



Styrning i samverkan

Översikt

Irja Malmio

Sammanfattning

Samverkan är ett svårångat fenomen med många olika definitioner där det övergripande målet är ”att arbeta tillsammans mot ett gemensamt mål eller för ett gemensamt syfte” (Svedin, 2015 s. 101). Termen beskrivs ofta som ett idealt tillstånd (Carlström & Berlin, 2009) men innebär i realiteten inneboende intressekonflikter där strävan efter att skapa en gemensam målbild kan innebära en konkurrenssituation (Uhr, 2011). Den moderna krishanteringen utgår i grunden från de beroendeförhållanden, kontakter och den samverkan som redan existerar mellan civila och militära organisationer under normala förhållanden, och är därför beroende på hur pass väl utvecklade kontakter de olika aktörerna har med varandra före en kris uppstår (Bharosa, 2009; MSB 2014; Veibäck et. al, 2017). Denna text syftar till att ge läsaren en överskådlig bild av ett mycket komplext och brett ämne, med olika möjliga teoretiska infallsvinklar. Texten inleder med en kortare redogörelse för olika relevanta teoretiska begrepp som kopplas ihop med styrning i samverkan i aktuell forskning som skett i anslutning till civil-militära relationer i internationella insatser, forskning som belyser social-psykologiska faktorer, samt forskning som har gjorts på offentlig förvaltning (Svedin, 2009). Det övergripande temat för texten är styrning i samverkan där områden som behandlas är; ledarskap vilket fokuserar på styrning i samverkan, ledarskapsparadoxen samt ledarskapets kritiska faser. Därefter följer informationsdelning i samverkan som ett rent funktionellt perspektiv på samverkansstyrning. Sedan följer ett avsnitt som tittar på samverkanssituationen utifrån ett social-psykologiskt perspektiv. Övergripande handlar dessa studier om den mänskliga tendensen att kategorisera människor genom social stereotypisering (Allport, 1954. Fördomar uppstår genom social identifikation (Ashforth & Mael, 1989) som uppstår i olika kulturella miljöer. Avsnittet tittar även på förtroende och kontroll som är komplimenterande faktorer (Costa & Bijlsma-Frankema, 2007), ju mer förtroende organisationer har för varandra desto mindre kontroll behöver de utöva och vice versa. Texten avslutas med att lyfta tillit och socialt kapital som nödvändiga komponenter för en lyckad samverkansstyrning.

1. Inledning

Civil-militär koordination och civil-militärt samarbete är två termer som har använts för att definiera liknande operationer som omfattar samverkan. Sedan 1990-talet används CIMIC som övergripande begrepp för att beskriva civil-militär samverkan (CTSS, 2019). I följande text kommer begreppet samverkan att användas för att beskriva relationella överbrygningar, nätverksformationer och samarbeten som sker mellan den mångfald av aktörer som ingår i totalförsvaret. Samverkan beskrivs ofta som en intrikat och svårgripbar företeelse och har utifrån sin begreppsliga konstruktion många olika definitioner beroende på sitt sammanhang (se bl. a. Regeringen, 2009; Uhr, 2011). I sin essens syftar ändå samverkan på de aktiviteter som innebär ”att arbeta tillsammans mot ett gemensamt mål eller för ett gemensamt syfte” (Svedin, 2015 s. 101), och har generellt en positiv värdeaddning som signalerar rationalitet, effektivitet och ansvarstagande (Morrison, 1996; Uhr, 2011). Även om termen samverkan ofta lyfts fram som ett idealt tillstånd (Carlström & Berlin, 2009) finns det inneboende intressekonflikter där strävan efter att skapa en gemensam målbild kan innebära en konkurrenssituation där olika intressen går mot varandra (Uhr, 2011). I en skarp situation blir det också en form av stresstest i realtid som visar hur pass effektiva organisationerna med dess funktioner, de facto, är (Boin et al. 2017). Genom det aktörgemensamma arbetet med Gemensamma grunder för samverkan och ledning (MSB, 2014) har termen samverkan lanserats av MSB som den funktion genom vilken olika aktörer kommer överens om inriktning och samordning. Detta kan jämföras med hur Försvarsmakten resonerar om samordning genom befäl och samordning genom samverkan (Försvarsdepartementet 2017:2019).

Den moderna krishanteringen utgår i grunden från de beroendeförhållanden, kontakter och den samverkan som redan existerar mellan civila organisationer och mellan civila och det militära under normala förhållanden, vilket innebär att den är helt beroende på hur pass väl utvecklade kontakter de olika aktörerna har med varandra innan en kris uppstår (Bharosa, 2009; Försvarsmakten 2017; Hermansson, 2017; MSB 2014; Veibäck et. al, 2017). Systemen som ska upprätthålla krishantering är idag både mindre och mer flexibla än i det gamla totalförsvaret och utgår ofta från en nätverksbaserad tjänsteverksamhet baserad på behoven som uppstår i enskilda situationer, vilket även brukar kallas för en Lego-ansats. Konceptet syftar på att det finns olika (klossar) förmågor som snabbt ska sättas ihop för att svara mot behoven som uppstår vid den aktuella krissituationen (Svedin, 2015). Idag drivs även många samhällsviktiga funktioner av ett stort antal både offentliga och privata aktörer med olika drivkrafter och incitament, vilket ställer stora krav på samverkan och ledarskap (Bondesson, et al. 2019; Denward et. al, 2017; Ingemarsdotter et al. 2017).

