



Myndigheten för
samhällsskydd
och beredskap



Risk and Crisis
Research Centre

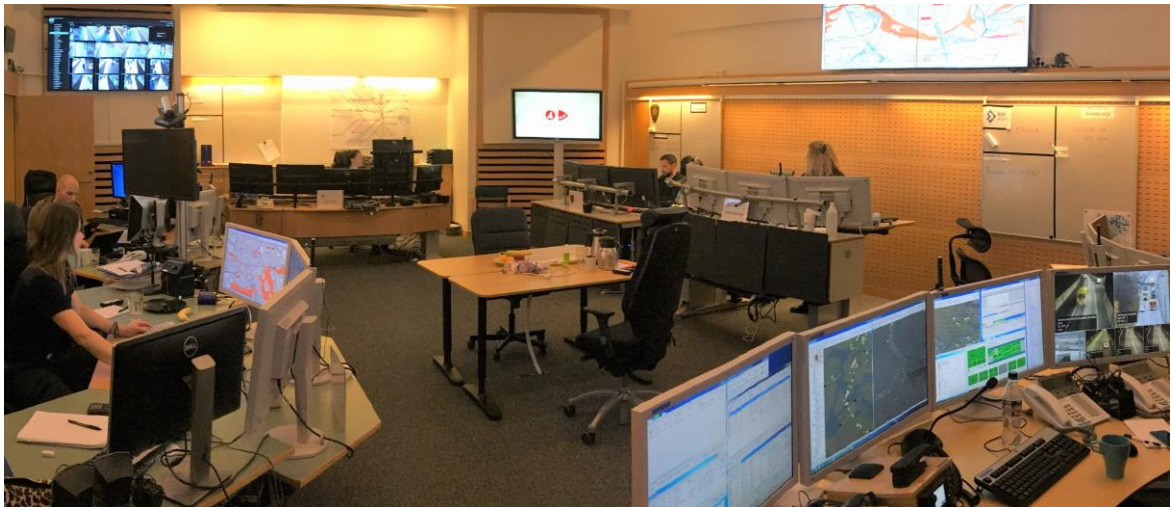
PART OF  MID SWEDEN UNIVERSITY

STUDIE

Samverkanskluster

Samverkan Stockholmsregionen

Utvärderingsstudie, fas 1: Modellkonstruktion



Faktaruta

Samverkanskluster - Samverkan Stockholmsregionen,
fas 1

2016

Mittuniversitetet och Chalmers

Jörgen Sparf, Evangelia Petridou, Jonas Landgren, Sus Lyckvi, Erna Danielsson

Studien syftar till att konstruera en modell för utvärdering av Operatörsskluster inom Samverkan Stockholmsregionen.

MSB:s kontaktperson:
Samuel Koelega, 010-240 53 85

Foto: Ola Slettenmark

Publikationsnummer MSB1148 – november 2017
ISBN 978-91-7383-785-9

MSB har beställt och finansierat genomförandet av denna studierapport.
Författarna är ensamma ansvariga för rapportens innehåll.

Innehållsförteckning

1. Bakgrund	5
1.1 Samverkanskluster	5
1.2 Om studien.....	5
2. Teoretiska utgångspunkter	8
3. Metod	10
4. Modellbeskrivning.....	11
4.1 Modellkomponenter	11
4.1.1 Organisationskonsekvenser.....	12
4.1.2 Verksamhetskonsekvenser	13
4.1.3 Sociala konsekvenser	18
4.2 Tillämpning av utvärderingsmodellen	19
5. Referenser	20

Sammanfattning

Samverkan Stockholmsregionen genomför under 2016–2017 en testperiod av ett aktörsgemensamt operatörskluster på Johannes brandstation i Stockholm. En operatör från vardera sju ingående aktörer sitter samlokaliserade under vissa tider på dygnet. Syftet med studien är att öka kunskapen om arbete i samverkanskluster genom att dokumentera, beskriva och analysera organisatoriska och verksamhetsmässiga konsekvenser med arbetsformen. Målet med studiens första fas är att utveckla en utvärderingsmodell som möjliggör analys av organisatoriska, verksamhetsmässiga, sociala och sociotekniska aspekter av samverkansklustret.

Genom intervjuer och dokumentstudier har en modell konstruerats som består av tre komponenter som utvärderar *organisatoriska konsekvenser*, *verksamhetskonsekvenser* respektive *sociala konsekvenser* av samlokaliseringen. Den första komponenten undersöker organisatoriska aspekter i termer av struktur, kvalitetssäkring och omvärld. Den andra komponenten undersöker verksamhetskonsekvenser inom områdena *önskad effekt*, *förväntad prestation*, *aktivitet* samt *resurser*. Den sista komponenten undersöker genom social nätverksanalys de sociala, personella och relationella konsekvenserna av samlokaliseringen.

En andra fas av studien är tänkt att genomföras under 2017 då utvärderingsmodellen används skarpt för att studera den löpande verksamheten i samverkansklustret.

1. Bakgrund

Samverkan är sedan många år ett gemensamt ledord inom svensk krishantering. En mängd praktiker och arbetsmetoder för konkret samverkan har därför utvecklats och prövats på så väl lokal nivå som på regional och nationell. I takt med att nya organiserings- och arbetsformer etableras är det viktigt att studera vilka positiva och negativa effekter de leder till, för de involverade aktörerna och för samhället. Kunskap från sådana studier kan vara till stor nytta i liknande initiativ och för andra aktörer.

1.1 Samverkanskluster

Aktörerna inom Samverkan stockholmsregionen¹ har under de flera år tillsammans utvecklat och implementerat en modell för regional samverkan, ett verktyg för övergripande regional inriktning och samordning. För att skapa en helhetsförmåga att hantera regionens risk- och hotbild är ett av de konkreta initiativen en gemensam samverkanscentral för framför allt larmoperatörer från involverade aktörer. Målet är att tidsskalorna förkortas och att en funktion för operativ lägesbild skapas med möjligheter till snabb eskalering, understödda av teknik/ledningsstöd samt lämpliga lokaler vid behov av fördjupad aktörssamverkan.

Ett antal experimentella försök och utbildningar med så kallat samverkanskluster i SOS Alarms lokaler vid Johannes räddningscentral har genomförts. Aktörerna i Samverkan stockholmsregionen har beslutat om en Gemensam samverkansetablering som ska drivas som ett projekt under 2016–2017 med efterföljande möjlighet till övergång till ordinarie drift.

Samverkansklustret är ett tydligt avgränsat initiativ, med en konkret uppgift för de involverade aktörerna. Klustret innebär ett nytt, konkret arbetssätt för de inblandade aktörerna där de samverkar under nya förutsättningar. Nya gränssnitt har skapats dels mellan klustrets organisationer, dels mellan klustret och respektive organisation.

