

FÖRSVARSHÖGSKOLAN

Svensk krisberedskap

och förväntningar på samverkan

Malin Örnjäger
2017-01-02

Kandidatuppsats i Statsvetenskap med inriktning krishantering och säkerhet
Hösterminen 2016
Kursansvarig: Arita Holmberg
Handledare: Dan Hansén

Sammanfattning

Skogsbranden i Västmanland 2014 utvecklades till en samhällstörning som ställde höga krav på det svenska krisberedskapssystemet. Ett stort antal samhällsaktörer var involverade i insatsen som i efterhand har blivit föremål för granskning på flera håll. Insatsen har kritiserats bland annat för bristande samverkan och effektivitetsproblem. Den här studien undersöker varför insatsen drabbades av effektivitetsproblem och huruvida krisberedskapssystemets utformning påverkade. Med hjälp av teorin om byråpolitik som berör konkurrens mellan samverkanspartners har insatsen analyserats genom rapporter och utredningar. Utifrån det teoretiska ramverket har intressekonflikter, beslutsmandat och implementeringseffekter analyserats. Resultatet av analysen visar att effektivitetsproblem kan spåras till krisberedskapssystemets struktur. Studien menar vidare att styrande principer, ansvars-, likhets-, närhetsprincipen samt det geografiska områdesansvaret, i systemet bidrog till att en byråpolitisk beslutsstruktur uppstod vilket hämmade insatsens effektivitet. Därmed föreslås också att de förväntningar som krisberedskapssystemet etablerar på aktörer gällande samordning och samverkan kompletteras med en tillsynsfunktion.

Nyckelord:

byråpolitik, krisberedskapssystem, samverkan, effektivitet, skogsbranden i Västmanland 2014.

Innehållsförteckning

1. Inledning.....	4
1.1. Bakgrund.....	4
1.2. Problem.....	6
1.3. Syfte.....	7
1.3.1. Tes.....	7
1.3.2. Frågeställningar.....	7
1.4 Disposition.....	8
2. Teori.....	8
2.1. Samverkan vid kris.....	8
2.2. Resursberoende.....	10
2.3. Responsstrukturer vid krishantering.....	12
2.4. Byråpolitik som beslutstruktur.....	13
2.5. Varför byråpolitik?.....	16
3. Metod och tillvägagångssätt.....	18
3.2. Operationalisering av teoretiska begrepp.....	19
3.3. Material.....	21
3.4. Avgränsning.....	22
3.5. Bearbetning.....	22
3.6. Reflektioner.....	23
3.6.1. Att ta hänsyn till.....	23
3.6.2. Teoretisk dogmatism.....	23
4. Empiri.....	24
4.1. Krisberedskapssystemet.....	24
4.2. Händelseförlopp.....	25
4.3. Materialets innehåll.....	27
5. Analys.....	28
5.1. Aktörer.....	28
5.2. Aktörer med skilda intressen.....	29
5.3. Maktkoncentration/avsaknad av tydlig auktoritet.....	30
5.4. Beslut som utgörs av förhandlingar och kompromisser.....	32
5.5. Förväntade utfall av beslut i relation till implementeringseffekt.....	34
6. Diskussion.....	35
6.1. Byråpolitikens begränsningar.....	39
7. Slutsats.....	40

7.1. Möjligheter för vidare forskning	41
8. Referenser	41

1. Inledning

1.1. Bakgrund

Under 2000-talet har det svenska krisberedskapssystemet genomgått en rad förändringar. Dessa förändringar har bland annat medfört nedläggning av myndigheter och uppstart av nya myndigheter (Deschamps-Berger & Sandberg 2016, ss. 2-13). Ansvarsfördelningen bland olika samhällsaktörer har reviderats och flyttats mellan branschsektorer och geografiska områden. Motiven bakom förändringarna inom krisberedskapssystemet är ambitionen att vara bättre rustad inför framtidens kriser vars karaktär förändras i takt med omvärldens utveckling (ibid. ss. 2-13). Samhällsutvecklingen beskrivs driva på kraven på gränsöverskridande samarbeten mellan offentlig och privat sektor (Boin & Lagadec 2000; Svedin 2015). Den ökade komplexiteten vad gäller ansvarsfördelning följer även med in i krissituationer, där effekterna i sig inte heller tar hänsyn till geografiska gränser eller sektorsgränser. Ytterligare incitament till förändringar har uppstått när samhällskriser har testat systemet, tänjt på gränserna och visat att systemet inte räcker till (Deschamps-Berger & Sandberg 2016, ss. 2-13).

Det säkerhetspolitiska läget i Europa under senare hälften av 1900-talet medförde en utveckling av det svenska totalförsvaret, där Försvarmakten tillsammans med civila myndigheter bar ansvaret att rusta Sverige inför en potentiell kris (Deschamps-Berger & Sandberg 2016, ss. 2-13). Vid det här laget var den dominerande hotbilden dock relaterad till krigshandlingar, en hotbild som inte är lika dominerade i dagens samhälle. 1990-talet, med Sovjetunionens fall i fokus, medförde att den civila delen av det svenska totalförsvaret utvecklades allt mer allteftersom hotbilden förändrades. Hotbilden förflyttades från den externa miljön till den interna och det växte ett behov av att rusta det civila samhället för potentiella kriser orsakade av annat än krigshandlingar från främmande makt, exempelvis väderfenomen, driftstörningar i försörjningsystem och dylikt (ibid. ss. 2-13).

Med en reviderad hotbild i åtanke infördes ett nytt krisberedskapssystem vid årsskiftet 2001/2002. Det nya beredskapssystemet syftade till att förtydliga ansvarsfördelningen bland civila myndigheter utanför ramen för det gamla totalförsvaret (Deschamps-Berger & Sandberg 2016, ss. 2-13). Det ”nya krisberedskapssystemet” (för det civila försvaret) byggde på en ansvarsprincip som menar att ansvar för en samhällsfunktion i fredstid även gäller vid påfrestande situationer och kris. Därtill följde ett områdesansvar baserat på en geografisk uppdelning: lokal, regional och nationell nivå. Även samverkansområden skapades, som fäste

stor vikt vid att myndigheter likvärdigt inom olika sektorer tog sitt ansvar att samordna med andra aktörer inom sin sektor.

Det nya systemet testades på allvar när tsunamikatastrofen 2004 skedde och svenska myndigheter tvingades till att hantera en kris från en annan kontinent. Tsunamikatastrofen är ett talande exempel för krisens gränsöverskridande effekter där flodvågen rent fysiskt inte nådde det svenska samhället men ändå medförde kännbara konsekvenser. Hanteringen i allmänhet, och svenska regeringens agerande i synnerhet, fick i efterhand motta kritik där bristande samverkan mellan nationella myndigheter stod i fokus (Deschamps-Berger & Sandberg 2016, ss. 2-13). Kort därefter, i januari 2005, slog stormen Gudrun till mot Sydsverige och orsakade massiva störningar i både elförsörjning och telekommunikation. Stormen orsakade även materiella skador i mark och skog vilket drabbade skogsindustrin mycket hårt. Återigen exemplifieras krisens gränsöverskridande effekter med akuta störningar i försörjningssystem men även långsiktiga ekonomiska konsekvenser för industrier och privatpersoner. Även hanteringen av stormen Gudrun kritiserades då myndigheter hade svårt att förhålla sig till många av de privata initiativ som uppstod efter stormen (Renemark 2007, ss. 144-154).

Hanteringen av tsunamin 2004 och stormen Gudrun 2005 uppvisade brister, specifikt relaterat till samverkan mellan myndigheter och centrala samhällsaktörer. I en ansats att komma tillrätta med dessa brister sågs krisberedskapssystemet över ännu en gång (Deschamps-Berger & Sandberg 2016, ss. 2-13). Utöver vissa lagändringar som reglerade exempelvis driftansvar hos elleverantörer så skedde även förändringar i myndighetslandskapet. Statens Räddningsverk (SRV), Krisberedskapsmyndigheten (KBM) och Styrelsen för Psykologiskt Försvar (SPF) lades ned och bildade istället en ny myndighet. Myndigheten för Samhällsskydd och Beredskap (MSB) blev ny ansvarig myndighet från och med 1 januari 2009. Myndighetens uppdrag blev att ge samlat stöd till samhällsaktörer och effektivisera samhällets krisberedskap. Detta nya krisberedskapssystem blev återigen ett försök att åtgärda de brister som tidigare krishantering hade uppvisat och sökte tillgodose ett behov av riktlinjer för samverkan (ibid. ss. 2-13). Myndigheter har dock inte varit de enda föremålen för förändring utan en del lagändringar har också tillkommit, exempelvis inom områden som elförsörjning och konsulära katastrofinsatser. Den här studien avgränsar sig däremot till själva krisberedskapssystemets beslutsstruktur och undviker därför att på detaljnivå redogöra för relaterade lagförändringar och dylikt. För en mer utförlig och detaljrik redogörelse för det

som kortfattat beskrivits ovan hänvisas läsaren till Jenny Deschamps-Berger och Daniel Sandbergs text ”Förutsättningar för krisberedskap i Sverige” (2016).

Sommaren 2014 utbröt en skogsbrand i Seglingsberg i Västmanland (Deschamps-Berger & Sandberg 2016, s. 12). Skogsbranden skulle visa sig bli mycket omfattande både vad gäller brandens intensitet och geografiska spridning men även sett till räddningsinsatsen. Ett stort antal samhällsaktörer berördes, från privatpersoner till kommuner och länsstyrelse men också myndigheter så som MSB, Polisen och Försvarsmakten. Insatsen ställde stora krav på samverkan då olika geografiska ansvarsområden såväl som sektorsområden berördes av skogsbranden. Skogsbranden blev den första stora händelse som på riktigt testade det nya krisberedskapssystemets kapacitet i en nationell kontext sedan det infördes 2009 (ibid. ss. 2-13). Skogsbranden medförde ett stort intresse från media under själva branden men även ett stort intresse efteråt från myndigheter för att lära av skogsbrandens krishantering. Detta har resulterat i ett antal rapporter där agerandet vid insatsen har granskats och viss mån även ifrågasatts.

1.2. Problem

Skogsbrandens omfattning har väckt ett stort intresse för svensk krishantering, både på operativ och strategisk nivå. Ett flertal rapporter och utredningar har författats med skogsbranden som analysobjekt. I den rapport som Crismart (Nationellt centrum för krishanteringsstudier) publicerade 2015 framgår det att den samverkan som uppstod mellan samhällsaktörer under insatsen var framgångsrik när rutiner väl hade etablerats (Asp, Bynander, Daléus, Deschamps-Berger, Sandberg & Schyberg 2015). Problemet var dock att den samverkan som uppstod skedde utanför de ramar som krisberedskapssystemet tillhandahåller och istället skedde enligt informella strukturer som uppstod på plats och ad-hoc (Asp et al. 2015). Det framkommer även att styrande principer inom krisberedskapssystemet – ansvars-, likhets- och närhetsprincipen – försenade en gemensam och välkoordinerad insats (ibid.). Även den statliga ”Skogsbrandutredningen” av Aud Sjökvist (2015) framhåller att insatsens utformning stred mot krisberedskapssystemets utformning, om än av pragmatiska anledningar.

Det riktas alltså kritik mot systemets utformning och funktion och särskilt de aspekter som systemet avsåg att hantera när det utformades, nämligen att underlätta samverkan (Deschamps-Berger & Sandberg 2016.). Enligt argumentationen som fördes i samband med införandet av det nya krisberedskapssystemet 2009 avsågs det att tydliggöra och förenkla

ansvarsfördelningen vilket i sin tur skulle underlätta för berörda aktörer att samverka vid en kris (ibid.). Krisberedskapssystemet bör därför också ha underlättat en samverkansprocess vid hanteringen av skogsbranden 2014 snarare än att ha begränsat en sådan. Detta leder oss till studiens huvudsakliga problem: Varför kunde inte samverkan bedrivas enligt formella strukturer under hanteringen av skogsbranden, förändringar av systemet till trots?

1.3. Syfte

Med studiens problemformulering i åtanke är syftet att med hjälp av en fallstudie förklara varför det nya krisberedskapssystemet inte lyckades leva upp till förväntningarna. Genom att svara på den initiala frågeställningen möjliggörs inte bara en ny förklaring till hanteringen av skogsbranden utan kan även tänkas ligga till grund för en djupare förståelse för krisberedskapssystemets eventuella förändringsbehov. Eftersom det har skett ett misslyckande i att åtgärda tidigare identifierade brister kan resultatet från denna studie potentiellt bidra med en förståelse kring hur det kunde bli så.

Denna studie tar avstamp i ett organisationsteoretiskt perspektiv på krishantering där beslutsstrukturer vid samverkan står i fokus. Den teori som används för att angripa problemet är en byråpolitisk modell som berör konkurrens, särintressen och problematik kring beslutsmandat vid beslutstillfällen (Rosenthal, Kouzmin & 't Hart 1991). Med tanke på det svenska krisberedskapssystemets decentraliserade utformning anses den byråpolitiska modellen kunna förklara hur aktörer interagerar med varandra i en samverkansprocess och incitamenten bakom – juridiskt föreskrivna såväl som uppkomna ur situationens karaktär.