1.1. Syfte och upplägg

Syftet med denna text är inte att lyfta fram all forskning som gjorts inom ramen för samverkansstyrning, utan att ge läsaren en överskådlig bild av ett mycket komplext och brett ämne, med olika möjliga teoretiska infallsvinklar. Texten inleder med en kortare redogörelse för olika relevanta teoretiska begrepp som kopplas ihop med styrning i samverkan i aktuell forskning. Utmaningar kopplat till samverkan mellan olika organisationer har lyfts fram genom forskning som skett i anslutning till civil-militära relationer i internationella insatser, forskning som belyser social-psykologiska faktorer, samt forskning som har gjorts på offentlig förvaltning (Svedin, 2009). Forskningsområden som ofta förekommer rör bl.a. kommunikation och informationsdelning (se bl.a. Bharosa et al. 2009; Lee et al. 2011; Ley et al. 2014; Pramanik 2015 och ledarskap (se bl.a. Boin et al. 2017; Uhr, 2011; Uhr, 2017). En hel del forskning belyser även samverkan utifrån en socialiseringsaspekt (se bl. a. Kalkman & Ward, 2016; Pardo et al. 2006), samt ser på hur olika kulturella faktorer påverkar kontexten där samverkan sker (Haugevik & de Carvalho 2007; Tjallie et al., 2005; Pramanik 2015). En annan del av styrning i samverkan belyses av Collaborative Public Management (CPM), som involverar flera aktörer inom olika nivåer i en nätverksstyrning, vilket även sker i tider av normalt tillstånd (Connelly et al., 2008; Nohrstedt et al., 2018; Weber & Khademian, 2008).

2. Ledarskap

Kriser innebär ett stresstest i realtid av hur pass motståndskraftiga olika politiska system de facto är och hur pass skickliga ledare är på att hantera krisen, där en god ledarskapsinsats kan bidra till att krisen hindras från att eskalera (Boin, 2009; Boin et al. 2017; Nohrstedt et al. 2018; Svedin, 2009). Samtidigt är många områden inom ledarskap fortfarande svårfångade. Ett nyckelområde är behovet för ledare att samarbeta inom och mellan organisationer, och ett flertal studier har identifierat svårigheter med att koordinera den mångfald av organisationer som samverkar i en krissituation (Comfort & Resodihardjo, 2013; Hermansson 2015; 2017). Från ett ledarskapsperspektiv innebär kriser extraordinära omständigheter för ledare att hantera (Boin et al. 2017), och en annan aspekt är paradoxalt nog avsaknaden av *en* ledare, då samverkanssituationen ofta karaktäriseras av multipla ledare (Connelly et al. 2008; Uhr, 2017). I en kaotisk miljö som styrs i ett nätverkssystem kan en traditionell och hierarkisk ledare riskera att komplicera samverkan och underminera legitimiteten i ett nätverkande responssystem (Weber & Khademian, 2008). Tidspresen kan från den politiska ledarens perspektiv, visa sig vara svår att hantera när ledaren möter press från allmänheten att ”göra något” (Nohrstedt et al, 2018).

Mitroff (2004) lyfter fram vikten av att ett ledarskap som ska fungera i en krissituation i förväg noggrant granskar organisationens styrkor och svagheter och utifrån denna analys utvecklar förmågor och kompetenser som är gynnsamma i en krissituation. Efter det att krisen inträffat bör dessa förmågor och kompetenser utvärderas samt revideras för att bidra till en mer effektiv hantering av framtida kriser. Ledarskap i kriser bör vara förutseende och preventiv snarare än reaktiv. En annan viktig egenskap för en ledare i kris är förmågan att se till den stora bilden, och ha förståelse för hur mindre händelser och sårbarheter kan interagera och på sikt skapa större kriser än den redan inträffade (Mitroff, 2004). Därför är kunskaper om den etiska dimensionen, vilken beaktar olika värden som konkurrerar om tolkningsföreträde, även en viktig komponent i ledarskap i en påfrestande situation (Svedin, 2011).

2.1. Ledarskapsparadoxen

Ledarskap i en samverkanssituation karaktäriseras av många paradoxer (Connelly et al. 2008). En sådan paradox lyfts fram av Uhr (2017) som menar att ledarskap i en samverkanssituation ofta sker utifrån en *'management paradox'*, vilket innebär att en ledare kan behöva hantera målkonflikter utifrån vad som är bäst för den egna organisationen och vad som är bäst för helheten. Att hantera frågan om det större sammanhanget, exempelvis med utgångspunkt i den utökade ansvarsprincipen, kan bli problematisk då många organisationer har ett "top-down" ideal i sin ledningsprofil. Samverkanskontexten å andra sidan är mer nätverksbaserad och sker ofta utifrån ett "delat ledarskap", där ledarskapet beskrivs som rörligt, situationsbaserat och med stor vikt av flexibilitet (Spillane, 2005). Ledaren behöver därför kunna improvisera, och att snabbt agera när det behövs (Mendonca, 2007).

