uttrycker sig vagt Fixering vid en aktivitet eller ett problem	
	Hierarki	Svårigheter med att samla in och kana-lisera relevant information Information stannar på central nivå utan åtgärd	

			Utverka strategier för att hantera olika problembilder, uppfattningar, värderingar, prioriteringar och strategier som de olika nätverksaktörerna har
	Nätverk - ingen klar auktoritet/maktstruktur		
	Nätverk - aktörers mål och preferenser interaktiva och föränderliga		
Organisationer som integrerade system	Brist på information om delarnas kapacitet och situationsförhållanden Dålig signalupptagningsförmåga gentemot omgivningen		
Ledningsarrangemang Tekniska stödsystem för ledning			Skapa rutiner för att lösa interna konflikter samt etablera arbetsmetoder för gruppen Skapa organisationsmodeller och dokumentationssystem för stabsarbete
	Dynamiska beslutssituationer		Fördelat beslutsfattande Sänk ambitionsnivån (kör inte systemet i maxkapacitet) Sätt in starka åtgärder för att uppnå högre grad av kontroll Strukturer organisationen så att belastningen på enskilda beslutsfattare regleras
I Dynamiska beslutssituationer: Ett mål att styra mot Möjligheter att avgöra vilket systemets aktuella tillstånd är Möjligheter att påverka systemets tillstånd En modell som talar om vad som kommer att hända om man vidtar den ena eller andra åtgärden	icke-ändamålsenligt beteende i Dynamiska beslutssituationer: Tematiskt irrande Inkapsling Vägran att fatta beslut Olämplig delegering Vägran att ta ansvar För stort fokus på "här och nu" och bristande systemtänkande		Betrakta information som ev. inaktuell och som del av en utveckling som kan medföra oväntade bieffekter
Fördelat beslutsfattande i dynamiska situationer	Enskilda beslutsfattare ser endast sin egen del av beslutsprocessen		Fördela beslutsfattandet enligt tidsperspektiv (längsta perspektiv sätter ramarna för kortare perspektiv)

				Fördela beslutsfattandet med hänsyn till storlek på geografiskt område eller antal enheter under beslutfattaren	
	Uppdragstaktik (snabb anpassning till förändringar i lokala förhållanden)	Mindre antal resurser och risk för brister i koppling till överordnat mål			
SAMVERKAN	Beslutsregler som kräver enkel majoritet	Avsaknad av beslutsregler i koalitioner Enhållighetsregler i enhetliga grupper och i koalitioner		Skapandet av en gruppidentitet och grupployalitet	
	En gemensam begreppsapparat och diskurs	Bristfällig definition och problematisering av nyckelbegrepp och funktioner		En diskussion och överenskommelse tidigt i en grupps arbete av vilka beslutsreglerna ska vara och hur man ser på de begrepp som gruppen måste arbeta med	
	Förtroende	Obekantskap (med organisationer eller individer)		Upprepad interaktion (t.ex. genom övning, möten samt gemensam planering (snarare än planen i sig))	
	Tillämplig kunskap och kompetens	Stora grupper där det inte är klart att varje medlem utgör ett viktigt bidrag till att uppnå gruppens mål		Den som utser samverkansmedlemmar ska skicka personer med rätt kompetens till möten och samverkansgruppens ledare (om det finns en) klargör vad varje medlem förväntas bidra med	
	Gemensam lägesbild	Oklarheter om på vilka grunder den initiala lägesbedömningen gjordes (speciellt för parter som kommer in senare i processen)			
	Klargörande diskussion om mål och utgångsvärden	Bristfällig dokumentation av överenskommelser om mål och utgångsvärden			
	Hotet/problemet uppfattas som att det kommer utifrån	Hotet/problemet uppfattas som att det kommer inifrån gruppen (helt eller delvis)			

