

ENGAGEMANG, MOTIVATION, HANDLINGSKRAFT

*- En fallstudie av samverkan mellan Länsstyrelsen och
Försvarsmakten under skogbränderna i Gävleborgs län 2018*

Johan Åhström

Statsvetenskap påbyggnadskurs HT-18

Försvarshögskolan

Handledare: Mats Koraeus

Antal ord: 14560

Abstract

This thesis considers conditions for collaboration between two actors during the extensive fire-fighting effort in the Gävleborg region (Sweden) in summer 2018. The main purpose of the study is to explore how Länsstyrelsen and Försvarsmakten respectively identify the conditions for collaboration, and to what extent this image responds to a defined ideal type of collaboration. Material is collected through interviews with professionals from Länsstyrelsen Gävleborg and Försvarsmakten, and the responses are analysed through selected parts of the theoretical framework presented in the model *An Integrative Framework for Collaborative Governance*, which as a sub-purpose of this thesis is applied, as well as evaluated in relation to, a case study of crisis management. The results of the study indicate that the conditions for successful collaboration between Länsstyrelsen and Försvarsmakten are perceived as mainly positive: The desire to collaborate and cooperate is by both actors expressed as high, trust between the actors is mutually defined as strong, and respective actor identifies and recognises the other's contribution of valuable resources to the collected effort. However, the analysis also shows that there is room for improvement within the working processes in *samverkansstaben*, as well as within the actors' communication. The evaluation of the application of the theoretical framework indicates conceivable difficulties in distinguishing between the model's terms and elements, as well as their varying potential operationalization, yet it confirms that the theoretical framework is to a high degree applicable to this case study of crisis management.

Nyckelord/Keywords: Samverkan, krishantering, krisberedskap, collaborative governance, Länsstyrelse, Försvarsmakten

Innehållsförteckning

1. Inledning	4
1.1 Problemformulering	4
1.2 Syfte och frågeställning.....	5
1.3 Fallbeskrivning.....	6
1.4 Länsstyrelsens roll vid aktörsgemensam krishantering.....	7
1.5 Försvarsmaktens roll vid aktörsgemensam krishantering	7
1.6 Avgränsningar av fallet.....	8
1.7 Disposition	8
2 Tidigare forskning.....	9
2.1 Samverkan som forskningsfält.....	9
2.2 <i>Collaborative governance</i> som teorifält.....	9
2.3 <i>Collaborative governance</i> och krishantering i tidigare forskning	10
3. Teori	12
3.1 <i>Collaborative governance</i>	12
3.2 Teoretisk modell.....	13
3.3 Samverkansdynamik	14
3.3 Val av teori och avgränsning.....	17
4. Metod och material	19
4.1 Analysmetod och operationalisering av begrepp	19
4.2 Fallstudie	22
4.3 Semi-strukturerade intervjuer.....	22
4.3 Urval.....	23
4.4 Sekundärmaterial.....	23
4.5 Validitet och reliabilitet.....	24
5. Resultat och analys.....	25
5.1 Länsstyrelsen Gävleborg.....	25
5.1.1 <i>Principiellt engagemang</i>	25
5.1.2 <i>Delad motivation</i>	27
5.1.3 <i>Gemensam handlingskraft</i>	28
5.2 Försvarsmakten	31
5.2.1 <i>Principiellt engagemang</i>	31
5.2.2 <i>Delad motivation</i>	32
5.2.3 <i>Resultat utifrån Gemensam handlingskraft</i>	34
5.3 Jämförelse och nivåskattning	37
5.3.1 <i>Principiellt engagemang</i>	37
5.3.2 <i>Delad motivation</i>	39
5.3.3 <i>Gemensam handlingskraft</i>	41
6. Teoridiskussion	44
7. Sammanfattning	46
7.1 Slutsatser	46
7.2 Avslutande diskussion.....	47
7.3 Förslag för vidare forskning.....	48
Käll- och litteraturförteckning.....	49

Bilaga A – Frågeschema

1. Inledning

1.1 Problemformulering

Sommaren 2018 rasade omfattande skogsbränder i Sverige. Värst drabbat var Gävleborgs, Jämtlands och Dalarnas län. Totalt brann ett område av över 18000 hektar¹ och släckningsinsatsen kom att bli den största samlade brandbekämpningsinsatsen i EU någonsin (MSB1274:5). Händelser av denna storlek involverar en lång rad aktörer från olika nivåer i samhället och ställer krav på samverkan dem emellan. Under de aktuella insatserna fanns aktörer från statlig, regional och kommunal nivå inblandade, liksom aktörer från andra EU-länder samt privata aktörer och ett stort antal frivilliga.

Ju fler aktörer som samverkar, desto svårare är denna samverkan att åstadkomma (Svedin, 2015:102). Samtidigt handlar krishantering huvudsakligen om att samla och inrikta tillgängliga resurser, vilket förutsätter att aktörers insatser understödjer varandra, inte motverkar varandra, att insatserna genomförs systematiskt och att resurser utnyttjas på ett effektivt sätt (Asp et al, 2015:5). Samverkan måste således ske både vertikalt och horisontellt, både inom och mellan organisationer. Den svenska förvaltningsstrukturen har sedan ett antal decennier lämnat den hierarkiska formen för organisationsstruktur och istället övergått till nätverksliknande organisationsformer med samverkan som metod (Asp et al, 2015:6).

Att samverkan utgör en självklar del i det svenska krishanteringssystemet, nu och framöver,² skapar ett behov av att undersöka förutsättningarna för att den fungerar, dels här och nu, dels hur den kan utvecklas i framtiden. Detta ställer krav på fungerande metoder för att studera fenomenet samverkan, vilket i sin tur ställer krav på fungerande teoretiska utgångspunkter.

Ett forskningsområde som studerar samhällsstyrning och där fokus ligger på samverkan och samarbete snarare än hierarkisk styrning är så kallad *governance*. En svensk översättning av begreppet är enligt Montin & Hedlund (2009:7) ”interaktiv samhällsstyrning”. Enligt dem kan begreppet beskrivas som ett ömsesidigt samspel som utvecklas mellan aktörer i syfte att hantera och komplexa utmaningar som finns i ett modernt samhälle (Ibid). *Governance* speglar en förskjutning av den traditionella centralstyrningen (engelska *government*) mot det

¹ Som en jämförelse täckte Västmanlandsbranden 2014 drygt 13 800 hektar (Sjökvist, 2015:273).

² I SOU 2016:90 framgår exempelvis bedömningen är att aktörer inom försvarsområdet i allt högre grad kommer ha överlappande ansvarsområden i framtiden.

mer samarbetsorienterade styrningsformer med hög grad av interaktion och samverkan mellan aktörer (Ibid).

Inom det forskningsfält som berör *governance* finns området *collaborative governance*. Detta omfattar de processer och strukturer för offentligt beslutsfattande och förvaltning som konkret berör personer över myndighetsgränser, myndighetsnivåer, och/eller offentliga, privata och medborgerliga sfärer och som syftar till att verkställa en offentlig uppgift som annars inte skulle kunna verkställas (Emerson et al 2012:2). Inom forskningsfältet har det exempelvis utvecklats modeller som beskriver den samverkansdynamik som påverkar aktörer, de processer som är betydande för att samarbetet ska fungera och hur dessa kan identifieras och analyseras. En av dessa modeller har i denna uppsats använts som stöd i arbetet med att definiera begrepp som kan känneteckna samverkan mellan aktörer när den fungerar på ett optimalt sätt (en idealtyp av samverkan).

Denna uppsats fokuserar på samverkan mellan aktörer under de mycket omfattande räddningsinsatserna kopplade till skogsbränderna som ägde rum i Gävleborgs län under sommaren 2018 med utgångspunkt i *collaborative governance*. De aktörer som kommer studeras närmare är Försvarmakten respektive Länsstyrelsen Gävleborg, som båda hade centrala roller den aktuella insatsen.

1.2 Syfte och frågeställning

Syftet med denna uppsats är tvådelat: Dels syftar uppsatsen till att med teoretisk utgångspunkt i *collaborative governance* undersöka hur representanter från Länsstyrelsen Gävleborg respektive Försvarmakten uppfattar förutsättningarna för samverkan med varandra under brandsläckningsinsatsen i Hälsingland sommaren 2018. Dels syftar den till att utvärdera om, och i så fall hur, en specifik teoretisk modell inom *collaborative governance* anses lämplig för ändamålet: att studera förutsättningar för samverkan.

Frågeställningar:

- 1) Hur uppfattar personal från Länsstyrelsen Gävleborg förutsättningarna för samverkan med Försvarmakten under insatsen?
- 2) Hur uppfattar personal från Försvarmakten förutsättningarna för samverkan med Länsstyrelsen Gävleborg under insatsen?
- 3) Vid en jämförelse av aktörernas svar, i vilket grad uppfylls en idealtyp av samverkan?

1.3 Fallbeskrivning

Bränderna i Gävleborgs län startade efter blixtnedslag på eftermiddagen den 14 juli i Ängra och Nötberget. Kommande dagar eskalerade bränderna och både nationella och internationella räddningsresurser deltog i släckningsarbetet med exempelvis polska, italienska, danska och finska resurser. Bränderna i Gävleborgs län fortsatte under drygt tre veckor och räddningsinsatsen avslutades formellt först den 9 augusti (Länsstyrelsen Gävleborg³). Bränderna i Gävleborgs län hade då pågått i drygt tre veckor och påverkat en yta av drygt 12 000 hektar (MSB1274, 2018).

Räddningsinsatser av denna storlek involverar en lång rad aktörer. Insatsen i Västmanland 2014 omfattade till exempel ett 30-tal aktörer totalt (Sjökvist, 2015:12) och det är rimligt att tro att antalet har varit minst lika stort eller större under bränderna 2018, speciellt med tanke på de många internationella aktörerna.

Länsstyrelsen Gävleborg bidrog i ett inledande skede med regional samordning av stödresurser till insatsen och tog den 23 juli även över räddningstjänstansvaret för hela insatsen i Gävleborgs län. Från den tidpunkten hade Länsstyrelsen Gävleborg samordningsansvaret för den samverkansstab som upprättades i Färila, Ljusdals kommun vilken omfattade som mest 85–90 personer. Samverkansstaben bemannades huvudsakligen av personal från länsstyrelser och räddningstjänst och därtill kom minst åtta formella samverkansaktörer av vilka Försvarsmakten utgjorde en. (Länsstyrelsen Gävleborg).

Försvarsmakten bidrog till insatserna i Gävleborg bland annat med en initial styrka om 44 personer från Hemvärnet som var på plats kvällen den 15 juli i Ängra för att bistå släckningsarbetet. Hemvärnspersonal från tre hemvärnsbataljoner stöttade räddningsinsatsen i Gävleborgs län (forsvarsmakten.se, 2018). Utöver personella resurser så bidrog Försvarsmakten även med logistikresurser i form av drivmedel och flygbränsle, luftspaning med drönare och R3-resurser⁴ (Försvarets Forum nr. 4, 2018:17). Försvarsmaktens helikopterresurser för brandsläckning koordinerades via den nationella samverkansstaben som hanterades av MSB med stöd av räddningstjänstpersonal (msb.se, 2018).

³ Underlag i form av bildspel som delgavs i samband med intervjuer.

⁴ R3 står för räddning, röjning, reparation och består av enheter som till vardags tjänstgör som räddningstjänst vid en militär flygplats.

1.4 Länsstyrelsens roll vid aktörsgemensam krishantering

Det finns 21 stycken länsstyrelser i Sverige, en för respektive län. Varje länsstyrelse har ansvar för en stor mängd sakområden och berörs av närmare 500 olika författningar. Ett av länsstyrelsernas ansvarsområden är att planera för civilt försvar och räddningstjänst, vilket innebär att ansvara för den civila verksamheten vid höjd beredskap eller vid krishantering i fredstid. Länsstyrelserna har här en samordnande roll gentemot andra berörda myndigheter (Norén Bretzer, 2017:171ff). Länsstyrelsens sammanhållande funktion består rent praktiskt av att ansvara för att nödvändig samverkan med berörda aktörer initieras, vilket Länsstyrelsen kan göra genom att exempelvis initiera samverkanskonferenser via telefon i ett inledande skede av en kris. Vidare har de ansvar för att upprätta en ledningsfunktion (Förordning 2007:825 med länsstyrelseinstruktion). Vid behov kan en länsstyrelse överta räddningstjänstansvaret för flera kommuner och därmed överta ansvaret för att samordna denna insats (Förordning 2003:789 om skydd mot olyckor), vilket skedde vid räddningsinsatserna i Hälsingland 2018. Länsstyrelsen kan på begäran tilldelas resurser från Försvarsmakten inom ramen för en insats (Förordning 2003:789 om skydd mot olyckor) men kan inte i fredstid bestämma hur andra aktörer skall agera vid en viss händelse utan uppdraget består i att verka för just samordning och inriktning mellan många aktörer både vertikalt och horisontellt i systemet (Veibäck et al, 2017:43).

1.5 Försvarsmaktens roll vid aktörsgemensam krishantering

Försvarsmakten är på regional nivå sedan 1 januari 2013 organiserad i fyra militärregioner med varsin stab. De regionala staberna har ansvar för att samordna den militära verksamheten inom regionen, samverka med civila aktörer samt leda hemvärnsförbanden (Crismart, 2017:75). Hemvärnsförbanden är oftast de enheter som personalmässigt utgör det huvudsakliga bidraget vid insatser som exempelvis brandsläckning. Sedan upprättandet av de regionala staberna utgör dessa kontaktytan för de regionala myndigheter, exempelvis länsstyrelser, som ingår i den regionala stabens upptagningsområde. Gävleborgs län är knutet till den regionala staben för Mellersta militärregionen, ofta förkortad MRM (Militärregion Mitt) baserade utanför Kungsängen, Stockholm. Det var även MRM som koordinerade Försvarsmaktens stöd under Västmanlandsbranden 2014.

Försvarsmakten kan vid behov lämna stöd till andra myndigheter, både statliga och regionala, samt kommuner. Stödet sker utifrån befintliga resurser och regleras i det som i

dagligt tal kallas stödförordningen. En förutsättning för att Försvarmakten ska lämna stödet är att myndigheten ska ha resurser som anses lämpliga för ändamålet och att det inte hindrar dess ordinarie verksamhet, och begäran ställs till Försvarmaktens Högkvarter alternativt till en annan organisationsenhet (Förordning 2002:375 Försvarmaktens stöd till civil verksamhet). När Försvarmakten ger stöd till räddningsinsatser som är att likställa med räddningstjänst, sker detta enligt LSO (Lagen 2003:778 om skydd mot olyckor), och där framgår det exempelvis att Försvarmakten själva står för de omkostnader som insatsen medför.

1.6 Avgränsningar av fallet

Undersökningen av insatsen avgränsas till de gemensamma insatser som skedde perioden 14 juli–9 augusti 2018. I viss mån har respondenterna refererat till tidigare erfarenheter av samverkan, exempelvis vid tidigare övningar och insatser⁵. När Försvarmakten beskrivs som aktör avses all personal som representerade myndigheten, både frivilliga i form av hemvärn och personer som dagligen tjänstgör vid myndigheten. När Länsstyrelsen Gävleborg beskrivs som aktör avses all personal som till vardags tjänstgör på arbetsplatsen. Personal från räddningstjänsten ingår exempelvis inte i denna definition även om de ingick i stabsorganisationen efter övertagandet av räddningstjänstansvaret.