1.3.1. Tes

Problemformuleringen, syftet och den teoretiska ansatsen gör att denna studie driver tesen att krisberedskapssystemets utformning gynnar en byråpolitisk beslutstruktur som inverkar på effektiviteten. I teoriavsnittet kommer byråpolitik och dess konsekvenser att beskrivas och utvecklas mer ingående och även relatera tillbaka till denna tes och huruvida krisberedskapssystemet kan betraktas som pådrivande för att en sådan beslutsstruktur ska uppstå.

1.3.2. Frågeställningar

Utifrån problemformuleringen följer ett par frågeställningar som relaterar till systemets utformning eftersom det är just den formella beslutsstrukturen som ifrågasätt. Frågeställningarna relaterar även till studiens syfte och antagna tes.

- På vilket sätt begränsade krisberedskapssystemet aktörerna i deras agerande?
- Varför gynnas byråpolitik av krisberedskapssystemets utformning?

1.4 Disposition

Nästa avsnitt presenterar både tidigare forskning kring krishantering samt studiens teoretiska ansats: byråpolitik. Därefter redogörs för forskningsdesignen och det tillvägagångssätt som använts för att analysera materialet. En kortare redogörelse för skogsbrandens händelseförlopp samt krisberedskapssystemet ges innan analysen och dess resultat presenteras. Resultaten diskuteras därefter i relation till studiens frågeställningar. En avslutande diskussion följer kring potentiella områden att vidareutveckla utifrån den här studiens resultat.

2. Teori

Den teoretiska ansats som denna studie använder sig av är den byråpolitiska modellen. Byråpolitik är dock en del av ett bredare område inom det forskningsområde som berör krishantering, samverkan och beslutstrukturer. Tidigare forskning inom det området behandlas här i samma avsnitt som den teoretiska ansatsen för att ge läsaren en överblick över forskningsområdet. Tidigare forskning om skogsbranden i Västmanland 2014 utgörs av studiens material samtidigt som fallet används för att studera ett system snarare än händelseförloppet i sig. Därför utelämnas också tidigare forskning om fallet.

2.1. Samverkan vid kris

Det svenska krishanteringssystemet är uppbyggt på ett sådant sätt att ansvaret är delegerat från staten till kommuner och myndigheter enligt ansvars-, likhets- och närhetsprincipen (Deschamps-Berger & Sandberg 2016). Systemet förutsätter att aktörer som berörs av en påfrestande händelse eller kris kan samordna sina resurser och samverka för att lösa ett problem.

Samverkan definieras som ”att arbeta tillsammans mot ett gemensamt mål eller för ett gemensamt syfte” (Svedin 2015, s. 101). Forskningen inom området är dock inte lika överens om vad som faktiskt motiverar aktörer att samverka. Den forskning som berör samverkan under påfrestande förhållande och kriser utgår i hög utsträckning från att kriser har en enande effekt på inblandade aktörer (ibid. ss. 100-101). Samverkan beskrivs då som en effekt av kollektiv handling med altruistiska motiv. Vidare uppstår samverkan eftersom krisen utgör ett gemensamt yttre hot för de inblandade aktörerna (ibid. ss. 100-101). Den altruistiska

utgångspunkten har dock ifrågasatts då insatser under kris tenderar att uppvisa motsatsen, nämligen brist på samverkan och därmed ineffektiv krishantering (ibid. s. 102).

Utöver altruism finns det ett flertal teorier som vill förklara motiven bakom samverkan och varför den inte alltid är framgångsrik (Svedin 2010, ss. 99-119). En sådan är spelteori som förklarar samverkan som ett strategiskt självmaximerande agerande. Som namnet antyder menar teorin att aktörerna är beräknande och agerar utifrån förväntningar på andra aktörers beteende (ibid. s. 102). Spelteori framställer samverkansdeltagare till viss del som opportunisterna där omständigheterna erbjuder en möjlighet för aktörerna att gynna den egna verksamheten. Här spelar värderingar och subjektiva tolkningar av händelseförloppet stor roll. Fler aktörer innebär även att samverkansprocessen försvåras eftersom problembilden skiljer sig åt beroende på verksamhetsområde (ibid. ss. 103-104). Problembilden styr i sin tur prioriteringar som också kan förändras flera gånger om under händelseförloppet (ibid. ss. 103-104). Även behovet av resurser och kännedom om andra aktörers behov och tillgänglighet är variabler som ständigt ändras. Teorier som berör just resursberoende förhållanden mellan aktörer menar att nätverksbaserad ledning – alltså samverkan utan en centraliserad auktoritet med tydliga beslutsmandat – riskerar att påverka krishanteringen negativt (Svedin 2015, ss. 103-104; Pfeffer & Salancik 2011). Problematiken ligger i att samverkansprocessen är påbörjad redan innan det finns tydliga gemensamma målsättningar (Svedin 2015, ss. 103-104; Pfeffer & Salancik 2011).

Även beslutstruktur och beslutsgrupper inverkar på effekten av en samverkansprocess (Svedin 2015, ss. 105-106). Centrala ledargrupper, med en tydlig ledare eller beslutsgrupp, förenklar beslutsprocessen i den mån att själva mandatet är tydlig fördelat och välförankrat genom hela samverkansprocessen (ibid. ss. 105-106). Centrala ledargrupper riskerar dock att trots sitt tydliga mandat fatta bristfälliga beslut, vilket kan förklaras med hur informationsflödet hanteras eller med gruppsykologiska processer (Drennan, McConnel & Stark 2015, ss. 164-167). Irving Janis introducerade begreppet ”groupthink”, med vilket han vill förklara beslutsfattande utifrån gruppdynamik som präglas av konsensusökande snarare än rationella beslutsprocesser (1982).

Enhetliga samverkansgrupper består av representanter från alla inblandade aktörer och kan beskrivas som en samverkansstab. Gruppdynamiken i den enhetliga gruppen gör att medlemmarna känner en starkare lojalitet till samverkansgruppen än den egna organisationen (Svedin 2015, ss. 105-106). Huruvida sådan gruppdynamik uppstår beror däremot på om

samverkansgrupperna är tillfälliga eller institutionaliserade. Ofta beskrivs det som en nyckelfaktor i samverkansprocesser att det finns en historik av upprepad interaktion mellan de inblandade aktörerna (ibid. ss. 104-106). Konflikter mellan olika organisationskulturer och organisationsstrukturer är något som präglar koalitioner där samverkansaktörerna har en starkare lojalitet till den egna organisationen snarare än samverkansgruppen och dess syfte. Sådana koalitioner ställer krav på en tydlig beslutstruktur för att inte hamna i situationer där organisationer utövar veto-rätt mot varandras beslutsförslag och förhindrar faktisk handling (ibid. ss 104-106).

Trots att samverkan är en sådan central del av dagens samhälle och den politiska förvaltningen, både under normala omständigheter och vid mer påfrestande förhållanden, så finns det uppenbara utmaningar. Att skapa motivationen och incitament till en samverkansprocess är en central sådan och kan ha avgörande effekt på utfallet. Bortsett från det altruistiska motivet och särintressen är resursberoenden en stark motivationsfaktor vilket också kan uttrycka sig på olika sätt. Antingen driver konkurrensen om resurser ett nollsummespel eller så kan samförståndssökande dynamik främja gemensam resurserdelning (Svedin 2010, ss. 106-110). Konfliktbenägenheten kan även ha sin grund i ansvarskomplexitet och otydliga strukturer som i sin tur skapar oklarheter kring det gemensamma målet (ibid. ss. 107-110).

2.2. Resursberoende

Samhällsutvecklingen har bidragit till att den offentliga sektorn i allt högre utsträckning är beroende av kontraktbaserade tjänster (Svedin 2010, s. 99). Detta gör att kommuner och myndigheter blir beroende av att samverka med privata samhällsaktörer och sådan sektoröverskridande samverkan sker inte alltid friktionsfritt (ibid. s. 99) Lina Svedin beskriver detta som flexibel nätverksbaserad tjänsteverksamhet där gränserna mellan sektorer och tjänstenivåer suddas ut (ibid. ss. 99-100). Globalisering, utveckling av teknisk infrastruktur och framväxten av nya kommunikationsvägar pekas ut som en drivande faktor bakom det moderna risksamhället så som det ser ut idag (Boin & Lagadec 2000). Statlig och privat verksamhet präglas av en ökande komplexitet vilket också gör att en kris kan ha gränsöverskridande nätverkseffekter (ibid.). I likhet med traditionell organisationsteori (Lindkvist, Bakka & Fivelsdal 2014) så har även forskning inom krishantering betraktat kriser som isolerade händelser i en kontrollerbar miljö. Därför har även praktisk kris- och riskhantering i stor utsträckning fokuserat kring uppbyggnaden av strukturer utifrån kända risker och dess förväntade konsekvenser (Boin & Lagadec 2000). Ett sådant förhållningssätt

fokuserar på operativa avbrott som kan drabba en organisation och tittar därför också på den interna anpassningen vid en krissituation. Arjen Boin & Patrick Lagadec menar att detta är ett förlegat förhållningsätt till krishantering och efterfrågar ett starkare fokus på strategiska utgångspunkter snarare än taktiska (ibid.).

En strategisk utgångspunkt innebär att organisatorisk överlevnad och legitimitet står på spel vid kris vilket gör kommunikation och externa relationer allt viktigare i hanteringen av en eventuell kris (Boin & Lagadec 2000). Snarare än att en kris är endast ett verksamhetsavbrott som kan lösas med teknisk kompetens så är det ett tillfälle för organisationer att bevisa sitt existensberättigande. Självhävdelse som särintresse är ett incitament för särskilt agerande under kris som relaterar till ett långsiktigt överlevnadsperspektiv snarare än direkt problemlösning (Meyer & Rowan 1977).

Att organisationer, myndigheter och politiska förvaltningsenheter är allt mer samverkansberoende av varandra är en effekt av den komplexitet som råder i det moderna samhället. Jeffrey Pfeffer och Gerald R. Salancik vill hänvisa detta samverkansberoende till det faktum att organisationer inte kan betraktas som isolerade enheter utan utgör en del av en komplex miljö där organisationer ständigt interagerar med sin omgivning (2011). Huvudtesen som Pfeffer och Salancik driver är att organisationer endast kan förstås utifrån sin omgivning eftersom det är där som förutsättningar för agerande skapas (Pfeffer & Salancik 2011). I likhet med Boin och Lagadec efterfrågas en kontextuell förståelse för hur organisationer skapar strategier och agerar på ett operativt plan. För Pfeffer och Salancik är hanteringen av externa informationsflöden central för att förstå hur organisationer beter sig i syfte att öka effektiviteten (ibid.).

Den oundvikliga interaktionen med omgivningen medför att organisationer genomgår en ständig extern anpassningsprocess (Pfeffer & Salancik 2011). Sådana anpassningsprocesser utgör dock en viss problematik – samtidigt som de utgör en förutsättning för fortsatt effektivitet riskerar de även att särkoppla den operativa kärnverksamheten från den strategiska riktningen (Meyer & Rowan 1977; Pfeffer & Salancik 2011). Lösningen i att uppnå en funktionell balans mellan intern stabilitet och extern anpassning finns i organisationsstrukturen. Pfeffer och Salancik menar att organisationsstrukturen kan användas som en filtreringsprocess för hur omgivningens informationsflöden tolkas av organisationen genom att styra över den interna informationstillgången (2011). Detta beskrivs som intern särkoppling där handlingsalternativ är produkter av reglerade informationsflöden och

tolkningsprocesser. Pfeffer och Salancik menar att den interna särkopplingen utgör en säkerhetsåtgärd för att begränsa organisationens resursberoende av omgivningen (ibid.).

2.3. Responsstrukturer vid krishantering

Lynn T. Drennan, Allan McConnel och Alastair Stark beskriver krishantering som reaktivt agerande som syftar till att förhindra att situationen förvärras (2015, ss. 163). Hanteringen av den akuta fasen kommer att präglade den fortsatta utvecklingen, och den akuta fasen definieras av stress, improviserad problemlösning och behov av snabba beslut (ibid. ss. 161-162).

Författarna menar att den akuta krishanteringen definieras av en viss responsstruktur, informationsinsamling, kommunikation, nätverkande och meningsskapande (ibid. 160-190). Just för denna studies syfte är det responsstrukturen som är av intresse.

En centraliserad responsstruktur – i likhet med den centrala ledargruppen som beskrivits ovan – skapar tydliga beslutsmandat vilket ökar legitimiteten hos de beslut som fattas (Drennan, McConnel & Stark 2015, ss. 164-165). En sådan centralisering av beslutsmandat vid en kris riskerar dock att tvinga fram bristfällig hantering av informationsflödet. Besluten tenderar även att fattas av ett fåtal individer med en strategisk problembild som skiljer sig från den operativa problembilden.

Decentraliserad responsstruktur har även den för- och nackdelar. Beslut tenderar att fattas på lägre nivåer och kan därför ha bättre förankring hos dem som genomför besluten (Drennan et al. 2015, ss. 165-166). Nackdelen är att den strategiska överblicken kan gå förlorad med den geografiska spridningen av aktörer (ibid. ss. 165-166). Även ansvarsfördelningen kan försvåras när antalet aktörer med beslutsmandat ökar. I likhet med koalitionsverkan så riskerar den ökade ansvarskomplexiteten att begränsa aktörer som då istället undviker att fatta viktiga beslut (ibid. ss. 165-166).

