

LUNDS UNIVERSITET

Sociologiska institutionen

Vårterminen 2016

Maktrelationer i utvärderingar av kriser och samhällsstörningar

Mattias Larsson

Kandidatuppsats Sociologi, SOCK04, 15 hp

Handledare: Katarina Sjöberg

Makt

Jag är den befallande styrkan. Var finnas
de som följa mig?
Även de största bära sin sköld på drömmar-
sätt.
Finnes det ingen som läser hänförelsens
kraft i mina ögon?
Finnes det ingen som fattar, då jag med låg
röst säger lätta ord till de närmaste?
Jag följer ingen lag. Jag är lag i mig själv.
Jag är människan som tager.

Edith Södergran

Abstrakt

Uppsatsens syfte är att undersöka maktrelationers påverkan vid kriser och samhällstörningar med särskilt fokus på hur detta framställs i utvärderingar av samhällets insatser vid kriser och samhällstörningar. Det empiriska materialet består av två utvärderingar, dels utvärderingen efter skogsbranden i Västmanland 2014 (Sjökvist 2015) och dels utvärderingen efter helikopterrånet i Stockholm 2009 (RPS 2011). I uppsatsen riktas fokus mot de fall där utvärderingarna uppmärksammat brister i samhällets agerande och hur maktrelationer beskrivits i dessa fall.

Uppsatsens studie visar att maktrelationer kan ha betydelse för hur brister i samhällets agerande vid kriser och samhällstörningar uppstår. När maktrelationerna inte harmoniserar med systemets önskvärda funktion uppstår friktioner och det är då rimligt att anta att det i samband med detta uppstår tillkortakommanden i aktörers och individers ageranden. Maktrelationerna är, när de inte harmoniserar med systemets önskvärda funktion, då att betrakta som dysfunktionella sett till sitt sammanhang. Maktrelationers betydelse fångas dock inte upp av de utvärderingar som har granskats.

Nyckelord: Maktrelationer, kriser, samhällstörningar, Skogsbranden i Västmanland, helikopterrånet.

Innehållsförteckning

Abstrakt	3
Innehållsförteckning	4
Inledning.....	5
Syfte	5
Litteratur	5
Avgränsningar	6
Metodologiskt tillvägagångssätt	6
Disposition	6
Begreppsdefinitioner	6
Tidigare forskning	8
Metod	9
Teori	10
Analys.....	14
Bristande förmåga att leda egen organisation	14
Bristande förmåga att ta emot hjälp från extern aktör eller individ	16
Bristande förmåga att skapa samordning med annan likartad aktör	20
Diskussion	23
Bristande förmåga att leda egen organisation	24
Bristande förmåga att ta emot hjälp från extern aktör eller individ	24
Bristande förmåga att skapa samordning med annan likartad aktör	25
Sammanfattande diskussion.....	25
Sammanfattning	26
Referenser.....	28
Bilaga 1	30

Inledning

Efter kriser och samhällsstörningar genomförs ofta utvärderingar av hur samhället har hanterat dessa. Skogsbranden i Västmanland 2014 och helikopterrånet 2009 är två exempel på samhällsstörningar som varit föremål för utvärdering. I båda dessa fall har utvärderingarna, presenterade i rapportform, uppmärksammat brister i samhällets hantering (RPS 2011, Sjökvist 2015). Dessa brister är likartade de brister som uppmärksammas vid andra liknande händelser (MSB 2013). Det handlar särskilt om brister i förmågan till ledning och att åstadkomma samordning av samhällets resurser

Syfte

Uppsatsens syfte är att undersöka maktrelationers påverkan vid kriser och samhällsstörningar med särskilt fokus på hur detta framställs i utvärderingar av samhällets insatser vid kriser och samhällsstörningar. Det empiriska materialet består av två utvärderingar, dels utvärderingen efter skogsbranden i Västmanland 2014 (Sjökvist 2015) och dels utvärderingen efter helikopterrånet i Stockholm 2009 (RPS 2011). Uppsatsen fokuserar på de fall där utvärderingarna uppmärksammat brister i samhällets agerande och hur maktrelationer beskrivits i dessa fall.

Litteratur

Det empiriska underlaget är rapporterna från utvärderingen efter skogsbranden i Västmanland 2014 (Sjökvist 2015) samt utvärderingen efter helikopterrånet i Stockholm 2009 (RPS 2011). Dessa har valts utifrån en genomgång av ett tiotal utvärderingar efter kriser och samhällsstörningar för åren 2007-2015 (dessa redovisas i Bilaga 1). Utvärderingen efter skogsbranden 2014 och helikopterrånet 2009 har valts därför att de, i jämförelse med övriga utvärderingar som gått igenom, bedöms som tillräckligt djuplodande i beskrivningen av mänsklig interaktion mellan individer och aktörer för att kunna vara givande utifrån studiens syften. Övriga utvärderingar som gått igenom bedöms inte vara utformade på sådant sätt att de kan användas för studien utifrån att de beskriver den mänskliga interaktionen alltför övergripande eller inte alls.

Som teoretisk utgångspunkt har idéhistorikern och filosofen Michel Foucaults maktanalys använts, särskilt med tanke på Foucaults synsätt på makten inom relationer och att alla relationer är maktrelationer (Foucault 2001, 2002, Hörnqvist 2012). Vidare har sociologen Steven Lukes teorier om maktens påverkan i flera dimensioner använts. Lukes teorier har använts för att operationalisera manifestationer av makt samt tillhandahålla en förklaring hur

makten påverkar (Lukes 2008). Med Foucaults inriktning på maktens utformning och Lukes inriktning på dess konsekvenser kompletterar dessa två teoretiker varandra (Lukes 2008:101).

Avgränsningar

En avgränsning är att studien inte tittat på maktrelationernas betydelse i det faktiska arbetet vid kriser. Detta har bedömts som en alltför omfattande fråga för att kunna besvaras inom ramen för ett uppsatsarbete. En annan avgränsning är att studien endast innehåller ett begränsat antal utvärderingar, i detta fall två. En tredje avgränsning är att studien enbart fokuserat på utvärderingar efter kriser och samhällsstörningar. Utvärderingar efter kriser och samhällsstörningar kan antas ha i viss mån liknande upplägg och utförda metodiskt relativt likartat. Det är inte orimligt att andra typer av utvärderingar hanterar maktrelationer på ett annat sätt.

I analysen av utvärderingen efter skogsbranden i Västmanland har analysen avgränsad till de första dygnens insats (torsdag då branden startar till och med måndag veckan efter). Detta eftersom materialet är omfattande och utvärderingen visar på att det är brister under denna tidsperiod som har störst inverkan på utgången av insatsen.

Metodologiskt tillvägagångssätt

Som metod används en kvalitativ textanalys av de två valda utvärderingarna. Den kvalitativa textanalysen är av ett hermeneutiskt slag samt innehåller en analys av diskursens betydelse.

