



Myndigheten för  
samhällsskydd  
och beredskap

# Postskriptum

En pensionerad krishanteringsanalytikers  
idéskrift för debatt, utveckling och forskning

Lars Fredholm





# Postskriptum

En pensionerad krishanteringsanalytikers  
idéskrift för debatt, utveckling och forskning

Lars Fredholm

Postskriptum – En pensionerad krishanteringsanalytikers  
idéskrift för debatt, utveckling och forskning

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB)

Författare: Lars Fredholm

Kontakt: Pia Håkansson

Produktion: Advant Produktionsbyrå

Publikationsnummer: MSB1067 - mars 2017

ISBN: 978-91-7383-721-7

## Förord

Lars Fredholm har varit anställd vid MSB och arbetat med olika utvecklingsprojekt. Lars har en mångårig forskarerfarenhet. Han har tidigare bland annat arbetat som brandingenjör vid kommunal räddningstjänst, som lärare vid f.d. statens brandskola, som chef för beteendevetenskapliga institutionen vid f.d. Försvarets forskningsanstalt (FOA), som räddningstjänstforskare vid f.d. Räddningsverket och som adjungerad professor vid f.d. Avdelningen för brandteknik vid Lunds universitet.

Lars har varit initiativtagare bakom ett flertal projekt som syftat till ökade kunskaper inom ledning och samverkan och en förbättrad kris-  
hanteringsförmåga. Han är också författare till publikationer inom området.

Efter sin pensionering har han skrivit ned sina under åren uppkomna tankar om behovet av forskning och utveckling för att förbättra förmågan att hantera samhällsstörningar.



# Innehåll

<b>Inledning</b> .....	<b>9</b>
<b>Fundering om "ledning/ledarskap och genus"</b> .....	<b>15</b>
Tankeställare .....	15
Undran.....	15
Förklaring till undran.....	15
Diskussion .....	17
<b>Tvivel – på traditionellt tänkande för att hantera samhällsstörningar</b> .....	<b>21</b>
Utan tvivel är man inte klok.....	21
Begynnelsen till mitt tvivel.....	23
Slutledningsanalys.....	33
Möjlig utvecklingsansats .....	35
Sammanfattning .....	38
Diskussion .....	39
Eftertanke .....	41
<b>En möjlig förklaring till valhänt hantering av samhällsstörningar</b> .....	<b>45</b>
Inledning.....	45
Otillräcklig förmåga till helhetskontextuell situationsmodellering .....	46
Bristande samhällelig organisatorisk struktur för att tillämpa helhetskontextuell situationsmodellering .....	51
Diskussion .....	53
Sammanfattande avslutning .....	55
<b>Värdegrund – en viktig utgångspunkt i mångfaldig hantering av samhällsstörningar</b> .....	<b>59</b>
Inledning.....	59
Värdegrund – en innebördsbestämning.....	59
Skyddsvärdena som preciserad värdegrund i helhetsoperativt tänkande .....	63
Värdegrundens konflikttrum .....	70
Varför är värdegrund en viktig komponent i helhetsoperativt tänkande? .....	74
Diskussion .....	75

<b>En manual – som grund för likformig, förutseende och flexibel hantering av "rummet av flera aktörer" .....</b>	<b>79</b>
Inledning.....	79
Kompetenskrav för uppgiften att hålla samman "rummet av flera aktörer" .....	80
Grundtänkande bakom manualen.....	81
Manual för sammanhållande uppgift – förslag.....	87
Organisatorisk utformning.....	96
Diskussion .....	98
<b>Är förmågan att hantera samhällsstörningar möjlig att utveckla?.....</b>	<b>103</b>
Inledning.....	103
Mål för lärandet.....	104
Hinder för lärande .....	108
Tänkarprocesser som medel för att nå nödvändig kognitiv målnivå .....	109
De lärande tänkarprocesserna i relation till de fyra hindrande omständigheterna .....	116
Är förmågan att hantera samhällsstörningar möjlig att utveckla – och i så fall hur? .....	122
Diskussion .....	126
<b>Avrundning.....</b>	<b>129</b>
<b>Referenser .....</b>	<b>133</b>

# Inledning



## Inledning

Fokus för kapitlen i denna bok är tänkande som förutsättning för att hålla samman flera aktörer vid en samhällsstörning så att deras hanteringar tillsammans bildar en helhet, som på bästa möjliga sätt kan möta en samhällsstörning och dess konsekvenser. I det svenska samhället har kommuner, länsstyrelser och regeringen geografiskt områdesansvar, vilket innebär att de har ansvar för att vid samhällsstörningar hålla samman och samordna aktörer inom sina respektive geografiska områden.

Kapitlen diskuterar på ett generellt plan teoretiska förutsättningar och tankeverksamhet för uppgiftsutförare, som har uppgiften att hålla samman och samordna flera aktörer. Detta innebär att resonemangen i kapitlen gäller kommuner, länsstyrelser och regeringen som uppgiftsutförare av uppgiften att hålla samman och samordna flera aktörer, men även andra som kan tänkas bli sådana uppgiftsutförare, t.ex. en räddningsledning bestående av räddningsledare, polisinsatschef, sjukvårdsledare och medicinskt ansvarig, vilka har att hålla samman och samordna aktörer på en stor skadeplats. En intressant fråga är hur uppgiften att hålla samman och samordna aktörer vid samhällsstörningar kommer att fördelas i framtiden mot bakgrund av diskussionerna om en ny region- och länsindelning i Sverige.

Avsikten med boken är att den ska vara en problematiserings- och inspirationsbok – en tänkarbok. I Svensk ordbok (Svenska Akademien, 2009) beskrivs *problematisera* som *framställa i form av (intellektuellt) problem för att skärpa tänkandet*. Detta är intentionen bakom boken, att framställa problem, hypotetiska lösningar, tankemodeller och möjligen användbara nya begrepp för att skärpa tänkandet hos läsaren. Förhoppningen är att detta kan bidra till debatt, utveckling och forskning.

I Svensk ordbok anges att *problematisera* någon gång även kan betyda *göra svårare*. Kapitlen utgör kritiskt reflekterande diskussioner. Genomgående är att dessa diskussioner ifrågasätter ”det som tas för givet och självklart”. Perspektivet i samtliga kapitel är ifrågasättande av det traditionella sättet att tänka om hur resursstyrning av flera aktörer som en helhet kan ske. Kapitlen kan uppfattas som provocativa i och med att de kan ”krångla till” det som synes givet och självklart.

Kapitlens innehåll utgår från min syn på hur människan och system fungerar och bör fungera, och där finns inga absoluta sanningar. Näring till mina uppfattningar och ställningstaganden har jag fått

under mitt yrkesliv från 1965 t.o.m. 2014. Näringen kommer från egen erfarenhet av kommunal räddningstjänst under tretton år, från analys-, forsknings- och utvecklingsverksamhet under ett tjugotal år vid f.d. Försvarets forskningsanstalt och Försvvarshögskolan, från analys-, forsknings- och utvecklingsarbete under femton år vid f.d. Statens räddningsverk, vid Lunds tekniska högskola som adjungerad professor och vid Myndigheten för samhällsskydd och beredskap.

Målgrupp för boken är forskare och maktbärande personer i det svenska "krishanteringsetablissemanget". Det är forskare inom forskningsdiscipliner, som har relevans för hantering av samhällsstörningar såsom teknik, samhällsvetenskap, beteendevetenskap, filosofi, pedagogik och kanske i synnerhet kognition. Avsikten är att kapitlen ska inspirera dem att hitta forskningsområden och formulera forskningsproblem.

Med maktbärande personer i det svenska "krishanteringsetablissemanget" menar jag

1. personer som arbetar med att bygga upp, skapa och utveckla system och rutiner för hantering av samhällsstörningar
2. utbildare avseende området att hålla samman och samordna "rummet av flera aktörer"
3. personer som har betydelsefulla operativa roller i uppgiften att hålla samman och samordna "rummet av flera aktörer" såsom kommundirektörer/kommunchefer, kommunala förvaltningschefer/motsvarande, landshövdingar, länsråd, beredskapsdirektörer och avdelningschefer vid länsstyrelser samt handläggare som vid samhällsstörningar arbetar med analyser och beslutsunderlag
4. chefer vid organisationer som vid samhällsstörningar kan bli en aktör i "rummet av flera aktörer" såsom räddningschefer inom kommunal räddningstjänst, kommenderingschefer i polisorganisationen, beslutsfattare i sjukvårdshuvudmännens krishanteringsorganisationer inklusive prehospitala delar, kommunala förvaltningschefer, chefer och viktiga tjänstepersoner vid statliga myndigheter som kan bli centrala aktörer vid olika typer av samhällsstörningar, samt chefer och viktiga tjänstepersoner vid privata organisationer som upprätthåller viktiga samhällsfunktioner.

Fokus för kapitlet är som sagts ovan *tänkande som förutsättning för att hålla samman flera aktörer vid en samhällsstörning, så att deras hanteringar bildar en helhet, som på bästa möjliga sätt kan möta en samhällsstörning och dess konsekvenser*. Med tänkande menar jag både begrepp som tankeverktyg och förmåga att använda dessa tankeverktyg för att bemästra problem.

Brehmer (1991) diskuterar dynamiskt beslutsfattande som styrning. Han säger att dynamiska beslutsuppgifter har fyra utmärkande drag.

- De kräver en serie beslut.
- Besluten är inte oberoende, för ett givet beslut begränsas alternativen av tidigare beslut, och det aktuella beslutet begränsar i sin tur alternativen för kommande beslut.
- Omvärlden förändras, både till följd av sin egen inneboende dynamik, och till följd av beslutsfattarens åtgärder.
- Besluten sker i realtid.

Jag ser uppgiften att hålla samman och samordna flera aktörer som en dynamisk beslutsuppgift. Det kräver en serie beslut över tid om hur relationerna mellan aktörerna bör utformas för att deras gemensamma effekter som en helhet ska bli så bra som möjligt i förhållande till samhällsstörningens konsekvensutveckling. Tidigare beslut ger frihetsgraderna för senare beslut. Skeendet förändras beroende på samhällsstörningens inneboende dynamik och på aktörernas samlade åtgärder. Det dynamiska beslutsfattandet gäller hur helheten av aktörernas ageranden bör gestaltas.

Brehmer diskuterar vidare dynamiska beslutsuppgifter som styruppgifter av det slag som behandlas inom reglerteori. Han menar att vi kan utnyttja de reglerteoretiska resonemangen som en slags metafor. Dessa resonemang ger de allmänna förutsättningarna för styrning. Brehmer säger att dessa är desamma, oberoende av om vi betraktar automatisk styrning eller mänsklig styrning. Han anger fyra förutsättningar för styrning.

- Det måste finnas ett mål att styra mot.
- Det måste finnas möjligheter att avgöra vilket systemets aktuella tillstånd är.
- Det måste finnas möjligheter att påverka systemets tillstånd.
- Det måste finnas en modell som talar om vad som kommer att hända om man vidtar den ena eller den andra åtgärden.

Jag ser dessa fyra villkor som nödvändiga för att en uppgiftsutförare för uppgiften att hålla samman och samordna flera aktörer, t.ex. en kommun eller en länsstyrelse, på ett acceptabelt sätt ska kunna genomföra uppgiften.

Vi har nu en teoretisk struktur med vars hjälp vi kan diskutera svagheter i den praxis som synes föreligga avseende hantering av uppgiften att hålla samman och samordna flera aktörer. Mitt antagande är att de återkommande bristerna i denna hantering beror på dålig förmåga att uppfylla de första och fjärde villkoren, d.v.s. att ha ett mål att styra mot och att skapa en modell som talar om vad som kommer att hända om man vidtar den ena eller andra åtgärden. Dessa villkor är beroende av tankeverksamhet och begrepp som tankeverktyg. Min utgångspunkt för kapitlet är att både tänkandet och begreppsapparaten för hantering av problemet att hålla samman och samordna flera aktörer inte har tillräckligt hög kvalitet.

När jag ser vilka utvecklingsåtgärder som vidtagits och vidtas menar jag att de till största delen gäller de andra och tredje villkoren. Man har satsat mycket på att utveckla teknik för att kommunicera information. Information och informationshantering har dominerat utvecklingsarbete. Först under senare år har Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB) satsat på ett projekt som utvecklat förhållningssätt och begrepp som gäller första och fjärde villkoren. Projektresultatet återfinns i boken "Gemensamma grunder för samverkan och ledning vid samhällsstörningar" (MSB, 2014).

För att förbättra förmågan att hålla samman och samordna aktörer vid samhällsstörningar, måste fortsatt satsning ske på att hos dem, som har denna uppgift, utveckla förmåga att åstadkomma de första och fjärde villkoren på ett konkret sätt i givna situationer.

Utifrån dels utvärderingar av händelser och dels min egen erfarenhet av pedagogisk verksamhet, riktad mot uppgiftsutförare avseende uppgiften att hålla samman och samordna aktörer, vågar jag utgå från antagandet att det brister i uppgiftsutförarnas förmåga

- att i en akut situation utifrån en hjälpbehovsanalys konstruera någon form av mål att ha som utgångspunkt för att hålla samman och samordna flera aktörer, d.v.s. någon form av mål som aktörernas hanteringar som en helhet bör uppnå
- att i en akut situation konstruera en modell som utgör underlag till hur integrationen av flera aktörers ageranden utifrån målet resursmässigt och relationsmässigt kan hållas samman och samordnas.

För att åstadkomma dessa alster krävs tänkande och att detta tänkande initieras tidigt i ett skeende. Jag menar att traditionell tänkarpraxis inte uppfyller dessa krav. Tänkarpraxis behöver utvecklas. Följande kapitel berör tänkandets roll på olika sätt i uppgiften att hålla samman och samordna flera aktörer vid samhällsstörningar samt möjligheten att utveckla detta tänkande.

Kapitlen kan läsas var för sig utan inbördes ordning.

**Fundering om  
"ledning/ledarskap  
och genus"**

## Fundering om "ledning/ledarskap och genus"

### Tankeställare

T-centralen. Morgonrusning. Perrongen fullpackad. Då var jag anställd vid ledarskapsinstitutionen vid dåvarande Militärhögskolan. Jag var på väg dit. Tåget kom in till perrongen. Fullt med människor i tåget. Trängsel både på perrongen och i tåget. Dörrarna öppnades. I trängseln på perrongen såg jag två kvinnor som "manövrerade" in flera barn i tåget. Smidigt. Sannolikt en förskoleklass. Kontroll över barnen inne i trängseln. Tåget stannade vid en station. De två kvinnorna manövrerade i trängseln mycket lugnt ut alla barnen på perrongen.

Jag var förundrad. Ledarskap. Vad är det? Hade de två kvinnorna fått utbildning i ledarskap? Eller var de skickliga ändå? Jag började fundera över hur begreppet ledarskap och ledarskapsutbildning förhåller sig till kön – till män och kvinnor. Det blev uppenbart för mig att begreppet ledarskap och ledarskapsutbildning samt "läror om hur ledning bör utövas" är starkt relaterade till manliga miljöer. Den militära synen på vad ledning är har starkt påverkat synen på hur ledning kan utövas även vid civila nödlägen.

### Undran

Upplevelsen fick mig att ställa följande fråga. Finns det något som kan kallas manligt respektive kvinnligt ledarskap och/eller manligt respektive kvinnligt sätt att utöva ledning och vilken betydelse har i så fall detta för hantering av olyckor och kriser?

### Förklaring till undran

Bakom denna undran ligger funderingar om de socialisationsmiljöer, som pojkar respektive flickor växer upp och uppfostras i, kan ha någon förklarande innebörd för manligt respektive kvinnligt sätt att utöva ledarskap/ledning. Jag tar inte min utgångspunkt i biologin och biologiska skillnader. Jag tycker mig förstå att det i pojkars och flickors socialisationsmiljöer är skillnader, som måhända kan förklara skillnader i manligt respektive kvinnligt sätt att utöva ledarskap/ledning – om nu denna skillnad finns.

Ett förhållande som slagit mig är att begreppen ledarskap och ledning är förknippade med verksamheter som i stor utsträckning, historiskt nästan enbart, sker i manliga miljöer. Det gäller ledning av militära insatser, ledning av företag, ledning i idrottssammanhang etc. Militär ledning utgår från kravet att vinna strid. Det innebär att i tid och rum arrangera sina styrkor så att man kan nå ett avgörande, helst genom att slå mot fiendens svagaste punkt (t.ex. vinna striden vid en viss tidpunkt på ett visst ställe i rummet). Detta kräver en överordnad tolkningsmodell som inte ifrågasätts och som hierarkiskt ger en referensram för "underordnade" tolkningsmodeller. Jag tror att militär klassisk ledning enligt detta synsätt kräver lydnad och auktoritetsunderdånighet, inte i betydelsen kadaverdisciplin men väl avseende tolkning av omvärld, acceptans av given uppgift och acceptans av given social ordning. Jag menar att denna syn på ledning även har omfattat (och omfattar) många civila verksamheter och teorier om ledning i civila sammanhang. Det gäller t.ex. ledning enligt Taylors klassiska *Scientific Management*, ledning av ett fotbollslag som skall kraftsamla för att göra så många mål som möjligt. Pojkar har under årens lopp socialiserats in i dessa miljöer.

När jag vänder blicken åt klassiskt kvinnliga verksamheter framstår för mig att kvinnorna arbetat med och i sociala relationer, som jag kan relatera till begreppen ledarskap och ledning. Men denna kvinnliga verksamhet benämns inte som ledarskap eller ledning. Det gäller t.ex. en sjuksköterskas hantering av patienter och anhöriga, en vad som förr kallades en småskollärarens verksamhet, en husfrus verksamhet i ett hushåll, en barnsköterskas verksamhet, ordförande i en syförening, att vara ledare på en barnkoloni etc. Jag ser den centrala problematiken i dessa verksamheter som att det gäller att hantera olika grupperingar och verksamheter till någon över tid och rum etablerad helhet – att leda och sammanfoga "flödet" av vardaglig överlevnad och social interaktion, att överblicka, sammanfoga och dra gränslinjer för grupperingar av olika intressenter. Jag menar att de miljöer, i vilka flickor socialiserats, i stor utsträckning kan karaktäriseras på ett sådant sätt.

När jag nu ser på hur ledningsproblematiken ser ut i ett pluralistiskt samhälle, som drabbas av en stor olycka eller en kris, ställer jag mig frågan om det är det kvinnliga sättet, om detta nu finns, att utöva ledarskap/ledning som är det lämpliga. Ett samhälle i kris karaktäriseras av olika sociala gemenskaper med olika intressen. Olika gemenskaper kommer att agera utifrån sina lokala problemtolkningar och mål. Ledarskaps- eller ledningsproblematiken innebär att på olika sätt kunna sammanjämka alla dessa ageranden med mer eller mindre skilda "ageranderiktningar" till en vettig helhet. En rationell



”kommandostruktur” i enlighet med klassiskt militärt synsätt och klassisk organisationsteori är måhända inte en god lösning.

Dessa ovan beskrivna funderingar har fått mig att leka med en hypotes och en mothypotes:

1. Lednings- och ledarskapsutbildning baserad på traditionell hierarkiskt rationell organisering (klassisk militär syn, klassisk organisationsteori) ökar sannolikheten för att utöva god ledning eller gott ledarskap vid civila olyckor och kriser.
2. Frånvaro av lednings- och ledarskapsutbildning baserad på traditionell hierarkiskt rationell organisering ökar sannolikheten för att utöva god ledning eller gott ledarskap vid civila olyckor och kriser.

Vilken av dessa hypoteser är mest giltig? Jag uppfattar att en traditionell uppfattning är att hypotes 1 är giltig.

## Diskussion

Jag tycker det är intressant att fundera över om genusproblematik är relevant för hantering av ledarskaps- och ledningsproblematik. Min erfarenhet är att män med stor dominans har förekommit i sådan verksamhet som innebär både förberedelser för och akut hantering av samhällsliga krissituationer. Vad skulle en ledarskaps- och ledningsdiskurs – sättet att resonera om ledarskap och ledning – innehålla om det hade varit kvinnor som med stor dominans förekommit i sådan verksamhet, som innebär både förberedelser för och akut hantering av samhällsliga krissituationer?

Skulle ledarskaps- och ledningsproblem ha formulerats på andra sätt? Skulle normerna för hur ledarskap/ledning ska utövas ha sett ut på ett annat sätt? Skulle diskursen ha innehållit andra begrepp att använda i samtal om ledarskap och ledning? Skulle tänkandet sett annorlunda ut när det gäller att formulera hjälpbehov?

Jag tycker att jämställdhetsdebatten domineras av diskussioner om att det bör vara något så när lika antal kvinnor som män i samhällets olika verksamheter. Det är ett kvantitativt sätt att närma sig jämställdhetsproblematiken. Jag menar att man också bör intressera sig för om det finns kvalitativa skillnader i de konceptuella och normativa ”tankeverktyg” man har som hjälpmedel för att hantera verklighetens skeende. Jag kan tänka mig att detta kan ha betydelse för hur samhällsliga krissituationer hanteras.

Antag att de historiskt sett olika socialisationsmiljöerna för flickor och pojkar har lett till

1. att det finns en kvinnlig diskurs för sådan verksamhet som inneburit att kvinnor i mänskliga relationer styr verksamheter fastän det inte kallats ledarskap eller ledning
2. att det finns en manlig diskurs för sådan verksamhet som vi kallar ledarskap och ledning.

Min varseblivning av hur jämställdhet framskrider är att även flickor socialiseras in i den manliga diskursen. Den manliga diskursen dominerar. Är detta det mest funktionella för att åstadkomma bästa möjliga kompetens för att hantera samhällsstörningar? Vad finns i den kvinnliga historiska socialisationsdiskursen att ta tillvara?



**Tvivel – på traditionellt  
tänkande för att hantera  
samhällsstörningar**

## Tvivel – på traditionellt tänkande för att hantera samhällsstörningar

### Utan tvivel är man inte klok

Så säger Tage Danielsson i sin bok "Samlade Tankar från Roten" (Danielsson, 1986). Sitt kväde "Eftertanke" inleder han med orden "Jag tror på tvivlet. Tvivlet är all kunskaps grund och all förändrings motor". Hans underfundiga kväde om tvivel återspeglar för mig ett välbetänkt förhållningssätt till tillvaron.

Begreppsfloran för att vid samhällsstörningar (MSB, 2014) styra resurser är stor och mångtydig. Framträdande begrepp är ledning, samordning, samverkan, inriktning. Mitt tvivel gäller det traditionella tänkandet bakom dessa begrepp. Jag tvivlar på att det traditionella tänkandets konceptuella innehåll är tillräckligt utvecklat som bas för hur resurser ska styras vid nödlägen.

För att kunna fortsätta min diskussion är jag beroende av att finna ett övergripande begrepp för de olika specifika begreppen ovan – ett begrepp som de specifika begreppen är delmängder av. Efter att ha funderat länge väljer jag begreppet *managering*.

Svensk ordbok (Svenska Akademien, 2009) definierar verbet *managera* som *leda och styra en verksamhet e.d.* I ordboken anges även substantiven *managerande* och *managering*. I Bonniers svenska ordbok (Malmström, Györki & Sjögren, 2006) anges *managera* som *leda, styra (en verksamhet); få (organisation, utrustning, sin tillvaro) att fungera*. Jag väljer uttrycken *att managera* och *managering* som överordnade begrepp – med tyngdpunkt på *få att fungera* – för de specifika begrepp som traditionellt används när man resonerar om hur resurser ska styras vid hantering av samhällsstörningar. MSB redovisar i boken "Gemensamma grunder för samverkan och ledning vid samhällsstörningar" (MSB, 2014) tydliga innebörder i vad jag ser som de viktigaste specifika begreppen som används för att få hantering av samhällsstörningar att fungera, d.v.s. det som jag ser som delmängder av det överordnade begreppet *managering*.

- *Ledning*: Funktion som, genom att en aktör bestämmer, åstadkommer inriktning och samordning av tillgängliga resurser. Ledning förknippas ofta med hierarkier och enskilda organisationer, men kan också ske i aktörsgemensamma situationer. Ledning kan grundas i mandat (juridisk grund) eller i överenskommelse (social grund).

- *Samverkan*: En funktion som, genom att aktörer kommer överens, åstadkommer inriktning och samordning av tillgängliga resurser.
- *Inriktning*: Orientering av tillgängliga resurser mot formulerade mål. Inriktning är en effekt hos de resurser som hanterar samhällsstörningar. Varje aktör har alltid en egen inriktning. När flera aktörer fungerar tillsammans finns det också en aktörsgemensam inriktning.
- *Samordning*: Anpassning av aktiviteter och delmål så att tillgängliga resurser kommer till största möjliga nytta. Samordning handlar om att aktörer inte ska vara i vägen för varandra, och hjälpa varandra där det går. Samordning är en effekt hos de resurser som hanterar samhällsstörningar.

Jag ser dessa fyra specifika begrepp som centrala delbegrepp inom begreppet *managering*. I boken "Grunder för samverkan och ledning" (MSB, 2014) har de fyra specifika begreppen fått tydliga innebörder och en logisk relation till varandra.

Under min tid som adjungerad professor vid LTH i början av 2000-talet började mitt tvivel att gry – tvivel om att föreställningarna om vad *managering* är enligt det traditionella sättet att resonera (i huvudsak *ledning*, *samordning*, *samverkan*) inte överensstämmer med de framträdelseformer som *managering* får vid nödlägen. Orsaken var att datainsamlingar i ett forskningsprojekt från lednings- och samverkansarbeten vid tre stora nödlägen – översvämnings-situationen i södra Sverige år 2004, stormen Gudrun år 2005 och utsläppet av cirka 16 000 ton svavelsyra i Helsingborg 2005 – inte gav vid handen att *managerings*arbete skedde i enlighet med traditionella föreställningar om *managering*. Framträdelseformerna utgjordes i stor utsträckning av nätverk och inflytandekällor som inte var hierarkiskt ordnade och som i vissa fall var oförutsedda. Framträdelseformerna uppstod ofta i stunden. De fick former som inte följde planerade hierarkiska organisationsmönster.

Jag upplevde ett motsatsförhållande mellan å ena sidan föreställningar om *managering* i traditionellt sätt att resonera och å andra sidan sådana framträdelseformer som *managerings*arbete fick vid hantering av de tre nämnda nödlägena.

Detta disharmoniska förhållande har fått mig att ifrågasätta – att tvivla på – de föreställningar om *managering* vilka ingår i det traditionella resonemanget om *managering*. Jag tvivlar på att de är sådana konceptuella förutsättningar som på ett tillräckligt bra sätt hjälper oss att hantera akuta dynamiska, komplexa, och av olika

intressen präglade situationer. Jag tror att det behövs en konceptuell utveckling till en begreppsapparat, som bättre svarar mot verklighetens dynamik, komplexitet och intressekonflikter.

Min tes är, att det traditionella sättet att tänka och resonera om hur hantering av resurser ska ske vid hantering av nödlägen inte är tillräckligt adekvat, för att vara underlag till hur konkret utformning av manageringsprocesser ska ske. För att konkretisera mitt tvivel ytterligare vill jag föra följande resonemang.

## Begynnelsen till mitt tvivel

Jag börjar min diskussion genom att återge huvuddelen i en arbetspromemoria från 2005 (Fredholm, 2005). Promemorian är uppbyggd på så sätt att jag ställer vad jag menar är traditionella föreställningar i rådande tänkesätt mot (versus) empiriska framträdelseformer. Texten är moderniserad så att den begreppsmässigt överensstämmer med att se begreppet hantering som ett överordnat begrepp för att styra resurser.

## Motställningar

### Top-down-perspektiv versus bottom-up-agerande

Jag uppfattar att *top-down*-perspektivet är en central del i rådande föreställningar om hantering, både när det gäller hur man beskriver hantering och när man anger hur hantering bör utövas. Auktoriteten kommer från en chef i organisationens topp. Auktoriteten förmedlas sedan nedåt i organisationen. Kontroll över organisationens prestationer är viktigt. Min bedömning är att det anglosaxiska begreppet "command and control" utgör en betydande del av rådande föreställningar eller åtminstone att centrala delar av begreppet ingår i rådande teoretiska föreställningar i praktikens samtal och ledning. Kronenberg (1988) refererar till en definition av "command and control" given i "Joint Chiefs of Staff Publication 1 (JCS Pub. 1), Department of Defence Dictionary of Military and Associated Terms". Definitionen lyder i min översättning på följande sätt.

Utövandet av auktoritet och överinseende av lämpligt utnämnd chef över anvisade styrkor i utförande av uppdraget. Command- and control funktioner utförs genom ett arrangemang av personal, utrustning, kommunikation, anordningar och procedurer som brukas av en chef i planering, ordergivning, koordinering och kontroll av styrkor och operationer i utförande av uppdraget.

Kronenberg (1988) diskuterar "command and control" som en teori om interorganisatorisk design. Han diskuterar de essentiella elementen i "command and control". Diskussionen rör sig kring hur centralisering av policyskapande och strategisk planering sker med politisk-militära medel för att rationalisera nationella mål. Decentralisering sker sedan inom denna policy med ledning föreskriven av högre auktoriteter. Kronenberg säger vidare att trots många referenser i professionell litteratur till "command and control" har ingen helhet av begrepp och forskning blivit utvecklad som klart kan ses som att definiera "command and control" som ett fält för systematisk undersökning. Han säger att det finns många skäl till att "teorin" (Kronenbergs citering) om "command and control" är i sin barndom.

Konceptet "command and control" återspeglar en syn på organisationsutformning där toppstyrning gäller och kontroll är en central del av maktutövningen. Kontrollen upprätthålls genom en hierarkisk organisation. Konceptet "command and control" är snarlikt den skolbildning som brukar kallas den klassiska organisationsteorin (Etzioni 1970) och som *Scientific Management* (Taylor 1923) är en framträdande del av. Etzioni diskuterar den klassiska organisationsteorin och säger att fördelningen av arbete enligt det klassiska synsättet måste balanseras av enhetlighet i kontrollen. Uppgifterna måste brytas upp i olika komponenter som handlar i överensstämmelse med en central aktionsplan. Han säger att resultatet blir en kontrollpyramid som leder upp till en högsta chef. På så sätt kan hela organisationen kontrolleras från ett auktoritetscentrum utan att någon kontrollant behöver övervaka mer än fem till tio underordnade.

Andra inflytelser på synen på managering inom räddningstjänsten kommer från organisationsteoretiska skolor som jag menar också är präglade av ett *top-down*-perspektiv. Under senare tid (obs 1990-talet) har en utveckling skett när det gäller svensk räddningstjänsts förmåga att utöva managering. Denna utveckling baseras på utarbetade generella principer för managering av kommunala räddningsinsatser (Cedergårdh och Wennström 1998). Dessa generella principer är genererade utifrån organisationsteoretiska skolor, som jag menar ser på organisationsmanagering i ett *top-down*-perspektiv (Beer 1972, 1979, 1985, Malik 1992). Organisationen diskuteras som ett s.k. livsdugligt system. Principen för ett livsdugligt system är att det uppifrån och nedåt genomströmmas av en normativ värdering, som utgör styrningen och utrymmet för alla ledningsfunktioner nedåt i organisationen.



Sammanfattningsvis menar jag att ovan relaterade konceptinnebörder, trots olika utvecklingar inom organisationsteori och teorier om ledarskap, utgör *centrala delar i rådande teoretiska föreställningar* om managering. Innebördena återspeglar ett *top-down*-perspektiv.

Om jag i stället för att utgå från teoretiska modeller om managering utgår från hur manageringsprocesser har utövats och utövas i empirin finner jag att manageringsarbete inte har utförts och utförs i enlighet det föreskrivande *top-down*-perspektivet i de teoretiska modellerna. Jag har två källor till denna iakttagelse. De är min egen erfarenhet som räddningsledare under 13 år samt insamlad kunskap om hur ledningsprocesser utövats vid olika krisskeenden i Sverige.

Att fungera som räddningsledare kan mycket enkelt delas upp i två typsituationer. Den första är när man finns med i den enhet som kommer först till skadeplatsen. Den andra är

1. när man kommer senare till skadeplatsen och "tar över befälet" för flera redan engagerade enheter
2. när man senare "tar över befälet" för ett omfång av redan engagerade enheter utan att kanske ha direkt kontakt med skadeplatsen. I det första fallet går det att renodlat agera auktoritärt och utöva *top-down*-styrning över den enhet med vilken man kommer först till platsen.

I det andra fallet är jag som räddningsledare beroende av de redan tidigare fattade besluten av de redan insatta enheternas chefer. En stor del av mitt manageringsarbete innebär att "lyssna" nedåt och fånga upp vad cheferna för de redan insatta enheterna har fattat för beslut och vilka behov de har av resurser för att kunna utföra de uppgifter de påbörjat utifrån sina tolkningar av den situation de befinner sig i. En viktig del av mitt manageringsarbete som räddningsledare blir samordning. Jag menar att en viktig funktion för mig som räddningsledare är att kunna utforma en överordnad idé för insatsen i sin helhet (t.ex. i form av ett s.k. beslut i stort). Det centrala i min analys är att jag är beroende av de redan insatta enheternas chefers tolkningar, beslut och behov för att kunna bygga upp en sådan överordnad idé, d.v.s. att "lyssna" nedåt eller med andra ord ett *bottom-up*-agerande.

Vissa chefer för de tidigast engagerade enheterna på skadeplatsen kommer att kommunicera med varandra och samordna sina beslut. Det uppstår kommunikationsmönster mellan de olika enheterna på skadeplatsen. Som räddningsledare måste jag kommunicera med chefer från andra organisationer som också deltar på olika sätt i

insatsen, t.ex. polisinsatschefen och den medicinska ledaren för sjukvårdsinsatsen. I dessa relationer är det ingen som är chef över den andra utan kommunikationen måste resultera i samordning och kanske förhandlingsresultat och vissa dirigerande krav som jag som räddningsledare kan ställa med hjälp av lagutrymmen. Man kanske kan tala om ett *side-to-side*-agerande.