Drennan et al. beskriver även byråpolitik som en viss responsstruktur (2015, ss. 166-167). Den liknar en decentraliserad struktur där makten och beslutsmandaten är fördelade över ett flertal aktörer. Däremot finns det en stark lojalitet hos aktörerna till de egna organisationerna vilket gör att informationsdelning försvåras. De negativa konsekvenserna av byråpolitik kan däremot motverkas av en tydlig mandatfördelning mellan operativ nivå och strategisk nivå. Genom att etablera tydliga riktlinjer för hur samverkan ska upprättas och enligt vilken beslutsstruktur så kan konkurrensen som uppstår vid ovan interaktion motverkas (ibid. ss. 166-167).

2.4. Byråpolitik som beslutstruktur

Som nämnts i föregående avsnitt så finns det flertalet variabler som kan förklara utfallet av samverkansprocesser, framgångsrika som misslyckade sådana. Organisationsstruktur, organisationskultur och ledarskapets karaktär har betydelse för hur organisationer tar sig an samverkansprocesser (Svedin 2015; Drennan et al. 2015). Dessa kan förklara motivation, skapa incitament och begränsa såväl som möjliggöra samverkan med andra organisationer. Även grupppsykologiska processer anses ha ett stort inflytande på hur samverkan uppstår och utförs (Janis 1982). Denna studie är däremot inriktad mot de rent strukturella förutsättningarna för samverkan mellan organisationer och lämnar därför det grupppsykologiska perspektivet därhän. Konsekvenserna av att bortse från ett sådant perspektiv diskuteras i ett senare avsnitt.

Organisationer som aktörer inom öppna system, där interaktion med omgivningen är oundviklig, framhålls inom teorier om resursberoende (Pfeffer & Salancik 2011). Hur denna interaktion tar sig uttryck kan förklaras med hjälp av byråpolitik. En sådan teori betraktar samverkan ur ett politiskt perspektiv där aktörernas skiftande målsättningar antas påverka utfallet av samverkansprocessen (Allison 1971; Rosati 1981; Rosenthal, 't Hart & Kouzmin 1991).

Byråpolitik som ett uttryck för konfliktpräglad samverkan beskrevs först av Graham T. Allison när beslutsfattandet under Kubakrisen studerades (1971). Allison beskriver tre olika modeller för hur beslutsprocessen kan tolkas varav byråpolitik är en, där de inblandade aktörerna representerar olika organisationer med egna intressen som kunde missgynnas eller gynnas beroende på beslut (ibid.). Allison använder den byråpolitiska modellen för att tolka beteende på den internationella politiska arenan med Kuba-krisen som exempel. Byråpolitik förstås därför också som en typ av beslutsfattarmodell som utgörs av fyra delar med fokus på struktur och process (Rosati 1981). Strukturen i modellen utgörs av antalet aktörer bland vilka ingen har en övergripande auktoritet att fatta beslut. Därmed blir processen också präglad av kompromisser där varje beslut sker till följd av förhandlingar mellan de inblandade aktörerna. Avsaknaden av en tydlig auktoritet samt förhandlingsprocessen gör att ingen enskild aktör heller äger ett beslut. Det medför också att det uppstår ett glapp mellan beslut och implementering, och utfallen blir inte alltid de förväntade.

Jerel Rosati utvecklar Allisons idé och beskriver byråpolitik som en beslutsstruktur som beroende på aktörerna och omständigheterna uppstår vid ett beslutstillfälle (1981). I likhet

med Allison använder sig Rosati av byråpolitik för att förstå och tolka politiska beslut i en mer internationell kontext. Enligt Rosati uppstår byråpolitik som beslutsstruktur vid en kris som kräver gemensam hantering av flera olika aktörer dock utan att kräva inblandning från högsta nationella nivå (ibid.).

Uriel Rosenthal, Alexander Kouzmin och Paul t' Hart menar att byråpolitik är en central del av förståelsen för krishantering, hur den initieras och genomförs (1991). Syftet med den byråpolitiska modellen är att frånga den traditionella förståelsen för krishantering med centraliserat beslutsfattande. Svedin nämner premisen för viss forskning att kriser och påfrestande situationer har en enande effekt som skapar utrymme för centraliserat ledarskap (2015, s. 102), en premiss som Rosenthal et al. motsätter sig och därmed utvecklar den byråpolitiska modellen (1991). Bakgrunden är att Rosenthal et al. menar att den neutrala kompetensen överskattas i myndighetsutövningen och att politiska influenser förbises. Det är just de politiska influenserna som policys och skiftande ideologier som utgör grogrunden för konflikter när olika organisationer initierar samverkan (ibid.).

Namnet byråpolitik för med sig negativa associationer eftersom konkurrens och organisatoriska särintressen är centrala begrepp men Rosenthal et al. menar att förklaringsmodellen har ett oförtjänt dåligt rykte (1991). Det är också därför författarna vill utveckla förståelsen för byråpolitiska processer och effekten av dessa (negativa såväl som positiva) på beslutsprocesser specifikt under påfrestande förhållanden och krishantering (ibid.). Att byråpolitik kan appliceras på just beslutsfattande under kris hänvisar Rosenthal et al. till att situationens karaktär gör gränsen mellan politik och administration i myndighetsutövning otydlig. Många olika aktörer är inblandade i samma beslutsprocess vilket också gör att de formella strukturerna som styr under normala omständigheter blir svåra att upprätthålla och informella kanaler tar allt större plats. Avgörande för detta är den tidsbrist som följer med en krissituation där kravet på snabba beslut gör att implementeringsprocessen inte heller genomgår en korrekt uppföljning. Här uppstår då ett glapp mellan strategiska beslut och operativt genomförande där formella strukturer förbises alltmer och politiska aspekter tillåts allt större utrymme (ibid.). Rosenthal et al. beskriver det som en "spillover-effekt" där operativa problem avspeglar sig på den strategiska nivån och påverkar beslut, vilket i sin tur påverkar effektiviteten.

Vad är det då som bidrar till att byråpolitik uppstår? Som det nämnts tidigare är särintressen centrala vilka grundar sig i organisationers existensberättigande (Meyer & Rowan 1977;

Rosenthal et al. 1991; Boin & Lagadec 2000). Organisationens agerande vid kris kan påverka dess legitimitet vilket för oss tillbaka till organisationer som resursberoende enheter i ett öppet system (Pfeffer & Salancik 2011). En organisation som inte lever upp till omgivningens och sina intressenters krav förbrukar sin legitimitet som tillhandahållare av tjänster och just därför är det viktigt att krishantering tjäna organisationens syften (Rosenthal et al. 1991; Boin & Lagadec 2000). Relaterat till legitimitet och existensberättigande så måste även organisationer ta hänsyn till krisens efterspel. En återgång till det normaltillstånd som rådde innan krisen uppstod är inte garanterad och genom att vara delaktig i själva krishantering kan organisationen bevaka sina intressen (ibid.). Det kan alltså betraktas som en säkerhetsåtgärd att vara delaktig.

Utöver interna organisatoriska anledningar som bidrar till byråpolitik så påverkar även dynamiken mellan aktörerna. Rosenthal et al. framhåller ovana samarbeten som en starkt bidragande faktor. Kommunikativa missförstånd gynnas av att organisationer under stress och ovana omständigheter samtidigt ska försöka etablera funktionella relationer med varandra (Boin & Lagadec 2000). Här finns även problematiken att aktörerna har skiftande problembilder relaterade till sina olika verksamheter. Liksom vid koalitioner för samverkan (Svedin 2105, ss. 105-106) medverkar en obefintlig samarbetshistorik till att särintressen styr tolkningsprocesser av problemet och hur det bör hanteras (Rosenthal et al. 1991). Icke-funktionella relationer och samarbeten kan då också leda till att organisationer sluter sig och skapar en intern rigiditet med en extrem övertygelse om den egna uppfattningen. När konsensus ej går att nå mellan de olika aktörerna så uppstår även handlingsförlamning, resursberoenden till trots (ibid.).

Byråpolitik kan alltså ha negativ inverkan på krishantering när flera aktörer tvingas till att agera tillsammans. Huvudsakligen kan konkurrensen om tolkningsföreträde av situationen leda till att beslut försenas. På grund av bristande beslutsstruktur så riskerar även implementeringen att bli bristfällig och avsaknaden av tillförlitlig granskning gör att det uppstår friktioner mellan operativ och strategisk nivå (Rosenthal et al. 1991).

Vad som framställs vara de negativa effekterna av byråpolitik kan samtidigt ha en positiv inverkan enligt Rosenthal et al. vilka författarna vill lyfta fram. Aktörernas intressebevakning gynnar ifrågasättande av beslut och även om det kan innebära en trögare beslutsprocess så är det samtidigt en effektiv förebyggande åtgärd av "groupthink" (Rosenthal et al. 1991; Janis 1982). De många olika perspektiven som deltar i beslutsprocessen kan bidra till att skapa en

mer mångfacetterad problembild och driva en mer allomfattande krishantering som tillgodoser flera aktörers behov (Rosenthal et al. 1991).

Rosenthal et al. lyfter även fram att byråpolitiken skapar insyn för utomstående i beslutsprocessen eftersom ett högre antal aktörer innebär fler externa kommunikationskanaler (1991). I jämförelse med en centraliserad ledargrupp med sämre tillgänglighet för utomstående. Insynen och informationsdelningen anses vara positiv eftersom det bidrar till en sorts demokratisk kontroll över besluten som fattas inom ramen för krishantering (ibid.). Rosenthal et al. argumenterar för att byråpolitik kan fungera som ett skydd mot centraliserad styrning av krishantering där ledargruppen saknar nödvändig expertis. Byråpolitikens konkurrenspräglade karaktär tillför kunskapsmässig bredd samt ökade informationsflöden och skapar därför ett demokratiskt inflytande i beslutsprocessen. Just därför ska byråpolitik inte heller betraktas endast negativt för krishantering menar Rosenthal et al. (ibid.).

Rosenthal et al. tillhandahåller ett analytiskt ramverk för hur graden av byråpolitik kan bedömas i en samverkansprocess (1991). Ramverket består av fem olika faktorer som avgör om samverkan har låga eller höga värden av byråpolitik. Faktorerna är följande: (1) antal aktörer, (2) aktörer med skilda intressen, (3) maktkoncentration/avsaknad av tydlig auktoritet, (4) beslut som utgörs av förhandlingar och kompromisser samt (5) förväntade utfall av beslut i relation till implementeringseffekt (ibid.). Rosenthal et al. exemplifierar att ett högt antal aktörer med olika intressen med samma beslutsmandat gör att kompromisser tenderar att utebli och de beslut som fattas har låg implementeringseffekt. Om punkterna 1, 2 och 3 uppvisar höga värden så kan punkt 4 och fem antas uppvisa låga värden och byråpolitik är därmed ett faktum i en sådan samverkansprocess. Som det däremot har nämnts ovan är en hög grad av byråpolitik inte att förknippas med ett handlingsförlamat nätverk av aktörer. Vad Rosenthal et al. vill framhålla är att byråpolitik inte bör betraktas som rent dysfunktionellt för krishantering och samverkan (ibid.).

2.5. Varför byråpolitik?

I denna studie kommer den byråpolitiska modellen att användas som teoretisk utgångspunkt. Allison (1971) och Rosati (1981) använder byråpolitik som en beslutsfattarmodell inom internationella relationer. Rosenthal et al. tolkar däremot byråpolitik utifrån ett mer organisationsteoretiskt perspektiv (1991) och därför kommer studiens fokus att riktas mot just den aspekten. Eftersom det är det svenska krisberedskapssystemets utformning (eller

förutsättningar) som studeras används byråpolitik här som en beslutsfattarmodell eller struktur snarare än ett gruppsykologiskt perspektiv med fokus på aktörers subjektiva intressen.

Initialt syftade den byråpolitiska modellen till att beskriva en beslutsprocess i en sluten grupp med politiska ändamål (Allison 1971). Som samverkansforskningen dock påpekar så är det moderna risksamhället under ständig utveckling och organisationer verkar i öppna system med ett ökat beroende av sin omgivning. Det råder en ökad komplexitet i de nätverk som samverkar både under normala omständigheter men även under mer påfrestande sådana. Organisationers strävan efter ökad effektivitet kräver intressebevakning samtidigt som olika intressenters behov tillgodoses. Antagandet att subjektiva intressen styr agerande medför att konkurrens är en inneboende del av samverkan vid kris. Det är även den kärnan som den byråpolitiska modellen syftar till att komma åt. Den byråpolitiska modellen som tolkningsinstrument kan därför vara mycket användbart för att förstå hur samverkan uppstår, fungerar och levererar.

Som det har beskrivits ovan kan byråpolitik betraktas som en beslutsstruktur som uppstår på grund av omständigheterna. För denna studie förstås omständigheterna som det svenska krisberedskapssystemet som möjliggör för en byråpolitisk beslutsstruktur att uppstå. Systemet är således den oberoende variabeln som påverkar beslutsstrukturen vid ett särskilt tillfälle – den beroende variabeln. Denna studie driver tesen att krisberedskapssystemet så som det är uppbyggt med en decentraliserande princip för krishantering gynnar en viss konkurrens mellan inblandade aktörer. Därför är också den byråpolitiska modellen lämplig för att bekräfta (eller motbevisa) studiens tes eftersom just särintressen, konkurrens och konflikt står i fokus.