		Hierarki - revirbevakning minskar vågrätt informationsflöde	
		Hierarki - ingen vill ge chefen dåliga nyheter	
Långsiktighet och ömsesidighet i nätverk			
Nätverks många informationskanaler och receptorer			
		Turordningsberoende i nätverk	Samordning genom plan och planering (men plan förutsätter en gemensam auktoritetsstruktur och en del eftergifter av egenbestämmande)
		Gemensamt beroende i nätverk	Samordning genom gemensam anpassning, frivillighet och informella regler
		Bidragsberoende i nätverk	Samordning genom standardisering, förhandlade regler
		Kostnad för deltagande aktörer i nätverk (tid, personalförlust, engagemang)	Kostnaden kan påverkas genom val av interaktionsprocess och nätverksstruktur
Enhetliga grupper		Konflikter i enhetliga grupper	Instifta omröstningsregler för konflikthantering Nå kompromiss genom diskussion
		Vetorätt i koalitioner	Instifta regler för hur gruppen ska fatta beslut Enhällighet som beslutsregel för koalitioner (men tidskrävande och risk för utpressning) Majoritet i omröstning som beslutsregel i koalitioner (alliansbildning men stor grupp missnöjda)
		Samordningsproblem med uppdragstaktik	Den som utformar målsättningen måste ge riktlinjer (ev. med hjälp av hypotetiska händelseförlopp)

			<p>Behåll stort utrymme att ändra målsättning centralt efter möjligheter som skapas lokalt</p> <p>Säkerställ hög kvalitet på agerande chefer</p> <p>Klargör mål och uppgifter för lokala beslutsfattare</p> <p>Utforma uppgifter som decentraliserats så att lokala beslutsfattare verkligen har rätt att gripa tillfällen</p> <p>Samordning genom kommunikation av intentioner (snarare än vad man redan gjort på olika nivåer)</p> <p>Tydlighet och enkla förklaringar från den som ska leda gruppen</p> <p>Ge gruppmedlemmar möjlighet att utforma mål och tillvägagångssätt för att nå målen</p> <p>Utforma konkreta mål och resultat som ska uppnås med samverkan</p> <p>Många samverkansformer och samverkanstillfällen inom samma grupp personer</p> <p>Skapa gemensamt språk</p> <p>Undvik censur</p> <p>Introducera nya idéer för att bryta kognitiva fixeringar/blockeringar</p> <p>Stimulera eftertanke och reflektion över aktörernas egna föreställningar</p>
Engagemang			
Skapandet av de resultat som fick gruppmedlemmarna att ingå i samverkan	Revirtänkande		
Utnyttja resurser som medlemmar satsar i gruppen effektivt			
Socialt kapital	Kulturkrockar mellan organisationer		

SAMMANFATTANDE DISKUSSION OCH FRAMÅTBlick

Den grundläggande frågeställningen som genomsyrat fokus i denna studie är, *hur kan man organisera, förbereda och utbilda för att överstiga hinder och nå ledning i/genom samverkan?* Sammanställningen i tabellen ovan pekar på många av de komponenter som påverkar ledning respektive samverkan på detaljnivå. Nedan försöker vi sammanfatta några av de stora dragen i det som litteraturstudien tagit fram. Vi lyfter också fram konflikter som vi anser att litteraturen presenterar för den som vill tillämpa dessa forskningsresultat praktiskt.

Ledning eller samverkan?

Litteraturen speglar den spänning mellan begreppen ”ledning” och ”samverkan” som vi noterade när vi problematiserade vad bra ”samverkansledning” är i inledningen av studien. Den sammanfattande tabellen speglar också detta tydligt då flera av de faktorer som gynnar ledning hindrar samverkan och vice versa. Effektiv ledning underlättas av tydlighet i ansvar och mandat, centralisering av beslutsfattande, samt ”raka rör” för instruktioner och kommunikation. Samverkan sker ofta inom eller mellan organisationer på ett sätt som ger delarna en mer jämställd position eller åtminstone inte en klart underordnad hierarkisk relation. Samverkan gynnas av faktorer som maktbalans, utrymme för kompromisser, diskussion och vida tolkningar, frekventa möten och långsiktighet i samverkansprojekt. Behov av samverkan uppstår i situationer då de etablerade strukturerna inte räcker till för att skapa den samordning och synergi som aktörerna finner ett behov av. Som konsekvens av att samverkan drivs fram ur existerande arrangemang tillkortakommanden finns det större inslag av tillfälliga och informella organisationsinteraktioner i samverkanssammanhang än i ledningssammanhang. De här spänningsförhållandena tydliggörs snarare än elimineras i den litteratur som har diskuterats i studien.