När jag utgår från min varseblivning av manageringsprocesser vid olika krisskeenden i Sverige framträder för mig en bild av manageringsprocesser i olika sammanhangssfärer. Med detta menar jag att manageringsprocesser som är samlade i en målinriktning förekommer i ett sammanhang som är avgränsat dels av målinriktningen och dels av olika gränser för deltagande resurser, t.ex. administrativa gränser eller funktionella gränser som uppstår kring från olika organisationer kommande enheter som akut samverkar utan tanke på organisationstillhörighet. Administrativa gränser är t.ex. gränser för organisationer, förvaltningar, kommuner, län, landsting, polisdistrikt, militärdistrikt. En funktionell gräns är t.ex. gränsen kring brandmän, poliser och ambulanspersonal som vid en trafikolycka samarbetar på skadeplatsen för att livrädda och säkra skadeplatsen för trafikflödet. De skapar ett system som är temporärt och betingat av den uppgift de har gemensamt. En annan funktionell gräns kan uppstå kring enheter från kommunal räddningstjänst, polismyndighet, hemvärnspersonal, skogsbolag, helikoptrar etc. vid bekämpandet av en stor skogsbrand. En annan typ av funktionell gräns är ett marknadsområde för distributionen av en samhällsviktig funktion, t.ex. det marknadsområde som en el-distributör eller teleoperatör betjänar.

Min varseblivning är att manageringsprocesser uppstår inom sådana sammanhangssfärer avgränsade både av administrativa och funktionella gränser. Det är primärt de problem som måste hanteras som bestämmer hur de åtgärdande sammanhangssfärerna avgränsas. För att konkretisera resonemanget vill jag utgå från ett par verkliga händelser.

Hantering av det stora svavelsyrautsläppet i Helsingborg kan analyseras med avseende på vilka administrativa och funktionella gränser som fanns. Händelsen innebar att en stor cistern med svavelsyra vid industrin KEMIRA rämnade. Stora mängder svavelsyra kom ut i fabriksområdet. Insatserna inriktades mot att minska och kontrollera konsekvenserna. Jag menar att man kan tänka sig att ett system med en funktionell gräns uppstod på skadeplatsen. Detta system bestod av personer och enheter från olika organisationer. Där ingick personer och enheter från Helsingborgs brandförsvaret,

företaget KEMIRA, personal och enheter från Malmö brandkår, personal och enheter från räddningstjänsten i Perstorp och personal och enheter från andra kommuners räddningstjänster ända från Jönköping. Arbetet på skadeplatsen kan sägas ha blivit styrt utifrån tre nav. Dessa var räddningsledaren, som huvudsakligen befann sig på ledningsplatsen omedelbart utanför skadeområdet, en "kem-stab" upprättad i skadeområdet och som i huvudsak bestod av tillkommande brandbefäl med särskild kompetens avseende farliga ämnen, samt en expertgrupp vid företaget KEMIRA. Det dominerande inflytandet hade "kem-staben" med de tillkommande brandbefäl som var experter på insatser med utsläpp av farliga ämnen. De utformade ett övergripande inriktningsbeslut för arbetet på skadeplatsen. Kanske man kan säga att detta innebar att på skadeplatsen tillämpa ett "command and control"-agerande med utgångspunkt i detta övergripande inriktningsbeslut.

En mängd manageringsprocesser skedde utanför skadeplatsen. Brandchefen (i lagens termer räddningschefen) och andra kommunala beslutsfattare fanns på en stabs- och ledningsplats vid en av brandstationerna. Administrativa gränser definierade vilka beslutsfattare och organisationer som var ansvariga att agera. Brandchefen utgjorde en framträdande beslutsfattare eftersom det var en olycka som skett och kommunens organisation för räddningstjänst var skyldig att ingripa. Andra beslutsfattare var politiker och cheftjänstemän för andra förvaltningar än brandförsvaret. Polismyndigheten var en viktig aktör. Jag menar att dessa beslutsfattare i huvudsak hade att hantera tre stora problemdimensioner. Den ena var att lindra konsekvenser för människor i Helsingborgs kommun. Det andra var att arrangera hela den logistiska apparat som var nödvändig över tid och rum för att insatsen på skadeplatsen skulle kunna ske. Den tredje var att utforma och sprida information. Jag tolkar situationen som att olika beslutsfattare med brandchefen som samordnare hade att hantera ad hoc uppstående problem avseende skydd av människor (t.ex. var avspärrningar skulle ske och hur länge de skulle vara), logistik (t.ex. resurser från räddningstjänster i andra kommuner, experter, transporter, avlösningar etc.) samt information (t.ex. att utforma ny och kompletterande information allt eftersom skeendet framskred).

Hanteringen av stormen Gudrun är också intressant att skärskåda. Denna storm drabbade i huvudsak åtta län i södra Sverige i januari 2005. Småland blev särskilt svårt drabbat. Om man utgår från administrativa gränser så drabbades dessa åtta län med sina kommuner. Dessutom berördes de polisdistrikt, landsting och militärdistrikt som ligger inom dessa län. Även olika marknadsområden berördes, t.ex.

el-distributörers, teleoperatörers, Banverkets och Vägverkets. Denna indelning är ett sätt att definiera de sammanhangsfärer som berördes av stormen. Länen som system avgränsade av administrativa gränser innehåller kommuner som system också avgränsade av administrativa gränser. Inom länen finns även andra system avgränsade av administrativa gränser såsom polisdistrikt, landsting och militär-distrikt. När Gudrun drabbade de åtta länen så agerade aktörer i de olika kommunerna inom länen. Olika system med funktionella gränser bildades temporärt inom kommunerna. Kommunerna löste detta på olika sätt. I vissa blev organisationen för räddningstjänst med räddningschefen det nav kring vilket enheter från olika förvaltningar m.fl. bildade system med funktionella gränser för att hantera olika uppkomna problem över rum och tid inom kommunen. Länsstyrelserna fungerade som samordnare, analyshjälp och logistikhanterare åt sina kommuner. Kommunerna och länsstyrelserna hade att samordna sig med el-distributörer och teleoperatörer, polismyndighet, Banverket och Vägverket. Inom kommunerna skedde också skadeavhjälpande verksamhet av frivilliga och drabbade. Många med olika typer av skogsmaskiner satte på eget initiativ igång med att röja vägar för att åstadkomma framkomplighet. Detta kan ses som att självorganiserade system med funktionella gränser uppstod.

I intet av de relaterade fallen har manageringsprocesserna i helheten utformats i enlighet med att centralt utformad auktoritet förmedlats nedåt i en hierarkisk struktur. I delmängder av processerna har det varit så att auktoritet utformats på ett ställe i processmängden, t.ex. ”kem-staben” på skadeplatsen vid svavelsyrautsläppet i Helsingborg. Manageringsprocesserna har börjat på lokal nivå i anslutning till de problem som uppträder akut och måste hanteras. De resurser som behövs för att hantera situationen har ofta formerats i det jag kallar system med funktionella gränser med aktörer från olika organisationer. Högre manageringsnivåer har ofta haft mer av koordinerande funktion än att utöva en central auktoritet. Beslut på låg operativ systemnivå har varit avgörande ingångsvärden för beslutsfattande på högre systemnivåer.

I min diskussion ovan där jag utgått från hur managering fungerat i empirin menar jag att en väsentlig framträdelseform är *bottom-up*-agerande. Även det jag kallat *side-to-side*-agerande är en viktig framträdelseform.

I förväg definierat tillstånd som mål *versus* skeendets successiva dynamik styr möjligt tillstånd som mål

En central del i rådande föreställningar är att man kan formulera ett mål och att sedan starta och styra verksamhet mot detta mål. Man

kan se detta som två processer. Den första innebär att formulera mål. Den andra innebär att genomföra verksamhet som styrs av de formulerade målen och skall leda till ett tillstånd i enlighet med målen. Målformuleringsprocess och genomförandeprocess är skilda åt i tid.

Min varseblivning av empiriskt ledningsarbete överensstämmer ej med denna föreställning. Ett nödläge är en process som startar med en händelse som i sin tur medför konsekvenser. Den avhjälpande insatsen måste starta så fort nödläget uppstår och fortsätter som process. Situationen är sådan att man måste agera samtidigt som man försöker definiera ett framtida tillstånd som mål. Under hand är det skeendets successiva dynamik som ger utrymme för vilket eller vilka tillstånd som är möjliga att ha som mål.

Jag vill nyansera resonemanget genom att tänka mig två principiella situationer för att utöva managering. Den ena är när jag i mitt manageringsarbete är tidsmässigt och beroendemässigt skild från den process jag avser att påverka med mitt manageringsarbete. Den andra är när mitt manageringsarbete i tid sammanfaller med och direkt interagerar med den process jag avser att påverka.

Industriproduktion kan ledas enligt den första principiella situationen. Långt i förväg kan man utarbeta hur en produkt skall vara utformad (mål). Sedan kan man bygga upp förutsättningarna för att genomföra verksamhet för att producera denna produkt och bygga upp förutsättningarna så att man i detalj undan för undan kan styra processen mot det tydligt detaljerade målet. Taylor (1923) utvecklade principer för denna typ av managering, nämligen den lära som går under namnet scientific management.

Att managera räddningsinsatsen vid en brand representerar den andra typen av principiell situation. Branden som dynamisk process har redan startat när jag börjar insatsen. Jag måste samtidigt både agera för att påverka branden och försöka komma fram till någon form av mål att styra mot. Detta sker successivt. Jag tar först hand om det mest akuta problemet i situationens helhet. Undan för undan kan jag förstå situationen och få grepp om situationens helhet. Hela tiden sker det en växelverkan mellan mitt beslutsfattande och branden som process.

En olyckssituation kan karaktäriseras som dynamisk eller statisk vid insatsens början. Branden är en dynamiskt utvecklande process. Om jag underlåter att ingripa förvärras situationen. Snabbhet i insatsen är viktig. Vid framkomsten till platsen för en trafikolycka kan man se olyckssituationen som statisk. Naturligtvis är själva kollisionen dynamisk med en snabb energiomvandling. Men vid insatsen början

ligger bilvraken, bildelarna och andra delar i stilla vilolägen på vägbanan. En statisk insatssituation kan i sin tur ses som stabil eller instabil. Vid den stabila statistiska situationen råder ett säkert viloläge. Vid en instabil statistisk situation råder ett osäkert viloläge. Gränsdragningen mellan dynamiska och statistiska insatssituationer är godtycklig. En situation som från räddningsteknisk synpunkt kan ses som stabil, t.ex. situationen efter en bilolycka, kan ur medicinsk synvinkel vara synnerligen dynamisk.

Manageringsarbetena blir olika vid en statisk och dynamisk insatssituation. Vid en statisk insatssituation kan man särskilja målformuleringsprocess och hantering av den process man vill styra med mål. Vid tågolyckan på Borlänge station där ett godståg spårade ur med gasolvagnar kan man karaktärisera situationen som instabilt statistisk. Ett oförsiktigt agerande kunde ha orsakat gasolläckage. Man hade god tid på sig att utarbeta alternativ och välja ett alternativ. Därefter hade man tid att i detalj planera och genomföra insatsen att bärga gasolvagnarna på ett säkert sätt.

Även om själva skadeplatsen kan ses som statisk finns skadeplatsen i samhället som är ett socialt system med människor. En social dynamik uppstår beroende på hur människor uppfattar, förstår och känner sig hotade av situationen. Den information som beslutsfattarna utformar blir viktig och kommer att interagera med den sociala dynamiken. Massmedias agerande kommer att vara en betydelsefull faktor som påverkar den sociala dynamiken.

Sammanfattningsvis menar jag att manageringsarbete vid nödlägen är sådant att manageringsarbetet i tid sammanfaller med och interagerar med den process jag vill påverka. Detta innebär att skeendets successiva dynamik styr möjligt tillstånd som mål. Samtidigt menar jag att rådande teoretiska föreställningar om hur ledning utövas och bör utövas är starkt präglade av synen att i förväg definiera målet och sedan genomföra verksamhet med målet som styrmedel. Jag tolkar att denna syn är centrala delar av koncepten "command and control" och "scientific management".

Hierarkisk organisation som problemlösningsmetod *versus* anpassande organisationsuppbyggnad i relation till dynamiskt skeende

Insatsorganisationer är hierarkiskt uppbyggda. Förtänkta sätt att arbeta utgörs ofta av en hierarkisk struktur. Exempelvis lär man ut hur arbete kring och vid en skadeplats skall organiseras i en hierarkisk struktur. Räddningsledaren bör bestämma en ledningsplats utanför skadeområdet. Under räddningsledaren bör finnas en skadeplatschef. Skadeplatsen bör delas in i sektorer med sektorchefer

under skadeplatschefen. Under sektorcheferna kan grupper med sina förmän agera.

Min varseblivning av insatser vid olika händelser säger mig att insatsarbetet ofta inte alls tar form i en hierarkisk struktur. För att åskådliggöra detta vill jag utgå från en redovisning av Lars Hedström (2005). Lars Hedström var utsänd av Räddningsverket till Thailand vid tsunamikatastrofen. Hans uppgift var att försöka förstå situationen och att kunna koordinera senare insatsarbete samt vara en förbindelselänk hemåt. Under hand anlände representanter för flera svenska myndigheter och organisationer. Lars Hedström berättade att han inte hade kunskap om situationen i sin helhet. Det var omöjligt att i det läget skaffa sig överblick av helheten. De svenska representanterna grupperade sig i vad Lars Hedström kallade kluster med utgångspunkt i problem som de definierade, och hur de kände att de hade kompetens för att agera. De gjorde detta utan hänsyn till vilka organisationer de kom från. Detta överensstämmer med vad jag tidigare i diskussionen ovan kallat system med funktionella gränser och som uppstår temporärt av personer eller enheter från olika organisationer.

Jag ser denna berättelse som ett exempel på hur personer och enheter från olika organisationer ad hoc kan formera sig i funktionella enheter, kluster med Lars Hedströms ord, för att snabbt börja åtgärda akuta problem i en dynamisk omgivning. Lars Hedströms berättelse återger en renodlad sådan situation. Jag menar att även i mer ”normala” krissituationer uppstår sådana temporära system med funktionella gränser när organisationer med hierarkisk struktur och hierarkisk insatsplanering måste samarbeta i situationer som präglas av mer eller mindre ad hoc-beteende. Jag menar att det sker en anpassande organisationsuppbyggnad i relation till det dynamiska skeendet.

*Idé om utformning av central normativ idé för vidarebefordran nedåt i organisationen versus emottagande underifrån för att kunna utforma en normativ idé för helheten*

En mycket central del i rådande föreställningar är att det är organisationens ”överhet” (högsta chef, en ledningsgrupp eller politisk församling) som formulerar en mer eller mindre konkret och tydlig idé för organisationens verksamhet och att denna idé sedan skall strömma nedåt hierarkiskt i organisationen och delas upp i konkretare delidéer för olika enheter i organisationen att arbeta efter. Denna av överheten formulerade idé kan vara en uttalad värdering, en policy eller ett mer utvecklat och konkret mål. Jag uppfattar att denna föreställning utgör en central del i rådande föreställningar om hur man managerar insatsarbete vid olyckor och kriser.

Räddningsledare utformar ett taktiskt beslut som sedan ligger till grund för insatsens genomförande i sin helhet.

Jag ifrågasätter inte att en övergripande idé kan eller bör vara styrande för organisationers enheters arbete. Det jag tycker mig ha observerat (och upplevt själv som räddningsledare) är att "högsta chefen" i en akut obestämd situation inte kan utforma en sådan övergripande idé utan kommunikation och ingångsvärden från underställda chefer som självständigt utifrån egna tolkningar av situationen redan har börjat agera. Detta är en del av det som jag ovan har diskuterat som ett *bottom-up*-agerande.

Lägre beslutsfattare lyder högre beslutfattares beslut *versus* högre beslutsfattare koordinerar lägre beslutfattares beslut

En dominerande idé i rådande föreställningar om managering är att lägre chef lyder högre chef. Även om högre chef inte utövar ett detaljstyrande ledarskap så skall lägre chef lyda högre chefs ofta inriktande beslut inom vilket lägre chef har stor handlingsfrihet. Den maktägande auktoriteten utgår från högre chef och det är denna auktoritet som lägre chef skall lyda. I militära sammanhang talar man ofta om att handla i chefens anda om man inte kan få klara besked om chefens beslut.

I krissituationer där olika enheter blir insatta i skeendet innan högre chefer (högre manageringsnivåer) hunnit bli engagerade menar jag att det inte alltid är så att auktoriteten och lydriktningen strömmar uppifrån. Chefer i lägre ledningsnivåer har direkt kontakt med de konkreta hanteringsproblemen. De kan vara dominerande personer i temporära system med funktionella gränser och personer och enheter från olika organisationer. Dessa temporära system (jämför beteckningen kluster ovan) agerar rationellt i förhållande till uppdykande problem i skeendet. Det är inte säkert att alla sådana system med funktionella gränser i "frontlinjen" kan rymmas inom en centralt utövad auktoritet. Det blir snarare så att högre ledningsnivåer får koordinera arbetet mellan sådana system med funktionella gränser och betjäna dem med fördelning och tilldelning av resurser.

Systemsyn används på över tid statiska förhållanden och på i förväg definierade enheter *versus* funktionella system uppstår och förändras över tid i relation till krav i skeendets dynamik

I rådande föreställningar om managering menar jag att man ser att enheter från olika organisationer arbetar parallellt när enheter från olika organisationer funktionellt samarbetar för att hantera ett visst problem eller problemområde, d.v.s. fungerar i det jag kallar ett system med funktionell gräns.



Jag menar att man i stället för att se det som att enheter från olika organisationer arbetar parallellt kan man se dessa enheter tillsammans som system som temporärt bildas med funktionella gränser. Detta innebär att se insatsarbete som en dynamisk organisering av system med funktionella gränser (kluster). Med dynamisk menar jag att dessa systems enhetssammansättningar och funktionella gränser förändras i enlighet med skeendets förändring och de successivt uppkomna problem som måste hanteras.

## Slutledningsanalys

I underlaget för mitt tvivel redovisar jag sex motställningar.

- Top-down-perspektiv *mot* bottom-up-agerande.
- I förväg definierat tillstånd som mål *mot* skeendets successiva dynamik styr möjligt tillstånd som mål.
- Hierarkisk organisation som problemlösningsmetod *mot* anpassande organisationsuppbyggnad i relation till dynamiskt skeende.
- Idé om utformning av central normativ idé för vidarebefordran nedåt i organisationen *mot* emottagande underifrån för att kunna utforma en normativ idé för helheten.
- Lägre beslutsfattare lyder högre beslutfattares beslut *mot* högre beslutsfattare koordinerar lägre beslutfattares beslut.
- Systemsyn används på över tid statiska förhållanden och på i förväg definierade enheter *mot* funktionella system uppstår och förändras över tid i relation till krav i skeendets dynamik.

Jag menar att vänsterleden i ovanstående motställningar är tankegods i traditionellt sätt att resonera om hur hantering av resurser bör ske. Tankegodset innehåller tankeelement om hantering av resurser. De är viktiga fundament för hur s.k. blåljusmyndigheter byggs upp och ska fungera. De är underlag i utbildningar om hur hantering ska ske vid nödlägen.

Högerleden i motställningarna återspeglar empiriska framträdelseformer – framträdelseformer som är anomalier, avvikelser, i förhållande till traditionellt sätt att resonera. De tankeelement som återfinns i det traditionella sättet att resonera fångar inte upp de empiriska framträdelseformer som anges i motställningarnas högerled. Jag menar att de traditionella tankemässiga elementen för utformning av hantering av resurser inte är fullt ut adekvata att ha som ”tänkararsenal” för att hantera högerledets empiriska framträdelseformer.

Som analysmönster i mitt fortsatta resonemang väljer jag tänkandet om oberoende och beroende variabler – att en oberoende variabel är orsak till en effekt i den beroende variabeln. Experiment bygger man upp så att man har kontroll över den oberoende variabeln och kan utesluta andra variabelers påverkan på den beroende variabeln. Det innebär att förklaringsvärdet för den uppkomna effekten i den beroende variabeln till fullo kan förklaras av den oberoende variabelns operationaliserade innebörd. Om empirin visar att även andra faktorer än den oberoende variabeln är med och påverkar en effekt i den beroende variabeln, klagör detta att den oberoende variabelns operationaliserade innebörd inte är giltig eller tillräcklig som orsaksförklaring till effekten i den beroende variabeln.

Jag tänker mig att se på vänsterledens samlade tankegods (top-down, i förväg definierat mål, hierarkisk organisation, normativ idé nedåt, lydnad uppåt, förutbestämd systemavgränsning) som en oberoende tankemängdvariabel för att åstadkomma effekter i en beroende effektmängdvariabel – räddande och skadelindrande resultat i ett drabbat sammanhang.

Empiriska studier av manageringsarbete (Fredholm & Uhr, 2007) (Uhr, 2007) (Uhr, 2009) visar att delar av manageringsarbete kan bestå av sådana fenomen som återfinns i motställningens högerled (bottom-up, dynamik styr möjligt tillstånd som mål, anpassande organisationsuppbyggande, emottagande underifrån för att utforma normativ idé, högre beslutsfattare koordinerar lägre beslutfattares beslut, funktionella system uppstår). De empiriska studierna visar alltså att det finns andra "krafter" än bara den oberoende variabeln – den oberoende tankemängdvariabeln – som varit med och påverkat i kontexten.

Den slutsats jag drar är att det traditionella tankegodset inte är tillräckligt ändamålsenligt för att "fånga in" viktiga krafter som blir del av managering utan att dessa krafter representeras i tankegodset. Det behövs en säkrare oberoende variabel – ett mer utvecklat tankegods – som omfattar, fångar upp, de påverkanskrafter som empiri visar finns utöver det traditionella tankegodset som påverkanskraft. Det tankegods som finns i vänsterleden ovan är inte tillräckligt giltigt för att förklara hur styrkrafter påverkar resurser i ett resurssystem.

## Möjlig utvecklingsansats

Infallsportarna till mitt tvivel består i huvudsak av tre omständigheter. Den första är de redovisade motställningarna ovan. De är resultat av empiriska studier (Fredholm & Uhr, 2007) (Uhr, 2007) (Uhr, 2009). Ansatsen i arbetet var att undersöka hur inflytande på resursinsatsens utformning gestaltade sig vid ett antal stora nödlägen. Utgångspunkten i ansatsen var inte att utgå från traditionella begrepp om hantering och sedan se hur dessa fungerade. De inflytandemönster, som framträdde, skilde sig i stor utsträckning från sådana inflytandemönster som föreskrivs av traditionella tänkesätt om hur hantering ska ske (vänsterledet i tidigare diskuterade motställningar). Inflytandemönster i form av nätverk var vanliga. Oplanerade inflytandemönster uppstod i stunden och bröt i många fall mot planering, ledningskoncept och organisatoriska gränser. Personlig kännedom mellan beslutsfattare var betydelsefull. Resultatet av denna infallsport är de tidigare diskuterade motställningarna.

Den andra infallsporten är analys av min egen situation som jourhavande brandingenjör under 13 år vid kommunal räddningstjänst. Som jourhavande brandingenjör kunde jag få befäl över en insats i vilken chefer för första enheter redan fattat beslut och börjat vidta åtgärder. Deras beslut blev ingångsvärden och förutsättningar för mitt beslutsfattande. Deras beslut gav frihetsgraderna för mitt beslutsfattande. Även under fortsatt insats skedde dialoger mellan ansvariga för delar i insatsarbetet och mig. Deras beslut avseende sina ansvarsområden var förutsättningar för mitt beslutsfattande. Detta gör att jag ser på min roll som räddningsledare som en dynamisk balanserande hantering av inflytande ”bottom up” och inflytande ”top down”.

Den tredje infallsporten är internationell litteratur om hantering av samhällliga kriser. Jag menar att sådan litteratur accentuerar tre viktiga aspekter, som inte återspeglas i vad jag uppfattar som det traditionella tänkandet om hantering.

Den första aspekten är kritik mot den starka tilltron till att använda ”the command and control managerial model” (Drabek & McEntire, 2002) i samhälllig krishantering. Kritiken går i korthet ut på att ”the command and control managerial model” fungerar vid frekventa vanliga akuta nödlägen, men inte vid samhällliga kriser. Quarantelli (1988) (1998) och Dynes (1994) (2006) kritiserar användningen av ”the command and control managerial model” vid samhällliga kriser. Quarantelli menar att man ska fokusera på att utveckla i stunden etablerad koordinering för helheten (emergent resource coordination). Dynes menar att ”the command and control managerial

modell” vilar på felaktiga antaganden för att vara giltig i krissituationer. Han anger ett antal vad han menar mer realistiska antaganden att utgå från. Han menar att planeringstänkande bör centrera kring problemlösning snarare än kommando och kontroll.

Den andra aspekten är att internationell litteratur påvisar att s.k. emergenta framträdelseformer har betydelse, d.v.s. i stunden etablerade formeringar kan uppträda och spela en viktig roll.

Den tredje aspekten är att drabbade och frivilliga kan formera sig och göra viktiga insatser. Exempel i närtid är frivilliga, som agerade vid den stora skogsbranden i Västmanland sommaren 2014. De löste en mängd logistiska problem. Lantbrukare samlades och gjorde på eget bevåg en viktig brandgata.

Utöver nämnd litteratur avseende de tre aspekterna ovan finns en mängd litteratur, som berör aspekterna på ett eller annat sätt, exempelvis Comfort (1999), Stallings & Quarantelli, (1985), Wise (2006), Denis (1995), Axelrod & Cohen (2000) och Boin (2005).

Heiss, Stoeckl & Hausknotz (2004) presenterar ett manageringskoncept som integrerar aktiviteter ”bottom-up” och ”top-down”. De säger att ett balanserat manageringsystem kräver en balanserad komposition av aktiviteter ”bottom-up” och ”top-down”. Deras resonemang skulle kunna vara en utgångsram för att utveckla det traditionella tankegodset om managering.

Min starka undran är om det inte är dags att i grunden ifrågasätta det traditionella tänkandet om managering av resurser vid nödlägen. Ansatsen skulle vara att se på manageringsproblemet som integrering av inflytande ”bottom-up” och ”top-down” från olika maktbärande inflytandekällor i en kontext i enlighet med Heiss, Stoeckls och manageringskoncept. Konkret avgränsas en sådan kontext av mängden resurser som deltar i det skadeavhjälpande arbetet. Kontexten blir det resurssystem i vilket resurserna ska manageras. Olika sociala förhållanden inom resurssystemet har betydelse för utformning av managering. Man kan diskutera vilken kulturell situation som råder i ett resurssystem. Den kanske viktigaste aspekten i en kulturell situation är hur maktfördelningen ser ut.

Den kulturella situationen kan ses som enhetlig eller pluralistisk eller en blandning av båda. Kulturell enighet betyder att det inom aktuellt system råder konsensus om värderingar, moral, social ordning, uppfattningar om omvärld, normer för hur man ska bete sig etc. Pluralism betyder att det inom aktuellt system råder mångfacettering av olika kulturella och sociala aspekter, t.ex. värderingar, intressen, åsikter, omvärldstolkning, social ordning, normer etc.

Lindbeck (2012) menar med pluralism i huvudsak två aspekter på ett samhälle. Den ena är att det finns många olika maktgrupper, var och en med sina intressen och värderingar. Den andra aspekten är att enskilda individer har stor frihet att agera på egen hand, liksom att yttra sig utan att riskera sin anställning eller karriär.

Ett resurssystem kan ses som en helhet av flera system, vilkas kulturella situation kan vara enhetlig eller mer eller mindre pluralistisk. Det betyder att managering innebär att hantera flera till sin sociala kvalitet olika system. Skeendet är dynamiskt vid ett nödläge. I stunden etablerade temporära resurssystem uppstår med personer från olika organisationer, t.ex. räddningstjänstpersonal, ambulanspersonal och polismän vid en trafikolycka. De blir ett "kluster", ett i stunden etablerat funktionellt system på grund av deras gemensamma uppgift.

Jag uppfattar att det traditionella tankegodset är relaterat till system med kulturell enighet i form av hierarkiska organisationer. I en strikt hierarkisk organisation såsom en militär organisation, en polisorganisation, en räddningstjänstorganisation etc. råder kulturell enighet. Organisationsformen bygger på lydnad och auktoritetsunderdånighet, inte i betydelsen kadaverdisciplin men väl avseende tolkning av omvärld, acceptans av given uppgift och acceptans av given social ordning och maktutövning. Mitt antagande är att det traditionella tankegodset historiskt har utvecklats med utgångspunkt i hur managering kan ske i sådana typer av system.

Resonemanget leder till att manageringstänkande bör utvecklas till tänkande om hur inriktning och samordning kan ske i en helhet av resurssystem med kulturell enighet, pluralistiska resurssystem och i stunden etablerade funktionella resurssystem. En ansats till tankegods att använda i manageringstänkande för en sådan helhet finns i resonemanget om *helhetsoperativt tänkande*. (Fredholm, 2015).

Samhällsutvecklingen har gestaltat sig så att förmågan hos en samhällelig funktion att kunna uppfylla sitt syfte – i vår diskussion syftet att skydda vissa samhällliga värden (MSB, 2012) – blivit beroende av flera system. Det traditionella tankegodset om managering inriktat mot en hierarkisk kulturellt enhetlig organisation är inte adekvat i förhållande till ett resurssystem, som inkluderar två eller flera hierarkiska kulturellt enhetliga resurssystem, pluralistiska resurssystem och i stunden etablerade funktionella resurssystem.

Sättet att lösa detta problem har blivit att tala om samverkan. Någon djupare teoretisk utveckling av fenomenet samverkan har inte skett. En sådan utveckling skulle kunna leda till ett tankegods, som inte bara utgår från att managera en hierarkiskt kulturellt sett enhetligt

system utan även inkludera pluralistiska system och i stunden etablerade funktionella system.

Konkret innebär utvecklingsarbetet att finna begrepp för dels sådana empiriska påverkanskrafter, som redovisas i motställningarna högerled ovan, och dels för de tre aspekterna från litteratur samt på ett funktionellt sätt komplettera detta med det traditionella tankegodset. Nästa steg är att undersöka hur en sådan konceptuell utveckling kan användas i system med kulturell enhetlighet, pluralistiska system och en helhet av kulturellt enhetliga system, pluralistiska system och i stunden etablerade funktionella system.

## Sammanfattning

Utgångspunkten är mitt tvivel om att det traditionella tänkandets konceptuella innehåll om hantering vid nödlägen är tillräckligt utvecklat för att vara adekvat i förhållande till den komplexa problemsituation som ska hanteras.

Underlaget för mitt tvivel redovisas i ett antal motställningar där tankegodset som föreskriver hur hantering bör ske ställs mot empiriska framträdelseformer som påvisar att det finns hanteringskrafter som inte representeras i det traditionella tankegodset.

Med hjälp av att tänka om det traditionella tankegodset som en oberoende variabel för att åstadkomma effekt i den beroende variabeln räddande och skadelindrande effekt i ett drabbat sammanhang, menar jag, att det går att påstå, att empiri visar, att andra omständigheter än det som det traditionella tankegodset föreskriver, har varit viktiga delar av hanteringsprocesser.

Jag ser fyra viktiga aspekter, som jag menar återfinns i forskningsresultat och vetenskapliga diskussioner men som inte fått steg i det traditionella tankegodset. Den första är kritik mot ett ensidigt användande av synsättet "top-down" och inte ta hänsyn till påverkan "bottom-up". Den andra aspekten är förekomsten av i stunden etablerade hanteringsstrukturer – emergenta lösningar. Den tredje är att drabbade och frivilliga är en rationell resurs och potential till emergenta lösningar. Den fjärde är bristen på helhetssyn, d.v.s. oförmågan att som aktör utöver att se "sin egen" problematik och uppgift även se problematiken och uppgiften för helheten av aktörer som medverkar, samt i sitt eget agerande ta hänsyn till helhetens situation.

Konceptuella representationer för dessa fenomen bör tillföras det tankegodset som traditionellt utgör en form av tillämpningsteori om managering. Sådana konceptuella representationer blir viktiga tankeverktyg i en manageringsprocess.

Som utgångsläge för fortsatt utveckling kan ett manageringskoncept som integrerar aktiviteter ”bottom-up” och ”top-down” tjäna. Utvecklingsarbetet kan sedan inriktas mot hur ett sådant koncept kan appliceras i resurssystem med enhetligt kulturellt innehåll och pluralistiska resurssystem och slutligen applicering på en helhet av resurssystem med var för sig enhetligt kulturellt innehåll och pluralistiska resurssystem.

## Diskussion

Som analysmönster för att motivera giltigheten av mitt tvivel har jag använt det naturvetenskapliga tänkandet om en kontrollerad oberoende variabel som påverkar en beroende variabel. Sedan påstår jag att jag kan identifiera andra krafter än bara den oberoende variabeln som påverkar den beroende variabeln. Av detta drar jag slutsatsen att jag måste utveckla min kunskap om den oberoende variabeln för att den ska fungera som en bättre förklarande orsak till effekter i den beroende variabeln.