1.7 Disposition

Uppsatsen är indelad i sju avsnitt. I inledningen presenteras förutom forskningsproblemet en kortfattad bakgrund till det aktuella fallet samt en beskrivning av aktörernas formella uppgifter inom svenska krishanteringssystemet. Under tidigare forskning beskrivs ett urval av forskningsbidrag och deras relevans i förhållande till denna uppsats. I avsnitt tre beskrivs det teoretiska ramverket med tonvikt på de processer som analysen sker utifrån. I avsnittet Metod & material förklaras hur material har inhämtats och hur detta sedan praktiskt har analyserats utifrån det teoretiska ramverket. I avsnitt fem genomförs parallellt en kategorisering och analys av de svar som framkommit i intervjuerna, som följs av en teoridiskussion i avsnitt sex i vilket den teoretiska modellens användbarhet utvärderas. Avsnitt sju sammanfattar uppsatsens resultat genom en avslutande diskussion och förslag till vidare forskning.

⁵ I uppsatsen uppmärksammas läsaren på när det är en erfarenhet från ett annat tillfälle som beskrivs.

2 Tidigare forskning

2.1 Samverkan som forskningsfält

Fenomenet samverkan mellan organisationer kan studeras utifrån flera olika perspektiv, varav några är internationell politik, socialpsykologi eller organisations- och förvaltningsteori. Studier från flera områden kan alltså bidra till att öka förståelsen kring de utmaningar som samarbete och samverkan vid kriser innebär och hur konflikter kan motverkas (Svedin, 2015:102). Vidare kan forskning kring samverkan även finnas inom ämnesdiscipliner som ekonomi, sociologi och antropologi (Nohrstedt & Bodin, 2016:318). Gemensamt för inriktningarna inom forskningsfältet samverkan är viljan att förklara hur och varför människor och organisationer ibland lyckas lösa gemensamma problem men ibland misslyckas (Ibid.). Genom att identifiera och studera strukturer, processer och drivkrafter som påverkar organisationers förmåga att samverka kan en ökad förståelse för utfallet, i termer av framgång och misslyckande, skapas och i förlängningen förhoppningsvis bidra till en utvecklad förmåga att lösa olika samhällsproblem (Ibid.).

2.2 Collaborative governance som teorifält

Ansell & Gash (2008) presenterar i en teoretisk modell för att beskriva de processer som *collaborative governance* består av. Modellen är skapad utifrån en litteraturstudie av befintlig forskning på området kombinerad med en granskning av 137 fall gällande *collaborative governance* hämtade från en rad olika forskningsfält. Ansell & Gash modell sammanfattar de variabler som utgör nödvändiga förutsättningar för att samverkan mellan aktörer ska lyckas. De nämner exempelvis betydelsen av aktörernas tidigare erfarenheter av samarbete, deras incitament för samarbete, makt- och resursbalans aktörerna mellan och ledarskapets betydelse. Vidare undersöker de vilka faktorer som är betydelsefulla för att samarbetet ska fungera bra när det väl inletts. Här nämns exempelvis personlig dialog, förtroendeskapande åtgärder och förmågan att skapa en gemensam målbild. Ansell & Gash modell är relevant då den på många sätt liknar Emerson & Nabatchi:s teoretiska ramverk, vilket används i denna uppsats. Ansell & Gash:s modell har uttryckligen varit en influens i skapandet av denna (Emerson & Nabatchi 2015:16). Ansell & Gash utgår i sin definition av *collaborative governance* huvudsakligen från samarbete mellan den offentliga sektorn och den privata

sektorn och berör samarbeten som initierats av det offentliga (2008:544). Detta utgör en skillnad mellan de två modellerna.

2.3 Collaborative governance och krishantering i tidigare forskning

Bodin & Nohrstedt (2016) har utifrån Västmanlandsbranden sommaren 2014 studerat hur aktörers val av samarbetspartner går till under en krishanteringsinsats, och hur det i sin tur påverkar effektiviteten för insatsen. De har gjort detta genom en kvantitativ studie där de formulerat ett antal hypoteser kring vad som kännetecknar en ändamålsenlig kombination av strukturer för samarbete utifrån uppgiftens krav. Därefter har de prövat i vilken mån dessa stämmer med verkligheten. De teoretiska utgångspunkterna för studien är hämtade ur ämnesområdet collaborative governance och fokuserar på två centrala frågor inom studiefältet; dels vad som gör att en viss aktör väljer att samarbeta med en annan aktör och varför just denne väljs som samarbetspartner. Dels i vilken utsträckning dessa samarbeten kan anses effektiva för att lösa de specifika problemen (Bodin & Nohrstedt, 2016:184). Resultaten av studien visar att det finns ett samband mellan vad som teoretiskt borde vara ett ändamålsenligt samarbete och vad som betraktades som framgångsrikt i det specifika fallet. Studien menar också att rätt form av samarbete kan kompensera för bristande erfarenhet eller expertkunskap. Studien är intressant i relation till denna uppsats då den använder samma teorifält, dock inte exakt samma teoretiska ramverk för att studera ett jämförbart fall.

Hermansson (2017) undersöker i sin avhandling samverkan mellan parter under krishanteringsarbete i samband med jordbävningar i Turkiet. Studien behandlar exempelvis svårigheten för en centraliserad krishanteringsmyndighet att nå legitimitet på ett lokalt plan. I del II av avhandlingen undersöks samverkan mellan statliga aktörer, lokala offentliga aktörer och civila aktörer utifrån de parametrar som inom collaborative governance anses betydelsefulla för att skapa en framgångsrik samverkan. Hermanssons studie grundar sig på den definition av collaborative governance som Emerson och Nabatchi har skapat och hämtar specifika begrepp och antaganden från deras teoretiska modell (Hermansson, 2017:30ff). Studien är intressant då den använder samma teoretiska utgångspunkter som denna uppsats på ett fall av krishantering. Studien skiljer sig dock från denna uppsats då den studerar samarbete mellan flera olika aktörer på olika nivåer och även icke-statliga sådana.

Kapucu, Arslan & Demiroz (2010) har i sin artikel sammanfattat forskningsläget kring begreppet *Collaborative Emergency Management (CEM)*. CEM utgår från att en framgångsrik krishantering, under dess aktiva skede, bygger på effektivt samarbete mellan inblandade aktörer och att dessa genom nätverk kan maximera resursanvändningen.

Samarbetet organisationer emellan innefattar en rad olika aspekter, exempelvis ledarskap, beslutsfattande och mellan-organisatoriska relationer. Vidare konstateras i artikeln vikten av att chefer inom organisationer har förmågan att anpassa sin egen organisationskultur, organisationsstruktur och sina organisatoriska processer utefter karaktären på samarbetet. Begreppet som Kapucu et al beskriver (CEM) är intressant i förhållande till denna uppsats då det till stor del beskriver liknande aspekter av samarbete mellan aktörer som återges i det teoretiska ramverk som används i denna uppsats (se kapitel 3). Skillnaden är dock att begreppet CEM bygger på de specifika krav som samarbetet ställer på organisationer som hanterar nödfall och kriser. Begreppet CEM skulle kunna utgöra en teoretisk grund för att studera ett fall, likt i denna uppsats, men har valts bort till förmån för en mer generaliserbar modell (Emerson et al) som kan appliceras på flera olika slags aktörer.

3. Teori

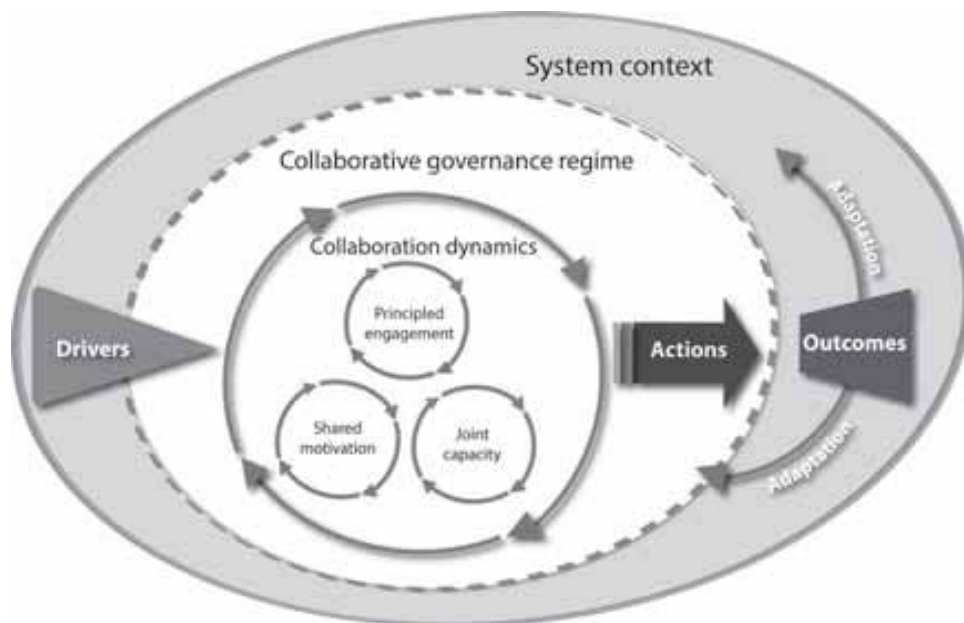
3.1 Collaborative governance

Denna uppsats utgår från det teoretiska ramverk för *collaborative governance* som ursprungligen är utarbetat av de amerikanska forskarna Kirk Emerson, Tina Nabatchi och Stephen Balogh (se Emerson et al, 2012).

Begreppet *collaborative governance* har använts på olika sätt men blivit mer vanligt förekommande under 2000-talet, både inom offentlig verksamhet och akademiska sammanhang. Begreppet som det används idag har i hög utsträckning formats av Ansell & Gashs definition (2008)⁶. Emerson & Nabatchi utgår från denna definition men ger begreppet en vidare betydelse med avseende på vilka aktörer, strukturer, processer och handlingar som kan inkluderas. Deras definition av *collaborative governance* omfattar de processer och strukturer för offentligt beslutsfattande och förvaltning som konkret berör personer över myndighetsgränser, myndighetsnivåer, och/eller offentliga, privata och medborgerliga sfärer och som syftar till att verkställa en offentlig uppgift som annars inte skulle kunna verkställas (Emerson et al 2012:2).

Den del av collaborative governance som utgör teoretiskt ramverk här är modellen *An Integrative Framework for Collaborative Governance* (Emerson et al, 2012). Enligt Emerson et al syftar modellen till att beskriva hur gränsöverskridande samarbete och samverkan mellan aktörer i ett samhälle fungerar och vilka faktorer och processer som påverkar detta. Modellen eftersträvar ett helhetsgrepp och försöker förklara hela samarbetsprocessen från att behovet uppstår fram till ett konkret utfall. Vidare eftersträvar modellen att vara användbar på bred front och kapabel att förklara olika typer av samarbeten. Modellen kan förklara både samarbetsprocesser mellan aktörer inom den offentliga sektorn, men också mellan aktörer i det offentliga och den privata eller frivilliga sektorn. Modellen är hierarkiskt obunden kan förklara processen mellan aktörer på olika organisatoriska/hierarkiska nivåer. Modellen fångar upp det centrala innehållet i tidigare modeller inom forskningsområdet och sammanställer dessa. Modellen syftar till att vara generaliserbar och praktiskt användbar för en bred målgrupp, exempelvis forskare och studenter.

⁶ Se kap. 2 Tidigare forskning för mer utförlig beskrivning



Figur 1: Visar modellen "Integrative Framework for Collaborative Governance" (Emerson & Nabatchi, 2015:27)

3.2 Teoretisk modell

Den teoretiska modellen utgår från ett antal steg och processer som här kommer beskrivas översiktligt, dessa återges även grafiskt i Figur 1. I texten nedan översätts begreppen till svenska och dessa översättningar används huvudsakligen i resten av uppsatsen.

Emerson & Nabatchi:s (2015:26) modell (presenterad grafiskt) består av tre ovala ringar som benämns *System Context*, *Collaborative Governance Regime* och *Collaboration Dynamics*. *System Context* (*Systemkontexten*) beskriver det sammanhang som det aktuella samarbetet sker inom. Det kan handla om politiska, juridiska och andra omgivningsbetonade faktorer som påverkar, eller påverkas av, det aktuella samarbetet. *Systemkontexten* bidrar med möjligheter och begränsningar och påverkar dynamiken i samarbetet löpande. Ur *Systemkontexten* framträder så kallade *Drivers* (*Pådrivare*), vilka består av faktorer som bidrar till att initiera och staka ut riktningen för samarbetet inom nästa oval. *Collaborative Governance Regime*⁷ (*Samarbetsarrangemanget*) utgör den centrala ovalen och består av *Collaboration Dynamics* (*Samverkansdynamik*) och *Actions* (*Handlingar*). De tre processerna inom *Samverkansdynamik* ligger till grund för de *Handlingar* samarbetet genererar.

⁷ Begreppet *regime* förklaras som "...a governing arrangement that is imbued with a set of explicit and implicit "principles, norms, rules and decision making procedures around which actor expectations converge in a given issue area." (Emerson & Nabatchi, 2015: 18)

Handlingar leder till *Outcomes (Utfall)*, vilket kan beskrivas som synliga resultat, som mynnat ut ur *Handlingar* och som i sin tur kan leda till *Adaption (Anpassning)*, någon slags förändring, både avseende systemkontexten och det aktuella samarbetet.

Innehållet i den streckade ringen, *Collaborative governance regime*, utgör själva kärnan i modellen och påverkar i hög grad i vilken utsträckning samarbetet utvecklas och blir effektivt. *Collaboration Dynamics (Samverkansdynamik)* består av tre komponenter som interagerar med varandra. De tre komponenterna utgörs av *Principled Engagement (Principiellt engagemang)*, *Shared Motivation (Delad motivation)* och *Capacity for Joint Action (Gemensam handlingskraft)*. Interaktionen mellan dessa komponenter resulterar i *Actions (Handlingar)* dessa är resultatet av interaktionen mellan de tre processerna.

Denna uppsats utgår från de tre processerna inom *Samverkansdynamik*, vilka nedan beskrivs mer i detalj.

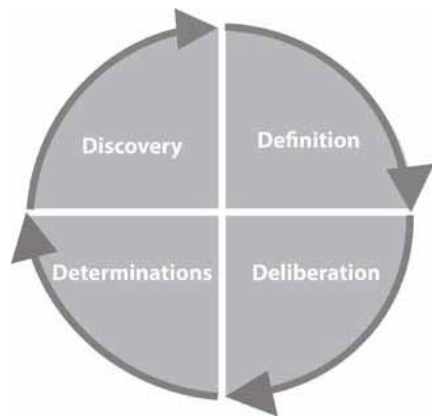
3.3 Samverkansdynamik

Beskrivningarna under punkt 3.3 är baserade på Emerson et al 2012.