Implikationerna för ”samverkansledning” i praktisk tillämpning är att kompromisser eller prioriteringar är nödvändiga. Som organisationsform förefaller ”samverkansledning” ligga närmast *koalitioner* och *nätverk* (där den ena formen har mer oberoende aktörer än den andra). I de två praktiska exempel som presenterades såg vi två litet olika sätt att försöka lösa spänningen mellan ledning och samverkan. I USA prioriterade man struktur och ledning över mjuk samverkan. I Storbritannien prioriterade man samverkan genom att grunda en starkt decentraliserad struktur på en samverkansprocess. Men i det nämnda fallet valde man ändå att stödja samverkansprocessen med en lagstiftad skyldighet att samarbeta och dela information.

Att organisera för beslut

En annan dimension av organisering för ”samverkansledning” som förefaller särskilt viktig i det som litteraturen presenterar har att göra med beslutsfattande. Vad styr beslutsfattande och hur bör beslutsfattande organiseras? Styr gruppens struktur eller situationens karaktär beslutsprocesser? Dvs. finns det regler och processer inom den grupp man satt samman för att hantera situationen som kommer att forma beslutsfattandet? Eller kräver situationens natur en viss typ av beslutsfattande som i sin tur skapar och förutsätter en viss struktur på samverkan?

Dessa två faktorer går inte nödvändigtvis bra ihop, men kommer förmodligen att existera och påverka ledning och samverkan samtidigt. Här måste man kanske också göra en prioritering när man planerar för "samverkansledning" baserat på vilka förutsättningar man har att jobba med. Om man vet att situationerna som man kommer att behöva hantera kommer att kräva dynamiskt beslutsfattande bör man forma samverkansgruppen på ett sätt som möjliggör och bäst stödjer dynamiskt beslutsfattande. Om man vet att man kommer att ha knappa resurser för att fatta beslut om och hantera mycket komplexa situationer bör man utforma samverkansgruppen så att fördelat beslutsfattande möjliggörs och uppdragstaktik kan utformas. Om man inte vet vilken typ av situation gruppen kommer att behöva hantera kan det vara vettigt att välja form efter de förutsättningar som organisationerna som måste ingå i samverkan kommer med. Det är möjligt att de mandat organisationerna har endast tillåter en viss typ av beslutsgrupp, t.ex. en koalition. Oavsett vilken typ av beslutsgrupp man beslutar att forma bör man ta i beaktande de nyckelfaktorer som formar hur den specifika typen av beslutsgrupp fungerar. Med denna nyckelfaktor i beaktande kan man välja regler och processer i gruppen som kommer att göra att det fungerar så bra som möjligt.

En fråga som kvarstår är, vem ska vara med i samverkansgruppen? För att underlätta förändringar i organisationer och för att få grupper att arbeta som team bör man involvera människor i beslutsprocessen och skapa möjligheter att utforma mål och tillvägagångssätt. Detta står i kontrast mot de dynamiker som träder in i koalitioner och enhetliga grupper där enhällighet eller majoritetsröstning styr beslutsfattandet. Enhällighet är svårare att uppnå i stora grupper och alliansformationerna förändras när beslutsgrupper blir större. Idén med att involvera många i processen går också emot den praxis som verkar ha utformats empiriskt, dvs. att ha personer i toppositioner i organisationer som representerar i samverkansform. I denna praxis understryks värdet av att de som finns med i beslutsprocessen kan tala för sin organisation och fatta gemensamma beslut i samverkansgruppen som sen implementeras i hemorganisationerna. Det går också emot en del av samverkanslitteraturen som hävdar att samarbete underlättas av att alla vet vilken funktion gruppmedlemmarna fyller (och varför de är där).