En kritisk fråga är hur hållbart mitt resonemang är. Är det giltigt att använda innebörden i en naturvetenskaplig metod som mönster för ett analytiskt resonemang avseende en samhällsvetenskaplig/sociologisk/beteendevetenskaplig kontext? Jag menar, att det är rimligt, att föra ett analogt resonemang och visa att den påverkansfaktor (det traditionella tankegodset), som i traditionell praxis är avsedd att vara en huvudsaklig påverkansfaktor för att i en kontext åstadkomma resultat, inte beaktar andra och flera påverkansfaktorer som medverkar i att åstadkomma resultat. Jag menar att man då måste ifrågasätta den ”taget för givna” påverkansfaktorn och utveckla den så att den även ”täcker” eller ”fångar in” sådana påverkanskrafter som sker på andra förklaringsgrunder än den traditionella påverkansfaktorn (det traditionella tankegodset).

Jag hävdar att det är tid att i grunden ifrågasätta det traditionella tänkandet om managering av resurser vid nödlägen. Enligt min uppfattning vilar det traditionella tänkandet på föreställningen att en central auktoritet, makt, i ett resurssystem bestämmer vad resurserna ska göra och även ha kontroll över att resurserna arbetar i linje med vad auktoriteten bestämt. Den organisatoriska formen för detta är den hierarkiska organisationsformen.

Under hand har denna grundföreställning mött svårigheter att fungera i en dynamisk omvärld. Detaljstyrningen i den hierarkiska formen har blivit obsolet och självständighet i de hierarkiska nivåerna har blivit nödvändig. Dock inramas denna självständighet av den centrala auktoritetens bestämmande makt om resurssystemets arbetsinriktning och operativa mål.

Manageringstänkandet på dessa sätt är relaterat till resurssystem med kulturell enighet i hierarkisk organisationsform. I samhället har utvecklingen framskridit så att det uppstått behov av manageringstänkande i pluralistiska resurssystem som innehåller en mångfald av makt- och intressentcentra och mångfald av systemutformningar kring dessa makt- och intressentcentra. För att lösa detta problem har man infört kravet på samverkan. Detta har skett utan någon analys av vad samverkan innebär och hur behovet av konceptuell utveckling ser ut för att hantera managering i pluralistiska system.

Jag menar att det traditionella konceptuella innehållets giltighet kan ifrågasättas även för resurssystem med enhetligt kulturellt innehåll. Vid vanliga frekventa händelser, då två eller flera resurssystem med kulturellt enhetligt innehåll, t.ex. polis, räddningstjänst, prehospital sjukvårdsorganisation ingriper, så uppstår avgränsade resurssystem i form av det jag tidigare kallat funktionella system. Dessa består då av personer från olika hierarkiska nivåer i de formella resurssystemen och är inriktade mot uppgifter som kräver kompetens från de formella systemen. Exempelvis uppstår sådana funktionella system vid trafikolyckor och består av brandmän, poliser, ambulanspersonal och kanske några frivilliga. Det traditionella konceptuella innehållet tar inte hänsyn till manageringsproblematik i relation till sådana temporära resurssystem.

En utveckling av tankegodset för managering av resurser vid nödlägen borde utgå från att det i ett resurssystem finns flera auktoritets- och intressentcentra och olika i förväg definierade och i stunden etablerade delresurssystem relaterade till dessa auktoritets- och intressentcentra. Heiss, Stoeckls & Hausknotz (2004) manageringskoncept, som integrerar aktiviteter "bottom-up" och "top-down", är ett lämpligt tänkande att utgå från. Det centrala manageringsproblemet blir att åstadkomma en balanserad komposition av aktiviteter "bottom-up" och "top-down". Detta förutsätter att det finns en tydlig värdegrund utifrån vilken konkreta operationella kriterier kan formuleras för en sådan balansering vid olika typer och omfattningar av nödlägen.

Det traditionella tankegodset, som bygger på tanken att en central auktoritet bestämmer i ett resurssystem, kan ses som en dellösning



där balanseringen är förskjuten till ett auktoritetscentrum som med hjälp av ett enhetligt kulturellt innehåll i hierarkisk form, är till för att snabbt kunna hantera en i förväg entydigt formulerad uppgift, t.ex. räddningstjänst, territoriellt försvar, livsmedelsförsörjning etc.

## Eftertanke

Ovan uttryckta ansats till konceptuell utveckling bygger på antagandet att tänkande om managering i alla former av resurssystem kan bygga på ett gemensamt grundkoncept, nämligen att se på manageringsproblemet som integrering av inflytande "bottom-up" och "top-down" från olika maktbärande inflytandekällor i en kontext, som utgör det resurssystem i vilket resurser ska manageras.

Jag menar att grundkonceptet i det traditionella tankegodset om managering är att se på manageringsproblemet som att "top-down" från en central auktoritet i ett resurssystem verkställa den centrala auktoritetens vilja. I verkligheten har det visat sig att en strikt tillämpning av detta koncept inte fungerar i en dynamisk omvärld. Det har blivit nödvändigt att inom resurssystemet ge en viss självständighet i bedömandet av hur den centrala auktoritetens vilja kan omsättas som resultat. I militär tradition talar man om uppdragstaktik och i civil tradition om målstyrning.

Jag tolkar den samhällsliga utvecklingen så att det under tidens gång mer och mer inträffar samhällsstörningar som kräver managering i pluralistiska resurssystem och att detta behov inte kan uppfyllas av tänkande som bygger på konceptet att "top-down" från en central auktoritet verkställer den centrala auktoritetens vilja.

Mitt sätt att förklara hur man löst detta problem är att man fokuserar på samverkan – samverkan mellan olika självständiga aktörer i ett pluralistiskt system. I skriften "Gemensamma grunder för samverkan och ledning vid samhällsstörningar" (MSB, 2014) har man löst problemet så, att i resurssystem, som bygger på grundkonceptet om en central auktoritet som bestämmer ("top-down"), talar man om att ledning är den funktion som åstadkommer inriktning och samordning, och i pluralistiska resurssystem att samverkan är den funktion som åstadkommer inriktning och samordning.

Enligt MSB (2014) är ledning en funktion som, genom att en aktör bestämmer, åstadkommer inriktning och samordning av tillgängliga resurser. Ledning förknippas ofta med hierarkier och enskilda organisationer, men kan också ske i aktörsgemensamma situationer. Ledning kan grundas i mandat (juridisk grund) eller i överenskommelse (social grund).

Enligt MSB (2014) är samverkan en funktion som, genom att aktörer kommer överens, åstadkommer inriktning och samordning av tillgängliga resurser.

Min tolkning av detta är att inriktning och samordning åstadkoms genom

- att en aktör bestämmer inriktning och samordning
- att en överenskommelse mellan aktörer bestämmer inriktning och samordning.

Båda dessa sätt att åstadkomma inriktning och samordning menar jag bygger på grundkonceptet om en central auktoritet som bestämmer ("top-down") ett resurssystem eller flera resurssystem inriktning och samordning.

Jag har i sammanfattningen ovan påstått att detta traditionella synsätt inte är tillräckligt användbart för att inkludera fenomen som aktivitet "bottom-up", s.k. emergenta lösningar, drabbade och frivilliga som en resurs samt helhet – fenomen som har påverkansbetydelse i manageringsprocesser utan att det finns konceptuella representationer av dem som tankeverktyg att använda i manageringsprocesser.

I eftertankens kranka blekhet undrar jag om min ansats, att i grunden ifrågasätta det traditionella tankegodset och inrikta mitt ifrågasättande mot både resurssystem av pluralistisk karaktär och resurssystem med enhetlig intern kultur, är fruktbar. Den i internationell forskning förekommande kritiken mot modellen "command and control" är i huvudsak inriktad mot modellens användning i pluralistiska resurssystem såsom samlade mer eller mindre självständiga resurser i en stor samhällelig kontext. Däremot framhävs ofta att den kan fungera i vad jag kallar resurssystem med enhetligt internt kulturellt innehåll, t.ex. räddningstjänst, polisiär verksamhet och andra organisationer som handhar insatser mot "vanliga" frekventa nödlägen.

Detta får mig att ställa frågor om hur giltiga mina ifrågasättanden är. Min utgångspunkt är att ifrågasätta manageringstänkande som jag menar baseras på grundkonceptet om managering från en central auktoritet i ett resurssystem. Detta ifrågasättande gäller således både resurssystem med enhetligt kulturellt innehåll, t.ex. räddningstjänstsystem och polissystem som handhar "vanliga" frekventa händelser, och pluralistiska resurssystem, t.ex. flera både offentliga, privata och frivilliga aktörer i ett större samhälleligt omfång. Den i inter-

nationell forskningslitteratur förekommande kritiken gäller i huvudsak tillämpning av "command and control" i pluralistiska resurssystem.

Kan det vara så att manageringsproblematiken i ett resurssystem med enhetligt kulturellt innehåll är artskild från manageringsproblematiken i ett pluralistiskt resurssystem? Detta skulle i så fall innebära att inte ifrågasätta manageringskulturen i resurssystem med enhetligt kulturellt innehåll – räddningstjänstsystem, polis-system, militära system. Behovet av konceptuell utveckling blir då endast inriktat mot pluralistiska system – olika mer eller mindre självständiga samhällsresurser som i ett större nödsammanhang tillsammans utgör ett resurssystem.

**En möjlig förklaring  
till valhäft hantering  
av samhällsstörningar**

# En möjlig förklaring till valhant hantering av samhällsstörningar

## Inledning

Min uppfattning är att många av de samhällsstörningar som under årens lopp drabbat Sverige eller delar av Sverige har hanterats valhant. I utvärderingar och genomgångar efter samhällsstörningar har man ofta påtalat brister i hanteringen. Det gäller översvämningar på olika ställen. Det gäller konsekvenserna i Sverige efter kärnkraftshaveriet i Tjernobyl. Det gäller hanteringen av förlisningen av färjan Estonia. Det gäller hanteringen i Sverige av konsekvenserna efter tsunamin i Sydostasien. Efter vad jag tolkar utifrån tillgänglig information gäller det även hanteringen av den stora skogsbranden i Västmanland sommaren 2014. Måhända är det övermaga av mig att påstå detta. Men jag tycker att när samhället vid samhällsstörningar kommer in i "eftertankens kranka blekhet" blir slutsatser ofta att hanteringen präglats av brister som jag inkluderar i begreppet valhänthet.

Med valhant menar jag i huvudsak två omständigheter. Den ena är "att nästan hela tiden ligga efter skeendet" både i tanke och konkret hantering. Man agerar avvaktande och ad hoc, reagerar i stor utsträckning undan för undan på de problem som uppstår. Att bli överraskad synes nästan vara en regel. Den andra omständigheten är bristande förmåga att relatera olika aktörers ageranden till varandra så att deras sammantagna ageranden svarar så bra som möjligt mot de hjälpbehov som på kort och lång sikt uppstår i den drabbade delen av samhället.

Förmågan att hantera samhällsstörningar har utvecklats enormt under min yrkesverksamma tid från 1965 till 2014. Trots detta miss-tänker jag att förmågan i nutid att hantera samhällsstörningar karaktäriseras av valhänthet. Valhänthet har sannolikt en mängd orsaker. Det vore förmätet att påstå att det går att finna en kardinal-förklaring till valhänthet. Jag har under hela mitt yrkesliv på olika sätt arbetat med ledning och ledarskap som verksamhetsfält – som brandingenjör och räddningsledare inom kommunal räddningstjänst, som analytiker och forskare vid f.d. Försvarets forskningsanstalt och Försvarshögskolan, som adjungerad professor vid Lunds tekniska högskola, som anställd vid Statens räddningsverk och Myndigheten för samhällsskydd och beredskap. Mina erfarenheter och min tanke-verksamhet från praktik, analysarbete, utvecklingsarbete och forskning under årens lopp har resulterat i två antaganden som möjlig viktig delförklaring till valhänthet vid hantering av samhällsstörningar.

- Otillräcklig förmåga till helhetskontextuell situationsmodellering.
- Bristande samhällelig organisatorisk struktur för att tillämpa helhetskontextuell situationsmodellering.

Avsikten med detta kapitel är att, genom att förklara dessa båda antaganden, ge förståelse för vad jag menar är en central brist i hantering av samhällsstörningar, samt att med detta ge ett underlag till en diskussion om hur fortsatt utveckling kan ske.

### Otillräcklig förmåga till helhetskontextuell situationsmodellering

För att klargöra detta antagande utgår jag från en tankemodell som växte fram ur mina erfarenheter som släckningsledare under min tid vid Örebro brandförsvaret under 1960- och 1970-talen. Jag kunde efter några års erfarenhet se ett mönster i hur släckningsinsatser genomfördes kopplat till min roll som släckningsledare (Fredholm, 1999).

Jag såg en tidspressad kritisk situation som en kaotisk situation som jag önskade få kontroll över. Jag tänkte mig att en viktig händelse i en kritisk situation är vad man kan kalla en avgörandesituation. Med avgörandesituation menade jag det läge, då en släckningsinsats hade lett till kontroll över situationen. Avgörandesituation såg jag som ett abstrakt begrepp, som i den konkreta situationen kunde motsvaras av många situationer beroende på vilken eller vilka avsikter jag hade med insatsen.

Jag tänkte mig insatser strukturerade med utgångspunkt från idén om en eller flera avgörandesituationer över tid och rum i en insats. Tre ideala faser kunde jag identifiera. En insats första skede karaktäriserades av problemet att fastställa läget och kunna formulera en målinriktning. Detta kallade jag *vad är detta?-fasen*. Nästa fas karaktäriserades av problemen att åstadkomma kontroll (d.v.s. nå en avgörandesituation i enlighet med den målbild jag hade) med hjälp av samordnat agerande. Denna fas kallade jag *kontrollövertagandefasen*. Den tredje fasen karaktäriserades av problemen att slutföra och säkerställa insatsen. Detta kallade jag *uppordningsfasen*.

Detta var den tankemodell som växte fram ur min erfarenhet som släckningsledare. Jag såg min roll som släckningsledare som mest betydelsefull i *vad är detta?-fasen* och i övergången mellan *vad är detta?-fasen* och *kontrollövertagandefasen*. Det gällde att i *vad är detta?-*

*fasen* förstå situationen och ge den innebörd och att åstadkomma en handlingsinriktning samt att få igång samordnat agerande i enlighet med denna handlingsinriktning.

Tankemodellen återspeglar ett idealmönster. I praktiken skedde en variation av ageranden i förhållande till idealmodellen. I lyckliga fall fungerade insatsen i enlighet med modellen. I vissa fall misslyckades övergången från *vad är detta?*-fasen till *kontrollövertagandefasen*. Agerandet i *kontrollövertagandefasen* ledde inte till någon avgörandesituation i enlighet med tänkt handlingsinriktning. Omtag skedde i *vad är detta?*-fasen.

I vissa fall var det nödvändigt att med hänsyn till direkt gripbara resurser agera i sekvenser, att åtgärda det mest kritiska i situationen eller ta tag i en överskådlig del i problemsituationen. Vid en lägenhetsbrand på andra våningen kunde en person stå i ett fönster och vänta på att bli räddad. I *vad är detta?*-fasen blev då livräddning av denna person definierat som det mest kritiska i situationen och en handlingsinriktning för detta formulerades och genomfördes, t.ex. genom att en utskjutsstege restes och personen kunde med hjälp klättra ned. Problemet att rädda personen hade blivit åtgärdat i enlighet med den avgörandesituation, som formulerades för det kritiska problemet att livrädda, nämligen att ”få ned personen oskadad på marken”.

Därefter var det dags att ånyo befinna sig i *vad är detta?*-fasen och ta sig an lägenhetsbranden i sin helhet. Det innebar att analysera situationen med avseende på om det fanns fler personer att livrädda, att säkra så att branden inte spred sig och att släcka branden. Tillgången på direkt gripbara resurser var avgörande för hur jag agerade. Hade jag få resurser var jag tvungen att agera sekventiellt. Hade jag gott om direkt gripbara resurser kunde jag agera parallellt mot olika avgörandesituationer, t.ex. att personen är oskadad på marken, få klarhet om fler personer behövde livräddas, förhindrad brandspridning från lägenheten samt nedslagen brand i lägenheten.

Därefter inträdde *uppordningsfasen*, t.ex. att säkra så att glöd inte fanns kvar på olika ställen, att hugga upp trossbottnar för att förhindra dolda brandhärdar, att vädra ut rök, att samla in använd materiel etc.

Jag kallar det jag gjorde i *vad är detta?*-fasen för en inre eller mental situationsmodellering. D.v.s. en snabb analys av hur situationen gestaltade sig och hur den skulle kunna bemästras. Utifrån detta gav jag sedan order om hur genomförandet skulle ske i *kontrollövertagandefasen* för att nå avgörandesituationen. Allt detta skedde i ett sammanhang, en kontext. Min avgränsning av sammanhanget, kontexten,

var det i situationen som reglerades av brandkårens uppgift. Jag såg ett sammanhang av de gripbara resurserna i utryckningståget och de åtgärdsbehov som dessa resurser var avsedda att bemästra – personer i fara i lägenheten, spridning av branden utanför lägenheten, släckning av branden i lägenheten. Jag menar att jag då gjorde en **uppdagskontextuell situationsmodellering** i *vad är detta?-fasen*.

Diskussionen hittills har relaterat till en lägenhetsbrand. Jag har försökt förklara vad jag menar med uppdagskontextuell situationsmodellering. Om jag i stället för att avgränsa sammanhanget, kontexten, utifrån det uppdrag eller intresse, som jag företräder, och i stället försöker avgränsa kontexten utifrån flera (så många som det är praktiskt att identifiera) av lägenhetsbranden berörda parter och deras behov och ageranden, så kommer jag att se ett större sammanhang, en större kontext.

Det gäller räddningstjänstens roll, det gäller de drabbade i lägenheten och deras behov och ageranden, det gäller övriga boende i huset och deras behov och agerande, det gäller polismyndighetens del i kontexten, det gäller försäkringsbolagets roll, det gäller fastighetsägarens roll, det kan gälla socialförvaltningens roll, det kan gälla sjukvårdens roll, det kan gälla en restvärdesskyddsaktörs roll, det kan gälla aktörer som utformar byggnadsteknik om branden uppkommit eller förvärrats på grund av byggnadstekniska brister (jmf problemet med undermåliga avgränsningar på vindar i radhus). Om jag identifierar ett sådant sammanhang menar jag att jag har ett helhetsperspektiv. I detta ligger också att tänka sig hur dessa aktörers ageranden över tid och rum gemensamt som en helhet kan bidra till en så bra lösning som möjligt för de drabbade och för hur samhället bör hantera lägenhetsbränder. Att tänka på detta sätt kallar jag **helhetskontextuell situationsmodellering**.

Diskussionen ovan är relaterad till en frekvent vanlig händelse, en lägenhetsbrand, som samhället har rutiner för att hantera. Erfarenheten och behoven har lett till att det i samhället i stort sett finns lösningar för hur helheten ska hanteras utan att någon måste ha ett ansvar för helhetskontextuell situationsmodellering, även om en ökad ansats avseende helhetskontextuell situationsmodellering vid frekventa vanliga händelser säkerligen skulle förbättra hanteringen.

Fokus för den fortsatta diskussionen är helhetskontextuell situationsmodellering vid omfattande samhällsstörningar. Exempel på sådana händelser är den stora skogsbranden i Västmanland 2014, stormen Gudrun 2005, tsunamin i Östasien 2004, översvämningar i Götaland 2000, haveriet med Estonia 1994 och mordet på Olof Palme 1986. Detta är händelser som har inträffat. Det gäller också möjliga omfattande händelser i framtiden såsom en pandemi, kärnkraftshaveri,



utsläpp av svaveldioxid i en ort, haveri i penningförsörjningssystemet, social oro i olika former, bristande tillit till myndigheter, organiserad brottslighet i stor omfattning, elbortfall eller elbrist i stor del av Sverige, dammbrott vid en stor damm, stopp i livsmedelsförsörjning under en längre tid etc.

Jag ”extrapolerar” den tankemodell som växte fram ur mina erfarenheter som släckningsledare, och som jag beskrivit ovan, till att tillämpas på stora samhällsstörningar samt applicerar tänkandet om helhetskonceptuell situationsmodellering på hantering av stora samhällsstörningar. Tankemodellen får följande fasindelning av hantering av samhällsstörningar.

- Helhetskontextuell situationsmodellering.
- Kontrollövertagande.
- Uppordning.

Fasen *helhetskontextuell situationsmodellering* präglas till en början av oklarhet (Uhr & Frykmer, 2015). Det är den fas då man försöker komma underfund med vad som håller på att ske och hur man ska hantera situationen. Vid en stor samhällsstörning kommer olika aktörer att agera samtidigt (jmf närhetsprincipen). Varje aktör kommer att utifrån sitt uppdrag eller intresse att utgå från någon form av uppdragskontextuell situationsmodellering som bas för sitt agerande (jmf ansvarsprincipen).

Den helhetskontextuella situationsmodelleringen innebär att relatera de olika aktörernas ageranden, vilka i sin tur baseras på deras respektive uppdragskontextuella situationsmodellering, till varandra på ett sådant sätt att helheten av aktörernas hanteringar på ett så bra sätt som möjligt åstadkommer en samlad effekt av aktörernas hanteringar. Det gäller att förstå vilka hjälp- och åtgärdsbehov som på kort och lång sikt uppstår och kommer att uppstå i hela den samhällseliga kontext som drabbats och i vilken flera aktörer är verk-samma med konsekvenshinderande/konsekvenslindrande åtgärder. Det gäller att förstå hur dessa aktörer agerar och att inse hur deras ageranden tillsammans som en helhet fungerar.

Utgångspunkt för en sådan analys bör de värden vara som ska skyddas i samhället (MSB, 2012). Det gäller att definiera vilket eller vilka värden som över tid och rum är drabbade eller hotas i den akuta situationen. Det är mot dessa värden som aktörernas olika hanteringar som en helhet ska bedömas. Utifrån en sådan övergripande problemanalys avseende hela den samhällseliga kontext, som är drabbad eller hotas att bli drabbad, kan en övergripande hanteringsram – en behovs-, mål- och hanteringsmodell – formuleras.

Det första är att utifrån det inträffade skeendet ta ställning till vilket eller vilka skyddsvärden (MSB, 2012) som är hotade i hela den drabbade samhällsliga kontexten. I detta ligger också att konkretisera vilka hjälpbehov som måste åtgärdas för att skyddsvärdena i görligaste mån kan upprätthållas. Utifrån detta gäller det att formulera vad som är önskvärt att åstadkomma i sin helhet i den drabbade samhällsliga kontexten. Detta ger underlag till att klargöra vilka åtgärder som behöver vidtas och vem eller vilka som har ansvar för att dessa åtgärder vidtas. Därefter vidtar en överblick av vilka aktörer som är engagerade och vilka åtgärder de vidtar. Analysarbetet går vidare genom att undersöka hur aktörernas hanteringar som en helhet svarar mot det som är önskvärt att åstadkomma i den drabbade samhällsliga kontexten. Detta ger underlag till att formulera en övergripande hanteringsram, som blir ett underlag för att diskutera och formulera samordning och eventuell konkret formulerad gemensam inriktning. En sådan hanteringsram (behovs-, mål- och hanteringsmodell) bör ges en manifest och kommunicerbar form för att kunna vara underlag för diskussioner om samordning, gemensam inriktning, handlingsalternativ, överenskommelser etc.

Utförliga diskussioner om hur detta kan ske finns i "Gemensamma grunder för samverkan och ledning vid samhällsstörningar" (helhetsmetoden) (MSB, 2014) och i "Att åstadkomma inriktning och samordning – 7 analyser utifrån hanteringen av skogsbranden i Västmanland 2014" (Helhetsoperativt tänkande – en viktig komponent i hantering av samhällsstörningar) (Uhr, 2015).

En sådan övergripande hanteringsram utgör fortsatt underlag till hur de olika aktörerna bör samordnas eller anpassa sig till en gemensam inriktning. Hanteringsramen med möjliga utfallsrum – alternativ om målinriktningar och aktörsintegrerade hanteringssätt – är sedan underlag för diskussioner och överenskommelser med aktörerna. Hanteringsramen måste ständigt omprövas och utvecklas. Den kan från början sägas utgöra en arbetshypotes om hur hantering och effekter kan/bör förverkligas framåt över tid och rum. Som en sådan arbetshypotes förfinas den undan för undan utifrån återföring från skeendet och får ökad giltighet.

Avsikten är att en sådan arbetshypotes bör formuleras tidigt i skeendet – innan aktörer meddelar att de har kontroll eller inte kontroll över sina delar i det totala skeendet. Arbetshypotesen ska vara ett medel för att skapa förutseende och handlingsberedskap för olika skeendeutvecklingar (t.ex. bästa utfall, sannolikt utfall, värsta utfall).

Sammanfattningen av diskussionen ovan är att man kan se hantering av samhällsstörningar i tre faser, vilka undan för undan för undan

”moderniseras” genom återföring från hur skeendet utvecklas. Faserna är följande.

- Helhetskontextuell situationsmodellering.
- Kontrollövertagande.
- Uppordning.

Helhetskontextuell situationsmodellering innebär att för hela den kontext som utgör den drabbade delen av samhället, och i vilket flera aktörer redan agerar utifrån sina respektive uppdragskontextuella situationsmodelleringar, skapa en hanteringsram – en behovs-, mål- och hanteringsmodell – som kommer att utgöra ett underlag för samordning och eventuell gemensam inriktning för de olika aktörerna, och som ger möjlighet att förutse skeendet och vara beredd på olika utfallsskeenden.

Resonemanget ovan om helhetskontextuell situationsmodellering är tillämpligt redan i ett förskede till en samhällsstörning. D.v.s. då ”signaler” tyder på att en samhällsstörning kan ske. Det är lämpligt att redan då formulera en hypotetisk behovs-, mål- och hanteringsmodell med olika utfallsalternativ. Denna kan då i förväg bli en arena för olika aktörers förberedelser såsom respektive aktörs inriktning, samordning och eventuell gemensam inriktning.

Mitt antagande är att otillräcklig förmåga till helhetskontextuell situationsmodellering är en viktig delförklaring till varför samhällsstörningar hanteras valhant. Den otillräckliga förmågan innebär att man inte formulerar en behovs-, mål- och hanteringsmodell för helheten av det drabbade samhället och de hanteringar som olika aktörer håller på med i detta sammanhang. D.v.s. en behovs-, mål- och hanteringsmodell som kan vara en styrram för hur samordning och eventuell gemensam inriktning kan utformas i helheten framåt över tid och rum.

### **Bristande samhällelig organisatorisk struktur för att tillämpa helhetskontextuell situationsmodellering**

Den centrala innebörden i detta antagande är att det saknas en tydlig struktur i samhället för tillämpning av helhetskontextuell situationsmodellering – en struktur för hur sådana funktioner, som kan ansvara för helhetskontextuell situationsmodellering bör ingå i samhällskontexten. Sådana funktioner kan ses som centrala noder i ett nätverk av aktörer som har att hantera situationen i en drabbad del av samhället.

Det finns en grundstruktur som det går att vidareutveckla, nämligen påbudet att vissa aktörer har s.k. områdesansvar, vilket innebär att hålla samman och samordna aktörer inom ett geografiskt område vid en samhällsstörning. Kommunen har områdesansvar för sitt geografiska område, länsstyrelsen har områdesansvar för länets geografiska område och regeringen har områdesansvar för hela riket. Kommunen är således en central nod i nätverket av aktörer i kommunen, länsstyrelsen är en central nod i nätverket av aktörer i länet och regeringen en central nod för aktörer i hela riket.

Med de lokala och regionala områdesansvaren samt det centrala områdesansvaret som grundstruktur skulle den samhälleliga strukturen för tillämpning av helhetskontextuell situationsmodellering kunna utvecklas. Ett viktigt steg i en sådan utveckling är att tydligt klargöra områdesansvarigas funktion som ansvariga för helhetskontextuell situationsmodellering inom sina respektive geografiska områden.

När det gäller regeringens områdesansvar tolkar jag att regeringen delegerat detta till den eller de centrala myndigheter inom vars ansvarsområden samhällsstörningen inträffar. Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB) har en viktig operativ roll som samordningsarena. Jag ser MSB:s operativa agerande vid samhällsstörningar som det organ som på central nivå utför en form av helhetskontextuell situationsmodellering, vilken i sin tur utgör en viktig och på senare år tillförd komponent i samordningsarbetet.

Länsstyrelserna och kommunerna behöver en roll med tydligare innehåll som sammanhållande områdesansvariga funktioner – en tydlig ”verksamhetsidé” som centrala sammanhållande noder i ett nätverk av aktörer. En kritisk fråga är hur man ska se på problemet med helhetskontextuell situationsmodellering vid händelser som vanligtvis inte föranleder områdesansvariga funktioner att ingripa, d.v.s. vanliga frekventa händelser och större händelser som stora trafikolyckor, större bränder, tågolyckor etc. Behövs en idé om hur det sammanhållande ansvaret med helhetskontextuell situationsmodellering ska fungera vid sådana händelser?

Antagandet om bristande organisatorisk struktur för att tillämpa helhetskontextuell situationsmodellering är ett antagande om att det i samhället saknas en tydlig idé om hur funktioner för att utöva ansvar för helhetskontextuell situationsmodellering ska fördelas i samhället. Gestaltningen av områdesansvar i samhället behöver utvecklas.

## Diskussion

Grundtänkandet bakom antagandena ovan är dels att det krävs problemförståelse och på denna ett grundat adaptivt hanterings-tankeschema och dels att det finns en konkret gestaltning av hur problemförståelse och adaptiva hanteringstankescheman ska åstadkommas för helheten av aktörer vid samhällsstörningar.

En kritisk fråga är i vilken utsträckning mina antaganden är giltiga. Jag har inga empiriska belägg att utgå från. Antagandena är resultat av mitt analytiska tänkande när jag fått kunskap om skeenden i huvudsak genom att läsa redogörelser och utvärderingar samt genom samtal och i viss mån observation. För att bemästra en situation är både kunskap om problematik i situationen och erfarenhet från liknande situationer viktiga. Som grund för det jag kallar uppdragskontextuell situationsmodellering föreligger båda dessa omständigheter i olika grader hos enskilda aktörer som agerar utifrån sina uppdrag eller intressen. De enskilda aktörerna har oftast erfarenhet som utgör en viktig grund för deras förmåga att mer eller mindre intuitivt åstadkomma en uppdragskontextuell situationsmodellering.

När det gäller sammanhållning av flera aktörer till en helhet saknas oftast erfarenhet. Förmåga att åstadkomma helhetskontextuell situationsmodellering måste utgå från gedigen problemkunskap och förmåga att utifrån denna problemkunskap kunna tänka analytiskt och att kunna sätta samman analysresultat till en funktionell syntes (det som ovan kallas behovs-, mål- och hanteringsmodell).

Jag uppfattar att man i praktiken till övervägande del inte arbetar på detta sätt. Jag menar att man underskattar problematiken med att arbeta med sammanhållande av flera aktörer vid samhällsstörningar. Man säger att man löser detta genom samverkan. Men man använder ingen utvecklad teoretisk begrepps- och normapparatur för hur samverkan kan arrangeras på ett så bra sätt som möjligt. Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB) har nyligen genom ett omfattande projektarbete utarbetat en bok – *Gemensamma grunder för samverkan och ledning vid samhällsstörningar* – som innehåller viktiga begrepp och normer för hur samverkan mellan flera aktörer bör hanteras (MSB, 2014). Ett utvecklingsförslag – *Helhetsoperativt tänkande – en viktig komponent i hantering av samhällsstörningar?* – bygger på MSB:s resultat och redovisar begrepp och normativa idéer som tankeverktyg för att bl.a. åstadkomma helhetskontextuell situationsmodellering (Fredholm, 2015). Det finns alltså underlag för att åstadkomma bättre förmåga att hantera helhetskontextuell situationsmodellering.

Olika aktörer har sina domäner, verksamhetsfält, att hantera. De har utvecklat professionell kompetens för detta. Räddningstjänstorganisationer har professionell kompetens för räddningstjänst. Polismyndigheten har professionell kompetens för hantering av polisiära problem. Sjukvårdsorganisationer för hantering av medicinska problem, en kommuns socialförvaltning för hantering av sociala problem, en kommuns tekniska förvaltning för hantering av kommunala tekniska problem, en livsmedelsdistributör för problemet att transportmässigt fördela livsmedel efter behov i ett geografiskt område etc.

När det gäller verksamhetsområdet ”sammanhållning av flera aktörer vid samhällsstörningar” menar jag att det finns en svagt utvecklad professionell kompetens. Min bedömning är att en stor förbättring skett på central nivå genom den operativa kompetens som MSB under senare år byggt upp som en operativ sammanhållande/samordnande arena vid samhällsstörningar. Förbättringsåtgärder har skett och sker genom särskilda utvecklingsprocesser som riktas mot länsstyrelser och deras samverkansaktörer vid samhällsstörningar, nyligen startade utvecklingsprocesser riktade mot centrala myndigheter samt genom de implementeringsåtgärder som MSB vidtar för att resultaten från det stora projektet ”Ledning och samverkan” ska få genomslag i praktiken (MSB, 2014). Det finns alltså nu en kraftfull arsenal för att utveckla professionell kompetens avseende verksamhetsområdet ”sammanhållande av aktörer vid samhällsstörningar”.

Det är viktigt att poängtera att jag inte förespråkar en hårdare centralstyrning. Ibland hör man att det borde utses en krisgeneral som högsta chef för insatser vid samhällsstörningar. Ett motiv till detta brukar vara att det krävs någon som kan ta snabba beslut och bestämma vad som ska göras.

Jag delar inte denna uppfattning. Samhället präglas av kulturell och åsiktsmässig mångfald. Det består av olika gemenskaper eller ”sociala organismer” i form av hushåll, familjer, föreningar, etniska grupperingar, religiösa samfund, privata organisationer, offentliga (kommunala och statliga) organisationer. En del av dessa sistnämnda är de s.k. blåljusorganisationerna. Jag ser alla dessa som den samlade resurs som har att hantera inträffade samhällsstörningar. Jag menar att det är ogenomtänkt – och kontraproduktivt – att lägga en traditionell hierarkisk organisationsstruktur med en krisgeneral över hela denna resurspotential.