1.2 Om studien

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB) har gett i uppdrag åt Mittuniversitetet att tillsammans med Chalmers tekniska högskola genomföra en utvärderingsstudie av Samverkanskluster Stockholm.² Studiens första fas finansieras med medel för 2016 och slutrapporteras enligt överenskommelse mellan parterna senast den 31 januari 2017.

Syftet med studien är att öka kunskapen om arbete i samverkanskluster genom att dokumentera, beskriva och analysera organisatoriska och verksamhetsmässiga konsekvenser med arbetsformen. Målet med studiens första fas

¹ <http://www.samverkanstockholmsregionen.se>

² Överenskommelse: MIUN diarienummer 2016/2234, MSB diarienummer 2016/6124

är att utveckla en utvärderingsmodell som möjliggör analys av organisatoriska, verksamhetsmässiga, sociala och sociotekniska aspekter av samverkansklustret. En andra fas är tänkt att genomföras under 2017 då utvärderingsmodellen används skarpt för att studera den löpande verksamheten i samverkansklustret.

För att uppfylla studiens syfte är undersökningen inriktad på de sociala och tekniska strukturer som upprättas inom samverkansinitiativet samt vilka konsekvenser de medför. Effekterna studeras inom klustret som sådant och i relation till de involverade aktörerna och deras verksamhetsuppdrag.

Mer konkret är det sociotekniska aspekter som studeras, det vill säga relationer mellan de involverade aktörerna (individer och organisationer) och deras teknikanvändning. Genom att både studera sociala arrangemang i form av organisering och aktörsrelationer men också den specifika teknikanvändningen kan kunskapen kring effekter och värdeskapande synliggöras.

Målsättningen med studien är att:

- Öka kunskapen om önskade och oönskade effekter med samverkanskluster.
- Bidra med kunskap till andra regioners arbete med gemensamma larm/lednings-/samverkanscentraler.
- Bidra med resultat som kan ligga till grund för inriktning av utvecklings- och forskningsaktiviteter inom området.

Studiens utvärderingsmodell kommer att kunna besvara följande frågor:

- Vilka specifika effekter ger samverkansklustret för de deltagande aktörernas organisation, verksamheter och ansvarsområde?
- Vilka kvalitetseffekter i den levererade servicen uppfattar aktörerna att klustret ger?
- Vilka för- och/ eller nackdelar upplevs av de operatörer som arbetar i samverkansklustret?
- Vilka för- och/ eller nackdelar upplevs för informationsinhämtning för den egna organisationen?
- Vad hos de deltagande aktörerna påverkar samverkansklustrets verksamhet, exempelvis bemanning, sekretess och teknik?
- På vilka sätt påverkar klustret tjänsteleveranserna och därmed nyttan för mottagarna av tjänsterna?

De fem första frågorna i punktlistan ovan syftar till att undersöka klustrets effekter ur de olika aktörernas perspektiv. Den sjätte och sista frågan försöker lyfta blicken och se till samarbetsformens output. I en bred bemärkelse handlar det om klustrets inverkan på hur samhällsservicen räddning och undsättning levereras i Stockholm.

Projektgruppen består av Jörgen Sparf (projektledare) och Evangelia Petridou från risk- och krisforskningscentrum vid Mittuniversitetet, samt Jonas Landgren och Sus Lyckvi från Chalmers. Senior rådgivare är Erna Danielsson, Mittuniversitetet.

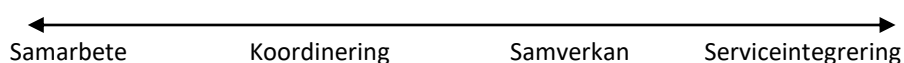
Löptid för studiens fas 1 är 1 november – 31 december 2016. Enligt överenskommelse lämnas denna slutrapport för fas 1 in per den 31 januari 2017.

2. Teoretiska utgångspunkter

Inom offentlig verksamhet är nätverk och samarbeten av olika slag inget nytt. Genom att samarbeta kan aktörer dela resurser för att formulera och/eller implementera olika policyer eller att producera och leverera offentlig service (Kooiman 2003, Rhodes 2000, Whilborg 2015). Många samhällsfrågor är idag svårdefinierade, multikausala och över huvud taget mycket komplexa och svårhanterliga. Det gör att aktörer av flera olika slag har större sannolikhet att lösa problem om de gör det gemensamt än enskilt (Peters 2015). Dock kan den koordinering och samordning som krävs innebära eller medföra problem i sig (Ibid.).

Samproduktionen av offentlig service har över tid blivit alltmer formaliserad genom olika nätverksstrukturer och utgör idag närmast det normala sättet att organisera offentlig sektors verksamhet (Clegg 2011, Hall 2012, Kallinikos 2011). Formerna för samproduktion sträcker sig från informellt, tillfälligt samarbete via koordinering till mer intensiva former av formellt, långtgående samarbete. I litteraturen finns dock ingen samsyn kring definitionen av olika samverkansgrader och -former. I generella termer kan dock kollaborativ offentlig service, eller samproduktion, sägas innebära multiorganisatoriska former och processer som baserade på ömsesidighet syftar till att lösa problem som inte kan lösas (enkelt) av enskilda organisationer (O'Leary, Gazely, McGuire & Blomgren Bingham 2009). Ordet kollaborativ har sitt ursprung i engelskans *co-labor*, vilket innebär att "samla arbetskraft" i syfte att uppnå gemensamma mål, där relationerna ofta överskrider sektors- och aktörsgränser (Agranoff & McGuire 2004, O'Leary, Gerard & Bingham 2006).

Samverkan skiljer sig ifrån andra kollaborationsbegrepp, såsom *samarbete* och *koordinering*, eftersom de senare inte fångar dynamiken och den evolutionära karaktären som samverkan omfattar (Gray & Wood 1991). Samverkan ska med andra ord ses som en dynamisk, emergent process snarare än ett statiskt tillstånd. Samtidigt innebär det att samproduktion kan variera i intensitet över tid och gå från en lösare samarbetsform till en mer integrerad, och vice versa. Selden, Sowa & Sandfort (2002) illustrerar variationen av integreringsintensitet i ett kontinuum (Figur 1) där högersidan visar högsta graden av serviceintegrering och lägsta grad av aktörsautonomi, och vänstra sidan beskriver relationer och samverkansformer där gemensamt handlande är mindre central i organisationen/aktören uppdrag.



