



Försvarshögskolan

## **Regional samverkan vid en långdragen kris**

En kvalitativ analys av samverkansprocessen mellan regionala myndigheter i Sverige under Covid-19 pandemin

Johanna Marklund

Självständigt arbete, 15hp

Statsvetenskap med inriktning krishantering och säkerhet

Påbyggnadskurs

HT 2021

Handledare: Edward Deverell

Antal ord: 14 486

## Sammanfattning

I Sverige finns samhällsviktig verksamhet hos olika aktörer. Det har gjort att Sveriges krisberedskap bygger på att aktörer aktivt ska samverka. När aktörer samverkar uppstår samverkansdynamiker, dessa syftar på den process som uppstår när människor samverkar med varandra. Studien ämnar förklara hur regionala samverkansprocesser fungerar när ett krisförlopp är långdraget. Det genom att analysera Länsstyrelser samt Regioners samverkan under Covid-19 pandemin. För att uppnå syftet kommer studien analyseras utifrån variabeln *samverkansdynamiker* från Emerson och Nabatchis ramverk *styrning genom samverkan*.

Analysen för studien består av en kvalitativ fallstudie där majoriteten av empirin bygger på 10 semistrukturerade informativintervjuer. Informanterna består i huvudsak av landshövdingar samt regiondirektörer. Sammantaget representerar de intervjuade aktörerna 8 av Sveriges 21 län, vilka erhålls i Sveriges tre huvuddelar. Utöver intervjuerna bygger studien på publicerade studier vilka berör Covid-19 pandemin i Sverige.

Genom det analyserade materialet går det att påvisa att relationerna mellan regionala aktörer har förbättrats genom att aktörer samverkat under ett längre krisförlopp. Tilliten, förståelsen samt förtroendet mellan regionala aktörer har ökat. Att skapa tillåtande samtalsklimat, bibehålla en kontinuitet avseende samverkande aktörer samt innan kriser upprätta samverkansstrukturer uppmärksammades förenkla regional samverkan vid långdragna kriser. Att under lång tid samverka gränsöverskridande har även medfört utmaningar. Att skapa uthålliga myndigheter, bibehålla en kontinuitet avseende aktörer, anpassa sig efter flertalet olika nationella beslut, skapa en tydlighet avseende ansvarsprincipen samt upprätthålla ett engagemang bland regionala aktörer har varit utmanande. Därtill försvårade delar av den tidigare krisplaneringen samverkan under Covid-19. Exempelvis framkom det att Regional Särskild Sjukvårdsledning (RSSL) samt tidigare strukturer för stabsarbete inte fungerade vid en lika omfattande samt utdragen kris som Covid-19. Svensk regional krishantering samt samverkan har i många avseende inte varit anpassad för att bemöta längre krisförlopp.

**Nyckelord:** Samverkansdynamiker, samverkansprocess, samverkan, regional krishantering, Regioner, Länsstyrelser, Covid-19

## Innehållsförteckning

|   |           |
|---|-----------|
| <b>1. Inledning</b>   | <b>4</b>  |
| 1.1 Introduktion  | 4         |
| 1.2 Forskningsproblem   | 5         |
| 1.3 Bakgrund om Covid-19 pandemin i Sverige                                     | 6         |
| 1.4 Syfte & frågeställning  | 6         |
| 1.5 Avgränsning   | 7         |
| <b>2. Teoretisk ramverk</b>   | <b>7</b>  |
| 2.1 Tidigare forskning om krishantering & samverkan                             | 8         |
| 2.2 Analysapparat   | 10        |
| 2.3 Operationalisering av komponenterna i samverkansdynamiker                   | 12        |
| <b>3. Metodologiskt tillvägagångsätt</b>  | <b>15</b> |
| 3.1 Forskningsdesign: enkel fallstudie  | 15        |
| 3.2 Förklarande samt deduktiv ansats  | 16        |
| 3.3 Intervjumetod & urval av informanter  | 16        |
| 3.4 Övrig empiri  | 18        |
| <b>4. Sveriges krisberedskap</b>  | <b>19</b> |
| <b>5. Analys av samverkansdynamiker mellan regionala aktörer under Covid-19</b> | <b>20</b> |
| 5.1 Deltagande på lika villkor mellan regionala aktörer under Covid-19          | 21        |
| 5.1.1 Definieringar   | 24        |
| 5.1.2 Överläggningar  | 24        |
| 5.2 Gemensam motivation under Covid-19  | 27        |
| 5.2.1 Tillit  | 27        |
| 5.2.2 Ömsesidig förståelse  | 28        |
| 5.2.3 Intern legitimitet  | 30        |
| 5.2.4 Engagemang  | 30        |
| 5.3 Förmåga till regionalt gemensamt agerande under Covid-19                    | 32        |
| 5.3.1 Procedurmässiga och institutionella arrangemang                           | 33        |
| 5.3.2 Kunskap   | 34        |
| 5.3.3 Resurser  | 36        |
| <b>6. Avslutning</b>  | <b>37</b> |
| 6.1 Slutsats & diskussion   | 37        |
| 6.2 Diskussion gällande ramverkets variabler                                    | 42        |
| 6.3 Vidare forskning  | 42        |
| <b>7. Referenslista</b>   | <b>43</b> |
| 7.1 Elektroniska resurser   | 43        |
| 7.2 Litteratur  | 44        |
| 7.3 Offentligt tryck  | 45        |
| 7.4 Muntligt material   | 45        |

# 1. Inledning

I följande kapitel redogörs studiens introduktion, forskningsproblem, bakgrund om Covid-19 pandemin, syfte, frågeställning samt avgränsning.

## 1.1 Introduktion

Sverige beslutade i december år 2015 att återinföra det svenska totalförsvaret i syfte att stärka det svenska samhället. Totalförsvaret är all den verksamhet som i Sverige skall kunna bedrivas i krig och inkluderar både militärt samt civilt försvar. Den fortsatta förstärkningen samt utvecklingen av totalförsvaret fastslogs i regeringens försvarsproposition 2021–2015. Det civila försvaret omfattar hela samhällets motståndskraft samt överlappar mål inom krisberedskapen (MSB, 2021a). Svensk krisberedskap finns för att skydda centrala värden som exempelvis liv och hälsa, samhällets funktionalitet samt upprättandet av demokrati (Regeringen, 2021). Krisberedskapen är således en förmåga som har konstruerats i flertalet aktörers dagliga verksamhet och erhålls därför *inte* hos en specifik aktör eller organisation (MSB, 2018, s. 23). Myndigheter, kommuner, Regioner, Länsstyrelser, näringsliv samt frivilligorganisationer är samtliga centrala i det civila försvaret (MSB, 2021a)

Med anledning av att samhällsviktig verksamhet bedrivs hos många olika aktörer i Sverige är de samhällsviktiga funktionerna i hög grad sammankopplade med varandra. Att samverka är därför en förutsättning för att krisberedskapen skall fungera (Bondesson, Bynander och Hermansson, 2019, s. 8). Under en samverkansprocess uppstår samverkansdynamiker med anledningen av att samverkan i grunden handlar om att människor skall arbeta gemensamt. Samverkansdynamiker syftar på den mellanmännsliga dimensionen samt den process som uppstår när aktörer väl samverkar med varandra (Emerson och Nabatchi, 2015, s. 28).

Den 11 mars år 2020 informerade Världshälsoorganisationen (WHO) att världen drabbats en global pandemi. Pandemin orsakades av viruset Corona Virus Disease, vilket förkortas Covid-19. Viruset angriper de mänskliga luftvägarna samt orsakar akuta luftvägsinfektioner (Kastberg.W, Algehed och Brorström, 2021, s. 11). Pandemin förorsakad av Covid-19 är en kris vilken varit samt är gränsöverskridande. Viruset har krävt att flertalet aktörer agerat gemensamt (Mittermaier, Granholm och Veibäck, 2020, s. 10). Det huvudsakliga ansvaret vid en kris hamnar i synnerhet på den *offentliga sektorn* (Bondesson, Bynander och Hermansson, 2019, s. 12). Det med anledning av att den svenska krisberedskapen bygger på *närhets-*,

*likhets- samt ansvarsprincipen*. Principerna innebär att en kris skall hanteras så nära krisen som möjligt, att verksamheten i högsta mån skall bedrivas enligt rutin samt att den som innehar ansvar under vanliga omständigheter följaktligen har ansvaret även när en kris inträffar (MSB, 2018, s. 24–25).

## 1.2 Forskningsproblem

Covid-19 har utmanat den tidigare synen på kriser. Uppfattningen har tidigare varit att långa kriser antingen kommer krypande eller att de efter sitt avslut kastar skuggor på de politiska eller institutionella systemen (Boin och Hart, 2001, s. 32). Covid-19 utmanade därför den svenska krishantering genom att krisförloppet varit och fortsatt är långdraget. När ett krisförlopp är långdraget måste således aktörer i Sverige samverka med varandra under en längre tid. Att vid en kris samverka *länge* har tidigare inte krävts av svenska aktörer i samma utsträckning då krisförloppen tidigare inte varit lika långdragna som pandemin (Mittermaier, Granholm och Veibäck, 2020, s. 10).

Samverkan förbättrar krishantering, men *Trots* att samverkan tenderar att göra krishantering bättre finns det en brist rörande samverkansforskning kopplat till krishantering. Studier rörande samverkan handlar i stor utsträckning istället om samverkan under normala omständigheter (Deverell, Alvinus och Hede, 2019a, s. 487). Följaktligen tenderar den regionala nivån att hamna i skuggan i studiet av politiskt krishantering *trots* att nivån är betydande för att svensk krishantering skall fungera. Den regionala nivån har exempelvis en benägenhet att benämnas som en bortglömd aktör i det svenska krisberedskapssystemet (Deverell, Alvinus och Hede, 2019b, s. 550). Sveriges Regioner har exempelvis det övergripande ansvaret för Sveriges hälso- och sjukvård samt smittskydd. Därtill har Länsstyrelser ett ansvar att vid kriser verka samordnande inom länet, fördela och inrikta resurser samt ta fram gemensamma lägesbilder (MSB, 2018, s. 172). De myndigheter vilka inom studien kommer att studeras är därför Länsstyrelser samt Regioner runt om i Sverige. Viktigt är dock att särskilja Regioner (myndigheter) från regioner (geografiska områden).

Hur samverkansprocessen mellan regionala aktörer fungerar vid långdragna krisförlopp är därför det studien skall undersöka samt förklara genom variabeln samverkansdynamiker.

### 1.3 Bakgrund om Covid-19 pandemin i Sverige

Den 31 januari år 2020 bekräftades den första personen smittad av Covid-19 i Sverige. Avdelningschefen på Folkhälsomyndigheten, Karin Tegmark Wisell poängterade då vikten av att enskilda fall inte samma sak som en pandemi (Krisinformation, 2020). Smittan av Covid-19 fortsatte dock att öka och gick snabbt från enskilda fall till en pandemi. Covid-19 har varit samt är ett påtagligt hot mot i synnerhet liv och hälsa, men även andra värden så som ekonomi samt det vardagliga livet har också påverkats av viruset. Hittills (den 5 januari 2022) har 15 369 personer avlidit och 1 375 267 antal personer har bekräftats smittade av Covid-19 i Sverige (Folkhälsomyndigheten, 2021). I Sverige drabbades inledningsvis länen i Svealand av en hög smittspridning, men viruset spred sig över landet och har drabbat samtliga län (Folkhälsomyndigheten, 2021).

Covid-19 har berört alla invånare och påverkat stora delar av hela det svenska samhället. Människor har blivit svårt sjuka och många har mist livet till följd av viruset. Därtill har pandemin medfört ekonomiska samt sociala konsekvenser vilka har konstaterats fortsatt kommer att påverka invånare i Sverige under en lång tid framöver med anledning av att människor helt fått ställa om sina liv till följd av pandemin (Mittermaier, Granholm och Veibäck, 2020, s. 10). Covid-19 har således särskilt sig från tidigare kriser genom att hota krishanteringsaktörerna själva, varit långdragen samt påverkat samtliga samhällsnivåer (Mittermaier, Granholm och Veibäck, 2020, s. 20–21). Pandemin är den mest omfattande krisen Sverige drabbats av sedan efterkrigstiden på 1900-talet (Mittermaier, Granholm och Veibäck, 2020, s. 10).

### 1.4 Syfte & frågeställning

Covid-19 utmanade den svenska krisberedskapen genom att ha ett långt krisförlopp (Mittermaier, Granholm och Veibäck, 2020, s. 10). Covid-19 skapar därför ett behov av att studera hur det påverkar samverkansprocessen mellan regionala aktörer när ett krisförlopp är långdraget. Att intervjua personer vilka har samverkat över myndighetsgränser under Covid-19 är nödvändigt för att kunna förklara hur samverkansprocessen påverkats av att krisen är långdragen (Mittermaier, Granholm och Veibäck, 2020, s. 23). Insikter från regionala aktörer runt om i Sverige hade kunnat öka den tillgängliga kunskapen avseende samverkan samt regional krishantering och därmed genererat i betydande slutsatser för krishanteringssystemet

som helhet. Det med anledning av att det civila försvaret tidigare inte varit rustat för att hantera långdragna kriser (Mittermaier, Granholm och Veibäck, 2020, s. 26).

*Syftet* med studien är att förklara hur en samverkansprocess mellan regionala aktörer fungerar när ett krisförlopp är långdraget utifrån variabeln samverkansdynamiker. Genom att undersöka, analysera samt förklara detta ämnar studien att finna vad som fungerat väl samt vad som fungerat sämre i samverkansprocessen. Genom att förklara vad som under pandemin varit framgångsfaktorer samt genom att belysa utvecklingsområden inom regional samverkan kan Sveriges krishantering förbättras (Mittermaier, Granholm och Veibäck, 2020, s. 26). Studien ämnar således lämna ett *empiriskt bidrag* inom forskningsfälten regional krishantering samt samverkan. Det med anledning av att det tillgängliga materialet gällande regional samverkan likväl som samverkan vid långdragna kriser är ytterst begränsat (Nohrstedt *m.fl.*, 2018, s. 261, 264; Mittermaier, Granholm och Veibäck, 2020, s. 16)

Frågeställningarna för studien är därför:

- *Hur har samverkansprocessen mellan regionala aktörer i Sverige fungerat under Covid-19 pandemin?*
- *Vilka utmaningar samt framgångsfaktorer har utmärkt den regionala samverkan under Covid-19 pandemin i Sverige?*

## 1.5 Avgränsning

Studien är avgränsad till att i synnerhet beröra samverkan mellan Regioner samt Länsstyrelser runt om i Sverige. De två myndigheterna valdes då de har ett betydande ansvar vid kriser på den regionala nivån (MSB, 2018, s. 172–173). Det skall dock beaktas att Länsstyrelser delvis är centrala myndigheter, men med anledning av att det finns en Länsstyrelse inom varje svenskt län samt att dessa verkar inom det egna länet räknas Länsstyrelser som en myndighet på den regionala nivån (Svekom, 2021).