Studiens tes ligger väldigt nära den teoretiska ansatsen vilket gör att studien samtidigt präglas av en viss förväntanslogik att tesen också ska bekräftas. Detta anknyter återigen till byråpolitikens olika uttryck som kan vara både negativa och positiva för krishanteringen. Det är här viktigt att ha i åtanke att krisberedskapssystemets uppbyggnad kan visa sig gynna olika delar av den byråpolitiska modellen. Om krisberedskapssystemet därmed skulle visa sig gynna byråpolitik bör inte slutsatsen dras att det är en definitivt brist. Tvärtom kan det visa sig gynna önskvärda effekter av byråpolitik som ökad bredd av expertis och motverka ett strategiskt styre som saknar förankring på operativ nivå. Trots förväntanslogiken så medför inte en bekräftad tes i denna studie att det alltså endast är negativa brister som har identifierats i systemet. Systemet kan mycket väl visa sig driva fram gynnsamma effekter av byråpolitik såväl som de negativa. En sådan diskussion får däremot invänta analysens resultat.

3. Metod och tillvägagångssätt

3.1. Forskningsdesign - fallstudie

Den görs här en fallstudie där skogsbranden i Västmanland 2014 studeras utifrån ett organisationsteoretiskt perspektiv på samverkan under kris. För att svara på problemformuleringen om varför den samverkan som uppstod vid tillfället skedde utanför formella riktlinjer så är denna fallstudie av förklarande karaktär. Vad gäller det studerade fallet och den teoretiska ansatsen så finns det inslag av en ”most-likely” logik (Teorell & Svensson 2007, s. 154). Fallet gör sig passande både för den teoretiska utgångspunkten samtidigt som det även till synes borde passa krisberedskapssystemets utformning.

Den byråpolitiska modellen som den har beskrivits i tidigare avsnitt menar att en viss typ av omständigheter under kris gynnar en byråpolitisk beslutsstruktur. Skogsbrandens omfattning medförde att många lokala och regionala aktörer var inblandade i hanteringen. Inblandning från högre nationell nivå, alltså ett centraliserat beslutsnav, uteblev däremot vilket dock förklaras med krisens regionala påverkan samt krisberedskapssystemets delegerande uppbyggnad. Det fanns därmed gynnsamma förhållanden för byråpolitik att uppstå under hanteringen av skogsbranden i och med antalet aktörer varav ingen hade en övergripande auktoritet (Rosenthal et al. 1991; Rosati 1981). Studien gör därför också ett antagande att byråpolitik var en del av den rådande beslutstrukturen, studiens problemformulering gäller dock hur krisberedskapssystemet utformning bidrar till en sådan struktur och vilka implikationer det har på krishanteringens effektivitet.

Det svenska krisberedskapssystemet har sedan 2000-talets början genomgått förändringar (Deschamps-Berger & Sandberg 2016). Förändringarna har syftat till att komma till rätta med de brister som påvisats när systemet har satts på prov (ibid.). Hanteringen av Tsunami-katastrofen 2004 kritiserades för bristande samverkan mellan myndigheter och hanteringen av stormen Gudrun 2005 upplevde problem med samverkan mellan den offentliga sektorn och den privata sektorn. De förändringar som gjordes inom systemet därefter hade en tydlig ambition att underlätta för framtida samverkan mellan offentliga såväl som privata aktörer genom att tydliggöra ansvarsområden och dylikt (ibid.). Det kan därför också antas att målet var att utveckla ett krisberedskapssystem med möjlighet att effektivt strukturera hanteringen av en kris så som skogsbranden i Västmanland 2014. Det är dock just bristen på struktur för samverkan som har kritiserats i samband med hanteringen av branden (MSB 2015; Sjökvist

2015). Det finns därför ett glapp mellan systemets ambition och hur det faktiskt tillämpats i verkligheten.

Med avseende på att den teoretiska utgångspunkten används för att skapa förståelse för det studerade fallet så är detta även en illustrerande fallstudie (Esaiasson et al. 2012, ss. 161-163). Det är alltså inte teorin som prövas i denna studie utan snarare används den för att identifiera eventuella brister (eller styrkor) i krisberedskapssystemet. Som det tidigare har nämnts så gör studien antagandet att byråpolitik redan är en inneboende del i hanteringen och behöver därför inte bekräftas eller motbevisas. Det är däremot graden av byråpolitik som undersöks (se avsnitt 3.2.) och vilken koppling denna har till krisberedskapssystemets utformning. Om kopplingen mellan systemets struktur och byråpolitiska bieffekter kan stärkas i denna studie så kan även antagandet göras att nästa samhällskris med omfattning liknande skogsbrandens också drabbas av effektivitetsproblem.

3.2. Operationalisering av teoretiska begrepp

Denna studie har en organisationsteoretisk utgångspunkt med den byråpolitiska modellen i fokus. Därför används också det ramverk som Rosenthal et al. tillhandahåller för att identifiera graden av byråpolitik i en beslutsprocess – i detta fall under krishanteringen av skogsbranden i Västmanland 2014. Rosenthal et al. använder sig alltså av fem olika faktorer i sitt ramverk som kan betraktas som skalor där låga till höga värden uppvisas (se tidigare avsnitt; Rosenthal et al. 1991). När höga värden återfinns bland punkt 1, 2 och 3 kan låga värden förväntas på punkt 4 och 5 vilket då innebär att det finns en hög grad av byråpolitik i beslutsprocessen (Rosenthal et al. 1991). Detta ramverk används för att övergripande förstå hela den samverkansprocess som uppstod under hanteringen av skogsbranden. De olika faktorerna kommer mycket troligen att uppvisa sjunkande eller stigande värden som följer med händelseförloppets utveckling och brandens intensitet. Med studiens omfattning i åtanke kommer detta ramverk inte att appliceras på varje beslutstillfälle som uppstod under hanteringen utan används för att skapa en mer övergripande förståelse. Nedan listas de fem faktorerna och hur de operationaliseras för studiens syfte:

1. Antal aktörer

Antalet aktörer inblandade i insatsen är en lättare uppgift att fastställa. Initialt kan exempelvis kommunal räddningstjänst förväntas vara centrala aktörer men allt eftersom skogsbranden utvecklas inkluderas fler samhällsaktörer med olika

ansvarsområden och strategiska utgångspunkter. Vilka samhällsaktörer som är inblandade i insatsen går att utläsa som manifesta budskap ur materialet.

2. *Aktörer med skilda intressen*

Identifiering av aktörers skilda intressen sker genom att se till den styrande ansvarsprincipen som relaterar till verksamhetsområden. Det kan därför antas att exempelvis räddningstjänstens främsta intresse är brandbekämpning medan Polisen upprättar avspärningar kring brandområdet. Särintressen kopplas alltså till de olika organisationernas uppdrag och syfte och är i viss mån därmed förutbestämda redan innan materialet analyseras. Särintressen ska dock sättas i relation till kontexten men på detta vis undviker studien att tolka enbart subjektiva intressen hos de individer som kommer till tals i materialet.

3. *Maktkoncentration/avsaknad av tydlig auktoritet*

Eftersom studien inte ämnar undersöka varje enskilt beslut som fattades under insatsen är denna punkt svårare att operationalisera. Denna punkt relaterar dock till både punkt 1 och 2 i det avseende att antalet aktörer ökar med brandens ökade intensitet samt att krisberedskapssystemets styrande principer reglerar i viss mån vem som ansvarar för specifika delar av insatsen. Det finns alltså ett relativt tydligt ägarskap i beslutsprocessen men det intressanta är hur detta ägarskap tolkas när insatsen växer och fler aktörer berörs och olika typer av beroendeförhållanden framträder och påverkar beslut. I och med att den samverkan som uppstod skedde utanför formella strukturer (Asp et al. 2015) är det av intresse att se om även ägarskapet av särskilda beslut har hanterats annorlunda.

4. *Beslut som utgörs av förhandlingar och kompromisser*

Denna punkt är liksom punkt 3 svår att operationalisera utan att granska varje beslutstillfälle som uppstod under insatsen. Återigen är det ägarskapet av frågor och beroendeförhållanden som granskas eftersom kompromisser och förhandlingar kan förväntas öka när fler aktörer berörs och driver olika prioriteringar inom samma insats. I stor utsträckning är det intressekonflikter som berörs under denna punkt och identifiering av kompromisser sker genom att analysera resonemang bakom beslut där flera aktörer är inblandade.

5. *Förväntade utfall av beslut i relation till implementeringseffekt*

Denna sista punkt berör till stor del subjektiva tolkningar av implementeringseffekter av olika organisationsföreträdare som därför inte heller kan bortses ifrån. Utifrån

materialet måste tolkningar kring upplevd effekt utläsas och härledas till upplevda begränsningar eller möjliggöranden av tidigare beslut och andra aktörers handlingar.

Studien försöker alltså identifiera graden av byråpolitik som uppstod under hanteringen av skogsbranden genom att kartlägga hur särintressen och resursberoenden påverkade beslutsprocessen. Studiens problemformulering och frågeställningar styr alltså vad som avsågs i materialet – systemets förutsättningar för att en byråpolitiks beslutsstruktur uppstår. I studiens fokus står krisberedskapssystemets struktur för beslutsfattande och implementering som på förhand reglerar hur samverkan bör gå till när samhället drabbas av en krissituation.

3.3. Material

Materialet som används av studien är följande:

- *Bara skog som brinner? – Utvärdering av krishanteringen under skogsbranden i Västmanland 2014* utgiven av Nationellt centrum för krishanteringsstudier (Crismart).
- *Observatörsrapport – Skogsbranden i Västmanland 2014* av Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB).
- *Olycksutredning skogsbrand i Västmanland* av Nerikes brandkår.
- *Olycksutredning skogsbrand i Västmanland efter Länsstyrelsens övertagande av räddningstjänsten* av Nerikes brandkår.
- *Rapport från skogsbrandutredningen* av Aud Sjökvist.

Ovanstående material är alltså rapporter eller utredningar utfärdade av myndigheter eller på uppdrag av myndigheter. Materialet förväntas ge en saklig redogörelse av händelseförloppet och beskriver i hög utsträckning den operativa delen av insatsen. Därför är också materialet lämpligt för att undersöka insatsens beslutsstruktur och hur den eventuellt förändrades. Styrkan hos materialet är just att det förväntas tillhandahålla uppgifter som är relevanta för ramverket som beskrivits ovan.

Materialets förväntade objektivitet kan också vara till nackdel för särskilda delar av det ramverk som används för analysen. Särskilt punkt 4 och 5 som beskrivits ovan söker intressekonflikter och önskar möjligen att fler subjektiva skildringar kommer till tals i materialet. Men eftersom det är just beslutsstrukturer som denna studie undersöker riskerar ökad subjektivitet att försvåra härledningen av uttalanden till specifika särintressen hos organisationer. Det kan tänkas att annan typ av material, exempelvis från den mediala bevakning som gjordes av insatsen, inbjuder till en bättre granskning av just

intressekonflikter. Sådant material kan däremot försvåra utläsningen av systemets funktion under insatsen då medial bevakning tillför ett ytterligare känslomässigt filter att ta hänsyn till (Bergström & Boréus 2012, ss. 13-40). Hade denna studies syfte och frågeställning istället fokuserat på de gruppspsykologiska processerna som uppstod under insatsen, eller kommunikation mellan offentliga och privata aktörer hade uttalanden som framkommit i den mediala bevakningen varit av mycket större intresse. Sådant material ställer möjligen även krav på en annan typ av analysmetod, exempelvis kan en narrativanalys lämpa sig bättre än den innehållsanalys som används i denna studie (Robertsson 2012, ss. 219-261).

Narrativanalysens fokus på idébäraren riskerar dock att flytta fokus från studiet av systemet till mer subjektiva uppfattningar (även om dessa också spelar en viss roll för ramverket)(ibid.).

3.4. Avgränsning

Med studiens syfte och frågeställning i åtanke görs en tidsmässig avgränsning till den akuta fasen av den kris som skogsbranden innebar. Den akuta fasen syftar till tidsperioden från det att branden utlöstes till dess att den ansågs vara under kontroll (Drennan et al. 2015, ss. 161-163). När branden väl var under kontroll kan krisen antas ha övergått till den så kallade efterfasen som då berör inläring från erfarenheter, utvärdering och potentiell policyförändring snarare än strikt krishantering (ibid. ss. 191-219). För skogsbranden i Västmanland 2014 innebär detta att den akuta fasen påbörjades 31 juli och avslutades 11 augusti (Sjökvist 2015, s. 7).

3.5. Bearbetning

Den teoretiska ansatsen för denna studie innebär att operationaliseringen ligger mycket nära det ramverk som Rosenthal et al. tillhandahåller (1991). Ramverket fungerar nästintill som ett kodschema som med viss modifikation appliceras på materialet. Med modifikation menas att kodschemats operationalisering har skett med hänsyn till vad som förväntas vara möjligt att utläsa ur materialet. Studien tillämpar därmed en kvalitativ innehållsanalys där materialet tolkas med hjälp av ovan beskrivna begreppsoperationalisering.