Figur 1 Former för kollaborativ service

Trots bristen på konsensus i litteraturen så indikerar alltså samverkan en mer involverad form av kollektivt handlande än samarbete och koordinering. Samverkan kan också omfatta processer av "dynamiskt skapande". Thomson

(2001) menar exempelvis att samverkan är en process i vilken autonoma aktörer interagerar genom ständiga förhandlingar – formella och informella. Aktörerna skapar gemensamma regler och strukturer efterhand som sedan styr deras relation och handlande. Beslut fattas kontinuerligt kring det som har sammanfört dem och hela samverkansprocessen kretsar kring normer och ömsesidigt fördelaktiga interaktioner.

Litteraturen om interorganisatorisk samverkan är omfattande (se t.ex. Agranoff & McGuire 2004, Alexander 1995, Axelrod 1997, Huxam 2005, Ostrom 1998, Thompson & Perry 2006). Inom området krishantering och räddningstjänst brukar olika former av samarbetsarrangemang anges som nödvändiga för att hantera extrema händelser effektivt (Nohrstedt, 2016). Forskare har undersökt hur olika former av samproduktion ökar den organisatoriska kapaciteten (Bullock, Erol & Tilley 2012, McNamara, 2012). Denna forskning är huvudsakligen utilitaristisk och söker förklara hur spänningar och hinder kan reduceras i designen av offentlig service (Huxham 2010, Schultz Larsen 2014, Sullivan, Williams, & Jeffares 2012). Nohrstedt (2016) noterar dock glapp i litteraturen när det gäller samarbeten inom rutinmässig räddningstjänst. Utifrån sin forskning om samarbeten på ledningsnivå i extrema händelser betonar han vikten av fler studier på olika nivåer och av olika typer av händelser.

För att förstå hur legitimiteten i samproducerad offentlig service kan upprätthållas behöver vi även undersöka hur myndigheter förstår input från sina samarbetspartners och hur det dynamiska samspelet mellan aktörer sker. Varje aktör har sina specifika uppgifter, rör sig inom olika lagrum och formas av olika uppsättningar av institutionaliserade logiker (Lee & Lounsbury 2015, Thevénot 2001, Thornton, Ocasio, & Lounsbury, 2012). Det måste studier ta hänsyn till, liksom att erkänna de skilda värderingar som aktörer inom ett samarbete har (Gordon, Kornberger, & Clegg 2009, Scott 2014). Att olika typer av skillnader existerar mellan aktörer i interorganisatoriska samarbeten kan leda till friktion och intressekonflikter. Men, genom att rätta in samverkan mot gemensamma målbilder och samhällelig logik (samhällsnytta) kan svårösta spänningar ändå hanteras (Rolandsson 2016). När det gäller koordinering har nätverksarrangemang vissa fördelar, men utmaningen för de professionella ligger i att sköta och underhålla nätverksrelationerna utan att det sker på bekostnad av sin hemorganisation (Peters, 1998).

Den här studien bidrar till litteraturen om samverkan på två sätt. För det första handlar den om operativ nivå, vilket innebär ett mycket mer tillämpat fokus än samarbete på ledningsnivå och av strategisk natur. Här saknas det teorbildning och fallstudier. För det andra rapporterar Weinholt & Andersson Granberg (2015) att sådan samverkan har potential att vara kostnadseffektiv. Det gör studien intressant även ur ett mer praktiskt perspektiv.

3. Metod

För att säkerställa utvärderingsmodellens relevans har vi genomfört intervjuer med yrkespersoner i de organisationer som deltar i klustret. Mer precist har vi intervjuat larmoperatörer, stabschefer och högre ledningsroller. Intervjufrågorna rörde hur intervjupersonerna utifrån sin yrkesposition och hemorganisation ser på klustret och vilka styrkor och svagheter det innebär att arbeta i klusterform. Intervjuerna hölls relativt ostrukturerade men täckte in temana: *om arbetet, om klustret, integrering, förväntningar, förändring, teknik samt klustrets betydelse för verksamheten*. Sammanlagt har vi intervjuat femton personer, en blandning av enskilda och i grupp. Intervjuerna varade i 40–90 minuter och spelades in. Transkriptioner av inspelningarna utgjorde underlag för analysen.

Utöver intervjuerna har vi studerat dokument från Samverkan Stockholmsregionen, MSB och vetenskaplig litteratur.

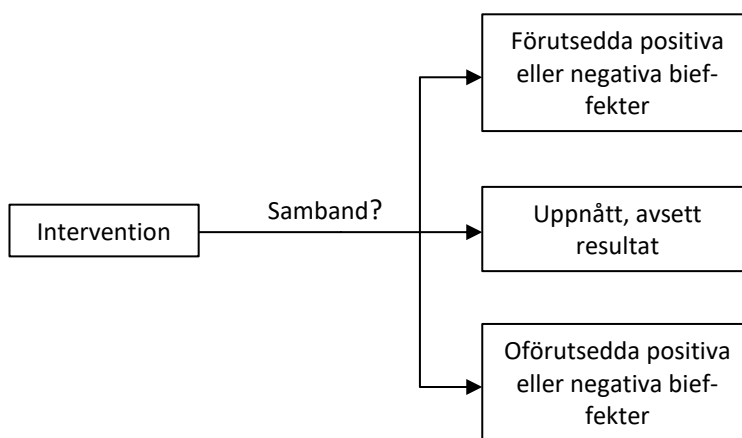
Analysen är baserad i teorin om ”samverkans inneboende paradoxer” (Connelly, Zhang & Faerman 2008, Cameron & Quinn 1988). Den utgår ifrån att varje samverkansinitiativ innebär både kostnader och nyttor, det vill säga att ett initiativ aldrig innebär enbart kostnader eller enbart nyttor. Paradoxerna handlar om att ”motsägelsefulla, ömsesidigt utbytbara element existerar och opererar på samma gång” (Cameron & Quinn 1988: sid. 2). Utan att fördjupa oss de teoretiska detaljerna ligger paradoxerna i områdena:

- Initiala dispositioner för samarbete och samverkan
 - Ämne och motiv
 - Gruppentiteters antal och variation
 - Ledarskap
 - Relationer mellan faktorerna ovan
- (Connelly, Zhang & Faerman 2008)

Ett par gemensamma utmaningar i alla fyra teman (det femte är inget eget tema i sig) är att (a) upprätthålla ett dubbelt perspektiv som innebär att kunna se både detaljerna och helheten (Mareschal 2003) och (b) att balansera de egna intressena mot såväl de andra aktörernas intressen som servicemottagarnas (allmänhetens) intressen (Thomas 1977).