Disposition

Uppsatsen inleds med en redogörelse för bakgrunden till den studerade problematiken med maktrelationer samt en redogörelse för det metodologiska tillvägagångssättet. Därefter följer ett kapitel med det teoretiska ramverk som används i studien. I analysen som följer studeras tre teman. Analysens resultat diskuteras i ett kapitel. Slutligen följer ett kapitel med en sammanfattning av studiens resultat.

Begreppsdefinitioner

Begreppet *individ* används när en enskild befattningshavare åsyftas. Individen är som enskild människa den minsta beståndsdel i det sociala system som studeras i utvärderingarna. I begreppet *individ* avses i uppsatsen en enskild människa som, till skillnad från exempelvis djur, utför medvetna och överlagda handlingar utifrån en förväntan om vad dessa ska resultera i (Marx 2013:154). Begreppet *aktör* används när en organisation eller gruppering (alltså flera individer) åsyftas och det i utvärderingen inte framgår vilken av organisationens individer som avses.

Med begreppen *kriser och samhällsstörningar* åsyftas sådana företeelser och händelser som hotar eller ger skadeverkningar på det som ska skyddas i samhället såsom liv och hälsa, samhällets funktionalitet, demokratin, miljön, ekonomiska värden och den nationella suveräniteten (MSB 2014). Begreppet *samhällsstörning* avser att täcka in en bredare skala företeelser än det vanligare förekommande begreppet *kris*. I uppsatsen studeras samhällets agerande vid kriser och samhällsstörningar. Begreppet kriser och samhällsstörningar utgör därför i denna uppsats både en initiering av individer och aktörers agerande såväl som en kontext till agerandet. Både kriser och samhällsstörningar ska förstås utifrån en normativ horisont av människans grundläggande livssyn och vad den enskilda människan håller som viktigt (Beck 1998:41). Kriser raserar dessa grundläggande värden för den drabbade individen. Vad som är krisartat för den enskilde individen behöver dock inte var det i ett samhälleligt perspektiv. En anhörigs dödsfall, en skilsmässa eller en stundande 40-års kris kan vara en nog så omskakande påfrestning för individen men inte för samhället runt omkring. I uppsatsen avses kriser på det samhälleliga planet. I begreppet samhällsstörning framgår detta implicit av begreppet.

Med begreppet *ledning* avses den funktion som, genom att en aktör bestämmer, åstadkommer inriktning och samordning av tillgängliga resurser (MSB 2014:200). Ledning åstadkoms genom interaktion i någon form mellan individer. Ledning utövas av en individ eller aktör som är hierarkiskt överordnad en eller flera andra individer eller aktörer. Begreppet ledning som funktion ska förstås som en idealtyp. Med det menas att begreppet inte är en framställning av verkligheten utan ska förstås som en modell av dess ideala form. Detta åstadkoms genom att ett begränsat antal synsätt ensidigt betonas (Weber 2012:262-263). Synsätten här är den enskilda individens beslutsmakt och den hierarkiska organisationen. Ledning, såsom begreppet definieras i uppsatsen, innebär inte nödvändigtvis explicit maktutövning. Däremot utövas ledning i relationer och utifrån Foucaults teorier betraktas i denna uppsats alla relationer som maktrelationer.

Med begreppet *samordning* avses anpassning av aktiviteter och delmål så att tillgängliga resurser kommer till största möjliga nytta (MSB 2014:198). Samordning åstadkoms genom interaktion i någon form mellan individer eller aktörer. Denna interaktion sker inom ramen för individernas eller aktörernas maktrelationer. Även begreppet samordning ska, liksom begreppet ledning, förstås som en idealtyp. De synsätt som ensidigt betonas här är att samordning åstadkoms genom någon form av överenskommelse samt att samordning leder till en konkret effekt i form av ett optimerat användande av resurser.

Med begreppet *socialt system* avses de system av individer och aktörer som interagerar i ett definierat sammanhang. I uppsatsen består detta sammanhang av den aktivitet som initieras vid en kris eller samhällsstörning hos de aktörer som har en roll i hanteringen av kriser och samhällsstörningar. Det sociala systemet är på så sätt begränsat i tid till den tidsperiod då krishanteringen pågår. Systemet är också begränsat till ett visst antal aktörer som i sin tur består av en eller flera individer. Det sociala systemet är möjligt att definiera som ett nätverk av relationer. Dessa sociala relationer definieras av att de präglas av en ömsesidig orientering (Weber 1983:20).

Tidigare forskning

Uppsatsen syftar till att undersöka maktrelationers påverkan vid kriser och samhällsstörningar med särskilt fokus på hur detta framställs i utvärderingar av samhällets insatser vid kriser och samhällsstörningar. Bakgrunden är att genomförda utvärderingar visar på brister i förmågan till ledning och att åstadkomma samordning av samhällets resurser. En orsak till detta, såsom det anförs i denna studie, kan vara maktrelationers påverkan i arbetet vid kriser och samhällsstörningar.

I det smala perspektivet har ingen forskning hittats som beskriver maktrelationers påverkan vid kriser och samhällsstörningar samt hur detta beskrivs i utvärderingar efter sådana händelser. I ett något bredare perspektiv finns dock tidigare forskning som har relevans för denna studie. Denna forskning presenteras nedan.

Tidigare forskning finns som visar vilka brister som kan uppstå i hanteringen av kriser under svenska förhållanden. Exempelvis har MSB gått igenom tjugo rapporter från övningar och verkliga händelser 2004-2011 (MSB 2013). Den svenska forskningen har däremot inte varit inriktad att titta specifikt på hur utvärderingar uppmärksammar och beskriver dessa brister.

Internationellt finns studier som visar att det finns en oförmåga att lära av kriser. De erfarenheter som dras i utvärderingar tenderar att vara förgängliga i det avseendet att de i allt för stor utsträckning kopplas till den specifika problematiken i samband med krisen. På så sätt blir inte dragna erfarenheter generellt gångbara. Utvärderingarnas identifiering av brister övergår därför inte till ett lärande av inträffade händelser. Detta uteblivna lärande yttrar sig i att misstag i hanteringen av kriser upprepar sig över tid (Donahue & Tuohy 2006).

Det finns en särskild problematik kopplad till utvärderingar. Problematiken består i att det finns en risk att utvärderingarna fokuserar på vad som är lättillgängligt att utvärdera, snarare än vad som är viktigt. I arbetet med utvärderingar finns också en potentiell kraft som kan påverka den utvärderade verksamheten i en negativ, icke avsiktlig riktning genom att verksamheten styrs mot att framstå i positiv dager i utvärderingar snarare än de faktiska behov verksamheten är satt att tillfredsställa (Lindgren 2008).