## 2. Teoretisk ramverk

I följande kapitel redogörs studiens teoretiska ramverk, vilket inkluderar tidigare forskning om krishantering och samverkan, analysapparat samt operationalisering.

## 2.1 Tidigare forskning om krishantering & samverkan

Myndigheten för Samhällsskydd och Beredskap (MSB) definierar en kris som ”en händelse i fredstid som hotar grundläggande funktioner och värden i samhället” (MSB, 2021b). Exempel på kriser är cyberattacker, jordbävningar, översvämningar, skogsbränder samt pandemier. Tre gemensamma karaktärsdrag hos kriser är att krisen utgör ett *hot*, att krisen innehar en *brådskande karaktär* samt att den generar i *osäkerhet* (Boin, 2019, s. 5). När en kris inträffar utsätts det politiska systemen för ett ”stresstest” där dess motståndskraft utsätts för en prövning (Boin *m.fl.*, 2017, s. 3).

Kriser brukar typologisk delas in i fyra kategorier. Grunden för kategoriseringen styrs av hur fort krisen inleds samt hur fort krisen avslutas. I Figur 2.1 framställs typologin rörande kriser. Figuren är översatt från Boin och Harts (2001, s.32) tabell ur boken *Managing Crises: Threats, Dilemmas, Opportunities*.

- Kristyp 1 kännetecknas av ett kort krisförlopp, det med anledning av att krisen inträffar omedelbart samt avslutas abrupt.
- Kristyp 2 kännetecknas av att inträffa plötsligt men efter dess avslut kasta skuggor på de politiska eller de institutionella systemen.
- Kristyp 3 kännetecknas av att inledas under en relativt lång tid genom att gradvis intensifieras. Därefter brukar dessa kriser avslutas fort till följd av att upptrappningen når en bristningsgräns.
- Kristyp 4 kännetecknas av att komma smygandes samt lösas genom att avta snarare än genom en aktiv krishantering.

(Boin och Hart, 2001, s. 32–34).

|                            |                  | Tid för krisens utveckling |                   |
|----------------------------|------------------|----------------------------|-------------------|
|                            |                  | Snabb: Omedelbar           | Långsam: Krypande |
| Tid för krisens avslutning | Snabb: Abrupt    | Kristyp 1                  | Kristyp 3         |
|                            | Långsam: Gradvis | Kristyp 2                  | Kristyp 4         |

Figur 2.1. En typologisk indelning av kriser (Boin och Hart, 2001, s.32)



Krishanteringsforskning har alltmer uppmärksammat att kriser behöver lösas genom gemensamma agerande - samverkan. I en artikel skriven av Deverell, Alvinus samt Hede betonas det att ”collaboration is at the heart of crisis management” (Deverell, Alvinus och Hede, 2019a, s. 487). Det med anledning av att tidigare kriser påvisat att enskilda organisationer och aktörer har svårt att hantera kriser på egen hand. Det har dock uppmärksamats att det finns en brist på samverkansforskning inom ramen för krishantering. Istället tenderar studier av samverkan att beröra samverkan under normala omständigheter (Deverell, Alvinus och Hede, 2019a, s. 487).

Tillgänglig forskning rörande samverkan inom ramen för krishantering har i stor utsträckning belyst hur förebyggande arbete kan förbättra samverkansprocesser. Fokus har riktats mot hur myndigheter, aktörer samt organisationer kan förbereda sig för att underlätta samverkansprocesser när en kris inträffar. Förebyggande övningar, kurser, samtal samt utbildningar är olika former av förebyggande arbete som görs för att underlätta samverkan. Det har däremot uppmärksamats att aktörer upplever svårigheter att samverka, trots att det görs förberedande arbete för att underlätta just samverkan (Danielsson, 2016, s. 41).

Misslyckade samverkansprocesser har således styrt forskningen mot studier vilka berör samverkanssvårigheter. Forskning har försökt förklara *varför* samverkan vid en kris inte fungerar trots att en fungerande samverkan tenderar att förbättra krishantering. Resultat från studier har påvisat att olika organisationskulturer, arbetsätt samt prioriteringar mellan aktörer, myndigheter och organisationer försvårar samverkan. Det finns följaktligen en observerbar åtskillnad i hur organisationer, myndigheter och aktörer vill bemöta en kris. Deltagande aktörer brukar vanligen använda sina egna rutiner samt strategier för att bemöta kriser istället för att skapa gemensamma tillvägagångsätt, vilket följaktligen försämrar gränsöverskridande samverkan (Danielsson, 2016, s. 42–43).

Till följd av att samhällsviktiga funktioner finns hos olika aktörer krävs det vanligtvis vid kriser att personer från olika professioner arbetar gemensamt för att hantera krisen. Att skapa en tydlig arbets- och ansvarsfördelning mellan aktörer underlättar därför samverkan (Boin och Bynander, 2015, s. 129). Att aktörer innehar en förståelse för de andra aktörernas yrkesroller samt kompetenser förbättrar följaktligen samverkansprocesser. Olika aktörer har olika

kunskapsområden och i lyckade samverkansprocesser tenderar deltagande aktörer att beakta samt nyttja den samlade kunskapen (Danielsson, 2016, s. 44).

Bristande samverkan har framställts som en anledning till att krishantering vid ett flertal tillfällen försvårats. Historiska samt nutida exempel har påvisat att samhällsviktiga aktörer i Sverige vid kriser haft en bristande samverkan samt att den bristande samverkan varit en anledning till att krishantering varit undermålig (Uhr, C., *m.fl.*, 2015, s. 17). Att aktörer lyckas att samverka kan därför förbättra krishantering samtidigt som en misslyckad samverkan kan försvåra krishantering (Boin och Bynander, 2015, s. 123).

Tidigare forskning om samverkan har i synnerhet gjorts från ett lokalt perspektiv. Enligt studier av Nohrstedt *m.fl.* (2018) påvisades det att av 74 artiklar inriktade på samverkan fokuserade 26 stycken av dessa på den lokala nivån, 20 stycken på en multidimensionella och 12 stycken på den statliga. Av dessa 74 artiklar fokuserade 3 artiklar på den regionala nivån (Nohrstedt *m.fl.*, 2018, s. 261). Det finns idag därför en brist inom samverkansfältet på studier vilka fokuserar på regional samverkan. Därtill berör cirka hälften av alla studier om samverkan ingen särskild händelse eller olycka. Istället fokuserar cirka 50 % av studierna rörande samverkan på ämnen såsom samhällelig motståndskraft, betydelsen av nätverk och kommunikation samt beredskapsförsörjning inom ramen för samverkan (Nohrstedt *m.fl.*, 2018, s. 260).

## 2.2 Analysapparat

Studien kommer att utgå från Kirk Emerson samt Tina Nabatchis ramverk för *Styrning genom samverkan* (Översatt från engelskans *The integrative framework for collaborative governance*). Ramverket särskiljer sig från andra ramverk genom att det bygger på tidigare forskning där flera teorier vävts samman för att inkludera olika centrala aspekter av samverkan. Exempelvis har forskning gällande gränsöverskridande samverkan, offentlig förvaltning i samverkan samt samverkansprocesser inkluderats i syfte att stärka ramverket (Bondesson, Bynander och Hermansson, 2019, s. 39). Genom att använda ramverk förses studier med teorier innehållande generella klasser av variabler vilka är nödvändiga för att förklara fenomen (Schlager, 2007, s. 294).

Emerson och Nabatchis ramverk grundas på tre huvudsakliga faktorer, dessa är systemkontexter, drivkrafter samt samverkansdynamiker (Emerson och Nabatchi, 2015, s. 26–27). Systemkontexter samt drivkrafter fokuserar i synnerhet på den inledande fasen av

samverkan. Samverkansdynamiker fokuserar istället på den process vilken uppstår när aktörer väl samverkar med varandra (Emerson och Nabatchi, 2015, s. 26–27). Ramverket definierar samverkan som det gemensamma arbete som organisationer, myndigheter samt aktörer bistår i syfte att hantera samt lösa gemensamma mål. Ramverkets utgångspunkt är således att kriser vilka är gränsöverskridande inte kan hanteras av en aktör, de *måste* hanteras gemensamt (Emerson och Nabatchi, 2015, s. 16).

Samverkansdynamiker är den del av ramverket vilken i denna studie kommer att analyseras. Valet att studera samverkansdynamiker har gjorts med anledning av att samverkansdynamiker är det som uppstår under samverkansprocesser. Samverkansprocessen särskiljer sig under Covid-19 pandemin med anledning av att krisförloppet varit långdraget, vilket inneburit att processen följaktligen blivit längre. Samverkansdynamiker bygger på tre komponenter: *deltagande på lika villkor, gemensam motivation* samt *förmågan till gemensamt agerande* (översatt från engelska principled engagement, shared motivation och joint action capacity). Komponenterna verkar likt en cyklisk process med anledning av att komponenterna interagerar samt förstärker varandra (Emerson och Nabatchi, 2015, s. 28). Deltagande på lika villkor, gemensam motivation samt förmågan till gemensamt agerande innehåller fyra grundläggande underkategorier vardera (Emerson och Nabatchi, 2015, s. 59–60).

Samverkansdynamiker innehåller därmed tre underkategorier med fyra underkategorier vardera. Sammantaget gör det att 15 variabler skulle undersökas om samtliga variabler inkluderades. De variabler vilka därför inte har en tydlig relevans för studien har valts att exkluderas, dessa är *upptäckt, ledarskap samt avsiktsförklaring*. Upptäckt har utelämnats med anledning av att studien inte ämnar att undersöka hur aktörer initierar samverkan (Emerson och Nabatchi, 2015, s. 60), utan istället ämnar studien att förklara hur samverkansdynamikar fungerar när ett krisförlopp är långdraget. Ledarskap har valts att inte analyseras då studien inte ämnar undersöka ledaregenskaper hos enskilda aktörer. Därtill besitter Länsstyrelser *enligt lag* det regionala ansvaret att vid en kris verka samordnande, mer om detta erhålls i kapitlet 4. Sveriges krisberedskap. Avsiktsförklaring valdes att exkluderas med anledning av att det framkom att samtliga aktörers avsikt med att samverka under pandemin var att rädda liv, värna invånarnas hälsa, minska smittspridningen av Covid-19 viruset i samhället och pandemins påverkan på samhället i stort. Det krävdes därför ingen vidare analys av variabeln.

### 2.3 Operationalisering av komponenterna i samverkansdynamiker

Deltagande på lika villkor är det *första* elementet vilket erhålls inom samverkansdynamiker och syftar till aktörers förmåga samt möjlighet att samverka gränsöverskridande med hänsyn till olika relationella samt materiella mål. Ett deltagande på lika villkor kräver en relativt välbalanserad representation av berörda aktörer. En bredare representation tenderar nämligen att vidga perspektiven genom att fler åsikter kan lyftas fram, vilket vanligtvis förbättrar samverkansprocesser (Emerson och Nabatchi, 2015, s. 59–60). Ett deltagande på lika villkor förutsätter således utrymme för oliktankande samt meningsskiljaktigheter mellan aktörerna (Emerson och Nabatchi, 2015, s. 60). Olika organisationskulturer kan följaktligen ge upphov till konflikter, exempelvis avseende hur externa aktörer anser att media skall hanteras, hur information skall delas eller vilken grad av formalitet som gruppen skall. Att uppmärksamma oenigheter inom samverkansdeltagare är därför centralt för att gruppens meningsskiljaktigheter inte skall utmynna i allvarliga konflikter (Emerson och Nabatchi, 2015, s. 60) .

Deltagande på lika villkor inkluderar således processelement och de som för studien är grundade är *definiering* samt *överläggning*. Sammanslaget skapar elementen en dynamisk inlärningsprocess (Emerson och Nabatchi, 2015, s. 60). Definieringsprocessen syftar till att aktörerna skall skapa ett aktörsgemensamt språk. Olika organisationer samt myndigheter använder olika begrepp och när aktörer skall samverka kan det uppstå komplikationer genom en skild terminologi (Emerson och Nabatchi, 2015, s. 61). Överläggningsprocessen grundas på att aktörer kan diskutera. Överläggningarna syftar till att aktörer gemensamt arbetar för att lösa problem genom en öppen dialog samt ett strukturerat informationsutbyte, det är genom överläggningar som beslut skall fattas. Att deltagande aktörer lyssnar på varandras perspektiv är därför centralt. Nivån på överläggningarna burkar således påverka hur framgångsrikt engagemanget för att samverka utvecklas (Emerson och Nabatchi, 2015, s. 62).

Gemensam motivation är det *andra* elementet vilket erhålls inom samverkansdynamiker. Den gemensamma motivationen syftar till att aktörer under en samverkansprocess skall anse det vara gynnsamt att fortsätta samverka. Att aktörer anser sig vinna på att samverka ökar chansen att aktörerna skall vilja engagera sig i hela samverkansprocessen. Aktörers motivation är således ingen statisk variabel, den kan minska eller öka under processens gång. En högre grad av motivation ökar vanligtvis aktörers ansvarskänsla inför samverkansarbetet.

Gemensam motivation innehåller fyra processelement: *tillit, ömsesidig förståelse, intern legitimitet* samt *engagemang* (Emerson och Nabatchi, 2015, s. 64–65).