Det finns en stor forskningslucka i hur ledarskapsparadoxen manifesteras i krissituationer, men det är troligt att det finns en potentiell konflikt mellan de ledarskapsideal som utgör en grund i organisationen från början och de krav på samverkan som uppstår i kriser. Ledare väljs ofta ut på grundval av att de gör ett bra arbete i sin egen organisation, det är dock inte alltid säkert att de egenskaper som funkar bra i en organisation fungerar lika bra i en samverkanssituation. Eftersom ledarskap i en samverkanssituation ofta sker utifrån ett nätverksperspektiv, är det viktigt att den utsedda ledaren besitter förmågan att kunna växla mellan olika roller, arbeta autonomt och självständigt med mångskiftande (och ibland konflikterande) mål, samt har förmågan att vara både samarbetande och auktoritär (Uhr, 2017).

2.2. Ledarskapets kritiska faser

Boin et al. (2017) beskriver ledarskapet i en kriskontext utifrån ett funktionellt perspektiv, där ledaren har fem kritiska uppgifter att hantera, dessa är; Sense making (skapa förståelse), Decision making (beslutsfattande), Meaning making (meningsskapande), Accounting (redovisning), och Learning (lärande).

Att skapa förståelse för vad som händer i en krissituation är en utmanande uppgift som innebär att utveckla en tillräcklig tolkning av mycket komplexa, dynamiska och svårtydliga situationer, vilket inte bara handlar om att skapa sig en bild av vad som händer utan att även förstå vilka implikationer detta har, inte bara för den egna organisationen, utan även för andra aktörer (Stern, 2013). Denna uppgift försvåras av den specifika karaktären av komplexitet och motsägelsefullhet där många kriser karaktäriseras som en form av ”*wicked problems*” vilket innebär att känslan av hot upplevs som relativt diffust och gör att det är svårt att till fullo skapa en förståelse kring vad det är som sker, eller när det är dags för de olika aktörerna att agera (Weber & Khademian, 2008). Likväl är det även under en pågående kris svårt att ta fram en gemensam operativ lista, eftersom det är svårt att samla in, analysera och förstå den nödvändiga informationen som krävs för att verkligen sätta sig in i krissituationen (Boin, 2009; Rosenthal et al, 1989; Stern, 2013).

Beslutsfattande i krissituationer sker ofta utifrån en plattform av distribuerat mandat och i nätverksprocesser (Boin, et al, 2017). Utifrån ledarens synvinkel kan detta ofta karaktäriseras som en kedja av *vad gör vi nu?* Koordineringen av strategiskt viktiga beslut följer simultant eller i en succession utifrån hur krisen utvecklar sig (Stern, 2013). Svårigheterna med att förutse hur kriser utvecklar sig medför i värsta fall ett *icke-beslutsfattande*, vilket kan innebära att beslut som fattas inte implementeras, att man fattar beslutet att inte besluta sig, eller att man inte överhuvudtaget agerar (Boin et al. 2017).

Fasen som innebär meningsskapande innebär att beslutsfattare definierar situationen i ett narrativ som upplevs trovärdigt. En av de svåraste ledarskapsutmaningar som en kris innebär är att förklara vad som händer och vad ledare och beslutsfattare gör för att hantera situationen (Boin, 2009).

De två sista faserna hanterar krisens slutskede, vilket utgår från den känsliga uppgiften att avgöra när krisen kan förklaras som avslutad. Avslutar man krisen för tidigt finns en risk för att nya kriser uppstår vilket kan förvärra den ursprungliga situationen (Stern, 2013). I denna fas är redovisning av vilka åtgärder som har tagits för att hantera krisen, en viktig del (Boin et al. 2017; Svedin, 2011).

Den sista fasen är en lärandefas som innebär att man tar lärdomar utifrån det inträffade. Att ta lärdom från kriser kan vara väldigt svårt, eftersom organisationer har visat sig vara dåliga på att erkänna sina misstag. En betydande barriär är ofta bristen på en brett accepterad förklaring till varför en kris har inträffat (Boin, 2009). Institutionella kriser skapar utrymme för *framing contests*, vars skeende och resultat är avgörande för framtidens institutionella status quo (Boin et al. 2009). Stern (2013), menar att en oerhört viktig uppgift som borde räknas in bland de övriga fem faserna är *planering*. Detta innebär att i förväg se till att organisatoriska roller, strukturer och processer finns på plats för att stödja en effektiv funktion i krisförhållanden. Planeringsfasen innebär även att trycket på den statliga styrningen höjs för att förhindra att krisen uppstår till att börja med. Detta sker enligt en "top-down" taktik där myndigheter förväntas utveckla lämpliga metoder för att stävja möjliga risker och omfattar övningar, samt att se över organisatoriska strukturer, resurser och policys (Boin et al., 2010).