Metod

Metoden har bestått i en kvalitativ textanalys av de båda valda utvärderingarna. Denna kvalitativa textanalys har syftat till att finna hur maktrelationers påverkan beskrivits i de båda valda utvärderingarna samt har haft ett särskilt fokus mot de fall där utvärderingarna uppmärksammat brister i samhällets agerande. Textanalys har varit av ett hermeneutiskt slag och innehållit en analys av diskursens betydelse utifrån Foucaults teorier, vilka beskrivs i teorikapitlet. Textanalysen har genomförts i fyra steg vilka beskrivs nedan.

I ett första steg har utvärderingarna genomsökts efter sökorden ”makt” och ”relation” inklusive möjliga synonymer och böjningar. I ett andra steg har utvärderingarna gått igenom för att hitta uppmärksammade brister i samhällets agerande. Bristerna som har uppmärksammat har varit sådana som utvärderingarna lyfter fram som avvikelser gentemot ett förväntat resultat av samhällets agerande. I ett tredje steg har bristerna analyserats i syfte att finna vid vilka brister som maktrelationer kan ha haft betydelse. I de fall som maktrelationers betydelse för att bristen uppkommer helt kan uteslutas har dessa brister sållats bort från den fortsatta processen. Denna genomgång har haft en diskursiv ansats och hänsyn har även tagits till bakomliggande faktorer. Brister där maktrelationers påverkan inte kan uteslutas har tagits med i den fortsatta analysen. För att underlätta den denna analys har de brister som kvarstår och identifierats delats upp i tre teman. I ett fjärde steg har respektive tema analyserats utifrån det teoretiska ramverket för uppsatsen. Denna analys redovisas i analyskapitlet.

Metodvalet och det faktum att respektive utvärdering är en subjektiv bild som ska förstås utifrån dess egen kontext innebär att uppsatsen inte på något sätt kan ge en bild av maktrelationernas påverkan vid de faktiska insatserna. Det som studeras är hur maktrelationernas påverkan beskrivs i de valda utvärderingarna.

En fördel med metodvalet är att de utvärderingar som studerats är offentliga och därmed tillgängliga för allmänheten. En annan fördel är att metoden kan appliceras på ytterligare utvärderingar för att på så sätt utöka det empiriska underlaget.

En nackdel med metodvalet är att i de fall som utvärderingarna saknar information om maktrelationers påverkan så är det nödvändigt att inom ramen för uppsatsen kunna påvisa att maktrelationer kan ha haft betydelse. Påvisandet av detta behöver då förstås i detta sammanhang och ska inte tolkas som ett resultat som speglar det faktiska skeendet. En sådan tolkning riskerar oundvikligen att bli missvisande.

Valet av metod bygger på ett syfte att få en fördjupad förståelse för hur maktrelationer beskrivs i utvärderingar. Då det är en kvalitativ studie av totalt 13 utvärderingar varav två har analyserats djupare ger studien inte ett resultat som nödvändigtvis är representativt för hela urvalet av utvärderingar efter kriser och samhällsstörningar.

De informanter och intervjupersoner som gett underlag till de båda valda utvärderingarna får anses ha varit medvetna om att dessa skulle bli offentliga och därför studerade i andra hand på olika sätt. Några etiska överväganden har därför inte gjorts kring hanteringen av den information de lämnat ifrån sig. Inom ramen för studien har det inte varit aktuellt att bearbeta information som lämnats av de som drabbats vid de båda studerade kriserna.

Teori

I kapitlet beskrivs teorin bakom det diskursiva angreppssättet samt de två teorier som studien utgår ifrån i beskrivningen av maktrelationer och maktutövning. Utifrån dessa teorier formuleras begreppet *dysfunktionella maktrelationer*. Begreppet avser de fall där maktrelationerna inte harmoniserar med systemets önskvärda funktion och därmed kan ge upphov till brister i samhällets förmåga att hantera kriser och samhällsstörningar.

De utvärderingar som studeras i denna uppsats är upprättade i ett sammanhang.

Sammanhanget påverkar utvärderingarna och dessa ska analyseras utifrån detta.

Sammanhanget har sin diskurs eller diskurser, vilka skapar både synen på omgivningen såväl som förutsättningen för att beskriva den. I arbetet med att utvärdera en insats innebär det att det som bedöms som förnuftigt är detta utifrån den rådande diskursen. Förnuftet är skillnaden mellan diskurser (Foucault 2002b:169) och vad som bedöms som brister i agerandet vid kriser

och samhällsstörningar måste förstås i ljuset av den rådande diskursen. För de båda valda utvärderingarna, som är gjorda i Sverige med bara några år emellan, är denna diskurs rimligen relativt likartad. Denna diskurs ska inte ses som ett dokument som låter sig enkelt beskrivas utan den ska förstås som en praktik, underkastad vissa regler (Foucault 2002b:177). Eftersom utvärderingarna är gjorda i relativ närtid får den diskurs som präglat dessa utvärderingar anses vara liktydig med den nu rådande krishanteringsdiskursen. Det innebär också att det är den rådande diskursen som utgör praktik för denna uppsats. Då diskursen skapar både synen på omgivningen såväl som förutsättningen för att beskriva denna omgivning är detta en utmaning i studien.

Diskursen påverkar utvärderingen i två steg. Den påverkar hur personalen som agerar vid insatsen uppfattar och i efterhand beskriver situationen. Diskursen omfattar också de som arbetar med utvärderingen och hur de uppfattar och beskriver den inträffade händelsen.

Grundläggande för uppsatsen är bilden av makten som något mycket svårgreppbart. Foucault skriver att en förutsättning för studiet av makten och dess mikrofysik är att den inte uppfattas som en egenskap eller en egendom utan som en strategi. Makt är något som en individ utövar snarare än besitter (Foucault 2001:36) Maktrelationer utgår från att makten utövas i ojämlika och rörliga relationer. Makten är på så sätt utspridd i hela samhället. Foucault hävdar att varje social relation är en maktrelation och varje mellanmännisklig relation har ett styrkeförhållande inbyggt i sig (Foucault 2002:104). Hur detta styrkeförhållande ser ut beror på ett antal faktorer och vilka av dessa faktorer som har störst påverkan varierar historiskt. Även om makten finns överallt så intar den inte samma form överallt. Varje typ av maktrelation har därför, enligt Foucault, sin egen uppsättning omständigheter. Makten bör förstås som den mångfald av styrkeförhållanden som både finns inneboende i och organiserar det sammanhang vari de uppträder (Foucault 2002:103). Makten är inte passiv eller latent och maktrelationer är ständigt spända och ständigt aktiva (Foucault 2001:36). På så sätt blir makten ett momentant uttryck för styrkeförhållandet och kan som sådant inte undgå att ta sig uttryck och påverka. På detta sätt är makten som relation ständigt närvarande. Den är däremot inte alltid iakttagbar för den som utsätts för påverkan. Tvärtom är makten uthärdlig bara under förutsättning att den maskerar en betydande del av sig själv (Foucault 2002:98).