Att aktörer innehar tillit för varandra är en förutsättning för att samverkansprocessen ska fungera. Tillit är något som under en samverkansprocess kan växa genom att exempelvis aktörer interagerar samt arbetar mer gemensamt. Förtroendekapital bidrar till sociala band samt förstärker relationer mellan aktörer, vilket krävs i långsiktiga relationer, därtill gör tillit att aktörer lättare ser bortom sig själva samt ser andra aktörers perspektiv, behov samt åsikter. Tillit skapar förståelse och acceptans (Emerson och Nabatchi, 2015, s. 66). Ömsesidig förståelse grundas på tillit, därtill syftar ömsesidig förståelse till att aktörer förstår samt accepterar olikheter samt olika perspektiv hos varandra. Det handlar således inte om att skapa en konsensus, utan i stället om att aktörer skall acceptera de skillnader som erhålls. Det har uppmärksammats att olika aktörer exempelvis kan ha olika förståelse om varför ett mål skall uppnås (Emerson och Nabatchi, 2015, s. 66–67).

Den interna legitimiteten innebär att samverkande aktörer anser att deltagande aktörer är berättigade att delta i processen. Genom att deltagande aktörerna legitimerar varandra kan arbetet enklare effektiviseras med anledning av att aktörer vanligen är mer benägna att slå samman resurser samt göra en arbetsfördelning (Emerson och Nabatchi, 2015, s. 66).

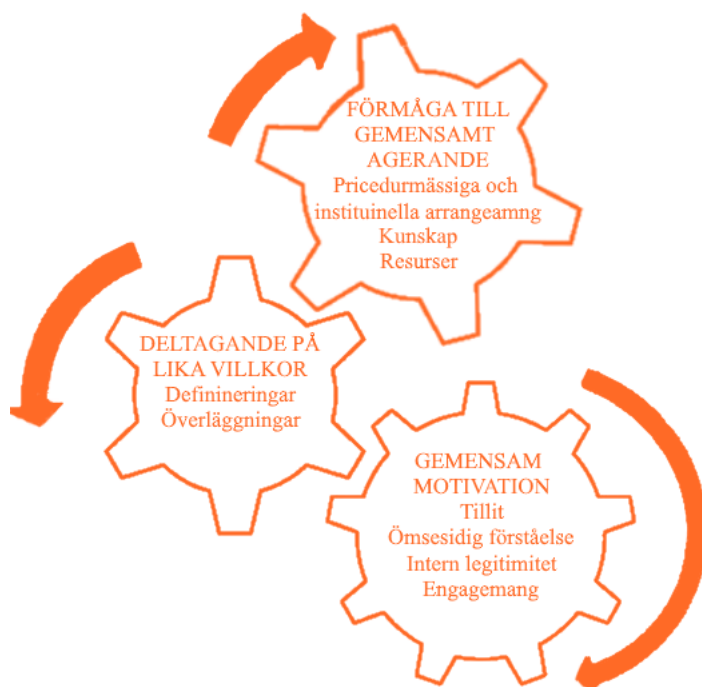
Engagemanget i en samverkansprocess kan både vara interpersonellt samt interorganisatoriskt. Det med anledning av att det både är enskilda individer likväl som hela organisationer som i en samverkansprocess skall samverka. Engagemanget kan därför finnas på det ena, båda eller ingen av dessa två nivåer (Emerson och Nabatchi, 2015, s. 67–68).

Att agera gemensamt är kärnan i samverkan. Förmågan till ett gemensamt agerande är det *tredje* elementet i samverkansdynamiker. Anledningen att aktörer, organisationer samt myndigheter väljer att samverka är för att skapa ett gemensamt agerande. Förmågan att agera är därmed avgörande för samverkansprocessens framgång. Förmågan till gemensamt agerande är den funktionella dimensionen av samverkansdynamikerna med anledning av att det är genom ageranden som aktörer kan uppnå målen med samverkan. Förmågan till gemensamt agerande innehåller således fyra processelement vilka för studien är grundade:

*procedurmässiga* och *institutionella arrangemang, kunskap* samt *resurser* (Emerson och Nabatchi, 2015, s. 57–58).

De procedurmässiga och institutionella arrangemangen syftar till de formella samt informella strukturer samt dimensioner som påverkar och styr samverkansprocesser. Exempel på strukturella dimensioner är normer, regler och lagar. Samverkansprocesser vilka är omfattande och komplexa samt involverar många människor tenderar att kräva en högre grad av struktur (Emerson och Nabatchi, 2015, s. 69–70). När en kris kräver specifik och/eller expertkunskap ökar behovet av samverkan. Att utbyta kunskaper kan vara grunden till att aktörer samverkar, då delad kunskap ökar den gemensamma kapaciteten (Emerson och Nabatchi, 2015, s. 71). Att samverka möjliggör således delade resurser. Genom att aktörer samverkar kan de slå samman samt fördela ut resurser för att kunna nyttja den tillgängliga kapaciteten bättre. Resurser är därför en av de vanligaste anledningarna till att aktörer väljer att samverka (Emerson och Nabatchi, 2015, s. 72–73).

Variablerna inom samverkansdynamiker samspelar således med varandra likt en cirkulär process, därtill kan elementen förstärka samt komplettera varandra (Emerson och Nabatchi, 2015, s. 28). Interaktionen mellan de använda variablerna visas nedan i Figur 2.3. Grunden för figuren är tagen samt översatt från artikeln *An Integrative Framework for Collaborative Governance* skriven av Kirk Emerson, Tina Nabatchi och Stephen Balogh år 2012.



Figur 2.3. Samspelet mellan de använda variablerna inom variabeln samverkansdynamiker (Emerson, Nabatchi och Balogh, 2012, s.6).

### 3. Metodologiskt tillvägagångsätt

I följande kapitel redogörs studiens metodologiska tillvägagångssätt vilket inkluderar forskningsdesign, ansats, metod, urval av informanter samt övrig empiri.

#### 3.1 Forskningsdesign: enkel fallstudie

Studien utgör en enkel fallstudie av regional samverkan under Covid-19 pandemin i Sverige. Syftet med fallstudier är att studera specifika händelser för att kunna dra slutsatser om något mer än det enskilda fallet – skapa generaliserbarhet (Yin, 2018, s. 35–36). Studien grundas följaktligen på processtrategin, vilket är en fallstudiestrategi som används för att förklara hur X påverkar Y (Lindvall, 2007, s. 274). För studien innebär det att undersöka hur långdragna krisförlopp påverkar regionala samverkansprocesser. Kritiken mot fallstudier grundas vanligen i dess svårighet att dra generaliserande slutsatser utifrån enbart ett fall (Denscombe, 2017, s. 94). Styrkor med fallstudier är istället att de möjliggör en detaljerad analys inom det specifika fallet (Lindvall, 2007, s. 271).

Valet att utföra en fallstudie erhålls i att det krävs ett verkligt fall för att se hur den regionala samverkansprocessen fungerat när ett krisförlopp varit långdraget. Att undersöka just Covid-19 grundas följaktligen i att pandemin är en kris som drabbat alla län i hela Sverige. Därefter har krisen drabbat hela det svenska samhället samt varit långdragen, vilket gör pandemin unik i sin omfattning (Mittermaier, Granholm och Veibäck, 2020, s. 10). Ytterligare anledning till valet att studera Covid-19 erhålls i människors minnen samt erfarenheter tenderar att bli mer svårgräpbara efter tid. Därtill tenderar minnen att förändras efter tid till följd av yttre påverkningar – interferensteorin. Att därmed intervjua regionala aktörer avseende Covid-19 pandemin ökar studiens tillförlitlighet eftersom pandemin ligger nära i minnet hos intervjuade aktörer (SCB, 2014, s. 341).

De fyra kriterierna *begreppsvaliditet*, *intern validitet*, *extern validitet* samt *reliabilitet* är kontinuerligt tillämpade för att säkra studiens kvalitet. Innebörden av kriterierna blir för studien att centrala begrepp skall vara tillräckligt operationaliserade. Det med anledning att studien skall kunna dra objektiva bedömningar av den insamlade informationen. Studien skall således dra korrekta slutsatser av den insamlade informationen genom att förhålla sig objektiv till den insamlade empirin. Resultatet i studien skall följaktligen sträcka sig över den enskilda studien för att kunna ge svar på något större än det enskilda studerade fallet –

generaliserbarhet. Slutligen skall resultatet i studien vara oberoende av forskaren (Yin, 2006, s. 54–59).

### 3.2 Förklarande samt deduktiv ansats

Studien har en *förklarande* ansats. Förklarande studier ämnar se om samt hur olika kategorier påverkar varandra (Yin, 2011, s. 214) Studien kommer därför att struktureras upp genom variabeln samverkansdynamiker från Kirk Emerson och Tina Nabatchis ramverk för styrning genom samverkan. Vidare är studiens forskningsansats *deduktiv*. Det med anledning av att det teoretiska ramverket *styrning genom samverkan* utgör grunden för studiens analys. Styrkan med deduktiva studier är således att de möjliggör studien att dra logiska slutsatser för det allmänna genom det enskilda med hjälp av de valda teoretiska begreppen/ variablerna (Yin, 2011, s. 97–99).

### 3.3 Intervjumetod & urval av informanter

Intervjumetod är i huvudsak grundande för studiens empiriska material. Sammantaget bygger studien på 10 intervjuer. Valet av att göra intervjuer bygger på att studien ämnar hitta djupare kunskap samt detaljerade förklaringar avseende samverkansprocessen mellan regionala aktörer under Covid-19 pandemin. För att få djupare förklaringar likväl som en mer nyanserad förståelse är intervjumetod ett lämpligt tillvägagångsätt (Yin, 2006, s. 138). Med anledning av att pandemin ännu inte är en avslutad kris är följaktligen det tillgängliga materialet vilket berör samverkansprocesser inom ramen för variabeln samverkansdynamiker begränsat. De publikationer vilka berör aspekter kring samverkansprocessen är följaktligen inte tillräckligt nyanserade eller detaljrika för att studiens frågeställning samt syfte skall kunna uppfyllas.

Informanterna för studien har valts genom ett *avsiktligt urval*. Det innebär att informanterna är valda efter deras yrkesroll samt geografiska arbetsområde i syfte att studien skall inkludera nödvändig empiri (Yin, 2006, s. 96). Intervjuerna är *semistrukturerade*, vilket innebär att intervjuerna följer ett bestämt frågeformulär med öppna frågor. Samtliga informanterna har givits samma frågor med undantag för mindre förändringar med hänsyn till informanternas yrke. Intervjuerna är dock inte helt styrda av frågeformuläret utan om en informant belyser eller uppmärksammar en aspekt vilken för studien är intressant kan även den diskuteras. Sammantaget är målet att samtliga informanter skall givas möjligheten att analysera likadana grundfrågor (Justesen och Mik-Meyer, 2010, s. 46–47). Därmed har informanter från både Regioner samt Länsstyrelser över lag fått samma frågor. Det använda grund-frågeformuläret



finns som bilaga 1 till studien. Följaktligen är studien ett *kvalitativt forskningsprojekt*. Därmed förväntas informanterna besvara frågorna utifrån deras egna perspektiv samt upplevelser avseende den regionala samverkan under Covid-19 pandemin (Ahrne och Svensson, 2015, s. 12, 19).

Samtliga intervjuer är genomförda med ett uttryckt samtycke. Intervjuerna har tagit cirka 30 minuter vardera samt utförts digitalt med hänsyn till den rådande pandemin.

Intervjumaterialet är fölaktligen anonymt transkriberat, intervjupersonerna är döpta till intervjuperson 1–10. Kodnyckeln till materialet likväl som de transkriberade intervjuerna finns hos studiens författare i syfte att skydda informanternas identitet. Sparandet av kodnyckeln samt intervjuerna har gjorts för att garantera studiens spårbarhet.

Vid sammanställandet av intervjumaterialet gick samtliga informanternas svar igenom fråga för fråga, det för att undersöka hur svaren förhöll sig till varandra. Syftet var att hitta likheter samt olikheter mellan svaren. De gånger då fler än hälften av informanterna belyst samma eller liknande parametrar under intervjuerna benämns det i studien med termer som *enligt informanterna* eller *av informanterna framgick det*. Under intervjuerna fanns det dock tillfällen då en av de två myndigheterna uppmärksammade centrala parametrar rörande den regionala samverkansprocessen. Om mer än hälften av de intervjuade från Regionerna eller Länsstyrelserna belyste samma sak har dessa parametrar i studien tagits med, men det har då påpekats att det är från den ena av de två myndigheterna. Använda aspekter vilka uppmärksammades av enskilda informanter har i studien direkt hänvisats till den informanten. Vid användandet av citat eller utmärkande information hänvisas de intervjuade personer till genom termer som Intervjuperson 1 (2021) berättade att "[x]".

Brister med studien erhålls i dess representativitet. Studien bygger på 10 intervjuer, vilket kan vara ett begränsat antal med anledning av att intervjuemetod är grundande för studiens empiriska material. Inledningsvis skickades 15 förfrågningar ut i syfte att skapa en rikstäckande generaliserbarhet och därmed inkludera både Regioner samt Länsstyrelser likväl som att informanterna skulle komma från olika delar av Sverige. Med anledning av att samtliga mejl inte besvarades skickades det under processens gång ut fler mejl ut för att skapa en rikstäckande studie. Sammantaget har 27 förfrågningar skickats ut i syfte att skapa en generaliserbar studie. Studien ämnade inkludera län från Sveriges tre huvuddelar; Norrland, Svealand samt Götaland. Det uppfylldes genom att informanterna kommer från 8 av Sveriges

21 län, vilka sammantaget ligger i Sveriges tre huvuddelar. Önskvärt hade dock varit att studien inkluderade fler intervjuer.

De intervjuade är Regiondirektörerna i länen Örebro, Jönköping, Sörmland, Kalmar samt Västernorrland, därtill har landshövdingarna i länen Skåne, Västernorrland samt Uppsala intervjuats. Från Västerbottens län har även länsrådet intervjuats. Anledning till att det är länsrådet och inte att landshövdingen erhålls i att det nuvarande länsrådet var ställföreträdande landshövding fram till den 1 augusti år 2020 samt att aktören därefter fortsatt har arbetat och lett krisorganisationen samt staben under hela pandemi för Länsstyrelsen i Västerbotten. I Skåne län har även den regionala säkerhetschefen intervjuats, det med anledning av att det var säkerhetschefen som från Region Skåne hade möjlighet att medverka i studien. I bild 3.1 visualiseras de för studien representerade länen genom att vara färgade i orange.