Principiellt engagemang är den grundläggande fas där deltagarna initierar sin samarbetsprocess. Processen kan innefatta olika deltagare vid olika tidpunkter vilket gör att den är cyklisk (ständigt pågående) och utfallet påverkar de två andra processerna *Delad motivation* och *Gemensam handlingskraft*. Några viktiga faktorer för att denna process ska bli framgångsrik är att samtalen förs på ett rättvist och civiliserat sätt, präglas av öppen och inkluderande kommunikation, har en representation av alla relevanta berörda aktörer och strävar efter att balansera deras intressen.

I processen möts deltagarna och det innebär att vilken typ av deltagare en aktör skickar ger ett signalvärde om betydelsen av samverkan. Vilken position deltagarna har, hur många de är och vilka kompetenser de besitter kan variera stort. Under processen skapas aktörernas gemensamma syfte och en gemensam handlingsplan för att uppnå detta syfte. *Principiellt engagemang* består av fyra delprocesser (benämns även 'element'): I *Discovery (Upptäckt)* ger aktörerna uttryck för intressen, orosmoln, värderingar och utbyter relevant information. Delprocessen består huvudsakligen i att hitta och definiera gemensamma behov och intressen. I den andra delprocessen *Definition (Definiering)* fortsätter arbetet med att hitta en gemensam förståelse för situationen. Deltagarna uttrycker förväntningar och strävar efter att forma uppgifter. *Deliberation (Överläggning)* är den delprocess där överläggningar och förhandlingar hanteras utifrån delade viljor och perspektiv. Det är viktigt att överläggningarna

håller hög kvalitet, vilken kan styras av förhandlingsförmågan hos enskilda individer. Förmågan till konflikthantering, förekomsten av en rak ärlig och öppen dialog är viktigt för att uppnå hög kvalitet. *Överläggningar* kan beskrivas som en undersökning med målet att hitta det som anses vara det gemensamt bästa, inte att få maximal utdelning på andras bekostnad. *Determinations (Beslut)* är den sista delprocessen och beskriver utfallet eller resultatet av deltagarnas inledande samarbete och kan rendera i ett antal konkreta åtgärder som exempelvis gemensamma agendor, arbetsgrupper eller beslut i sakfrågor. Mycket av

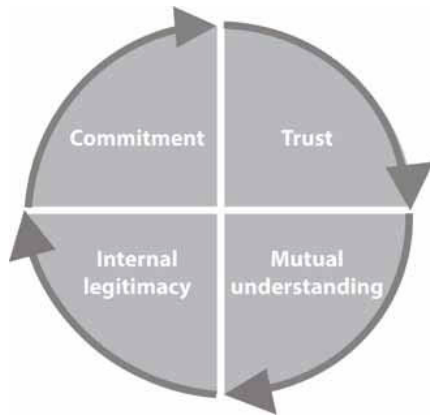


framgången beror på i vilken utsträckning deltagarna kan uppnå konsensus. Om det finns en hög grad av delaktighet i *Principiellt engagemang*-processen blir i regel besluten mer robusta. Om processen har varit stark, exempelvis präglats av ett aktivt deltagande och engagemang hos deltagarna, kan detta bidra till positiva följder som ökad medvetenhet om nyckelfrågor, bättre konflikthantering ökad respekt och förtroende för varandra med mera.

Figur 2: Processer inom Principiellt engagemang (Emerson & Nabatchi, 2015:61)

Delad motivation utgör den andra av tre processer som befinner sig inom ramen för *Samarbetsdynamik*. Processen uppstår som en följd av aktiviteter i processen *Principiellt engagemang* och kan efter att den aktiverats bidra med en växelverkan. *Delad motivation* förklarar den process där interaktionen mellan aktörerna förstärks och där de hittar sin gemensamma drivkraft och bygger upp sitt förtroende för varandra. Processen består av fyra delprocesser som påverkar varandra i en cyklisk och självförstärkande process. Den första delen är *Trust (Förtroende)* vilket utgör det första synliga resultatet från den tidigare processen *Principiellt engagemang*. Detta är av stor betydelse för att inte säga absolut nödvändigt för det fortsatta samarbetet. När *Förtroende* väl har etablerats upplever deltagarna att deras kostnader för deltagande minskar, att stabiliteten i samarbetet förstärks och att lärande stimuleras. Förtroende kan leda till punkten där deltagare går över organisatoriska gränser och på allvar skapar sig en förståelse för de andras perspektiv och situation. Den andra faktorn är *Mutual Understanding (Ömsesidig förståelse)* och utgör steget där deltagarna ges möjlighet att upptäcka och uppskatta skillnader hos varandra. Det handlar inte bara om att förstå de varandra rent logiskt utan att göra det på ett djupare plan som leder till respekt för varandras positioner och intressen även då deltagarna inte är överens. Det tredje steget

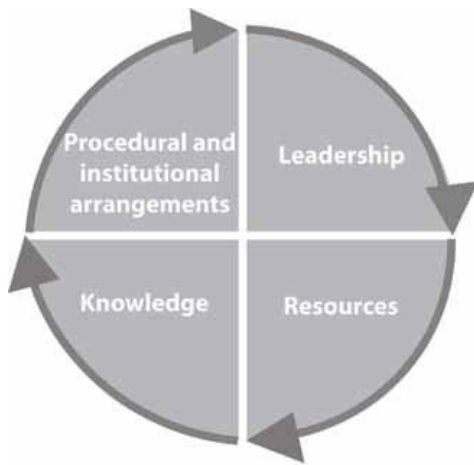
Internal legitimacy (Intern legitimitet) uppnås när deltagarna får en bekräftelse på ens samarbetspartners pålitlighet och trovärdighet. Detta i sin tur motiverar och legitimerar fortsatt samarbete. *Comittment (Engagemang)* uppstår ur en känsla av delat åtagande och ett gemensamt engagemang som sträcker sig över organisatoriska gränser. Det kan beskrivas som att deltagarna på allvar har engagerat sig i den gemensamma processen. Detta leder till att deltagarna på allvar hittar och väljer en gemensam väg framåt.



Figur 3: Processer inom Delad motivation (Emerson & Nabatchi, 2015:65)

Gemensam handlingskraft är den process som uppfyller själva syftet med samarbetet; att uppnå något tillsammans som inte hade kunnat åstadkommas enskilt. *Gemensam handlingskraft* aktiveras av de två andra processerna *Principiellt engagemang* och *Delad motivation*. De fyra delprocesserna (elementen) som ingår i *Gemensam handlingskraft* är *Procedural and institutional arrangements (Organisatoriska åtgärder)*, *Leadership (Ledarskap)*, *Knowledge (Kunskap)* och *Resources (Resurser)*. Dessa fyra delprocesser leder fram till syftet; att uppbåda kraft till gemensam handling. Behovet av *Organisatoriska åtgärder* skapas då en löpande interaktion mellan deltagarna genererar ett behov av att formalisera strukturer. Sådana strukturer kan utgöras av stadgar, lagar, regler och andra regleringar. Organiseringen sker både inom den egna organisationen i form av åtgärder för att kunna hantera samarbetet men även mellan organisationer. De interna strukturerna tenderar att vara mer löst sammansatt än traditionella byråkratiska organisationsformer. De dokument och protokoll som styr samarbetet kan vara av varierande formaliseringsgrad. Betydelsen för *Ledarskap* inom *collaborative governance* är väldokumenterat inom forskningen och ledarskapet kan ses som en extern drivkraft, en del i samarbetet eller ett resultat av detsamma. Oavsett vilket är det en viktig komponent. Olika typer av ledarskap kan vara viktigt i olika skeden, till exempel i ett inledande skede, ett överläggningsskede eller en konfliktfas. *Kunskap* liksom *Ledarskap* ses som ett centralt element i samarbetet och definieras som ett socialt kapital vilket bearbetats och formats av deltagarna. Kunskap kan betraktas som en valuta, ett kapital vid samarbete och är något som kan skapas eller delas. Kunskapen går då från att vara skyddad, till att delas med andra vilket leder till betydelsen av utarbetade former för kunskapshantering. En allmän fördel med samarbete är möjligheten att dela och maximera

utnyttjandet av knappa *Resurser*. Dessa kan exempelvis utgöras av finansiellt stöd, tid, tekniskt och logistiskt stöd, administrativt eller organisatoriskt stöd, förmåga till analys och



genomförande och expertis. Makt kan ses som en resurs vilken kan vara ojämnt fördelad. Det kan finnas organisatoriska särdrag mellan aktörerna i form av språk, kultur samt seder och bruk, dessa särdrag kan skapa utmaningar i samarbetet. Ett fungerande samarbete leder till att resurser fördelas på ett ändamålsenligt vis och det kommer påverka effektivitetsnivån för samarbetet. En framgångsfaktor är hur väl resursutnyttjandet sker.

Figur 4: Processer inom Gemensam handlingskraft (Emerson & Nabatchi, 2015:69)

3.3 Val av teori och avgränsning

Det föreligger ett antal olika anledningar till att den teoretiska modellen *An Integrative Framework for Collaborative Governance* har valts för denna uppsats. Dels är den är relativt ny och gör anspråk på en hög användbarhet inom det teoretiska fältet *collaborative governance* exempelvis genom att anta en bredare definition av begreppet och inkludera forskning från en lång rad angränsande områden. Detta görs exempelvis genom att med grund i annan forskning identifiera viktiga och användbara begrepp. Den höga användbarheten består också i att modellen inkluderar och strukturerar ett flertal komponenter som kan anses vara relevanta för att bedöma ett samarbete. Utifrån den ambitiösa ansatsen som skaparna till modellen har haft, uppstår ett intresse av att pröva om modellen har den breda användbarhet som påstås.

Vidare har modellen används för att studera liknande samverkanssituationer i en svensk kontext vid ett flertal studier på kandidat- och magisternivå i närtid men dessa är hittills relativt få till antalet.⁸ Att använda modellen i fler studier kan göra det enklare för framtida studenter att skapa sig en uppfattning om modellen är lämplig för att studera en viss fråga. Uppfattas resultaten som framgångsrika kan nyttan vara att ha en internationell modell som är

⁸ Se exempelvis Lindberg, S. (2014), Olsson, N. (2018), Sturesson, J. & Andersson, J. (2018)

applicerbar på svenska förhållanden och kan vara ett teoretiskt alternativ för framtida studier inom det aktuella området.

Ett annat bakomliggande intresse till att modellen används i denna uppsats är frågan om modellens användbarhet för att analysera samarbeten som sker över en förhållandevis kort tidsskala (ca tre veckor), i detta fall en pågående krishanteringsinsats. Detta skede kan förklaras som från det att första kontakten upprättas mellan aktörerna (15 juli) avseende den aktuella händelsen och intill dess att insatsen avslutas (9 augusti). Detta leder i sin tur till en avgränsningen att det är processerna inom *Samarbetsdynamik (Collaboration Dynamics)* som blir intressanta att studera. Det är tillika dessa delar som uppfattas utgör själva kärnan av modellen. Vad som hände innan insatsen påbörjades, eller hur beslut ur den aktuella insatsen kommer påverka samarbetet långsiktigt har därmed ej analyserats inom ramarna för denna uppsats.⁹

⁹ Dock kan Systemkontexten i stora drag översättas till respektive aktörs formella roll vid gemensam krishantering (se kapitel 1).

4. Metod och material

4.1 Analyismetod och operationalisering av begrepp

Beskrivande analyser handlar om att klassificera verkligheten utifrån någon form av teoretisk konstruktion (Esaiasson et al, 2012:136). Denna teoretiska konstruktion utgör den grundbult varifrån analysverktyget skapas (Ibid.). I denna uppsats utgör den teoretiska modellen (se kapitel 3) den teoretiska konstruktionen. I den presenterade modellen finns tre så kallade komponenter: *Principiellt engagemang*, *Delad motivation* och *Gemensam handlingskraft*, vilka tillsammans med sina underliggande element och indikatorer har utgjort grunden för insamling av material till uppsatsen och senare även legat till grund för utformningen av den för denna uppsats anpassade analysmodellen.

Ett alternativt sätt att beskriva förhållandet mellan teori och empiri i denna uppsats är utifrån begrepp som induktiv och deduktiv metod. Att väva samman teorier och begrepp med empiriska data görs ofta via induktiv eller deduktiv metod. Vid deduktiv metod används teorier eller begrepp för att skapa tentativa kategorier som i sin tur styr vilka frågor som ska ställas (Yin, 2013:97). I denna uppsats har således huvudsakligen ett deduktivt arbetssätt tillämpats där begrepp har hämtats från det teoretiska ramverket vilka sedan har utgjort grunden för både inhämtning av material och analys av detsamma.

Att operationalisera en teori handlar om att utforma relevanta mått för de begrepp som forskaren är intresserad av (Bryman, 2011:151). I Emerson & Nabatchi (2015:192) ges förslag på indikatorer som kan användas för att studera fall av samarbeten som kan klassas som *collaborative governance*. Dessa indikatorer har i denna uppsats använts som utgångspunkt för att skapa en idealtyp av fenomenet samverkan, att beskriva hur samverkan skulle fungera om förutsättningarna var helt optimala. Denna idealtyp av samverkan presenteras nedan i form av en analysmodell uppdelad i tre delar. Varje del representerar varsitt av de tre komponenterna inom *Samverkansdynamik* och dess ingående element. Under varje element återfinns indikatorerna, vilka sammantaget utgör en idealtyp av samverkan. Element och indikatorer är hämtade från Emerson & Nabatchi (2015:192) och har därefter översatts fritt och till del omformulerats.

Figur 5 (nedan): Analysmodell *Principiellt engagemang*

Element:	Upptäckt (Discovery)	Definiering (Definition)	Överläggning (Deliberation)	Beslut (Determinations)
Indikatorer:	<p>Tar initiativ till samarbete</p> <p>Identifierar gemensamma behov</p> <p>Identifierar gemensamma mål</p> <p>Identifierar gemensamma intressen</p> <p>Identifierar, delar och analyserar relevant information</p>	<p>Uttrycker gemensamt syfte och mål</p> <p>Delar problembild</p> <p>Fördelar uppgifter</p>	<p>Dialog kan ske i olika form och olika forum</p> <p>Inkluderande dialog, hög vilja att föra dialog</p> <p>Regelbunden dialog</p> <p>Ärlig dialog, uttrycker individuella åsikter</p> <p>Dialogens kvalitet, t.ex. språkbruk, begreppsanvändning</p> <p>Hantering av uppkomna konflikter</p> <p>Ömsesidig förändringsbenägenhet</p>	<p>Uttrycker explicit gemensamt mål/syfte och förändringsbehov</p> <p>Konkreta handlingar gällande arbetsgång och operativa beslut</p> <p>Formativa gemensamma beslut tas (beslut som har betydelse i fortsatta samarbetet)</p> <p>Acceptans och upplevd rättvisa i fattade beslut</p> <p>Hållbara beslut som leder till verkan</p>
Analysfråga:	I hur hög grad finns en gemensam upptäckt av problemet?	I hur hög grad skapas ett gemensamt syfte i det inledande samarbetet?	I hur hög grad uppfattas överläggningar som uppriktiga och fungerande?	I hur hög grad leder det inledande samarbetet till gemensamma beslut?