De ”sociala organismerna” agerar utifrån sina uppdrag – t.ex. räddningstjänsten, polismyndigheten – eller utifrån egna intressen och bedömningar av situationen – t.ex. frivilliga, religiösa samfund,

hushåll i en drabbad del av samhället. Det viktiga blir att hålla samman dessa aktörer så att vars och ens agerandeinriktningar som en helhet så bra som möjligt skyddar det eller de värden som hotas i den aktuella samhällsstörningen. Jag ser detta som huvudarbetsupp-  
 giften för sammanhållande funktioner, t.ex. de som har områdesansvar. För att förbättra denna förmåga menar jag att helhetskontextuell situationsmodellering blir en viktig metod att ha som underlag för samordning och kommunikation mellan olika aktörer.

I stället för att på traditionellt sätt tänka sig att en hierarkisk organisationsstruktur med en central auktoritet i toppen är medlet för att förbättra förmågan att hantera samhällsstörningar, menar jag att man bör utgå från frågan hur man kan organisera samhället för att vid samhällsstörningar utnyttja befintlig samhälls kompetens så bra som möjligt. Detta är en värdering som ligger under idén om helhetskontextuell situationsmodellering – att ta vara på de lokala omedelbart igångsatta agerandena och undan för undan samordna dem så bra som möjligt som en helhet för att rädda det eller de värden som hotas i den aktuella samhällsstörningen.

Attitydtraditionen till hantering av ”rummet av flera aktörer” behöver förflyttas från en undan för undan reaktiv tradition till en aktiv förutseende och adaptiv tradition. Kognitiv tankeförmåga för att förstå och hantera ”rummet av flera aktörer” behöver utvecklas. Jag menar vidare att den organisatoriska strukturen i samhället behöver bli tydligare för hur befintlig samhälls kompetens (offentlig och privat, hjälpande organisationer och den enskilda människan) som en helhet kan/bör utnyttjas vid samhällsstörningar. Jag ser avsikten med och strukturen för områdesansvar som en grund att utveckla. Jag tänker mig att ett sådant organiserande inte passar in i en traditionell hierarkisk struktur utan måste utformas i en nätverksstruktur med olika noder som viktiga sammanhållande funktioner. Dessa noder blir särskilt viktiga för att kunna utföra helhetskontextuell situationsmodellering.

## Sammanfattande avslutning

Jag har formulerat två antaganden som en möjlig viktig delförklaring till valhänthet i hantering av samhällsstörningar.

- Otillräcklig förmåga till helhetskontextuell situationsmodellering.
- Bristande samhälls kompetens för att tillämpa helhetskontextuell situationsmodellering.

Avsikten med kapitlet har varit att genom att förklara dessa antaganden ge förståelse för vad jag menar är en central brist i hantering av samhällsstörningar, samt att dessa förklaringar kan vara utgångspunkt och underlag till en diskussion om fortsatt utveckling. Min tanke till åtgärd är att förbättra förmågan till helhetskontextuell situationsmodellering för att på så sätt inte ligga efter skeendet i tanke och konkret hantering, samt för att bli bättre på att relatera olika aktörers ageranden till varandra så att deras sammantagna ageranden svarar så bra som möjligt mot de hjälpbehov som på kort och lång sikt uppstår i det drabbade samhället.

Det gäller att ta ställning till antagandenas giltighet och utifrån detta ställningstagande diskutera hur fortsatt utveckling kan ske. Jag menar att attitydtraditionen till hantering av samhällsstörningar behöver ambitionshöjas. Jag menar att den kognitiva tankeförmågan för att förstå och hantera "rummet av flera aktörer" behöver utvecklas. Jag menar, med utgångspunkt i lagstiftningens påbud om områdesansvar, att man behöver förtydliga samhällsorganisatoriskt hur helhetskontextuell situationsmodellering skulle kunna få tillämpning över hela samhällskontexten. Det finns nu en kraftig arsenal (implementeringsarbete av *Gemensamma grunder för samverkan och ledning vid samhällsstörningar*, utvecklingsprocesser riktade mot länsstyrelser och aktörer länsstyrelserna måste samarbeta med, utvecklingsprocesser riktade mot centrala myndigheter) för att utveckla förmågan att hantera samhällsstörningar.

Ovan har jag relativt detaljerat diskuterat hur helhetskontextuell situationsmodellering skulle kunna utföras och hänvisat till litteratur för ytterligare studier. Mitt huvudbudskap är att skapa förståelse för idén om helhetskontextuell situationsmodellering och att denna idé skulle kunna bli underlag för diskussioner om kapitlens två antagandens giltighet och deras möjlighet som utgångspunkt för fortsatt förmågeutveckling.





**Värdegrund – en viktig  
utgångspunkt i  
mångfaldig hantering  
av samhällsstörningar**

## Värdegrund – en viktig utgångspunkt i mångfaldig hantering av samhällsstörningar

### Inledning

Värdegrund är en viktig utgångspunkt i mångfaldig hantering av samhällsstörningar. Mångfaldig hantering av samhällsstörningar innebär att flera aktörer samtidigt är inbegripna i skadehindrande och skadelindrande verksamhet vid en akut samhällsstörning. Det kan vara en situation då blåljusmyndigheter, kommunala förvaltningar, berörda statliga myndigheter, privata organisationer, frivilliga och drabbade agerar samtidigt. I vissa lagar, förordningar och propositioner finns föreskrifter och resonemang om att lokala kommuner, länsstyrelser och regeringen har s.k. områdesansvar inom sina respektive geografiska områden. Områdesansvar innebär bl.a. att vid akuta samhällsstörningar hålla samman och samordna mångfalden av aktörer samt verka för en gemensam inriktning.

Avsikten med detta kapitel är att diskutera betydelsen av en värdegrund i arbetet med att hålla samman och samordna mångfalden av aktörer samt verka för en gemensam inriktning. Innan vi går in på att diskutera betydelsen för hantering av samhällsstörningar vill jag beskriva vad jag menar med värdegrund.

### Värdegrund – en innebördsbestämning

I den sista delen av mitt yrkesliv medverkade jag i både uppbyggnad och genomförande av en utvecklingsprocess, som riktade sig mot länsstyrelser och deras samarbetspartners. Utvecklingsprocessens syfte var att utveckla länsstyrelser och deras samarbetspartners förmåga att hantera samhällsstörningar.

I detta arbete begick jag ett fatalt misstag. Jag introducerade begreppet *värdegrund* utan att ha klart för mig hur det uppfattades av deltagarna i utvecklingsprocesserna. Tydligt är att managementkonsulter lyckats befästa begreppets innebörd som något man i grupparbete kommer fram till ska vara någon form av ledstjärna i en gemenskap, en ledstjärna som är en intetsägande utsaga utan direkt relation till en verksamhets professionella innehåll.

Min syn på en värdegrund är att den som moralisk styrgrund är ett fundament av uppfattningar om rätt och orätt. Dessa uppfattningar

styr våra värderingar av våra handlingar. Det betyder att sådana uppfattningar om vad som är rätt och orätt påverkar de handlingar, som innebär att fatta beslut om hur man ska identifiera och lösa problem som uppstår vid en samhällsstörning, d.v.s. hur man ska strukturera problemen och hur resurser ska arrangeras för att bemästra problemen.

Den basala värdegrunden för hantering av samhällsstörningar ser jag som de etiska och formella principer som vårt svenska samhällsbygge grundas på, d.v.s. vår demokratiska ideologi. Med hjälp av de etiska principerna kan vi identifiera och innebördsbestämma samhällsproblem som måste hanteras, t.ex. jämlikhetshantering, våldshantering, jämställdhetshantering, hälso- och sjukvårdshantering, ekonomisk resursfördelning, rättshantering, frihets- och skyldighetsutrymme, alltruismhantering, krishantering etc. Med utgångspunkt i de etiska och formella principerna kan vi med resurser formera hur vi ska hantera och lösa dessa problem. De formella principerna ger ramarna för hur makten ska hanteras för att åstadkomma lösningar.

Det för mig centrala i vår demokrati är att vi som en samhällelig gemenskap lyckats manifesterat konsensus om

- dels etiska principer, som innebär att utgå från alla människors lika värde och för den enskilda människans frihet och värdighet, samt att makt i vår sociala gemenskap utgår från människorna i denna gemenskap, d.v.s. folket (SFS 1974:152)
- dels formella bestämmelser om hur makten ska omsätta dessa etiska principer i konkreta samhällslösningar (SFS 1974:152).

Denna manifesterade konsensus återfinns och vidareutvecklas i tre av våra grundlagar – regeringsformen (SFS 1974:152), tryckfrihetsförordningen (SFS 1949:105) och yttrandefrihetsgrundlagen (SFS 1991:1469).

Jag ser de etiska och formella principerna i dessa grundlagar som den värdegrund, som hantering av samhällsstörningar ska vila på. Den tydligaste etiska helhetspreciseringen finns i regeringsformens andra paragraf, som anger vilka etiska normer som man ska ha respekt för, när de formella bestämmelserna om maktutövning tillämpas. Paragrafen lyder på följande sätt.

Den offentliga makten ska utövas med respekt för alla människors lika värde och för den enskilda människans frihet och värdighet.

Den enskildes personliga, ekonomiska och kulturella välfärd ska vara grundläggande mål för den offentliga verksamheten. Särskilt ska det allmänna trygga rätten till arbete, bostad och utbildning samt verka för social omsorg och trygghet och för goda förutsättningar för hälsa.

Det allmänna ska främja en hållbar utveckling som leder till en god miljö för nuvarande och kommande generationer.

Det allmänna ska verka för att demokratins idéer blir vägledande inom samhällets alla områden samt värna den enskildes privatliv och familjeliv.

Det allmänna ska verka för att alla människor ska kunna uppnå delaktighet och jämlikhet i samhället och för att barns rätt tas till vara. Det allmänna ska motverka diskriminering av människor på grund av kön, hudfärg, nationellt eller etniskt ursprung, språklig eller religiös tillhörighet, funktionshinder, sexuell läggning, ålder eller andra omständigheter som gäller den enskilde som person.

Samiska folket och etniska, språkliga och religiösa minoriteters möjligheter att behålla och utveckla ett eget kultur- och samfundsliv ska främjas.

Min avsikt för att föra fram regeringsformens andra paragraf är att den för mig sammanfattar en ideal etisk värdegrund att utgå från.

Varför ägnar jag så mycket uppmärksamhet åt etik och maktutövningsformer för hur etik omsätts i samhällslivet? Jo, därför att enligt vår konstitution ska demokrati fungera även vid samhällsstörningar.

Riksdagen har under årens lopp stiftat lagar, som reglerar ansvar och hanteringsstruktur för olika typer av nödlagen, t.ex. lagen om skydd mot olyckor (SFS 2003:778), polislagen (SFS 1984:387), hälso- och sjukvårdslagen (SFS 1982:763), smittskyddslagen (SFS 2004:168), lagen om kommuners och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap (SFS 2006:544) etc. Dessa lagar definierar uppgifter och ansvar för olika offentliga aktörer vid samhällsstörningar av olika slag. Jag ser dessa lagar som specifika konkretiseringar av det etiska innehåll som finns i regeringsformens andra paragraf – specifika konkretiseringar riktade mot olika typer av i förväg definierade samhällsstörningar.

Statsmakten (riksdag och regering) har också i lagar, förordningar och propositioner föreskrivit och resonerat om ansvar för sammanhållning och samordning av de enligt de ovan angivna specifika lagarna ansvariga aktörerna vid samhällsstörningar. Sådant sammanhållande ansvar har de geografiskt områdesansvariga myndigheterna

– lokala kommuner inom sina respektive geografiska områden (SFS 2006:544), länsstyrelser inom sina respektive län (SFS 2006:942) (SFS 2007:825) och regeringen inom hela riket (Prop. 2007/08:92).

Jag menar, att en sådan sammanhållande och samordnande upp-  
gift ska styras av den värdegrund, som tydligast är manifesterad  
i regeringsformens andra paragraf och även i resten av regerings-  
formen, i tryckfrihetsordningen och i yttrandefrihetsgrundlagen.  
Denna värdegrund, som den finns i dessa dokument, är alltför  
komplex och svåröverblickbar för att kunna användas operativt,  
men den bör utgöra det etos, den moraliska kvalitet, som bör vara  
central i politikens gärning och offentliga tjänstemäns profession.  
Det finns behov av att komprimera värdegrunden och göra den  
lättöverskådlig och praktiskt användbar i akuta lägen.

En sådan komprimering är riksdagens och regeringens politiska mål  
för samhällets säkerhet.

Målen för samhällets säkerhet är att värna

- befolkningens liv och hälsa
- samhällets funktionalitet
- förmågan att upprätthålla våra grundläggande värden som demokrati, rättssäkerhet och mänskliga fri- och rättigheter.

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB) har formulerat  
en komprimering genom att definiera det skyddsvärda i samhället  
(MSB, 2012) (MSB, 2014). De värden som ska skyddas utgår från mål  
formulerade av riksdagen och regeringen.

- **Människors liv och hälsa.** Fysisk och psykisk hälsa hos dem som drabbas direkt eller indirekt av en händelse. Omfattar alla människor som har Sverige som hemvist eller uppehåller sig i Sverige eller är svenska medborgare och uppehåller sig utomlands. Människor i andra länder som inte är svenska medborgare eller som inte har Sverige som hemvist omfattas i vissa fall.
- **Samhällets funktionalitet.** Funktionalitet och kontinuitet i det som direkt eller indirekt starkt påverkar samhällsviktig verksamhet och därmed får konsekvenser för människor, företag och andra organisationer.
- **Demokrati, rättssäkerhet och mänskliga fri- och rättigheter.** Människors tilltro till demokratin och rättsstaten samt förtroende för samhällets institutioner och det politiska beslutsfattandet, ledningsförmåga på olika nivåer, avsaknad av korruption och rättsövergrepp.

- **Miljö och ekonomiska värden.** Miljön i form av mark, vatten och fysisk miljö, biologisk mångfald, värdefulla natur- och kulturmiljöer samt annat kulturarv i form av fast och lös egendom. Ekonomiska värden i form av privat och offentlig lös och fast egendom samt värdet av produktion av varor och tjänster.
- **Nationell suveränitet.** Kontroll över nationens territorium och över de politiska beslutsprocesserna i landet samt säkrande av nationens försörjning med förnödenheter. Nationell suveränitet kan ses som en förutsättning för att kunna värna övriga värden.

Jag ser MSB:s skyddsvärden som en överblickbar, koncentrerad och heltäckande operationalisering – göra tankar och begrepp handfast praktiskt användbara – av de etiska och beslutsformella principer som finns i våra tre grundlagar regeringsformen, tryckfrihetsordningen och yttrandefrihetsgrundlagen samt i övrig lagstiftning för hantering av olika nödlägen.

För uppgiften att hålla samman och samordna en mångfald av aktörer samt verka för en gemensam inriktning utgör dessa skyddsvärden den helhetsoperativa värdegrunden. Det betyder att mångfalden bör anordnas så att aktörernas gemensamma effekter, på så bra sätt som möjligt, svarar mot de behov, som uppstår för att bevara och säkra dessa värden i samhället. Denna värdegrund utgör en central del i helhetsoperativt tänkande (Fredholm, 2015). Helhetsoperativt tänkande är operativt tänkande för att hantera mångfalden av olika aktörers specifika operativa tänkanden till en gynnsam gemensam helhetsstruktur i hantering av samhällsstörningar.

### Skyddsvärdena som preciserad värdegrund i helhetsoperativt tänkande

Min uppfattning är att kompetensen att hålla samman och samordna mångfaldig hantering behöver förbättras. Det gäller i synnerhet dem som enligt våra författningar har att konkret hantera det geografiska områdesansvaret på lokal, regional och central nivå, men också de olika organisationsföreträdare, som vid samhällsstörningar måste samverka med dem som har geografiskt områdesansvar.

Såvitt jag förstår, finns ingen tradition av att tänka och tala om en värdegrund, som central utgångspunkt i uppgiften att hålla samman och samordna mångfaldig hantering. Jag pläderar för att de av MSB formulerade skyddsvärdena ska utgöra en internaliserad helhetsoperativ värdegrund hos dem som hanterar uppgiften att hålla samman

och samordna mångfaldig hantering – införlivas i deras tänkande. Den övergripande tankefiguren i helhetsoperativt tänkande är att mångfaldshantering bör anordnas så att den som en helhet på bästa möjliga sätt medför skadebegränsning och skadelindring avseende de skyddsvärden som är drabbade eller hotade.

Detta innebär att den första viktiga åtgärden i arbetet att hålla samman och samordna mångfaldig hantering är att identifiera vilka skyddsvärden, som är drabbade eller hotade i det samhälleliga sammanhanget. För att sedan bli operativt användbara räcker det inte med att bara konstatera vilka skyddsvärden som är drabbade eller hotade. Det gäller också att för vart och ett av drabbat eller hotat skyddsvärde formulera någon form av mål, ett önskvärt tillstånd, som insatta åtgärder bör leda till. Dessa mål eller önskade tillstånd blir det kriterium – den prövosten – som den mångfaldiga hanteringen som en helhet ska prövas mot och/eller vara utgångspunkt för att hålla samman och samordna.

Det gäller att löpande över tid och rum följa upp om förändringar sker när det gäller vilket eller vilka skyddsvärden som är drabbade eller hotade. I början av en samhällsstörning kan *människors liv och hälsa* vara det drabbade skyddsvärdet. Efter hand kan situationen övergå till att det blir *samhällets funktionalitet* som blir det hotade skyddsvärdet. Det gäller att förutseende följa upp skeendet och komplettera med nya mål för skydd av de skyddsvärden som under hand kan bli drabbade.

För att exemplifiera hur jag tänker mig att värdegrunden kan tillämpas operativt kommer jag att se den stora skogsbranden i Västmanland 2014 som ett basscenario. Branden berörde fyra kommuner. De fyra kommunernas räddningstjänster bekämpade branden. De första dagarna bedömdes läget av respektive räddningschefer som hanterbart. Länsstyrelsen avvaktade. Efter fem dagar blev läget mycket kritiskt och räddningscheferna önskade att länsstyrelsen skulle överta ansvaret för räddningstjänst i de berörda kommunerna, vilket också skedde (Länsstyrelsen Västmanlands län, 2014).

Jag tänker mig att jag är länsstyrelsen. För att kunna agera förutseende väljer jag att engagera mig tidigt, redan innan läget blir kritiskt och räddningscheferna begär att länsstyrelsen ska överta ansvaret. Som stöd för mitt tänkande använder jag helhetsmetoden (MSB, 2014).

Det första steget i helhetsmetoden är ”**Tolka skeendet**”. Min första undran är vad som håller på att ske och vilka skyddsvärden som är hotade och vilka skyddsvärden som inte kan upprätthållas utan åtgärder. Min övergripande tolkning av skeendet är att det är ett vållandefenomen, branden, som snabbt utbreder sig och medför



konsekvenser i samhället. En snabb intuitiv analys ger vid handen att det är åtminstone tre skyddsvärden som är hotade och som föranleder åtgärder. De är

- människors liv och hälsa
- samhällets funktionalitet
- miljö och ekonomiska värden.

Vållandefenomenet hotar och ger negativa konsekvenser beträffande dessa tre skyddsvärden. Det framstår för mig som att det viktiga blir att så snabbt som möjligt få kontroll över och stoppa vållandefenomenet för att så gott det går mildra konsekvenserna för skyddsvärdena. Jag ser det som att jag nu har formulerat utgångspunkten för min sammanhållande uppgift och för inflytande på den samverkan, som måste ske (byggas upp) bland olika aktörer.

När jag nu tänker på min roll som länsstyrelse blir begreppen samverkan och ledning inte tillräckliga för att hantera situationen. För mig framstår begreppet sammanhållning som det överordnat viktiga (Jmf förordningen om krisberedskap och höjd beredskap, SFS 2006:942, 7:e paragrafen). Det gäller att hålla samman formella offentliga och privata organisationer samt spontant bildade sociala nätverk, som har betydelse för hanteringen.

Vissa av dessa aktörer måste samverka, vissa kommer att agera utifrån sin tolkade problemsituation eller sitt uppdrag utan att behöva samverka. Uppgiften som sammanhållande är att försöka arrangera så att alla dessa agerar så att deras samlade agerande på ett så bra sätt som möjligt åstadkommer att det vållande fenomenet, branden, stoppas och att negativa konsekvenser förhindras och/eller lindras avseende skyddsvärdena *människors liv och hälsa, samhällets funktionalitet samt miljö och ekonomiska värden*. Det gäller att se en helhet av alla medverkande i skeendet.

Min poäng är att tänka genom situationen på detta sätt i ett tidigt skede, redan innan räddningscheferna begär att länsstyrelsen ska överta ansvaret och ett akut kritiskt skede uppstår. Det blir en förberedd beredskap för att möta det kritiska skeendet efter fyra, fem dagar. Jag menar att jag nu som länsstyrelse har åstadkommit någon form av hypotetiskt koncept eller en hypotetisk idé att utgå från i min fortsatta roll som områdesansvarig för länet.

Det är nu dags för mig att övergå till helhetsmetodens andra steg, **”Identifiera hjälpbehov och åtgärdsbehov”**. Ett för samhället gemensamt hjälpbehov är att stoppa, begränsa, vållandefenomenet, d.v.s. branden. Ansvar för att åtgärda detta hjälpbehov har de berörda

kommunernas räddningstjänster. I huvudsak är det kommunernas ansvar att möta de på konsekvenssidan uppkomna hjälpbehov, som uppstår beträffande skyddsvärdena *människors liv och hälsa, samhällets funktionalitet samt miljö och ekonomiska värden*. Jag väljer att övergripande skissera vilka hjälpbehov och åtgärdsansvar som jag förmodar har uppstått och vilka som kommer att uppstå för vart och ett av de identifierade skyddsvärdena. Jag gör denna övergripande analys för offentliga aktörer, privata organisationer (i synnerhet sådana som upprätthåller samhällsviktiga funktioner) och enskilda i övrigt.

Jag menar att det är viktigt att tänka genom vad den enskilda själv har för ansvar. Ett samlat hjälpbehov är behoven av relevant information till olika aktörer. Det gäller att försöka bilda sig en uppfattning om vilken information olika grupperingar behöver för att förstå situationen och kunna hantera situationen på ett så adekvat sätt som möjligt samt hur informationen bör delges.

En viktig del är att tänka genom vilka kontaktvägar som kan bli aktuella i den regionala nivån, d.v.s. till polismyndigheten, omkringliggande länsstyrelser, landstinget, eldistributör, regionalradio, teleoperatörer, för logistiken viktiga aktörer etc. Det är också viktigt att etablera kontakter upp mot central nivå och fundera över vilka centrala aktörer som bör ha en roll i skeendet. Jag ser MSB som en given aktör. Jag väljer att tidigt ta kontakt med MSB för att förbereda MSB att kunna hantera frågor som kommer att ha nationell betydelse samt förbereda för eventuell resursförstärkning som måste hanteras på nationell nivå.

Mot bakgrund av det jag som länsstyrelse nu arbetat fram med hjälp av helhetsmetodens två första steg väljer jag att så gott det går på olika sätt att få kunskap om det verkliga skeendet ute i kommunerna. Jag har två huvudfrågor. Den första är att jag vill veta hur det vållande fenomenet, branden, drabbar de olika kommunerna, vad kommunernas räddningstjänster gör och vilka effekter som de åstadkommit.

Jag ställer denna fråga för jag förstår att detta är en situation som sannolikt kan kräva att länsstyrelsen snabbt övertar ansvaret för räddningstjänsten i berörda kommuner. Jag vill få underlag till att ta ställning till om de olika kommunernas räddningstjänsters agerande som en helhet utgör en god taktisk lösning för att på ett resurseffektivt sätt få kontroll över och begränsa vållandefenomenet, d.v.s. branden. Jag vill också få kunskap för att bedöma om det behövs en logistisk helhetslösning för att räddningstjänsten i sin helhet ska fungera bra. Detta betyder att jag på olika sätt direkt söker kontakt

med olika delar av de engagerade räddningstjänsterna för att få detta kunskapsunderlag.

Den andra huvudfrågan är hur de berörda kommunerna sköter sina områdesansvar beträffande de hotade skyddsvärdena. För att få detta kunskapsunderlag söker jag i första hand kontakt med de olika kommunernas kommundirektörer/kommunchefer och ber att få information om åtgärder och åtgärdseffekter. Jag väljer att ta kontakt med polismyndigheten för att få hjälp med en eller två polispatruller, som kan hjälpa mig att med sina utryckningsfordon åka omkring i de berörda kommunerna för att samla information om läget. Jag avdelar två tjänstepersoner från länsstyrelsen som får åka med dessa patruller och vara mina "ögon" och "öron" direkt från "fronten". De står i direktkontakt med mig, kanske via Rakel. På detta sätt shuntar, parallellkopplar, jag det hierarkiska informationsflödet "nedifrån".

Redan innan jag börjar arbeta med helhetsmetodens tredje steg, "Analysera gemensam hantering", förstår jag att det är bråttom att så snart som möjligt åstadkomma en helhetslösning för hur vållandefenomenet, branden, ska begränsas och stoppas. Därför fattar jag ett tidigt beslut om att länsstyrelsen ska överta ansvaret för räddningstjänsten i berörda kommuner och utser en räddningsledare. Jag orienterar henne eller honom om det resultat som analysarbetet lett fram till hittills samt ger henne eller honom direktiv att åstadkomma och genomföra en taktisk och logistisk lösning för hur länets räddningstjänstresurser ska kunna begränsa och stoppa vållandefenomenet, d.v.s. branden. Samtidigt utser jag i samråd med räddningsledaren en "biträdande räddningsledare" som får huvudansvaret att i samråd med räddningsledaren organisera räddningstjänstens beredskap för att hantera andra händelser i berörda kommuner.

Det är nu dags att ta tag i helhetsmetodens tredje steg, "**Analysera gemensam hantering**". Egentligen har jag redan börjat arbeta med detta steg redan när jag granskade räddningstjänsternas situation och bedömde att helhetsperspektivet krävde att jag, länsstyrelsen, skulle överta ansvaret för räddningstjänsten i berörda kommuner. Detta visar att det inte finns några skarpa gränser mellan de olika stegen i helhetsmetoden.

Jag har nu kunskap om en mängd medagerande i länet och vilka individuella inriktningar de arbetar efter, vilka effekter deras arbete medfört, vilka behov de har etc. Det gäller räddningsledaren och räddningstjänsten, de olika kommunerna, polismyndigheten, landstinget, olika grupperingar av drabbade, grupperingar av självorganiserade drabbade etc. Min analys av hur helheten fungerar utgår nu från följande idéstruktur.

- Det viktigaste målet för att skydda värdena *människors liv och hälsa, samhällets funktionalitet, och miljö och ekonomiska värden* är att få stopp på, begränsa, vållandefenomenet, d.v.s. branden.
- Nästa viktiga mål är att varje kommun i hanteringen av sitt områdesansvar på så bra sätt som möjligt hindrar och/eller lindrar konsekvenserna för värdena *människors liv och hälsa, samhällets funktionalitet och miljö och ekonomiska värden*.
- Det tredje viktiga målet är att etablera kontakter med MSB och andra sannolikt i situationen viktiga aktörer såsom centrala myndigheter, andra regionala organ etc.

Analysen går nu ut på att undersöka hur överblickbara medagerandes hanteringar och dessas uppnådda effekter svarar mot de formulerade målen och vilka behov de genererar. Hur ser helhetsläget ut? Hur ser prognosen ut? Möjliga fortsatta utvecklingsalternativ? Bästa utvecklingen? Sämsta utvecklingen?

Analysen ger förhoppningsvis svar på

- vilka medagerande som klarar sig själva och kan fortsätta som de gör
- vilka medagerande som har behov av stöd i någon form (ett viktigt sådant stöd är relevant information till allmänheten)
- behov av samordning mellan olika medagerande som arbetar efter individuella inriktningar som behöver anpassas till varandra
- behov av konflikthantering avseende olika intressen eller konkurrens om resurser
- behov av om en övergripande inriktning för helheten explicit behöver formuleras som en styrram för aktörerna och kanske viktiga grupperingar av andra medagerande, t.ex. självorganiserade frivilliga.

Analysarbetet ger nu möjlighet att skissera ett möjlighetsrum för den fortsatta hanteringen av helheten, d.v.s. formulera ett hypotetiskt rum med alternativ om hur den fortsatta gemensamma hanteringen av situationen kan utformas. Konkret innebär detta en behovs-, mål-, resurs- och hanteringsmodell, som inkluderar t.ex. ett bästa utfall, ett sannolikt utfall och ett sämsta utfall.

Nu väljer jag att aktivt börja arbeta med det fjärde steget, ”**Utöva inflytande**”. Jag har nu genom informationsinhämtning och analys-

arbete samlat på mig en arsenal av kunskap om situationen och möjliga handlingsalternativ. Denna kunskap baseras i stor utsträckning på en samlad lägesbild, som sammanställts utifrån olika aktörers lägesbilder (MSB, 2014).

Jag väljer att sammankalla centrala befattningshavare till vad jag vill kalla ett inriktnings- och samordningsmöte. Kallelse har gått ut i ett tidigare skede innan allt analysarbete är klart. Viktiga deltagare är räddningsledaren, kommunernas kommundirektörer/kommunchefer, eventuellt kommunernas och landstingets krisledningsnämnders ordförande, polisens kommanderingschef, viktiga befattningshavare vid trafikverket, viktiga befattningshavare vid privata organisationer som upprätthåller viktiga samhällsfunktioner i länet, representant från MSB.

Jag presenterar det möjlighetsrum som mitt analysarbete lett fram till. Jag förordar en lösning och anger skälen till detta. Förhoppningsvis kommer en sådan konferens att leda till att alla deltagare förstår helhetsproblematiken bättre och att man kan komma fram till en överenskommelse om hur alla överblickbara medagerandes hanteringar och uppnådda effekter fortsättningsvis ska integreras till en bra helhet som innebär att samhällets resurser utnyttjas på ett bra sätt för att skydda värdena *människors liv och hälsa, samhällets funktionalitet* och *miljö och ekonomiska värden*.

I och med detta har helhetsmetoden tillämpats på en första fas av skeendet. Nu är det dags att börja om analysarbetet och tillämpa helhetsmetoden på nästa fas.

Min avsikt med att tänka mig in i att vara en länsstyrelse och redovisa mitt tänkande ovan är

- att framhäva en värdegrunds betydelse och hur den kan användas helhetsoperativt
- att med värdegrunden som utgångspunkt visa hur helhetsmetoden kan användas tidigt i ett skeende och skapa ett möjlighetsrum med möjliga skeendeutfall och förslag till fortsatt hantering
- att ett sådant möjlighetsrum kan utgöra ramen för hur aktörsmångfalden ska formeras, d.v.s. hur samordning och eventuell gemensam inriktning kan utformas.

## Värdegrundens konfliktrum

Att tillämpa värdegrunden kan vara komplicerat. Den är inte så entydig som tillämpningsresonemanget ovan beskriver. Jag kan se tre omständigheter, som kan leda till att interna konflikter uppstår i värdegrunden.

- Vi lever i ett pluralistiskt samhälle.
- En överraskande påfrestande samhällsstörning.
- Prioriteringskonflikt mellan skyddsvärden.

Vi lever i ett pluralistiskt samhälle. Lindbeck (2012) avser med pluralism i huvudsak två aspekter på ett samhälle. Den ena är att det finns många olika maktgrupper, var och en med sina intressen och värderingar. Den andra aspekten är att enskilda individer har stor frihet att agera på egen hand, liksom att yttra sig utan att riskera sin ställning eller karriär. Inom den ram, som statsmakten (riksdag och regering) med utgångspunkt i grundlagarnas etiska och beslutsformella principer omsatt i lagar och förordningar, innebär det pluralistiska samhället en mångfald av intressen, maktkällor och kulturella kvaliteter.

Detta innebär att de etiska principer, som finns i regeringsformens andra paragraf och som jag tidigare framhållit som en sammanfattning av det etos som bör vara införlivat i offentliga aktörers tänkande, kan bli motstridiga, t.ex. följande.

- Ortodox muslimsk sed (...etniska, språkliga och religiösa minoriteters möjligheter att behålla och utveckla ett eget kultur- och samfundsliv ska främjas) att män inte hälsar i hand med kvinnor (det allmänna ska motverka diskriminering på grund av kön...).
- Jordbrukares i Norrland försörjningsmöjligheter (Särskilt ska det allmänna trygga rätten till arbete, bostad...) i förhållande till samers utkomstmöjligheter (Samiska folkets...möjligheter att behålla och utveckla ett eget kultur- och samfundsliv ska främjas).
- Människors skydd mot brottslighet (Särskilt ska det allmänna... verka för trygghet...) i förhållande till kriminellas fri- och rättigheter (Den offentliga makten ska utövas med respekt för alla människors lika värde och för den enskilda människans frihet och värdighet).
- Individens möjlighet att etablera förutsättningar för ekonomisk försörjning genom företagsamhet (Den enskildes...ekonomiska välfärd... ska vara grundläggande mål för den offentliga verksamheten) i förhållande till funktionshindrades tillträdes-

och livsomständigheter (*Det allmänna ska motverka diskriminering av människor på grund av...funktionshinder...*).