Foucaults maktanalys innebär att makten oundvikligen i högsta grad är närvarande i arbete vid kriser och samhällsstörningar. Makten ligger inte latent i händerna på enskilda individer utan är närvarande i alla mellanmänniskliga relationer. De mellanmänniskliga relationerna uppträder i

ett socialt system vari de individer och aktörer som agerar vid kriser och samhällsstörningar återfinns. När detta sociala system är välfungerande så harmoniserar maktrelationerna med systemets önskvärda funktion och aktörer och individer tillåts agera på ett adekvat sätt. När maktrelationerna inte harmoniserar med systemets önskvärda funktion uppstår friktioner och det är då rimligt att anta att det då uppstår tillkortakommanden i aktörers och individers ageranden. Maktrelationerna är då att betrakta som dysfunktionella sett till sitt sammanhang. När det uppstår dysfunktionella maktrelationer i ett sammanhang finns risk för att det uppstår brister i förmågan att agera.

Maktanalysen ger inte en konkret vägledning i hur makten kan komma att manifesteras i utvärderingar efter kriser och samhällsstörningar. Foucaults mening att makten bara är uthärdlig under förutsättning att den maskerar en betydande del av sig själv innebär att den blir desto svårare att fånga upp i en utvärdering efter en händelse. För att få vägledning i hur makten kan komma att manifesteras krävs således kompletterade teorier.

Steven Lukes redovisar i *Maktens ansikten* (Lukes 2008) tre dimensioner av makt.

Den första dimensionen, den endimensionella makten, består i den makt som innebär segrar i beslutssituationer. Den endimensionella makten kan inte existera utan att det förekommer någon form av faktisk, iakttagbar intressekonflikt (Lukes 2008:27–28). Det finns här en motsättning gentemot Foucaults maktbegrepp och hans syn på makten att dess framgång står i proportion till vad den lyckas dölja av sina mekanismer (Foucault 2002:98). I den endimensionella makten är det iakttagbart för det inblandade vem som är den dominerande och vem som domineras. I en krishantering har samhällets aktörer ofta en övergripande gemensam målbild där målet är att begränsa samhällsstörningens negativa konsekvenser. Utöver denna gemensamma målbild kan respektive aktör ha egna mål kopplade till aktörens egenintresse. Kring dessa mål kan intressekonflikter uppstå. I dessa kan endimensionell maktutövning iaktas då endera parten vill åstadkomma en seger i en beslutssituation.

Den andra dimensionen, den tvådimensionella makten, består i kontrollen över vad som överhuvudtaget kommer upp i beslutssituationer, det vill säga makten att besluta vad som ska beslutas (Lukes 2008:118). Den kan även benämnas makten över dagordningen. Den tvådimensionella makten berör på så sätt potentiella frågor som på grund av maktutövning aldrig blir kommer upp till diskussion (Lukes 2008:31). En enskilds aktörs egenintresse i ett krishanteringsarbete kan vara en drivkraft till att aktören, eller en enskild individ, utövar den tvådimensionella makten. Olika syn på hur en kris ska hanteras kan vara en annan drivkraft.

Den tredje dimensionen, den tredimensionella makten, består i den dominans som gör de dominerade mindre fria att leva som deras natur och omdöme påbjuder (Lukes 2008:128). Den tredimensionella makten kallas i andra ord för makten över tanken eller den ideologiska makten.

I den tredimensionella synen tas hänsyn till kollektivt handlande. Makten utövas nämligen inte bara genom en rad handlingar av enskilda individer utan, kanske framförallt, genom socialt bestämda och kulturellt formade gruppbetenden och institutionella procedurer, ett systems partiskhet (Lukes 2008:34). För att förstå den tredimensionella makten är det viktigt att förstå att de krishanterande aktörerna ytterst består av enskilda individer som agerar inom ramen för ett systems partiskhet.

Med Foucaults inriktning på maktens utformning och Lukes inriktning på dess konsekvenser kompletterar dessa två teoretiker varandra (Lukes 2008:101), vilket tidigare nämnts. Det är däremot inte så att Lukes är tillfullo tillfreds med Foucaults maktbegrepp (Lukes 2008:106).

Med fler dimensioner följer också en allt komplexare bild av maktutövning och makten blir alltmer indirekt och svårare att definiera. I analysen krävs en operationalisering av maktbegreppet för att kunna hitta situationer där en dysfunktionell maktrelation inneburit bristande förmåga till ledning och samordning. En utmaning i att operationalisera begreppet maktrelationer och hur dessa kan yttra sig och manifesteras i utvärderingar är att begreppet makt inte förväntas uttryckas explicit i utvärderingarna. En annan utmaning är att utvärderingarna är gjorda i efterhand, av andra individer än de som deltog i det faktiska arbetet. Utvärderingarna behöver därför analyseras med hänsyn till sitt sammanhang.

För en operationalisering av maktrelationer kan nedanstående utgångspunkter användas.

Det kan vara fråga om en dysfunktionell maktrelation av första dimensionen när ett beslut tas som i den efterföljande utvärderingen ter sig vara felaktigt fattat utifrån beslutsfattarens bild av situationen vid beslutstillfället. Hänsyn behöver här tas till att kriser ofta innebär att beslut behöver fattas under tidspress och ofta under osäkerhet kring den information som finns tillhanda (MSB 2014:56)

Det kan vara fråga om en dysfunktionell maktrelation av den andra dimensionen när en utvärdering beskriver hur en för krishanteringen relevant frågeställning inte tas upp till diskussion och därmed inte hanteras inom ramen för krishanteringen.

Det kan vara fråga om en dysfunktionell maktrelation av tredje dimensionen när en utvärdering visar hur aktörer eller individer inom krishanteringsorganisationerna agerar i motsats till vad deras omdöme påbjuder.

De olika dimensionerna av makt ger uppslag till hur makten kan manifesteras i utvärderingar efter kriser och samhällsstörningar.

Analys

Analysen är uppdelad i ett antal steg där de två valda utvärderingarna går igenom. I ett första steg görs en fritextsökning i dokumenten på relevanta sökord. I ett andra steg listas de brister i samhällets agerande som tas upp i de båda utvärderingarna. I ett tredje steg går dessa brister igenom i syfte att finna vid vilka som maktrelationer kan ha haft betydelse. De brister där så är fallet delas upp i tre teman. I ett fjärde steg görs en analys av respektive tema.

En fritextsökning på orden ”makt” och ”relation” har gjorts i de båda valda utvärderingarna. Ordet makt förekommer inte alls i de båda utvärderingarna. Ordet relation förekommer inte i ett sådant sammanhang att det ens närmelsevis motsvarar den betydelse det har i uppsatsen.

I de båda utvärderingarna lyfts ett antal brister fram. Flera av de uppmärksammade bristerna har bristfällig planering, avsaknad av rutiner, bristande kompetens och bristfälliga tekniska system som huvudsakliga orsaker. I dessa fall är alltså maktrelationer inte en avgörande faktor. I övriga brister kan maktrelationerna ha en reell betydelse och det är dessa brister som den fortsatta analysen fokuserar på.