2.3. Informationsdelning och samverkan

Informationsdelning och samverkan är exempel på ett rent funktionellt perspektiv i samverkansstyrning (Nohrstedt et al 2018). Samverkan i krissituationer är i regel informationsintensiva aktiviteter, där tillgång till kvalitativ information är av yttersta vikt för att de involverade organisationerna ska ha tillräckligt med underlag för att fatta rätt beslut. Forskning om informationsdelning sker i två spår, där det ena tittar på den rent tekniska biten kring de system som används för informationsdelning, medan det andra ser på informationsdelning utifrån sociala och kognitiva processer. Sett till det tekniska spåret så menar en del forskare att olika informationssystem kan verka försvårande för effektiva samarbeten mellan organisationer i samverkan samtidigt som forskning om informationssystem i kriskontext är förhållandevis mager (Bharosa et al. 2009). JinKyu et al. (2011) menar att det ofta saknas ett system i samverkanssituationer som processar data till att bli relevant information tillgänglig till rätt person vid rätt tidpunkt. Endsley (1995) lyfter fram situationsförståelse som en intrikat del i informationshanteringen som försvåras av komplexa och föränderliga dynamiker i den omgivande kontexten.

Utifrån vinkeln att informationsdelning sker som en del av sociala och kognitiva processer visar forskning att det finns en stor diskrepans mellan olika organisationers uppfattning om hur pass viktig en viss information i en samverkanssituation faktiskt är (Morrison, 1996; Pramanik, 2015). De formella vägar som finns för informationsdelning upplevs ofta som krångliga, vilket gör att informella nätverk längre ned i hierarkin ofta föredras som kanal för att dela information. Ett annat problem kopplat till sociala funktioner är att organisationer

har olika terminologi vilket påverkar både informationsdelning och de operativa rutinerna negativt. Ett klassiskt exempel på detta är den militära nomenklaturen i den operativa rutinen som kan vara helt okänd för de civila aktörerna, vilket i sin tur kan påverka hur pass allvarlig en händelse uppfattas (Mendonca, 2007; Pramanik, 2015; Rietjens et al. 2008). Det finns inte bara stora skillnader i den operativa terminologin mellan olika organisationer utan även inom organisationerna, vilket medför att det kan skilja mycket mellan hur olika organisationer värderar handlingar och effekter i efterhand. Därtill saknar man ofta fördjupade kunskaper om varandras säkerhetsbehov, civila aktörer vill gärna få en bättre förståelse för hotbilden de möter, men har inte rätt säkerhetsklassning och militären som har tillgång till hemlig information, är många gånger ovilliga att dela med sig av den eftersom inte kan lita på att hemligstämplade uppgifter inte kommer att läcka ut (Haugevik & de Carvalho 2007).

Bharosa et al. (2009) lyfter fram olika social-kognitiva filter som försvårar informationsdelning. Det första är kopplat till den subjektiva uppfattningen om hur mycket information man är villig att dela ut och i utbyte mot vad. Även om alla aktörer tycker att det är viktigt att dela information, så är de mer angelägna om att själva få tag på rätt information än att ge ut information till andra, vilket begränsar informationsdelandet. Problemet existerar även inom grupper som på ytan verkar vara homogena men som i realiteteten har olika åsikter angående vilken information som ska delas. Ett annat hinder är att de aktörer som är först på plats, och därmed borde ha tillgång till den mest reliabla informationen, ofta inte är kapabla att delge den eftersom de är fullt upptagna med att hantera den kaotiska situationen. Även om olika aktörer är medvetna om hur viktigt det är att dela rätt information så uppkommer olika hinder, bland annat, brist på förståelse för det övergripande beroendet mellan organisationerna, okunskap om olika organisatoriska normer och värden, brist på emotionella belöningar, samt avsaknad av integration av informationssystemen i de dagliga rutinerna (Bharosa et al. 2009).

Mendonca (2007) lyfter fram improvisation som en nyckelfunktion i informationsdelning. Samtidigt försvåras improvisationsarbetet av att det är svårt att dela information mellan organisationerna, vilket begränsar kunskapen om andras aktiviteter och informationsbehov. Dagens krishanteringsprocesser avstiger ofta från den ursprungliga planeringen och improvisation blir ofta en samarbetsfunktion. Detta beror på att ingen händelse är lik den andra, beslutsfattande och informationsinhämtning sker därför ad hoc och utan större eftertanke. Organisationer koncentrerar sig oftast på sig själva och sina egna arbetsuppgifter och inte på att proaktivt dela med sig av information till andra (Carlström & Berlin, 2009). De individuella organisationerna har även dålig uppfattning om vilken typ av information

som andra organisationer kan ha nytta av, och det finns en osäkerhet kring hur finfördelad informationen som delges är, vilket innebär att informationen kan sakna väsentliga detaljer (Mendonca, 2007).