Materialet består i huvudsak av rapporter gällande händelseförloppet som förväntas vara sakliga och objektiva i förhållande till dess uppdrag. Ramverket som används innebär att det är aktörer och handlingsmönster som spåras. Som det nämndes ovan använder denna studie en innehållsanalys där materialet systematiskt går igenom. Rapporterna använder sig i stor utsträckning av personliga intervjuer med nyckelpersoner som informationsunderlag och

beskriver därför också subjektiva uppfattningar om systemets funktion. Samtidigt förmedlas även hur dessa personer i sin yrkesroll har förhållit sig till formella beslutsstrukturer och det är den aspekten som denna studie försöker komma åt. Utöver sådana uppfattningar förväntas materialet tillhandahålla en systematisk genomgång av händelseförloppet, problembilder (eventuellt skiftande sådana), beslut och implementering av beslut. Därför är det också överflödigt med ytterligare en studie baserad på personliga intervjuer (i annat syfte än att bekräfta de slutsatser som framkommer i materialet). Innehållsanalysen kommer därför att utläsa dels manifesta budskap, med tanke på materialets karaktär, men även tolka budskap (Bergström & Boréus 2012, ss. 30-40; Esaiasson 2012, ss. 218-222). De manifesta budskapen är rapporternas redogörelser för händelseförlopp, beslutsprocesser och dylikt. De delar av materialet som tolkas relaterar till intervjuer som återges. Dessa är subjektiva uttalanden som med hjälp av tolkning försöker härledas till organisationsintressen enligt ramverket och dess operationalisering.

3.6. Reflektioner

3.6.1. Att ta hänsyn till

Vid genomförandet av denna studie krävs dock en viss medvetenhet kring utformningens begränsningar. Operationaliseringen medför att beroendeförhållanden mellan aktörer granskas men i krisberedskapssystemet finns en komplexitet som gör att dessa kan vara ömsesidiga och samtidigt gå i olika riktningar. I det avseendet är det viktigt att inte låsa utgångspunkten vid en specifik aktör utan att hålla fast vid det större nätverket som analysobjekt (Abrahamsson 2010).

Subjektiva uppfattningar som framkommer ur materialet är oundvikliga men som det nämnts i avsnittet om operationalisering krävs det att personliga upplevelser och yttranden kopplas samman med en yrkesroll och en organisations särintresse. Att bortse från den representativa faktorn medför att fokus flyttas från byråpolitiska effekter till psykologiska processer kring exempelvis gruppdynamik, kommunikation och individuella värderingar. Att det framträder skiftande problembilder och olika bedömningar av insatsens effektivitet är inget hinder så länge dessa trovärdigt kan relateras till idébäraren som representant för en organisation (Abrahamsson 2010).

3.6.2. Teoretisk dogmatism

Utöver ovanstående aspekter krävs även en kommentar gällande den teoretiska utgångspunkten för studien. Fallstudien motiveras med en ”most likely”-metod för urval

vilket stärker generaliserbarheten om studiens tes bekräftas. Därför är det också viktigt att påminna sig själv som forskare att tesen kan komma att motbevisas snarare än bekräftas. En motbevisad tes öppnar däremot för vidare forskning för att undersöka den egentliga orsaken till det grundläggande problemet om det inte skulle visa sig vara just byråpolitik.

Rosenthal et al. ramverk bidrar dock med en säkerhetsåtgärd för att undvika teoretisk dogmatism och att materialet behandlas med en förutbestämd slutsats (Jenssen & Sandström 2016, ss. 29, 59). Det faktum att Rosenthal et al. talar om graden av byråpolitik gör att studien inte begränsas av att ge ett definitivt svar på byråpolitikens existens i fallet. Ramverket tillåter att det finns en låg grad respektive hög grad av byråpolitik. Lägg ytterligare till att byråpolitik kan uttrycka sig både positivt och negativt i en beslutsprocess. Det blir alltså inte heller bara en fråga om byråpolitik uppstod eller inte under hanteringen av skogsbranden utan vilken typ av byråpolitik som uppstod.

4. Empiri

I detta avsnitt ges en kort sammanfattning av krisberedskapssystemets utformning och styrande principer. Sedan följer en redogörelse för händelseförloppet under skogsbranden i Västmanland 2014. Med studiens omfattning i åtanke är beskrivningen av händelseförloppet kortfattad, den läsare som önskar en mer detaljerad version hänvisas till ”Rapport från skogsbrandutredningen” av Aud Sjökvist eller någon av de andra rapporterna som ingår i det valda materialet. Innan analysen presenteras beskrivs innehållet i de olika analysenheterna kortfattat.

4.1. Krisberedskapssystemet

Det svenska krisberedskapssystemet är utformat kring tre principer: ansvarsprincipen, likhetsprincipen och närhetsprincipen. Dessa principer bidrar till ett decentraliserat krisberedskapssystem med en tydlig ansvarsfördelning mellan lokal, regional och nationell nivå. Ansvarsprincipen innebär att myndigheter och aktörer med ansvar för en verksamhet under normala omständigheter behåller sitt ansvar även vid en krissituation (Deschamps-Berger & Sandberg 2016, s. 22). Ansvaret inkluderar att etablera en krishanteringsförmåga inom verksamheten samt att verka för tvärsektoriell samordning. Likhetsprincipen innebär att en organisation ska sträva att behålla dess struktur och verka så likt som möjligt vid kris som vid normala omständigheter (ibid. s. 22). Närhetsprincipen syftar till att en kris ska hanteras av närmast berörda samhällsaktörer (ibid. s. 22).

Dessa tre principer följer från ambitionen att bibehålla ordinarie förvaltningsstrukturer även när samhället drabbas av en kris (ibid. s. 21). Därför saknas Sverige också möjligheten att utlysa exempelvis undantagstillstånd. Krisberedskapssystemet utgår istället från en decentraliserad modell där ansvaret i hög utsträckning är delegerat till myndigheter och politiska förvaltningsenheter på lokal och regional nivå (kommuner, landsting och länsstyrelser). Detta kombineras ytterligare med ett geografiskt områdesansvar uppdelat på tre nivåer: lokalt, regionalt och nationellt (ibid. ss. 21-22).

På lokal nivå bär kommunen det geografiska områdesansvaret att uppnå samverkan och samordning av tvärssektoriella åtgärder (Deschamps-Berger & Sandberg 2016, s. 27). Kommunen kan betraktas vara spindeln i nätet för uppbyggnaden av den lokala krisberedskapsförmågan. På regional nivå bär landsting och länsstyrelse huvudansvaret (ibid. ss. 29-30). Länsstyrelsen utgör en mer administrativ roll och har en samordnande funktion mellan lokal, regional och nationell nivå. I avsaknad av den politiska dimensionen (som återfinns hos kommun, landsting och regering) agerar länsstyrelsen som regeringens stödfunktion vad gäller interaktionen med kommun och landsting. På nationell nivå är regeringen ytterst ansvarig men har först och främst en mer strategisk roll vid krishantering eftersom det operativa agerandet redan är delegerat till lokal och regional nivå (ibid. ss. 30-31).

4.2. Händelseförlopp

I samband med markberedning i Seglingsberg (Surahammars kommun) uppstod branden på eftermiddagen den 31 juli. Branden uppgavs ha en utbredning omkring 30x30 meter (Sjökvist 2015, s. 40). Branden spred sig snabbt i den torra marken och bara timmar senare var brandområdet så stort som 300x1000 meter (ibid. s. 42). Ytterligare några timmar senare omfattade brandområdet en yta på 400x1500 meter (ibid. s. 42). Initialt var Mälardalens brand- och räddningsförbund (MBR) involverade i släckningsarbetet då det brinner i Surahammars kommun. Senare berörs även räddningstjänsten i Sala-Heby då det även brinner i Sala kommun.

Den 1 augusti var branden fortfarande inte under kontroll. Branden fortsatte att sprida sig under dagen (Sjökvist 2015, ss. 47-48). Räddningstjänsten etablerade begränsningslinjer (som dock inte klarade av att begränsa branden) och begärde samtidigt in förstärkningsresurser från närliggande områden. Även tjänsteman i beredskap (TiB) på länsstyrelsen följde utvecklingen (ibid. ss. 47-48).

Natten till den 3 augusti vände vinden och branden spred sig i en ny riktning.

Räddningstjänstens försök att förhindra brandspridning misslyckades och personal tvingades flera gånger om att retirera (Sjökvist 2015, ss. 48-50). Även helikoptrar som försökte vattenbomba området nådde ingen större effekt. Det saknades effektiv koordinering mellan insatserna på marken och från luften, och det saknades även gemensamma lägesbilder för aktörerna att samordna sina insatser utifrån (ibid. ss. 48-50).

Ur räddningstjänstens perspektiv var det mer gynnsamma väderförhållanden under den 3 augusti för att försöka få kontroll över branden. Dock fortsatte branden att sprida sig och brandområdet var nu i omfattningen kring ca 2700 hektar (Sjökvist 2015, ss. 50-52). Vid det här laget var ca 100 brandmän involverade i insatsen, förband från hemvärnet deltog samt ett antal av Forsvarsmaktens helikoptrar (ibid. ss. 50-52). Polisen förberedde även evakueringar av vissa områden. Antalet aktörer ökade ständigt och med det även behovet av samordning och pålitliga kommunikationskanalar.

Den 4 augusti blir en rejäl prövning för alla inblandade. Branden ökar i intensitet på flera ställen samtidigt och som högst uppgår spridningshastigheten till ca 80 m/minut (Sjökvist 2015, s. 53). Branden har på eftermiddagen spridit sig så långt att Södra Dalarnas Räddningstjänstförbund (SDR) larmas. Under denna dag inträffar även flera allvarliga incidenter där grupper blir omringade av branden och kräver undsättning (ibid. ss. 52-56). Dessvärre blir en person fast i brandområdet utan att räddningstjänsten kan lokalisera honom, han påträffas senare avliden. Den extrema spridningshastigheten, flera situationer med nödställda och räddningstjänstens oförmåga att få branden under kontroll gör att länsstyrelsen ombeds ta över ansvaret för att åstadkomma bättre samordning av resurser (ibid. ss. 52-56). På morgonen den 5 augusti övertar Västmanlands länsstyrelse ansvaret för räddningstjänsten. Branden är den 5 augusti fortfarande inte under kontroll men det sker heller ingen spridning (ibid. ss. 56-57). Den 6 augusti finns även internationella flygresurser på plats, specialflygplan för vattenbombning från Frankrike och Italien (ibid. s. 66).

När länsstyrelsen tog över ansvaret för räddningstjänsten utsågs också en räddningsledare som fick det övergripande ansvaret för insatsen tills det att den var avslutad. På räddningsledarens initiativ upprättades en samverkansstab i Ramnäs (Sjökvist 2015, ss. 57-67).

Räddningsledaren var mycket aktiv i sin mediala roll och blev ansiktet utåt för insatsen.

Länsstyrelsens övertagande av insatsen innebar även att insatsen får en samordnad strategi.

Även om branden inte ansågs vara under kontroll förrän den 11 augusti så upplevde

räddningstjänsten att deras arbete skedde under koordinerad styrning och hade en viss effekt (ibid. ss. 57-67).

4.3. Materialets innehåll

I och med att analysenheterna behandlar samma händelse så är en stor del av materialet återupprepningar av beskrivningar av händelseförloppet. Däremot har analysenheterna tyngdpunkten av sitt innehåll på olika delar av händelseförloppet, olika aktörer och olika systemutmaningar.

Rapporten från MSB är en observatörsrapport vars fokus ligger på det operativa arbetet av insatsen och huvudsakligen då brandbekämpningen (MSB 2015). En stor del av rapporten behandlar just olika släckningsmetoder och hur räddningsledare agerade och samverkade med andra aktörer ute i fält. Rapporten beskriver inte stabsarbetet i Ramnäs och hur samverkan skedde på en mer strategisk nivå inom insatsen.

Rapporten från skogsbrandutredningen av Sjökvist diskuterar insatsens förlopp i relation till gällande lagstiftning inom krisberedskapssystemet (2015). Utöver en mycket noggrann redogörelse för inblandade aktörer och resurser så problematiseras även visst agerande med hänsyn till de förutsättningar som etablerats av krisberedskapssystemet.

Olycksutredningarna (del I och del II) från Nerikes brandkår är uppdelade i att beskriva varsin del av insatsen. Del I behandlar insatsen som pågick 31/7-5/8 medan del II behandlar insatsen som pågick efter 5/8 då Länsstyrelsen tog över ansvaret för räddningstjänsten. Del I fokuserar på räddningsinsatsen i fält och den samverkan som skedde för att bekämpa branden (Nerikes brandkår 2014a). Del II flyttar över fokus till stabsarbetet i Ramnäs och den samverkansstruktur som uppstod där (Nerikes brandkår 2014b).

Crismarts rapport ger en mer detaljerad beskrivning av händelseförloppet i det avseende att aktörer nämns vid namn och det lämnas även större utrymme för personliga resonemang att träda fram i materialet (Asp et al. 2015). Det är även denna rapport som i störst utsträckning problematiserar själva krisberedskapssystemets utformning och vilka förutsättningar som aktörer agerar utifrån medan övriga rapporter fokuserar mer på det faktiska agerandet under insatsen.

5. Analys

5.1. Aktörer

Skogsbranden går från att vara en lokal skogsbrand till att betraktas som en samhällsstörning med nationell inverkan (Nerikes brandkår 2014b, s. 14). Antalet aktörer under insatsen följer den utvecklingen. Initialt är det lokal räddningstjänst som berörs, räddningstjänsten i Sala-Heby och Mälardalens Brandförsvarsförbund (MBR). Även SOS är en aktör i detta skede i och med sin roll som larmoperatör. I och med brandens geografiska spridning kopplas även Södra Dalarnas Räddningstjänstförbund (SDR) in i insatsen i ett senare skede.

Försvarmakten har initialt en mindre roll i brandbekämpningen och bidrar till en början med endast resurser i form av helikopter. Försvarmaktens involvering i insatsen växer däremot och bidrar både med materiella resurser såväl som manskap (Asp et al. 2015, ss. 55-58).