De brister som identifierats som potentiellt påverkade av maktrelationer kan delas in i tre teman. Bristande förmåga att skapa samordning med annan likartad aktör. Bristande förmåga att ta hjälp av extern aktör eller individ. Bristande förmåga att leda egen organisation. Bristerna i respektive teman studeras i den fortsatta analysen nedan.

Vad som utvärderingarna bedömer som brister är i högsta grad kopplat till den rådande diskursen.

Bristande förmåga att leda egen organisation

Polisen får larmet om rånet av värdedepån, först som ett överfallslarm, kl. 05.19. Piketen kommer till platsen innan helikoptern hunnit lyfta från taket på värdedepån. Området kring värdedepån är då avspärrat och säkrat av ett tiotal polispatruller (RPS 2011).

Piketens gruppchef uppgav att han hade poliser som var utbildade och utrustade för att gå in i byggnaden och evakuera de anställda samt påbörja ett genomsökande av byggnaden. Det var åtgärder som låg i linje med den prioritering som angivits i den polisinsatsorder som polisinsatschefen beslutat. (RPS 2011:39).

Citatet belyser att den första piketgruppen på plats bedömdes ha förmågan att påbörja ett genomsökande av byggnaden och att detta i utvärderingen bedöms ligga i linje med prioritering som polisinsatschefen beslutat om. Detta genomsökande genomförs inte av piketen.

Piketgruppen fick istället i uppdrag av insatsledaren att följa efter rånhelikoptern (RPS 2011:39).

I utvärderingen konstateras, formulerat i citatet ovan, att piketgruppen beordras av insatsledaren att istället, tvärt emot den beslutade prioriteringen, följa efter rånhelikoptern. I utvärderingen beskrivs inte hur dialogen mellan polisinsatschef och piketens insatsledare sett ut. Av citatet från utvärderingen kan också utläsas att den rådande diskursen förutsätter att ett högre befäls beslut är, per definition, det mest korrekta.

Den formella yttre polisiära organisationen har polisinsatschefen som högsta yttre befäl. Under sig tillsätter denne vid händelsen chefer med ansvar för olika områden av insatsen. Insatsledaren för piketen är en sådan chef med ansvar för piketens insats och alltså hierarkiskt underordnad polisinsatschefen i den formella organisationen. I exemplet uppstår en diskrepans mellan polisinsatschefens övergripande polisinsatsorder och det faktiska agerandet av piketen.

I ett maktperspektiv har polisinsatschefen den formella makten i den operativa yttre insatsen. Enligt Foucault, och vad som beskrivs i teorikapitlet i denna uppsats, så är varje social relation en maktrelation och varje mellanmännisklig relation har ett styrkeförhållande inbyggt i sig (Foucault 2002:104). Hur detta styrkeförhållande ser ut beror på ett antal faktorer kopplade till den rådande diskursen. I sociala relationer påverkar rimligen individernas sociala

status. Det är rimligt att anta att piketen som begrepp skänker en ökad social status till insatsledaren inom den rådande diskursen. Detta eftersom de används i sådana situationer där ordinarie ordningspoliser inte bedöms ha förmågan att agera samtidigt som just förmåga och kompetens torde värdesättas högt i en insatsorganisation som polisen. De situationer där piketen agerar som grupp är också sådana som får stor medialt genomslag och därmed definierar polisen som organisation. Detta påverkar maktrelationen mellan de båda befattningshavarna som individer (polisinsatschef och insatsledare piketen). Det påverkar också maktrelationen mellan polisinsatsens ledning som en aktör och piketen som en autonom grupp och annan aktör. Att de individer som utgör insatsens ledning (kommenderingschef, polisinsatschef och stabschef, bland annat) utgör en tillfälligt ihopsatt grupp jämfört med piketen som haft möjlighet att arbeta tillsammans tidigare påverkar också maktrelationen genom att den tillfälliga gruppen saknar tryggheten av att arbeta tillsammans jämfört med piketen. Det kan vara så att maktrelationen mellan polisinsatsens ledning och piketen som grupp blir alltför obalanserad jämfört med vad den formella styrningen förutsätter. På grund av de faktorer som påverkar styrkeförhållandet kan exemplet tolkas som att maktrelationen blir dysfunktionell sett till sitt sammanhang. Detta kan vara en orsak till att piketgruppen får i uppdrag att följa efter rånhelikoptern, något som divergerar jämfört med polisinsatsordern.

Utvärderingen saknar en djupare beskrivning av hur beslutet att beordra första styrkan från piketen till efterföljande av helikoptern fattas och delges piketen. Det går därför inte att utläsa något om maktrelationernas påverkan. Det kan vara en endimensionell påverkan, att två individer har olika syn och att den ene med hjälp av maktutövning får sin vilja igenom. Det kan också vara så att det finns en tredimensionell, ideologisk maktutövning, som i detta fall skulle yttra sig i att piketen, av tradition och hävd, agerar självständigt gentemot den formella ledningen.

Bristande förmåga att ta emot hjälp från extern aktör eller individ

Säkerhetschefen från G4S var snabbt på plats efter att larmet om rånet inkommit och anslöt till polisinsatschefen (RPS 2011).

I polisinsatschefens ledningsfordon befann sig säkerhetschefen på G4S, som hade kännedom om lokaler, personal, rutiner m . m . på företaget. Dessutom var han i sin dator uppkopplad till övervakningskameror inne i lokalerna i

värdedepån. Det var därför möjligt att i datorn följa utvecklingen i realtid. (RPS 2011:40).

Citatet ovan visar att utvärderingen uppmärksammat att säkerhetschefen varit en potentiell resurs för polisinsatschefen och dessutom tillgänglig för denne i och med att säkerhetschefen befann sig i polisinsatschefens ledningsfordon.

Denna resurs förefaller inte polisens insatsledning ha utnyttjat eller efterfrågat. Detta bedömer granskningsgruppen vara en brist vid ledandet av genomsöket av värdedepån eftersom säkerhetschefens kunskaper och direktåtkomst till bilder från brottsplatsen hade kunnat ge polisinsatschefen en bättre och mer aktuell lägesbild. Det hade i sin tur kunnat ha betydelse för hans möjligheter att ge lämpliga direktiv till piketens insatsledning (RPS 2011:40-41).

Utvärderingen konstaterar, formulerat i citatet ovan, att den information som säkerhetschefens besatt hade kunnat ha betydelse för polisinsatschefens möjligheter att leda piketen.

Utvärderingen konstaterar också i citatet att polisinsatschefen inte tillgodogjorde sig informationen.