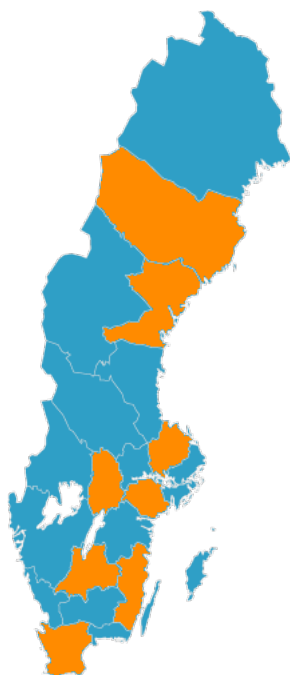


Bild 3.2. Representerade län

### 3.4 Övrig empiri

För att komplettera intervjumaterialet bygger studien följaktligen på publicerat material. Under tiden uppsatsen skrevs publicerade Coronakommissionen sitt andra delbetänkande avseende Sverige under pandemin. I rapporten erhålls det information kopplat till regional samverkan vilken har använts som kompletterande empiri till intervjumaterialet. Övrig empiri vilken har inkluderats i studien är således i huvudsak boken *Att samverka i kris* skriven av Sara

Bondesson, Fredrik Bynander och Helena Hermansson, styrdokumentet *Gemensamma grunder för samverkan och ledning vid samhällsstörningar* skriven av Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB) samt Totalförsvarets forskningsinstitut (FOI-R) rapport *Perspektiv på pandemin* skriven av Eva Mittermaier, Niklas Granholm och Ester Veibäck. Samtliga använda källor har valts utifrån ett tillförlighetsperspektiv. Det innebär att artiklar samt böcker är skriva av framträdande forskare inom samverkan eller krishantering, som exempelvis Erna Danielsson, Fredrik Bynander samt Arjen Boin. Använda publikationer är följaktligen gjorda av ansenliga organisationer som exempelvis MSB. Slutligen är empirin överlag publicerad i närtid från att studien skrevs, det i syfte att inkludera aktuella studier i studien (Booth *m.fl.*, 2019, s. 116-119).

#### 4. Sveriges krisberedskap

För att studiens analys skall kunna sättas i sin kontext kommer svensk krisberedskap i följande kapitel att kortfattat redovisas.

Svensk krisberedskap bygger på ordinarie förvaltningsstrukturer, vilket innebär att Sverige även vid en kris styrs efter ordinarie lagar. Därmed skall beslut fortsatt fattas kollektivt samt efter demokratiska principer. Det är således även vid kris ett fortsatt förbud mot ministerstyre (Andersson *m.fl.*, 2017, s. 75). Beslutsfattandet i Sverige är följaktligen uppdelat på fyra nivåer: EU-nivån, den nationella nivån, den regionala nivån samt den lokala nivån (Bondesson, Bynander och Hermansson, 2019, s. 12). Det är dock regeringen som bär det yttersta ansvaret även om EU innehar ett starkt inflytande samtidigt som kommuner och Regioner har ett långtgående självstyre (Andersson *m.fl.*, 2017, s. 3–4). Innebörden blir således både ett centraliserat i kombination med ett decentraliserats beslutsfattande.

Ansvarsprincipen, närhetsprincipen samt likhetsprincipen är tre ledande principer inom svensk förvaltning vid kriser. Ansvarsprincipen innebär att det är den aktör eller myndighet vilken under ordinära tider innehar ansvaret för en verksamhet som således besitter ansvaret över verksamheten när en kris inträffar. Närhetsprincipen innebär att kriser skall hanteras så geografiskt nära krisen som möjligt. Likhetsprincipen innebär att aktörer så långt som möjligt skall bedriva verksamheten enligt ordinarie strukturer (Bondesson, Bynander och Hermansson, 2019, s. 17).

Det geografiska områdesansvaret är en annan del inom den svenska förvaltningen vilken också innehar en central betydelse för svensk krisberedskap. Områdesansvaret innebär att samhällets aktörer vid en kris skall verka gemensamt för att uppnå samordning samtidigt som områdesansvaret skapar en reglering i ansvar mellan den statliga, den regionala samt den kommunala nivån. Regeringen innehar det geografiska områdesansvaret för hela landet, Länsstyrelserna innehar ansvaret för länen samt kommunstyrelserna för kommunerna (Bondesson, Bynander och Hermansson, 2019, s. 17).

Sveriges Regioner har ett betydande ansvar i svensk krishantering. Regioner har ett ansvar i att bistå Länsstyrelsen med lägesrapporter. Därtill har Regionerna i enlighet med hälso- och sjukvårdslagen (2017:30) 7–8 kap en skyldighet att erbjuda omedelbar hälso- och sjukvård samt upprätthålla en katastrofmedicinsk beredskap inom regionen. Regionerna innehar följaktligen i linje med smittskyddslagen (2004:168), 1 kap 8 - 9 § ett ansvar att vid behov införa nödvändiga smittskyddsåtgärder inom länet. Det är därtill Regionernas uppgift att säkerhetsställa att det finns smittskyddsläkare i länet, dock är smittskyddsläkaren en egen myndighet.

Sveriges Länsstyrelser har utöver Regionerna också en central roll på den regionala nivån när en kris inträffar. Länsstyrelser är enligt förordningen om länsstyrelseinstruktioner 52 § den främsta civilförsvarsmyndigheten inom Sveriges alla län (2007:825). Länsstyrelser skall därför enligt förordningen om krisberedskap och bevakningsansvariga myndigheters åtgärder vid höjd beredskap 6 § verka som en sammanhållande funktion mellan lokala aktörer. Följaktligen skall Länsstyrelser följa beslut av Regeringen samt prioritera, fördela samt inrikta statliga likväl som internationella resurser inom länet (2015:1052). Därtill har Länsstyrelser ett uppdrag att sammanställa regionala risk-och sårbarhetsanalyser samt tillgodose allmänheten med information rörande kriser (SFS 2019:1113).

## 5. Analys av samverkansdynamiker mellan regionala aktörer under Covid-19

I följande kapitel redogörs studiens analys av variabeln samverkansdynamiker mellan regionala aktörer under Covid-19 pandemin. Analysen inkluderar deltagande på lika villkor med underkategorierna definieringar samt överläggningar. Därtill inkluderar analysen gemensam motivation med underkategorierna tillit, ömsesidig förståelse, intern legitimitet

samt engagemang. Studien inkluderar även förmåga till regionalt gemensamt agerande med underkategorierna procedurmässiga och institutionella arrangemang, kunskap samt resurser.

### 5.1 Deltagande på lika villkor mellan regionala aktörer under Covid-19

Deltagande på lika villkor syftar på samverkande aktörers representation, aktörers förmåga att arbeta gemensamt trots olika mål samt aktörers kapacitet för att hantera meningsskiljaktigheter (Emerson och Nabatchi, 2015, s. 59–60). I den regionala samverkan i Sverige är det Regioner samt Länsstyrelser som har utgjort grunden under pandemin. Det framgick genom intervjuerna att Regioner samt Länsstyrelser deltagit i samverkansprocessen sedan pandemin drabbade Sverige samt att de varit delaktiga i samverkan under hela krisförloppet i samtliga län. Utöver Regioner och Länsstyrelser har även andra aktörer som exempelvis Räddningstjänsten, Polisen och Försvarsmakten deltagit i den regionala samverkan. Informant 2 (2021) belyste att ”representationen styrs av behovet”, vilket var något de andra intervjuade även uppmärksammade. Det påvisades däremot att de aktörer vilka vanligtvis inte samverkar på den regionala nivån hade svårare att bli representerade. Ett sådant exempel som uppmärksammades var Försvarsmakten. Förklaringar till komplikationerna framkom av informanterna låg att Försvarsmakten vanligen inte samverkar med Regioner och Länsstyrelser, vilket gjorde att det var svårare att nyttja Försvarsmaktens potential under krisen. En annan förklaring uppmärksammade Informant 10 (2021) ligger i att de olika myndigheterna har olika arbetskulturer. Försvarsmakten arbetar tydligare med ordergivning medan Länsstyrelser och Regioner arbetar genom dialog och denna *krock* kan förklara försvårade samverkan dem sinsemellan, underströk informanten.

Representationen inom den regionala samverkan har varit relativt homogen. Den framgick av informanterna att ledningen inom regionala myndigheter i hög grad styrs av en lika del andel kvinnor och män med ett åldersspann på cirka 50–65 år. Det uppmärksammades följaktligen av samtliga informanter att det inte erhöles någon bred representation av etnicitet i de regionala samverkansledningarna. Av de flesta informanter beskrevs en total avsaknad av variation på etnicitet. Att en grupp är homogen kan vara problematiskt för samverkan. När gruppledningar är relativt lika är de vanligtvis mindre benägna att ifrågasätta varandras åsikter samt idéer vilket tenderar att försämra gruppen analytiska förmåga (Irving L, 1982, s. 250).

Tidigare relationer har varit *avgörande* i den regionala samverkansprocessen. Att det fanns relationer mellan regionala aktörer innan pandemin drabbade Sverige uppmärksammades förbättrat den regionala samverkansprocessen. Informant 8 (2021) underströk att relationer mellan aktörer måste upprättas i fredstid med anledning av att det är svårt att skapa gränsöverskridande relationer när krisen väl är ett faktum. Med anledning av att tidigare relationer underlättat samverkan för regionala aktörer betonades det av informanterna att det har funnits en ömsesidig vilja av att bibehålla en kontinuitet avseende de aktörer vilka deltagit i den regionala samverkan.

Det var en utmaning att bibehålla i en kontinuitet under det långa krisförloppet (Informant 10, 2021). Paradoxalt med att bibehållandet av samma aktörer under krisförloppet konstaterades vara fördelaktigt, uppmärksammades det också att det vid en långdragen kris är svårare att bibehålla en kontinuitet av samverkande aktörer. Av informanterna uppmärksammades två förklaringar till detta, den ena var att det i flertalet län bytts Regiondirektörer, Landshövdingar, eller andra nyckelpersoner i den regionala samverkan med anledning av att deras uppdrag tagit slut eller att de valt/-tvingats att sluta. Den andra förklaringen låg i att krisen har bidragit till en utbredd trötthet genom att aktörer erhållit en ökad arbetsbelastning under pandemin, vilket gjort att aktörer inte orkat samverka aktivt under hela krisen.

Ett deltagande på lika villkor förutsätter utrymme för oliktankande samt meningsskiljaktigheter mellan aktörerna (Emerson och Nabatchi, 2015, s. 60). Av intervjuerna framgick det att acceptansen för aktörernas olika perspektiv stegvis ökade under pandemin. Konflikter har främst lösts genom tålamod och dialog (Informant 2, 2021). Det underströks av informanterna att det fanns en ömsesidig avsaknad av att arbeta med en kris lika långdragen samt omfattande som Covid-19. Att därför ha tålamod med att det inte funnits beprövade metoder eller etablerade tillvägagångssätt under krishanteringen har därför varit centralt för att aktörer skulle vilja fortsätta samverkan.

Konfliktnivån mellan regionala aktörer har minskat till följd av att Covid-19 varit långdragen. Det framgick av informanterna att det uppstått färre konflikter mellan regionala aktörer under krisförloppets gång. För att minska konflikter krävs det att aktörer besitter social samt kulturell kompetens. Det innebär att aktörer kan ha en förståelse för de olika organisationerna samt kunskap om att deltagande aktörerna ser och arbetar olika (MSB, 2018, s. 47). Däremot uppmärksammades det att under de perioder då aktörer känt en utbredd trötthet kopplat till

pandemin tenderade konfliktnivån att vara högre. Det uppmärksammades följaktligen av Informant 5 (2021) att interna konflikter inom enskilda myndigheter under pandemin även försvårat samverkan. Det framgick att de gånger oenigheter rådde inom myndigheterna försvårades samt bromsades den gränsöverskridande samverkan.

Under Covid-19 har den största delen av samverkan skett digitalt. För att skapa fungerande samverkansdynamiker kan aktörer använda både fysiska samt digitala plattformar. Att träffas i verkligheten är vanligen fördelaktigt då människor lättare kan känna in, förstå samt skapa en gemensam dialog med varandra (Emerson och Nabatchi, 2015, s. 60). Det framgick under intervjuerna att samverkan genom digitala plattformar under Covid-19 har fungerat väl. Brukandet av digitala verktyg kan konstateras ha effektiviserat samverkan. Både längden på möten beskrivs ha blivit kortare med anledning av att samtal vilka inte var direkt kopplade till det aktuella ämnet försvann, likväl som att aktörer inte behövde resa till mötena. Effektiviteten kan konstateras ha ökat viljan samt orken för regionala aktörer att samverka, vilket Informant 2, (2021) underströk. Detta har exempelvis visat sig genom en hög närvaro på samverkansmöten. Däremot framkom det att tekniken ibland medfört komplikationer, exempelvis fanns en motvilja att samtala om sekretessbelagda ämnen med hänsyn till informationssäkerhet. Det försvårade samverkansprocessen eftersom nödvändiga samtalsämnen uteblev. Därtill framgick det av Informant 8 (2021) att samverkan genom digitala plattformar tenderade att exkludera de äldre aktörerna. Coronakommissionen belyste även att bristerna på samordning blev påtagligare när kommunikationen skett digitalt (Coronakommissionen, 2021, s. 36).

Att samverka digitalt skapar en annan typ av kommunikation och dialog än den som sker när aktörer träffas i verkligheten. Även om det fungerat väl för aktörer att samverka digitalt uppmärksammades det av informanterna att digitala verktyg medför en plattare typ av kommunikation. Informant 1 (2021) underströk att vid digital samverkan försvinner den icke-verbala kommunikation, vilket kan försvåra det för aktörer att avläsa åsikter samt intentioner hos övriga aktörer. Genom intervjuerna framgick det även att relationsbyggandet mellan samverkande regionala aktörer till viss del försämrats genom att aktörerna i princip enbart samtalar om pandemin och inte om personliga samtalsämnen. Det som en följd effekt av att aktörer inte samtalar utanför mötena vilket de annars gör.