- Individens möjlighet att få relevant kunskap om makthavares beteenden (*Det allmänna ska verka för att alla människor ska kunna uppnå delaktighet...i samhället*) i förhållande till individens integritet (*Det allmänna ska...värna den enskildes privatliv och familjeliv*).
- Utrymme för mångfalden av möjliga kulturella samhällslösningar på grund av etnisk och religiös tillhörighet (*...etniska, språkliga och religiösa minoriteters möjligheter att behålla och utveckla ett eget kultur- och samfundsliv ska främjas*) i förhållande till vår syn på demokrati och dess krav på samhällslösningar (*Det allmänna ska verka för att demokratins idéer blir vägledande inom samhällets alla områden...*).

För mig är den konkreta slutsatsen att jag bör vara medveten om att agera med utgångspunkt i en etisk princip kan innebära att bryta mot en annan etisk princip. Mitt problem blir att finna en lämplig avvägning mellan dem. I operativa sammanhang kan det uppstå en motsättning mellan att å ena sidan låta en fri press få tillgång till all information i enlighet med våra principer om öppenhet och å andra sidan kravet på respekt för människors värdighet. Hur nära ska man låta massmedia komma akut drabbade i en händelse? Hur ska man finna en lösning som på så bra sätt som möjligt möter båda principerna?

Att vi lever i ett pluralistiskt samhälle innebär en mångfald av värderingar, intressen, maktcentra och kulturella kvaliteter. Mitt resonemang hittills gäller värdegrunden för att utöva offentlig makt och de lösningar som den offentliga makten ska åstadkomma. Utöver den offentliga delen av samhället finns civilsamhället i form av enskilda individer, föreningar, intresseorganisationer, företag, trossamfund etc. Värdegrunder inom civilsamhället skiljer sig från den offentliga verksamhetens värdegrund. Ett storföretags primära värdegrund är lönsamhet för ägarna. Fackföreningar sätter medlemmarnas intressen i första hand.

För några år sedan ansvarade jag för en universitetskurs med namnet "Olycks- och krishantering". Jag anlidade bl.a. personer som varit ledande i hantering av krissituationer, dels företrädare för offentlig verksamhet såsom räddningschefen vid katastrofbranden med 63 döda i Göteborg, och dels företrädare för ett stort flygbolag som redogjorde för bolagets hantering av en flygolycka med många omkomna.

Efteråt var det flera studenter som kommenterade att flygbolagsrepresentantens framställning präglades av intentionen av att så mycket som möjligt "rädda flygbolagets ansikte" eller med andra ord flygbolagets varumärke. Detta åskådliggör en möjlig skillnad i vad det offentliga samhället och "tunga" aktörer i civilsamhället menar med krishantering. För det offentliga samhället är krishantering att rädda och skydda människor och förutsättningar för att människor ska kunna leva. För "tunga" aktörer i civilsamhället kan krishantering innebära att skydda sig själv, att säkra egen överlevnad, egna marknader, eget varumärke.

Mitt skäl att föra denna diskussion är att civilsamhället utgör en viktig resursarsenal vid samhällsstörningar. I och med de senare årens avregleringar och överföring av det offentliga samhällets uppgifter till den privata sfären har detta accentuerats i allt högre grad. Hantering av det offentliga samhällets uppgifter vid samhällsstörningar har blivit mer beroende av civilsamhällets resurser.

Jag menar att det är viktigt att ha en tydlig värdegrund att utgå från när samverkan mellan offentliga och privata aktörer blir aktuell vid en samhällsstörning. Det gäller även vid förberedande åtgärder då man i avtal ska reglera privata aktörers roll och ansvar i samhällelig hantering av samhällsstörningar. Jag ser värdegrunden som den viktiga utgångspunkten i förhandlingar med privata aktörer om deras ansvar. Jag kan se framför mig att en uppgift för en sammanhållande och samordnande uppgiftsutförare, t.ex. en länsstyrelse eller en kommun, kan bli att i en akut situation föra förhandlingar med en privat resursägare om kostnader, försäkringsfrågor etc.

En överraskande påfrestande samhällsstörning kan förändra den moraliska grunden för den offentliga tillämpningen av etiska principer i våra tre grundlagar regeringsformen, tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen.

Ett mycket tydligt exempel är situationen med den stora flyktingströmmen senare hälften av 2015. Moral är uppfattning om rätt och orätt som styr värdering av handlingar. Den dominerande moraliska uppfattningen om vad som var rätt före flyktingströmmen var en altruistisk inställning, som i stort innebar ett globalt synsätt och att även andra än svenska medborgare så att säga "fick plats" inom regeringsformens andra paragraf, när det gäller att "den offentliga makten ska utövas med respekt för alla människors lika värde och för den enskilda människans frihet och värdighet", samt att "den enskildes personliga, ekonomiska och kulturella välfärd ska vara grundläggande mål för den offentliga verksamheten".



När den stora flyktingströmmen på kort tid välldes in i Sverige förändrades den dominerande moraliska uppfattningen om vad som är rätt till att innebära att den offentliga makten utövades med respekt för *svenska medborgare samt så många icke svenska medborgare, som det svenska välfärdssystemet kan integrera utan att svikta* och för *detta avgränsade kollektivs frihet och värdighet*. Professor Lars Calmfors har i en debattartikel i DN beskrivit situationen som en konflikt mellan altruism och egennytta.

Det jag vill påvisa är att en prekär, överraskande och omvälvande händelse kan förändra vår moral, d.v.s. vår uppfattning om vad som är rätt och fel och att detta då påverkar konkreta beslut.

Prioriteringskonflikt mellan värdegrundens konkretiserade fem skyddsvärden (MSB, 2012) (MSB, 2014) kan uppstå på grund av resursbrist. Exempelvis kan *"Människors liv och hälsa"* få företräde framför *"Miljö och ekonomiska värden"*. Konflikt mellan värden kan också uppstå genom val av en viss operativ strategi. Vid EU-mötet i Göteborg för flera år sedan uppstod kravaller. Jag uppfattar att polis-maktens operativa mål formulerades för att skydda värdet *"Nationell suveränitet"*, nämligen att ha kontroll över att de politiska beslutsprocesserna i EU-mötet kunde genomföras. För att få denna kontroll vidtog polismakten åtgärder som jag bedömer åsidosatte skyddsvärdet *"Demokrati, rättsäkerhet och mänskliga fri- och rättigheter"*.

Över tid vid en samhällsstörning kommer säkerligen fokusering ske på olika skyddsvärden. I ett första skede kan *"Människors liv och hälsa"* vara det prioriterade skyddsvärdet för att i en senare fas övergå till *"Miljö och ekonomiska värden"* för att slutligen gälla *"Samhällets funktionalitet"*.

Det pluralistiska samhället kommer också att medföra att olika intressentgrupper och maktgrupperingar ser olika på vilka skyddsvärden som ska prioriteras. Exempelvis kan man tänka sig att det vid en befarad pandemi inte finns vaccin i tillräcklig mängd. Ska *"Människors liv och hälsa"* prioriteras, eller ska *"Samhällets funktionalitet"* prioriteras. Jag kan tänka mig att målgrupperna för vaccination kan se olika ut beroende på vilket skyddsvärde som prioriteras.

Min avsikt med att diskutera värdegrundens konfliktrum på detta sätt är att medvetandegöra moralisk problematik i samband med hantering av samhällsstörningar. Moraliskt agerande är inte bara att bokstavstroget tillämpa etiska principer. Det gäller att förstå den givna situationen, inklusive det pluralistiska samhällets intressent- och maktspridning, och vilken betydelse den har för tillämpningen av våra i lagstiftning inneboende etiska principer.

## Varför är värdegrund en viktig komponent i helhetsoperativt tänkande?

Jag har tidigare beskrivit vad jag menar med helhetsoperativt tänkande, nämligen ett operativt tänkande för helheten av mångfaldig hantering av samhällsstörningar (Fredholm, 2015). Jag ser den preciserade värdegrunden i form av de fem skyddsvärdena (MSB, 2012) (MSB, 2014) som central i helhetsoperativt tänkande – som en användbar helhetsoperativ värdegrund.

Denna helhetsoperativa värdegrund är viktig därför att den bidrar till att göra mångfaldig hantering av samhällsstörningar

- hjälpbehovsrelevant
- resurskonvergent.

Med hjälpbehovsrelevant menar jag, att man, genom att ställa frågan om vilket eller vilka skyddsvärden som är drabbade eller hotade, kan analysera vilka hjälpbehov som uppstått och kommer att uppstå i den drabbade delen av samhället. Precisionen i identifieringen av hjälpbehov ökar. Risken att förbise hjälpbehov minskar. Sannolikheten att formulera ett i förhållande till hjälpbehoven adekvat önskat tillstånd, ett mål, ökar – ett mål som blir utgångspunkten för sammanhållning och samordning av den mångfaldiga hanteringen.

Med resurskonvergent menar jag att de samlade resurser, som används i den mångfaldiga hanteringen är riktade mot att nå det önskade tillståndet. Det innebär att åstadkomma en samverkansstruktur som ger stadga och löpande kan leda mot det önskade tillståndet.

Jag ser det som viktigt att mångfaldig hantering vid samhällsstörningar så tidigt som möjligt blir hjälpbehovsrelevant och resurskonvergent. Det betyder att uppgiftsutförare för uppgiften att hålla samman mångfaldig hantering måste aktiveras tidigt i ett skeende och skapa förutsättningar för hjälpbehovsrelevans och resurskonvergens. Jag upplever att nuvarande praxis inte är sådan. Min uppfattning är att uppgiftsutförare för uppgiften att hålla samman mångfaldig hantering vid samhällsstörningar avvaktar och agerar ad hoc. Ad hoc betyder "för detta särskilda ändamål" (SAOL, 2006). Min tolkning är att uppgiftsutförare för uppgiften att hålla samman mångfaldig hantering vid samhällsstörningar i huvudsak ser sin roll som att vara till hands och svara mot behov som aktörer framställer och hjälpa till att finna en lösning på aktörens problem. Först när aktörssamverkan inte fungerar av sig självt synes uppgiftsutförare för problemet att hålla samman mångfaldig hantering börja söka en lösning för helheten.

Jag ser alltså en helhetsoperativ värdegrund, och att utgå från denna i mångfaldig hantering av samhällsstörningar, som en förutsättning som ökar möjligheten att ”träffa rätt” när det gäller att möta hjälpbehov och att ”ta initiativet över skeendet”.

## Diskussion

Som kritiker av innehållet i mitt kapitel kan jag se två övergripande kritiska frågor.

- Vilket stöd har jag för att påstå att en helhetsoperativ värdegrund, och att utgå från denna i mångfaldig hantering, är en förutsättning som ökar möjligheten att ”träffa rätt” när det gäller att möta hjälpbehov och att ”ta initiativet över skeendet”?
- Vilket stöd har jag för att påstå att praxis utmärks av att avvakta och agera ad hoc?

Min uppfattning är att det är den mångfaldiga hanteringen, eller som jag ofta uttrycker det hanteringen av ”rummet av flera aktörer”, som är den svaga länken i hantering av samhällsstörningar. I boken *Gemensamma grunder för samverkan och ledning* (MSB, 2014), som är resultatet av projektet *Ledning och samverkan* under åren 2012–2014, sägs att erfarenheter från Sverige och internationellt visar att det finns brister i förmågan att hantera konsekvenser av samhällsstörningar. Det är framför allt förmågan att agera tillsammans och samordnat som behöver utvecklas (Ekman, 2013).

Länsstyrelserna är vad jag generellt kallar uppgiftsutförare avseende uppgiften att i enlighet med sitt geografiska områdesansvar hålla samman och samordna ”rummet av flera aktörer”. Riksrevisionen granskade 2015 länsstyrelsernas krisberedskap och konstaterade sammanfattningsvis att arbetet generellt behöver förbättras för att alla län ska leva upp till målen och kraven på krisberedskapsområdet (Riksrevisionen, 2015).

Myndigheten för samhällskydd och beredskap fick av regeringen uppdraget att utifrån erfarenheterna från hanteringen av skogsbranden i Västmanlands län 2014 skapa förutsättningar för en stärkt krisberedskap. I sin rapport till regeringen (MSB, 2016) återger MSB några observatörers och utvärderares utsagor om länsstyrelsens geografiska områdesansvar och samverkan.

Asp m.fl. (2015) påtalar att det var oklart för både länsstyrelsen och de inblandade kommunerna hur länsstyrelsens roll som geografiskt

områdesansvarig förhöll sig till räddningstjänsten. De konstaterar att det geografiska områdesansvaret ställer höga krav på kunskap om regler samt sitt eget och andra aktörers ansvar.

Henningsson m.fl. (2015) konstaterar att arbetet försvårades av att länsstyrelsen i Västmanlands län inte gav tillräcklig vägledning i arbetet.

Koelega och Cedergårdh (2015) påtalar länsstyrelsens bristande kunskap och förståelse för sitt uppdrag som geografiskt områdesansvarig, vilket innebar att ansvaret inte fullt ut kunde tas. De konstaterar att det inom bl.a. länsstyrelsen finns stora variationer i kunskapen om och tolkningen av vad geografiskt områdesansvar innebär.

Jag menar att det finns starkt stöd för att påstå att uppgiften att hålla samman och samordna ett ”rum av flera aktörer” inte genomförs på ett acceptabelt sätt av uppgiftsutförare som i det svenska samhället har ansvar för uppgiften att hålla samman och samordna flera aktörer vid samhällsstörningar – hantera ”rummet av flera aktörer”.

Frågan kvarstår om mitt sätt att använda en helhetsoperativ värdegrund i arbetet med att hantera ”rummet av flera aktörer” förbättrar situationen. Jag vågar påstå att en stor del av förklaringen till den bristfälliga hanteringen beror på valhant, för avvaktande och på ett ”ad hoc- baserat” hanteringsförfarande. Jag tycker mig finna detta i de flesta analyser och utvärderingar av hanteringar av samhällsstörningar, t.ex. hanteringen av katastrofen med ”Estonia”, konsekvenshanteringen i Sverige efter kärnkraftshaveriet i Tjernoby, hanteringen efter tsunamin i Sydostasien. Min spontana uppfattning är att det också gäller hanteringen av den överraskande flyktingströmmen andra halvåret 2015.

Jag ser mitt påstående att förbättra situationen med hjälp av en tydlig helhetsoperativ värdegrund, och att utgå från denna i ett tidigt skede i enlighet med mitt resonemang ovan, som en rimlig – som det finns anledning att tro på – hypotes.



**En manual –  
som grund för likformig,  
företseende och flexibel  
hantering av ”rummet  
av flera aktörer”**

# En manual – som grund för likformig, förutseende och flexibel hantering av ”rummet av flera aktörer”

## Inledning

Avsikten är att presentera en manual för att hålla samman flera självständiga aktörer, vilka som en helhet bildar ett resurssystem – ett system av system – för att begränsa och lindra skadekonsekvenser vid en samhällsstörning. Ett sådant resurssystem – ”rummet av flera aktörer” – kan bestå av flera aktörer såsom kommunal räddningstjänst, polis, kommunala förvaltningar, statliga organisationer, privata organisationer, frivilliga och drabbade. För närvarande är det enligt svenska författningar aktörer med geografiskt områdesansvar som har en sådan sammanhållande uppgift.

En manual är en skriven bruksanvisning för att utföra något, i detta fall att hantera ”rummet av flera aktörer”. Manualen är tänkt att gälla uppgiften att vid en samhällsstörning hålla samman flera aktörer så att deras resurser som en helhet utgör så bra resursutnyttjande som möjligt. Manualen riktar sig till den uppgiftsutförare som har att genomföra uppgiften. Uppgiftsutföraren är inte en enskild individ utan ett kollektiv – en grupp personer som betraktas som en sammanhållen helhet – som har att hantera ”rummet av flera aktörer”. Manualen är avsedd att vara en generell bruksanvisning för en sådan grupp av personer. Det betyder att manualen inte är avsedd att användas på individuell nivå. Den är snarare ett underlag till hur arbetsfördelning och arbetsorganisation kan utformas inom den grupp som kollektivt har att utföra uppgiften.

I svenska författningar finns lagar och förordningar, som ålägger kommuner, länsstyrelser och regeringen att ha sammanhållande ansvar inom sina geografiska områden. Lokala kommuner ansvarar inom sina geografiska områden för den sammanhållande uppgiften. Länsstyrelser ansvarar inom sina respektive län för den sammanhållande uppgiften. Regeringen ansvarar inom riket för den sammanhållande uppgiften. Tanken är att manualen i tillämpliga delar riktar sig till dels de kollektiv, som i anslutning till lokala kommuner, länsstyrelser och regering, har tilldelats den sammanhållande uppgiften, och dels i övrigt mer eller mindre akut bildade grupper, som får en sammanhållande uppgift vid en händelse, t.ex. en räddningsledning bestående av räddningsledare, polisinsatschef, sjukvårdsledare och medicinskt ansvarig, vilka inom ett större skadeområde som kollektivt har att hålla samman verksamheten.

Det är viktigt att beakta vilken kompetens som är nödvändig för att använda en manual. I detta fall är manualen generell och avsedd för ett kollektiv som har att genomföra en uppgift. Därför beaktas i vår diskussion den kompetens som uppgiftsutföraren som kollektiv bör besitta. För att bli konkret användbar måste därför manualen bli underlag till hur arbetsfördelning och organisationsstruktur utformas inom kollektivet – vilka som är maktbärande chefer och deras uppgifter och vilka beredningsgrupper som behövs och deras uppgifter – det som i MSB:s termer kallas stöd till inriktnings- och samordningsfunktionen (MSB, 2014).

### Kompetenskrav för uppgiften att hålla samman "rummet av flera aktörer"

Jag väljer Blooms måltaxonomi för kognitiva lärandemål (Bloom, Hastings & Madaus, 1971) som hjälpmedel för att konkretisera kompetenskrav. Jag har med utgångspunkt i Blooms taxonomi formulerat följande kompetenskrav för uppgiften att hålla samman "rummet av flera aktörer".

- **Kunskap:** Återkalla, d.v.s. redovisa sådana fenomen som är nödvändigt att man har i sin tankevärld, t.ex. vilka värden i samhället som kan hotas vid samhällsstörningar, vilka olika typer av samhällsstörningar som kan ske, vilka behov som uppstår vid olika samhällsstörningar, olika lagar som har betydelse för hantering av samhällsstörningar, operativa rutiner, vilka samhällsliga resurser som är tillgängliga, aktörer som enligt olika lagar har ansvar för olika delar, innebörden i att ha områdesansvar, människors behov och beteenden i krissituationer.
- **Förståelse:** Inse innebörderna i de fenomen som är nödvändiga att ha i sin tankevärld och kunna återge dessa innebörder i egna ord. T.ex. i egna ord kunna återge innebörderna i olika lagar, att kunna beskriva vad olika samhällsstörningar innebär i samhället, vad olika aktörer i händelse av samhällsstörning har att göra, beskriva i egna ord hur människors behov yttrar sig, hur människors beteende gestaltas i krissituationer.
- **Tillämpning:** Använda konceptuella modeller, t.ex. följa en regel, genomföra en bestämd operativ rutin, agera enligt en viss metod.
- **Analys:** Uppdelning av en kontext i olika fenomen, som tillsammans utgör kontexten, och hur dessa fenomen i skeendet över tid och rum påverkar behov, konsekvenser, möjligt önskat tillstånd och bemästringsmöjligheter.



- Syntes: Sätta samman till en helhet, d.v.s. utifrån analysresultaten bygga upp en modell för hantering av ”rummet av flera aktörer”, en modell som bör utgå från det i analysfasen identifierade styrkriteriet (det eller de värden som bör skyddas i samhället) och som är adaptiv i förhållande till olika skeendutvecklingar (t.ex. bästa utfall, sannolikt utfall, sämsta utfall) – ett hypotetiskt möjlighetsrum.
- Värdering: Bedömningar om värden av alternativ för givna ändamål, d.v.s. ta ställning till vilket av de i syntesfasen identifierade skeendutvecklingarna som ska vara underlag för valet av möjlighetsrummets alternativ och sedan över tid med återföring från skeendet förfina möjlighetsrummet och använda detta som underlag för inriktning och samordning i ”rummet av flera aktörer”.

## Grundtänkande bakom manualen

Huvudinstrument i manualens användning är helhetsmetoden (MSB, 2014). Denna bygger på helhetssyn (MSB, 2014), d.v.s. att kunna se ”rummet av flera aktörer” som en helhet, ett resurssystem, som har att bemästra en samhällsstörning. Tillämpning av helhetsmetoden innebär att genomlöpa fyra definierade analys-, syntes- och värderingsfaser i Blooms termer. Styrkriterium för dessa fasers genomförande är de värden, som bör skyddas i samhället (MSB, 2012). Dessa värden är den värdegrund, som är en central del av helhetsmetoden. Den första fasen är att tolka skeendet, att åstadkomma förståelse för vad som håller på att ske. Den andra fasen är att identifiera de hjälpbehov och åtgärdsbehov som uppstår och sannolikt kommer att uppstå i den samhällseliga kontext som är drabbad. Den tredje fasen är att analysera hur aktörernas hanteringar som en helhet svarar, och framdeles bedöms svara, mot den totala konsekvensbilden och möjlig utveckling av konsekvensbilden. Den fjärde fasen innebär att syntetisera resultaten av analyserna i de tre föregående faserna till ett hypotetiskt möjlighetsrum, som innehåller olika skeendutvecklingar och hanteringsmöjligheter. Detta möjlighetsrum utgör sedan underlag för hur samordning och eventuell gemensam inriktning bör utformas för helheten av aktörerna – ”rummet av flera aktörer”. För var och en av faserna finns stödfrågor att utgå från (MSB, 2014). Helhetsmetoden måste användas löpande under skeendet. Med hjälp av samlade lägesbilder (MSB, 2014) kommer information som innebär att det från början genererade hypotetiska möjlighetsrummet mer och mer kan anpassas till det verkliga skeendet och bli en mer konkret utgångspunkt för sammanhållning av ”rummet av flera aktörer”.

Den centrala övergripande idén bakom helhetsmetoden är, att en sammanhållande uppgift innebär att utföra en balansering mellan å ena sidan de olika aktörernas operativa/intressentbaserade hanteringsinriktningar, och å andra sidan en utifrån värdegrunden (de samhällseliga värden som ska skyddas) preciserad hanteringsinriktning för helheten av aktörernas hanteringar ("rummet av flera aktörer") (Fredholm & Uhr, 2011).

Idén har sitt ursprung i två källor. Den ena är resultaten från forskningsprojektet "Effektivare ledning vid storskalig räddningstjänst och krishantering" (Fredholm & Uhr, 2007) (Uhr, 2007) (Uhr, 2009). Resultaten visar att påverkan på operativa inriktningar i stor utsträckning sker på andra sätt och i andra former än det som föreskrivs i traditionell ideologi om hur påverkan ska ske. Den andra källan är internationell forskningslitteratur om hantering av katastrofer. Det finns en tydlig kritik mot att det, som kan kallas traditionell syn på hur ledning bör utformas, nämligen det som kan sammanfattas som kommandostyrning eller "command and control", kan tillämpas vid hantering av kriser/katastrofer (Quarantelli, 1988 och 1998) (Drabak & McEntire, 2002) (Dynes, 1994 och 2006) (Comfort, 1999) (Stallings & Quarantelli, 1985) (Wise, 2006) (Denis, 1995) (Axelrod & Cohen, 2000) (Boin, 2005).

Kortfattat kan den centrala delen i kritiken beskrivas som att en entydig traditionell styrning "top-down" i enlighet med kommandostyrning eller "command and control" inte fungerar tillfredsställande vid hantering av kriser och katastrofer. Man påtalar att agerande "bottom-up" är en viktig ingrediens i hantering av samhällskriser och katastrofer. Quarantelli (1998) visar ett klart avståndstagande mot föreställningen att ett centraliserat auktoritetssystem kan fungera. Han förespråkar en uppväxande resurskoordinering (emergent resource co-ordination) och inte en modell enligt "command and control".

Min kritik mot Quarantelli, och i viss mån även mot de andra kritikerna mot "top-down", är att han inte beaktar något kriterium för hur koordinering bör ske. Jag menar att koordinering av en mängd aktörer med olika uppgifter och intressen bör ske med utgångspunkt i en värdegrund, i vår diskussion de värden som ska skyddas i samhället (MSB, 2012). En sammanhållande uppgift blir att samordna, koordinera, de olika aktörernas handlingsinriktningar så att helheten av deras handlingsinriktningar åstadkommer en effekt, som på ett så tillfredsande sätt som möjligt svarar mot de behov som i den akuta situationen uppstår för att kunna bibehålla skyddsvärdena. Det innebär att även påverkan "top-down" måste inkluderas. Sammanhållningsproblemet kan formuleras som att det gäller att finna en

lämplig avvägning mellan ”bottom-up” och ”top-down” (Fredholm & Uhr, 2007). Ett mer detaljerat resonemang om uppbyggnaden av helhetsmetoden ges i en arbetspromemoria under arbetet med forskningsprojektet ”Effektivare ledning vid storskalig räddningstjänst och krishantering” (Fredholm och Uhr, 2009).

En central uppgift i en sammanhållande uppgift är alltså att analysera hur de olika aktörernas inriktningar och hanteringar tillsammans förhåller sig till behovet av att möta de skyddsvärdeshot som uppstår i den akuta situationen. Aktörernas inriktningar och hanteringar kan rymmas inom en för helheten adekvat inriktning för att möta skyddsvärdeshoten, utan att den sammanhållande uppgiftsutföraren behöver ingripa. Om detta inte är fallet måste den sammanhållande uppgiftsutföraren ingripa och styra relationerna mellan aktörerna och mellan aktörerna och behovet av fokus på drabbade eller hotade skyddsvärden. Detta belyser vikten av att en sammanhållande uppgiftsutförare aktiveras i ett tidigt skede för att kunna agera förutseende.

Med utgångspunkt i antagandet att det går att utveckla den teoretiska och normativa grunden för effektiv hantering av ”rummet av flera aktörer” har jag presenterat begreppet *helhetsoperativt tänkande* (Fredholm, 2015). Helhetsoperativt tänkande är operativt tänkande för hantering av samhällsstörningar i vilka avhjälpande åtgärder sker samtidigt av blåljusorganisationer, andra berörda kommunala och statliga organisationer, privata organisationer, frivilliga och drabbade. Begreppet helhetsoperativt tänkande bör ses som ett försök till utveckling av de resultat, som emanerar från MSB:s projekt ”Ledning och samverkan”, och som finns redovisade i boken ”Gemensamma grunder för samverkan och ledning” (MSB, 2014). Jag ser dessa resultat som viktiga, kanske nödvändiga, att internaliseras – införlivas i tänkandet – hos dem som har att hantera samhällsstörningar, och som sådana införlivade tankar en central del av helhetsoperativt tänkande.

Min fortsatta diskussion om en manual bygger på att det tankegods, som jag inkluderar under begreppet *helhetsoperativt tänkande*, har införlivats i tänkandet hos dem som har att hantera samhällsstörningar och i synnerhet hos dem som har ansvar för en sammanhållande uppgift.

Jag har som viktiga delar i helhetsoperativt tänkande preciserat ett antal normativa bärande idéer. Dessa är avsedda att vara tankeverktyg i hantering av samhällsstörningar. En av dessa idéer lyder som följer.

En möjlig ideal modell är att se hantering av samhällsstörning i tre faser: situationsmodellering, kontrollövertagande och uppordning.

Situationsmodelleringsfasen präglas till en början av oklarhet. Det är den fas då man försöker komma underfund med vad som håller på att ske och hur man ska hantera situationen. Det gäller att förstå vad som är på gång. Det gäller att få klart för sig vilka skyddsvärden som är hotade. Det gäller att utifrån analyser av hjälp- och åtgärdsbehov komma fram till vad som behöver göras. Det gäller att mer eller mindre hypotetiskt formulera operativa, organisatoriska och logistiska lösningar för hur "rummet av flera aktörer" som en helhet kan åstadkomma ett satisfierande skadehindrande och skadelindrande resultat. Det gäller att utifrån detta analysarbete utforma samverkan så bra som möjligt i den drabbade samhällseliga kontexten. Detta är en modellering av situationen och hur den bör hanteras, en gestaltning av ett tankeschema som kan utgöra basen för att förstå situationen och framför allt situationens möjliga utvecklingsriktningar. Detta tankeschema bör på ett så åskådligt sätt som möjligt överföras till en konkret gestalt för att kunna kommuniceras och bli underlag för inriktning och samordning på den gemensamma arenan. Jag kallar ett sådant tankeschema för en *behovs-, mål-, resurs- och hanteringsmodell* – eller med ett annat ord *hypotetiskt möjlighetsrum*.

Kontrollövertagandefasen är den fas då man funnit ett hanteringssätt som undan för undan leder till att man får kontroll över situationen.

Uppordningsfasen innehåller det arbete som måste ske efter att man fått slutlig kontroll över skeendet, d.v.s. då ett eventuellt vållandefenomen upphört och vållandefenomenets primära skadekonsekvenser är överblickbara. Uppordningsfasen har att omhänderta konsekvenserna av de primära konsekvenserna och är inriktat mot återskapande.

Kontroll är inget objektivt entydigt begrepp. Kontroll bör ses som en balans mellan å ena sidan ett skeende, som man har klar och med stor sannolikhet säker kunskap om, och å andra sidan resursförmåga för att

1. förhindra ett förvärrande av skeendet
2. ha möjlighet att styra skeendet mot önskat tillstånd.

Jag har kontroll när jag kan förhindra att skeendet förvärras och när jag med mina resurser kan styra skeendet mot önskat tillstånd. En viktig del blir då att tänka sig ett realistiskt tillstånd att sikta mot. En omsorgsfull och giltig situationsmodellering utgör en viktig bas för att åstadkomma kontroll.

Min intuitiva analys av inträffade hanteringar av samhällsstörningar är

- att situationsmodellering har varit bristfällig
- att den situationsmodellering, som har utförts, har varit påtvingad av skeendet och för sen
- att den situationsmodellering, som har utförts, har tvingats ske undan för undan samtidigt som agerande för kontrollövertagande sker
- att sådan påtvingad situationsmodellering undan för undan samtidigt med att agera för kontrollövertagande inte givit förutsättningar för effektiv hantering av helheten.

Det ligger i sakens natur att en akut samhällsstörning kommer att innebära att situationsmodellering och kontrollövertagande måste ske samtidigt. Problemet är att situationsmodellering sker för tafatt och för sent i förhållande till skeendeutvecklingen. Man kan säga att det är skeendet som oftast "har initiativet". Tanken med att skapa en manual är att situationsmodellering ska få större betydelse i hantering av samhällsstörningar och att situationsmodellering ska bli ett viktigt moment tidigt i hanteringen – att tidig och förutseende situationsmodellering över helheten ska ge underlag för effektivt kontrollövertagande över tid och rum vid samhällsstörningar.

Detta kräver att beslutsfattare och andra centrala personer vid hantering av samhällsstörningar i större utsträckning än nu måste använda antaganden och hypotetiska föreställningar. För närvarande råder en för stor tradition av att "vänta och se". Man inväntar information om läget och bygger upp agerande på denna. Informationen är då ofta "historisk" och kan gälla ett överspelat läge. Med antaganden menar jag att man tidigt vågar formulera möjliga utgångspunkter för tänkandet, t.ex. anta att ett begynnande kris-skeende kan utvecklas mot ett gynnsamt tillstånd, mot ett sannolikt tillstånd och mot ett sämsta tillstånd. Detta ger utgångspunkt för att formulera hypotetiska föreställningar om hjälpbehov, åtgärdsbehov, önskvärd tillstånd att nå samt bemästringsmöjligheter, d.v.s. ett hypotetiskt möjlighetsrum inom vilket skeendet kan utvecklas. Förberedelser kan vidtas för var och en av de möjliga skeendeutvecklingarna, t.ex. genom att skissera planer för var och en av möjliga skeendeutvecklingar, genom att identifiera resursförstärkningar för ett värsta läge, genom att förbereda information till allmänheten för var och en av skeendeutvecklingarna, genom att identifiera grupperingar av människor som kommer att få hjälpbehov vid de olika skeendeutvecklingarna etc.

I boken "Gemensamma grunder för samverkan och ledning" (MSB, 2014) presenteras begreppet *samlad lägesbild*. Samlad lägesbild definieras på följande sätt.

Samlad lägesbild är ett urval av information från flera aktörers lägesbilder som ger en överblick av de medverkande aktörernas syn på den inträffade händelsen. En samlad lägesbild kan bestå av information och ge uttryck åt perspektiv som inte nödvändigtvis delas av alla aktörer. En samlad lägesbild ersätter inte de aktörsspecifika lägesbilderna utan är i stället kompletterande.

Den samlade lägesbilden är ett viktigt instrument för en sammanhållande uppgift. Jag menar dock att en samlad lägesbild synes vara en för sen utgångspunkt för en sammanhållande uppgift att åstadkomma en situationsmodellering. Att åstadkomma ett urval av information från flera aktörers lägesbilder är ett arbete som kräver tid, dels tid för varje aktör att åstadkomma en lägesbild, dels tid för att distribuera sådana lägesbilder till en sammanhållande uppdragsutförare och dels tid för att sammansälla dessa lägesbilder till en samlad lägesbild.

Jag ser en samlad lägesbild som ett medel för att verifiera vilken del av det hypotetiska möjlighetsrummet som håller på att bli verklighet. Mitt grundantagande är att ett tidigt hypotetiskt möjlighetsrum, som kan konkretiseras och förbättras genom återkoppling från en samlad lägesbild, utgör en förutsättning för en så god satisfiering som möjligt av att snabbt få möjlighet att åstadkomma att över tid och rum genomföra ett förutseende och systematiskt kontrollövertagande.