Planering och övning

Ett tredje tema som är framträdande i den litteraturstudie som presenteras här, men där ledning och samverkan inte verkar skilja sig åt, är behovet av planering och övning. Tydligast blir behovet dock i samband med samverkan då det finns få tvingande medel att tillgå när konflikter uppstår eller tiden tillgänglig för agerande är kort. Som Ortman säger: "[a]tt rita om en organisation är ingen lösning på ett problem om inte samtidigt individerna kan samverka på sätt som ger den förbättring som vi önskar." (1999: 231). Flera sätt på vilka samverkan stärks av planering och övning har identifierats i studien. Samarbete kräver förtroende vilket stärks av upprepad interaktion och långsiktighet. Gemensam planering (snarare än planen i sig) och övning innebär upprepad interaktion och skapar en bild av långsiktighet i samverkansforumet. Teambuildning kräver engagemang och tydlighet. Båda dessa kan uppnås genom deltagande och påverkansmöjlighet i planeringsprocessen. Övningar där samverkansgrupper når gemensamma mål med påtagliga resultat ökar gruppsammanhållningen och hjälper gruppmedlemmarna skifta perspektiv från sig själva ("jag") till ett grupperspektiv ("vi").

Lösningen på problemet med att få individer att investera i samverkan är att skapa starkt engagerade team som tar vara på individernas potential och ger dem en chans att utvecklas. Den bästa organisationsformen eller arbetssättet för att lösa en uppgift eller fylla en funktion eller ett behov kommer oftast inte vid första ansatsen. Det måste finnas utrymme och möjlighet att utvärdera, förändra och förbättra de arbetssätt som tillämpas och den organisationsform som individerna arbetar i. Med ett starkt uttalat mål och möjlighet att förbättra sättet på vilket gruppen arbetar för att nå målet allt efter arbetets gång ger vi individer möjlighet att aktivt bidra till verksamheten.

För att skapa samverkan räcker det inte med en teoretisk genomgång eller kurs. Individerna måste få en möjlighet att pröva tillämpningen av teorierna och ”träna” tillsammans för att hitta bra sätt att samverka. ... Förändring av en persons beteende kräver ett starkt engagemang och en vilja att verkligen pröva, träna och ändra sitt beteende. Vi pratar ofta om att individen skall vara motiverad. Det är ett steg i rätt riktning men det räcker inte. Viljan omsätts inte i praktiken om inte individen samtidigt har en öppen attityd till lärandet och verkligen prövar och letar efter möjligheter till ständig förbättring. (Ortman, 1999:235)

För att ”samverkansledning” ska lyckas kommer en aktiv planeringsprocess med utrymme för gruppmedlemmarna att påverka sättet på vilket man ska samverka och praktisk övning av den överenskomna samverkansformen vara nödvändig.

BIBLIOGRAFI

9/11 Commission (National Commission on Terrorist Attacks Upon the United States) (2004) *Staff Statement 14*, tillgänglig på: <http://www.mipt.org/pdf/NCTAUTUS-Staff-Statement-14.pdf>, 05/08/23.

7th Coast Guard District Director of Auxiliary-Diraux West (2002) TCT [team coordination training] "Training, presentation," pp. 1-138. Tillgänglig på: www.dirauxwest.org/TCTF/TCTD7aux.htm, 05/08/23.

Alvesson, Mats (2001) *Organisationskultur och ledning*, Malmö: Liber.

Arwidsson, Hans och Lars Kristoffersson (1991) "C3I – en kulturfråga" *Ledning och beslutsfattande: Informationsteknologi till samhällets försvar*, Stockholm: Försvarsmedia.

Axelrod, Robert (1984) *The Evolution of Cooperation*, New York: Basic Books.

Brehmer, Berndt (2000) "Dynamic Decision Making in Command and Control" i Carol McCann och Ross Pigeau [Eds.] *The Human in Command: Exploring the modern military experience*, New York: Kluwer Academic/Plenum Publishers, ss. 233-248.

Brehmer, Berndt (1991) "Dynamiskt och fördelat beslutsfattande" *Ledning och beslutsfattande: Informationsteknologi till samhällets försvar*, Stockholm: Försvarsmedia.

Clarke, Lee (1993) Drs. Pangloss and Strangelove Meet Organizational Theory: High Reliability Organizations and Nuclear Weapons Accidents, *Sociological Forum*, 8(4): 675-689.