### 5.1.1 Definieringar

Att aktörer samt myndigheter använder samt besitter olika terminologier kan försvåra samverkan. Definieringar syftar därför på att samverkan inte skall försvåras av att aktörer använder olika professionspråk (Emerson och Nabatchi, 2015, s. 60). Christian Uhr underströk den 4 november 2021 under ett seminarium om ledningsprinciper på Försvarshögskolan att aktörer vid samverkan brukar använda samma begrepp men syfta till olika saker samt att det kan medföra anmärkningsvärda följder vid gränsöverskridande samverkan. Till vilken nivå de regionala myndigheterna har arbetat för att motverka olika tankekartor samt en skild begreppsanvändning visade sig vara olika. Av informanterna framgick det att majoriteten av myndigheterna inte givit tid åt begreppsförtydligande eller begreppsöversättning. Det med anledning av att de inte ansett att det funnits tid eller resurser för uppgifterna. Dock undersökts det av flertalet aktörer att det ibland upplevdes som att regionala myndigheter pratade olika språk, vilket gjorde det mer komplicerat samt tröttsamt att samverka. Några län, vilka hade adderat en dimension av översättning mellan myndigheterna, pekade på att det underlättade samverkan genom att andelen missförstånd minskade. Informant 4 (2021) berättade, ”Vi använder begrepp som exempelvis stabsläge och förstärkningsläge olika inom regionala myndigheter och om vi inte förtydligar vad vi menar riskerar det att bli missförstånd och felaktiga ageranden”.

Den regionala inrapporteringens formalia har minskat förvirring i samverkansprocessen. Den rapporteringen vilka regionala myndigheter har gjort åt både Regeringen samt (MSB), likväl som den vilka gjorts åt Länsstyrelserna har varit schematiskt (Informant 2, 2021).

Informanterna påpekade att det i stort sett varit samma frågor som alla myndigheter skall ha besvarat under hela krisförloppet samt att det minskade förvirring kopplade till begrepp. Det uppmärksammandes även att genom att aktörer skulle rapportera information rörande relativt lika parametrar under pandemin lärde aktörerna sig vad som hade relevans för övriga aktörer samt vad de förväntades meddela. Det både effektiviserade samt underlättade den långvariga samverkan genom att komplikationer samt missförstånd minskade. Rutiner förenklade det för regionala aktörer att samverka länge.

### 5.1.2 Överläggningar

Aktörer kan tolka uppdrag, händelser samt tillvägagångsätt olika, därför syftar överläggningar på att samverkande aktörer diskuterar (Emerson och Nabatchi, 2015, s. 61). Det har uppmärksamats att en bidragande faktor till missförstånd i en samverkansprocess ligger just



i den mänskliga faktorn. Perspektivförståelse är därför centralt för att samverkansprocesser skall verka framgångsrikt (MSB, 2018, s. 41).

Perspektivförståelsen har förbättrats mellan regionala aktörer under pandemin. Informant 2 (2021) beskrev det som att samverka under Covid-19 krisen kan liknas med psykogen Claes Janssens teorier om förändringens fyra rum. När krisen var i det första rummet *förvirring* fanns det inte ett intresse av att lyssna på andra aktörers perspektiv. Aktörer fokuserade på att hantera det som låg på deras egna bord i stället för att diskutera samt överblicka det gemensamma. När krisen sedan förflyttades till förändringens andra rum *inspiration* förändrades detta samt att intresset för de olika perspektiven mellan myndigheter ökade. Liknande perspektiv gällande förändring i samverkansprocessen framgick av övriga informanter.

Förbättring av samtalstonen förbättrade den långvariga samverkan. Att aktörer uppmuntrade varandra i stället för att skuldbelägga, döma eller kritisera varandras handlingar menade informanterna var betydande för att orka arbeta gemensamt under en längre tidsperiod. Det förbättrade uthålligheten att aktörer inte ifrågasatte varandra mer än nödvändigt. Samtalstonen var inledningsvis sämre, i synnerhet i de regioner vilka inte hade etablerade rutiner eller kontaktnät innan pandemin utbröt. Det framkom således av intervjuerna att samverka på den operativa regionala nivån i större utsträckning varit präglad av en sämre perspektivförståelse. En anledning till detta förklarade Informant 4 (2021) tenderade bero på att det inte varit lika hög kontinuitet avseende samverkande aktörer på operativa nivån samt att det är svårare att samverka med människor som inte känner varandra.

Tillitsbaserad styrning har tydligare tillämpats inom Regionerna under pandemin (Informant 5, 2021). Sveriges Kommuner och Regioner (SKR) har tidigare uppmärksammat att Kommuner samt Regioner i Sverige präglats av en kontrollbaserad styrning, samt konstaterat att det inte varit en framgångsrik styrningsmetod. SKR har därför ett pågående arbete med att implementera tillitsbaserad styrning och ledning inom myndigheterna (Gidenstam, 2021). Det framgick av informanterna att på grund av pandemins omfattning har krisen inte kunnat detaljstyras. Lägre chefer har fått ökade befogenheter att samverka med relevanta aktörer samt större mandat att fatta beslut. Den ökade användningen av tillitsbaserad styrning menade informant 5 (2021) inneburit att medarbetare fått ett ökat handlingsutrymme samt att det ökat den regionala förmågan att samverka på alla nivåer inom myndigheterna. Informant 5 (2021)

underströk att användandet av tillitsbaserad styrning under pandemin effektiviserat krisarbetet, engagerat medarbetare samt skapat horisontella band.

Överläggningarna påverkades av att regionala myndigheter i olika utsträckning behöver ta hänsyn till den regionala samt lokala politiken. Att Regionen är en myndighet vilken styrs och leds av framröstade politiker samt tjänstemän har bidragit till att Regionen i större utsträckning behövt anpassa sina beslut efter den politiska viljan i länet. Det medan Länsstyrelserna behövt anpassa sig efter statligt styrda uppdrag och beslut. Regionala aktörer uppmärksammade att detta varit problematiskt i den regionala samverkansprocessen med anledning av att Regioner har behövt inkludera aspekter av politiskt taktiska diskussioner, väga in oppositionens agerande samt allmänhetens reaktioner. Informant 6 (2021) beskrev att det ibland känts som att Länsstyrelsen och Regionerna arbetat i olika världar samt att det blev tydligare när krisförloppet var långdraget. Synsätten hos de två myndigheterna krockade.

Covid-19 har särskilt utmärkt sig genom att mängden av olika beslut, uppdrag samt rekommendationer längs vägen varit många och olika (Informant 9, 2021). Att pandemin varit långdragen kan av informanterna beskrivas ha påverkat mängden av beslut som påverkat den regionala samverkan. Att tänka om, hitta nya lösningar samt implementera nya statliga rekommendationer, riktlinjer samt lagar har gjort att den regionala nivån under pandemin behövt vara både flexibla samt uthålliga. Att den regionala nivån fått ansvaret för genomförandet av många statliga beslut från den nationella nivån med kort varsel kan genom intervjuerna menas ha försvårat den regionala samverkan. Ett exempel som belystes av Informant 3 (2021) var att regionala myndigheter vid olika tillfällen fått följa de nationella presskonferenserna för att få reda på vad de förväntas göra. Ett annat exempel beskrev Informant 8 (2021) var att de i informantens verksamma län fick lokala föreskrifter vilka skulle implementeras med 2–3 timmars förvarning. Det menade informanten försvårade den regionala samverkan samt det regionala gemensamma agerandet då det inte fanns tillräcklig tid att samtala gemensamt om implementeringen.

Den regionala samverkansprocessen har delvis präglats av rapportering snarare än diskussion. Det framkom av intervjuerna att det framför allt under pandemins inledande period inte fanns mycket utrymme för samtal och dialog. I stället präglades den gränsöverskridande samverkan av rapportering. Det underströks däremot att möjligheten till att överlägga samt diskutera förbättrades med tiden. Anledningen till förbättring kan delvis förklaras av att aktörer inte var

tvungna att rapportera lika mycket eftersom det inte längre ansågs vara nödvändigt. En annan anledning går att förklara genom att aktörerna över tid inte upplevde pandemin som lika kaosartad eftersom aktörerna blev mer insatta i viruset. En ytterligare förklaring är att de olika myndigheterna blev säkrare i sina uppdrag gällande hanteringen av pandemin till följd av att osäkerheten minskade. Informant 5 (2021) belyste att *handboken* efter tid inte behövde följas till punkt och pricka utan rapporteringen blev mer dynamisk. Det som behövde göras gjordes, medan överflödiga uppgifter samt ageranden med tiden i större uträkning kunde sorteras bort.

## 5.2 Gemensam motivation under Covid-19

Den gemensamma motivationen erhålls på två olika nivåer, den interpersonella samt den interorganisatoriska. Sammantaget syftar den på att aktörer skall anse att samverkan gynnar krishanteringen (Emerson och Nabatchi, 2015, s. 64–65). Det uppmärksammades av informanterna att båda dessa nivåer har erhållit en hög grad av motivation under pandemin. Det har funnits en medvetenhet om att pandemin krävt ett gränsöverskridande bemötande både på den organisatoriska samt individuella nivån. ”Vetskapen om att flertalet aktörer har behövts för att kunna hantera Covid-19 har genomsyrat hela myndigheter och organisationer på alla nivåer”, berättade Informant 2 (2021). Snarlika uttryck framkom av samtliga informanter.

### 5.2.1 Tillit

Tillit syftar på att aktörer skall känna en tillit inför varandra samt inför samverkansprocessen (Emerson och Nabatchi, 2015, s. 66). Informant 6 (2021) betonade att tillit varit en nödvändig komponent för att samverkan under Covid-19 skulle fungera samt för att den fortsatt skall fungera. Det framkom av informanterna att aktörer oavsett tidigare åsikt under pandemin varit tvungna att förlita sig på varandra för att samverkan skulle fungera. Aktörer befann sig redan initialt i en ömsesidig beroendeställning och var därför tvungna att lita på varandra för att kunna hantera smittspridningen samt de människor vilka drabbats av viruset. När tillfälligt sammansatta aktörer behöver arbeta gemensamt kan det uppstå en snabb tillit. Den snabba tilliten uppstår genom att aktörer inte har tid att bygga en traditionell tillit men ändå är beroende av varandra för att lösa uppgiften. Vid en kris kan aktörer därför skapa en snabb tillit genom att det skapas en attityd inom gruppen att krisen måste hanteras snarast och gemensamt (MSB, 2018, s. 50).

Tilliten mellan regionala aktörer har succesivt ökat under krisförloppet (Informant 5, 2021). Att tillit tenderar att förändras under tid när aktörer verkar gemensamt under en kris är något vilket tidigare uppmärksammats av MSB (MSB, 2018, s. 47). Det framgick av informanterna att tilliten mellan regionala aktörer under Covid-19 har vuxit samt utvecklats genom att aktörer under en längre tid arbetat gemensamt. Från att tidigare ha övat på kriser eller hanterat kortare samt mindre omfattande kriser gemensamt fick regionala aktörer samverka länge för att hantera pandemin. Det framgick av informanterna att majoriteten upplevde det som att arbeta med kniven mot strupen eftersom människors liv och hälsa "hängde" på deras ageranden. Genom intervjupersonerna framgick det att den ökade tilliten förenklade samverkan.

### 5.2.2 Ömsesidig förståelse

En ömsesidig förståelse syftar till att aktörer skapar en acceptans samt förståelse inför varandras olikheter (Emerson och Nabatchi, 2015, s. 66–67). Förståelsen för organisationskulturerna mellan Regioner och Länsstyrelser har ökat under pandemin. Det framgick av informanterna att förståelsen för de olika myndigheterna var lägre i den inledande fasen av pandemin. Anledningar till det går av intervjuerna att förklara genom att myndigheterna inte hade arbetat gemensamt i samma utsträckning tidigare. En ytterligare förklaring är att pandemins omfattning och allvar gjorde att alla myndigheter ville följa sina uppdrag till punkt och pricka – vilket försvårade förståelsen mellan myndigheterna då uppdragen delvis kolliderade med varandra. Informant 6 (2021) beskrev det som att det *regnade regeringsuppdrag* över regionala myndigheter samt att det fanns gånger då exempelvis Länsstyrelsers uppdrag i att bistå Regioner med stöd inte var önskvärt samt att detta inte alltid respekterades då Länsstyrelsen ville fullfölja sitt uppdrag. Länsstyrelsernas roll i den regionala krishanteringen ansågs följaktligen inte alltid ha varit tydligt från Regionernas sida.

Förståelsen avseende informationsfördelning försvårade samverkan. Det framgick av intervjuerna att det inledningsvis saknades en förståelse för att regionala myndigheter inte kan delge varandra all information över myndighetsgränser. "Viss information är sekretessbelagd och den kan inte delges andra myndigheter även om man hade önskat det" underströk Informant 1 (2021). Det förklarades att sekretessen bidrog till en irritation samt frustration mellan myndigheter och andra aktörer. Informationsfördelningens begränsningar konstaterades ha försvårat samverkan genom hela krisförloppet. Det med anledning av att Länsstyrelsers

samt Regionernas risk- och sårbarhetsanalyser omfattas av sekretess genom offentlighets- och sekretesslagen (2009:499) (Coronakommissionen, 2021, s. 170). Därtill belyste Informant 3 (2021) att det varit svårt att få till fungerande informationsled när samverkansprocessen varit komplex. Informanten beskrev det som ”att fördela information inom och mellan myndigheter har varit svårt, informationsfördelning blev nästan en fråga om makt där man undrade vem som ägde informationen”.

I mindre län har förståelsen för olika organisationskulturer varit högre. Det framkom av informanterna att förståelsen för olikheter mellan organisationer samt myndigheter tenderade att vara högre i Sveriges mindre län. Anledningar till detta kan av informanterna förklaras av att personkännedomen är högre i de mindre länen, vilket gjorde det enklare att ha förståelse för hela myndigheter. En ytterligare anledning vilken framkom var att det i mindre län inte finns samma mängd mänskliga resurser. Det har därför inte tillkommit nya aktörer i samverkansprocessen i samma utsträckning då det inte funnits lika mycket folk att ”låna” från andra avdelningar.