Huvudsyftet med en manual är

1. att leda in och fokusera praxis på detta syfte
2. att detta ska leda till att utveckla kollektiv kompetens
3. att finna lämpliga organisatoriska former för hur sammanhållande uppgifter bör etableras i samhället.

## Manual för sammanhållande uppgift – förslag

### Situationsmodellering

Situationsmodellering bör ske vid *indikationsläge* eller *akutläge*. Indikationsläge är ett läge med mer eller mindre tydliga signaler, att ett skeende, som kan resultera i en samhällsstörning, är på gång. Akutläge är när en samhällsstörning plötsligt drabbar samhället (del av samhället). Indikationsläge kan övergå i akutläge.

#### Vid indikationsläge

**Reagera på signifikativa signaler.** Detta innebär att utifrån omvärldsbevakning observera om något kan vara tecken på begynnande samhällsstörning. Tidsmässigt bör detta ske innan andra aktörer börjat reagera. Ansvarig är lämpligen tjänsteman i beredskap eller liknande.

**Genomför och dokumentera en enkel situationsmodellering.** Med enkel menas att situationsmodelleringen kan genomföras tanke- eller resonemangsvis av en eller två personer. Det sker genom att med hjälp av helhetsmetoden (MSB, 2014) åstadkomma en hypotetisk skiss av möjlighetsrummet. Skissera

1. en tolkning av skeendet och dess sannolikhet för expansion
2. en identifiering av möjliga kommande hjälp- och åtgärdsbehov
3. en analys av en möjlig kommande gemensam hantering – analysresultaten ger underlag till en hypotetisk skiss av möjlighetsrummet.

**Kommunicera och diskutera det skisserade möjlighetsrummet med några andra ansvariga personer.** Hör efter hur allvarligt dessa personer ser på signalerna och på att möjligheten att det skisserade möjlighetsrummet förverkligas.

#### Fatta beslut om nästa åtgärd.

- Ingen åtgärd. Signalen eller signalerna bedöms vara negligerbara.
- Meddela, väck, en eller flera aktörer som kan tänkas bli berörda av ett utvecklat skeende även om skeendet inte bedöms leda till en större samhällsstörning.
- Övergå till **akutläge** om signalen eller signalerna bedöms medföra expansion till akut samhällsstörning.

### Vid akutläge

**Mobilisera intern krisorganisation med beredningsgrupp, i MSB:s terminologi Stöd till Inriktnings- och samordningsfunktion** (MSB, 2014). Vid en sammanhållande uppgiftsutförare bör finnas en i förväg för olika typer av samhällsstörningar definierad beredningskonstellation. Mobilisering bör ske tidigt i skeendet – innan det uttrycks behov av samordning eller andra åtgärder från andra aktörer.

**Börja utforma – och fullfölj undan för undan med utgångspunkt i inkommande information och lägesbilder – ett hypotetiskt möjlighetsrum, d.v.s. en behovs-, mål-, resurs- och hanteringsmodell.** Detta är beredningsgruppens primära uppgift. Det sker med hjälp av helhetsmetoden (MSB, 2014) och innebär att

1. ta ställning till vilka värden (MSB, 2012 och 2014) som är drabbade eller hotade
2. tolka skeendet och dess sannolikhet för expansion
3. identifiera möjliga hjälp- och åtgärdsbehov samt aktörer som bör åtgärda dessa behov
4. analysera en möjlig kommande gemensam hantering
5. sammanställa till ett möjlighetsrum (en behovs-, mål-, resurs- och hanteringsmodell) som kan användas som en bas och styr-ram i kommande förhandlingar med berörda aktörer.

### Sök aktivt information

- Bevaka media.
- Bevaka sociala media.
- Efterfråga lägesbilder från berörda aktörer.
- Skicka ut rörlig(a) spaningsenhet(er).

**Börja arbete med att sammanställa en samlad lägesbild.** Denna kommer att bli en viktig komponent för att verifiera vilka delar av det hypotetiska möjlighetsrummet – behovs-, mål-, resurs- och hanteringsmodellen – som blir den rimliga fortsättningen.

**Mobilisera informations- och kommunikationskompetens för relationerna till massmedia och allmänheten.** En i förväg definierad grupp bör finnas för detta. Det undan för undan utvecklade möjlighetsrummet är ett viktigt underlag för informations- och kommunikationsverksamheten.

**Avgränsa det resurssystem (system av system) som bedöms bli en helhet av aktörer.** Det är viktigt att ta ställning till vilka aktörer



man ser ingå i ett resurssystem; offentliga organisationer, blåljusorganisationer, privata organisationer, frivilliga, drabbade.

**Sammankalla till en mötestid ett nätverk av personer som bedöms bli viktiga beslutsfattare i det valda resurssystemet – de som i MSB:s termer i den akuta situationen bedöms bli en *inriktnings- och samordningsfunktion* (MSB, 2014) för hanteringen av ”rummet av flera aktörer”.** Sannolikt blir det svårt att samla dessa viktiga beslutsfattare vid en tidpunkt på en plats i rummet. Dessa beslutsfattare kommer att vara engagerade i egna organisationers och intressentgruppers akuta hanteringar. Kontakter med dessa personer måste kanske organiseras på de sätt som är möjliga, t.ex. genom direkta och återkommande kontakter med var och en undan för undan eller genom telebaserade möten. En annan lösning är att de viktiga beslutsfattarna skickar representanter till mötet, och att dessa representanter efter ett första möte konfererar med sina chefer och sedan återkommer till ett nytt möte.

**Om en central del i hanteringen av samhällsstörningen är kommunal räddningstjänst, och den sammanhållande uppgiften åligger en länsstyrelse, är det viktigt att tidigt bestämma kriterier för när länsstyrelsen ska överta ansvaret för räddningstjänst i berörda kommuner.**

**Aktiveringsstruktur för uppdragsutförare med sammanhållande uppgift.** Vid samhällsstörningar av olika omfattning bör följande struktur tillämpas.

- Om sammanhållande uppgift på en större skadeplats utgörs av en räddningsledning, t.ex. räddningsledare, polisinsatschef, sjukvårdledare och medicinskt ansvarig, kontakta kommunens uppgiftsutförare för kommunens områdesansvar vid samhällsstörningar för att ge denna möjlighet att vidta nödvändiga och i övrigt lämpliga åtgärder.
- Om sammanhållande uppgift åvilar uppgiftsutföraren för kommunens områdesansvar, kontakta länsstyrelse för att informera och ge länsstyrelse möjlighet att vidta nödvändiga och i övrigt lämpliga åtgärder.
- Om sammanhållande uppgift åligger länsstyrelse, kontakta TIB vid MSB för att informera och ge MSB möjligheter att vidta samordning mellan central och regional nivå samt mellan centrala myndigheter, eventuellt informera regeringskansliet eller vidta andra nödvändiga åtgärder.
- Om sammanhållande uppgift åligger regeringen är det lämpligt att MSB i samverkan med den eller de myndigheter, som blir

berörda i den aktuella händelsen, ses som uppdragsutförare av den sammanhållande uppgiften och informeras. Detta i enlighet med att regeringen överlätit till berörda centrala myndigheter att operativt hantera regeringens områdesansvar. Information till regeringskansliet kan ske för att ge regeringen möjlighet att vidta nödvändiga och i övrigt lämpliga åtgärder.

- Om uppdragsutförare för sammanhållande uppdrag i en viss samhällelig nivå anser att uppdragsutförare för sammanhållande uppdrag i "lägre" samhällsnivå borde vara aktiverad och uppmärksammar att så inte är fallet, bör uppdragsutföraren i den "lägre" samhällsnivån "väckas" och påverkas att bli aktiverad.

### Skissera en hålltidsplan för det fortsatta arbetet.

Att skapa en sammanhållande design i "rummet av flera aktörer" innebär att "få grepp om" en komplex situation. En viktig åtgärd är att bedöma hur lång tid man har på sig för detta. Att "få grepp om" situationen är viktigt för att fatta beslut om lämpliga åtgärder. Det är viktigt att allt detta sker inom en sådan tidsram, att besluten inte kommer för sent i förhållande till skeendets utveckling. En tidig åtgärd är att bedöma när viktiga beslut måste vara fattade. Det betyder att kvaliteten på beslutsunderlaget kommer att variera beroende på vilken tid som står till buds.

Som stöd för att hantera en sådan situation på ett strukturerat och rationellt sätt har MSB utvecklat ett hjälpmedel, "Operativ prioritering. Beslutsstöd för att hantera dilemman där flera behov ställer krav på samma resurser" (MSB, 2016). Beslutsstödet syftar till att praktiskt stödja beslutsfattare att besluta hur begränsade resurser ska prioriteras. Beslutsstödet ska hjälpa aktörer att fatta avvägda och kraftfulla beslut tillräckligt snabbt, där beslutens bakomliggande bedömningar är medvetna, transparenta och kommunicerbara. Beslutsstödet ska fungera i hela hotskalan och vara lätt att använda och anpassa till olika tidsförhållanden.

Beslutsstödet är ett hjälpmedel för att i en tidskritisk och stressad situation på ett strukturerat sätt hantera relationen mellan beslut och händelsens dynamik, d.v.s. att beslutsfattande inte ska komma i efterhand utan bli en möjlighet till förutseende och påverkbar hantering – att så att säga ha initiativet i förhållande till skeendets utveckling.

Beslutsstödet är ett konkret hjälpmedel för att använda helhetsmetoden (MSB, 2014). Det är viktigt att i förväg gjort sig bekant med hur beslutsstödet kan användas. På så sätt blir beslutsstödet

till hjälp för att bedöma hur lång tid informationsinhämtning och analysarbete får ta innan beslut fattas för att beslutet ska vara förutseende och ha möjlighet att påverka skeendet.

Även i en konkret samverkanssituation är beslutsstödet användbart. Det hjälper till att hantera tidsramarna och därmed formerna för samverkan. Arbetet med att etablera samverkan – informationsinhämtning, kommunikation med olika aktörer, möten etc. – måste anpassas till hålltidsplanen.

**Genomför ett inriktnings- och samordningsmöte i enlighet med den kallelse som tidigare utgått till centrala beslutsfattare i det definierade resurssystemet. En möjlig agenda för mötet kan se ut på följande sätt.**

- *Var och en av mötesdeltagarna redogör för sin syn på läget och vad egen organisation/gruppering arbetar efter för inriktning.*
- *Redogörelse för den eller de måloperationaliseringar, som beredningsgruppen – stödet för Inriktnings- och samordningsfunktionen (MSB, 2014) – kommit fram till i problem-, mål-, resurs- och hanteringsmodellen (hypotetiska möjlighetsrummet) genom att utgå från vilket eller vilka värden som är drabbade och/eller hotade i den aktuella situationen. Måloperationaliseringarna (de tillstånd som konkret bedöms möjliga att uppnå för vart och ett av skyddsvärdena) utgör styrkriteriet för samordning och ställningstagande till eventuell gemensam inriktning.*
- *Redogörelse för den av beredningsgruppen framarbetade behovs-, mål-, resurs- och hanteringsmodellen (hypotetiska möjlighetsrummet) och de alternativ som den innehåller. En relativt detaljerad redogörelse för kort- och långsiktig tolkning av situationen, identifiering av hjälp- och åtgärdsbehov, analys av hur gemensam hantering kan ske samt syntes i form av behovs-, mål-, resurs- och hanteringsmodellen. En viktig aspekt är hur behovs-, mål-, resurs- och hanteringsmodellen förhåller sig till den samlade lägesbilden och vilket stöd denna ger till behovs-, mål-, resurs- och hanteringsmodellen (möjlighetsrummet).*
- *Beslutsförslag (hanteringsproposition). Det eller de alternativ, som av den sammanhållande uppdragsutföraren bedöms vara lämpligast, läggs fram.*
- *Diskussion om beslutsförslaget. Tid ges åt mötesdeltagarna för att diskutera behovs-, mål-, resurs- och hanteringsmodellen. Om för egen organisation/gruppering icke beslutsför representant deltar i mötet bör möjlighet ges till samråd med vederbörandes chef.*

- **Beslutsresultat.** Beslutsresultatet kan ske genom samverkan enligt MSB:s terminologi (MSB, 2014) – och avse hur operativa inriktningar för deltagande aktörer kan samordnas inom den för helheten formulerade måloperationalisering, som beredningsgruppen – stödet till Inriktnings- och samordningsfunktionen (MSB, 2014) – presenterat, samt om en uttrycklig gemensam inriktning bör formuleras. Beslutsresultatet är sedan utgångspunkten för hur den sammanhållande uppdragsutföraren fortsättningsvis ska agera integrerat med övriga aktörer i kontrollövertagandefasen.

**Beslutsresultatet som grund för den sammanhållande uppgiftsutförarens fortsatta agerande.** Beslutsresultatet kan innebära tre utfallsalternativ.

- Konsensus.
- Splittrad konsensus.
- Totalt ogillande.

Konsensus innebär att samtliga är eniga. Splittrad konsensus innebär att ett antal är eniga och ett antal icke eniga. Totalt ogillande innebär att samtliga utom sammanhållande uppdragsutförare är eniga i att förkasta den sammanhållande uppgiftsutförarens förslag. En splittrad konsensus kan genom förhandling om ändringar i den sammanhållande uppgiftsutförarens förslag (hanteringspropositionen) resultera i konsensus.

Viktigt att beakta är i vilken utsträckning lagar för hantering av olika händelser – t.ex. kommunallagen, lagen om skydd mot olyckor, smittskyddslagen, polislagen, hälso- och sjukvårdslagen m.fl. – ger utrymme för mötesdeltagarna att komma överens. I de olika lagarna kan finnas bestämmelser för hur makt ska utövas och vem som bestämmer i olika avseenden.

Konsensus ger underlag att övergå i kontrollövertagandefas. Möjlighetsrummet och i detta valt utgångsalternativ ger den sammanhållande uppgiftsutföraren ett underlag för konkret operativt inriktnings- och samordningsarbete framdeles för helheten. Det ger också de deltagande aktörerna underlag för hur de kan utforma inriktning och samordning i egna organisationer/gemenskaper.

Fortsatt splittrad konsensus eller totalt ogillande är svårare att hantera. Vilken tid som finns till förfogande har avgörande betydelse för

hur man kan gå vidare. Medger situationen att det finns tid till att omarbete möjlighetsrummet – med synpunkter från aktörsrepresentanterna – torde detta vara att föredra. Medger inte tiden detta måste den sammanhållande uppgiftsutföraren anpassa sig till situationen och finna en lösning, som innebär att på ett så bra sätt som möjligt ger en samordningsram för ”spelare” med mer eller mindre förenliga och oförenliga ”agendor”.

### Kontrollövertagande

Kontroll innebär en situation där man balanserar mellan å ena sidan med stor sannolikhet giltig kunskap om situationen och dess utveckling, och å andra sidan resursförmåga att

1. förhindra ett förvärrande av skeendet
2. ha möjlighet att styra skeendet mot önskat tillstånd.

Detta kan vara en osäker balans. Det är viktigt att göra s.k. omfallsplanering och i denna beakta reservresurser.

Skeendet att ha kontroll över kan i princip bestå av två kvaliteter, vållandefenomen och konsekvenser. Vållandefenomen är en process som åstadkommer konsekvenser, t.ex. en brand, smittspridning, social oro, storm, jordskred etc. Vållandefenomen kan också bestå av ett mer eller mindre instabilt statistiskt fenomen såsom akut risk för jordskred etc.

Kontroll över vållandefenomen innebär att begränsa och utplåna den konsekvensskapande processen eller att säkra den instabila risken från att utlösas. Kontroll över konsekvenser innebär att ha säker information om konsekvenserna och deras art och omfattning samt tillräckliga resurser, som på bästa möjliga sätt lindrar konsekvenserna.

**Utforma en modell för att följa den skadeavhjälpande och lindrande verksamheten och som ger möjlighet att påverka skeendet i enlighet med tidigare bestämd inriktnings- och samordningsstruktur.** En agenda för en sådan modell kan se ut på följande sätt.

- *Utgå från behovs-, mål-, resurs- och hanteringsmodellen (möjlighetsrummet) och den inriktnings- och samordningsstruktur som bestämts.* Skapa en operativ rutin att med jämna mellanrum med hjälp av helhetsmetoden pröva och justera inriktnings- och samordningsstrukturen. Viktiga underlag till detta är under hand utvecklade och tillgängliga samlade lägesbilder.

- **Bestäm en tids- och rumsstruktur för regelbundna kommunikations- och avhandlingsmöten med beslutsföra representanter från det totala resurssystemets aktörer.** Avsikten är att informera varandra och avhandla situationens problematik och därigenom dels ge var och en av aktörerna bättre underlag för sina ageranden, och dels ge underlag för att justera behovs-, mål-, resurs- och hanteringsmodellen (möjlighetsrummet).
- **Bestäm en tids- och rumsstruktur för regelbundna kommunikations- och avhandlingsmöten med uppdragsutförare för samordning i större samhällsomfång.** Avsikten är att informera varandra och avhandla situationens problematik och därigenom ge möjlighet att i ett tidigt skede och löpande mobilisera högre samhällsnivåer i skeendet.

**Analysera den drabbade samhälleliga kontextens livsfunktionella, logistiska och försörjningsmässiga villkor på längre sikt och planera för hantering av identifierade problem.** En möjlig agenda för detta kan vara följande.

- Möjligheter för hushåll att fungera (bo kvar, försörja sig).
- Krisinformation (möjlighet, sårbarhet, kontinuitet).
- Kommunal service (förskola, skola, socialtjänst, räddningstjänst, vattenförsörjning, avlopp, väghållning, elförsörjning etc.).
- Näringsliv (industrier, företag i övrigt).
- Sjukvård.
- Kommunikationer (väg, järnväg, flygförbindelser, sjöförbindelser).
- Livsmedelsförsörjning.
- Elförsörjning.
- Logistisk försörjning till hela avhjälpande resurssystemets samtliga aktörer.

**Lyssna efter människors sociala reaktioner på situationen och observera spontant etablerade grupperingar, som på olika platser och vid olika tidpunkter vidtar åtgärder.** Människor kommer att agera på olika sätt. Sannolikt kommer drabbade och andra frivilliga att både enskilt och i grupp agera på sätt som är rationella för dem. Observera vad som sker och bedöm hur deras ageranden kan relateras till det gemensamma helhetsagerandet. Kanske kan det bli en del av det totala resurssystemet och bli en part i helheten.

**Gör en sårbarhetsanalys av den nu mer eller mindre uppbyggda nätverksstrukturen av aktörer för att löpande kommunicera, hantera inriktnings- och samordningsproblematik och i övrigt aktuella problem.** Det är viktigt att klarlägga svagheter och risker. Exempelvis följande.

- Tekniska svagheter och risker i sambandsstrukturen.
- Tillförlitlighet i inkommande information – källkritik.
- Social oro. Kan situationen medföra att social oro i någon form uppstår?
- Konflikter och svåra motsättningar i nätverksstrukturen av aktörer för att löpande kommunicera, hantera inriktnings- och samordningsproblematik och i övrigt aktuella problem.
- Uthållighet. Var är svagheterna?
- Bristande förtroende från drabbade och kritisk rapportering i massmedia.

### Uppordningsfas

Uppordningsfasen börjar när kontrollfasen lett till önskat tillstånd, d.v.s. när det totala resurssystemets åtgärder lett till att ett eventuellt vållandefenomen är utslaget och att konsekvenssituationen är kartlagd och den akuta konsekvensutvecklingen är stoppad.

**Utforma en behovs-, mål-, resurs- och hanteringsmodell för återställande.** Denna modell blir en mer distinkt och säker planering än akuthanteringens hypotetiska möjlighetsrum, eftersom det nu går att inhämta säker information om förutsättningar för återskapande. Även i detta fall kan helhetsmetoden användas (MSB, 2014). Möjlig agenda för modellens uppbyggnad.

- Kartlägg konsekvensläget.
- Identifiera åtgärdsbehov och ansvariga aktörer för åtgärderna.
- Gör en struktur över vad de olika ansvariga aktörerna bör åstadkomma och en hanteringsplan över tid och rum.
- Bilda ett projekt för att genomföra återställande.

## Organisatorisk utformning

Manualen vänder sig till uppdragsutförare, som

1. vid en huvudman är ett definierat kollektiv som konkret ska ansvara för uppdraget att ”hantera rummet av flera aktörer”
2. grupperingar som vid större skadesituationer spontant eller enligt operativa planer representerar en aktörsgemensam arena, t.ex. en räddningsledning vid en stor skadeplats, kommunala förvaltningschefer som kan behöva samverka etc.

För närvarande anges i svenska författningar tre myndighetskategorier, som har ett sammanhållande uppdrag vid samhällsstörningar, nämligen lokala kommuner, länsstyrelser och regeringen. Vid en eventuell nyordning av läns- och regionindelning i Sverige blir det viktigt att beakta frågan om hur uppdragsutförare av hantering av ”rummet av flera aktörer” ska fördelas i Sverige.

Det är viktigt att de enligt svenska författningarna utpekade huvudmännen med ansvar för uppdraget att hantera ”rummet av flera aktörer” i förväg skapar ett definierat uppdragsutförarkollektiv. Det gäller alltså lokala kommuner, länsstyrelser och regeringen. Jag avstår från att ge synpunkter på hur regeringen ska definiera ett sådant uppdragsutförarkollektiv. Jag uppfattar att regeringens intention är att operativt lämna över detta till centralt berörda myndigheter.

Ett i förväg definierat uppdragsutförarkollektiv skulle kunna byggas upp på följande sätt.

- **Tjänsteman i beredskap.** Viktig som alert omvärldsspannare och således som tidig mobiliserare av uppdragsutförarkollektivet.
- **Integreringsgrupp.** Integrera betyder ”få att smälta samman till en helhet” (Svenska Akademien, 2009). Uppdraget är
  1. att verka för att deltagande aktörer gemensamt utgör en helhet som på bästa möjliga sätt kan skydda samhällets skyddsvärden och lindra konsekvenser
  2. att leda uppdragsutförarkollektivets verksamhet.

Gruppen bör bestå av höga chefer, som är maktmässigt kompatibla med höga chefer hos presumtivt deltagande aktörer. Vid länsstyrelse gäller det landshövding/länsråd/avdelningschefer. Vid lokal kommun gäller det kommundirektör/kommunchef/förvaltningschefer. Vid tillfällen då privata organisationer eller frivilligorganisationer kan få stor betydelse kan representant adjungeras.



Cheferna i integreringsgruppen ska vara vad jag vill kalla helhetsordförande. Det innebär att förstå sin roll som sammanhållningsnod i ett nätverk av självständiga chefer/beslutsfattare, som utifrån sina uppdrag eller intressen har att hantera egna organisationer eller organisationsenheter, t.ex. blåljusorganisationer, kommunala förvaltningar, privata organisationer eller andra sociala sammanslutningar (frivilliga, föreningar etc.).

I Svensk ordbok (Svenska Akademien, 2009) definieras ordförande som ”person som leder sammanträde och som fördelar ordet och symboliskt stadfäster fattade beslut”. Jag tänker mig att en högre chef, som har sammanhållande ansvar, inte bara är en ordförande i denna mening. Jag menar att en helhetsordförande, utöver att vara en person som leder ett sammanträde, fördelar ordet och symboliskt ”klubbar” fattade beslut, också måste besitta och kunna föredra en utvecklad modell över vilka värden, som är drabbade eller hotade samt ett för helheten utarbetat hypotetiskt möjlighetsrum som underlag i sin ordförandegärning.

- **Situationsmodelleringsgrupp.** Uppgiften är att tidigt åstadkomma ett hypotetiskt möjlighetsrum, och att på grundval av samlade lägesbilder löpande uppgradera och konkretisera det hypotetiska möjlighetsrummet och med jämna mellanrum förse tjänstgörande chefsperson från integreringsgruppen med dessa undan för undan preciserade möjlighetsrum och samlade lägesbilder, som möjlighetsrummets uppgradering baseras på.

I övrigt fördela resterande uppgifter i situationsmodelleringsfasen, kontrollövertagandefasen och uppordningsfasen på grupperingar med hänsyn till lokala förutsättningar.

- **Intern etablerings- och underhållsgrupp.** Uppgiften är att tidigt iordningsställa lokaler och utrustning samt sköta uppgiftsutförarkollektivets underhåll över tid och rum (personalavlösningar, försörjning, logi, teknik etc.).

Den chef, från integreringsgruppen, som vid ett akut läge inträder som helhetsordförande och chef för uppdragsutförarkollektivet, blir huvudnod i det nätverk av aktörsrepresentanter som i MSB:s termer kan komma att bli **inriktnings- och samordningsfunktion** (MSB, 2014).

De grupper som i övrigt etableras för att utföra uppgifter i situationsmodelleringsfasen, i kontrollövertagandefasen och i uppordningsfasen blir i en helhet det som i MSB:s termer benämns som **stöd till inriktnings- och samordningsfunktionen** (MSB, 2014).

## Diskussion

En manual – som grund för likformig, förutseende och flexibel hantering av ”rummet av flera aktörer”. Är det möjligt? Ofta framförs kritik mot manualer. De kan ses som – och är kanske ofta – ytliga bruksanvisningar för hur man bör göra utan djupare kunskap. De är kanske ett svar på den ofta ställda frågan: ”Hur ska vi/jag göra?”. Som man frågar får man svar. Frågan borde lyda: ”Hur bör vi/jag göra och varför?”. Bruksanvisningen hur man bör göra är en grundstruktur för hur man kan angripa ett problem. Svaret på varför ger underlag till nödvändig kompetens för att på ett ändamålsenligt sätt kunna använda manualen. Det ger möjlighet till att användaren i Blooms termer kan nå de kvalitativa nivåerna analys, syntes och värdering i sin arbetsgärning (Bloom, Hastings & Madaus, 1971). Det betyder att den manual jag föreslår ovan inte kan fungera, utan att användaren kompletterar med studium om varför varje åtgärd anges, och varför manualen som en helhet ser ut på ett visst sätt. Konkret innebär detta bl.a. att det kunskapsstoff som redovisas i MSB:s ”Gemensamma grunder för samverkan och ledning vid samhällsstörningar” (MSB, 2014) är nödvändigt för att kunna använda manualen.

En manual, som är en bruksanvisning för avgränsade och snabbt överblickbara frekventa händelser – t.ex. hantering av en lägenhetsbrand – kan gärna utformas som en yttlig bruksanvisning. Där kommer erfarenheten att ge den kompetens, som krävs för effektiv tillämpning av manualens innebörd. Behovet av manualen kommer att försvinna. Så kallad ”tyst kunskap” eller ”intuitiv kunskap” utvecklas.

Större samhällsstörningar inträffar, tursamt nog, sällan. De ger inte sådan erfarenhet. Att de sker sällan och deras komplexitet kräver en gedigen kompetensuppbyggnad annan än erfarenhet för att ge förmåga att hantera större samhällsstörningar.

Bakom mitt förslag till manual finns intentionen att förbättra framtida praxis för att hantera större samhällsstörningar. Man kan se hantering av samhällsstörningar som dynamiskt och distribuerat beslutsfattande. Brehmer skriver om dynamiskt och distribuerat beslutsfattande som styrning (Brehmer, 1991). Han anger fyra grundvillkor för detta.

- Det måste finnas ett mål att styra mot.
- Det måste finnas möjligheter att avgöra vilket systemets aktuella tillstånd är.
- Det måste finnas möjligheter att påverka systemets tillstånd.
- Det måste finnas en modell som talar om vad som kommer att hända om man vidtar den ena eller andra åtgärden.

Manualen är ett försök att operationalisera dessa utgångspunkter i en konstruktion, som jag kallar *uppgiftsutförare för att hantera uppgiften att hålla samman "rummet av flera aktörer"*.

När jag betraktar utvecklingsåtgärder för att förbättra praxis påstår jag att utvecklingsåtgärder i huvudsak har varit inriktade mot andra och tredje punktsatserna ovan. Utvecklingen har varit, och är, fokuserad mot teknisk utveckling om hur information kan överföras mellan aktörer. Utveckling av de första och fjärde punktsatserna är eftersatt. Det finns ingen tradition av att utifrån en analys av vilka värden som är hotade operationalisera ett mål, ett önskvärt tillstånd, som kan vara styrprincip för inriktnings- och samordningsarbete i hanteringen av "rummet av flera aktörer". Det finns ingen tradition av att modellera dels det drabbade sammanhangets behov och skeendets möjliga utfallsinriktningar, och dels resursförutsättningarna för att möta sådana skeenden.

Jag påstår också att en svaghet är högre chefers bristande kompetens avseende hantering av "rummet av flera aktörer". Det gäller i första hand sådana chefer som jag ovan menar bör ingå i integreringsgruppen, men även chefer i organisationer som kommer att vara delaktörer i hela gemenskapen av aktörer vid en samhällsstörning. Dessa högre chefers rutin, med undantag av chefer i blåljusorganisationer, är den förvaltningsmässiga beslutsgången. De har föga kunskap om och ingen eller liten erfarenhet av operativ hantering av akuta situationer. Men ändå är det de som har att fatta avgörande helhetsoperativa beslut. Jag påstår att det behövs en särskild utbildning för chefer, som har att vara chefer i den konstruktion jag kallar uppgiftsutförare för uppgiften att hålla samman "rummet av flera aktörer".

Som Djävulens advokat kan jag anföra att förslaget till manual bygger på icke evidensbaserade antaganden. Så må det vara. Förslaget är en syntes, som i huvudsak bygger på

1. analys av min egen erfarenhet som jourhavande brandingenjör vid kommunal räddningstjänst – visserligen gammal erfarenhet men jag bedömer den ändå som relevant
2. forskningsresultat från projektet "Effektivare ledning av storskalig räddningstjänst och krishantering" under åren 2004–2008
3. internationell litteratur om hantering av katastrofer
4. det kunskapsstoff som framarbetades i MSB:s projekt "Ledning och samverkan" åren 2012–2014 och redovisas i boken "Gemensamma grunder för samverkan och ledning vid samhällsstörningar" (MSB, 2014).

Som Djävulens advokat vill jag dessutom peka på en svaghet genom att ställa frågan om jag sökt kunskap och forskningsresultat som motsäger mina antaganden. Med utgångspunkt i Poppers syn att se falsifierbarhet som ett kriterium på giltighet (Miller, 1997) kan man kritisera mina grunder för att bygga upp manualen. Jag har inte i tillräcklig grad på ett systematiskt sätt sökt motsägelser till mina grunder.

Trots dessa svagheter menar jag att manualförslaget kan ses som en rimlig samlad hypotes hur man i praxis bör genomföra styrning av de samlade resurserna i "rummet av flera aktörer".



**Är förmågan att hantera  
samhällsstörningar  
möjlig att utveckla?**

# Är förmågan att hantera samhällsstörningar möjlig att utveckla?

## Inledning

Den stora skogsbranden i Västmanland sommaren 2014 satte samhällets förmåga att hantera samhällsstörningar (MSB, 2014) på prov. Regeringens utredare Aud Sjökvist skrev en debattartikel i DN 2015-07-31. Hon var mycket kritisk till hanteringen av skogsbranden.

Artikeln har inspirerat mig att med utgångspunkt i min erfarenhet från utvecklingsarbete och forskning fundera över hur jag ser på möjligheten att förbättra förmågan att hantera samhällsstörningar. Frågan är vid och behöver preciseras. Jag ser det jag kallar hantering av "rummet av flera aktörer" som den svagaste komponenten i hantering av samhällsstörningar. Med "rummet av flera aktörer" menar jag helheten av aktörer som agerar i en samhällsstörning – blåljusmyndigheter, polismyndigheten, sjukvårdshuvudmän, kommunala förvaltningar, privata organisationer, frivilliga, drabbade etc. Hantering av "rummet av flera aktörer" innebär att underbygga så att samverkan dem emellan blir så bra som möjligt, att ha ett sammanhållande ansvar, att aktivt arbeta med samordning dem emellan. I dagens samhälleliga organisering för hantering av samhällsstörningar är det aktörer med geografiskt områdesansvar som har en sådan uppgift.

Fokus för min diskussion är *lärande med syftet att förbättra hantering av samhällsstörningar genom att förbättra tänkandet om problematiken att hantera sammanhållning av flera aktörer – att hantera "rummet av flera aktörer"*.

Den erfarenhet jag grundar mina reflektioner på är från min medverkan under åren 2009–2014 att bygga upp och genomföra utvecklingsprocesser avseende förmågan att hantera samhällsstörningar inom ett län. Målgrupp har varit, och är, länsstyrelser och aktörer som länsstyrelser har att hålla samman och samordna i enlighet med sina områdesansvar.

När jag sammanfattar och analyserar mina erfarenheter från arbetet med dessa utvecklingsprocesser så framträder fyra omständigheter som enligt min bedömning utgör allvarliga hinder för utveckling av förmåga.

- En avvisande attityd till lärande.
- Högre chefers "blindhet".
- Lärandeprocess som individinriktat fenomen utanför individers funktionssociala rum.
- Bristande systematisk erfarenhetsuppföljning.

Innan jag går in på att precisera dessa påståenden är det lämpligt att diskutera vad lärandet ska leda till.

## Mål för lärandet

Den centrala kärnan i syftet med lärandet är att förbättra tänkandet om hanteringsproblematiken i "rummet av flera aktörer". Tänkande är en kognitiv aktivitet. I Svensk ordbok (Svenska Akademien, 2009) sägs kognition vara *sammanfattningen av de tankefunktioner med vars hjälp information och kunskap hanteras*. Bloom (Bloom, Hastings & Madaus, 1971) har formulerat en taxonomi för att kunna diskutera målnivåer när det gäller kognitivt lärande.

Jag har kortfattat översatt taxonomin till svenska för att kunna ha den som utgångspunkt för måldiskussioner om lärandemål (Fredholm, 1987).