3. Social-psykologiska aspekter

Det finns en hel del studier som tittar på samverkanssituationen utifrån ett social-psykologiskt perspektiv. Övergripande handlar dessa studier om den mänskliga tendensen att kategorisera människor genom social stereotypisering (Allport, 1954) vilket innebär socialt delade uppfattningar om personer som är medlemmar av en särskild grupp, dvs generaliseringar om människor baserade på kategorin medlemskap (Abrams & Hogg, 1988). Social stereotypisering är förknippat med social identifikation, vilket beskriver hur individen uppfattar sig som en del av en grupp. Den sociala identifikationen uppstår från kategoriseringen av gruppens distinkthet, och är beroende av hur framträdande andra grupper uppfattas i förhållande till den egna gruppens prestige och särart. Identifikationsprocessen uttrycks sedan i stereotypa uppfattningar om individen själv och i förhållande till andra som inte tillhör den egna gruppen (Ashforth & Mael, 1989). Från gruppidentifikationen kan sedan en organisationskultur utvecklas. En tydlig företagsidentitet kan färga av sig på självbilden och identitet kan vara en aspekt av makt och kontroll i en organisation (Alvesson, 2015). Forskningen tittar även på hur man snabbt kan bygga upp tillit och förtroende till individer och organisationer som man eventuellt tidigare inte har så stor erfarenhet av att samarbeta tillsammans med, vilket är en grundförutsättning för framgångsrik samverkan (Ansell & Gash, 2008; Kramer & Cook, 2004). Detta avsnitt tar upp några av de social-psykologiska teorier som är centrala inom samverkansforskningen.

3.1. Fördomar och kultur

Alvesson (2015) gör en åtskillnad mellan kultur och social struktur, där kultur innebär ett system av betydelser och symboler medan social struktur ses som det handlingsmönster som uppstår i det sociala samspelet. Kultur innebär att individer i en grupp tolkar något på ett likartat sätt i kontrast till andra gruppers tolkningar och utgör en betydelseskapande process där den sociala strukturen är den form som handlingarna får (Alvesson & Sveningsson, 2008).

En hel del forskning har gjorts inom området civil-militär samverkan i internationella insatsmiljöer som belyser utmaningarna som uppstår när olika organisationskulturer som ska mötas och förstå varandras skilda arbetsprocedurer, ledarskapsideal, hierarkiska

uppbyggnad och terminologi (Haugevik & de Carvalho 2007; Tjallie et al., 2005; Pramanik 2015). Civila och militära organisationer har ofta dålig kunskap om varandras organisationsidentiteter, säkerhetsangelägenheter och arbetsprocedurer, vilket skapar stereotypisering och fördomar (Haugevik & de Carvalho 2007; Pramanik et al. 2015). Ett vanligt antagande är att den militära organisationskulturen utgår från en hierarkisk uppbyggnad baserad på formalitet, stabilitet, förutsägbarhet och effektivitet. Civila organisationer karaktäriseras i kontrast till detta av en mer platt organisationsstruktur med fokus på team-work, deltagande och konsensus (Bharosa et al. 2009; Haugevik & de Carvalho, 2007; Tjallie et al. 2005).

Det kulturella perspektivet har betydelse för hur olika organisationer ser på ”den andre”, där olikheter i förståelsen av och attityderna mellan organisationerna, utgör en grogrund för fördomar och stereotypisering (Alvesson, 2015). En studie av Pramanik et al. (2015) undersökte om organisationer valde att samverka med de som de redan kände eller om de istället gick utanför organisationen. Studiens resultat visar att ökad kännedom och förväntan om framtida samarbete ökade chansen att beslutsfattare samarbetar med andra organisationer i en samfällid krisledning. En annan studie av Horenczyk & Bekerman (1997) undersökte hur en ursprunglig förväntan om negativt samarbete mellan två grupper, kunde förbättras genom förberedande möten mellan grupperna och leda till att perceptionen om den andra gruppen förändrades till det positiva. Resultatet av studien kom fram till att interaktion mellan de grupperna märkbart påverkade gruppernas perception av varandra, där medlemmar tillhörande out-group efter interaktionen kom att betraktas som mer lika de som tillhörde in-group.

Samtidigt som det finns uppenbara olikheter och därmed möjliga konfliktbäddar, mellan olika organisationsideal finns studier som visar hur dessa hinder kan överbryggas. En studie av Scheltinga et al. (2005) visar hur samarbetet mellan militären och hjälpporganisationerna förbättrades genom noggrant urval och träning av personalen, samt stort fokus på kulturrelaterade aktiviteter före, under och efter missionen. En annan studie av Pramanik (2015) lyfter fram socialisering som en proaktiv strategi som en framgångsfaktor i kriskontexten eftersom den möjliggör för individer att anpassa sig till nya roller och en ny miljö som de ännu inte har bemästrat. Andra gynnsamma faktorer är större flexibilitet, vilket underlättar hanterandet av ombytliga krav i en osäker miljö, där en organisation som styrs av en vertikal hierarki får svårt att ensamt möta alla behov som uppstår i en specifik situation.

En aspekt av kultur är obalans i maktförhållanden mellan aktörer, vilket Ansell och Gash (2008) lyfter fram som ett hinder för framgångsrik samverkan. Detta får följden att om vissa

aktörer inte har kapacitet, organisering, status, samt saknar resurser att delta, eller att kunna delta på likvärdig nivå som andra aktörer, blir beslutsfattandet i samverkansprocessen ofta manipulerad av den starkare aktören. De förutsättningar som råder vid utgångspunkten för samverkan kan antingen understödja eller motverka samarbete mellan aktörer och mellan aktörer och myndigheter. Saker som påverkar förutsättningar för samverkan är: obalans mellan resurser (makt) och tillgångar, incitament som de olika aktörerna har för att samverka, och en tidigare historik av motsättningar och missämja (Ansell & Gash, 2008).