Comfort, Louise K. (2002) Managing Intergovernmental Responses to Terrorism and Other Extreme Events *Publius* 32 (4):29-49.

Department of Homeland Security (2004) "Department of Homeland Security Tom Ridge Approves National Incident Management System (NIMS)" Press Release, March 1, Tillgänglig på: <http://www.dhs.gov/dhspublic/display?content=3259>, 05/08/30.

Emery, F.E., and E.L. Trist. (1965) The causal texture of organizational environments. *Human Relations* 18:21-32.

Flin, Rhona (2001) "Selecting the Right Stuff: Personality and High Reliability Occupations" i Brent W. Roberts och Robert Hogan (Eds.) *Personality Psychology in the Workplace*, Washington: American Psychological Association: 253-275.

Gardner, R. och E. Ostrom (1990) The Nature of the Common-Pool Resource Problems *Rationality & Society*, Vol. 2, Issue 3, July 1990: 335-359.

- Gawthrop, Louis C. (1984) *Public Sector Management: Systems and Ethics*. Bloomington, IN: Indiana University Press.
- Hagan, Joe D. (1995) "Domestic Political Explanations in the Analysis of Foreign Policy" i Laura Neack, Jeanne A. K. Hey, and Patrick J. Haney (Eds.) *Foreign Policy Analysis* Englewood Cliffs, NJ: Prentice-Hall.
- Harrysson, Tina och Ulrika Lindmark (2004) *Samverkan på lokal och regional beslutsnivå vid samhällsliga kriser*, Rapport 5147, Lund: Lunds universitet.
- Hart, Paul 't, Eric K. Stern, and Bengt Sundelius. (1997) *Beyond Groupthink: Political Group Dynamics and Foreign Policymaking* Ann Arbor: University of Michigan Press.
- Heinman, C.F. Larry. (1995) Different Paths to Success: A Theory of Organizational Decision Making and Administrative Reality *Journal of Public Administration Research and Theory* 5 (1).
- Hermann, Margaret G. (2001) "How Decision Units Shape Foreign Policy: A Theoretical Framework" i Joe D. Hagan and Margaret G. Hermann (eds.), *Leaders, Groups, and Coalitions: Understanding the People and Processes in Foreign Policymaking*. Oxford: Blackwell.
- Hermann, Margaret G., and Joe D. Hagan. (1998) International Decision Making: Leadership Matters. *Foreign Policy*, No. 100 (Spring):124-137.
- Hermann, Margaret G., and Charles W. Kegley, Jr. (1995) Rethinking Democracy and International Peace: Perspectives from Political Psychology. *International Studies Quarterly* 39:511-533.
- Hermann, Margaret G., and Thomas Preston. (1999) "Presidents, Leadership Style, and the Advisory Process" i James McCormick and Eugene R. Wittkopf (Eds.) *Domestic Sources of American Foreign Policy* Lanham, MD: Rowman and Littlefield.
- Hermann, Margaret G, Thomas Preston, Baghat Korany, Timothy Shaw. (2001) "Who Leads Matters: The Effects of Powerful Individuals" i Joe D. Hagan and Margaret G. Hermann (eds.), *Leaders, Groups, and Coalitions: Understanding the People and Processes in Foreign Policymaking*. Oxford: Blackwell, ss. 83-131.
- Hersey, Paul och Kenneth H. Blanchard (1988) *Management of Organizational Behavior: Utilizing Human Resources*, femte upplagan, Englewood, NJ: Prentice Hall.
- HM Government (2004) *Emergency Preparedness; Guidance on Part 1 of the Civil Contingencies Act 2004 its associated Regulations and non-statutory arrangements*, London: Home Office, Tillgänglig på: <http://www.ukresilience.info/home.htm>, 05/08/28.

Hugemark, Bo (1991) "Delegering eller central styrning: ett tidlöst problem" *Ledning och beslutsfattande: Informationsteknologi till samhällets försvar*, Stockholm: Försvarsmedia.