4. Modellbeskrivning

Den utvärderingsmodell som här har utvecklats är av så kallad bieffektstyp (Vedung 2009). Bieffektmodellen är inriktad på den totala effektbilden av en intervention och inte bara utifrån på förhand stipulerade mål. Resultat av offentliga interventioner är i viss utsträckning alltid oförutsebara, eftersom oväntade händelser alltid inträffar. Det måste vara en viktig uppgift för utvärdering att klarlägga dessa oförutsedda bieffekter. När det gäller operatörsklustret som intervention har inga precisa, mätbara mål definierats på förhand. Det gör att bieffektmodellen blir en rimlig modell att arbeta efter.



Figur 2 Bieffektmodell

4.1 Modellkomponenter

Analysen av intervjuerna visade att konsekvenserna av klustret som samarbetsform kunde kategoriseras i tre områden. För det första innebär det nya arbetssättet att organiseringen förändras. Klustret kan till exempel ses som antingen en egen enhet eller som en mer eller mindre integrerad del av den ordinarie organisationen. Oavsett vilket så innebär klustret att organisationsstrukturen ändrar form, att relationer ny- och/eller omskapas och att nya gränssnitt skapas, såväl mellan aktörerna inom klustrets väggar som mellan klustret och respektive organisation.

Dessa organiseringsaspekter har direkt koppling till det andra området, verksamhetskonsekvenser. I och med att aktörerna interagerar på ett nytt och mer direkt sätt aktualiseras frågor som informationsdelning, effektivitet, resursdelning och så vidare. Även om respektive aktörs kärnverksamhet är oförändrad så kan klustret få konsekvenser i hur uppdrag löses och service levereras. I detta område behandlas även en del tekniska frågor.

Det tredje området är också kopplat till organiseringsfrågan och handlar om sociala konsekvenser. Att klusteroperatören har en ny arbetsplats, fränsild från ordinarie arbetsplats, får konsekvenser som är relaterade till arbetsmiljö,

sociala relationer och trivsel, vilket i sin tur får konsekvenser för verksamheten. Dessutom bemannar respektive aktör klustret på olika sätt, några roterar alla sina operatörer i klustret medan andra bara har ett par enstaka operatörer som bemannar klustret. Sådana skillnader kan spela roll för effektivitet och legitimitet. I området kommer även frågor upp som handlar om aktörernas olika betydelse i klustret. Vissa aktörer ses som mer centrala, men synen på varandra som aktörer kan också skilja sig åt beroende på vilken verksamhet man själv har och när på dygnet det gäller.

Konstruktionen av utvärderingsmodellen bygger huvudsakligen på intervjuerna och följer därför de tre områdena ovan. Komponenterna är benämnda efter vilka frågor som fokuseras: *organisationskonsekvenser*, *verksamhetskonsekvenser* respektive *sociala konsekvenser*. I det följande beskrivs respektive komponent varefter användningen av utvärderingsmodellen förklaras.

4.1.1 Organisatoriska konsekvenser

Den första komponenten utvärderar organisatoriska effekter och konsekvenser av samverkansklustret. Från intervjuer med personal från de deltagande aktörerna vi identifierat tre organisatoriska dimensioner som är avgörande för att klustret ska vara funktionellt. För att kunna undersöka dimensionerna är de nedbrutna i ett antal indikatorer enligt tabell 1 nedan. I varje indikator ställs ett antal frågor som sedan aggregeras tillbaka till dimensionsnivå. På detta sätt kan de organisatoriska effekterna utvärderas både generellt och på detaljnivå.

Den första dimensionen, *struktur*, handlar om hur aktörerna bemannar klustret, vilka resursmässiga för- och nackdelar som klustret innebär samt hur aktörerna fattar beslut om deltagandet i klustret. Den andra dimensionen är *kvalitetssäkring* och undersöker aktörernas verksamhet i klustret. Här undersöks dock inte själva verksamheten i sig utan de stöd- och uppföljningsstrukturer som tillämpas. Indikatorerna för kvalitetssäkring är styrning, metodik och uppföljning. Den tredje dimensionen, *omvärld*, tar upp hur aktörerna förstår klustrets värden och dess framtid.

Genom att undersöka hur integrerat samverkansklustret är i aktörernas reguljära vardagsverksamhet och hur kommunikationen mellan klustret och respektive aktörsorganisation går till visar indikatorerna också den organisatoriska mognadsgraden i samarbetet.

Tabell 1 Dimensionsöversikt.

Dimension	Indikator	Frågeområden (exempel)
Struktur	<i>Bemanning</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Bemanningsansvar • Bemanningsandel • Personalrotation • Praktiska rutiner
	<i>Resursallokering</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Informationsdelning • Kunskapsbildning • Verksamhetsredundans • Intern kommunikation • Organisatoriska gränssnitt • Personal- och arbetsmiljö

	<i>Beslutsfattande</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Beslutsfattare • Beslutsområden • Tid och metod för beslut
Kvalitetssäkring	<i>Styrning</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Mål och syfte för klustret • Mål och syfte för deltagande • Implementering och uppföljning av mål och syfte
	<i>Metodik</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Klustermetodik • Utbildning/träning • Beslutsrätt
	<i>Uppföljning</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Återkoppling till hemorganisationen • Mål- och syftesuppföljning • Intern information • Utveckling, erfarenhetsdelning och lärande
Omvärld	<i>Värden</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Politiskt värde • Interorganisatoriskt värde • Verksamhetsvärde • Samhällsvärde
	<i>Framtid</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Verksamhetsomfattning • Verksamhetstyp • Teknisk utveckling • Beslutsfattande, ledning, metodik • Tidsspann

4.1.2 Verksamhetskonsekvenser

Samverkansklustret kan betecknas som ett åtgärdsprogram i syfte att nå ett antal specifika effekter. För att de önskade effekterna skall inträffa behöver de deltagande aktörerna genomföra prestationer som i sin tur är resultatet av olika aktiviteter där specifika resurser används. Den andra modellkomponenten har därför som syfte att beskriva vilka önskade verksamhetseffekter som samverkansklustret syftar till att uppnå, samt hur samverkansklustret som konstruktion åstadkommer dessa.