Försvarmakten utgör under brandens mest intensiva dagar en central resurs och ett starkt stöd både i fält och i den samverkansstab som uppstår i Ramnäs (Asp et al. 2015, ss. 55-58; Sjökvist 2015, s. 99). Även hemvärnet blir en central resurs som bistår räddningstjänst och övriga aktörer under insatsen.

Länsstyrelsen kopplas in i ett tidigt skede genom sin tjänsteman i beredskap (TiB) men håller dock en passiv roll fram till kvällen den 4 augusti (Asp et al. 2015 ss. 26-42). Efter beslut om övertagande av räddningstjänsten som sker dagen därpå är Länsstyrelsen även ansvarig för insatsen.

MSB får tidigt i insatsens skede en förfrågan om att bistå med branddepåer vilket också sker (MSB 2015, s. 10). Det är däremot först när samverkansstaben i Ramnäs upprättas som MSB intar en mer aktiv roll, med representanter som både observatörer och resursmäklare (Asp et al. 2015, ss. 52-53).

Andra aktörer som efterhand deltar i insatsen är bland andra Polisen, landstinget, Frivilliga resursgruppen (FRG), övriga frivilliga privatpersoner, företag och markägare och representanter för dessa, Trafikverket, Kustbevakningen samt SMHI. Under insatsen kom aktörerna i kontakt med varandra på olika sätt och även under olika stadier av insatsen. Antalet inblandade aktörer ökar med insatsens gång vilket också blir tydligast efter Länsstyrelsens övertagande av räddningstjänsten den 5 augusti då en samverkansstab upprättas i Ramnäs för att koordinera de olika deltagarnas verksamheter (Asp et al. ss. 45-49).

Rosenthal et al. menar att ett högre antal aktörer gynnar en byråpolitisk beslutsstruktur (1991), och i detta fall stiger värdet på just denna punkt mellan den 31 juli och den 7 augusti.

5.2. Aktörer med skilda intressen

Med avseende på ansvarsprincipen så kan det påstås att det fanns lika många intressen under räddningsinsatsen som det fanns aktörer. Vad som däremot genomsyrar materialet är den samhörigheten mellan aktörerna som många vittnar om uppstod under insatsen (Nerikes brandkår 2014b, s. 28). Visserligen fanns det en tydlig uppgiftsfördelning sett till verksamhetsområde och expertis men aktörerna hade ett gemensamt mål vilket var att bekämpa branden och minimera risker för allmänheten. Det gemensamma målet gjorde också att aktörerna inte konkurrerade om tolkningsföreträde och tillgång till resurser med syftet att säkra just sin organisations framtida legitimitet (Boin & Lagadec 2000).

Att aktörerna i insatsen hade skilda intressen kan snarare liknas vid olika uppfattningar och förväntningar på den egna rollen än vid resurskonkurrens. Under brandens inledande dagar (31 juli – 1 augusti) pågick två parallella insatser där räddningstjänsten i Sala-Heby och MBR separat hanterade branden på varsin sida om kommungränsen (MSB 2015, ss. 33-38; Nerikes brandkår 2014a, ss. 9-14; Sjökvist 2015, s. 94). Den uppdelningen visade sig inte vara särskilt effektiv eftersom en gemensam lägesbild över branden aldrig upprättades. Uppdelningen kan härledas till det geografiska områdesansvaret och det föll sig då naturligt att följa kommungränsen (Nerikes brandkår 2014a, ss. 9-14). Genom det geografiska områdesansvaret riktar systemet aktörernas intresse till ett specifikt område.

Intressekonflikter visar sig även hos samverkanstaben i Ramnäs. Staben hade en funktionsindelning där olika grupperingar hade specifika uppgifter, exempelvis fanns det en insatsfunktion, en funktion för informations- och presshantering, en funktion för administrativt stöd osv. (Asp et al. 2015, s. 45). Funktionsindelning upplevdes i mångt och mycket som positiv, däremot innebar den också att vissa aktörer påverkades av beslut som fattades utanför deras funktion. Exempelvis fattades beslut om evakuering, en uppgift vars utförande landade hos Polisen utan att aktören själv hade tagit del av beslutsprocessen (Sjökvist 2015, ss. 73-75). Denna incident beskrivs i materialet vara en orsak av Polisens begränsade resurser att delta i samverkansstaben och därför inte heller kunde påverka den strategiska inriktningen för sin egen verksamhet (ibid. ss. 73-75). Det antyder också en bristande kommunikation mellan funktion och extern aktör.

Skilda intressen som härleds till aktörernas verksamhet yttrar sig även i hur samverkan mellan aktörer etableras och dess effekt. Exempelvis var tekniska förutsättningar att samverka en bidragande faktor till insatsens ineffektivitet i vissa avseenden. Koordineringen av släckningsförsök från luften och på marken var problematisk på grund av bristfälliga kommunikationsvägar (Nerikes brandkår 2014a, ss. 15-17; Sjökvist 2015, s. 51). Exempelvis kunde inte kommunikationssystemet Rakel användas för att kommunicera med Försvarmaktens helikoptrar (Sjökvist 2015, s. 67). Det uppstod även problem att samordna flygresurser från Kustbevakningen och Försvarmakten då dessa använder sig av olika koordinatssystem (Nerikes brandkår 2014a, s. 23; Nerikes brandkår 2014b, s. 48). Tekniska förutsättningar och interna strukturer och förfaranden hos de olika aktörerna blir ett problem när krisberedskapssystemet hänvisar till ordinarie förvaltningsstrukturer och likhetsprincipen samtidigt som situationen ställer krav på flexibilitet och anpassningsförmåga.

Insatsen deltagare delade ett uppenbart gemensamt intresse: att släcka branden och minimera spridningen. Den ”Ramnäsanda” som materialet beskriver vittnar om den samarbetsviljan (Nerikes brandkår 2014b, s. 28). Därför blir det också svårt att påstå att det fanns skilda och konflikterande intressen hos de olika aktörerna. Däremot fanns det uppenbara skillnader i hur aktörernas vardagliga verksamhet skapade förutsättningar att etablera en effektiv samverkansprocess, oavsett vilja. Värdet på denna punkt, att det existerar många konflikterande organisationsintressen i samma beslutsprocess, blir därför också högt. Trots att aktörerna inte aktivt försökte motarbeta varandra så medför de olika förutsättningarna en viss friktion i aktörernas interaktion med varandra.

5.3. Maktkoncentration/avsaknad av tydlig auktoritet

I brandens inledande skede är två lokala räddningstjänster inblandade i brandbekämpningen, Sala-Heby och MBR. Dessa två räddningstjänster bedriver två parallella insatser på varsin sida av kommungränsen (Sjökvist 2015, ss. 47-48). Internt hos de två räddningstjänsterna styrs insatsen av en räddningsledare och det finns därmed en tydlig beslutsfattare. Det utvecklas dock en problematisk situation när räddningstjänsterna fattar ett gemensamt beslut den 2 augusti att bedriva en gemensam insats med räddningsledaren från Sala-Heby som ansvarig (MSB 2015, s. 52; Sjökvist 2015, ss. 47-48). Anledningen till att det blir problematiskt är att det beslutet inte har någon egentlig effekt, utan att det fortsättningsvis bedrivs två parallella insatser med kommungränsen som sektorsavdelare. Detta kan härledas till brandutvecklingen som tvingar MBR till att begära förstärkningsresurser och återuppta

den insats som till viss del lämnats över till Sala-Heby, vilket då gör att den gemensamma insatsen återigen delas upp utan något egentligt beslut (MSB 2015, s. 52).

Den typ av dynamik som uppstod mellan räddningstjänsten i Sala-Heby och MBR är inte begränsad till endast de två aktörerna. Under den period som den lokala räddningstjänsten fortfarande bar ansvar för insatsen så saknades det en gemensam lägesbild för situationen, vilket blev allt tydligare ju fler aktörer som berördes. Avsaknaden av en gemensam lägesbild beskrivs i materialet som en belastning och påverkar insatsens effektivitet negativt (Sjökvist 2015, s. 95; Asp et al. 2015, ss. 47-48). Inblandade aktörer handlade inom ramarna för sin verksamhet men det var samtidigt svårt att koordinera insatserna över det stora brandområdet och uppnå önskad effekt.

Länsstyrelsens övertagande av räddningstjänsten den 5 augusti innebar att insatsen fick en ensam räddningsledare med beslutsmandat för hur insatsen skulle bedrivas (Nerikes brandkår 2014b). I materialet beskrivs det som mycket positivt med en och samma räddningsledare för resten av insatsen vilket tillförde kontinuitet som inte tidigare existerat (ibid. s. 69).

Räddningsledaren blev även central för uppbyggnaden av den samverkansstab som styrde insatsen från Ramnäs. Det var på räddningsledarens initiativ som staben hade en funktionsindelning och det var även på räddningsledarens initiativ som skogsbranden betraktades som en samhällsstörning och därmed gav denne utökade mandat att styra över insatsen (ibid. s. 69). Därför utgör övertagandet av räddningstjänsten och tillsättandet av en räddningsledare med övergripande beslutsmandat en tydlig koncentrerings av beslutsbefogenheter över insatsens strategiska inriktning. Operativt beslutsfattande skedde dock fortfarande i samverkansstabens olika funktioner.

Eftersom de olika stabsfunktionerna fortfarande förfogade över sin verksamhet återstod ändå ett visst ägarskap för besluten hos de enskilda aktörerna. Enligt den byråpolitiska modellen så förutsätter byråpolitik en spridning av mandat och avsaknad av en högre auktoritet. I det här fallet fanns en tydlig auktoritet som dock delegerade beslut till de olika stabsfunktionerna. Materialet talar inte heller för att de olika stabsfunktionerna konkurrerade med varandra eftersom funktionerna var just åtskilda. Däremot fanns ett visst informationsberoende mellan de olika funktionerna. Insatsen kan därför delas in i två skeenden: före och efter länsstyrelsens övertagande av räddningstjänsten. Innan övertagandet uppvisar insatsen en tydlig avsaknad av en övergripande ansvarig aktör vilket övertagandet sedan tillför i form av räddningsledaren. Avsaknaden av en tydlig auktoritet i insatsens inledande skede gör att värdet på denna punkt

enligt ramverket är högt. Det sker sedan en ökad maktkoncentration i och med länsstyrelsens involvering samtidigt som samverkansstaben ges utrymme att agera relativt fritt i förhållande till sin uppgift. Värdet på maktkoncentration bestäms därför vara högt (avsaknad av tydlig auktoritet) samtidigt som värdet sjunker ju längre insatsen pågår.

5.4. Beslut som utgörs av förhandlingar och kompromisser

Skogsbrandens intensitet och geografiska spridning innebar en mycket allvarlig situation för alla inblandade aktörer och i materialet framkommer det inte att prestige skulle vara en begränsande faktor för räddningsinsatsen. Snarare genomsyrades hela insatsen av vilja att bidra och vara en del i större sammanhang för att lösa problemet (Nerikes brandkår 2014b, s. 28). Den byråpolitiska modellen beskriver att denna punkt kan präglas av byteshandel vilket då också förutsätter att aktörerna agerar utifrån särintressen (Rosenthal et al. 1991). Insatsen vid skogsbranden uppvisade ingen sådan byteshandel där aktörerna motvilligt delade med sig av resurser.

Vad som däremot blir tydligt under insatsen är att förhandlingar uteblir till följd av okunskap om andra aktörer och hur samverkan kan initieras snarare än en etablerad motvilja till att samarbeta. Det framkommer på flera ställen i materialet att samverkan och koordinerade insatser mellan aktörerna uteblir eftersom de inte känner till varandras potentiella bidrag till insatsen (Sjökvist 2015, s. 141). Exempelvis så flyger en helikopter från helikopterflottiljen i Luleå över brandområdet redan första dagen den 31 juli och ställer sina resurser till räddningstjänstens förfogande (Nerikes brandkår 2014a, ss. 9-10). Dåvarande räddningsledare nekar eftersom denne inte är säker på om och hur hjälp från Försvarmakten kan tas emot (ibid. ss. 9-10). Flera liknande incidenter träder fram i materialet där koordinerade insatser och resursdelning uteblir eftersom kunskapen om andra aktörer helt enkelt saknas.

Innan samverkansstaben i Ramnäs upprättades framstår ett visst glapp mellan offentliga och privata aktörer. Glappet i samverkan uppstår när privata aktörer tillåts agera på eget initiativ – vilket inte endast ska betraktas som ett hinder, i flera avseenden var frivilliga till stor hjälp för räddningstjänstpersonal – utan att räddningsledare är informerade och därmed heller inte kan försöka koordinera deltagande aktörer i räddningsinsatsen (Sjökvist 2015, s. 141). Exempelvis befann sig representanter för markägare i brandområdet för att utföra eftersläckningsarbete, något som räddningsledaren inte kände till och vilket också utsatte arbetarna för risker (Nerikes brandkår 2014a, s. 23). När Länsstyrelsen sedan tar över räddningstjänsten så

inkluderades privata aktörer i stabens funktioner och kunde därmed vara en del av en samordnad insats (Asp et al. 2015, ss. 45-46).