- **Kunskap**  
Begreppet kunskap inbegriper återkallandet av specifika och allmänna saker, återkallande av metoder och processer eller av mönster, strukturer och tillstånd. Ett kunskapsmål betonar mest att komma ihåg. Kunskap om specifika saker innebär att kunna återkalla isolerbara bitar av information. Betoningen läggs vid symboler med konkreta referenser. Detta kan tänkas vara sådant med vilka mer komplexa och abstrakta former av kunskap byggs upp. Annat att återkalla är sätt och medel att handskas med specifika saker. Det gäller sätt att organisera, studera, bedöma och kritisera. Detta inkluderar undersökningsmetoder, kronologiska sekvenser och standardbedömningar inom ett område såväl som det organisationsmönster som anger hur området är utformat. Kunskapen kan också gälla helheter och abstraktioner inom ett område. Teorier eller generaliseringar som dominerar ett område och används när området studeras eller problem löses är också sådan kunskap.
- **Förståelse**  
Detta begrepp refererar till en typ av verksamhet där individen inser vad som förekommer i en kommunikation och kan



använda ”stoff” och idéer i en kommunikation. Det gäller sådana saker som att återge ett budskap i egna ord utan att budskapet förändras. Det gäller att kunna förklara eller att summera budskapet i en kommunikation. I begreppet ligger också en viss förmåga att inse trender och konsekvenser. Bloom använder orden översättning, tolkning och extrapolering för att beskriva de relaterade innebördena.

- **Tillämpning**

Denna nivå innebär att använda abstraktioner i speciella konkreta situationer. Abstraktionerna kan vara i form av allmänna idéer, procedurregler eller generaliserade metoder. De kan också vara tekniska principer eller teorier som används.

- **Analys**

Begreppet innebär nedbrytning av kommunikation i dess konstituerande delar. Relativa hierarkier klargörs. Relationer mellan idéer uttrycks klart. Analys syftar till att beskriva hur budskapet är organiserat och visa de sätt på vilka effekter kan nås och förutsättningar arrangeras. Bloom talar om att analysera i kommunikation ingående element, relationer och organisatoriska principer.

- **Syntes**

Med syntes menas att sätta samman delar till en helhet. Detta involverar processen att arbeta med delar och arrangera och kombinera dem på ett sådant sätt att ett nytt mönster eller en ny struktur bildas. Det gäller att producera unik kommunikation, som skall överföras till andra. Det gäller att utveckla arbets- eller operationsplaner. Dessa skall svara mot krav som ställs från omgivningen. Vidare gäller det att derivera ”sets” av abstrakta relationer för att klassificera eller förklara särskilda data eller fenomen. Att härleda och göra slutledningar utifrån grundläggande principer eller symboliska representationer hör hit.

- **Värdering**

Värdering innebär bedömningar om värdet av materiel och metoder för givna ändamål. Det gäller kvantitativa och kvalitativa bedömningar om i vilken utsträckning metoder och materiel satisfierar kriterier. Det gäller att använda värderingskriterier. Dessa kan vara sådana som individen bestämmer över eller har givits henne utifrån. Bloom talar om värdering i termer av interna eller externa kriterier. Att värdera utifrån interna kriterier innebär att värdera utifrån logiskhet och konsekvens. Bedömning i termer av externa kriterier innebär att använda vissa utvalda eller ihågkomna kriterier.

Taxonomin innebär att en målnivå innehåller de underliggande mål-nivåerna, där kunskap är den lägsta nivån och värdering den högsta.

Jag är inte odelat positiv till Blooms taxonomi. Förklaringarna om vad de olika nivåerna innebär är inte "glasklara". Det krävs eftertanke för att tolka vad kärnorna kan vara i de olika nivåerna. Till Blooms försvar vill jag anföra att i den engelska originaltexten preciserar Bloom innebörderna genom tilläggsatsen för var och en av de allmänna nivåbeskrivningarna enligt ovan.

Det jag särskilt anammar från taxonomi är att kognitiva effekter av lärande kan ses i olika kvalitativa nivåer. Mitt grundantagande är att tänkande är en avgörande viktig faktor för att framgångsrikt kunna hantera problem i omgivningen. Det är viktigt att lärandeprocesser byggs upp så att deras effekter når den kognitiva kvalitativa nivå som är nödvändig för att framgångsrikt kunna bemästra problematik i omgivningen. En målgestalt för problemet att hantera "rummet av flera aktörer" kan skisseras på följande sätt.

- **Kunskap**

Återkalla, d.v.s. redovisa sådana fenomen som är nödvändigt att man har i sin tankevärld, t.ex. vilka värden i samhället som kan hotas vid samhällsstörningar, vilka olika typer av samhällsstörningar som kan ske, vilka behov som uppstår vid olika samhällsstörningar, olika lagar som har betydelse för hantering av samhällsstörningar, operativa rutiner, vilka samhällseliga resurser som är tillgängliga, aktörer som enligt olika lagar har ansvar för olika delar, innebörden i att ha områdesansvar, människors behov och beteenden i krissituationer.

- **Förståelse**

Inse innebörderna i de fenomen som är nödvändiga att ha i sin tankevärld och kunna återge dessa innebörder i egna ord. T.ex. i egna ord kunna återge innebörderna i olika lagar, att kunna beskriva vad olika samhällsstörningar innebär i samhället, vad olika aktörer i händelse av samhällsstörning har att göra, beskriva i egna ord hur människors behov yttrar sig, hur människors beteende gestaltas i krissituationer.

- **Tillämpning**

Använda konceptuella modeller, t.ex. följ en regel, genomföra en bestämd operativ rutin, agera enligt en viss metod.

- **Analys**

Uppdelning av en kontext, ett sammanhang, i olika fenomen som tillsammans utgör kontexten och hur dessa fenomen i skeendet över tid och rum påverkar konsekvenser, behov och bemästringsmöjligheter. Jag ser en analysfas som baserad på förståelse och som en stringent kommunicerbar identifiering av konsekvenser, behov, önskad effekt och bemästringsmöjligheter.

- **Syntes**

Sätta samman till en helhet, d.v.s. utifrån analysresultaten bygga upp en modell för hantering av "rummet av flera aktörer", en modell som bör utgå från det i analysfasen identifierade styrkriteriet (det eller de värden som bör skyddas i samhället) och som är adaptiv i förhållande till olika skeendeutvecklingar (t.ex. bästa utfall, sannolikt utfall, sämsta utfall).

- **Värdering**

Bedömningar om värdet av alternativ för givna ändamål, d.v.s. ta ställning till vilket av de i syntesfasen identifierade skeendeutvecklingarna som ska vara underlag för valet av hanteringsmodellens alternativ.

Jag ser denna taxonomi som en målgestalt som representerar från "lägst" tankemässiga representationer av fenomen viktiga som element i hantering av "rummet av flera aktörer" (kunskap) till och med kvalificerade tankefunktioner (analys, syntes, värdering) med vars hjälp representationer av fenomen viktiga som element i hanteringen av "rummet av flera aktörer" (d.v.s. kunskap) och information transformeras till en adekvat kommunikativ behovs-, mål- och hanteringsmodell för olika skeendutfall – ett möjlighetsrum – (analys följd av syntes) för att i förhållande till skeendeutvecklingen välja lämplig hantering av "rummet av flera aktörer" (värdering).

Jag menar att en kognitiv dimension måste läggas till, en dimension som ska genomsyra alla nivåer i taxonomin ovan. Jag kallar denna dimension *föregripande*. Svensk ordbok (Svenska Akademien, 2009) definierar föregripa som *blanda sig i (ngt) genom alltför tidiga egna åtgärder*. Bonniers synonymordbok (Walter, 2008) definierar föregripa som *förekomma, gå händelserna i förväg, antecipera, behandla i förväg*.

Konkret innebär detta att med hjälp av tankefunktionerna skapa ett hypotetiskt möjlighetsrum för skeendets utveckling. Möjlighet betyder *som kan tänkas förekomma i visst sammanhang* (Svenska Akademien, 2009). Möjlighetsrum innebär dels att tänka sig hur det dynamiska skeendet

kan utvecklas framåt över tid och rum, och dels hur hantering av "rummet av flera aktörer" bör ske i denna utveckling av skeendet. Viktigt är att konstruera möjlighetsrummet med mer än en möjlig skeendeutveckling och mer än en hanteringsidé. Bearbetningen av ett sådant möjlighetsrum menar jag kan bli en konkret kommunicerbar behovs-, mål- och hanteringsmodell, som är öppen för skeendeutveckling med olika utfall (t.ex. bästa utfall, sannolikt utfall, sämsta utfall). En sådan behovs-, mål- och hanteringsmodell blir då en styrram för hur man med beredskap för olika skeendefall framsynt kan hålla samman och samordna aktörer över tid och rum.

## Hinder för lärande

Jag redovisade i inledningen att jag utifrån min erfarenhet identifierar fyra omständigheter som hinder för utveckling av förmåga att hålla samman, att hantera "rummet av flera aktörer".

- En avvisande attityd till lärande.
- Högre chefers "blindhet".
- Lärandeprocess som individinriktat fenomen utanför individens funktionssociala rum.
- Bristande systematisk erfarenhetsuppföljning.

Jag menar att konsekvenserna av dessa brister är att det är svårt, nästan omöjligt, att åstadkomma lärandeprocesser, som leder till den kognitiva kompetens som beskrivs i målavsnittet ovan och som jag bedömer är nödvändig för framgångsrik hantering av samhällsstörningar.

Med avvisande attityd till lärande menar jag en inställning som underskattar den möda som krävs för att lära sig. Min uppfattning är att en traditionell syn på lärande i form av vidareutbildning är att "gå på kurs i en eller ett par dagar" och där någon eller några berättar om nyheter eller om "hur man ska göra". Det får gärna ingå ett eller flera diffusa till intet förpliktande gruppsamtal. Det bör gälla ett fåtal dagar. Annars inkräktar det på de ordinarie arbetsuppgifterna. Det får gärna vara lättsamt och underhållande. Det råder stort motstånd mot tänkararbete. Abstrakta resonemang och nya begrepp bör undvikas. Jag uppfattar att den traditionella inställningen till lärande är att det inte ska vara mentalt krävande.

Jag ser på sådana kurser att de enbart är orienterande och möjligen underhållande med möjligheter till "att träffa trevliga människor". De innehåller inte sådana – låt gå för krävande – processer som borgar för nödvändigt lärande. Jag menar att man i bästa fall kanske kan nå målnivåerna *kunskap, förståelse* och *tillämpning* i enlighet med målgestalten ovan.

Med högre chefers "blindhet" menar jag frånvaro av att se hantering av "rummet av flera aktörer" som ett viktigt problem att ha beredskap och kompetens för. Jag har i min medverkan i genomförandet av de tidigare nämnda utvecklingsprocesserna upplevt en tröghet i att fokusera på detta problem. Jag har upplevt att man inte tar detta problem på riktigt allvar, utan menar att man redan har tillräcklig kompetens. Jag menar att blindheten består i

1. att inte i tillräcklig grad varsebli sådan problematik som blir aktuell vid hantering av "rummet av flera aktörer"
2. att inte inse vilka krav som ställs på högre chefer i rollen som centrala och strategiska beslutsfattare vid samhällsstörningar
3. att inte i egen organisation driva kompetensutveckling för att befattningshavare i den egna organisationen ska bli kompetenta och organisatoriskt anpassade att arbeta med hantering av "rummet med flera aktörer".

Lärandeprocesser anordnas traditionellt som individinriktade kurser utanför individens normala arbetsituation tillsammans med sina arbetskamrater – utanför sitt funktionssociala rum. Erfarenhet visar att när individen sedan återkommer till sitt funktionssociala rum är hon eller han den enda med "det nya". Detta är inte tillräckligt för att kunna förändra ett traditionellt arbetssätt i en arbetsgemenskap.

Bristande systematisk erfarenhetsuppföljning innebär att man inte på ett genomtänkt sätt följer upp över flera samhällsstörningar hur de har hanterats och på så sätt får ett gediget underlag i form av olika mönster över vad som generellt fungerar dåligt respektive bra. Sådan kunskap vore värdefull att ha som utgångspunkt för kompetensutveckling.

Att eliminera dessa fyra hinder skulle ge bättre förutsättningar för att skapa lärandeprocesser som innehåller tänkararbete som kan leda till högre kognitiva lärandeffekter än traditionella kurser. I nästa avsnitt beskrivs fem tänkarutvecklingsprocesser, som tillsammans är ämnade att leda till nödvändig kognitiv målnivå.

## Tänkarprocesser som medel för att nå nödvändig kognitiv målnivå

Min syn på lärande är att det är mentalt krävande – att det är ett gediget arbete. Jag menar att processer för lärande, inriktade mot målgestalten ovan, måste byggas upp med utmaningar som kräver mentalt arbete, som resulterar i en mer utvecklad ”tänkararsenal” för att hantera praktiken – i detta fall att hantera ”rummet av flera aktörer” vid samhällsstörningar.

Jag menar att följande tänkararbeten bör ingå för att utveckla en nödvändig ”tänkararsenal”.

- Klargörande av normativ bas för hantering av samhällsstörningar.
- Problematisering av behov, önskad effekt, resurser och relationer mellan aktörers hanteringar samt av egen bedömning av situationen.
- Inarbetning av ny kunskap.
- Värdering av ny kunskap och normativ bas som möjligheter till förbättring av rådande tradition avseende sätt att tänka om samhällsstörningar, om förberedelser för hantering och om utbildning och övningar för att hantera samhällsstörningar.
- Värdering i form av slutsatser om hur samhällsstörningar bör hanteras (kan gälla förberedelser eller akut hantering av en dynamisk situation). Dessa slutsatser grundas på resultat från tankearbetet enligt närmast föregående punktsats och berör hur gällande förberedelser kan förbättras.

*Den normativa basen för hantering av samhällsstörningar är vad jag vill kalla vår konstitutionellt antagna samhällsmoral. Jag menar att det i våra grundlagar finns moraliska påbud om förhållningssätt i samhället. Ett viktigt sådant påbud finns i regeringsformens andra paragraf om hur den offentliga makten ska utövas (SFS 1974:152). Det står bl.a. följande.*

Den offentliga makten ska utövas med respekt för alla människors lika värde och för den enskilda människans frihet och värdighet.

Den enskildes personliga, ekonomiska och kulturella välfärd ska vara grundläggande mål för den offentliga verksamheten. Särskilt ska det allmänna trygga rätten till arbete, bostad, och utbildning samt verka för social omsorg och trygghet och för goda förutsättningar för hälsa.

Vidare står följande mening i den andra paragrafen:

Det allmänna ska verka för att demokratis idéer blir vägledande inom samhällets alla områden samt värna den enskildes privatliv och familjeliv.

Jag ser dessa värderingar som den övergripande värdegrunden för den statliga och kommunala hanteringen av samhällsstörningar och således den moraliska utgångspunkten för hantering av sammanhållning av flera aktörer vid samhällsstörningar – att hantera ”rummet av flera aktörer”.

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB) har i dokumentet ”Inriktning för området samhällsskydd och beredskap” (MSB, 2012) konkretiserat värdegrunden genom att definiera sådana värden som ska skyddas i samhället.

- Människors liv och hälsa.
- Samhällets funktionalitet.
- Demokrati, rättssäkerhet och mänskliga fri- och rättigheter.
- Miljö och ekonomiska värden.
- Nationell suveränitet.

Jag ser dessa fem punkter som den preciserade värdegrund som sammanhållande funktioner vid samhällsstörningar, t.ex. funktioner med områdesansvar, bör utgå från vid arbete med förberedelser för hantering och vid akut hantering av samhällsstörningar. Utifrån vilket eller vilka värden som är drabbade eller hotade vid en viss samhällsstörning bör man kunna konkretisera vilket eller vilka operativa mål som över tid och rum bör vara styrande för hur samordning och eventuell gemensam inriktning utformas. Jag menar att det är viktigt att uttryckligen klargöra detta för att bl.a. ha det som underlag för att få aktörer att känna ansvar för helheten.

Särskilt viktigt tror jag detta är när privata aktörer – i synnerhet privata aktörer som upprätthåller samhällsviktiga funktioner – blir en del av samhällets samlade resurser vid en samhällsstörning. Värdegrunden ovan gäller offentliga organ, d.v.s. stat och kommun. Privata organisationer har sannolikt andra primära värden att skydda, t.ex. eget varumärke, egen marknad, tillförsel från underleverantörer etc. Jag menar att det då kan vara ändamålsenligt att ha en uttalad

värdegrundsstruktur att basera samtal och förhandlingar med privata aktörer på.

**Klargörande av den normativa basen för hantering av samhällsstörningar är**

- att för en viss samhällsstörning klara ut vilket eller vilka värden som är drabbade eller hotade
- att klara ut om det kan uppstå motsättningar mellan olika skyddsvärden som var för sig kan vara giltiga att skydda, t.ex. för att skydda "nationell suveränitet" måste kanske skyddsvärdet "människors liv och hälsa" nedprioriteras
- att utifrån detta precisera en operativ inriktning som innebär en konkret formulering av vad aktörerna som en helhet bör åstadkomma för att skydda eller upprätthålla det eller de värden som är hotade
- att analysera de olika aktörernas operativa inriktningar för att avgöra om dessa (operativa inriktningarna) är i harmoni med varandra och med den önskvärda inriktningen för vad helheten av aktörerna bör åstadkomma eller om det råder konflikt mellan vissa aktörers operativa inriktningar.

Att utföra dessa analysmoment innebär mentalt arbete, tänkararbete, som grundas på kunskap om värdegrunden, d.v.s. de värden som ska skyddas. Det jag menar med avvisande attityd till lärande är att *dels* inte vilja ägna tillräckligt mentalt arbete för att lära in, befästa, sådan (ny) kunskap som är nödvändig för fortsatt analysarbete – i detta fall kunskap om de fem skyddsvärdena – och *dels* att inte vilja ägna mentalt arbete åt att genomföra sådant analysarbete som förutsätter att (ny) kunskap först lärts in – i detta fall analysarbete i enlighet med punktsatserna ovan.

Jag uppfattar att förväntningar på vidareutbildning inte innehåller beredskap för sådant mentalt arbete som jag beskrivit ovan. Jag uppfattar att jag mött motstånd när jag försökt införa sådana moment i lärandeprocesser.

**Problematisering av behov, önskad effekt, resurser och relationer mellan aktörers hanteringar samt av egen bedömning av situationen** innebär att rikta uppmärksamheten mot problem i ett visst sammanhang (SAOL, 2006). I den mening jag använder begreppet innebär det att aktivt identifiera problem i ett sammanhang. I "Svensk ordbok", utgiven av Svenska Akademien (Svenska Akademien, 2009), definieras problematisera som *framställa i form (intellektuellt) problem för att*



*skärpa tänkandet.* Jag ser problematisering som en viktig tankeprocess i praktisk hantering och följaktligen något som är viktigt att förbättra kvaliteten på genom lärande.

När det gäller att analysera problematiken i det drabbade samhället är en problematiseringsinriktning att klargöra vilka hjälpbehov (framställa problem) olika grupperingar av människor har i det drabbade samhället – hushåll, åldringar, barn, personal och åldringar på äldreboenden, personal och patienter på sjukhus, omedelbart drabbade, anhöriga till drabbade, etc.

Att problematisera hjälpbehovssituationen i samhället bör styras utifrån en bedömning av vilket eller vilka värden som är drabbade eller hotade i den aktuella situationen.

- Människors liv och hälsa.
- Samhällets funktionalitet.
- Demokrati, rättssäkerhet och mänskliga fri- och rättigheter.
- Miljö och ekonomiska värden.
- Nationell suveränitet.

Att problematisera önskvärd effekt innebär att utifrån en samlad bild av hjälpbehoven (avseende det eller de värden som är drabbade eller hotade) klargöra åtgärdsbehoven och utifrån detta konkretisera vilket eller vilka operativa mål som kan vara lämpliga att ha som horisont för de olika aktörernas inriktningar som en helhet. Ett sådant mål blir underlag för samordning och eventuell formulering av en gemensam inriktning.

En problematiseringsinriktning mot resurser innebär att utifrån den samlade hjälpbehovsbild, som problematiseringen av hjälpbehov givit, klargöra vilka åtgärder och resurser som behövs för att möta hjälpbehoven, vilka aktörer som har ansvar för detta, samt om behövliga resurser finns i tillräcklig mängd.

En problematiseringsinriktning mot relationer mellan aktörers hanteringar innebär att "måla upp" hur olika aktörers hanteringar förhåller sig till varandra i olika avseenden, t.ex. om olika aktörers operativa inriktningar är i harmoni med varandra eller i konflikt med varandra, om det är konkurrens om resurser mellan olika aktörer, om någon aktör underlåtit att ingripa i enlighet med den uppgift enligt lag vederbörande har, om aktörernas olika operativa inriktningar är i samklang med och understödjer den önskvärda inriktning som de olika aktörernas olika operativa inriktningar som en helhet bör ha för att som samlad resurs på bästa möjliga sätt nå

önskad effekt i förhållande till det eller de värden som är drabbade eller hotade i samhället.

Problematisering av egen bedömning av situationen innebär att inta en ifrågasättande hållning till egen uppfattning om ett fenomen och till förutsättningarna varför man har just en viss uppfattning. Ett exempel är att en traditionell uppfattning inom ”blåljuskulturerna” är att människor reagerar irrationellt och panikartat i kritiska situationer. Erfarenheter som dokumenterats i internationell forskning motsäger denna uppfattning. Det som kan uppfattas som irrationellt och panikartat kan egentligen vara rationellt och befogat. Jag minns att när branden på fartyget ”Scandinavian Star” inträffade för många år sedan läste jag att människor betedde sig panikartat i korridorer när de förflyttade sig från sina hytter. Att så snabbt som möjligt komma bort från den farliga miljön torde väl vara synnerligen rationellt.

Vid den stora skogsbranden i Västmanland sommaren 2014 blev det offentliga räddningsetablissemanget överraskat av spontant organiserade insatser av frivilliga. Att frivilliga spontant kunde bete sig så rationellt och organiserat stämde inte med den kunskap om människor som fanns (finns?) inom det offentliga räddningsetablissemangets kultur. Detta var ny kunskap för räddningsetablissemangets kultur. Nu pratar man om hur man i framtiden bättre ska kunna utnyttja frivilligas insatser.

Om man inom det offentliga räddningsetablissemanget haft en problematiserande hållning till den kunskap, som man bygger sitt agerande på, hade man kunnat få denna till synes nya kunskap mycket tidigare genom att ta lärdom från internationell forskning.

*Inarbetning av ny kunskap* betyder dels att bli presenterad för ny kunskap – genom att någon förmedlar genom att tala, genom att läsa litteratur, genom att bli utsatt för en händelse – och dels mentalt bearbeta denna nya kunskap tills man har förstått den, t.ex. bearbeta den så att man kan återge kunskapen med egna ord. Att bli presenterad för ny kunskap sker oftast genom att någon förmedlar genom att prata och samtidigt använda någon visuell framställning. Detta är den traditionella metoden i det jag ovan kallat ”gå på kurs i en eller ett par dagar”. Budskapet kan sedan bli föremål för en diskussion i ett till syftet ogenomtänkt och till intet förpliktande gruppsamtal. Jag ser denna metod som orienterande och inte som tillräckligt effektiv för lärande – lärande som ska befästas och bli en bas för framtida praktisk hantering.

Jag menar att denna metod inte är tillräckligt effektiv för att skapa förståelse – såvida budskapet inte är enkelt och överensstämmer med adeptens begreppsapparat och föreställningar om ”hur världen

är beskaffad”. Jag menar att lärandeprocesser som ska föra utvecklingen framåt ofta kräver inslag av budskap som inte är enkla att förstå och som ofta kan innebära konflikt med adeptens begreppsapparat och föreställningar. Sådana budskap måste kompletteras med litteratur (budskapet återgivet i bok, artikel e.d., eller i digitala media) att ha som presentationsarena för att mentalt bearbeta budskapet tills man når förståelse.

En viktig del i det jag menar är en avvisande attityd till lärande är en motvilja att *dels* utsättas för budskap som är svåra ”att greppa” genast utan mentalt arbete, och *dels* behöva bearbeta och reflektera över budskap i litteratur/motsvarande för att nå förståelse.

Man kan få ny kunskap genom att bli utsatt för en händelse. Ny kunskap kan bli uppenbar genom att ”verkligheten” visar ett fenomen som man inte haft kunskap om tidigare. Jag menar att detta skedde vid den stora skogsbranden i Västmanland sommaren 2014. Man fick ny kunskap om att frivilliga spontant kan organisera sig och självständigt kan göra insatser. Detta är nu ett ingångsvärde för framtida beredskapsuppbyggnad. I internationell forskningslitteratur finns denna kunskap sedan lång tid tillbaka.

*Värdering av ny kunskap och normativ bas som möjligheter till förbättring av rådande tradition avseende sätt att tänka om samhällsstörningar, om förberedelser för hantering och om utbildning och övningar för att hantera samhällsstörningar* innebär att reflektera över om och i så fall hur den nya kunskapen och/eller den normativa basen kan förbättra tänkande om och organisering av hantering av samhällsstörningar.

Även detta innebär mentalt arbete som kräver tid och i viss mån ansträngning. Det kräver också kännedom om

1. traditionellt tänkande om hantering av samhällsstörningar
2. traditionell organisering av hantering av samhällsstörningar.

Exempelvis skulle tidigare kunskap om frivilligas potential vid samhällsstörningar kunnat påverka tänkandet om hantering så att det ännu bättre hade blivit utnyttjat vid skogsbranden i Västmanland.

Ny kunskap och ny förståelse är värdefulla att ha som utgångspunkt för att problematisera sina egna föreställningar och egen kunskap och förståelse. Man kan i ”belysning” av vad ny kunskap säger om ett fenomen jämföra med hur man själv ser på samma fenomen. Om det inte råder överensstämmelse gäller det att ta ställning till om man ska förkasta den nya kunskapen eller de egna traditionella föreställningarna och den egna traditionella kunskapen om fenome-

net. Man kan säga att avlärande kan bli en viktig del av lärande. Ett resultat av sådant tänkararbete kan bli att man måste ändra både sina kunskaper om och sina attityder till fenomen i omvärlden.

Ett konkret exempel på behovet av en sådan process är den traditionella uppfattningen om att huvudparten av drabbade människor beter sig panikartat och irrationellt, medan "verklighetens" uppvisning av motsatsen länge diskuterats i forskningslitteratur (se t.ex. Dynes, 2006).

*Slutledning om hur samhällsstörningar bör hanteras* innebär att ta ställning till vilken ny kunskap som det är rimligt att man ska ta hänsyn till och sedan komma fram till hur den ska påverka agerande i praktiken, exempelvis eget tänkande, egna attityder, eget beteende i hantering av den uppgift man har, riskanalys- och riskhanteringsarbete, förberedelser för hantering av samhällsstörningar etc. Jag menar att detta moment kanske är det viktigaste, eftersom det är detta moment som konkret kan överföra lärande till konsekvenser i praktiken. Även om man har kommit fram till att det inte direkt ska innebära en förändring i praktiken så menar jag att en "vidgad kunskaps- och förståelsevy" borgar för en skickligare hantering av den uppgift man har att utföra.

## De lärande tänkarprocesserna i relation till de fyra hindrande omständigheterna

Jag ser de ovan redovisade tänkararbetena som viktiga lärandeprocesser för att åstadkomma en mer utvecklad "tänkararsenal" för att hantera "rummet av flera aktörer". De är processer som kräver mentalt arbete – bearbetning av text eller annat medium för att förstå, reflektion över den förståelse man nått och dennas förhållande till egna föreställningar och attityder, samt till de traditionella arbetssätt man tidigare skolats in i. Att arbeta på detta sätt menar jag är ett sätt att kunna åstadkomma utveckling i meningen att bättre än tidigare ha förmåga att hantera ett komplext och dynamiskt skeende.

### Motiv för ändrad inställning till lärande

Att arbeta sig genom lärandeprocesserna enligt ovan kräver tre nödvändiga omständigheter.

- Motivation hos adepterna.
- Tid för att ägna sig åt tankearbete.
- Rum att vara i.

Jag vill sammanfatta vad jag menar med avvisande attityd till lärande genom att säga

- att adepter visar låg motivation till de beskrivna arbetskrävande lärandeprocesserna (undantag finns)
- att det är mycket svårt att få både tillräcklig och lämpligt fördelad tid till lärandeprocesser och lämpligt sammansatta deltagargrupper
- att det är svårt få rumsliga utrymmen för den fördelade tid som är nödvändig.

Den motivation jag till övervägande del uppfattar hos adepter är att de är motiverade att "gå på kurs i en eller några dagar" där någon eller några framför ett budskap samt att delta i "otydliga, oförberedda och till intet förpliktande grupparbeten". Jag menar att detta innebär ett lärande som är enbart orienterande och inte åstadkommer en gedigen bearbetad tydlig bas för att åstadkomma utveckling. När lärandeprocesser i enlighet med beskrivningen ovan införts så har jag upplevt motstånd.

Det är svårt att få tillräcklig tid tilldelad. Skälet anges till att det inkräktar på de ordinarie arbetsuppgifterna.

Eftersom det krävs mycket tid, som bör vara fördelad på de olika lärandeprocesserna över tid så att nya budskap kan bearbetas till god förståelse (jmf läxor), är det svårt att få rumslig plats för detta i kedjan av rumsliga platser för ordinarie arbetsuppgifter.

Min bedömning är att rådande tradition avseende fort- och vidareutbildning innebär mycket låg verkningsgrad, d.v.s. stor kostnad för liten effekt. Jag ser det som en god investering att arbeta för att förändra inställningen till lärande på så sätt

1. att man förstår att det i god förmåga ingår att ha tillräckligt god kognitiv kvalitet för att hantera en komplex dynamisk situation
2. att lärande är en krävande arbetsprocess.

### Motiv för högre chefs förmåga att se

Jag kan tänka mig att det är kontroversiellt att påstå att högre chefs blindhet är ett hinder för utveckling av förmåga. Jag kan se att utveckling av förmåga i ett yrke kan beröra dels den traditionella vardagliga verksamheten och dels att olika yttre omständigheter kan kräva att den traditionella vardagliga verksamheten förändras

och således kräver en annan eller mer utvecklad förmåga i ett yrke. Jag tror att högre chefer agerar olika i dessa båda situationer.

Mitt antagande är att när det gäller traditionell vardaglig utveckling av förmåga utan krav från yttre tryck om förändring, så är högre chefer tämligen ointresserade av utveckling av förmåga inom sin organisation. Föreligger ett yttre tryck i något avseende är nog högre chefer synnerligen intresserade av att utveckla organisationens förmåga för att hantera och möta det yttre nya trycket. Ibland blir ju chefer utbytta för att kunna rikta om verksamhet. Under den tid jag var engagerad i arbetet med utvecklingsprocesser, riktade mot länsstyrelser och dem länsstyrelserna har att samarbeta med vid samhällsstörningar, fanns inget uppenbart yttre tryck på att målgruppen måste förbättra sin förmåga. Verksamheten kunde "lunka vidare" i sin traditionella till synes tillfredsställande form. Jag kan tänka mig att erfarenheterna från hanteringen av skogsbranden i Västmanland 2014 skulle kunna medföra ett sådant tryck – och få i synnerhet högre chefer för organisationer med sammanhållande ansvar intresserade, t.ex. landshövdingar, länsråd, kommundirektörer, kommunchefer.

Jag menar att högre chefers ansvar för att hantera "rummet av flera aktörer" vid samhällsstörningar kan uttryckas i följande tre konkretiseringar.

- Ansvar för att vara kompetent beslutsfattare när det gäller övergripande och strategiska beslut vid hantering av "rummet av flera aktörer" vid samhällsstörningar.
- Ansvar för att vara kompetent "helhetsordförande" i nätverket av aktörer.
- Ansvar för att egen organisation har god kompetens att hantera "rummet av flera aktörer".

Att vara kompetent beslutsfattare innebär att i förhållande till skeendets utveckling kunna fatta effektiva beslut på så sätt att aktörernas ageranden som en helhet så tidigt som möjligt blir effektiv som skadehindrande och skadelindrande. Som hög chef vid en länsstyrelse kan det gälla att tidigt fatta beslut om kriterier för när länsstyrelsen ska ta över ansvaret för räddningstjänst i en eller flera kommuner. Som hög chef i en länsstyrelse eller i kommuner på lokal nivå kan det gälla att ta ställning till vilka värden som är drabbade eller hotade i samhället (MSB, 2012), att ta ställning till hur organisering ska ske av arbetet med att skapa en adaptiv struktur för samordning och kommunikation mellan olika aktörer samt att utifrån bedömningen

av vilket eller vilka värden som är drabbade eller hotade fatta beslut om en möjlig gemensam inriktning, som kan vara underlag för överenskommelser om hur aktörernas ageranden som en helhet kan bli en samhällelig resurs för att nå ett önskat tillstånd.

En del i det jag kallar högre chefers blindhet är att inte ta del av ny kunskap, nya förhållningssätt etc. som kan vara budskap i utvecklingsprocesser för underordnade chefer och handläggare. Det kan innebära att i ett ”skarpt” läge där högre chef har att fatta ett övergripande strategiskt beslut så kan hennes eller hans kunskap eller förhållningssätt vara föräldrade. Jag förstår att högre chefer inte kan gå in i detaljnivå i utvecklingssammanhang på samma sätt som underordnade chefer eller handläggare måste göra. Men jag menar att det är viktigt att sätta sig in i ett budskaps principiellt viktiga delar. Annars kan det bli disharmoni mellan å ena sidan högre chefers kunskap och förhållningssätt och å andra sidan underordnades chefers och handläggares kunskap och förhållningssätt.