Figur 6 (nedan): Analysmodell *Delad motivation*

Element:	Förtroende (Trust)	Ömsesidig förståelse (Mutual understanding)	Intern legitimitet (Internal legitimacy)	Engagemang (Commitment)
Indikatorer:	<p>Hög nivå av upplevt förtroende mellan deltagarna</p> <p>Deltagarna uppfattar varandra som resonliga, förutsägbara och pålitliga</p>	<p>Deltagare identifierar och respekterar skillnader mellan varandra</p> <p>Är bekväma med att dela information med varandra</p> <p>Uttrycker uppskattning av motparten</p> <p>Känner sig uppskattad av motparten</p>	<p>Uppfattar att motpart bidrar på värdefullt sätt till samarbetet</p> <p>Uppfattar motpart som trovärdig och önskad</p>	<p>Uppfattar motpart som engagerad i samarbete</p> <p>Jobbar för gemensamt syfte</p> <p>Jobbar mot gemensamt mål</p> <p>Motiverade att uppnå gemensamma resultat</p> <p>Känner ansvar för resultat</p>
Analysfråga:	I hur hög grad upplever deltagarna förtroende för motparten?	I hur hög grad finns en ömsesidig förståelse?	I hur hög grad uppfattas motparten som legitim samarbetspartner?	I hur hög grad upplevs motparten som engagerad?

Figur 7 (nedan): Analysmodell *Gemensam handlingskraft*

Element:	Organisatoriska Åtgärder (Procedural and institutional arrangements)	Ledarskap (Leadership)	Kunskap (Knowledge)	Resurser (Resources)
Indikatorer:	<p>Ändamålsenliga regleringar i form av t.ex. handlingsplaner, beslutsregler, stadgar, övriga regleringar</p> <p>Arrangemang som möjliggör effektiv förvaltning och hantering av samarbetet</p> <p>Aktörer vidtar organisatoriska åtgärder internt</p>	<p>Fördelning av ledande positioner som på ett sätt som gynnar samarbetet</p>	<p>Relevant kunskap genereras, utvecklas och delas</p> <p>Deltagare uppvisar förmåga till kunskapshantering</p> <p>Information av hög kvalitet presenterades, gjordes tillgänglig och förståelig</p> <p>Kunskap hanteras med stöd av tekniska hjälpmedel</p>	<p>Deltagare bidrar med finansiering, administrativt stöd, verktyg och andra resurser</p> <p>Deltagare bidrar med kompletterande resurser</p> <p>Deltagare tar tillvara på mångfalden av kapacitet och resurser som erbjuds</p>
Analysfråga:	I hur hög grad genomförs nödvändiga organisatoriska åtgärder?	I hur hög grad sker en ömsesidig fördelning av ledande positioner?	I hur hög grad finns en gemensam kunskapshantering?	I hur hög grad bidrar deltagarna med ändamålsenliga resurser?

När undersökningen syftar till att hitta gradskillnader av ett fenomen (ej klassificera det) kan en idealtypsanalys vara lämplig att göra i syfte att kunna karaktärisera ett falls utmärkande egenskaper (Esaiasson et al 2012:136). Genom att skapa en idealbild av ett fenomen, en extrembild av fenomenet i fråga, och sedan jämföra verkligheten mot denna går det att undersöka i vilken utsträckning fallet liknar det renodlade idealtypen och därigenom dra slutsatser om dess särdrag (Ibid.). Indikatorerna tillsammans med definitionerna av de olika elementen har utgjort grunden för analysmodellen i denna uppsats. Indikatorerna har översatts från engelska till svenska i syfte att få en ökad användbarhet när intervjustavaren studeras. Indikatorerna har i vissa fall omformulerats för att kunna användas i en idealtypsanalys. För varje element har en analysfråga skapats, syftet med denna har varit att fungera som stöd vid analys av materialet (transkriberingarna). Analysmodellen presenteras i tabellform, vilket förhoppningsvis underlättar för läsaren (Esaiasson, 2012:144).

Intervjumaterialet kategoriseras och analyseras med stöd av den för denna uppsats utvecklade analysmodellen. Det har funnits en öppenhet för att ett svar på en viss fråga kan uppenbara sig i olika delar av intervjun.

För att kunna värdera de sammanvägda förutsättningarna för samverkan mellan aktörerna ser ut har ej jämförelse och sedan en nivåskattning gjorts av uppsatsförfattaren. Denna syftar till att ge en bild av i hur hög grad samverkanssituationen uppfattas leva upp till idealtypen. Nivåskattningens indelning framgår av nedanstående tabell.

Mycket hög grad	Absolut huvuddel av indikatorerna bedöms uppfyllda
Ganska hög grad	Mer än hälften av indikatorerna bedöms uppfyllda
Ganska låg grad	Mindre än hälften av indikatorerna bedöms uppfyllda
Mycket låg grad	Mycket liten del av indikatorerna bedöms uppfyllda

Tabell 1) Exempel på mall för nivåskattning. Beskriver i vilken mån förutsättningarna för samverkan överensstämmer med idealtypen.

4.2 Fallstudie

Fallstudiers fokus är ofta en viss miljö eller situation och syftar till att utgöra ett detaljerat och ingående studium av ett enda fall i syfte att fånga dess komplexitet och specifika natur (Bryman, 2011:73). Fallet som studeras i denna uppsats är ett fall av aktörsgemensam samverkan under pågående krishantering i fredstid där särskilt fokus ägnas åt förutsättningarna för samverkan mellan de båda aktörerna.

Ett av den kvalitativa forskningens grundläggande mål är att "...avbilda en komplex social värld ur deltagarnas perspektiv" (Yin, 2013:138). Fallstudie som design lämpar sig således då målet är att ingående förklara ett visst fall skapa förståelse för det med utgångspunktfallet utifrån deltagarens synsätt. I det här fallet utgörs "deltagarna" av personal som deltog vid insatsen.

4.3 Semi-strukturerade intervjuer

Det huvudsakliga materialet i denna uppsats utgörs av utsagorna från fyra personer, två från Försvarmakten och två från Länsstyrelsen Gävleborg som intervjuats enskilt under i snitt 60 minuter var. Intervjuerna har varit semi-strukturerade. Semi-strukturerade intervjuer har valts som intervjumetod då det vid undersökningens början tydligt fokusområde kring specifika frågeställningar (Bryman, 2011:416). Den teoretiska modellen som använts i uppsatsen bidrog med att skapa detta fokusområde. Semi-strukturerade intervjuer följer normalt ett mönster där frågorna till respondenterna har ställs utifrån ett frågeschema, medan ordningsföljden på frågorna kan variera och är mer allmänt formulerade än vad som är fallet i en strukturerad intervju (Bryman, 2011:206). I de intervjuer som här har genomförts har ett frågeschema legat till grund för respektive intervju. Frågorna i intervjuguiden har genererats utifrån det teoretiska ramverket för uppsatsen. Strävan har varit att i huvudsak ställa öppna frågor och låta personerna själva formulera svaren, men i vissa fall har slutna frågor använts, exempelvis

när deltagarna ombetts att värdera i vilken mån deras förväntningar kring någonting har uppfyllts.

4.3 Urval

Avsiktliga urval har gjorts för att välja deltagare som förväntas inneha en hög grad av relevant information om det aktuella ämnet (Yin, 2013:293). Urval i denna uppsats berör dels vilka aktörer som undersökningen omfattar, samt vilka personer inom dessa organisationer som intervjuas. Aktörerna Försvarsmakten och Länsstyrelsen valdes ut då de anses, tillsammans med räddningstjänsten, utgör två av tre centrala aktörer under räddningsinsatsen. Den bedömningen görs dels på hur många personer från respektive myndighets som deltog i insatsen. Vidare fanns ett intresse för att studera just mötet mellan en militär och civil organisation då detta antogs kunna blottlägga vissa specifika svårigheter, exempelvis avseende språkbruk.

Urvalet av intervjupersoner skedde utifrån ett målinriktat urval där intervjupersoner som bedöms kunna ha relevant kunskap om forskningsfrågorna kontaktas (Bryman, 2011:434). Urvalet skedde i första hand genom att söka efter personer som hade en uttalad uppgift att arbeta med samverkan med andra aktörer under insatsen. Detta ledde till ett urval av tre personer. Den fjärde personen valdes ut på basis av att ha deltagit under både insatsen i Västmanland 2014 och insatserna 2018 som representant från Hemvärnet, vilka var den förbandstyp som huvuddelen av Försvarsmaktens deltagande personal representerade.

4.4 Sekundärmaterial

Uppsatsen kommer till viss del att använda erfarenheter och slutsatser från Västmanlandsbranden 2014 som framkommer i officiella rapporter och utredningar. Dessa erfarenheterna och slutsatser kommer att användas i syfte att skapa bättre förståelse för händelser för insatsen 2018, framförallt genom att bidra med perspektiv. I uppsatsen görs ingen fullskalig jämförelse mellan de båda fallen utan historiska erfarenheter används för att fördjupa förståelsen av det undersökta fallet. Det sekundärmaterial som används består av två rapporter, dels *Rapport från Skogsbrandsutredningen* (Sjökvist, 2015) som är regeringens formella utredning av händelsen, dels *Bara skog som brinner? Utvärdering av krishantering under skogsbranden i Västmanland 2014* (Asp et al, 2015) som var den rapport som på uppdrag av Länsstyrelsen Västmanland i huvudsak undersökte kommunernas och länsstyrelsernas krisberedskap.

4.5 Validitet och reliabilitet

Validitet handlar om en bedömning av huruvida de slutsatser som genererats från en undersökning hänger ihop eller ej. (Bryman, 2011:50) Detta kan också formuleras som huruvida en metod bidrar till att undersöka det den säger sig ska undersöka (Kvale & Brinkmann 2009:264). I denna uppsats handlar validitet exempelvis om i hur hög grad den teoretiska utgångspunkten bidrar till att generera användbara begrepp och indikatorer för det fenomen som skall undersökas. Bidrar den teoretiska utgångspunkten, och mer specifikt den teoretiska modell som används, till att undersöka det som ska undersökas, i detta fall förutsättningar för samverkan? En annan aspekt av validitet är om respondenternas svar har tolkats på ett rättvisande sätt. För att stärka denna aspekt av validiteten har fullständiga transkriberingar upprättats, dessa har även delgivits respondenterna.

Reliabilitet handlar om forskningsresultatens konsistens och tillförlitlighet och berör ofta huruvida en studies resultat vore möjligt att reproducera (Kvale & Brinkmann 2009:263). Samtalsintervjuer som använts i denna uppsats utgörs i grunden av ett interaktivt samtal mellan två personer, vilket ofrånkomligen leder till att formulering och exakt innehåll kan variera mellan olika intervjuer beroende på hur samtalet utvecklas (Esaiasson et al, 2012:228). Vid intervjuundersökningar går det ej att utesluta att respondenter ger olika svar vid olika tillfällen, eller att personen som genomför intervjun ställer frågorna på ett likartat sätt från en gång till en annan. Exempelvis kan också intervjupersonernas uppfattning i en viss fråga variera med tiden, då vissa delar kan bli ihågkomna som mer eller mindre betydelsefulla och vissa aspekter eventuellt glöms bort helt eller ändras utifrån exempelvis ökad kunskap eller ny information. För att öka reliabiliteten i studien bifogas frågeschema och analysmodell som bilagor.

5. Resultat och analys

Nedan återges respondenternas svar kategoriserade utifrån de tre komponenterna inom *Samverkansdynamik*. Koppling till specifika element (underkategorier) görs löpande i texten i texten och markeras ut enligt följande: **(Namn på komponent)**. För fullständig lista över element och de indikatorer de innehåller, se avsnitt 4.1 i denna uppsats.

5.1 Länsstyrelsen Gävleborg

5.1.1 *Principiellt engagemang*

Länsstyrelsen tar tidigt initiativ till samarbete med Försvarsmakten (**Upptäckt**), cirka ett dygn efter att branden utbrutit.¹⁰

”...det var nog den 15 juli redan för att jag var den som tog kontakt med VB [vakthavande befäl] angående att vi ville ha stödresurser från hemvärnet eller vi visste väl egentligen inte vad vi ville ha [...] men vi tog en kontakt med vakthavande för att få stödresurser ...”

– Respondent 2

Aktörerna delar och analyserar information genom dagliga samverkanskonferenser via telefon (**Upptäckt**). Samtalen berör lägesbild och resursbehov. Ett behov är personalförstärkningar för släckningsarbete, vilket leder till ett beslut från Försvarsmakten att stödja med en styrka på cirka 50 soldater ur Hemvärnet (**Beslut**).

” ...vi gjorde en begäran och vi fick besked omgående att femtio [50] resurser som skickades per omgående [...] jag kan inte minnas hur lång tid det var mellan begäran och att vi fick ett positivt besked men det var väldigt snabbt på.”

– Respondent 2

Vid begäran av stödresurser har Länsstyrelsen i efterhand uppfattat att Försvarsmakten önskade en högre precision vid förfrågningar:

¹⁰ De första bränderna utbröt efter blixtnedslag eftermiddagen 14 juli i Ängra och Nötberget, Ljusdals kommun. Den kommunala räddningstjänsten ansvarade i det skedet för insatsen.

”Vi har ju fått feedback på att vi var för luddiga i våra beställningar till exempel, att vi inte begärde liksom i exakthet vad det var vi behövde...”

– Respondent 2

Länsstyrelsen verkar trots detta lyckats skapa en gemensam problembild då den initiala samverkan ändå leder till snabba och konkreta resultat (**Definiering**).

Efter att en gemensam ledningsplats upprättats i Färila skola sker kontakterna både i mer formella sammanhang vid stabsorienteringar men även informellt vid behov (**Överläggningar**).

”...träffades vi inte i korridorerna springandes åt varsitt håll så var det stabsorienteringarna som var tre gånger om dan [...] och däremellan kom de upp ifall det var någon särskild de sökte...”

– Respondent 1

Språkbruket skiljer sig mellan aktörerna. Personal på samverkanssektionen L9 i staben fick hjälpa till att reda ut oklarheter kopplat till språkbruket (**Överläggningar**):

”...ibland fick man också översätta delar av Försvarmaktens språk [...] det är inte alltid att man förstår alla förkortningar och påminna dom om att säga hela namnet och inte förkortningarna.” – Respondent 1

Frågan om skilda språkbruk återkommer flera gånger (**Överläggningar**):

”...sen kan det ju vara individer som uttrycker sig på olika sätt men essensen i det är att vi har olika språkbruk [...] det tar några år av samverkan innan man liksom förstår varandra [...] vi har olika uttryck för samma saker...”

– Respondent 2

Vidare uppmärksammas vikten av att ha samverkat tidigare med Försvarmakten för att säkerställa att dialogen aktörerna mellan fungerar. Det fanns exempel från stabsarbetet då dialogen mellan representanter från Försvarmakten och en berörd kommun inte fungerade (**Överläggningar**):

”...en person som jobbar på en kommun [...] förstod inte ens vad Försvarmaktens samverkansperson sa, han fattade inte att de ville komma och besöka kommunen liksom fast det var det de uttryckte...”