Eget initiativtagande märktes även av hos myndigheter och då främst myndigheter som inte redan var med i insatsen. Trafikverket var en myndighet som upplevde den egna verksamheten exkluderad från insatsen trots möjligheten att bistå med materiella resurser och andra åtgärder relaterade till väg- och järnvägsnätet (Nerikes brandkår 2014b, ss. 46-47; Sjökvist 2015, ss. 76-77). Trafikverket inkluderades i insatsen genom att myndigheten själv tog initiativ att delta, utan förfrågan från andra aktörer.

När samverkansstaben i Ramnäs var upprättad fanns en tydlig funktionsindelning. Som det nämnts tidigare uppstod en del irritationsmoment när en viss funktion fattade beslut som berörde aktörer som inte deltagit i beslutsprocessen (Asp et al. ss. 88-90). Sådana beslut betraktas inte utgöra en del av en förhandling eller kompromiss i den här analysen eftersom en aktör uttrycker ett missnöje över situationen. Missnöje över andra aktörers agerande under insatsen kan dock i hög utsträckning kopplas till resursrelaterade förutsättningar och tillkortakommande och blir snarare ett uttryck för frustration över omständigheterna än konkurrens mellan aktörerna. Aktörernas skilda förutsättningar att delta i stabsarbetet och räddningsinsatsen samt förutsättningarna att dela kommunikationskanaler gör att vissa friktioner uppstår där vissa aktörer upplever sig begränsade, otillräckliga eller outnyttjade i relation till deras kompetens.

Även om antalet beslut som fattades till följd av kompromisser är omöjligt att utläsa ur denna studies valda material (när kompromisser avser att göra avkall på sin egen verksamhet för att tillgodose sina samverkanspartners) så möjliggör operationaliseringen att konflikter mellan aktörer kan identifieras. Konflikterna yttrar sig inte i former av medveten konkurrens och försök till underminering av andra aktörer utan i skillnader i hur behov av den egna verksamhetens resurser och andra aktörers resurser uppfattas. Utifrån den använda operationaliseringen blir därför värdet på denna punkt lågt med viss reservation. Den kreativa problemlösning och ad-hoc agerande som präglade insatsen antyder ändå att aktörerna var villiga att anpassa den egna verksamheten – alltså att ingå kompromisser, dock inte i den bemärkelse som ramverket beskriver. De kompromisser som gjordes kan påstås vara beslut som anpassades efter omständigheterna snarare än att de var kompromisser mellan två (eller flera) konflikterande intressen. Detta är dock en aspekt som ramverkets operationalisering inte

fångar in, och den inverkan som detta kan ha på analysens resultat diskuteras i ett senare avsnitt.

5.5. Förväntade utfall av beslut i relation till implementeringseffekt

Brandförloppet och räddningsinsatsen präglades i hög grad av okontrollerbara omständigheter med negativ effekt på släckningsförsöken. Den 4 augusti, eller ”helvetesmåndagen” som den dagen kom att kallas (Asp et al. 2015, s. 37), demonstrerar de svårigheter som räddningstjänstpersonal stod inför när väderlek och markegenskaper gynnade brandens spridning. Ett glapp mellan förväntade utfall och faktisk implementeringseffekt kan därför också i vissa avseenden härledas till miljömässiga omständigheter utanför aktörernas kontroll.

Initialt i insatsen råder också en hög omsättning av räddningsledare inom räddningstjänsten vilket leder till avbrott i kontinuiteten. Materialet framhåller att bytet av räddningsledare var 6-8 timme negativt påverkade insatsen eftersom nya räddningsledare ofta medförde en ny strategi och krävde en mindre omstrukturering av redan pågående släckningsinsats (Nerikes brandkår 2014a, s. 32). Personalomsättningen bidrog här till att underminera beslut som fattats av föregående räddningsledare – vilket då också gav en sämre implementeringseffekt. Länsstyrelsens övertagande av räddningstjänsten medför dock att personalomsättningen hos just räddningsledarna stannar av när en ensam räddningsledare tillsätts för hela insatsen. Detta medförde en mycket efterfrågad kontinuitet i insatsen gällande främst strategi och organisationsstruktur (Nerikes brandkår 2014b, s. 69).

Det uppstår dock även ett visst glapp mellan förväntningar och effekt även till följd av aktörernas agerande. Den mest bidragande faktorn är att beslut inte kommuniceras vidare till andra aktörer på ett korrekt sätt eller inte alls. Den bristande kommunikationen resulterade i att vissa beslut inte nådde all räddningstjänstpersonal ute i fält. Under ”helvetesmåndagen” blev exempelvis en gruppering kvar inne i brandområdet trots att räddningsledare beslutat att personalen skulle dra sig tillbaka (Nerikes brandkår 2014a, ss. 20-25). Ytterligare ett exempel är den bristfälliga kommunikationen mellan privata aktörer och räddningstjänst som gör att den andres närvaro i området är okänd eller rent av oönskad på grund av riskerna. Kommunikationsproblemen mellan aktörer i fält blir som tydligast under insatsen innan länsstyrelsen tog över räddningstjänsten.

Efter övertagandet av räddningstjänsten uppstår däremot ett glapp mellan samverkansstaben och fältinsatsen. I materialet framträder att personal i fält inte upplever att staben har tillräcklig insyn i de faktiska förutsättningarna att genomdriva vissa beslut (Nerikes brandkår

2014b, ss. 24-26). Detta kan vidare relateras till att samverkansstaben inte får tillräcklig återrapportering från fältet (ibid. ss. 24-26). Här blir det tydligt att förväntningarna på hur kommunikationen skulle bedrivas var olika mellan de olika aktörerna. Glappet mellan stab och fält kan till viss del även härledas till bristfälliga rutiner för dokumentation. Hur dokumentationen av beslut och implementering skedde varierade beroende på person men var också beroende av ett funktionellt IT-system som inte var på plats förrän relativt sent i insatsen.

I samverkansstaben rådde också en viss förvirring kring förväntade roller och deltagande från olika aktörer. Kommunrepresentanter vittnar i materialet om en osäkerhet kring den egna funktionen i staben och kommunikationen med hemkommunen (Asp et al. 2015, ss. 50-51). Detta gjorde att informationsflödet mellan berörda kommuner och insatsens samverkansstab var oregelbundet och vid vissa tillfällen även beroende av mediala kommunikationskanaler (ibid. ss. 50-51). Även andra aktörer i staben än kommunrepresentanter uppfattade sina roller eller andra aktörers roller som otydliga. Exempelvis hade MSB flera personer på plats varav vissa agerade resursmäklare och andra fyllde enbart en observatörsroll. Hos övriga aktörer ifrågasattes nyttan av enbart observerande deltagare i staben när dessa personer samtidigt kunde ta sig an mer aktiva uppdrag, så som resursmäklare eller juridiskt rådgivande stöd (ibid. ss. 52-53).

Samverkansstaben upplevde den struktur som etablerades den 5 augusti som effektiviserande men det är fortfarande tydligt i materialet att den förväntade effekten av beslut uteblir när de implementeras. Möjligen är den upplevda effektiviseringen ett resultat av att ordning har bringats ur ett tidigare kaos (Nerikes brandkår 2014b). Oavsett orsak till att implementeringen av beslut inte gav önskad effekt (bristfällig kommunikation mellan aktörer eller dåliga förutsättningar att samverka) så fanns det ett uppenbart glapp. Enligt ramverket från Rosenthal et al. blir värdet på denna punkt därför lågt (1991).

6. Diskussion

Enligt det ramverk som Rosenthal et al. tillhandahåller så är byråpolitik ett resultat av samspelet och beroendeförhållandet mellan de olika faktorerna som listats ovan (1991). Ett beslutstillfälle med flera deltagande aktörer med olika intressen och samma beslutsmandat leder till att kompromisser uteblir och implementeringseffekten av beslut blir låg. Höga värden på punkt 1, punkt 2 samt punkt 3 ger alltså lägre värden på punkt 4 och punkt 5 – vilket för Rosenthal et al. medför en byråpolitisk beslutsstruktur (ibid.). Analysen ovan

uppvisar ett resultat som liknar teorins förutsägelse om byråpolitik – alltså högre värden på punkt 1, 2 och 3 och lägre värden på punkt 4 och 5. Frågan är dock hur resultaten i ovanstående analys kan härledas till varandra enligt det teoretiska ramverket. Genom att skapa en förståelse för hur de olika faktorerna ur ramverket påverkade utfallet av samverkansprocessen vid skogsbranden kan studiens frågeställningar besvaras.

Som analysen visar är anledningen till att beslut inte når väntad effekt ett resultat av aktörernas inkompatibla verksamheter, kommunikationskanaler och arbetssätt. Med inkompatibla menas här att det saknas ett gemensamt förhållningssätt till hur en krisorganisation ska etableras för att skapa gemensamma lägesbilder att koordinera insatsen utifrån. Avsaknaden av gemensamma lägesbilder kan härledas till att aktörerna uppfattar situationen och behovet av resurser utifrån sina egna verksamhetsområden och därmed också olika. Det identifierade glappet mellan förväntade utfall av beslut och faktisk implementeringseffekt är därför också ett resultat av att de deltagande aktörerna inte har tillräcklig insyn i sina samverkanspartners verksamheter och resurstillgångar. I det studerade fallet är inte processen från beslut till implementering en tydligt definierad kedja av handlingar utan blir diffus när de olika aktörerna i fält och stab inte är fullständigt koordinerade med varandra. Bristande återrapportering var en av orsakerna som i sin tur berodde på otydliga (eller obefintliga) riktlinjer för hur kommunikation mellan aktörerna skulle ske. Implementerings- och effektivitetsproblem – punkt 5 – kan därför härledas till organisationsintressen kopplade till skilda verksamhetsområden – punkt 2 – och bristande ledning – punkt 3.

Den bristfälliga koordineringen mellan aktörerna kan spåras till avsaknaden av en tydlig auktoritet eller ledare för insatsen, vilket visserligen tillsattes den 5 augusti när länsstyrelsen tog över räddningstjänsten. Övertagandet innebar en omorganisering men funktionerna inom samverkansstaben hade dock fortfarande relativt fritt handlingsutrymme. Även om samverkansstabens deltagare i efterhand vittnat om uppnådd effektivitet så återstod ändå en viss förvirring kring förväntade roller och funktioner vilket kan förklara avbrotten i informationsflödet som vidare bidrog till att resurser och resursbehov inte förmedlades effektivt. Fördelningen av beslutsmandat till de olika funktionerna – punkt 3 – tillsammans med bristande koordinering och kommunikation mellan aktörer – punkt 2 och 3 – ledde till att önskad implementeringseffekt av beslut – punkt 5 – uteblev. Kompromisser så som Rosenthal et al. (1991) beskriver dem vara byteshandel mellan aktörer – punkt 4 – uteblev också till följd av bristande koordinering eftersom det helt enkelt saknades kunskap om hur och vad

andra aktörer möjligen kunde bidra med. Oundvikligen så påverkar även antalet aktörer – punkt 1 – hur informationsflöden hanterades och kommunikationskanaler etablerades eftersom fler aktörer innebär fler viljor och inriktningar.

Studiens frågeställningar syftar till att förstå hur krisberedskapssystemets utformning var en bidragande faktor till att byråpolitik präglade samverkansprocessen:

- På vilket sätt begränsade krisberedskapssystemet aktörerna i deras agerande?
- Varför gynnas byråpolitik av krisberedskapssystemets utformning?

Krisberedskapssystemet syftar till att skapa förutsättningar för hur en insats vid kris kan bedrivas och förmedlar även tydliga förväntningar. De styrande ansvars-, likhets- samt närhetsprincipen samt det geografiska områdesansvaret medför en förväntad funktionsfördelning bland inblandade aktörer och reglerar i viss mån beslutsmandat för krisberedskap och krishantering. Hanteringen av skogsbranden uppvisar dock en ineffektiv samordning och koordinering av resurser när flera aktörer försöker hantera samma problem. Ineffektiviteten kan härledas till att systemet i detta fall verkade begränsande snarare än möjliggörande för aktörerna. Trots att systemet talar för att underlätta ansvarsfördelning och funktionsansvar så uppvisar det studerade fallet att friktioner uppstår mellan aktörer som verkar inom ramarna för samma insats. Problematiken grundar sig i den krisdefinition som används i inom krisberedskapssystemet:

”Kris är ett tillstånd som inte kan hanteras med normala resurser och organisation. En kris är oväntad, utanför det vanliga och vardagliga och att lösa krisen kräver samordnade åtgärder från flera aktörer.”

(Deschamps-Berger & Sandberg 2016, s. 24)

Definitionen av kris står i kontrast till de styrande principerna inom krisberedskapssystemet, där en kris kräver flexibilitet och anpassningsförmåga samtidigt som aktörer manas till att följa ordinarie förvaltningsstrukturer i så hög utsträckning som möjligt. Aktörer tvingas därmed agera inom en något motsägelsefull situation för att hantera de krav som ställs av både krisens karaktär och systemets utformning. Här framträder också en förklaring till den förvirring som uppstod sinsemellan aktörerna vid hanteringen av skogsbranden.