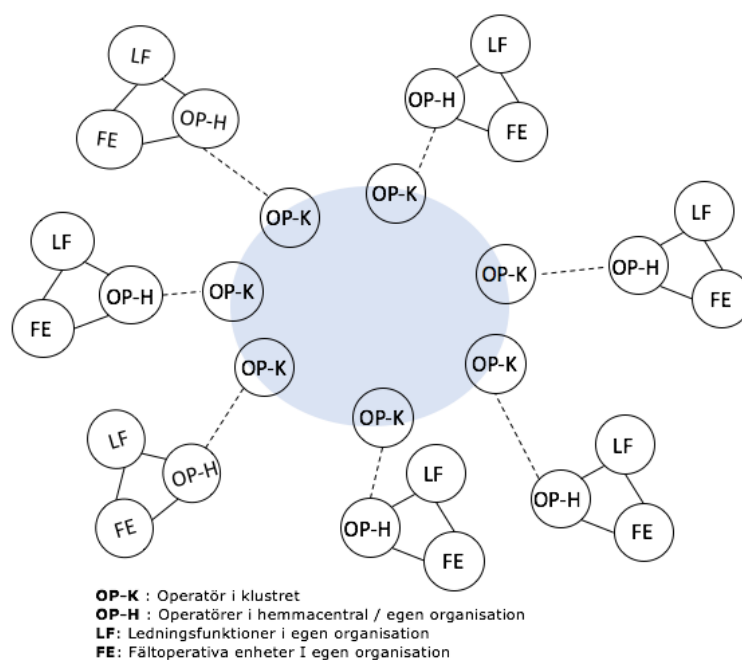
Samverkansklustret som konstruktion kan något förenklat beskrivas utifrån ett antal övergripande designprinciper.

- Samlokalisering av ett urval av operatörer från centrala aktörer vid samhällsstörningar
- Tillgång till samma operativa system som i egen organisation
- Verbalt utbyte av operativ information med samlokaliserade
- Audiovisuell distanskommunikation med egen organisation
- Visuellt presentation av information av gemensamt intresse

Effektvärdering baseras på material från en utvärderande etnografi (Hughes, King, Rodden & Andersen 1995). En utvärderande etnografi används för att värdera och beskriva redan implementerade designbeslut. Samverkansklustret som miljö är en materialisering av besluten att implementera och testa designprinciperna ovan. Den etnografiska ansatsen syftar till att beskriva och förstå samverkansklustret som en miljö med socialt organiserade aktiviteter. I den materialiserade miljön är rutiner, teknologi och sociala arrangemang i

form av olika typer av sociala interaktioner av central betydelse. Beskrivningar av aktiviteterna i denna miljö är av central betydelse för en effektvärdering.

Samverkansklustret består av en mängd aktörer med var för sig en egen bakomliggande ledningsstruktur och operativa enheter. Bilden nedan är ett försök att visualisera samlingen av aktörer i en förenklad konceptuell struktur. Syftet med bilden är att synliggöra hur samverkansklustret är en gränssyta mellan organisationer men också en nod som ansluter till aktörsinterna organisatoriska nätverk.



Figur 3 Aktörsstruktur för operatörsklustret

Effektvärdering

Arbetsättet bygger på att i ett första steg skapa en övergripande bild av de önskade effekterna för att i ett andra steg genomföra en fördjupad beskrivning kring hur samverkansklustret som konstruktion bidrar till dessa effekter.

I ett inledande steg samlas data in från aktörerna i form av subjektiva bedömningar av vilka effekter som samverkansklustret skall uppnå. I första hand består dessa data av information från projektdokument men också från intervjumaterial. I ett senare steg kan ytterligare effekter identifieras från de observationer som kommer att genomföras i miljön. Effekterna kompletteras med tentativa beskrivningar i form av en effektkedja som belyser hur den tänkta effekten tycks uppstå (se **Fel! Hittar inte referensskälla.**). Dessa beskrivningar fördjupas i ett andra steg där fokus ligger på hur varje aktörs konkreta arbete bidrar till de identifierade effekterna.

Utifrån de färdigställda effektbeskrivningarna fortsätter arbetet med en kritisk granskning och bedömning av aktörsspecifika aktiviteter och prestationer som ligger till grund för de önskade effekterna. Bedömningarna sker utifrån om samverkansklustret varit betydelsefullt för att kunna uppnå de önskade

effekterna. Är det möjligt att nå de önskade effekterna utan det konkreta arbete som sker i inom ramen för samverkansklustret?

I ett avslutande steg görs bedömningar kring om det finns andra lösningar istället för ett samverkanskluster för att uppnå de önskade effekterna. Dessa alternativa möjligheter kan sedan värderas i termer av om de är lika bra (neutralt), bättre (+) eller sämre (-) än det som sker inom samverkansklustret. På detta sätt kan en förenklad beskrivning göras av det värdeskapande som adderas genom användandet av samverkansklustret som program för att adresseras de upplevda problemen.

Effekttabell

Med hjälp av en effekttabell kan önskade och/eller faktiska effekter tydliggöras och en mer fördjupad analys genomförs där prestationer, aktiviteter och resurser bildar den orsakskedja som i slutändan resulterar i en effekt.

$$\text{Resurs} \rightarrow \text{Aktivitet} \rightarrow \text{Prestation} = \text{Effekt}$$

Orsakskedjan syftar till att skapa ett material som kan ifrågasättas, kritiseras och ligga till grund för ytterligare analys. Det är viktigt att skilja på en effektvärdering som utgår ifrån faktiska effekter och en analys utifrån förväntade effekter. I det första fallet, med faktiska effekter, har effekterna empiriskt kunnat observeras vilket då bildar utgångspunkt för en analys kring orsaksambandet kring hur effekten har uppstått (se Figur 1).

I den analys som är aktuell för samverkansklustret är fokus på de förväntade effekterna. Dessa förväntade effekter består av de subjektiva bedömningar och förväntningar som de olika aktörerna inom ramen för klustret gett uttryck för vid intervjuer och i det övriga empiriska materialet.

- **Önskad effekt** - avser den förändring skall uppstå tack vare att Samverkansklustret finns.
- **Förväntad prestation** – är den insats som skapats i syfte att uppnå önskad effekt
- **Aktivitet** – är den eller de praktiska handlingar som behöver genomföras för att åstadkomma den förväntade prestationen
- **Resurs** – är de sociotekniska artefakter³ som behöver finns tillgängliga för att genomföra de specifika aktiviteterna.

Effekttabellen nedan är baserad på de effektmål som finns beskrivet i dokumentet ”Uppföljningspresentation ver5 160614” sidorna 10-17. De fyra huvudsakliga effekterna handlar om *tid*, *framkomlighet*, *resursanvändning* och *lägesbild*. Utifrån de beskrivningarna som återfinns i det aktuella dokumentet har en viss justering genomförts i syfte att lyfta fram effekter och skilja ut dessa från underliggande prestationer och aktiviteter. Ett exempel på en sådan justering är att en tidsvinst inte är en effekt som sådan utan i detta sammanhanget en prestation, då tidsvinst inte i sig själv har någon relevans utan behöver sättas i relation till den effekt det kan leda till. Vidare har tolkningar

³ Datorer, informationssystem, videokommunikation, kontaktlistor, överenskommelser m.m.

gjorts för att få fram initiala beskrivningar kring förväntade prestationer, aktiviteter och möjliga resurser.