– Respondent 2

Det initiala samarbetet i Färila kretsade mycket kring behov av stöd från Försvarsmakten med logistikresurser. Länsstyrelsen uppfattar att Försvarsmakten gjorde en mycket värdefull insats i detta arbete även om det till viss del uppstod konflikter, exempelvis kring mattransporter:

”Allt som oftast otroligt positivt sen hade vi några krokar, där vi hade ganska olika uppfattning [...] min medarbetares uppfattning var att dom ville inte hjälpa till med det här varpå att det vart ju otroligt kaotiskt att man trodde att maten inte skulle nå ut [...] dom ville jobba närmare, alltså med brandsläckning och inte köra mat...”

– Respondent 2

Konflikter verkar huvudsakligen ha utspelats på individnivå samtidigt som det vidtogs aktiva åtgärder för konflikthantering som därför inte verkar ha påverkat arbetet i stort **(Överläggningar)** :

”...kollegor till mig hade ett möte kring det just för att styra upp vem gör vad och Försvarsmakten tog ett jättestort ansvar för det här med mattransporter och det funkade jättebra sedan...”

– Respondent 2

5.1.2 Delad motivation

Länsstyrelsen uttrycker att Försvarsmakten tidigare bidragit till gemensamt arbete på ett värdefullt sätt **(Intern legitimitet)**:

”...Positivt, odelat positivt skulle jag säga [...] för det första tycker jag att dom är otroligt, eller har varit otroligt lyhörda i alla möjliga situationer om det så har varit att i dagligdags att deltaga i någon form av möte, övning eller vad det nu är som nu i händelsen att dom alltid har ställt upp ...”

– Respondent 2

Länsstyrelsen uttrycker att Försvarsmakten visar vilja att hitta gemensamma lösningar och uppnå resultat tillsammans **(Engagemang)**:

”...om vi kommer med en förfrågan som kanske inte är så detaljerad så kommer dom ofta med en lösning som vi kanske inte har tänkt på vilket är otroligt

positivt så att dom har en väldigt bra förmåga att kunna läsa av vad behovet är även om man ställer en väldigt luddig fråga...”

– Respondent 2

Tidigare samarbete mellan aktörerna har gjort att det har skapats en personkänedom, som i sin tur leder till en positiv förutsägbarhet i det gemensamma arbetet (**Förtroende**):

”...det måste jag säga är en fördel just med det där nätverkande[t], vi pratar ofta om det alltså i krisberedskapssystemet att det är, det är viktigt, personkänedom är viktig när det väl kommer till kritan [...] samverkansofficerarna har ju träffat oss och vi har träffat dom och det finns ju liksom ett förtroende...”

– Respondent 1

Försvarmaktens förståelse gällande Länsstyrelsens roll och uppgifter uppges ha utvecklats i positiv riktning under de senaste åren (**Ömsesidig förståelse**):

”...bättre än vad det var i början av, när vi träffades, så tycker jag att man har, att vi har lärt oss jättemycket om varandras roller, det finns ju såklart jättemycket kvar, men jag tror att Försvarmakten har lärt sig att förstå hur civila myndigheter är organiserade eller inte organiserade kontra hur dom jobbar och att försöka att jacka i det här på bästa sätt...”

– Respondent 1

5.1.3 Gemensam handlingskraft

På Länsstyrelsens initiativ upprättades en gemensam samverkansstab i Färila och i samband med detta övertog Länsstyrelsen räddningstjänstansvaret för insatsen¹¹. Den gemensamma staben var ett led i att skapa bättre förutsättningar för samverkan (**Organisatoriska åtgärder**):

”...vi flyttade ju våran stab upp dit för att vara närmare insatsen för att kunna ta snabbare beslut för att kunna samverka på ett bättre sätt [...] det handlade ju om att få en bättre lägesbild, att kunna prata med samverkanspersoner som var på plats i samma lokaler...”

– Respondent 2

¹¹ Länsstyrelsen övertog räddningstjänstansvaret den 23 juli

Länsstyrelsen upprättar staben enligt NATO-modell som är välkänd för dem själva och motparten och nyligen övad (**Organisatoriska åtgärder**).

”...sen tror jag att det var en fördel att vi hade Nato-littereringen där uppe [...]
Vi har ju haft den här modellen i, vad är det nu då, tre år, och vi övade i december senast för första gången skarpt...”
– Respondent 1

Fördelarna som lyfts fram av Länsstyrelsen är att NATO-modellen både underlättar samarbete med andra aktörer men även för Länsstyrelsen internt när olika Länsstyrelser understödjer varandra (**Organisatoriska åtgärder**):

”...det är ju ett medvetet val att använda det för att dels igenkänning men även för oss på Länsstyrelsen vi har ju ett samarbete mellan de sex nordligaste länen och där har vi jobbat med att förstärka varandras staber och så och försöka likrikta staberna...”
– Respondent 1

Länsstyrelsen uttrycker ett behov av att utveckla processerna i stabsarbetet (**Organisatoriska åtgärder**):

”...sen är ju Nato-modellen ganska komplicerad, så littereringen finns, men alla processer finns inte i varje ben liksom och det är ju något vi kan jobba vidare med...”
– Respondent 1

Länsstyrelsen har uppfattningen att Försvarsmakten hade önskat ha ett ökat deltagande i insatsledningens planeringsprocess (**Organisatoriska åtgärder**):

”...Försvarsmakten saknade ju något möte där de kunde delta där de kunde sitta med insatsledningen och planera strategiskt liksom, men hur gör vi liksom, omfallsplanering, kort lång sikt...”
– Respondent 1

Enligt Länsstyrelsens uppfattning fanns det från Försvarsmaktens perspektiv en oklarhet gällande beslutsvägar (**Organisatoriska åtgärder**):

”...men jag tror att det var en hel del krokar just kring att man kanske inte fick vara med när beslut fattades [...] det var en, en person som bland annat ställde sig upp på en stabsorientering och sa det ’när fattar ni beslut?’ ’när ska [vi] få veta vilka beslut som har fattats?’...”

– Respondent 2

Det framgår också att den generella informationen på stabsorienteringarna inte alltid var tillräcklig för Försvarsmakten utan att de hade behov av mer eller annan typ av information **(Organisatoriska åtgärder)**:

”...för det var återkommande vid flera stabsorienteringar till exempel där man begärde ordet för att man ville veta mer än vad som delgavs så att jag tror att vi kanske har lite olika syn på, vi har olika syn på, på vad Försvarsmakten behöver och dom har kanske lite annan syn på hur våra stabsorienteringar [...] det vart några extra möten för att liksom se till att alla var med på tåget...”

– Respondent 2

Länsstyrelsen Gävleborg fick ett omfattande stöd från andra länsstyrelser i landet och uttrycker att detta nätverk är en stor tillgång **(Resurser)**:

”...Länsstyrelsen Gävleborg består av tvåhundra medarbetare men i en sådan här händelse då är vi ju femtusent medarbetare för då blir det helt plötsligt tjugo länsstyrelser och det vart ju otroligt tydligt vid den här händelsen så att vi blir ju en väldigt stor myndighet [...] alla tjugo län har haft personal på plats, så att det är ju också en stor resurs att vi har väldigt mycket medarbetare i länsstyrelsekollektivet.”

– Respondent 2

Länsstyrelsen och Försvarsmakten har efter insatsen säkerställt en gemensam kunskapshantering **(Kunskap)**:

”...vi har ju suttit ner med Försvarsmakten efter den här händelsen och pratat igenom och ”just det, det är ju sant” och ”det tar vi med oss till nästa gång” eller så, så är det ju, vissa begrepp som de använder har vi kommit på att vi tycker vi är väldigt bra...”

– Respondent 1

Länsstyrelsen har fått positiv återkoppling från Försvarmakten kring sina organisatoriska beslut om den gemensamma staben (**Organisatoriska åtgärder**):

”...den återkopplingen har jag fått också att, att man kände sig väldigt bekväm och man tyckte att vi var väldigt modiga också som valde att jobba i den strukturen på en sådan här stor händelse och jag tror personligen att det har hjälpt till mycket att liksom få mer effektivitet i arbetet i de här olika funktionerna.”

– Respondent 2

5.2 Försvarmakten

5.2.1 *Principiellt engagemang*

Den inledande samverkan på plats i Färila handlade mycket om behovet av logistikresurser och logistikledning, exempelvis behovet att säkerställa drivmedelsersättning (**Definiering**).

”...där vart det ju en ganska intensiv samverkan mellan då Länsstyrelsen L4-fuktion, alltså L4 logistikfunktion och oss där man då såg att vi, vi var dom som kunde hantera logistikledningen ute på fältet, så där hade man ju gemensam planering, och sen, för att rädda, för det vart lite krisartat där då, så att det vart samordning, att L4:an tog hand om ... såg till att det tillfördes in i insatsområdet och innanför insatsområdet så var det då Försvarmakten som skulle logistikleda drivmedlet så att det kom ut med dom tillgängliga resurser som fanns...”

– Respondent 3

Försvarmakten uttrycker att det fanns ett behov att säga nej till vissa uppgifter då de ej var försvarsmaktsspecifika. Ett exempel på ett sådant fall var när ett staket skulle upprättas kring stabsplatsen i Färila (**Definiering**):

”...dom ville då att vi skulle göra en massa saker som jag sa nej till då för att det är ju väldigt viktigt för oss att Försvarmakten ska hjälpa med försvarsmaktsspecifika förmågor, man skulle göra Färila till skyddsobjekt då vilket man gjorde, och då tog man in kravallstaket och då ville man ha hjälp att sätta ut dom här då och då frågade man, kan ni i Försvarmakten göra det? Och då sa jag, jag vi kan, men vi gör det inte därför att det är inte försvarsmaktsspecifikt att bära kravallstaket [...] det handlar bara om vanligt ledarskap och muskler, det kan inte vara försvarsmaktsspecifikt...”

– Respondent 3

Försvarsmakten uttrycker att det finns möjlighet till dialog även om aktörerna är oense, till exempel gällande fördelning av uppgifter (**Överläggningar**):

”...men det var inte liksom jättekrocken på det sättet utan med resonemang så förstod dom ju då självklart då...”

– Respondent 3

Försvarsmakten uppmärksammar också att språkbruket mellan aktörerna varierar och uttrycker förväntningar på att andra aktörer borde kunna de gemensamma grunderna som fastställts av MSB (**Överläggningar**):

”...jag kan prata deras språk, jag pratar dels det gemensamma språket och sedan kan jag prata deras eget språk men jag märker att dom själva inte behärskar det gemensamma språket...”

– Respondent 3

5.2.2 Delad motivation

Försvarsmakten uttrycker positiva erfarenheter kring tidigare samarbete med personal från Länsstyrelsen (**Engagemang**):

”...dom är väldigt positiva, dom är nog som jobbar med det här, dom brinner ju för det här [...] det är ju liksom oerhört ambitiösa människor som vill utveckla, och jag har aldrig uppfattat att dom inte är lyhörda för det man liksom, det Försvarsmakten då försöker framföra

– Respondent 3

Aktörerna har övat¹² i den aktuella stabsstrukturen förut, vilket kan bidra till en positiv form av förutsägbarhet i arbetet (**Förtroende**):

”...det var en övning då i dammhaveri då, X-stream hette den då, då körde dom redan i den stabsstrukturen då som dom hade i Färila då så det var allt...tack vare det här flöt det ju på hur bra som helst tycker jag...”

– Respondent 3

¹² Övning X-stream 6 december, 2017.

Försvarmakten är självkritiska till organisationens egen (bristande) förståelse för sin roll vid stöd till civila samhället (**Ömsesidig förståelse**):

”...militärregionernas samverkanssektioner är dom som har störst förståelse sen börjar också övriga sektioner på militarregionerna lära sig mer och mer [...] och det är ju helt rätt, det ska vara så, men jag tycker nivån på övriga enheter i försvaret måste också höjas...”

– Respondent 3

Försvarmakten uttrycker att deltagandet i brandsläckningsinsatsen ofrånkomligen kräver inskränkningar i myndighetens ordinarie uppgifter. Vidare indikeras att förståelsen hos andra för detta faktum har uppfattats som bristande, exempelvis i vilken mån helikoptrar¹³ kunde nyttjas (**Ömsesidig förståelse**):

”...vi ska kunna lösa våra huvuduppgifter också [...] och lagtexten säger det [...] det får inte påverka Försvarmakten huvuduppgifter och det ledde ju till diskussion om helikoptrarna, det har varit jädrigt oroande om vi skulle kunna upprätthålla den förmåga vi har med helikopter för våra huvuduppgifter efter den här insatsen, därför vart det så snålt med helikoptrar, vilket man inte har förståelse för, men det finns ju en huvuduppgift...”

– Respondent 3

Försvarmakten uppfattar att förståelsen för varandras roller har förbättrats på individnivå sedan 2014, men att den behöver utvecklas på systemnivå (**Ömsesidig förståelse**):

”I jämförelse med Västmanlandsbranden 2014 så märkte jag att det är ju flera enskilda som har bättre kunskaper nu, men det är enskilda, uppfattar inte att själva systemet, om vi ser det som ett system har större förståelse, men enskilda har det så att, och då, därmed så funkar det bättre än i Västmanland.”

– Respondent 3

¹³ Fördelningen av flygresurser skedde via MSB nationella samordningsstab, det var alltså ej beslut som togs av Försvarmakten regionalt.

5.2.3 Resultat utifrån *Gemensam handlingskraft*

Försvarmakten upplever att stabsstrukturen som Länsstyrelsen hade för sin stab i Färila på ett positivt sätt bidrog till arbetet och var lätt för Försvarmaktens personal att känna igen **(Organisatoriska åtgärder)**:

”...det tog inte så lång tid och sen visste man att så fort det var någon som pratade med en etta, eller trea, eller fyra så visste man vad det gällde så där tror jag liksom att kan man börja utveckla det här på bredd, Polisen pratade samma Nato-språk liksom, börjar fler och fler nyttja det här så tror jag att startsträckan blir mycket kortare.” – Respondent 4

Försvarmakten uttrycker att det finns behov av att utveckla arbetsprocesserna i staben **(Organisatoriska åtgärder)**:

”...man jobbar i stuprör, man hittar inte, hur kommunicerar kärnen med varandra över tiden? Och det tog ju ett tag för dem att komma in i det och sedan kom de in i det och sedan så minsta lilla så går det tillbaka [...] så dom tvingas påminnas hela tiden då.”
– Respondent 3

Just förmågan till att snabbt ta över räddningstjänstansvaret och att kunna upprätta en fungerade stabsstruktur uppfattade Försvarmakten vara ett av Länsstyrelsens viktigaste bidrag i stort till insatsen **(Resurser)**:

”...I det här fallet, deras viktigaste bidrag [var] att de snabbt, att de väldigt tidigt tog över och att dom hade redan en färdig, till och med övad stabsstruktur, dom behövde liksom inte anpassa 'oj hur ska vi göra det här?' utan dom gick in direkt till ett hundra procent, nu kör vi från vår stabsstruktur...”
– Respondent 3

Att Länsstyrelsen tog över räddningstjänstansvaret från kommunerna uppfattades av Försvarmakten som en absolut nödvändighet **(Organisatoriska åtgärder)**:

”...i den här stora händelsen är det helt rätt att Länsstyrelsen tar över, kommunerna har inte den förmågan, de har för mycket begränsningar i personella, och förmågor över huvud taget så jag tycker det är helt rätt att Länsstyrelsen tar den här rollen.”