I ett maktperspektiv finns ingen formell hierarki mellan polisinsatschefen och säkerhetschefen på G4S. Genom att säkerhetschefen erbjuder sina tjänster och tar plats i polisinsatschefens fordon så finns det inga praktiska hinder för polisinsatschefen att ta tillvara på den hjälpen. Det finns heller inga formella hinder. Att ta externa aktörer till hjälp är rimligen mindre övat och personkännedomen mindre jämfört med om samarbetet skett inom den egna myndigheten. Därav finns anledning att anta att maktrelationen är diffus och präglas av en osäkerhet. Det kan vara så att den formella styrningen som polisinsatschefen utövar bygger på tydliga maktrelationer. Den diffusa maktrelationen blir då dysfunktionell sett till sitt sammanhang.

I utvärderingen ges ingen förklaring till varför inte polisinsatschefen tog mer hjälp av säkerhetschefen. Eftersom det är en relevant frågeställning som (ter det sig i utvärderingen) inte tas upp till diskussion och därmed inte hanteras kan orsaken vara en dysfunktionell maktrelation av andra dimensionen. Att frågeställningen inte diskuteras vidare i utvärderingen är ett tecken på att de personer som utvärderat händelsen har en självklar inställning att extern hjälp ska användas om det finns möjlighet.

Skogsbranden i Västmanland uppstod under torsdagen den 31 juli 2014 på ett kalhygge i Surahammars kommun. Brandorsaken var en skogsentreprenörs arbete med markberedning. Larm till SOS inkom klockan 13.29 (Sjökvist 2015).

Till brandplatsen anlände sent på eftermiddagen en av Försvarens helikoptrar. Den var på väg hem till Luleå, efter ett uppdrag i Linköping. När helikoptern passerade brandområdet bedömde personalen att branden var stor och man gick därför ned för att säkerställa att räddningstjänsten förstått allvaret i branden och att det förelåg ett stort behov av helikopterstöd (Sjökvist 2015:45-46).

Utvärderingen beskriver att i och med att en helikopter, av en händelse, ankommer till brandplatsen tillgängliggörs en resurs för räddningsledaren som denne i normalfallet inte skulle ha tillgänglig till sitt förfogande. Helikopterbesättningen har, genom att ha sett branden från ovan, en kunskap om brandens omfattning som räddningsledaren vid det tillfället saknar.

Räddningsledaren fick information om hur han kunde begära stöd från Försvarens helikoptrar. Han uttryckte dock ingen önskan att få flyga över brandområdet och besättningen visade inte de foton man tagit under den egna överflygningen av brandområdet (Sjökvist 2015:46).

I mötet mellan helikopterbesättningen och räddningsledaren beskriver utvärderingen att räddningsledaren inte uttrycker en önskan om att få flyga över brandområdet. Någon framställan om stöd från helikoptern i övrigt görs inte, trots att räddningsledaren informeras om hur denne bör gå till väga för att begära detta. Helikopterbesättningen visar heller inte de foton som de tagit av branden från ovan.

Senare på kvällen, när militärhelikoptern lämnat brandområdet för hemfärd till Luleå, lämnades en begäran om stöd in till Försvarens helikoptrar. Helikoptern servades och kunde, med ny besättning, återvända till Västmanland för att på fredagen inleda insats med vattenbombning (Sjökvist 2015:46).

Som citatet ovan visar så bedöms det finnas ett behov av helikopterresurser redan några timmar senare. Dessa resurser är då inte tillgängliga på samma sätt för räddningsledaren och den aktuella helikoptern kan påbörja en insats vid branden först dagen efter, på fredagen.

I ett maktperspektiv finns ingen formell hierarki mellan räddningsledaren och befälhavaren på helikoptern. Genom att helikopterbesättningen erbjuder sina tjänster så finns det inga praktiska hinder för räddningsledaren att ta tillvara på den hjälpen. Tvärt om är helikopterbesättningens tjänster på så sätt särskilt lättillgängliga. Vid räddningsinsatser finns lagstöd enligt lag (2003:778) om skydd mot olyckor att begära statlig hjälp, därav bistånd från Försvarmakten. Det finns därför inga formella hinder att ta hjälp av helikopterbesättningen. Att ta hjälp av försvarsmaktens helikoptrar vid skogsbrandssläckning är heller inget ovanligt i ett nationellt perspektiv. Att ta externa aktörer till hjälp är rimligen mindre övat och personkännedom mindre jämfört med om samarbetet skett inom den egna organisationen. Därav finns anledning att tro att maktrelationen är diffus och präglas av en osäkerhet. Det kan vara så att den formella styrningen som räddningsledaren utövar bygger på tydliga maktrelationer. När maktrelationerna inte är tydliga blir dessa diffusa. Den diffusa maktrelationen blir då en dysfunktionell maktrelation sett till sitt sammanhang.

I utvärderingen ges ingen förklaring till varför inte räddningsledaren tog mer hjälp av helikopterbesättningen. Eftersom det är en relevant frågeställning (ter det sig i utvärderingen) som inte tas upp till diskussion och därmed inte hanteras kan det vara en dysfunktionell maktrelation av andra dimensionen.

Det finns troligen ett antal orsaker till varför det är svårt att ta hjälp av externa individer och aktörer. En, rimligen inte oväsentlig, orsak är den tidspress som ansvarigt befäl torde befinna sig i under den initiala fasen. En annan orsak kan vara en bristande kompetens om den externa partens förmåga att bistå.

Samtidigt uppvisade räddningsledningen relativt låg förmåga (eller låg prioritering) att etablera samverkan med andra aktörer i samhället som kunde stödja och hjälpa till i räddningsarbetet (Sjökvist 2015:95).

Citatet ovan beskriver en generellt sett bristande förmåga att samverka vid Skogsbranden i Västmanland. Det kan också tolkas som en generellt sett bristande förmåga att se behovet av

samverkan och att det är därför detta inte prioriteras. Oavsett tolkning så kan citatet kopplas ihop med de exempel som analyserats och därmed förstärka den uppmärksammade bristande förmågan. Citatet beskriver också att det i den rådande diskursen finns en förväntan på att räddningsledningen ska vara initiativtagare till samverkan. I exemplet med helikopterbesättningen innebär denna inställning att räddningsledaren har ett större ansvar för att resursen inte nyttjas adekvat än befälhavaren på den aktuella helikoptern.

Bristande förmåga att skapa samordning med annan likartad aktör

Skogsbranden i Västmanland startade på ett kalhygge i Surahammars kommun. I Surahammars kommun bedrivs räddningstjänsten av Mälardalens Brand- och Räddningsförbund, MBR. MBR är ett kommunalförbund för Räddningstjänsten i Västerås-, Hallstahammars-, och Surahammars kommuner (MBR 2011). Redan under eftermiddagen spred sig branden in i Sala kommun. I Sala kommun bedrivs räddningstjänsten tillsammans med Heby kommun utifrån ett civilrättsligt avtal (Sala kommun 2013).

Under brandens två första dygn genomfördes räddningsarbetet i praktiken, med undantag för en kort stund under brandens första dag, som två separata insatser av MBR respektive Sala-Heby. MBR och Sala-Heby hade således var sin räddningsledare, styrkor och bakre ledning (Sjökvis 2015:116).