Tabell 2 Effekter⁴ som samverkansklustret syftar till att skapa.

Önskad Effekt	<i>Minskade (tidsberoende) skador</i>	<i>Säkerställd framkomlighet i trafiksystemet</i>	<i>Optimerad användning av samhällets resurser</i>	<i>Förbättrad handlingsberedskap</i>
Förväntad prestation	Kortare tid till påbörjad insats Minskad osäkerhet kring korrekt adress och vägval samt övriga omständigheter	Kortare tid till att insatsen kan avslutas. Ökad kunskap om indirekta konsekvenser av det inträffade. Förbättrad koordinering mellan aktörerna	Ökad kunskap och matchning av hjälp- och åtgärdsbehov	Ökad kunskap om systempåverkande händelser i regionen
Aktivitet(er) som behöver genomföras	Tidig kontakt med andra aktörer för informationsutbyte Säkerställa kännedom om andra aktörs ärendesituation	Analys av konsekvenserna av det inträffade Avstämning mellan aktörerna under pågående insats om aktuell inriktning Säkerställa tydlighet kring ansvar och befogenheter på skadepplats.	Att använda närmaste resurs Att vända resurser Informationsutbyte med andra aktörer kring deras syn på aktuellt resursbehov Säkerställa kännedom om andra aktörers medverkan i den specifika händelsen	Informationsutbyte med andra aktörer kring gemensam lägesinformation
Resurser som är nödvändiga	Röstkommunikation Tillgång till relevanta delar av andra aktörers beskrivningar av aktuell ärendelista	Röstkommunikation Tillgång till beskrivningar av andra aktörers aktuella inriktning för den specifika händelsen	Röstkommunikation Tillgång till relevanta delar av andra aktörers beskrivningar av aktuell resurssättning	Röstkommunikation Tillgång till relevanta delar av andra aktörers beskrivningar av sina operativa lägesbilder

De identifierade effekterna som beskrivs i Tabell 2 behöver inte nödvändigtvis bedömas att lika stor relevans för de olika organisationerna som ingår i

⁴ ”Uppföljningspresentation ver5 160614”

klustret. Då klustret består av heterogena aktörer med olika förmågor och ansvar vid samhällsstörningar är sådana skillnader inte överraskande. Genom att värdera de identifierade effekternas relevans för de olika aktörerna kan en mer nyanserad förståelse kring de olika aktörernas perspektiv på den roll som samverkansklustret har för den egna organisationen. En sådan värdering per aktör visas i Tabell 3.

Tabell 3 Värdering av identifierade effekter per aktör.

Önskad effekt / Aktör	Minskade (tidsberoende) skador	Säkerställd framkomlighet i trafiksystemet	Optimerad användning av samhällets resurser	Förbättrad handlingsberedskap
-----------------------	--------------------------------	--	---	-------------------------------

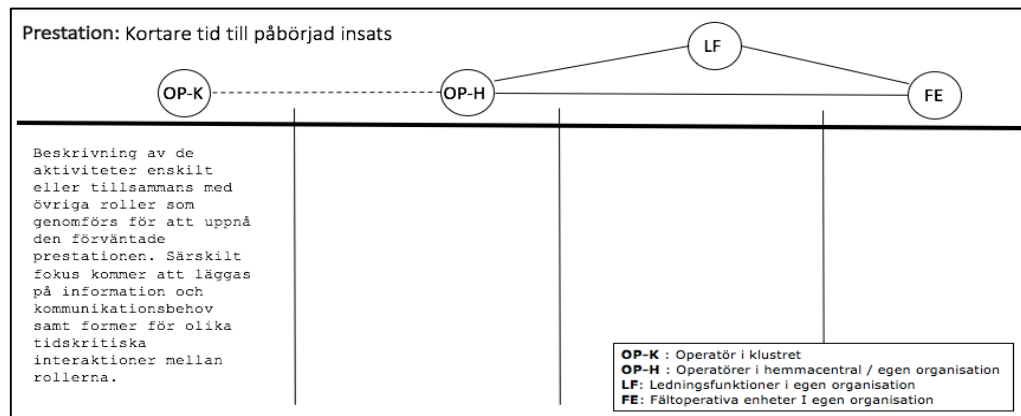
I ett vidare perspektiv kan det eventuellt vara intressant att spekulera kring de ekonomiska värdena av effekterna för den enskilda aktören. Men den effektvärdering som presenteras i detta dokument begränsas till att beskriva, förklara och bedöma möjligheterna för att de resurser som finns tillgängliga att framgångsrikt kunna bidra till genomförande av de aktiviteter som behövs för att åstadkomma de prestationer som resulterar i de förväntade effekterna.

Bedömning av aktörsspecifika aktiviteter och prestationer

Samverkansklustret kan ses som ett interventionsprogram som syftar till att adressera och lösa ett antal problem kring samverkan vid hantering av samhällsstörningar i Stockholmsregionen. Detta innebär att klustret som sådant kan ses som en resurs för de deltagande aktörerna i deras arbete med att i samarbete med andra aktörer minska förekomsten av de aktuella problemen.

Detta innebär att en effektvärdering av samverkansklustret av nödvändighet också behöver belysa varje enskild deltagande aktör i termer av översiktligt arbetssätt. Här är det av intresse att beskriva hur varje deltagande aktörer genom praktiska handlingar i form av aktiviteter åstadkommer nödvändiga prestationer för att bidra till de önskade effekterna. I den här typen av analys finns det naturligtvis en uppenbar möjlighet att några aktörer har liten eller ingen möjlighet att åstadkomma de prestationer som leder till de önskade effekterna. En sådan avsaknad är inte oväntad då samverkansklustret inte är konstruerat symmetriskt i termer av de ingående aktörernas kapacitet eller ansvar vid samhällsstörningar.

Bedömningen av aktörsspecifika prestationer och aktiviteter tar sin utgångspunkt i en modell med generiska roller som av analytiska skäl är lika för samtliga aktörer. Nedan modell beskriver hur specifika prestationer materialiseras utifrån de olika rollernas gemensamma ansträngningar och utifrån tillgängligt teknikstöd.



Figur 4 Aktörsspecifika beskrivningar av aktiviteter som åstadkommer förväntad prestation.

Modellen syftar till att visualisera hur operatören i klustret (OP-K) interagerar med operatörskollegorna (OP-H) i egen organisation samt hur information och eventuella riktlinjer kommuniceras i strukturen där ledningsfunktioner (LF) och organisationens operativa fältenheter (FE) ingår.