Jag har konkret upplevt detta under min tid som brandingenjör vid kommunal räddningstjänst. Som brandingenjör hade jag deltagit i utbildning om säkerhetsregler vid rökdykning och kunde tillämpa denna kunskap vid insatser där jag förde befälet. Vid större insatser kunde brandchefen ha befälet och han hade inte samma kunskap utan kunde ge order om verksamhet som inte svarade upp mot de nya säkerhetsreglerna.

Att vara kompetent ”helhetsordförande” menar jag är att förstå sin roll som ”sammanhållningsnod” i ett nätverk av självständiga chefer/beslutsfattare som utifrån sina uppdrag eller intressen har att hantera egna organisationer eller organisationsenheter (t.ex. blåljusorganisationer, kommunala förvaltningar och privata organisationer) eller andra sociala sammanslutningar (t.ex. frivilliga, föreningar).

I Svensk ordbok utgiven av Svenska Akademien (Svenska Akademien, 2009) definieras ordförande som ”person som leder sammanträde och som fördelar ordet och symboliskt stadfäster fattade beslut”. Jag tänker mig att en högre chef, som har sammanhållande ansvar, inte bara är en ordförande i denna mening. Jag menar att en ”helhetsordförande” utöver att vara en person som leder ett sammanträde, fördelar ordet och symboliskt ”klubbar” fattade beslut också måste besitta en utvecklad mental modell över vilka värden som är drabbade eller hotade samt en för helheten – ”rummet av flera aktörer” – utarbetad föreställning om behov, önskad effekt och aktörsansvar för olika uppgifter. Denna föreställning bör vara kommunicerbar och det underlag från vilket samordning av de olika aktörernas inriktningar

sker och underlag för att ta ställning till en eventuell gemensam inriktning. Den är också ett underlag för att följa skeendet över rum och tid för att se hur de olika aktörerna som en helhet fungerar som samlad resurs mot behoven i den drabbade delen av samhället.

Intresse av att egen organisation med sammanhållandeansvar har god kompetens att hantera ”rummet av flera aktörer” innebär att vara aktiv i att engagera och ”driva på” arbete som innebär att organisationen kontinuerligt har kompetens för och är alert att ”ögonblickligen” på ett adekvat sätt svara mot en smygande eller akut inträffad samhällsstörning. I detta ligger också att upprätthålla kontakt med de viktigaste av de aktörer som en sammanhållande organisation måste interagera med vid olika typer av samhällsstörningar, exempelvis genom att upprätta händelsegrupper för olika typer av händelser – baserade på riskanalyser. Sådana händelsegrupper kan bli inriktnings- och samordningsfunktioner för olika typer av händelser (MSB, 2014).

Det är viktigt vid en samhällsstörning att det vid en organisation som har sammanhållande ansvar finns en beredningsgrupp – stöd till inriktnings- och samordningsfunktionen (MSB, 2014) – som kan arbeta fram beslutsunderlag. En sådan beredningsgrupp måste ha olika kompetenser för olika typer av händelser. Det gäller alltså att kunna skapa en beredningsgruppkonstellation som har kompetens att svara mot spektrumet av möjliga samhällsstörningar, t.ex. genom att bygga upp en beredningsgrupp i enlighet med ett modulsystem – kompetensgrupperingar i olika moduler.

Min tolkning av högre chefers intresse i enlighet med intresseinriktningarna ovan är att det är svagt i organisationer som har sammanhållande ansvar, t.ex. landshövdingar, länsråd, kommunchefer/kommundirektörer. Min erfarenhet från min medverkan i utvecklingsprocesser riktade mot länsstyrelser och dem länsstyrelser har att samarbeta med vid samhällsstörningar är att högre chefer har varit positiva till att genomföra utvecklingsprocesser för underordnade chefer och handläggare i enlighet med det jag tidigare kallat att ”gå på kurs i en eller ett par dagar”. Den stora diskussionspunkten har varit att det tar för mycket tid med längre processer och att det inkräktar på ordinarie uppgifter. Jag har inte upplevt intresse av att som högre chef ta del av åtminstone principiellt viktiga innehållsdelar i utvecklingsprocesserna – innehållsdelar som kan ha betydelse för dem som chefer och beslutsfattare vid samhällsstörningar och som chefer för organisationer som bör ha god förberedelse att vara ett ”hanteringsnav” i ”rummet av flera aktörer”.



### Motiv för lärande inriktat mot individers funktionssociala rum

Det traditionella sättet för lärande är att individen frångår sin plats i det sammanhang som består av individens arbetsuppgifter kombinerade med arbetskamraternas arbetsuppgifter. Dessa flera individers arbetsuppgifter utförs i en social miljö med mer eller mindre klara föreställningar om hur dessa arbetsuppgifter ska utföras, med normer om hur mellanmännsliga relationer bör fungera, med gemensamma föreställningar om "hur världen ser ut" etc. I lärandeprocesser placeras individen i stället i ett helt annat sammanhang, t.ex. kurser, utanför sitt funktionssociala rum – d.v.s. utanför den mänskliga gemenskap som en gruppering av människor har för att gemensamt kunna upprätthålla en funktion, en uppgift, i ett sammanhang, t.ex. uppgiften att åstadkomma en adekvat beredskap för att möta samhällsstörningar.

Detta betyder att en individ, som genomgått en sådan lärprocess, sedan kommer tillbaka till sin arbetsmiljö där ingen annan varit med och fått del av ett budskap, som kanske innebär att något i sättet att utföra arbetsuppgifterna behöver ändras eller att föreställningar om "hur världen ser ut" behöver ändras. Erfarenhet visar att det är svårt – omöjligt? – att en ensam med ny kunskap återvändande person kan påverka eller förändra en arbetsgemenskaps interna kultur.

Alternativ till individinriktade lärprocesser utanför individens funktionssociala rum är att skapa lärprocesser som är riktade mot det funktionssociala rummet, d.v.s. de personer som i en arbetsgemenskap har att tillsammans ansvara för en viss funktion. På så sätt deltar alla som gemensamt har att utföra en funktion. Den interna arbets-kulturen kan förändras lättare om så behövs.

När det gäller funktionen att hålla samman "rummet av flera aktörer", så kommer olika konstellationer av personer att arbeta i sådana funktioner. Det kan vara en grupp av människor som arbetar tillsammans i normaltillstånd, t.ex. personer i en viss enhet vid en länsstyrelse eller en kommunal förvaltning. Det kan vara en grupp av människor som består av ett nätverk av personer från flera organisationer, t.ex. operativa chefer från olika aktörer – kanske i form av en i förväg etablerad händelsegrupp för en viss typ eller vissa typer av samhällsstörningar. Det kan vara en grupp av personer, t.ex. olika aktörers operativa chefer, som just i det akuta läget kommer att bilda ett nätverk.

Jag menar att man bör rikta lärprocesserna mot dessa målgrupper – mot enheter med personer som dagligen arbetar tillsammans och som vid samhällsstörningar kommer att få en viktig uppgift i att hålla samman ”rummet av flera aktörer”, mot nätverk av från olika aktörer kommande personer som vid samhällsstörningar kommer att tillsammans få en viktig uppgift i att hålla samman ”rummet av flera aktörer”. Det kan gälla i förväg sammansatta händelsegrupper eller personer som det är sannolikt att de akut vid samhällsstörningar kan bilda nätverk för att hantera viktiga uppgifter i att hålla samman ”rummet av flera aktörer”.

### Motiv för systematisk erfarenhetsuppföljning

Med bristande systematisk erfarenhetsuppföljning menar jag att det inte finns erfarenhetsanalyser enligt ett visst schema av hanteringen av ”rummet av flera aktörer” avseende samhällsstörningar som inträffat i Sverige under årens lopp. Ett visst schema utifrån hur man analyserar hantering av ”rummet av flera aktörer” vid flera samhällsstörningar gör att man kan jämföra hanteringen från gång till gång. Man kan få kunskap om olika mönster i hanteringen är engångsföreteelser eller återkommande fenomen. Man kan få kunskap om vad som fungerar bra och vad som fungerar dåligt.

Schemat för uppföljande erfarenhetsanalyser bör vara en utarbetad teoretisk ram, som ”pekar” på de aspekter som bör analyseras. Även anvisningar för vilka metoder, som bör användas för att få empiriska data för respektive aspekt, bör utarbetas.

Ett sådant över åren löpande system kommer att ge värdefull kunskap för lärandeprocesser. Det kommer att ge underlag till vilka områden som är lämpliga att ”trycka på” i lärandeprocesser, att söka ytterligare kunskap om i forskningslitteratur samt att initiera forskning om. Viktigt är att undan för undan erhållen ny kunskap också bör påverka den teoretiska ram som används för löpande uppföljning.

Jag menar att det finns behov av att i enlighet med ovanstående resonemang etablera en longitudinell studie om hur sammanhållande funktioner hanterar ”rummet av flera aktörer” vid samhällsstörningar.

### Är förmågan att hantera samhällsstörningar möjlig att utveckla – och i så fall hur?

I min reflektion ovan har jag dels angivit vad jag ser som allvarliga hinder för utveckling av förmågan och dels beskrivit min vision om hur dessa hinder bör förändras för att åstadkomma bättre förmåga

att hantera samhällsstörningar. Min utgångspunkt har varit att hantering av "rummet av flera aktörer" är en viktig svag punkt. Fokus för reflektionen har varit *lärande med syftet att förbättra hantering av samhällsstörningar genom att förbättra tänkandet om problematiken att hantera sammanhållning av flera aktörer – att hantera "rummet av flera aktörer"*.

Målgruppen är i första hand personer som arbetar i funktioner med ansvar för sammanhållande och samordning, d.v.s. funktioner med områdesansvar i nuvarande samhällsorganisatoriska struktur. Även andra personer – särskilt chefer – i andra organisationer som blir aktörer i samhällsstörningar är målgrupp, eftersom de bör ha ett helhetsperspektiv och ha god beredskap för samverkan.

Min bedömning är att det krävs radikala förändringar för att åstadkomma lärandeprocesser som utvecklar tänkandet i tillräcklig utsträckning till de kognitiva kvaliteter som krävs för att hantera "rummet av flera aktörer" på ett framgångsrikt sätt. Tyvärr är jag pessimistisk till att sådana förändringar går att åstadkomma. Det kräver radikala förändringar i hur man ser på vad lärande är, på hur lärande kan integreras i det "normala" arbetet och hur man ser på att lärandets effekter tas till vara i organisationer. Min bedömning är att befintlig "kurstradition" och befintlig "konservativ övnings-tradition" har låg verkningsgrad, d.v.s. liten effekt i förhållande till kostnad. Jag menar att för vart och ett av de diskuterade hindren bör följande förslag till förändringar diskuteras för att förbättra lärandeffekter.

*Avvisande inställning till lärande.* Jag tror inte att det är bristande kognitiva förutsättningar som är orsaken. Jag tror att de kognitiva förutsättningarna för lärande i huvudsak finns hos målgruppen. Jag ser problemet som attityden, förhållningssättet, till lärande. Det tycks finnas ett förhållningssätt som innebär att lärandeprocesser ska vara lättsamma, okomplicerade, kravlösa och gärna underhållande. Det verkar finnas ett motstånd mot att ställas inför något man inte förstår, något som man inte genast kan "greppa". Ett budskap som inte "är i linje med" traditionell "syn på världen" och erfarenhet blir ofta provokativt. Budskapet förkastas. Det är ovanligt att man ifrågasätter sin egen "syn på världen" i belysning av budskapet.

Jag upplever ett krav på "hur man ska göra". Det finns en förväntan på att det ska presenteras rutiner och tydliga regler för hur olika uppgifter ska utföras. Det råder stort motstånd mot abstraktioner, som kan vara övergripande och generella angreppsmodeller för att hantera problem som inte i förväg går att i detalj identifiera och bestämma givna handlingsmönster för.

Inom traditionell organisationskultur verkar denna inställning vara rådande. Fort- och vidareutbildning sker ofta med former, som omfattar denna avvisande inställning till lärande, t.ex. fådagarskurser utanför normal arbetsgemenskap. Man har också inställningen att man först genomgår en utbildning för att sedan ingå i ett yrke där utbildningen avses ge kompetens för att fungera i yrket. I yrkesbefattningen ställs stora krav på att leverera. Arbete struktureras över tid och rum för att kunna leverera. Jag ser problemet som att man inte beaktar "näringstillförsel" – löpande "näringstillförsel" för att löpande kunna leverera med god kvalitet.

Förmodligen är det måhända en omöjlighet att förändra detta rådande tillstånd. Jag uppfattar att det jag kallar avvisande inställning till lärande enligt ovan är en inställning som är tämligen allmän i hela samhället. Lärande som generellt fenomen är inriktat mot olika områden. Olika metoder är tillämpliga beroende på område och på syfte med lärande. Det är viktigt att förstå att min diskussion begränsar sig till lärande inriktat mot kognitiv kompetens som medel för att kunna hantera komplexa, omfattande, svåröverskådliga, dynamiska skeenden i samhället.

När det gäller åtgärder för att förbättra situationen ser jag två problem. Jag ser en attitydförändring som nödvändig. Jag ser också behov av ökad vetskap om krav på lärandeprocesser för att nå "högre" kognitiva mål – att utveckla tänkande som medel för att hantera komplexa, omfattande, svåröverskådliga och dynamiska skeenden. Det viktiga är att som första steg åstadkomma säker vetskap. Utifrån denna är det sedan möjligt att ändra attityder.

Mitt förslag till åtgärd är att etablera forskning för att få underlag till att formulera en didaktik för kognitivt lärande. Didaktik sägs vara läran om undervisningsmetodik (Svenska Akademien, 2009). Metodik i sin tur sägs vara en uppsättning metoder inom ett visst område (Svenska Akademien, 2009). Sådan forskning skulle alltså syfta till att få underlag till att utforma en uppsättning metoder för att åstadkomma lärande som resulterar i kvalitativt sett god kognitiv förmåga – att utveckla en gedigen "tänkararsenal" för att hantera komplexa, svåröverskådliga dynamiska skeenden i samhället. Utifrån vetskap från sådan forskning är det sedan möjligt att bearbeta attityder.

Följande hypotes skulle kunna vara utgångspunkt för forskning.

En metoduppsättning bestående av

1. **klargörande** av normativ utgångspunkt för hantering av komplexa och dynamiska skeenden
2. **problematisering** av behov, önskad effekt, resurser, relationer mellan aktörers hanteringar och eget perspektiv
3. **inarbetning av ny kunskap**
4. **värdering av ny kunskap och normativ utgångspunkt** som möjlighet till förändring av rådande tradition avseende sätt att tänka om hantering av komplexa svåröverskådliga och dynamiska skeenden i samhället
5. **värdering i form av slutsatser** om hur komplexa, svåröverblickbara, dynamiska samhällsliga skeenden konkret bör hanteras

är nödvändig för att en lärandeprocess ska uppnå tillräckligt hög kognitiv kvalitet, som motsvarar de hanteringskrav som komplexa, svåröverblickbara och dynamiska samhällsliga skeenden kräver.

För att denna hypotes ska bli användbar behövs som första arbetsinsats operationaliseringar av de viktigaste begreppen i hypotesen. Det är också viktigt att klara ut att få kontroll över sambandet mellan de olika processerna i metoduppsättningen, d.v.s. i vilken grad de är beroende av varandra.

*Högre chefers "blindhet"*. Jag ser två kategorier av högre chefer. Den ena är högre chefer i organisationer som har geografiskt områdesansvar. Den andra är högre chefer i organisationer – offentliga och privata – som med stor sannolikhet kommer att bli aktörer vid en samhällsstörning. För båda kategorierna gäller att försöka rikta deras professionella motivation mot problemen att de i sin roll dels kan bli strategiska beslutsfattare i något avseende vid samhällsstörningar, och dels ser till att egen organisation är kontinuerligt kompetent och organiserad för att vara en del i "rummet av flera aktörer". För högre chefer i organ som har sammanhållande ansvar såsom landshövdingar, länsråd, avdelningschefer/motsvarande vid länsstyrelser, kommundirektörer/kommunchefer tillkommer dessutom rollen att vara vad jag tidigare kallat "helhetsordförande".

En konkret åtgärd är att Regeringen i sina regleringsbrev till myndigheterna ger uppdragen att högre chefer ska förbereda sig inom sina respektive chefsområden för att fungera som strategiska beslutsfattare samt att konkretisera hur deras respektive organisationer

kontinuerligt ska ha god beredskap att fungera i "rummet av flera aktörer". När det gäller högre chefer i privata organisationer kan Myndigheten för samhällsskydd och beredskap i sitt regleringsbrev få uppdraget att i dialog med det privata näringslivet finna åtgärder riktade mot högre chefer i privata organisationer, i synnerhet organisationer som upprätthåller samhällsviktiga funktioner.

*Lärandeprocess som individinriktat fenomen utanför individers funktionssociala rum.* Problemet är att med den traditionella synen på lärande blir eventuella effekter av lärande ett isolerat fenomen avskilt från den arbetsgemenskap för vilket det nya budskapet har relevans. Ett annat sätt att organisera lärandeprocesser är att rikta dem mot den arbetsgemenskap som har att ansvara för en viss funktion. Då säkerställer man att alla i just den arbetsgemenskapen får del av samma budskap och förhoppningsvis tillsammans kan tillgodogöra sig budskapet och tillämpa det i sin praktik.

En annan åtgärd är att se på vad arbetsuppgifter är. För närvarande organiseras arbete för att leverera. Jag uppfattar att nästan 100 % av individers arbetstid är planerad och inriktad mot att leverera. Det finns inte tid till "näringstillförsel" för att fortlöpande hålla god kvalitet på leverans. Alternativet är att se på arbetsuppgifter som att de består både av leverans och "näringstillförsel". Det betyder att individers arbetstid naturligtvis planeras för att leverera, men också för att "absorbera näringstillförsel" i form av inlagda lärandeprocesser.

*Bristande systematisk erfarenhetsuppföljning.* Lämpligen bör en longitudinell studie etableras, en studie som utifrån en utarbetad referensram kan studera hantering av flera samhällsstörningar. Avsikten är att kunna identifiera återkommande brister och sådant som fungerar bra. Det skulle ge möjlighet att på ett djupare sätt forska om varför vissa brister återkommer och, inte minst viktigt, varför vissa saker fungerar bra. Jag ser det som att Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB) skulle kunna utarbeta kriterier för vilka samhällsstörningar som framdeles bör bli aktuella för en sådan longitudinell studie och tilldela forskningsresurser.

## Diskussion

Utifrån antagandet att hantering av "rummet av flera aktörer" är en svag länk har jag utifrån min erfarenhet identifierat vad jag menar är fyra väsentliga hinder för att utveckla förmågan att hantera samhällsstörningar. Jag har vidare i min reflektion beskrivit min vision om vad lärandeprocesser bör innehålla för att leda till en mer

utvecklad förmåga. Svensk ordbok (Svenska Akademien, 2009) definierar vision som tänkt framtida idealtillstånd eller i varje fall starkt förbättrat tillstånd. Jag har för varje av mig identifierat hinder föreslagit åtgärder för att eliminera hindren.

Att förverkliga visionen innebär

1. att ändra attityder till lärande
2. att mycket mer fokusera på hantering av samhällsstörningar som en viktig uppgift
3. att ändra innehållet i arbetsuppgifter från att endast vara leverans till att vara en avvägd växelverkan mellan "närings-tillförsel" och leverans.

Jag är pessimistisk avseende dessa förändringar. För att ändra attityden till lärande tror jag att det krävs en attitydomvälvning i hela samhället till lärande – en radikal förändring på så sätt att man ser på lärande som ett arbete, att man införlivar eget ansvar för resultat av lärandeprocesser, att man för sådant kvalificerat lärande, som denna diskussion avhandlar, inte är inställd på att bara få konkreta råd för hur man ska göra, utan att det krävs abstraktioner och teoretiska resonemang för att nå förmåga att hantera en komplexitet för vilken det är omöjligt att förutse skeenden som underlag till konkreta detaljrutiner.

Jag inser att min vision är svår att förverkliga, att jag måste ha ett realistiskt förhållningssätt. Min förhoppning är att min reflektion kan bidra till att man börjar ifrågasätta de lärandeprocesser, som i rådande tradition ses som normala lärandeprocesser. Jag är väl medveten om, att den utformning som min vision har, med stor sannolikhet inte är den enda lösningen.

Ett måhända möjligt sätt att börja en förändring är att försöka finna en konkret lösning där arbetsuppgifter består av en löpande lämpligt avvägd växelverkan mellan leverans och "näringsstillförsel" för olika arbetsgemenskaper. Detta skulle kombineras med en pedagogiskt sett utvecklad mål- och processmodell dels för varje "näringsstillförseltillfälle" och dels för en helhet av flera "näringsstillförseltillfällen". Jag förstår att en sådan lösning är svår att åstadkomma i rådande ekonomiska begränsningar med krav på ständig effektiv leverans. Jag ser det som viktigt att även högre chefer skulle ingå i ett sådant förfarande.

**Avrundning**



## Avrundning

Fokus för artiklarna är *tänkande som förutsättning för att hålla samman flera aktörer vid en samhällsstörning så att deras hanteringar bildar en helhet som på bästa möjliga sätt kan möta en samhällsstörning och dess konsekvenser*. Avsikten med boken är att den ska vara en problematiserings- och inspirationsbok för att åstadkomma debatt, utvecklingsåtgärder och forskning om tänkandets betydelse för uppgiften att hålla samman flera aktörer vid en samhällsstörning.

Kapitlens ”gemensamma nämnare” är antagandet om bristande förmåga att i akuta situationer åstadkomma de första och fjärde villkoren av de fyra nödvändiga villkoren för styrning (Brehmer, 1991).

- Det måste finnas ett mål att styra mot.
- Det måste finnas möjligheter att avgöra vilket systemets aktuella tillstånd är.
- Det måste finnas möjligheter att påverka systemets tillstånd.
- Det måste finnas en modell som talar om vad som kommer att hända om man vidtar den ena eller den andra åtgärden.

Att åstadkomma de första och fjärde villkoren sker med tänkande. Uppgiftsutföraren för uppgiften att hålla samman och samordna flera aktörer består inte av en person utan av ett kollektiv hos de myndigheter, som ålagts att vara sammanhållande och samordnande, ett kollektiv som består av chefspersoner och det som i MSB:s termer benämns ”stöd till inriktnings- och samordningsfunktionen” (MSB, 2014). Den viktiga frågan blir hur detta kollektiv ska organiseras för att gemensamt åstadkomma dessa villkor och hur kollektivets kompetens kontinuerligt kan säkras.

Med syftet att på sikt fortsätta utveckling av förmågan att hantera samhällsstörningar kan kapitlet användas som underlag för t.ex. följande åtgärder.

- Seminarserie som utgår från kunskapsstoffet i ”Grunder för samverkan och ledning” (MSB, 2014) och problematiserar framtida utvecklingsmöjligheter med utgångspunkt i kapitlet.
- Seminarier för högre chefer (landshövdingar, länsråd, avdelningschefer vid länsstyrelser, beredskapsdirektörer/motsvarande, kommunchef/kommundirektörer, kommunala förvaltningschefer etc.) om deras roll och kompetens för uppgiften att hålla samman och samordna flera aktörer vid samhällsstörningar.

- Seminarier för inbjudna forskare med syftet att presentera ett möjligt forskningsområde och underlag till problemformuleringar för forskning.
- Ha som bevakningskälla för att uppgiften att hålla samman och samordna flera aktörer beaktas och får en tillfredsställande lösning om nuvarande regions- och länsindelningar ersätts med nya.
- Skapa ett utbildningskoncept avseende uppgiften att hålla samman och samordna flera aktörer för
  1. högre chefer som kan bli viktiga beslutsfattare och samtidigt huvudnod i nätverk av beslutsfattare från andra aktörer
  2. handläggare/motsvarande som kommer att arbeta med analys- och syntesarbete som underlag till beslut och andra viktiga åtgärder, d.v.s. de personer som ingår i det som i MSB:s termer benämns "stöd till inriktnings- och samordningsfunktionen".

Konceptdelen för högre chefer kan vara kortare och inriktad mot problemen att vara strategisk beslutsfattare och huvudnod i ett nätverk av beslutsfattare. Konceptdelen för handläggare/motsvarande bör vara längre, mer detaljerad och inriktad mot "hantverksskicklighet" avseende förmågan att arbeta med analyser och synteser.

- Skapa ett antal scenarier som kan användas i utbildnings- och övningssammanhang.



# Referenser

## Referenser

- Asp, V., Bynander, F., Daléus, P., Deschamps-Berger, J., Sandberg, D., Schyberg, E. (2015). *Bara skog som brinner? – Utvärdering av krishantering under skogsbranden i Västmanland 2014*. Cirismart – Nationellt centrum för krishanteringsstudier.
- Axelrod, R. & Cohen, D. (2000). *Harnessing Complexity*. Basic Books, NY.
- Beer, S. (1972). *Brain of the firm*.
- Beer, S. (1979). *The hart of enterprise*.
- Beer, S. (1985). *Diagnosing the system of organizations*.
- Bloom, Benjamin S., Hastings, Thomas. & Madaus, George. (1971). *Handbook on formative and summative evaluation of student learning*. MCGRAW-HILL BOOK COMPANY. New York m.fl.
- Boin, A. (2005). *Att utforma effektiva krishanteringsstrukturer. En diskussion av kända fallor, mönsterlösningar och kritiska parametrar i utformningen*. I Huvudrapport från 2005 års Katastrofkommission. SOU 2005:104.
- Brehmer, B. (1991). *Dynamiskt och fördelat beslutsfattande*. I ”Ledning och beslutsfattande. Informationsteknologi till samhällets försvar”. Försvarsmedia.
- Cedergårdh, E. och Wennström, O. (1998). *Grunder för ledning. Generella principer för ledning av kommunala räddningsinsatser*. Räddningsverket.
- Comfort, L.K. (1999). *Shared Risk: Complex Systems in Seismic Response*. Pergamon, Amsterdam, Lausanne, New York, Oxford, Shannon, Singapore, Tokyo.
- Danielsson, T. (1986). *Tage Danielssons Samlade Tankar från roten*. Wahlström & Widstrand.
- Denis, H. (1995). *Coordination in a Governmental Disaster Mega-organization*. International Journal of Mass Emergencies and Disasters. March 1995, Vol. 13, No. 1, pp. 25–43.
- Drabek, T.E. & McEntire, D.A. (2003). *Emergent Phenomena and Multi-organizational Coordination in Disasters: Lessons from Research literature*. International Journal of Mass Emergencies and Disasters. August 2002, Vol. 20, No. 2, pp. 197–224.
- Dynes, R.R. (1994). *Community Emergency Planning: False Assumptions and Inappropriate Analogies*. International Journal of Mass Emergencies and Disasters, August 1994, Vol. 12, No. 2 pp. 141–158.

- Dynes, R.R. (2006). *Social Capital: Dealing With Community Emergencies*. Homeland Security affairs, Vol. II, No. 2 (July 2006).
- Ekman, O. (2013). *Brister i hanteringen av olyckor och kriser. Genomgång av tjugo rapporter från övningar och verkliga händelser*. MSB.
- Etzioni, A. (1970). *Moderna organisationer*. Aldus/Bonniers. Stockholm.
- Fredholm, Lars. (1987). *Utbildningssimulatorer för räddningstjänst*. FOA Rapport E 50001-5.3.
- Fredholm, L. (1999). *Ledarskap i tidspressat och kritiskt läge*. I Larsson, G. (1999). *Ledarskap under stress*. Försvarshögskolan.
- Fredholm, L. (2005). *Behövs ett nytt/annorlunda/utvecklat teoretiskt närmande till fenomenet ledning inom räddningstjänst och krishantering?* Arbetspromemoria. Ej publicerad.
- Fredholm, L. & Uhr, C. (2007). *Samordning och inriktning i multiorganisatoriska responser*. En idéskrift som utgångspunkt för framtida utveckling. Arbetspromemoria.
- Fredholm, L. & Uhr, C. (2007). *Ledning som inflytanderelationer mellan beslutsfattare. En explorativ ansats till teoretisk utveckling för att förstå komplexiteten i att leda hantering av stora nödlägen (olyckor, kriser, påfrestningar) i samhället*. LUCRAM. Lunds universitet.
- Fredholm, L. & Uhr, C. (2011). *Samverkan vid stora olyckor och kriser kräver ett utvecklat tänkande om ledning*. I "Samverkan – för säkerhets skull". Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB). Publ.nr.: MSB276 - december 2011.
- Fredholm, l. (2015). *Helhetsoperativt tänkande – en viktig komponent I hantering av samhällsstörningar?* I Uhr, C. (red) (2015). *Inriktning och samordning – 7 analyser utifrån hanteringen av skogsbranden i Västmanland 2014*. Centre for Societal Resilience. Lunds universitet.
- Hedström, L. Föreläsning i kursen "Olycks- och krishantering" vid LTH 2005-11-08.
- Heiss, M., Stoeckl, S. & Hausknotz, C. (2004). *The Bottom-Up/Top-Down Pattern: An organizational Pattern for a Balanced Management System*. International Engineering Management Conference 2004.
- Henningsson, A. och Jacobsen, U. (2014). *Olycksutredning – Skogsbrand Västmanland*. Dnr 2014/336 – MBR – 196.

- Koelega, S. och Cedergårdh, E. (2015). *Utformning av organisation, övergripande ledning av kommunal räddningstjänst och utövande av geografiskt områdesansvar*. I Uhr, C. (red.) (2015). "Att åstadkomma inriktning och samordning – 7 analyser utifrån hanteringen av skogsbranden i Västmanland 2014". Avdelningen för riskhantering och samhällssäkerhet. Lunds universitet.
- Kronenberg, P.S. (1988). *Command and Control as a Theory of Inter-organizational Design*. Artikel i *Defence Analysis* Vol. 4, No. 3. pp. 229–252.
- Lindbeck, A. (2012). *Ekonomi är att välja*. Albert Bonniers Förlag. Sid. 168.
- Malik, F. (1992). *Strategie des Managements komplexer Systeme*. Haupt Verlag.
- Malmström, S., Györki, I. & Sjögren, P. (2006). *Bonniers svenska ordbok*.
- Miller, D. (1997). *Popper i urval. Kunskapsteori. Vetenskapsteori. Metafysik. Samhällsfilosofi*. Stiftelsen Bokförlaget Thales.
- Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB). (2012). *Inriktning för området samhällsskydd och beredskap. Andra delrapporteringen*. MSB. Diarienummer 2012-3618.
- Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB). (2014). *Gemensamma grunder för samverkan och ledning*. Publ.nr: MSB777 - december 2014.
- Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB). (2016). *Ansvar, samverkan, handling. Åtgärder för stärkt krisberedskap utifrån erfarenheterna från skogsbranden i Västmanland 2014*.
- Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB). (2016). *Operativ prioritering. Beslutsstöd för att hantera dilemman där flera behov ställer krav på samma resurser*.
- Prop. 2007/08:92. *Stärkt krisberedskap – för säkerhets skull*.
- Quarantelli, E. L. (1988). *Disaster Crisis Management: A Summary Of Research Findings*. *Journal of Management Studies* 25:4 July 1988.
- Quarantelli, E. L. (1998). *Major Criteria for Judging Disaster planning and Managing and Their Applicability in developing societies*. Disaster Research Center. University of Delaware. Newark. USA.
- Riksrevisionen. (2015). *Länsstyrelsernas krisberedskapsarbete – Skydd mot olyckor, krisberedskap och civilt försvar*.

- SFS 1949:105. *Tryckfrihetsförordningen*.
- SFS 1974:152. *Regeringsformen*.
- SFS 1982:763. *Hälso- och sjukvårdslagen*.
- SFS 1984:387. *Polislagen*.
- SFS 1991:1469. *Yttrandefrihetsgrundlagen*.
- SFS 2003:778. *Lagen om skydd mot olyckor*.
- SFS 2004:168. *Smittskyddslagen*.
- SOU 2005:104 (2005). *Sverige och tsunamin*. Huvudrapport från 2005 års Katastrokkommission.
- SFS 2006:92. *Förordning om krisberedskap och höjd beredskap*.
- SFS 2006:544. *Lagen om kommuners och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap*.
- SFS 2007:825. *Förordning med länsstyrelseinstruktion*.
- Stallings, R.A., & Quarantelli, E.L. (1985). *Emergent Citizen Groups and Emergency Management*. *Public Administration Review* 45 (1985): Jan.
- Svenska Akademien. (2009). *Svensk ordbok*.
- Svenska Akademien. (2015). *Svenska Akademiens ordlista över svenska språket*.
- Taylor, F.W. (1923). *The principles of scientific management*. Harper. New York.
- Uhr, C. (2007). *Behind the Charts – Exploring Conditions for High Level Emergency Management in a Complex Environment*. Lund University.
- Uhr, C. (2009). *Multi-organizational Emergency Response Management – A Framework for Further Development*. Lund University.
- Uhr, C. & Frykmer, T. (2015). *Vad är problemet? – Problemförståelse som en del i beslutsfattandet på olika ledningsnivåer*. I Uhr, C. (Red). (2015) *Att åstadkomma inriktning & samordning – 7 analyser utifrån hanteringen av skogsbranden i Västmanland 2014*. Centre for Societal Resilience. Lunds universitet.
- Walter, Göran. (2008). *Bonniers synonymordbok*. Bonnier Fakta.
- Wise, C.R. (2006). *Organizing for Homeland Security after Katarina: Is Adaptive Management What's Missing?* *Public Administration Review*. May/June 2006.





Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB)  
651 81 Karlstad Tel 0771-240 240 [www.msb.se](http://www.msb.se)  
Publ.nr MSB1067 - mars 2017 ISBN 978-91-7383-721-7