– Respondent 3

Försvarmakten uttrycker att den långsiktiga insatsplaneringen och förmågan att fatta beslut på osäkra grunder behöver utvecklas även om det skedde förbättringar under insatsens gång **(Organisatoriska åtgärder)**:

”...fortfarande har man svårt att tänka i olika tidsperspektiv [...] den förmågan saknas fortfarande tycker jag, eller det finns hos enskilda men systemet har inte riktigt den förmågan att jobba i flera tidsperspektiv samtidigt då [...] man tar sig inte tid att göra då antaganden med det man har kan man ju börja planera utifrån antagande sen kan man ju justera den planeringen efter hand [...] det går ju inte att vänta och tro att man ska få in allting, då blir det lika stressigt igen hela tiden så att där finns det utvecklingspotential då.”

– Respondent 3

Förmågan att planera långsiktigt förbättrades dock under insatsens gång **(Organisatoriska åtgärder)**:

”...Inte i början, utan efterhand så kom dom in i det och började planera i alla tidsperspektiven då, men initialt var det fortfarande för kort framförhållning...”

– Respondent 3

Gällande viljan att dela information mellan varandra uppfattade inte Försvarmakten att det fann några särskilda hinder och att viljan att dela med sig av information var hög **(Kunskap)**:

”Jag upplevde det som total öppenhet [...] jag upplevde inga bekymmer med det...”

– Respondent 4

Försvarmakten uppfattar själva att deras resurs i insatsen är att kunna bidra med ett komplett system av personal och materiel som också är samövat **(Resurser)**:

”Vi är ju en färdig organisation både personellt, ledningsmässigt och materielmässigt för allvarliga samhällsstörningar egentligen, samhällsstörningar för mig det är allt från en stor skogsbrand till krig då, vi är ett färdigt koncept...”

– Respondent 3

Förutom tillgång till personal och materiel anser Försvarmakten själva att kunskapen och förmågan att logistikleda är en av deras unika kompetenser **(Kunskap)**:

”...det är det som är då det försvarsmaktsspecifika, förmågan att under lång tid logistikleda då och se vad som behövs på lång sikt, kort sikt.. på kort och lång sikt vad avser logistik.”

– Respondent 3

Försvarmakten anser dock att detta är en förmåga som även måste utvecklas civilt **(Kunskap)**:

”...jag tycker att de övriga aktörerna måste ta ett större ansvar för att bli bättre, också ha logistikförmåga, åtminstone att logistikleda, de kanske inte har resurserna men logistikleda måste de kunna göra...”

– Respondent 3

Även från Försvarmaktens sida uppfattas fördelen med att Länsstyrelsen har tillgång till en resurs i form stort nätverk av kontakter som kan bidra med förstärkning till stabsarbetet **(Resurser)**.

”...vi fick upp mycket kompetent personal från Stockholm eller Skåne som kanske även jobbade åt andra myndigheter men här såg liksom Länsstyrelsen till att nämen vänta nu vi behöver hjälp på den här funktionen, våra är redan trötta vi kanske ska prata med Länsstyrelsen där borta om dom kan skicka upp någon...”

– Respondent 4

Men Försvarmakten noterar också att det innebär en utmaning för Länsstyrelsen i stabsarbetet när det blir stort inflöde av ny personal **(Resurser)**:

”Dom [Länsstyrelsen Gävleborg] hade ju inte med all sin personal utan de finns ju också folk från andra länsstyrelser då, med andra egna kulturer och organisationsstrukturer och då ska den personalen också lära sig sen hade de ju i ledande befattningarna där gick dom ju hela tiden då och det var ju en trygghet för de sektionerna och de nya som kom in...”

– Respondent 3

5.3 Jämförelse och nivåskattning

Nedan analyseras svaren från aktörerna utifrån de tre komponenterna inom *Samverkansdynamik*. Respondenternas samlade svar jämförs sedan mot idealtypen respektive komponent. Utifrån den samlade bedömningen av förutsättningarna för samverkan mellan aktörerna görs nivåskattning av i hur hög grad den samlade bilden av uppfattas leva upp till idealtypen. Resultaten kontrasteras mot erfarenheter och slutsatser från Västmanlandsbranden 2014 i syfte att sätta händelserna i ett större perspektiv.

5.3.1 Principiellt engagemang

Komponenten analyseras utifrån de fyra elementen *Upptäckt*, *Definiering*, *Överläggningar* och *Beslut*. Den sammanvägda bedömningen är att samverkan bedömd utifrån *Principiellt engagemang* uppfyller en Ganska hög grad av likhet med idealtypen.

Mycket hög grad	Absolut huvuddel av indikatorer bedöms uppfyllda
Ganska hög grad	Mer än hälften av indikatorer bedöms uppfyllda
Ganska låg grad	Mindre än hälften av indikatorer bedöms uppfyllda
Mycket låg grad	Mycket liten del av indikatorer bedöms uppfyllda

Tabell 2) Bedömning av förutsättningar för samverkan utifrån *Principiellt engagemang*

Svaren från aktörerna tyder på att det verkar ha funnits en hög grad av gemensam *Upptäckt* kring problemets art och allvar mellan dem i det initiala skedet. Det kan baseras på att kontakten initieras tidigt av Länsstyrelsen, nästan reflexmässigt så fort det finns en indikation på att de kommunala räddningstjänsterna kan behöva stöd. Delvis kan detta förstås som en standardiserad larmåtgärd, att från Länsstyrelsen etablera kontakt med aktörer som kan komma att involveras, men i detta fall är tolkningen att det utöver den formella skyldigheten även funnits en tydlig vilja och ett tydligt behov av att initiera en samverkan med Försvarmakten.

Överläggningar mellan aktörerna sker i olika form, från att inledningsvis fram till den fysiska samgrupperingen ha skötts via telefon genomförs de efter omgrupperingen till Färila löpande på daglig basis både i formella och informella sammanhang. Det verkar således finnas en flexibilitet i vilken form och i vilket forum dialogen ska ske, både när det förväntas (stabsorienteringarna) och är behovsstyrt (personliga samverkansbehov et cetera.) Dialogen

mellan parterna och andra inblandade i krishanteringsarbetet blottlägger skillnader i språkbruk. Båda aktörerna verkar överens om att ett gemensamt språkbruk är en viktig komponent i samarbetet men att det finns en förbättringspotential hos alla inblandade. Utredningen från Västmanlandsbranden 2014 (Sjökvist, 2015:145) konstaterar att framtagandet av konceptet ”Gemensamma grunder för samverkan och ledning” är ett värdefullt steg i arbetet med en gemensam modell för att organisera arbetet vid krishanteringsinsatser, men att det inte är tillräckligt för att hantera alla utmaningar i praktiken med det stora antal aktörer på lokal, regional och nationell nivå som tidigt i insatsen behöver samverka. Skillnaderna i språkbruk som framkommit i denna fallstudie av branden 2018 tyder inte på att dessa skillnader fått någon betydande negativ påverkan på dialogen i form av att till exempel generera konflikter eller skapa allvarliga missförstånd. Fokus verkar istället ha legat på att överbrygga språkbarriären och förstå varandra, men det kan också identifieras en viss frustration över att inte utvecklingen kommit längre på detta område.

Ett exempel på att aktörerna gemensamt identifierar ett behov (förstärkning av personal) tyder på att de har uppnått en viss grad av gemensam *Definiering* av problemet, de delar i någon mån förståelsen gällande problembilden. Den inledande samverkan leder till en konkret handling i form av ett *Beslut* som tas att med kort varsel skicka en styrka på ca 50 hemvärnssoldater för att bistå släckningsarbetet. Det avdelade stödet uppfattas av Länsstyrelsen som ändamålsenligt och åtgärder tolkas ha stärkt samarbetet och bevisat att det är hållbart och effektivt. En slutsats från Västmanlandsbranden 2014 (Sjökvist, 2015:119) var betydelsen av att ta emot stödresurser i ett tidigt skede genom samverkan med andra aktörer. Exempelvis avböjdes 2014 stöd från Hemvärdet då räddningsledningen (lokal räddningstjänst, innan Länsstyrelsen Västmanlands övertagande) inte ansåg sig ha förmåga att leda dessa. Resurser utifrån togs i Västmanlandsbranden emot den 2 augusti, ungefär två dygn efter brandstart. Denna uppsats har inte undersökt hur samverkan mellan Länsstyrelsen och de inblandade räddningstjänsterna i Gävleborgs län fungerade, men kan konstatera att understöd från Försvarsmakten till räddningstjänsten under insatsen 2018 verkar ha skett utan någon uppenbar fördröjning, och det kan antas att Länsstyrelsen Gävleborg har haft en viktig roll i att koordinera behov och resurser. Även om det inte är ett mått på ändamålsenligt stöd att blint jämföra inställetider, kan ändå konstateras att det inte verkar ha funnits någon uppenbar fördröjning av något slag i stödet vid insatsen 2018. Det måste betraktas som positivt då ”...det är ovanligt att en skogsbrand växer efter det att en räddningsinsats påbörjats” (Sjökvist, 2015:137).

5.3.2 Delad motivation

Komponenten analyseras utifrån de fyra elementen *Förtroende*, *Ömsesidig förståelse*, *Intern legitimitet* och *Engagemang*. Den sammanvägda bedömningen är att samverkan bedömd utifrån *Principiellt engagemang* uppfyller en Mycket hög grad av likhet med idealtypen.

Mycket hög grad	Absolut huvuddel av indikatorer bedöms uppfyllda
Ganska hög grad	Mer än hälften av indikatorer bedöms uppfyllda
Ganska låg grad	Mindre än hälften av indikatorer bedöms uppfyllda
Mycket låg grad	Mycket liten del av indikatorer bedöms uppfyllda

Tabell 3) Bedömning av förutsättningar för samverkan utifrån *Delad motivation*

Nivån av *Förtroende* mellan Länsstyrelsen av Försvarsmakten vid den aktuella insatsen uppfattas som mycket högt redan vid insatsens början, och behöver därmed ej byggas upp från grunden vid det aktuella tillfället. Till stor del uppges förtroendet bygga på den personkännedom som tidigare möten och gemensamma övningar har genererat. Att det finns en personkännedom är ett resultat av det kontinuerliga samarbetet mellan länsstyrelser och Försvarsmakten på regional nivå som genomförts sedan etableringen av de fyra militäregionerna 2013. Samtidigt finns det en form av sårbarhet om samarbetet med mellan myndigheter i alltför hög grad baseras på personkännedom och personkemi mellan ett fåtal personer. I Skogsbrandsutredningen (Sjökvist, 2015:141) konstateras att kontakter mellan aktörer i hög grad var personbundna snarare än knutna till en viss funktion och att ett beroende av personliga kontakter utgör en svaghet vid hantering av allvarliga olyckor och kriser. Att det i insatsen 2018 fanns en personkännedom sedan tidigare mellan aktörerna bör i grunden uppfattas som positivt och bedöms i detta fall ligga till grund för att det ömsesidiga förtroendet är högt redan vid insatsen början. Samtidigt är det viktigt att de personliga kontakterna inte blir avgörande för att samverkan ska fungera, exempelvis genom att tidigare negativa personliga erfarenheter blir ett hinder, eller att beroendet av att enskilda personer finns tillgängliga för tjänsteutövning blir alltför högt.

Det finns en *Ömsesidig förståelse* för varandras roller och båda aktörerna uttrycker en uppskattning över möjligheten att samarbeta med motparten, och anser att de själva har saker att lära av den andre. Ett område som kan utvecklas är möjligen aktörernas kunskap och förståelse för andra pågående uppgifter som sker under samma tidsperiod som insatsen, exempelvis Försvarsmaktens uppgifter att upprätthålla nationell beredskap med militära

resurser även om det pågår skogsbrand. Att Försvarmaktens deltagande i insatsen även får påverkan på andra typen av uppgifter som myndigheten har, framstår som mindre tydligt för andra aktörer som kanske snarare uppfattar insatser som brandsläckningsinsatsen som Försvarmaktens primära uppgift för tillfället. Detta är något som hänger ihop med förståelsen för varandras roller och ansvar. Det är förståeligt att fokus under insatsen kretsar kring vad respektive aktör kan bidra med där och då, och att finns begränsad möjlighet att även sätta sig in i aktörers uppgifter vid sidan av insatsen. Att öka den kunskapen i ett förberedande skede, kan dock tänkas gynna samarbetet under insatsen och öka den ömsesidiga förståelsen och eliminera vissa potentiella konflikter gällande prioritering av resurser på plats.

Nivån av *Intern legitimitet* handlar om i vilken mån motparten uppfattas som en legitim samarbetspartner. I det undersökta fallet uppfattas *Intern legitimitet*, i likhet med *Förtroende* finnas vid insatsens start och baseras på att båda parter uppfattar att motparten bidrar på ett värdefullt sätt till samarbetet. Försvarmakten genom de personella och materiella resurser som tillförs insatsen, medan Länsstyrelsen bidrar med förmågan att skapa en fungerande stabsstruktur för den samlade insatsen och att visa vilja och förmåga att fatta det som uppfattas som korrekta beslut under insatsens gång. Att förmågan att upprätta stabsstruktur fanns visste Försvarmakten om utifrån tidigare deltagande i gemensamma övningar. Länsstyrelsens beslut att ta över räddningstjänstansvaret och samgruppera staben uppfattas av Försvarmakten som helt nödvändig samt som att det tidsmässigt inföll väl i insatsen. Även om åtgärden uppfattas som nödvändig uttrycks också en uppfattning om att Länsstyrelsen var ”modiga” som valde att jobba utifrån den aktuella strukturen. En sådan åtgärd kan troligen bidra till uppfattningen om Länsstyrelsen som en legitim samarbetspartner.

Under Västmanlandsbranden 2014 tog Länsstyrelsen Västmanland över räddningstjänstansvaret. Det fanns en plan för hur det skulle gå till men planen det hade inte övats och det uppstod en del juridiska frågetecken i samband med övertagandet (Sjökvist, 2015:120). Dessutom var frågan om hur staben skulle byggas och vem som skulle leda den tvungen att behandlas under insatsens gång (Asp et al, 2015:96). Det framgår inte av erfarenheterna från 2014 hur bristerna i övertagandet av räddningstjänsten påverkade förhållandet till andra aktörer, men det kan antas att om denna stora och formativa åtgärd genomförs på ett (utifrån de intervjuades perspektiv) ändamålsenligt sätt, kan detta bidra till att stärka aktörens betydelse i samarbetet samt till ökad *Intern legitimitet*. Länsstyrelsen Gävleborg hade tidigare i närtid övat i den stabsstruktur som kom att användas under insatsen drygt ett halvår innan sommarens bränder. Övningen syftade bland annat till att ta över räddningstjänst och involverade ett likande antal med aktörer, drygt 30 stycken, som

sommarens skogsbrand. Det kan antas att Länsstyrelsen Gävleborg var bättre förberedda för att överta räddningstjänstansvaret än vad som var fallet under Västmanlandsbranden 2014.