3.2. Förtroende och kontroll

Respons på allvarliga kriser är en komplex process som ofta görs under en betydande tidspress, med hög osäkerhet och många aktörer (Svedin, 2015, Boin et al. 2017). Utmaningarna som det medför är mångskiftande och omfattande då de som ska arbeta tillsammans ofta inte har tidigare erfarenhet av samverkan med varandra och därmed inte har utvecklat tillit och förståelse för varandras förmågor och vilka resurser de har att erbjuda i en krishanteringsinsats. För att hantera de påfrestningar som uppstår är det viktigt för ledare i krissituationer att kunna etablera både formella och informella kommunikationskanaler där frågor om att dela information och skapa tillit är centralt (Uhr, 2011; Fredholm & Uhr, 2011).

Förtroende och kontroll är två komplimenterande begrepp som ofta beskrivs som det mest centrala i aktiviteter som syftar till att bygga tillit mellan samarbetspartners. Förtroende och kontroll är ömsesidigt konstituerande faktorer som förstärker varandra vilket därigenom kan öka, eller minska, förtroendet för samarbetspartnern. Förtroende och kontroll sker på olika nivåer där man skiljer mellan förtroende och kontroll som sker mellan individer och organisationer. Men den åtskillnaden är inte alltid knivskarp, exempelvis kan socialt förtroende som uppstår mellan medlemmarna i en krishanteringsgrupp leda till att kontrollmekanismer lättas upp, vilket i sin tur kan leda till att samarbetet i krishanteringsgruppen distanseras från respektive moderorganisation. Detta innebär att handlingarna hos individuella organisationsrepresentanter även påverkar organisatoriska relationer. Förtroende och kontroll sker på många olika nivåer samtidigt och är även starkt förknippat med makt i samarbeten som sker mellan organisationer. Frågor om effekter av maktbalansen mellan samverkande organisationer med utgångspunkt från krishantering är dock tämligen outforskat (Costa & Bijlsma-Frankema, 2007).

Det är viktigt att hitta rätt balans mellan förtroende och kontroll för att kunna skapa goda relationer, eftersom mer formell kontroll leder till mindre förtroende och vice versa, mer

förtroende skapar behov av mindre kontroll. I en ny organisatorisk relation är ofta kontroll en viktig förutsättning, men detta kan komma att utvecklas till att anta en mer kompletterande funktion i senare stadier. En förutsättning för att lätta på kontrollen är att man själv får välja en passande partner för att bygga relationellt förtroende, samt att interorganisatoriskt förtroende kan byggas över tid genom upprepad interaktion, vilket inte sker i krissammanhang när tiden för relationsbyggande ofta är knapp (Costa & Bijlsma-Frankema, 2007).

3.3. Tillit och socialt kapital

Tillit är ofta en bristvara initialt inom samverkansstyrning, vilket innebär att tillitsskapande komponenter är oerhört viktiga för att nå framgång (Ansell & Gash, 2008; Svedin, 2009). Tillit är en essentiell komponent i effektiv samverkan och skapas genom en god och öppen kommunikation och utbyte av information mellan de inblandade parterna (Uhr, 2017; Pardo et al., 2006). Obalans i utväxlingen av kunskap och information kan ge upphov till konflikt då vissa anser att de delar med sig av mer information och kunskap än andra (Pardo et al. 2016).

Förtroendebyggande är en viktig del i det sociala kapital som behövs för byggandet av tillit för framgångsrik samverkan. En viktig byggsten i tillit är socialt kapital som av Lin (2001) definieras som resurser integrerade i sociala strukturer som frigörs eller mobiliseras genom ändamålsenliga handlingar (Lin, 2001:29). Med andra ord kan socialt kapital ses som en resurs som uppstår i relationen mellan individer, organisationer, sammanslutningar och samhällen. Ett annat sätt att beskriva det är som aktiva anknytningar mellan människor vilket fungerar som ett sammanfogande kitt mellan medlemmar i sociala nätverk (Perkins et al. 2002). Nivåerna av socialt kapital som behövs för att koordinera åtgärder eller för att uppnå önskat mål beror på komplexiteten i interaktionen mellan organisationer och de tekniska processer som är involverade (Bolino et al., 2002). En viktig uppgift för ledare i en samverkanssituation är därför att skapa ett socialt kapital (Connelly et al. 2008).

Att skapa förtroende mellan organisationer som ska samarbeta kan minska konflikter, göra att man är bättre rustad för att möta större risker, organisatoriska förändringar och gränsöverskridande beslutsfattande (Kramer & Cook, 2008). Låga nivåer av förtroende kan ha uppstått som följd av konkurrenssituationer, brist på ledarskap, och avsaknad av formella strukturer som stödjer samverkan (Bolino et al. 2002). Det som stödjer förtroendebyggande och ackumulerandet av socialt kapital är att det finns en tydlig roll- och ansvarsfördelning,

respekt för självbestämmande, att ledare tillämpar samarbetande tillvägagångssätt snarare än att tillämpa specifika implementeringsstrategier (Pardo et al. 2006).