De styrande principerna berör inte endast den operativa insatsen som sker vid en kris utan syftar i hög utsträckning till att öka beredskapen inför en sådan (Deschamps-Berger &

Sandberg 2016, s. 22). Inom ramen för det geografiska områdesansvaret har samhällsaktörer ett ansvar att samordna tvärsektoriella åtgärder för att på så sätt etablera kommunikationskanaler och rutiner för informationsdelning mellan olika verksamheter. Analysen som har gjorts ovan visar att just kommunikation och information var problematiska aspekter av samverkansprocessen som uppstod vid skogsbranden, både på grund av praktiska omständigheter och bristande kunskap. När kommunikationsproblem uppstod, så som användandet av olika koordinatsystem mellan aktörer eller åtkomstproblem till Rakelsystemet, saknades en gemensam standard att falla tillbaka på. Det saknades också riktlinjer för informationsdelning mellan aktörerna. Sådana problem fick lösas ad-hoc vilket antyder att berörda aktörer inte har levt upp till det geografiska områdesansvaret. I brist på en på förhand känd krisorganisation och tillgängliga rutiner blev insatsen rörig och tvärsektoriella åtgärder försenades. Avsaknaden av riktlinjer för ledning och samordning av resurser i insatsens inledande skede medförde att ansvars-, likhets- och närhetsprincipen konkurrerade ut försök till koordinerade åtgärder. Det gemensamma målet till trots så saknades en gemensam krisorganisation att verka genom. Aktörerna tvingades till krishantering på ad-hoc basis och stötte på praktiska såväl som juridiska problem i bristen på rutiner för samverkan. Eftersom det då också saknades en gemensam grund att effektivt styra insatsen från så hamnade också verksamhetsintressen och förfaranden i konflikt med varandra.

Svaret på studiens första frågeställning blir således att aktörerna begränsades av systemet i den bemärkelse att de inte kunde samverka effektivt till följd av de styrande principernas inverkan på intressekonflikter mellan verksamheter. Mest framträdande är ansvarsprincipen som medför tydligt ägarskap i särskilda beslutsfrågor vilket blir problematiskt i en situation som ställer krav på snabba beslut som i sin tur är beroende av fungerande informationsdelning. Detta är även del av svaret på studiens andra frågeställning gällande krisberedskapssystemets utformning och huruvida den gynnar byråpolitik.

Som analysen har visat är den byråpolitik som uppstod vid hanteringen av skogsbranden ett resultat av bristande rutiner för kommunikation, informationsdelning och även inkompatibla verksamhetsområden. Det har även konstaterats tidigare i detta avsnitt att aktörerna har misslyckats att leva upp till de förväntningar som det geografiska områdesansvaret medför. Problematiken att härleda byråpolitiken till krisberedskapssystemet grundar sig att det är aktörerna som är skyldiga att agera förebyggande och byråpolitiken kan därför hävdas vara en kontextuell företeelse för just skogsbranden 2014. Studien vill dock här påpeka att systemets

brist på tvingande incitament möjliggör för aktörer att inte ta till åtgärder som i efterhand efterfrågas. Påföljder blir aktuella först efter en kris när brister identifieras i utredningar och utvärderingar. Det går inte att undkomma att aktörer bär ett ansvar och systemet kan heller inte beskyllas för aktörernas tillkortakommanden. Däremot möjliggör systemet så som det är utformat idag för aktörer att nedprioritera tvärssektoriell samverkan och därför talar den här studiens resultat för att byråpolitik också gynnas vid samverkansprocesser under kris.

6.1. Byråpolitikens begränsningar

Den byråpolitiska modellen tjänar studiens syfte väl i det avseende att den isolerar den beslutsstruktur som ska studeras från variabler som berör andra teoretiska utgångspunkter, exempelvis gruppsykologiska processer. I just detta fall har det varit fördelaktigt att kunna avgränsa analysen till strukturella förutsättningar inom ramen för krisberedskapssystemet. Men det är samtidigt detta som begränsar generaliserbarheten av studiens resultat. Det har här skapats en fördjupad förståelse för hur krisberedskapssystemets utformning påverkade samverkansprocessen vid hanteringen av skogsbranden. Om dessa förutsättningar märks av även vid andra samverkansprocesser vid liknande omständigheter är svårt att konstatera utan en faktisk jämförande studie.

I det material som har använts framträder ett antal andra aspekter som inverkar på krishanteringen, exempelvis utförandet av brandriskprognoser (MSB 2015) eller personliga relationer utanför yrkesroller mellan aktörer (Asp et al. 2015). I den byråpolitiska modellen definieras organisationsintressen som bundna till verksamhetens legitimitet vilket tillför analysen en viss rigiditet. Exempelvis talar den ad-hoc baserade problemlösningen som uppstod för en viss kompromissvilja, dock inte den bemärkelse som ramverket menar och det gör att resultaten också kan bli missvisande eftersom det på förhand görs ett antagande om aktörernas avsikter.

I denna studie har den byråpolitiska modellen bidragit till att skapa en fördjupad förståelse för det enskilda fallet. Det finns dock begränsningar i ramverket som innebär att studien behöver kompletteras med fler jämförande studier för att förstå krisberedskapssystemets faktiska generella funktion. Detta för att förstå om och hur byråpolitik är en integrerad del av krisberedskapssystemet och inte bara begränsat till hanteringen av skogsbranden i Västmanland 2014.

7. Slutsats

Denna studie utfördes med syfte att förklara varför det nuvarande krisberedskapssystemet inte levde upp till förväntningarna att åstadkomma effektiv samverkan under hanteringen av skogsbranden i Västmanland 2014. Studien har även utförts med antagandet att byråpolitik präglade insatsens beslutsstruktur och har vidare försökt svara på frågeställningarna kring hur krisberedskapssystemet begränsar aktörer och gynnar en byråpolitisk beslutsstruktur.

Med hjälp av ett ramverk utformat av Rosenthal et al. (1991) har studien analyserat en del av händelseförloppet under skogsbranden utifrån fem olika faktorer. Resultatet av analysen visar att den byråpolitik som uppstod under samverkansprocessen kan härledas till de förutsättningar som etableras för aktörer inom ramen för krisberedskapssystemet. Studien menar att systemet möjliggör för samhällsaktörer att nedprioritera krisberedskap relaterat till de tvärssektoriella åtgärder som det geografiska områdesansvaret manar till. I det studerade fallet medför bristande samordning mellan aktörer att krishanteringen drabbas av effektivitetsproblem. Effektivitetsproblemen är även en följd av att organisationsintressen och olika verksamhetsförfaranden hamnar i konflikt med varandra på grund av icke-existerande rutiner för samverkan. Studien bekräftar därmed även tesen att krisberedskapssystemets utformning gynnar en byråpolitisk beslutsstruktur som inverkar på krishanteringens effektivitet.

Studien argumenterar för att krisberedskapssystemet brister i att skapa incitament för aktörerna att faktiskt leva upp till systemets förväntningar gällande samordning mellan olika samhällsaktörer. Någon form av granskande tillsynsfunktion som syftar till uppföljning av aktörerna agerande redan i det förberedande stadiet snarare än i utvärderingsstadiet efter en kris är en potentiell lösning. En sådan funktion skulle syfta till att driva på aktörer att samordna resurser och etablera rutiner för kommunikation och samverkan vid kriser och samhällstörningar.

Avslutningsvis är det omöjligt att begära en samhällsberedskap som rör på varje typ av samhällstörning. Kraven på koordinerade och gemensamma insatser med flera aktörer kvarstår dock och det är därför viktigt att det finns en gemensamt utarbetad strategi för samverkan. Den här studien av hanteringen av skogsbranden visar att effektivitet uteblir till följd av bristande samordning i beredskapssyfte. Just därför bör systemet ställa högre krav på samhällsaktörer att ta sig an det ansvar som systemet ålägger dem – en tillsynsfunktion är ett starkt incitament att göra just det.

7.1. Möjligheter för vidare forskning

Det nämndes i avsnitt 5.4. att ramverkets operationalisering kan begränsa vad analysen tar hänsyn till. En sådan aspekt är gruppsykologiska effekter som kan antas ha påverkat gruppdynamiken både i samverkansstaben och i fältet. Den här studien har haft ett organisationsteoretiskt förhållningssätt för att studera utformningen av krisberedskapssystemet och hur den inverkar på praktisk krishantering. Förutsättningar och struktur har därför varit i fokus. Möjligheten finns dock att studera hur krisberedskapssystemet tar hänsyn till den mänskliga faktorn. Hur hanterar systemet gruppdynamik, stresshantering och övriga omständigheter som inte regleras av samverkansstruktur?

Det förs även här en diskussion kring den byråpolitiska modellens faktiska förklaringsvärde vad gäller krisberedskapssystemets funktion. En fallstudie blir onekligen kontextbunden och därför är jämförande studier av nytta för att stärka de slutsatser som dras utifrån det teoretiska ramverket.

8. Referenser

Material

Asp, V., Bynander, F., Daléus, P., Deschamps-Berger, J., Sandberg, D. & Schyber, E. (2015). *Bara skog som brinner? – Utvärdering av krishanteringen under skogsbranden i Västmanland 2014*. Stockholm: FHS/Crismart

Deschamps-Berger, J. & Sandberg, D. (2016). *Förutsättningar för krisberedskap i Sverige*. Stockholm: FHS/Crismart

Myndigheten för Samhällsskydd och Beredskap. (2015). *Observatörsrapport – Skogsbranden i Västmanland 2014*. Karlstad: Myndigheten för Samhällsskydd och Beredskap.

Nerikes Brandkår. (2014a). *Olycksutredning Skogsbrand i Västmanland*. Tillgänglig: <http://www.lansstyrelsen.se/vastmanland/SiteCollectionDocuments/Sv/manniska-och-samhalle/krisberedskap/Skogsbranden/Olycksutredning%20del%202.pdf>. [Hämtad: 2016-11-01]

Nerikes brandkår. (2014b). *Olycksutredning Skogsbrand i Västmanland efter länsstyrelsen övertagande av räddningstjänsten*. Tillgänglig: <http://www.lansstyrelsen.se/vastmanland/SiteCollectionDocuments/Sv/manniska-och-samhalle/krisberedskap/Skogsbranden/Olycksutredning%20del%201.pdf>

[samhalle/krisberedskap/Skogsbranden/Olycksutredning%20del%202.pdf](http://www.regeringen.se/samhalle/krisberedskap/Skogsbranden/Olycksutredning%20del%202.pdf). [Hämtad: 2016-11-01]

Sjökvist, A. (2015). *Rapport från skogsbrandutredningen*. Tillgänglig: <http://www.regeringen.se/rapporter/2015/03/rapport-fran-skogsbrandsutredningen/>. [Hämtad: 2016-11-01]

Teori

Abrahamsson, M. (2010). Analys och utvärdering av insatser ur ett systemperspektiv. I Höst, M., Nieminen Kristofersson, T., Petersen, K. & Tehler, H. (red). *FRIVA – risk, sårbarhet och förmåga, samverkan inom krishantering*. Lund: Lunds universitet, ss. 37-48.

Allison, G.T. (1971). *Essence of decision: explaining the Cuban missile crises*. Boston: Harper Collins publishers.

Bergström, G & Boréus, K. (2012). Innehållsanalys. I Bergström, G & Boréus, K. (red). *Textens mening och makt*. Lund: Studentlitteratur, ss. 49-90.

Boin, A. & Lagadec, P. (2000). Preparing for the Future: Critical Challenges in Crisis Management, *Journal of Contingencies and Crisis Management* 8 (4): 185-191.

Drennan, L.T., McConnell, A. & Stark, A. (2015). *Risk and crisis management in the public sector*. London: Routledge.

Esaiasson, P., Gilljam, M., Oscarsson, H. & Wängnerud, L. (2012). *Metodpraktikan: konsten att studera samhälle, individ och marknad*. Stockholm: Norstedts juridik.

‘t Hart, P., Rosenthal, U., & Kouzmin, A. (1991). The Bureau-Politics of Crisis Management, *Public Administration* 69 (2): 211-233.

Janis, I.L. (1982). *Groupthink - Psychological Studies of Policy Decisions and Fiascoes*. Boston: Houghton Mifflin.

Jensen, T. & Sandström, J. (2016). *Fallstudier*. Lund: Studentlitteratur

Lindkvist, L., Bakka, J.F. & Fivelsdal, E. (2014) *Organisationsteori: Struktur, kultur, processer*. Stockholm: Liber.

Meyer, J.W. & Rowan, B. (1977). Institutionalized Organizations: Formal Structure as Myth and Ceremony, *American Journal of Sociology* 83 (2): 340-363.

Pfeffer, J. & Salancik, G.R. (2011). External Control of Organizations: A Resource Dependence Perspective. I Ott, S.J., Shafritz, J.M. & Jang, Y.S. (red). *Classic Readings in Organization Theory*. Belmont: Wadsworth, ss. 520-531.

Renemark, D. (2007). När kris leder till handling – ett nät av handlingar i spåren av stormen Gudrun. I Czarniawska, B., Diedrich, A., Engberg, T., Eriksson-Zetterquist, U., Gustavsson, E., Lindberg, K., Norén, L., Renemark, D., Walter, L. & Zackariasson, P. *Organisering kring hot och risk*. Lund: Studentlitteratur, ss. 139-154.

Robertson, A. (2012). Narrativanalys. I Bergström, G & Boréus, K. (red). *Textens mening och makt*. Lund: Studentlitteratur, ss. 219-262.

Rosati, J. (1981.) Developing a Systematic Decision Making Framework : Bureaucratic Politics in Perspective, *World Politics* 33 (2): 234-252.

Svedin, L. (2015). Samverkan i kriser. I Deverell, E., Hansén, D. & Olsson, E-K. (red). *Perspektiv på krishantering*. Lund: Studentlitteratur, ss. 99-119.

Teorell, J. & Svensson, T. (2007). *Att fråga och att svara*. Malmö: Liber.