Johansson, Peter, Nordmark, Per och Anders Moberg (2003) "Allmän stabsmetodik" *Metodhandbok och faktabas NBC*, Tillgänglig på:
212.214.67.69/MTF_Demo/Dokumentarkiv/Externa-Referens/NBC-metodhandbok-2003.pdf

KBM (2004a) *Nya villkor för samhällets krisberedskap: KBM:s underlag inför 2004 års försvarsbeslut*, Stockholm: Krisberedskapsmyndigheten.

KBM (2005b) *Så vill vi utveckla krisberedskapen*, Stockholm: Krisberedskapsmyndigheten.

KBM (2005c) *Förebygga och förbereda: Så fungerar samhällets krisberedskap*, Stockholm: Krisberedskapsmyndigheten. Tillgänglig på:
http://www.krisberedskapsmyndigheten.se/EPiBrowser/Publikationer/Ovriga%20publikationer/KBM/krisberedskapsboken_2005.pdf, 26 oktober, 2005.

Khong, Yuen Foong (1992) *Analogies at War: Korea, Munich, Dien Bien Phu, and the Vietnam decisions of 1965*, Princeton, N.J.: Princeton University Press.

Kickert, Walter; Klijn, Erik-Hans och Joop Koppenjan (1997) "Introduction: A Management Perspective on Policy Networks" i Walter Kickert, Erik-Hans Klijn och Joop Koppenjan [Eds.] *Managing Complex Networks: Strategies for the Public Sector*, London: Sage Publications.

Kickert, Walter och Joop Koppenjan (1997) "Public Management and Network Management: An Overview" i Walter Kickert, Erik-Hans Klijn och Joop Koppenjan [Eds.] *Managing Complex Networks: Strategies for the Public Sector*, London: Sage Publications.

Klein, Gary A., Orasanu, Judith and Roberta Calderwood (1993) *Decision Making in Action: Models and Methods*, Westport, Conn.: Ablex Publishing.

Klein, Gary (1999) *Sources of Power: How People Make Decisions*, Boston, Mass.: MIT Press.

Klein, Gary (2004) *The Power of Intuition: How to Use Your Gut Feelings to Make Better Decisions at Work*, New York: Currency.

Klijn, Erik-Hans (1997) "Policy Networks: An Overview" i Walter Kickert, Erik-Hans Klijn och Joop Koppenjan [Eds.] *Managing Complex Networks: Strategies for the Public Sector*, London: Sage Publications.

Kumar, Kuldeep (1996) Sustainable collaboration: managing conflict and cooperation in interorganizational systems. *MIS Quarterly* 20:279-300.

La Porte, Todd (Ed.) (1991) *Social Responses to Large Technical Systems: Control and Anticipation*, Amsterdam: Kluwer.

La Porte, Todd och Paula Consolini (1991) Working in practice but not in theory: Theoretical challenges of high-reliability organizations *Journal of Public Administration Research and Theory* 1:19-47.

March, James G., and Johan P. Olsen. (1984) The New Institutionalism: Organizational Factors in Political Life. *American Political Science Review* 78:734-747.

Mather M., Shafir E., och M.K. Johnson (2003) Remembering chosen and assigned options *Memory & Cognition*, 1 April, vol. 31, no. 3:422-433.

Mattsson, Lars-Gunnar och Magnus Söderlund (1991) ”Marknader, nätverk och hierarkier” *Ledning och beslutsfattande: Informationsteknologi till samhällets försvar*, Stockholm: Försvarsmedia.

Newlove, L., Stern, E. and Svedin, L. (2003) *Auckland Unplugged*, Lanham, MD: Lexington Books.

Ortman, Leif (1999) *Praktisk Ledning av förändringsprocesser - inriktad på samverkan mellan resultat, process och team*, Lund: Studentlitteratur.

Pigeau, Ross och Carol McCann (2000a) “The Human in Command: A Brief Introduction” i Carol McCann och Ross Pigeau [Eds.] *The Human in Command: Exploring the modern military experience*, New York: Kluwer Academic/Plenum Publishers, ss. 1-6.

Pigeau, Ross och Carol McCann (2000b) “Redefining Command and Control” i Carol McCann och Ross Pigeau [Eds.] *The Human in Command: Exploring the modern military experience*, New York: Kluwer Academic/Plenum Publishers, ss. 163-184.