Den ömsesidiga förståelsen har varit lägre mellan regionala aktörer samt aktörer från civilsamhället. Det uppmärksammades av informanterna att förståelsen mellan de regionala aktörerna samt aktörer från civilsamhället så som Svenska Kyrkan, olika trossamfund samt Röda Korset under pandemin varit bristfällig. Det framgick att regionala aktörer i hög grad uppfattat det som att de civila aktörerna sannolikt upplevt att de inte fått varit med i krishantering som de hade önskat under pandemin. En förklaring till det berodde enligt informanterna på att *väldigt många* frivilliga aktörer ville hjälpa till, vilket kräver administration och koordinering. Informant 6 (2021) berättade att dennes myndighet under våren år 2020 fick cirka 500 erbjudan om hjälp från civilsamhället samt det krävs mycket arbete för att styra upp det frivilliga för att det skall vara en tillgång. Det uppmärksammades däremot att förståelsen mellan aktörer från civilsamhället och regionala aktörer med tiden förbättrades, men att det fortfarande finns utrymme för att *utveckla* den regionala samverkan med civilsamhället. Informant 10 (2021) belyste att det är särskilt centralt att samverka med civilsamhället i utsatta områden förbättras med anledning av att det under pandemin påvisats att krisinformation inte nått ut till människor i utsatta områden i samma utsträckning. Vilket har haft en direkt negativ effekt på liv och hälsa för invånarna i dessa områden (Informant 10, 2021).

### 5.2.3 Intern legitimitet

En intern legitimitet syftar till att samverkande aktörer anser att deltagande aktörer ska vara med i krishanteringens samt aktörer anser att de olika kompetenserna är behövda och/eller gynnsamma (Emerson och Nabatchi, 2015, s. 67). Inledningsvis fanns det inte en utbredd intern legitimitet över gränssektorerna i samtliga län. Tidigare konflikter, åsikter samt förutfattade meningar om både enskilda personer likväl som för hela myndigheters förmåga att agera i kriser försvårade samverkan. Det framgick däremot av informanterna att legitimiteten mellan aktörer ökat under krisförloppet. En anledning till den ökade legitimiteten framkom var att krisen tvingat alla att agera, vilket gjorde att aktörer såg de andra aktörerna vara handlingskraftiga. Ytterligare anledning som uppmärksammades var just att aktörerna under pandemin i en längre period tvingats arbeta intensivt och gemensamt för att hantera Covid-19 och därmed förbättrat relationerna till varandra.

Det fanns ingen påtaglig hierarki mellan regionala aktörer under samverkansprocessen. Det framgick av informanterna att med anledning av att alla aktörer och myndigheter vilka samverkade var behövda uppstod det ingen skillnad avseende legitimitet. Informant 2 (2021) beskriver det som att i och med att arbetet med Covid-19 varit så pass resultatriktat har det inte funnits plats för att diskutera och/eller analysera samverkande aktörers legitimitet.

Det finns en skillnad mellan den statliga och regionala nivån kopplat till makt. En av de intervjuade uppmärksammade att när vaccineringen skulle starta runt om i landet bromsades detta av SKR trots att det fanns en beredskap runt om i landet. Det berodde på att staten inte givit ut tydliga riktlinjer om hur vaccineringen skulle bekostas, vilket resulterade i att vaccineringen fördröjdes. Informant 6 (2021) belyste således att Regeringen vid olika tillfällen agerat på det regionala mandatet, vilket skapat förvirring samt försvårat det regionala agerandet. Ett exempel på det betonade informanten var en period då Socialstyrelsen skulle samordna IVA-platser, vilket annars är ett regionalt ansvar. En förklaring till det statliga agerandet har enligt informanten troligen berott på att enskilda ministrar velat visa sig handlingskraftiga och därför agerat på egen hand.

### 5.2.4 Engagemang

Engagemang innebär för samverkansdynamiker att aktörer skall känna en vilja för att samverka (Emerson och Nabatchi, 2015, s. 66–67). Engagemanget har varit en förutsättning

för att orka samverka under Covid-19, nivån av engagemang var som högst inledningsvis. Informanterna beskrev det som att regionala aktörer inledningsvis arbetade under ett adrenalinpåslag, vilket generade i en hög vilja att samverka. Det bidrog till att samverkan under våren år 2020 var som mest intensiv. När krisen fortsatte menade aktörerna att graden av engagemang i perioder varit längre. Anledningar till att engagemanget under krisförloppet gått i vågor kan av informanterna förklaras berott på att flertalet individer upplevt en känsla av hopplöshet. Den period vilken i synnerhet kan förklaras haft den lägsta engagemanget var slutet av år 2020 samt de första månaderna av år 2021 innan vaccineringen mot Covid-19 tog fart. Några av informanterna beskrev att de under denna period funderat om och hur pandemin någonsin skulle ta slut, vilket försämrade orken likaså engagemanget hos aktörer.

I län med en högre andel mindre kommuner har det varit svårt att upprätthålla en uthållighet (Informant 7, 2021). Storleken på Sveriges kommuner är varierad. Sveriges minsta kommun har ett invånarantal på cirka 2500 personer och Sveriges största kommun har ett invånarantal på cirka 975 000 personer (SCB, 2021). Av intervjuerna går det att påvisa att i de län där andelen kommuner har färre antal invånare har det krävts mer stöd av Regionen samt Länsstyrelsen för att engagemanget och uthålligheten inte skulle försvinna under krisförloppet. Alla län i Sverige har fått likadana uppdrag från regeringen. Att fullfölja dessa har varit svårare i län med mindre kommuner med anledningar att de har mindre resurser, både i form av människor, kapital samt nödvändigt material.

Uthålligheten utmärkte sig som den *största skillnaden* avseende samverkansprocessen under Covid-19 jämfört med tidigare kriser. Att klara av att hålla upprätthålla en ork och ett engagemang under pandemin kan av informanterna förstås varit utmanande. Samtliga informanter betonade att de aldrig tidigare hanterat en kris som varit i närheten av lika omfattande eller långdragen som Covid-19. Sammantaget ställdes det helt nya krav på den regionala krishanteringens samt den regionala samverkan. För att hålla uppe uthålligheten går det av intervjuerna att förstå att regionala ledningar fått se över tidigare krisplaneringar och rutiner vid krishantering. ”Det är i slutet av dagen människor med kött och blod som ska samverka och hantera kriser, att se till de orkar och inte blir utarbetade har varit något ledningar måste fokusera på”, belyste informant 10 (2021).

Att pandemin gått i vågor kan av informanterna förklaras ha underlättat upprätthållandet av engagemang bland aktörer som arbetat med krishantering kopplat till pandemin. Det med anledning av att de perioder då pandemin inte varit lika intensiv har aktörer kunnat ”vila” och

hämta energi. Det för att när pandemin sedan åter intensifierats har aktörer haft en ökad grad av energi och ork för att krishantera och samverka igen, vilket följaktligen förbättrade samverkan.

### 5.3 Förmåga till regionalt gemensamt agerande under Covid-19

Förmåga till gemensamt agerande syftar på samverkande aktörers kapacitet för att gemensamt agera för att nå de gemensamma målsättningarna (Emerson och Nabatchi, 2015, s. 59).

Tidigare samverkansstrukturer förbättrade samverkansprocessen. Av intervjupersonerna framgick det att de strukturer vilka fungerat bäst under Covid-19 krisen var de strukturer vilka hade upprättats innan pandemin startade. De tidigare strukturerna bidrog till att aktörer visste vad de skulle göra samt kunde fokusera på att bemöta viruset i stället för att fundera på hur de skulle samverka när de bemötte viruset.

Att bygga upp strukturer för att samverka när det inte finns någon kris ligger i linje med Danielsson (2016, s. 42–44) tidigare studier, vilka belyser vikten av att aktörer genomför förebyggande arbete för att underlätta samverkan. Informant 4 (2021) underströk, ”våra tidigare samverkanstrukturer har varit helt avgörande under pandemin, alla nya strukturer som har inrättats under pandemins gång har kännetecknats av att fungera dåligt”. Exempel som konstaterades fungera sämre var när det kom nya uppgifter samt roller från Regeringen vilka krävde att det skapades helt nya strukturer för samverkan på den regionala nivån. Det skapade förvirring samt oklarhet i redan osäkra lägen (Informant 4, 2021).

Ledningsstrukturer har behövt vara flexibla. Det framgick av informanterna att viruset försatte myndigheterna i en situation där lösningen inte var given. Ovissheten uppmärksammades bidrog till att ledningsstrukturen hos de enskilda myndigheterna behövde omstruktureras. Exempelvis belyste Informant 8 (2021) att Regioner och Länsstyrelser generellt inte arbetar i stab under längre tidsperioder, vilket gjort att deras strukturer för staber samt stabsarbete inte varit anpassade för längre krisförlopp. Informant 3 (2021) belyste exempelvis att det tidigare funnits en etablerad tanke om att stabsarbete sker av grupp isolerade människor i en ”källare”, samt att det inte har varit möjligt att bedriva stabsarbete efter dessa strukturer under Covid-19 pandemin. Informant 7 (2021) underströk därför att pandemin gjort att Regioner samt Länsstyrelser under Covid-19 fått lära sig stabsmetodik på riktigt.

Att hantera pandemin parallellt med att bedriva ordinarie verksamhet har under Covid-19 varit utmanade (Informant 8, 2021). Av informanterna poängterades det att när tidigare kriser



drabbat den regionala nivån har mer eller mindre allt fokus kunnat riktas mot den krisen till dess att krisen snabbt varit över. Fokus har därför snabbt riktas mot krisen för att sedan åter riktas mot den ordinarie verksamheten. Behovet av att strukturera verksamheten för att hantera både pandemin parallellt med att bedriva ordinarie verksamhet blev tydligare i och med att krisen varit samt är långdragen. Informant 7 (2021) uppmärksammade därför vikten av att i regional krishantering uppmärksamma de personer vilka inte arbetar i stab utan med den ordinarie verksamheten. Det med anledning av att dessa personer upprätthåller den vardagliga verksamheten med ett färre antal medarbetare eftersom det tagits personer från olika avdelningar för att hantera krisen. Därtill betonade informanten att dessa människor oftast bedriver den vardagliga verksamheten utan några märkbara anmärkningar samt att dessa personer genom detta ”möjliggör” krishanteringen.

#### 5.3.1 Procedurmässiga och institutionella arrangemang

Procedurmässiga samt institutionella arrangemang syftar till de olika strukturer, lagar, regler samt normer vilka formar och styr samverkansprocessen (Emerson och Nabatchi, 2015, s. 69–70). Nationella lagar och förordningar har givit samverkansarbetet under pandemin en struktur. Att aktörer haft nationella lagar samt förordningarna att förhålla sig till har under samverkansprocessen förtydligat roll- samt arbetsfördelningen mellan myndigheterna.

Samtliga intervjuade var överens om att Länsstyrelsen tagit ett övergripande ansvar i samverkansprocessen. Det framgick under intervjuerna att Länsstyrelsen tog det ansvaret som de vid en kris skall ta, likväl som att deras ledarskap avseende koordinering, samordning samt samverkan accepterades av övriga regionala aktörer. Därtill uppmärksammades det att Länsstyrelsens ledarskapsroll under krisförloppets gång har utvecklats. Informant 2 (2021) beskrev det som att ”vid en kortare kris tenderar samordningsansvaret att vara något som bara händer, men nu under Covid-19 har ansvaret blivit tydligare”.

Regional särskild sjukvårdsledning (RSSL) är inte anpassad för längre kriser (Informant 10, 2021). Sveriges Regioner kan när en kris inträffar upprätta en särskild sjukvårdsledning. Syftet med RSSL är att samordna resurser samt leda sjukvården så att händelsen påverkar den ordinarie verksamheten så lite som möjligt (MSB, 2018, s. 173). Av de Regionala informanterna framkom det att RSSL är anpassad för kortvariga kriser samt att RSSL därför fungerar sämre när ett krisförlopp är utdraget. Informant 9 (2021) underströk att RSSL förflyttar beslutsfattande till en central nivå och bort från verksamheten vilket riskerar att

lamslå organisationen samt minska engagemanget hos medarbetarna ute i den operativa verksamheten.

Komplexiteten som uppstod till följd av Covid-19 pandemin krävde att regionala aktörer utvecklade en gemensam arbetsstruktur. Med anledning av pandemins omfattning blev alla nivåer av beslutsfattande påverkade. Det bidrog enligt informanterna till en medvetenhet om att det krävdes gemensamma arbetsstrukturer samt en kontinuerlig samverkan för att koordinera arbetet. Därtill underströks det att myndigheterna varit tvungna att arbeta långsiktigt samt tänka i alternativa scenarion för hur smittspridningen skulle kunna utvecklas. ”Covid-19 krävde att vi som myndigheter likväl som vi i samverkansprocessen behövde vara flexibla och hela tiden överväga nya handlingsalternativ för att smittan inte skulle öka”, underströk Informant 8 (2021).

Nationella otydligheter försvårade den regionala samverkan. Den nationella nivån har under pandemin enligt informanterna givit ut otydliga riktlinjer samt rekommendationer. Otydligheten påverkade den regionala samverkan negativt genom att aktörer ibland tolkade riktlinjerna olika. Riktlinjerna kunde således stå i konflikt till varandra. Ett exempel är att Arbetsmiljöverkets riktlinjer hamnade i konflikt med Folkhälsomyndigheten (Kastberg, W, Algehed och Brorström, 2021, s. 36). Att nationella riktlinjer krockade med varandra ansåg informanterna försvårade för den regionala nivån genom att de olika myndigheterna inte visste vad de förväntades göra samt genom att regionala gemensamma ageranden uteblev.

### 5.3.2 Kunskap

Kunskap syftar på den behövda kunskapen vilken samverkande aktörer är i behov av samt den kunskapen som kan fördelas mellan aktörerna (Emerson och Nabatchi, 2015, s. 71).

Inledningsvis saknades det mentala modeller för att hantera en omfattande pandemi. När pandemin bröt ut i Sverige hade regionala aktörer inte tillräcklig kunskap för hur en omfattande pandemi skulle hanteras (Coronakommissionen, 2021, s. 36). Av informanterna framkom det att regionala aktörer över lag saknade kunskap för hur en allomfattande kris skulle hanteras, vilket försvårade samverkan. När människor saknar mentala modeller inför uppgifter de skall arbeta med måste de arbeta analytisk med varje fråga, vilket gör att arbetsprocessen tenderar att bli ineffektiv (Kahneman, 2016, s. 32–33). Förmågan att samverka vid en omfattande kris har under pandemin utvecklats och förstärkts vilket effektiviserat samverkansprocessen (Coronakommissionen, 2021, s. 353). Det framkom av

samtliga informanter att regionala aktörer har blivit bättre på att arbeta tillsammans under krisförloppet. Anledningar till det kan av intervjuerna förklaras erhålls i att relationerna mellan regionala aktörer stärkts samt att pandemin inte i samma utsträckning är kopplat till osäkerhet eftersom kunskapen har ökat.