Utvärderingen konstaterar att de två först berörda räddningstjänsterna i stort sett väljer att hantera branden var för sig under de två första dyggen.

Såvitt framkommit skedde under de första dyggen ingen samverkan eller samordning mellan de båda räddningstjänsterna (Sjökvis 2015:116).

Utvärderingen konstaterar också, formulerat i citatet ovan, att någon samverkan eller samordning mellan räddningstjänsterna inte förekom under de första dyggen.

Enligt lag om skydd mot olyckor (SFS 2003:778) så ska varje kommun ha en räddningschef som ansvarar för att räddningstjänsten är ändamålsenligt ordnad. Räddningschefen är också räddningsledare men får utse någon annan som uppfyller behörighetskraven (3 kap § 16). I

samma paragraf regleras också att om en räddningsinsats berör mer än en kommuns område så ska räddningsledarna från de berörda kommunerna (alltså ytterst räddningscheferna) bestämma vem som ska vara räddningsledare. Om räddningsledarna inte kommer överrens så ska länsstyrelsen utse räddningsledare.

Citatet från utredningen belyser att de båda räddningstjänsterna och deras befäl inte hade förmåga, eller såg behovet, att bestämma sig för en gemensam organisation med *en* räddningsledare som uppfyllde lagstiftningens förväntningar. Inte heller ombads länsstyrelsen att bistå i att utse räddningsledare.

Ledningsansvaret för insatsen låg under fredagen fortfarande på Sala-Heby räddningstjänst. I praktiken bedrevs ändå räddningsarbetet som två insatser, med separat ledning och organisation (Sjökvist 2015:48).

Utvärderingen beskriver i citatet ovan hur det skapas en formell organisation som inte överensstämmer med hur det praktiska arbetet är organiserat. Detta får konsekvenser som beskrivs i nedanstående citat.

Någon strukturerad samordning för ledning och yttre insats var inte etablerad och det fanns heller inte någon samordning i resursförstärkning och planering (Sjökvist 2015:48).

Citatet belyser att den bristande förmågan till samordning får konsekvenser under de första dygnet i form av att tillgängliga resurser inte används optimalt.

När en räddningsinsats berör mer än en kommun har inte en räddningsledare formell makt över en annan. I utvärderingen framgår heller inget som tyder på att det skulle finnas en självklar informellt maktövertag för endera räddningstjänstens eller dess företrädare. Maktrelationen är därför diffus och präglas av en osäkerhet. Då detta innebär brister i förmågan att samordna insatsen är den diffusa maktrelationen dysfunktionell sett till sammanhanget. De båda räddningstjänsterna (aktörer) och deras befattningshavare (individer)

hanterar detta genom att inte fatta beslut i frågan. Detta kan bero på att endera parten eller båda har ett intresse i att så är fallet. I så fall en tvådimensionell maktutövning. Det kan också bero på att det i räddningstjänsten som socialt system finns en kultur av att det skulle vara känsligt att inkräkta på ett annat befäls område vilket skulle kunna antyda en tredimensionell maktpåverkan.

Rikskriminalpolisen, RKP, fick i slutet av augusti 2009 information från den serbiska polisen att ett större rån planerades i Sverige. RKP väljer att till största delen hålla denna information inom den egna organisationen fram till dess att helikopterrånet inträffar den 23 september samma år.

Det har inte förekommit någon tillräckligt strukturerad samverkan mellan RKP och polismyndigheten i den händelsekedja som mynnade ut i helikopterrånet (RPS 2011:17).

Utvärderingen konstaterar i citatet ovan att samverkan mellan RKP och Stockholmspolisen varit bristfällig i samband med helikopterrånet.

Granskningsgruppen anser att RKP borde ha kontaktat och informerat ledningen för Polismyndigheten i Stockholms län när de fått informationen om ett planerat rån och att det troligen skulle genomföras i Stockholmstrakten (RPS 2011:17).

I utvärderingen beskrivs därefter vad som vore ett adekvat agerande från RKP i arbetet innan rånet genomfördes.

En viktig förutsättning för ett framgångsrikt samarbete är ett ömsesidigt förtroende. En tillräcklig grad av förtroende har enligt granskningsgruppens

uppfattning inte förelegat. Den uppfattningen är grundad på de olika utsagor som har lämnats både inom RKP och polismyndigheten (RPS 2011:17).

I citatet ovan nämns brist på förtroende som en orsak till att informationen inte har delats. Det ter sig av utvärderingen som att bristen på förtroende för polismyndigheten Stockholm från RKPs sida innefattar ett antal personer. En kultur av bristande förtroende som begränsar de enskilda individerna att agera utifrån sitt omdöme skulle kunna röra sig om en maktutövning av tredje dimensionen. En sådan maktutövning skulle kunna härledas till ett behov av de olika polismyndigheterna att positionera sig gentemot varandra. Såsom tidigare beskrivits så bör makten förstås som den mångfald av styrkeförhållanden som både finns inneboende i och organiserar det sammanhang vari de uppträder (Foucault 2002:103). Detta kan tolkas som ett styrkeförhållande och maktrelation både mellan aktörerna RKP och Polismyndigheten Stockholm såväl som de enskilda individerna som företräder sina respektive organisationer och agerar i det sammanhang vari styrkeförhållandena uppträder. Maktrelationen mellan organisationerna är diffus vilket öppnar upp för att stärka den egna makten visavi den konkurrerande organisationen. Utövandet av makt i relationen mellan de båda organisationerna kan vara adekvat sett till syftet att positionera den egna organisationen gentemot den andra men inte sett till ett större, samhälleligt perspektiv. Vid den studerade händelsen ger den diffusa maktrelationen en negativ påverkan på förmågan att arbeta samordnat tillsammans mot en gemensam inriktning. På så sätt blir maktrelationen mellan RKP och Polismyndigheten Stockholm dysfunktionell sett till sitt sammanhang.

Diskussion

I kapitlet diskuteras resultatet av analysen och en återkoppling görs till teorierna om maktrelationer.

Varje social relation är en maktrelation och varje mellanmännisklig relation har ett styrkeförhållande inbyggt i sig (Foucault 2002:104). Maktrelationerna är ständigt spända och ständigt aktiva (Foucault 2001:36). Makten, som ett momentant uttryck för styrkeförhållandet, kan som sådant inte undgå att ta sig uttryck och påverka. Eftersom det förekommer sociala relationer vid hanteringen av kriser och samhällsstörningar förekommer maktrelationer. Maktrelationerna förekommer såväl inom organisationer (aktörer) såväl som mellan aktörer

och individer. Analysen visar hur maktrelationerna vid de studerade exemplen skulle kunna vara del i förklaringen till uppkomsten av de brister som utvärderingarna uppmärksammar. I analysen ses tre teman med brister i förmåga att skapa samordning med annan likartad aktör, att ta hjälp av extern aktör eller individ och att leda egen organisation. I analysen ges möjliga förklaringar utifrån ett maktperspektiv varför den bristande förmågan uppstår. Det kan också vara så att det finns andra förklaringar till att bristerna uppkommer. Utvärderingarna är inte utförda på ett sådant sätt och innehåller inte sådan information att det är möjligt att ytterligare analysera maktrelationernas roll. I utvärderingarna nämns inte maktens påverkan överhuvudtaget.