Båda uppfattar att den andre aktören bidrar med *Engagemang* till samarbetet. En viss nyansskillnad i på vilket sätt detta upplevs kan vara att Försvarmakten pratar om motpartens engagemang mer i form av engagerade personer, medan Länsstyrelsens svar möjligen kan betraktas som att engagemang är kopplat till organisationen Försvarmakten, snarare än enskilda medarbetare.

5.3.3 *Gemensam handlingskraft*

Komponenten analyseras utifrån de fyra elementen *Organisatoriska åtgärder, Ledarskap, Kunskap, Resurser*. Den sammanvägda bedömningen är att samverkan bedömd utifrån *Principiellt engagemang* uppfyller en Ganska hög grad av likhet med idealtypen.

Mycket hög grad	Absolut huvuddel av indikatorer bedöms uppfyllda
Ganska hög grad	Mer än hälften av indikatorer bedöms uppfyllda
Ganska låg grad	Mindre än hälften av indikatorer bedöms uppfyllda
Mycket låg grad	Mycket liten del av indikatorer bedöms uppfyllda

Tabell 4) Bedömning av förutsättningar för samverkan utifrån *Gemensam handlingskraft*

En tydlig *Organisatorisk åtgärd* var Länsstyrelsens beslut att skapa en gemensam stab för räddningsinsatsen vilken i hög grad syftade till att uppnå en effektivare samverkan med övriga aktörer, exempelvis Försvarmakten. Att strukturen som användes var förberedd, välkänd och åtminstone till del övad uppfattades som stora framgångsfaktorer. Det är förståeligt att Försvarmakten uppfattar strukturen som positiv då det i grunden är en militär stabsstruktur som används på mycket bred front inom Försvarmakten. Svaren från respondenterna tyder på att Länsstyrelsen, Försvarmakten och även Polisen är välbekanta med strukturen och känner sig bekväma med att jobba i den. I utredningen av Västmanlandsbranden 2014 framkom det att inte alla kände igen sig i den ledningsmodell och ansvarsfördelning som tillämpades och det konstateras att det saknas en nationell gemensam ledningsmodell som alla centrala aktörer i krisberedskapssystemet känner till och kan arbeta efter vid komplexa händelser (Sjökvist, 2015:142). Under insatsen 2018 verkar inte detta problem kvarstå i samma utsträckning utan båda aktörer uttrycker att samverkansstabens uppbyggnad gynnade insatsen som helhet. I en annan rapport från Västmanlandsbranden

konstateras att eftersom en stab med Nato-struktur använts för staben i Ramnäs, var det inte otänkbart att "...nästa större svenska samverkansstab automatiskt kommer följa samma mönster" (Asp et al, 2015:92). Kanske är det för tidigt att säga att en gemensam nationell ledningsmodell nu har skapats, men det framkommer i intervjuerna att åtminstone delar av länsstyrelserna (region norr)¹⁴ har anammat denna struktur.

Utmaningen kopplat till stabsarbetet verkar handla om att få processerna att fungera, och lösa hur de olika sektionerna kan arbeta tillsammans på ett effektivt sätt. Gällande Försvarmaktens involvering i insatsplaneringen uppfattas det av Länsstyrelsen som att Försvarmakten vill vara mer delaktiga i de beslut som fattas, men Försvarmakten själva talar mer om att stabens förmåga till planeringen i flera tidsperspektiv och på osäkra grunder behöver förbättras.

Utredningen från Västmanlandsbranden konstaterar att det vid olyckshändelser generellt är svårt att få fram fullständig information och att beslut ofta måste fattas på osäkert underlag och knapphändig information (Sjökvist, 2015:151). Utifrån vad som framkommit i denna uppsats uppfattas behovet av beslut som sker i rätt tid, snarare än utifrån fullständig information som viktigt för Försvarmakten. Det kan delvis hänga ihop med att de behöver denna information för att kunna leda sina resurser på plats och bibehålla uthållighet, men även för att kunna bedöma påverkan på andra uppgifter kopplat till exempelvis nationell beredskap.

Utredningen från Västmanlandsbranden framhåller att en fördel med personella resurser från Försvarmakten är att det finns en vana att agera utifrån en tydlig befälsordning och ledas med uppdragsstyrning (Sjökvist, 2015:141). Detta medför att resurserna inte blir en belastning för ledningen i hanteringen av en olycka eller kris (Ibid.). Betydelsen av detta faktum är något som även framkommit i intervjuerna i denna uppsats, och är något som bör tas i beaktande när tillförsel av resurser vid framtida olyckor och kriser.

Kunskap och *Resurser* att hantera logistik, både att genomföra den och att leda den, uppfattas av båda aktörer som en unik förmåga hos Försvarmakten som haft avgörande påverkan på insatsen som helhet. Det är en *Resurs* som bara Försvarmakten har i nuläget men som det kan finnas behov av att utveckla civilt för att minska sårbarheten. Detta bör beaktas inom rollen för återuppbyggnaden av det civila försvaret, då en beredskapshöjning kan innebära att tillgången till Försvarmaktens logistikresurser uteblir delvis eller helt. Slutsatser från 2014 konstaterar vidare att okunskapen kring vilka resurser och kompetenser som en viss andra aktörer kan bidra med generellt var låg och att detta utgör en brist vid

¹⁴ För indelning, se t.ex. Veibäck et al (2017:45)

hantering av olyckor och kriser (Sjökvist, 2015:141). Av intervjuerna i denna uppsats så framkommer det att aktörerna överlag verkar ha en uppfattning om vad respektive aktör kan bidra med, men att det vid sidan om det också finns en fråga om vad de *ska* bidra med, exempelvis utifrån juridiska definitioner och konkurrerande behov.

Förmedling av *Kunskap* har genomförts efter insatsen i form av möten mellan Länsstyrelsen och Försvarmakten där man utbytt erfarenheter, vilket visar på en vilja att bli bättre och att utveckla samarbetet för framtida utmaningar. En *Resurs* som Länsstyrelsen har är tillgång till vad de själva kallar för ”länsstyrelsekollektivet”, som ger en möjlighet till personalförstärkning från andra länsstyrelser vilket bidrar med ökad kunskap och uthållighet. I den för uppsatsen aktuella insatsen hade alla 21 Länsstyrelser i Sverige personal på plats för att stödja insatsen. Utmaningen ligger i att snabbt kunna integrera så stora numerär av tillförd personal, och betydelsen av att ha liknande stabsstrukturer för ”länsstyrelsekollektivet” över hela Sverige blir tydligt.

Att leda en samverkansstab i en insats av denna storlek konstaterades efter Västmanlandsbranden 2014 vara en uppgift som ingen av landets länsstyrelser bedöms kunna hantera helt på egen hand, även om grundliga förberedelser har gjorts (Sjökvist, 2015:141). Att alla 21 länsstyrelser hade personal på plats under insatsen 2018 tyder på att det hos länsstyrelserna finns en medvetenhet om behovet att stödja andra och att ta emot hjälp från länsstyrelsekollektivet vid en insats som denna. Samtidigt bör utmaningarna med ett sådant samarbete uppmärksammas, exempelvis vilka krav som samarbetet medför på gemensamma strukturer, rutiner och arbetsmetoder, samt utmaningarna i form av grupprocesser som måste hanteras.

6. Teoridiskussion

Det teoretiska ramverkets användbarhet för att studera det aktuella fallet har överlag uppfattats som hög. Bedömningen grundar sig på att en absolut huvuddel av ramverkets komponenter och element gick att återfinna och applicera på det empiriska materialet utan större anpassningar.

Den teoretiska modell som använts i denna uppsats har en jämförelsevis bred och öppen definition av begreppet *collaborative governance* vilket har varit en förutsättning för att den skall kunna användas i denna uppsats. Vissa av de teoretiska bidragen inom forskningsfältet avgränsar begreppets användning till att handla om interaktionen mellan det offentliga och det privata eller ideella aktörer. Enligt Emerson et al:s definition omfattas också samverkan mellan offentliga och privata/ideella aktörer men kan likväl omfatta samverkan mellan olika offentliga aktörer och mellan olika beslutsnivåer inom det offentliga. Att använda ett teoretiskt ramverk om *collaborative governance* kräver således en uppmärksamhet kring mellan vilka aktörer som definitionsmässigt ingår i samarbetsprocessen.

Den teoretiska modellen *An Integrative Framework for Collaborative Governance (IFCG)* erbjuder en möjlighet att studera både helheten respektive utvalda delar av samarbetet mellan aktörer (Emerson et al, 2012:2). Detta har uppfattats som en fördel i den aktuella studien då modellen erbjuder en möjlighet att utifrån behov och intresse använda delar av teorin, utan tvång att applicera alla ingående delar i analysen. Att den teoretiska modellen uttalat kan användas på detta vis uppfattas som en fördel, exempelvis då intresset riktas mot en särskild del av samarbetet två aktörer emellan.

Gällande vilka tidsperspektiv *IFCG* kan appliceras på, framgår det i beskrivningen att modellen är applicerbar på olika skalor (Emerson et al, 2012:1) till skillnad från andra teoretiska modeller som uppges vara svårapplicerade på varierande tidsskalor (Ibid., 2012:5). *Collaborative governance* som perspektiv har använts vid studier av krishantering men vid en genomgång av tidigare studier framstår det dock som att användningen av det teoretiska ramverket skett huvudsakligen på icke-aktuta processer (Emerson et al, 2012:4). I denna fallstudie har den samverkan som berörs avgränsats till att handla om den som skett under den aktuella insatsen. Det är således en samverkansprocess som skett under ett akut, förhållandevis kort tidsskede, insatsskede som har undersökts. Det har varit en förutsättning att det teoretiska ramverket inte är låst till en viss tidsskala för att kunna användas. Dock

uppstår vissa utmaningar med att applicera modellen på ett akut insats som har ett kort tidsperspektiv, då karaktären på samarbetet handlar om väldigt många kontakter på ett väldigt begränsat tidsspann. Detta leder till en viss svårighet att kategorisera händelser på ett korrekt vis, som antagligen inte skulle uppstå på samma sätt vid ett längre tidsperspektiv. Det blir svårt att särskilja de olika processerna då mängden kontakter blir väldigt hög under en koncentrerad period.

I beskrivningen av *Samverkansdynamik* ses samarbetet mellan aktörers som en cyklisk process, och inte en linjär process (Emerson et al, 2012:10). Samtidigt uttrycks det att komponenten *Principiellt engagemang* ”...creates and reinforces shared motivation” (Ibid., 2012:13). Detta skapar viss tveksamhet kopplat till det undersökta fallet då det visade sig att komponenten *Delad motivation*, som innefattar exempelvis *Förtroende* och *Engagemang* till stor del baserades på händelser som skett innan den aktuella insatsen, och inte på de inledande kontakterna i det aktuella fallet. Om samarbetet ska betraktas som en cyklisk process bör det på ett vis vara oproblematiskt att det finns vissa ingångsvärden, exempelvis en viss nivå av förtroende och Ömsesidig förståelse mellan aktörerna. Men med en annan utgångspunkt, att processen *Principiellt engagemang* är den som ska skapa *Delad motivation*, uppstår oklarheter om hur detta ”bagage” som aktörerna har med sig in ska hanteras. I denna uppsats har det hanterats som ett ingångsvärde som finns vid insatsens början, men som i hög grad kan påverkas av vad som sker under insatsen, exempelvis utifrån hur det inledande samarbetet fungerar eller inte fungerar.

De olika komponenterna med underkategorier inom den teoretiska modellen uppfattas överlag som användbara och möjliga att applicera på ett fall, men det finns viss variation. De underkategorier (element) som uppfattas som mycket användbara och lätta att applicera är exempelvis *Överläggningar*, *Förtroende*, *Engagemang*, *Organisatoriska åtgärder*. Detta beror på att dessa har haft tydliga indikatorer som också svarat väl mot händelser i det aktuella fallet. Vissa kategorier har varit användbara men svåra att särskilja, det tydligaste exemplet är *Kunskap* och *Resurser* där kunskap kan utgöra en resurs – medan resurser också kan utgöras av kunskap.

Den kategori som uppfattas som svårast att applicera är *Ledarskap*. Detta är problematiskt då ledarskapets betydelse inom *collaborative governance* lyfts fram som mycket central (Emerson et al, 2015:15). De indikatorer som har föreslagits i litteraturen har inte uppfattats bidra till att kunna studera ledarskapets betydelse. Begreppet har således blivit svårt att operationalisera, och svårt att formulera relevanta intervjufrågor utifrån de indikatorer som fanns föreslagna.

7. Sammanfattning

7.1 Slutsatser

Syftet med denna uppsats var att dels med teoretisk utgångspunkt i *collaborative governance* undersöka hur representanter från Länsstyrelsen Gävleborg respektive Försvarsmakten uppfattar förutsättningarna för samverkan med varandra under brandsläckningsinsatsen i Hälsingland sommaren 2018. Dels syftar den till att utvärdera om, och i så fall hur, en specifik teoretisk modell inom *collaborative governance* anses lämplig för ändamålet: att studera förutsättningar för samverkan.

Uppsatsens frågeställningar var:

- 1) *Hur uppfattar personal från Länsstyrelsen Gävleborg förutsättningarna för samverkan med Försvarsmakten under insatsen?*

Svaren från Länsstyrelsen Gävleborg tyder på att de uppfattar förutsättningarna för en framgångsrik samverkan finns i **Ganska hög grad**. Fler än hälften av indikatorerna från det teoretiska ramverket har kunnat identifieras i deras svar.

- 2) *Hur uppfattar personal från Försvarsmakten förutsättningarna för samverkan med Länsstyrelsen Gävleborg under insatsen?*

Svaren från Försvarsmakten tyder på att de uppfattar förutsättningarna för en framgångsrik samverkan finns i **Ganska hög grad**. Fler än hälften av indikatorerna från det teoretiska ramverket har kunnat identifieras i deras svar.

- 3) *Vid en jämförelse av aktörernas svar, i vilket grad uppfylls en idealtyp av samverkan?*

En samlad bedömning av svaren från aktörerna tyder på att de uppfattar att förutsättningarna för samverkan överensstämmer med idealtypen i **Ganska hög grad**. Fler än hälften av indikatorerna från det teoretiska ramverket har kunnat identifieras i deras sammanvägda svar.