4. Litteraturförteckning

Abrams, D. & Hogg, A. M. (1988). Comments on the motivational status of self-esteem in social identity and intergroup discrimination. *European Journal of Social Psychology*. 18:4 ss. 317-334.

Allport, W. G. (1954). *The Nature of Prejudice*. Addison-Wesley.

Alvesson, M. (2015) *Organisationskultur och ledning*. Stockholm: Liber.

Alvesson, M. & Sveningsson, S., (2008). *Förändringsarbete i organisationer - om att utveckla företagskulturer*. Malmö: Liber.

Ansell, C. & Gash, A. (2008). Collaborative governance theory. *Journal of Public Research and Theory*. 18:4 ss. 543-571.

Ashforth B. & Mael F., (1989) "Social identity theory and the organisation" *The Academy of Management Review*, No 14, pp.20-35.

Bharosa, N., Lee, J. & Jensen, M. (2009). Challenges and obstacles in sharing and coordinating information during multi-agency disaster response: propositions from field exercises. *Information Systems Frontiers*. 12:1 49-65.

Boin, A. (2009). The new world of crisis and crisis management: Implications for policymaking and research. *Review of Policy Research* 26. ss. 367-77.

Boin, A., Comfort, K. L. & Demchak. (2010) The rise of resilience. i *Designing resilience: preparing for extreme events*, Red: Louise Comfort, Arjen Boin, Chris Demchak, ss.1-12 University of Pittsburgh Press: Pittsburgh.

Boin, A., Hart, P., Stern, E. & Sundelius, B. (2017). *The Politics of Crisis Management*. Cambridge University Press: London.

Bolino, C. M., Turnley, H. W. & Bloodgood, M. J. (2002) Citizenship Behavior and the Creation of Social Capital in Organizations. *The Academy of Management Review*. 27:4 ss. 505-522.

Bondesson, S., Bynander, F. & Hermansson, H. (2019) *Berättelser om samverkan i kris: en lärobok*. Lund: Nordic Academic Press.

Carlström, E. & Berlin, J. (2009) Var och en på sin kant. Om avsaknaden av synkron samverkan på olycksplatsen. *Kommunal ekonomi och politik*. 13:3, ss. 7 – 22

Comfort, K. L. & Resodihardjo, L. S. (2013). Leadership in complex adaptive systems. *International Review of Public Administration*. 18:1, ss. 1-5.

Connely, R. D., Zhang, J. & Faerman, R. S. (2008). The paradoxical nature of collaboration. I *Big ideas in collaborative public management*. Red. Blomgren Bingham, L. & O'Leary, R. ss. 17-36. London: Routledge.

Costa, A. C. & Bijlsma-Frankema, K. (2007). Trust and Control Interrelations: New Perspectives on the Trust - Control Nexus. *Group & Organization Management* 23: 4. 392-406.

Centrum för Totalförsvaret och Samhällets Säkerhet (2019). *Förutsättningar för krisberedskap och totalförsvaret i Sverige*. Red. Andersson E. FHS 930/2011. Försvarshögskolan: Stockholm

Denward, C., Larsson, P. & och Stenérus Dover A-S. (2017). Sektorsansvar – Ansvarssystem eller semantik? FO CI-R-4542-SE.

Emerson, K., Nabatchi, T. & Balogh, S. (2011) An integrative framework for collaborative governance. *Journal of Public Administration Research*, 22. ss 1-29.

Endsley, M. R. (1995). Toward a Theory of Situation Awareness in Dynamic Systems. *Human factors: The Journal of the human factors and ergonomics society*. 37:1. ss. 32-64.

Fredholm, L. & Uhr, C. (2011). Samverkan vid stora olyckor och kriser kräver ett utvecklat tänkande om ledning. Kapitel ur ”*Samverkan- för säkerhets skull!*” Red. Nilsson, N-O. MSB: Karlstad.

Försvarsdepartementet (2017). *Motståndskraft. Inriktning av totalförsvaret och utformningen av det civila försvaret 2021-2025*. Regeringskansliet DS 2017:66. Stockholm: Elanders Sverige AB.

Försvarsdepartementet (2019). *Värnkraft - Inriktningen av säkerhetspolitiken och utformningen av det militära försvaret 2021-2025*. Regeringskansliet Ds 2019:8. Stockholm: Elanders Sverige AB.

Haugevik, K.M. & de Carvalho, B. (2007). *Civil-Military Cooperation in Multinational and Interagency Operations*. Security in Practice. Working Paper no 718. Oslo: NUPI-Norwegian Institute of International Affairs. ss. 2-26.

Hermansson, H. (2015). Disaster management collaboration in Turkey: Assessing progress and challenges of hybrid network governance. *Public Administration*. 94:2 333-349.

Hermansson, H. (2017). *Centralized disaster management collaboration in Turkey*. (Doktorsavhandling) Uppsala, Sverige: Acta Universitatis Upsaliensis.

Horenczyk, G. & Bekerman, Z., (1997). The Effects of Intercultural Acquaintance and Structured intergroup Interaction on Ingroup, Outgroup and reflected ingroup Stereotypes. *Int. J. Intercultural Rel.* 21:1 ss.71-83

Ingemarsdotter, J., Sparf A., Karlsson, L. & Lundén, J. (2018) Näringslivets roll i totalförsvaret – centrala frågor och vägar framåt. FOI-4649-SE, december 2018.