Utifrån beskrivningarna i modellen kan aktörens sammantagna prestationer och underliggande aktiviteter dokumenteras. Modellen används därefter som ett underlag för att kritiskt granska och bedöma om den aktuella prestationen skulle kunna åstadkommas på något alternativt sätt.

Vid genomförd analys kommer det att finnas en uppsättning modeller för varje aktör som finns med i samverkansklustret. Dessa modeller kan därefter ligga till grund för förbättringsarbetet samt underlag för teknikanpassning.

4.1.3 Sociala konsekvenser

Interorganisatoriska samarbeten är mycket vanligt förekommande inom många samhällsområden och verksamheter, inte minst till följd av komplexa administrativa utmaningar och begränsade resurser (se t.ex. Petridou and Olsson, 2017). Inom räddningstjänst och annan larmoperativ verksamhet behöver koordinering och samordning mellan inblandade organisationer ske rutinmässigt då varje enskild organisation inte kan lösa de händelser som ska hanteras (Adam & Kriesi 2007, McGuire 2006, Rhodes 1997). Den rådande synen bland forskare, yrkesprofessionella och beslutsfattare är att service som levereras genom interorganisatoriska samarbeten minskar fragmentering och att ökad koordinering leder till effektivitet. Det i sin tur leder till positivt resultat i termer av högre kvalitet i räddningstjänst (Turrini, Cristofli, Frosini, and Nasi, 2010).

Det geografiskt samlokaliserade operatörsklustret på Johannes är ett konkret exempel på interorganisatoriskt samarbete. Även om det formellt sett är organisationerna som samarbetar så genomförs den faktiska verksamheten av de personer som bemannar klustret. Därför upprättas ett antal sociala relationer genom vilka koordinering, samarbete och samverkan förväntas ske. Vi ser därför operatörsklustret som ett socialt nätverk där personerna i klustret utgör noder och relationerna mellan dem utgör kopplingar eller band.

Mot bakgrund av detta resonemang utgörs den tredje komponenten i utvärderingsmodellen en formell social nätverksanalys som undersöker just de relationella aspekterna inom klustret. Hypotesen är att en aktörs position i ett nätverk i stor utsträckning avgör vilka hinder och möjligheter som han eller hon möter. För att kunna analysera, och eventuellt predicera, aktörernas utförande, beteende och värderingar är det därför viktigt att identifiera aktörernas nätverkspositioner (Borgatti, Everett, and Johnson 2013).

Vi ser här nätverket som en förklarande variabel och undersöker hur nätverkets struktur påverkar kvaliteten i samarbetet som sker i operatörsklustret (se Henning, Brandes, Pheffer, och Mergel, 2012). Den data som vi kommer att samla in är relationell och handlar om kontakter, band, kopplingar och grupp-tillhörighet som knyter samman olika operatörer med varandra. Den ontologiska utgångspunkten är att nätverket utgör något mer än summan av respektive operatörs egenskaper (Scott, 2013). Strukturella faktorer som sammankoppling (eng. *interconnectedness*) och sammanhållning (eng. *cohesiveness*) mellan aktörer liksom hög grad av centralitet har visats ge positiva bidrag till ett mer effektivt nätverk (Provan och Milward, 1995). En aktör med hög grad av centralitet har många kopplingar till andra aktörer och har därför en fördelaktig position när det gäller flöden av exempelvis information. Utifrån empirisk kunskap om nätverkets struktur kan vi klargöra vilka aktörer som är avgörande för operatörsklustrets fortsatta verksamhet.

Vårt att notera är också att regelbunden kommunikation och informationsflöde genom de band som knyter samman aktörer bidrar till stabila relationer och stärker ömsesidiga intressen (Scott 2013, Knoke 1990). Ostrom (1998) menar att regelbundet upprepad kommunikation i fysiska möten stärker relationernas innersta kärna: tillit, anseende och reciprocitet. Det i sin tur leder till högre grad av samarbete vilket i sin tur ökar nettofördelarna – vilket här handlar om högre kvalitet i larmoperativ service.

4.2 Tillämpning av utvärderingsmodellen

Utvärderingsmodellens tre komponenter kommer att tillämpas parallellt och delvis överlappande under utvärderingsperioden. Insamling av data till utvärderingen kommer att ske genom observationer på plats i operatörsklustret och intervjuer av olika former och med olika personer. För den sociala nätverksanalysen kommer dessutom relationella data att samlas in genom enkäter till operatörerna. Frågorna kommer bl.a. att handla om vilka aktörer inom nätverket som de tycker är viktiga, vilka operatörer/organisationer som de vänder sig till för information av olika slag, vilken slags information som är viktig för dem, vilken professionell expertis som finns i deras organisation och om de har haft tidigare samarbete med någon organisation som nu ingår i klustret.

För att utvärderingsmodellen ska ge största möjliga nytta kommer flera mät-punkter att användas. På det sättet fångas dels många olika individers svar samt klustrets utveckling över tid. Vi ser också utvärderingsmodellen som dynamisk och den kan komma att justeras och finlipas under utvärderingens gång.