Inledningsvis påvisades det att regionala aktörer arbetade efter beredskapsplaner vilka utformades efter svininfluensan år 2009. Exempelvis användes beräkningar att det skulle ske ett stort personaltapp inom sjukvården under en kort period, vilket inte inträffade. Det saknades således tillförlitlig samt relevant information om hur pandemins omfattning skulle utvecklas. Sammantaget hade deltagande aktörer inte tillräckliga kunskaper för att inledningsvis beräkna hur pandemin skulle kunna utvecklas (Kastberg.W, Algehed och Brorström, 2021, s. 26). Det framgick däremot av informanterna att även om planerna inte var tillräckliga så underlättade de tillgängliga planerna samverkan då det åtminstone fanns några riktlinjer att agera på. Informant 9 (2021) beskrev att någon form av plan är bättre än att helt stå utan riktlinjer när en kris inträffar.

Kunskapsutbytet har under pandemin varit betydande. Att regionala myndigheter kontinuerligt har utbytt kunskap med varandra har varit nödvändigt för att de regionala myndigheterna gemensamt skulle klara av att hantera viruset samt för att de fortsatt ska klara av att hantera pandemin. Av informanterna framgick det att just erfarenhet samt kunskap om logistik samt statistik var något de regionala myndigheterna varit beroende av. Däremot uppmärksammades det i intervjuerna att utbytet av kunskap minskat i och med att krisen fortlöpt just för att behovet har minskat. Informanterna beskrev även att den ökade kunskapen om pandemin gjort att osäkerheten för att hantera pandemin minskat.

Kunskap avseende smittskydd har under pandemin varit viktigt. Informanterna beskrev att det faktum att det finns en smittskyddsläkare inom varje län underlättat för Regioner samt Länsstyrelserna att hantera den regionala smittspridningen. Det eftersom läkaren möjliggjorde ett regionalt fokus i stället för det mer breda perspektiv som kom från nationellt håll. Informant 10 (2021) belyste däremot att det över lag inom länen fanns samt finns en avsaknad av kunskap gällande Smittskyddsläkarens roll, befogenheter samt mandat. Smittskyddsläkaren är en egen myndighet enligt Smittskyddslagen (2004:169), 1 kap 9 §, detta är däremot något vilket inte varit tydligt under pandemin vilket bidragit till missförstånd och komplikationer (Informant 10, 2021).

### 5.3.3 Resurser

Genom att aktörer samverkar kan de fördela ut resurser för att kunna nyttja den tillgängliga kapaciteten fördelaktigt. Resurser är därför en av de vanligaste anledningar till att aktörer väljer att samverka (Emerson och Nabatchi, 2015, s. 72–73). Genom intervjuerna framkom det att resurser inledningsvis blev en drivkraft för aktörer att samverka paradoxalt som aktörer inledningsvis var restriktivare med att dela med sig av sina tillgängliga resurser.

Informanterna belyste att det gemensamma perspektivet inte var lika starkt inledningsvis med anledning av att flertalet aktörer prioriterade resurser för att klara av sina egna uppdrag,

Resursbristen har utkristalliserats som en betydande anledning till upprättandet av den långvariga samverkan. Inledningsvis fanns det en stor brist på resurser, exempelvis skyddsutrustning, inom hälso- och sjukvården. Beredskapslagren var små eller helt obefintliga. Det påverkade förmågan att hantera samt bemöta smittan. Behovet av munskydd ökade markant när pandemin startade (Kastberg, W, Algehed och Brorström, 2021, s. 35) Att fördela de tillgängliga resurserna blev samt har under pandemins gång varit centralt för att krishanteringen skall fungera.

Att den inledande resursbristen kunde lösas blev en motivator för hela samverkansprocessen. Det kan genom intervjuerna konstateras att tack vare att den akuta bristen på skyddsutrustning inom sjukvården kunde lösas genom en koordinerad resursfördelning uppstod en vilja för samtliga aktörer att fortsätta samverka. Det med anledning av att aktörer fick se att samverkan effektivt kunde resultera i framgångsrika resultat, vilka inte hade kunnat uppnås på egen hand. Informant 2 (2021) framhöll ”att vi lyckades lösa resursbristen bidrog till en ökad vilja att samverka, hade vi å andra sidan inte lyckats lösa resursbristen vet jag faktiskt inte vad som skulle hänt med samverkan”.

Det statliga stödet har underlättat den regionala samverkan. Av informanterna framkom det att den nationella nivån givit ett omfattande ekonomiskt stöd till den regionala nivån för att hantera Covid-19 pandemin. Det stödet framhöll informanterna har underlättat samverkan då den ekonomiska aspekten av att hantera pandemin inte dominerat samverkansmötena. I stället har fokus kunnat riktas mot att minska smittspridningen samt på att rädda liv. Det menade informanterna gjorde samverkansmötena både mer effektiva och bättre.

Att inte förbruka all krisberedskap har varit en utmaning. Genom informanterna framgick det att omfattning av pandemin gjorde att aktörer ville vara handlingskraftiga. Samtliga aktörer ville minska smittspridningen samt rädda liv. Att därför inte använda alla tillgängliga resurser mot pandemin beskrevs av flertalet informanter som en utmaning. Informant 4 (2021) underströk ”att kunna mobilisera kraft för att kunna skapa en uthållighet samtidigt som krisberedskap har behövt återställas ifall någon annan kris skulle inträffa har varit den största skillnaden med Covid-19 jämfört med tidigare kortare kriser”.

## 6. Avslutning

I följande kapitel redogörs studiens avslutning, vilket inkluderar slutsats och diskussion, diskussion gällande ramverkets variabler samt vidare forskning.

### 6.1 Slutsats & diskussion

Studien ämnade att förklara hur samverkansprocessen mellan regionala aktörer utifrån variabeln samverkansdynamiker har *fungerat* när en kris varit långdragen. Därtill ämnade studien undersöka om det funnits *utmaningar* samt *framgångsfaktorer* i samverkansprocessen mellan regionala aktörer under pandemin. Syftet med studien var följaktligen att förklara hur det påverkar en samverkansprocess mellan regionala aktörer när ett krisförlopp är långdraget. Därtill ämnade studien lämna ett empiriskt bidrag inom forskningsfälten samverkan samt regional krishantering. Det för att förbättra regionala samverkansprocesser inför framtida kriser och därmed stärka det civila försvaret.

Genom att applicera de använda komponenterna inom variabeln samverkansdynamiker på det insamlade materialet samtidigt som principerna avseende intern giltighet samt reliabilitet tillämpades går det att se att samverkansprocessen under Covid-19 över lag fungerat väl. En av de mest utmärkande anledningarna till den fungerande samverkan var att aktörer hade upprättat relationer till varandra innan krisen bröt ut. Därtill har det långa krisförloppet påverkat samverkansprocessen genom att relationerna mellan regionala aktörer har förbättrats. Regionala aktörer har utvecklat kontaktnät, förbättrat samtalstonen samt ökat tilliten till varandra. Samverkansformer har således blivit mer strukturerade med anledning av att aktörer under pandemin har samverkat länge under en reell kris. Därtill har de olika myndigheterna blivit säkrare i vad de vid en kris skall göra, det till följd av att kunskapen för att hantera allomfattande kriser har ökat.

Trots att samverkan över lag fungerat väl uppmärksammades det skillnader med att samverka under ett långt krisförlopp. Aktörer var exempelvis tvungna att hantera krisen gemensamt även när adrenalinpåslaget försvunnit samt anpassa sig efter en rad olika beslut från den nationella nivån. Den mest påtagliga skillnaden med att samverka under ett långt krisförlopp framkom av informanterna var att skapa uthålliga myndigheter där aktörer orkar fortsätta att samverka. Följaktligen påpekade informanterna att det längre krisförloppet i större utsträckning påvisade vad som i den svenska regionala krishantering fungerar och inte.

Framgångsfaktorer för att samverkan skulle fungera under ett långt krisförlopp, utifrån det analyserade materialets påvisades således vara:

- Att upprätthålla en god samtalston.
- Att skapa gränsöverskridande dialoger.
- Att innan kriser utveckla samt upprätta kontaktnät.
- Att bibehålla en kontinuitet avseende samverkande aktörer.
- Att skapa rutiner för hur den gemensamma krishantering skall bedrivas.
- Att addera en dimension av begreppsöversättning vid samverkan.
- Att skapa tydliga samverkansstrukturer.
- En schematisk inrapportering till Länsstyrelsen samt de nationella myndigheterna.
- Att skapa flexibla ledningsstrukturer.
- Det ökande användandet av tillitsbaserad styrning inom Regionerna.
- Att inte skuldbelägga andra samverkande aktörer.
- Att fördela resurser.
- Att kontinuerligt utbyta kunskaper.
- Att förändra samt utveckla det regionala stabsarbetet.
- Att innan kriser skapa relationer mellan regionala aktörer på den operativa nivån.

Utvecklingsområden för att samverkan under ett långt krisförlopp ska fungera bättre påvisade utifrån det analyserade materialet att vara:

- Att bibehålla en kontinuitet avseende samverkande aktörer.
- Att samverka med Försvarmakten samt civilsamhället.
- Att koordinera samt administrera frivilligt engagemang.
- Att utbilda människor i användandet av digitala verktyg för att inte exkludera i synnerhet äldre personer från samverkan och/eller dialoger.
- Att nationella myndigheter inte ska agera på det regionala mandatet.

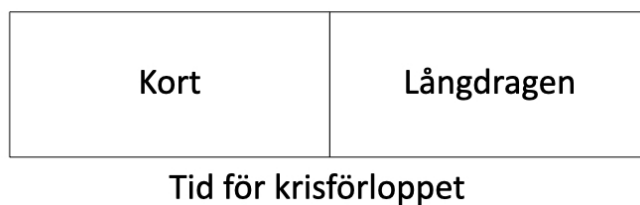
- Att nationella beslut skall förmedladas till den regionala nivån med bättre framförhållning.
- Att riktlinjer från olika nationella myndigheter inte skall kollidera.
- Att upprätthålla motivation samt engagemang.
- Att förtydliga Länsstyrelsens roll vid kriser.
- Att skapa tydligare informationsled för informationsfördelning.
- Att nå ut med krisinformation till utsatta områden.
- Att öka förståelsen för sekretess mellan myndigheter.
- Att öka kunskapen i att bedriva krishanteringsarbete parallellt med vanlig verksamhet.
- Att anpassa RSSL för längre krisförlopp.
- Att om möjligt väga in storlek samt kapacitet hos mottagande kommuner, Regioner eller Länsstyrelser när Regeringen förmedlar ut uppdrag.
- Att öka kunskapen om smittskyddsläkarens roll, mandat samt befogenheter.
- Att inte förbruka all krisberedskap.

Att stora delar av samverkan under pandemin skett digitalt bringar ljus till dagens beroende av det digitala samt hur vårt beroende skapar en sårbarhet för krishanteringen. Under Covid-19 har aktörer i princip utfört all samverkan via digitala plattformar med anledning av att pandemin hindrat människor från att träffas. Användandet av det digitala menade informanterna i stor utsträckning effektiviserat samverkansprocessen. Det går därför att tro att aktörer framåt fortsatt kommer att vilja utföra en del eller möjligen all samverkan digitalt. Risken som dock skall bejakas med att alltmer förflytta samverkan till det digitala är således att vi inte vet vad nästa kris innehar för typ av karaktär. Nästa stora kris skulle exempelvis kunna vara kris som gör att samhällets elektricitet eller internet slås ut, och vid en sådan kris bör aktörer inte ha förflyttat all samverkan till det digitala eftersom det troligen skulle försvåra krishanteringen avsevärt om då det digitala försvann.

Att pandemins intensitet under krisförloppet varit olika, men *ändå* varit påfrestande för svensk krishantering, medför en diskussion avseende den svenska uthålligheten. Informanterna uppmärksammade att med anledning av att pandemin gått i vågor har aktörer under pandemin haft möjlighet att återhämta sig. Återhämtningen gjorde således att samverkan fungerade bättre. Samtidigt belyste informanterna att det under pandemin varit svårt att upprätthålla en uthållighet samt kontinuitet inom myndigheterna. Det går det därför att undra hur både den regionala krishanteringen likväl som den svenska totala

krishanteringen över lag hade klarat av att vara uthålliga och fortsatt hantera Covid-19 om krisen konstant varit intensiv.

Att Covid-19 följaktligen varit ett långdraget krisförlopp frambringar frågor avseende den existerande typologin avseende kriser. Den tidigare synen på långvariga kriser har varit att de kommer krypande eller att de kastar skuggor på det politiska eller institutionella systemet när krisen är avslutad (Boin och Hart, 2001, s. 33–34). Covid-19 passar därför inte in i den tidigare schematiska indelningen av kriser genom att pandemin har ett långdraget krisförlopp samt en relativt snabb inledning. Av den anledningen skulle krishanteringsforskning säkerligen gynnas av att utöka den typologiska kategoriseringen genom att addera en tredje dimension för krisförloppets längd i linje med figur 6.1. På så sätt hade studiet rörande krishantering kunnat utvecklas.



Figur 6.1. En tredje dimension för längden på krisförloppet.

Att samverka under en längre tid uppmärksammades således minska osäkerheten. Det samtidigt som osäkerhet är ett av de tre karaktärsdragen vilket kännetecknar en kris (Boin, 2019, s. 5). Att Covid-19 minskade osäkerheten hos samverkande aktörer när krisförloppet fortlöpte skapar därför en diskussion kring vad det är som faktiskt kännetecknar en kris. De intervjuade aktörerna var alla överens om att Covid-19 varit samt är en kris. Det samtidigt som deras osäkerhet för att hantera pandemin också har minskat. Kanske kan därför de tre klassiska karaktärsdragen för kriser (osäkerhet, brådskanie samt hot) vara annorlunda eller förändras när krisförlopp är långa. För de flesta skulle nog hävda att Covid-19 fortfarande är en kris även om de aktörer vilka hanterar pandemin inte längre upplever viruset samt den behövda krishanteringen vara lika osäker.