Det teoretiska ramverket har överlag uppfattats som välfungerande och ett värdefullt stöd för att studera det aktuella fallet. Några uppfattade *fördelar* med ramverket är den uttalade möjligheten att använda det modulärt, att det betraktar samarbetsprocessen som cyklisk och inte linjär samt att kategorierna i modellen har uppfattats lätta att identifiera i det empiriska materialet. Några uppfattade *nackdelar* med användningen av ramverket var exempelvis att det upplevdes svårt att operationalisera elementet *Ledarskap*, trots att denna framhålls som betydande inom *collaborative governance* generellt. De indikatorer som föreslogs upplevdes brsitälliga som stöd i arbetet med att formulera intervjufrågor och analysera insamlat material. Vidare har det uppfattats svårt att särskilja kategorierna *Kunskap* och *Resurser* då många observationer upplevs kunna kopplas till båda komponenterna. Slutligen framgår det framgår ej uttryckligen i modellen hur en sedan tidigare befintlig nivå av *Delad motivation* skall hanteras. Att hantera det som i denna uppsats, som ett förändringsbart ingångsvärde, har dock upplevts fungera tillfredställande.

7.2 Avslutande diskussion

Problemformuleringen för denna uppsats har utgått från uppfattningen att det finns ett behov av att på ett trovärdigt sätt kunna analysera förutsättningar för samverkan mellan aktörer inom det svenska krishanteringssystemet under en pågående insats.

Resultaten visar att förutsättningar för samverkan mellan aktörerna i det undersökta fallet överlag uppfattas som goda. Detta har både de intervjuade respondenterna uttryckt enskilt och det är också det som framkommer vid en samlad bedömning med analys utifrån det teoretiska ramverket. Det finns självklart bestående utmaningar och utvecklingspotential för framtida samarbete, men samtidigt bör det ifrågasättas om en idealtyp av samverkan (alla parametrar uppfyllda) är realistiskt att uppnå utifrån de utmanande förutsättningarna som ofta omgärdar en kris, om samverkan bedöms uppfylla idealtypen i ”ganska hög grad” kanske det i praktiken kan beskrivas som att den fungerar mycket bra?

Några avslutande reflektioner som enligt uppsatsförfattaren förtjänar att betonas är exempelvis valet av stabsstruktur och ledningsmodell för insatsen. Under den samlade insatsen i Gävleborgs län, liksom vid insatsen kring Västmanlandsbranden 2014, användes en modell av Nato-struktur, men skillnaden är att det denna gång framstår beslutet som ett mer förberett och medvetet val. Detta kan ses som ett tecken på att modellen har fått brett fäste hos flera aktörer förutom Försvarmakten och kanske rentav är ett steg emot en gemensam nationell ledningsmodell. Vidare bör det noteras att det verkar föreligga en hög grad av

förtroende på förhand mellan de aktörer som uppsatsen omfattar. Mycket av detta förtroende kan härledas till personkännedom vilket i sin tur är ett resultat av den regelbundna samverkan som genomförts mellan aktörerna sedan etableringen av de regionala militära staberna. Detta arbete verkar således gett synbara resultat i fråga om krishantering. Slutligen bör det noteras att det fortfarande (sedan Västmanlandsbranden) är Försvarsmaktens resurser som används för att hantera de logistiska utmaningarna. Detta är möjligt i fredstid, men vid höjd beredskap eller krigstillstånd kommer sannolikt tillgången till Försvarsmaktens resurser att vara mycket liten eller obefintlig. Detta bör särskilt noteras vid planeringen av civilt försvar, där en insats som denna kan fungera som en ”värdeomvärdare” kring vilka resurser som finns tillgängliga.

Gällande användningen av det teoretiska ramverket uppfattas det som lämpligt för ändamålet då har bidragit med relevanta parametrar och begrepp för att studera ett fall som det också definitionsmässigt säger sig kunna studera. Att applicera teorin på ett händelseförlopp som är kort och intensivt ställer vissa utmaningar men det bedöms ändå vara fullt genomförbart.

7.3 Förslag för vidare forskning

I samband med sommarens skogsbränder fick Röda korset över 6000 anmälningar från frivilliga (redcross.se, 2018). Hur ska de frivilliga krafterna tas tillvara och hur ska de samordnas? *Collaborative governance* kan tjäna som en bra teoretisk utgångspunkt för att undersöka detta.

I samverkansstaben i Färila 2018 deltog representanter från alla 21 Sveriges länsstyrelser. Även om de tillhör samma typ av myndighet kan det antas att det finns lokala variationer på hur exempelvis en samverkansstab skall organiseras. I vilken mån överensstämmer synen mellan olika länsstyrelser i landet på hur en samverkansstab ska organiseras?

Utifrån perspektiv på organisatoriskt lärande kan det studeras hur andra av Försvarsmaktens regionala staber tillvaratar erfarenheter från Militärregion Mitt.

Käll- och litteraturförteckning

Litteratur

Bryman, A. (2011). *Samhällsvetenskapliga metoder*, 2. uppl. Liber: Malmö.

Emerson, K., & Nabatchi, T., (2015). *Collaborative governance regimes*. Washington DC: Georgetown University Press

Esaiasson, P., Gilljam, M., Oscarsson, H. & Wängnerud, L. (2012). *Metodpraktikan : konsten att studera samhälle, individ och marknad*, 4. uppl. Stockholm: Norstedts juridik.

Hedlund, G., & Montin, S. (2009). Governance som interaktiv samhällsstyrning – gammalt eller nytt i forskning och politik? I Hedlund och Montin (red.). *Governance på svenska*. Stockholm: Santérus, 7-36.

Hermansson, H. (2017). *Centralized Disaster Management Collaboration in Turkey*. Diss., Uppsala Universitet.

Kvale, S., Brinkmann, S. (2009). *Den kvalitativa forskningsintervjun*, 2. uppl. Lund: Studentlitteratur.

Nohrstedt, D., & Bodin, Ö. (2016). Katastrofriskreducering och samverkan: teoretiska perspektiv och exempel från Sverige, I Ullberg och Becker (red.). *Katastrofriskreducering: perspektiv, praktik, potential*. Lund: Studentlitteratur, 317-342.

Norén Bretzer, Y. (2017). *Sveriges politiska system*, (3.uppl.). Lund: Studentlitteratur.

Svedin, L. (2015). Samverkan i kriser, I Deverell et al (red.). *Perspektiv på krishantering*, 1. uppl., Lund: Studentlitteratur, 99-122.

Yin, R. (2013). *Kvalitativ forskning från start till mål*, 1. uppl. Lund: Studentlitteratur.

Artiklar och tidskrifter

Ansell, C., & Gash, A. (2008). Collaborative Governance in Theory and Practice. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 18(4), 543–571.

Bodin, Ö., & Nohrstedt, D. (2016). Formation and performance of collaborative disaster management networks: Evidence from a Swedish wildfire response. *Global Environmental Change*, 41, 183–194.

Emerson, K., Nabatchi, T., & Balogh, S. (2012). An Integrative Framework for Collaborative Governance. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 22(1), 1-29.

Helmertz, F., & Lundgren, J. (2018). Eld-själarna. *Försvarets Forum*, nr 4 2018. 12 september.

Kapucu, N., Arslan, T., & Demiroz, F. (2010). Collaborative emergency management and national emergency management network. Disaster. *Prevention and Management: An International Journal*, 19(4), 452-468.

Offentliga dokument och rapporter

Andersson et al. (2017). FHS930/2011. *Förutsättningar för krisberedskap och totalförsvaret i Sverige*.

Asp, Viktoria et al. (2015). FHS 640/2014. *Bara skog som brinner? Utvärdering av krishanteringen under skogsbranden i Västmanland 2014*.

MSB1274 (2018). *MSB:s arbete med skogsbränderna 2018*

SOU 2016:90. *Forskning och utveckling på försvarsområdet*

Sjökvist, A. (2015). *Rapport från skogsbrandsutredningen*.

Veibäck, E., Ryghammar, C., & Olsson, M. (2017). *FOI-R- -4414- -SE Spindeln i nätet – länsstyrelsernas arbete med civilt försvar och krisberedskap*. Stockholm: FOI.

Författningar

Förordning 2002:375 Försvarsmaktens stöd till civil verksamhet

Förordning 2003:789 om skydd mot olyckor

Förordning 2007:825 med länsstyrelseinstruktion

Lagen 2003:778 om skydd mot olyckor

Webb

MSB, (2018). *En inblick i MSB:s arbete med skogsbränderna*.

<https://www.msb.se/sv/Om-MSB/Nyheter-och-press/Nyheter/Nyheter-fran-MSB/En-inblick-i-MSBs-arbete-med-skogsbranderna/> (Hämtad 2019-01-05)

Ringström, J. (2018). *Avslutad insats vid skogsbranden i Ljusdals kommun*.

<https://www.forsvarsmakten.se/sv/aktuellt/2018/08/avslutad-insats-vid-skogsbranden-i-ljusdals-kommun/> (Hämtad 2019-01-05)

Röda Korset Sverige, (2018). *Bränderna i Sverige – Så jobbade vi på Röda Korset*

<https://www.redcross.se/vart-arbete/b/brander/branderna-i-sverige-sa-jobbade-roda-korset/> (Hämtad 2019-01-05)

Intervjuer

Länsstyrelsen Gävleborg:

Lisa Waldenstedt	Enheten för Samhällskydd och beredskap	2018-12-04
Johanna Hedberg	Beredskapsdirektör	2018-12-04

Försvarsmakten:

Roberto Gonzalo	Samverkansofficer Militärregion Mitt	2018-12-05
Mats Käll	Ställföreträdande chef 26.Hemvärnsbataljonen	2018-12-05

BILAGOR:

A – Frågeschema

Bilaga A - Frågeschema

- Kort självpresentation
- Presentation av uppsatsens ämne
- ”motpart” = Försvarsmakten, ”alla med uniform” alt. Länsstyrelsen Gävleborg ”som ordinarie arbetsplats”
- Inspelningen kommer att spelas in med godkännande från respondenten
- Fritt att avbryta intervjun
- Starta inspelningen

Inledande frågor:
Namn, befattning
Huvudsakliga arbetsuppgifter till vardags?
Vilken var din formella roll under insatsen?
I hur hög grad hade du direkt kontakt med personal från motparten under insatsen? (Stödfrågor: enstaka tillfälle, dagligen, flera gånger dagligen?)

Komponent: Principled Engagement

Upptäckt

- I vilket sammanhang hade du din första kontakt med personal från motparten vid den aktuella insatsen?
- I vilken form skedde den kontakten? (telefonsamtal, informellt möte, stabsarbete etc.)

Definiering

- Från ditt perspektiv, vad var syftet med den initiala kontakten?

Överläggningar

- I de fortsatta kontakterna mellan era organisationer, vad handlade samarbetet om?
- Nämn en sak som var viktigt för er organisation i detta skede?
- I vilken mån uppfattar ni att motparten var lyhörd för dessa behov?

Beslut

- Vilka de första resultaten av samarbete mellan era organisationer som du minns? (Stödfrågor exempel: formulerades ett gemensamt mål? En gemensam plan? organisatoriska beslut? Beslut kring resurser? etc?)
- I vilken mån uppfattar du att dessa beslut var konsensusbaserade? Byggde de på förhandling eller inte?)

Komponent: Shared Motivation

Förtroende

- Har du arbetat med motparten tidigare i något sammanhang?

Om JA:

- Från vilket sammanhang? (Om flera, välj det mest omfattande)

- Skulle du klassa den erfarenheten som överlag negativ, positiv eller varken eller?
- Hur många personer från motparten hade du regelbunden samverkan med under insatsen?
- Hade du tidigare erfarenhet från att ha jobbat med dessa personer?

Om NEJ:

- Vad var din förväntning på motparten innan du samarbetade med denne första gången?
- Vad trodde du att de skulle vara bra på?
- Vad trodde du skulle vara deras svaga sidor?

Ömsesidig förståelse

- Hur skulle du kortfattat beskriva din organisations huvudsakliga uppgifter vid en händelse som denna?
- I vilken mån uppfattar du att motparten har förståelse för era uppgifter? (Stödfrågor tex. gällande uppgiftens innebörd, resurser, prioriteringar)
- I vilken mån uppfattar du att din org. har förståelse för motpartens uppgifter? (Stödfrågor tex. gällande uppgiftens innebörd, resurser, prioriteringar)
- Under insatsen, i vilket forum delade ni huvudsakligen information med er motpart?
- Fanns det några särskilda hinder kopplat till att dela information (språk, vilja, sekretess, praktiska)

Intern legitimitet

- Ge exempel på en förväntning som du har på motparten i en situation som denna? (vad förväntar du att de ska bidra med?)
- I vilken grad anser du att motparten uppfyllde den förväntningen? Helt, delvis, inte alls
Om helt: vad grundar du den bedömningen på?
Om delvis, inte alls: Vad ser du som orsaken till att förväntningen inte uppfylldes?
- Ge exempel på en förväntning som du vet eller tror att motparten hade på din organisation? (vad ville de att ni skulle bidra med, göra)
- I vilken grad anser du att ni kunde uppfylla den förväntningen? (helt, delvis inte alls?)
Om helt: Vad grundar du den bedömningen på?
Om delvis, inte alls: Vad ser du som orsaken till att förväntningen inte uppfylldes?

Engagemang

- Nämn något som var särskilt viktigt för din organisation att uppnå under den aktuella insatsen (utgå från faktor som nämnts tidigare)
- I vilken grad uppfattar du att motparten delade det målet

Komponent: Capacity for Joint Action

Organisatoriska åtgärder

- Vilka juridiska regelverk behövde du ta hänsyn till i ditt samarbete med motparten?
- Fanns det några andra regler eller bestämmelser som du behövde ta hänsyn till? (sekretess, säkbest, personalinstruktioner)
- Om JA: i vilken form och med vilket syfte
- Alt .
- I vilken form fanns dessa regler/bestämmelser tillgängliga? Fanns de skriftligt i någon form?
- Var de underförstådda? Skedde de via muntlig överenskommelse?

Ledarskap

- Vem var den högste chefen på plats från din organisation? (person med högst formell beslutsrätt)
- Fanns det fler personer i chefsbefattningar från din organisation?
- Träffade du några personer i chefsbefattning från motparten?
- Noterade du några skillnader i ledarskapet organisationerna imellan?

Kunskap

- I ditt samarbete med motparten, i vilken mån uppfattade du att motparten kunde bidra med kunskap som din org. inte hade tillgång till? (om inget utbyte, se nedan)
- I vilken mån kunde motparten bidra med information till insatsen som ni inte kände till själva? (tex. lokalkännedom, lägesinformation, kontakter)
- Vad för typ av information eller kunskap?
- Hur delade de med sig av den kunskapen/informationen?
- Hur uppfattade du deras vilja att dela sin information/kunskap med er?
- Om inget utbyte alls:
- I vilken grad kan du se att det fanns situationer/uppgifter som löstes enskilt som hade tjänat på att lösas gemensamt?
- Vad tror du att motparten hade kunnat bidra med för att lösa de?

Resurser

- Sammanfattningsvis, vilka resurser från motparten ser du som deras viktigaste bidrag? Är någon viktigare än de andra?

- Vilka resurser från er ser du som det viktigaste bidraget till insatsen som helhet? Är någon viktigare än de andra?

Exempel: personal, materiel, kunskap, information, logistik, teknik, analys och genomförande exempelvis stabsarbete.

Avslutande frågor:

Finns det något som du skulle vilja tillägga eller förtydliga?