Putnam, Robert (1988) Diplomacy and domestic politics: the logic of two-level games *International Organization*, 42(3): 427-468.

Putnam, Robert (1993) The Prosperous Community *Current* 356, October: 4-13.

Putnam, Robert (1995) Bowling Alone: America’s Declining Social Capital *Current* 373, June: 3-9.

Rochlin, Gene (1989) Informal organizational networking as a crisis-avoidance strategy: U.S. naval flight operations as a case study *Industrial Crisis Quarterly* 3(2): 159-176.

Sanford E.F. (1996) Relevance-oriented video therapy (ROVT). A therapeutic platform based on human information processing *European Psychiatry*, vol. 11, no. 1004, pp. 295-301.

Sproles, N, (2002a) "The contribution of command and control to unity of effort," *7th International Command & Control Research & Technology Symposium Proceedings*, Quebec, Canada, *7th International Command & Control Research & Technology Symposium*, (Unknown, Eds). Tillgänglig på:
www.unisa.edu.au/seec/pubs/02papers/sproles.pdf, 05/08/23.

Sproles, N, (2002) Formulating measures of effectiveness *Systems Engineering - The Journal of the International Council on Systems Engineering*, 5, (4), 253-263.

Stern, Eric K. (1999) *Crisis Decisionmaking: A Cognitive-Institutional Approach*. Stockholm: Department of Political Science, Stockholm University.

Stern, Eric K., and Bengt Sundelius. (2002) Crisis Management Europe: An Integrated Regional Research and Training Program *International Studies Perspectives*, No. 3, 71-88.

Stern, Eric K., and Bertjan Verbeek. (1998) Whither the Study of Governmental Politics in Foreign Policymaking? A Symposium *Mershon International Studies Review* 42:205-255.

Sullivan, Robert G. "The New York City Fire Department's Response on 9/11" Unpublished case study, Executive Education Program, Syracuse University, 2005.

Svedin, Lina (kommande) "Pressade Partnerskap: Krishantering i Bland-Sektorer" i *Privata och Offentliga Partnerskap: Styrning utan hierarkier och tvång?* Ulrika Mörth and Kerstin Sahlin-Andersson (Eds.) Stockholm: SNS.

Svedin, Lina "Cooperation in Crises: Perception as a Stepping Stone to Inter- and Intra Group Collaboration" Magisteruppsats, Stockholms universitet, 2001.

Svedin, L. (1997) "Mc-krig i Sverige och Skandinavien 1994-97", *Crisis and Internationalization: Eight case studies*, Volume 2, CM Baltic: National Crisis Management in an International Perspective, Stockholm: ÖCB, pp. 128-143.

Termeer, C.J. och Joop Koppenjan (1997) "Managing Perceptions in Networks" i Walter Kickert, Erik-Hans Klijn och Joop Koppenjan [Eds.] *Managing Complex Networks: Strategies for the Public Sector*, London: Sage Publications.

United States Coast Guard Auxilliary (2002) "2002 Emergency Response Presentation" Tillgänglig på:www.auxonline.org/~msep/2002emergrespprest.ppt, 05/08/30.

Vertzberger, Yaacov (1990) *The World In Their Minds: Information Processing, Cognition, and Perception in Foreign Policy Decision Making* Stanford, California: Stanford University Press.

Walker, Jon (1998) *The Viable Systems Model: A guide for co-operatives and federations*, ICOM; CRU; CAG och Jon Walker, Tillgänglig på:
www.greybox.uklinux.net/vsmg/, 05/08/28.

Winqvist, Lars-Eric och Mats Lindkvist (1991) ”Ledningssystem i det civila försvaret” *Ledning och beslutsfattande: Informationsteknologi till samhällets försvar*, Stockholm: Försvarsmedia.

Räddningsverket, 651 80 Karlstad
Telefon 054-13 50 00, fax 054-13 56 00. www.raddningsverket.se
Beställningsnummer P21-472/07. Fax 054-13 56 05
ISBN 978-91-7253-328-8