Det hittills långa samt pågående krisförloppet som Covid-19 medfört öppnar för frågor gällande hur länge något skall räknas som en kris. Det framgick av informanterna att den regionala krishanteringen under den pågående pandemin skapat rutiner, strukturer samt



inarbetade vanor för att hantera krisen. Därtill uppmärksammades det av informanterna att de i perioder upplevt det som att Covid-19 krisen aldrig kommer ta slut. Därmed går det att diskutera när en kris slutar vara en kris och i stället blir en del av den vardagliga verksamheten. Det speciellt för ett långvarigt krisförlopp som dessutom går i vågor med olika intensitet. För hur länge kan något vara en kris, egentligen? Är det just det att Covid-19 fortfarande utgör ett hot mot liv och hälsa som gör att det ska räknas som en kris? Eller kommer Covid-19 alltid räknas som en kris även om viruset aldrig skulle försvinna?

Länsstyrelsen är enligt förordning om länsstyrelseinstruktioner 52 § den främsta civilförsvarsmyndigheten inom Sveriges län. Det till trots framkom det av den inhämtade empirin att regionala aktörer upplevde att Länsstyrelsen roll under pandemin varit samt fortfarande är delvis otydlig. Likväl framkom det att Länsstyrelsens olika uppdrag i att stödja andra regionala myndigheter inte alltid var önskvärda, vilket gjorde att samverkan fungerade sämre. Att den högsta civilförsvarsmyndighetens roll under en omfattande samt långdragen kris i flera län upplevts varit otydlig samt att otydligheten försvårat den regionala samverkan kan menas vara motsägelsefullt. Det skulle möjligen krävas tydligare riktlinjer för vad Länsstyrelser förväntas att göra vid olika typer av kriser för att deras roll som den främsta civilförsvarsmyndigheten inom länen tydligare skall realiseras.

Slutligen framkom det genom det insamlade empiriska materialet att ansvarsprincipen givit upphov till komplikationer under krishanteringen av Covid-19 pandemin. Ansvarsprincipen är en av tre vägledande principer för svensk förvaltning i kris och innebär att den aktör vilken innehar ansvar över en verksamhet under normala omständigheter även besitter ansvaret vid en kris (Bondesson, Bynander och Hermansson, 2019, s. 17). Det till trots uppmärksammades det att den nationella nivån under pandemin agerat på det regionala mandatet genom att exempelvis överta det regionala ansvaret för IVA-platser. Att en av Sveriges ledande principer vid krishantering inte följs skapar en diskussion kring principens faktiska brukbarhet vid en reell kris. Det eftersom ansvarsprincipen finns för att skapa ordning samt struktur på krishanteringen, och att vid kriser skapa arbets- samt ansvarsfördelning är något vilket Boin och Bynander (2015, s.129) tidigare understrukit innehar en positiv effekt på krishanteringen. Kanske behöver därför ansvarsprincipen noggrant ses över för att den fortsatt inte skall skapa komplikationer för regional krishantering utan i stället skapa just arbets- samt ansvarsfördelning.

## 6.2 Diskussion gällande ramverkets variabler

Studien ämnade undersöka hur samverkansprocessen fungerat under det långa krisförloppskrisförloppet som Covid-19 orsakat, det genom ramverket för *styrning genom samverkan*. Något vilket av informanterna uppmärksammades var hur det digitala på olika nivåer påverkat samverkansprocessen. Det var exempelvis svårare att skapa relationer, samtala om sekretessbelagda ämnen samt fördela information, samtidigt som att aktörer upplevda att det digitala förenklade samverkansprocessen genom att den blev effektivare. I ramverket står det enbart några meningar om att aktörer kan samverka digitalt med att en fysisk samverkan är att föredra. En utveckling av ramverket hade därför varit att tydligare inkludera aspekter avseende hur digitala verktyg påverkar en samverkansprocess. Det hade förankrat ramverket för kriser framåt då det genom intervjuerna kan tolkas som att digital samverkan är något vilket kommer etableras i gränsöverskridande krishantering.

## 6.3 Vidare forskning

Studien har förklarat hur en samverkansprocess mellan regionala aktörer fungerat när ett krisförlopp är långdraget, samt vilka utmaningar och framgångsfaktor som erhållits under ett långt krisförlopp. Det finns dock delar i studien vilka hade stärkts av vidare forskning. Ytterligare kunskap avseende digitala verktygs påverkan på långdragna samverkansprocesser hade kunnat ökat kunskapen inom forskningsfälten. Det med anledning av att det använda ramverket inte i någon stor omfattning inkluderar aspekter kring hur det påverkar samverkansprocesser vid kriser att aktörer samverkar digitalt. Det finns följaktligen ett signifikant värde av att undersöka den svenska kontextens betydelse för långdragna samverkansprocesser utifrån variabeln samverkansdynamiker inom Emerson och Nabatchis ramverk. Det genom att exempelvis utföra en komparativ studie av olika länders samverkansprocesser under Covid-19 pandemin.

Avslutningsvis hade studien således kunnat vidareutvecklas genom att kompletteras med fler intervjuer. Att addera fler intervjuer hade kunnat stärkt studiens externa giltighet - generaliserbarhet. Det med anledning av att studiens begränsade antal intervjuer inte gör att studien fullt kan uppfylla ambitionen om att härleda allmängiltiga slutsatser avseende regional samverkan vid en långdragen kris. I stället ger studien riktlinjer samt indikationer vilka kan vara användbara för utvecklingen av svensk regional krishantering.

## 7. Referenslista

I följande kapitel redovisas studiens använda källor efter uppdelningen elektroniska resurser, litteratur, offentligt tryck samt muntligt material.

### 7.1 Elektroniska resurser

Andersson, E. *m.fl.* (2017) ”Förutsättningar för krisberedskap och totalförsvar i Sverige”, 1(79), s. 1–79. Tillgänglig vid: <https://www.diva-portal.org/smash/get/diva2:1070168/FULLTEXT01.pdf>.

Boin, A. (2019) ”The Transboundary Crisis: Why we are unprepared and the road ahead”, *Journal of Contingencies and Crisis Management*, 27(1), s. 94–99. doi: 10.1111/1468-5973.12241.

Boin, A. och Bynander, F. (2015) ”Explaining success and failure in crisis coordination”, *Geografiska Annaler, Series A: Physical Geography*, 97(1), s. 123–135. doi: 10.1111/geoa.12072.

Coronakommissionen (2021) *Sverige under pandemin*. Stockholm.

Danielsson, E. (2016) ”Following Routines: A Challenge in Cross-Sectorial Collaboration”, *Journal of Contingencies and Crisis Management*, 24(1), s. 36–45. doi: 10.1111/1468-5973.12093.

Deverell, E., Alvinus, A. och Hede, S. (2019a) ”Horizontal Collaboration in Crisis Management: An Experimental Study of the Duty Officer Function in Three Public Agencies”, *Risk, Hazards and Crisis in Public Policy*, 10(4), s. 484–508. doi: 10.1002/rhc3.12179.

Deverell, E., Alvinus, A. och Hede, S. (2019b) ”Maktförskjutning och maktutjämning i myndighetssamverkan”.

Emerson, K., Nabatchi, T. och Balogh, S. (2012) ”An integrative framework for collaborative governance”, *Journal of Public Administration Research and Theory*, 22(1), s. 1–29. doi: 10.1093/jopart/mur011.

Folkhälsomyndigheten (2021) *Total antal laboratoriebekräftade*. Tillgänglig vid: <https://experience.arcgis.com/experience/09f821667ce64bf7be6f9f87457ed9aa> (Åtkomstdatum: 5 januari 2022).

Gidenstam, G. (2021) *Tillitsbaserad styrning, Sveriges Kommuner och Regioner*. Tillgänglig vid: <https://skr.se/skr/demokratiledningstyrning/stodforattstyraochleda/organiserastyraochleda/styraforsultat/tillitsbaseradstyrning.46668.html> (Åtkomstdatum: 26 november 2021).

Kastberg, W. G., Alged, J. och Brorström, B. (2021) *Mobilisering och samordning*. Krisinformation (2020) *Första bekräftade fallet av coronavirus i Sverige*. Tillgänglig vid: <https://www.krisinformation.se/nyheter/2020/januari/forsta-bekraftade-fallet-av-coronavirus-i-sverige> (Åtkomstdatum: 08 december 2021).

Lindvall, J. (2007) "Fallstudiestrategier", (3), s. 270–278.

MSB (2018) *Gemensamma grunder för samverkan och ledning vid samhällsstörningar*.

MSB (2021a) *Totalförsvaret och civilt försvar*. Tillgänglig vid:  
<https://www.msb.se/sv/amnesomraden/krisberedskap--civilt-forsvar/totalforsvar-och-civilt-forsvar/> (Åtkomstdatum: 03 december 2021).

MSB (2021b) *Vad är en kris?* Tillgänglig vid:  
<https://www.msb.se/sv/amnesomraden/skolmaterial/samhallets-krisberedskap/vad-ar-en-kris/> (Åtkomstdatum: 21 december 2021).

Nohrstedt, D. *m.fl.* (2018) "Managing Crises Collaboratively: Prospects and Problems—A Systematic Literature Review", *Managing Crises Collaboratively: Prospects and Problems—A Systematic Literature Review*, 1(4), s. 257–271. doi: 10.1093/ppmgov/gvx018.

Regeringen (2021) "Krisberedskap".

SCB (2014) *Frågor och svar om frågekonstruktion i enkät- och intervjuundersökningar*.

Tillgänglig vid:

[https://www.scb.se/contentassets/c6dd18d66ab240e89d674ce728e4145f/ov9999\\_2016a01\\_br\\_x08br1601.pdf](https://www.scb.se/contentassets/c6dd18d66ab240e89d674ce728e4145f/ov9999_2016a01_br_x08br1601.pdf).

SCB (2021) *Befolkningsstatistik*. Tillgänglig vid: <https://www.scb.se/hitta-statistik/statistik-efter-amne/befolkning/befolkningens-sammansattning/befolkningsstatistik/> (Åtkomstdatum: 05 december 2021).

Schlager, E. (2007) "A comparison of Frameworks, Theories, and Models of Policy Process", i Sabatier, P. A. (red.) *Theories of the Policy Process*. Colorado.

Svekom (2021) *Information om Länsstyrelsen*. Tillgänglig vid:

<https://www.svekom.se/adr/adrindex.htm>.

Uhr, C., Frykmer, T., Koelega, S., Cedergårdh, E., Ekman, O., Fredholm, L., & Landgren, J. (2015) *Inriktning & samordning*.

## 7.2 Litteratur

Ahrne, G. och Svensson, P. (2015) *Handbok i kvalitativa metoder*. 2:a uppl. Stockholm: Liber AB.

Boin, A. *m.fl.* (2017) *The Politics of Crisis Management*. Cambridge University Press.

Boin, A. och Hart, P. (2001) "Between Crisis and Normalcy: The Long Shadow of - Post-Crisis Politics", i Boin, A., Rosenthal, U., och Comfort, L. K. (red.) *Managing Crisis: Threats, Dilemmas, Opportunities*. Springfield: Charles C Thomas.

Bondesson, S., Bynander, F. och Hermansson, H. (2019) *Att samverka i kris*. Lund: Nordic Academic Press.

Booth, W. C. *m.fl.* (2019) *Forskning och skrivande*. Lund: Studentlitteratur AB.

- Denscombe, M. (2018) *Forskningshandboken*. 4:e uppl. Lund: Studentlitteratur AB.
- Emerson, K. och Nabatchi, T. (2015) *collaborative governance regimes*.
- Irving L, J. (1982) "Groupthink", i. Houghton Mifflin.
- Justesen, L. och Mik-Meyer, N. (2010) *Kvalitativa metoder*. 1:2. Lund: Studentlitteratur AB.
- Kahneman, D. (2016) *Tänka snabbt och långsamt*. Litauen: ScandBook UAB.
- Mittermaier, E., Granholm, N. och Veibäck, E. (2020) "Perspektiv på pandemin", *FOI-R*.
- Yin, R. K. (2006) *Fallstudier: design och genomförande*. 1:1. Malmö: Liber.
- Yin, R. K. (2011) *Kvalitativ forskning från start till mål*. 1:2. Lund: Studentlitteratur AB.
- Yin, R. K. (2018) *Case Study Research and Applications*. sixth. California: SAGE Publications.

### 7.3 Offentligt tryck

Förordning med länsstyrelseinstruktion (2007:825) 52 §

Förordningen om krisberedskap och bevakningsansvariga myndigheters åtgärder vid höjd krisberedskap (2015:1052) 6 §

Förordningen om ändring i förordningen 2015:1052 om krisberedskap och bevakningsansvariga myndigheters åtgärder vid höjd beredskap (2019:1113)

Hälsö- och sjukvårdslagen (2017:30) 7–8 kap

Krisberedskapsförordningen (2006:942)

Offentlighets- och sekretesslagen (2009:499)

Regeringens proposition 2020/21:30, totalförsvaret 2021–2015

Smittskyddslagen 2004:168, 1 kap 8 - 9 §

### 7.4 Muntligt material

Intervju: Landshövding Skåne län (10/11–2021)

Intervju: Landshövding Uppsala län (18/11–2021)

Intervju: Landshövding Västernorrlands län (7/11–2021)

Intervju: Länsråd Västerbottens län (17/11–2021)

Intervju: Skånes Regionala säkerhetschef (5/11–2021)

Intervju: Regiondirektör Jönköpings län (16/11–2021)

Intervju: Regiondirektör Kalmar län (24/11–2021)

Intervju: Regiondirektör Sörmland län (24/11–2021)

Intervju: Regiondirektör Västernorrlands län (16/11–2021)

Intervju: Regiondirektör Örebro län 4 (11/11–2021)

Uhr, Christian; Universitetslektor vid avdelning för Riskhantering och Samhällsäkerhet vid Lunds universitet samt sakkunnig på MSB, Seminarium vid Försvarshögskolan 4/11–2021