5. Referenser

- Adam, S., & Kriesi, H. (2007). The network approach. I P. A. Sabatier (red.), *Theories of the policy process* (sid. 129-154). Westview Press.
- Agranoff, R., & McGuire, M. (2004). *Collaborative Public Management: New Strategies for Local Governments*. Washington University Press.
- Alexander, E. T. (1995). *How Organizations Act Together: Interorganizational Coordination in Theory and Practice*. Gordon and Breach.
- Axelrod, R. (1997). *The Complexity of Cooperation: Agent-Based Models of Competition and Collaboration*. Princeton University Press.
- Borgatti, S. P., Everett, M. G., & Johnson, J. C. (2013). *Analyzing Social Networks*. Sage publications, Inc.
- Bullock, K., Erol, R., & Tilley, N. (2012). *Problem-oriented policing and partnerships: Implementing an evidence-based approach to crime reduction*. Routledge.
- Cameron, K. S., & Quinn, R. E. (1988). Organizational Paradox and Transformation. I R. E. Quinn & K. S. Cameron (red.) *Paradox and Transformation: Toward a Theory of Change in Modern Organization and Management* (sid. 1-18). Ballinger.
- Clegg, S. (2011). Under Reconstruction: Modern Bureaucracies. I S. Clegg, M. Harris & H. Höpfl (red.) *Managing Modernity. Beyond Bureaucracies* (sid. 202-229). Oxford University Press.
- Connelly, D. R., Zhang, J., & Faerman, S. (2008) The Paradoxical Nature of Collaboration. I L. Blomgren Bingham & R. O'Leary (red.) *Big Ideas in Collaborative Public Management* (sid. 17-35). M.E. Sharpe Inc.
- Gordon, R., Kornberger, M., & Clegg, S. (2009). Power, rationality and legitimacy in public organizations. *Public Administration*, 87(1), 15-34.
- Gray, B., & Wood, D. J. (1991). Collaborative alliances: Moving from practice to theory. *The Journal of Applied Behavioral Science*, 27(1), 3-22.
- Hall, P. (2012). *Managementbyråkrati: organisationspolitisk makt i svensk offentlig förvaltning*. Liber.
- Hennig, M., Brandes, U., Pfeffer, J., & Mergel, I. (2012). *Studying Social Networks: A Guide to Empirical Research*. Campus Verlag.
- Hughes, J., King, V., Rodden, T., & Andersen, H. (1995). The role of ethnography in interactive systems design. *interactions*, 2(2), 56-65.
- Huxam, C. (2005). *Managing to Collaborate: The Theory and Practice of Collaborative Advantage*. Routledge.
- Kallinikos, J. (2011). Bureaucracy under Siege: On Information, Collaboration, and Networks. I S. Clegg, M. Harris & H. Höpfl (red.) *Managing Modernity. Beyond Bureaucracies* (sid. 130-153). Oxford University Press.
- Knoke, D. (1990). *Political Networks: The Structural Perspective*. Cambridge University Press.
- Kooiman, J. (2003). *Governing as governance*. Thousand Oaks, CA: Sage.
- Lee, P. L., & Lounsbury, M. (2015). Filtering institutional logics: Community logic variation and differential responses to the institutional complexity of toxic waste. *Organization Science*, 26(3), 847-866.

- Mareschal, P. M. (2003). Solving problems and transforming relationships: The bifocal approach to mediation. *The American Review of Public Administration*, 33(4), 423–448.
- McGuire, M. (2006). Collaborative public management: Assessing what we know and how we know it. *Public Administration Review*, 66(s1), 33–43.
- McNamara, M. (2012). Starting to untangle the web of cooperation coordination, and collaboration: A framework for public managers. *International Journal of Public Administration*, 35 (6), 389–401.
- Nohrstedt, D. (2016). Explaining Mobilization and Performance of Collaborations in Routine Emergency Management. *Administration & Society*, 48(2), 135-162.
- O'Leary, R., Gazley, B., McGuire, M., & Blomgren Bingham, L. (2009). Public Managers in Collaboration. I R. O'Leary & L. Blomgren Bingham (red.), *The Collaborative Public Manager. New Ideas for the Twenty-first Century* (sid. 1-12). Georgetown University Press.
- O'Leary, R., Gerard, C., & Bingham, L. B. (2006). Introduction to the symposium on collaborative public management. *Public administration review*, 66(s1), 6–9.
- Ostrom, E. (1998). A Behavioral Approach to the Rational Choice Theory of Collective Action: Presidential Address, American Political Science Association, 1997. *The American Political Science Review*, 92(1), 1-22.
- Peters, B. G. (1998). Managing Horizontal Government: The Politics of Coordination. *Public Administration*, 76(2), 295-311.
- Peters, B. G. (2015). *Advanced Introduction to Public Policy*. Cheltenham, UK: Edward Elgar.
- Petridou, E., & Olausson Pär, M. (2017). Policy Entrepreneurship and Policy Transfer: Flood Risk Governance in Northern Sweden. *Central European Journal of Public Policy*, 11(1).
- Provan, K. G. & Milward, H. B. (1995). A Preliminary Theory of Interorganizational Network Effectiveness: A Comparative Study of Four Community Mental Health Systems. *Administrative Science Quarterly*, 40(1), 1-33.
- Rhodes, R. A. W. (2000). Governance and Public Administration. In J. Piore (red.), *Debating Governance: Authority, Steering, and Democracy* (pp. 54-90). Oxford University Press.
- Rhodes, R. A. W. (1997). Understanding governance: policy networks, governance, reflexivity and accountability. *Administrative Theory and Praxis*, 20 (3), 394–396.
- Rolandsson, B. (2016). Justifying Coproduced Policeability: Restrained Creativity and New Modalities of (Dis) Agreements in the Swedish Police. *International Journal of Public Administration*, 1-13.
- Schultz Larsen, T. (2014). The ambivalent relations between bureaucracy and public innovation: The case of successful failure of dial police. *International Journal of Public Administration*, 38(2), 92–103.
- Scott, J. (2013). *Social Network Analysis* (3rd ed.). Sage Publications, Inc..
- Scott, R. W. (2014). *Institutions and organizations: Ideas, interests, and identities*. Sage Publications, Inc.
- Selden, S.C., Sowa, J., & Sandfort, J. (2002). *The Impact of Nonprofit Collaboration in Early Childhood Education on Management and Program Outcomes*. Paper presented at Annual Meeting of Association of Nonprofit Organizations and Voluntary Action, Montreal, November 14–16.

-
- Sullivan, H., Williams, P., & Jeffares, S. (2012). Leadership for collaboration. *Public Management Review*, 14(1), 41–66.
- Thevénot, L. (2001). Organized complexity: Conventions of coordination and the composition of economic arrangements. *European Journal of Social Theory*, 4(4), 405–425.
- Thomas, K.W. (1977). Toward multidimensional values in teaching: the example of conflict management. *Academy of Management Review*, 2(3), 484-90.
- Thomson, A. M. (2001) *Collaboration: Meaning and Measurement*. Doktorsavhandling, Indiana University.
- Thomson, A. M., & Perry, J. L. (2006). Collaboration Processes: Inside the Black Box. *Public Administration Review*, 66, 20-32.
- Thornton, P. H., Ocasio, W., & Lounsbury, M. (2012). *Institutional logics perspective - A new approach to culture, structure and process*. Oxford University Press.
- Turrini, A., Cristofoli, D., Frosini, F. & Nasi, G. (2010). Networking literature about determinants of network effectiveness. *Public Administration*, 88(2), 528–550.
- Vedung, E. (2009). *Utvärdering i politik och förvaltning*. Studentlitteratur.
- Weinholt, Å., & Andersson Granberg, T. (2015). New collaborations in daily emergency response. *International Journal of Emergency Services*, 4(2), 177-193.
- Wihlborg, E. (2015). Policy entrepreneurs meeting mediators – a conceptual extension. I I. Narbutaitė Aflaki, E. Petridou, & L. Miles (red.), *Entrepreneurship in the Polis: Understanding Political Entrepreneurship* (sid. 31-42). Ashgate.