Kalkman, P.J. & de Waard, J. E. (2016). Inter-organizational disaster management project: Finding the middle way between trust and control. *International Journal of Project Management*. 35. ss. 889-899.

Kramer, M. R. & Cook, S. K. (2004). *Trust and distrust in organizations: Dilemmas and approaches*. New York: Russell Sage Foundation.

Lee, J., Bharosa, N., Yang, J., Janssen, M. & Rao, H.R. (2011). Group value and intention to use – A study of multi-agency disaster management information systems for public safety. *Decision Support Systems* ss. 404-414.

Ley, B., Ludwig, T., Pipek, V., Randall, D., Reuter, C. & Wiedenhoefer, T. (2014). Information and Expertise Sharing in Inter-Organizational crisis management. *Computer Supported Cooperative Work*. No 23 ss. 347-387.

Lin, N. (2001). *Social Capital: A theory of social structure and action*. New York: Cambridge University Press.

MSB (2014). *Gemensamma grunder för samverkan och ledning vid samhällsstörningar*. MSB777 – December 2014.

Mendonca, D., (2007). A cognitive model for improvisation in emergency management. *IEEE Transactions on systems man and cybernetics – Part a systems and humans*. ss. 1-1.

Mitroff, I. I. (2004). *Crisis leadership: Planning for the unthinkable*. Hoboken, NJ: John Wiley and Sons.

Morrison, Tony (1996). Partnership and collaboration: Rhetoric and reality. *Child abuse and neglect*, 20:2 127-140.

Nohrstedt, D., Bynander, F., Parker, C. & 't Hart, P. (2018). Managing crisis collaboratively: prospects and Problems – A systematic literature review. *Perspectives on Public management and Governance*. ss 1-15.

Pardo, T. A., Gil-Garcia, R., & Burke, G. B. (2006). Building response capacity through cross-boundary information sharing: The critical role of trust. *Exploiting the knowledge economy: Issues, applications, case studies*. Red Cunningham, P. & Cunningham M. IOS Press: Amsterdam.

Perkins, D.D., Hughey, J. & Speer, W.P. (2002). Community Psychology Perspectives on Social Capital Theory and Community Development Practice. *Journal of Community Development Society* 33:1 ss 33-52.

Pramanik, R. (2015). Challenges in coordination: Differences in perception of civil and military organizations in perception of civil and military organizations by comparing international scientific literature and field experiences.

Pramanik, R., Ekman, O., Hassel, H. & Tehler, H. (2015). Organizational Adaption in Multi-Stakeholder crisis response: An Experimental study. *Journal of Contingencies and Crisis Management*. 23:4

Regeringens Skrivelse (2009). Samhällets krisberedskap – stärkt samverkan för ökad säkerhet. 2009/10:124.

Rietjens, S., Verlaan, K., Brocades Zaalberg, W. T. & de Boer, S. J. (2008). Inter-organizational communication in civil-military cooperation during complex emergencies: a case study in Afghanistan. *Disasters* 33 (3) 412-435.

Rosenthal, U., Charles, M.T; 't Hart, P., Kouzzmin, A., & Jarman, A. (1989). From case studies to theory and recommendations. I U. Rosenthal, M. T, Charles & P.'t Hart red. *Coping with crises: the management of disasters, riots and terrorism*. Springfield, IL: Charles C. Thomas.

Scheltinga, T., Rietjens, J.H., De Boer, S.J. & Wilderom, C. (2005). Cultural Conflict within Civil-Military Cooperation: A case study in Bosnia. *Low Intensity Conflict & Law Enforcement*, 13:1 ss. 54-69.

Spillane, P., J. (2005). Distributed leadership. *The Educational Forum*, 69:2, ss. 143-150, DOI: 10.1080/00131720508984678.

Svedin, L. (2011). *Ethics and crisis management*. Charlotte, NC: Information Age Publishing.

Svedin, L. (2011). *Organizational cooperation in crises*. Cornwall: MGM Books.

Svedin, L. (2015). Samverkan i kriser. Kapitel i *Perspektiv på krishantering*. Red. Deverell, E., Hansén, D. & Olsson, E-K. Lund: Studentlitteratur.

Stern, E. (2013). Preparing, the sixth task of crisis leadership. *Journal of Leadership Studies*. 7:3, ss. 51-56.

Veibäck, E., Ryghammar, C. & Olsson, M. 2017 Spindeln i nätet – länsstyrelsernas arbete med civilt försvar och krisberedskap FOI-R4414-SE, Mars 2017.

Weber, P. E. & Khademian, M. A. (2008). Wicked problems, knowledge challenges and collaborative capacity builders in network settings. *Public Administration Review*. 68:2 334-349.

Uhr, C. (2011). Samverkansbegreppet. *Samverkan- för säkerhets skull!* Red. Nilsson, N-O. MSB.

Uhr, U. (2017). Leadership Ideals as barriers for efficient Collaboration during emergencies and disasters. *Journal of Contingencies and Crisis Management*. 25:4 ss. 301-312.