Bristerna behöver förstås utifrån att de uppträder i ett sammanhang präglad av den inträffade krisen. Den inträffade krisen utgör både en initiering av individer och aktörers agerande såväl som en kontext till detta agerande. Denna kontext innebär en, jämfört med det vardagliga arbetet, större tidspress, större värden på spel och en stor osäkerhet kring förutsättningarna för arbetet. Det torde vara svårt att fullt ut sätta sig in i detta som utvärderare.

Bristande förmåga att leda egen organisation

Med begreppet *ledning* avses i denna uppsats den funktion som, genom att en aktör bestämmer, åstadkommer inriktning och samordning av tillgängliga resurser (MSB 2014:200). I det formella teoretiska systemet för hantering av kriser och samhällsstörningar har aktörer och individer i form av enskilda befattningshavare ett mandat att leda, alltså bestämma över, andra aktörer och individer. Det formella systemet motsvarar i det avseendet idealtypen av begreppet ledning. I det praktiska, mänskliga systemet sker denna ledning inom de maktrelationer som relationerna mellan aktörer och individer utgör. Dessa relationer har ett inbyggt styrkeförhållande inbyggt i sig som varierar över tid utifrån ett antal faktorer. I exemplet där första gruppen från piketen används för att jaga rånhelikoptern så kan det vara så att styrkeförhållandet vid det aktuella tillfället är sådant att det påverkar förmågan till ledning negativt. Konsekvensen blir att resurserna inte används optimalt. I exemplet med bristande förmåga till informationsspridning mellan RKP och Polismyndigheten Stockholm kan styrkeförhållandet vara så vid det aktuella tillfället att det hindrar informationsspridningen och därmed samordningen av resurser. Vid båda dessa exempel kan det således vara så att maktrelationerna är dysfunktionella.

Bristande förmåga att ta emot hjälp från extern aktör eller individ

Vid insatser uppstår behov att ta hjälp av externa aktörer och individer för att på så sätt *samordna* samhällets resurser. De exempel som studeras i analysen visar på brister att ta hjälp

av externa aktörer och individer. I de studerade exemplen är den hjälp som erbjuds utanför den ansvariges befälsrätt och därmed saknas en formell makt. Det ter sig således som att den formella makten har ett värde eftersom frånvaron av densamma kan innebära en bristande förmåga att ta hjälp av externa parter. Detta eftersom maktrelationen mellan den individ eller aktör som hanterar krisen eller samhällsstörningen och den individ eller aktör som erbjuder hjälp riskerar att bli diffus. Den diffusa maktrelationen blir därmed i exemplen dysfunktionell sett till sitt sammanhang.

Bristande förmåga att skapa samordning med annan likartad aktör

Med begreppet *samordning* avses anpassning av aktiviteter och delmål så att tillgängliga resurser kommer till största möjliga nytta (MSB 2014:198). Samordning kan åstadkommas genom ledning. Det kan också vara så att aktörer eller individer ska samverka utan att den ena har befälsrätt över den andra. I de exempel som belyser svårigheten att skapa samordning med annan likartad aktör är så fallet. I exemplen på brister saknas mandatet att leda. Ingen av aktörerna i exemplen har befälsrätt över den andra aktören. Analysen visar att frånvaron av både formell och informell makt skapar en diffus maktrelation präglad av osäkerhet. Den diffusa maktrelationen blir i exemplen dysfunktionell sett till sitt sammanhang.

Sammanfattande diskussion

Analysen visar att dysfunktionella maktrelationer kan vara en orsak till de brister i samhällets agerande som har studerats. Analysen visar också att det kan röra sig om alla de tre dimensioner av maktutövning som beskrivits i teorikapitlet. Av dessa dimensioner torde den första dimensionens maktutövning vara den som enklast kan hittas i en utvärdering eftersom den består i en starkare parts övertag i en konkret beslutssituation. Den information som finns tillgänglig i utvärderingarna är dock inte tillräcklig för att konstatera maktrelationers påverkan. Det innebär att en möjlig orsak till att bristerna uppträder inte beskrivs i de studerade utvärderingarna.

De brister som uppmärksammas i de båda utvärderingarna är av sådan karaktär att liknande brister uppmärksammas vid andra liknande händelser (MSB 2013). I valet av de två utvärderingarna valdes dessa därför att de bedömdes ha en omfattning och ett djup som gav möjlighet att utläsa ett visst underlag kring maktrelationers påverkan. Utifrån detta är bedömningen att övriga utvärderingar som har gått igenom inom ramen för studien inte heller beskriver dysfunktionella maktrelationer som en potentiell orsak till brister i samhällets agerande vid kriser och samhällsstörningar. Det rör sig således om en strukturell problematik.

Att maktrelationernas betydelse inte framgår i utvärderingarna kan förklaras med att makten, enligt Foucault, bara är uthärdlig under förutsättning att den maskerar en betydande del av sig själv (Foucault 2002:98).

Det finns anledning att förhålla sig till att vad som i utvärderingarna lyfts fram som brister är präglad av den rådande diskursen. Till exempel anses det som en brist i förmågan till ledning av egen organisation att ett högre befäls inriktning inte fullföljs. I en diskurs präglad av en mer positiv inställning till enskilda individers egna förmåga att fatta riktiga beslut är detta inte ett självklart sätt att definiera en brist. Den rådande diskursen påverkar också vart utvärderingarna lägger ansvaret för bristerna uppkomst. Exempelvis innebär den rådande diskursen att insatsledningen förväntas initiera samverkan snarare än att den bör initieras av omgivningen. Detta såsom exemplen med temat brister att hantera extern hjälp visar.

Utvärderingarna ter sig inte vara tillräckligt djuplodande för att uppmärksamma de bakomliggande orsakerna till de uppkomna bristerna. I uppsatsen visas att maktrelationers påverkan kan vara en sådan bakomliggande orsak. Om inte utvärderingarna är tillräckligt djuplodande finns det fog att anta att de förändringar som dessa utvärderingar föreslår analogt med detta blir alltför ytliga och inte tillhandahåller lösningar på den bakomliggande problematiken.

Sammanfattning

Maktrelationer kan ha betydelse för hur brister i samhällets agerande vid kriser och samhällstörningar uppstår. När maktrelationerna inte harmoniserar med systemets önskvärda funktion uppstår friktioner och det är då rimligt att anta att det i samband med detta uppstår tillkortakommanden i aktörers och individers ageranden. Maktrelationerna är då att betrakta som dysfunktionella sett till sitt sammanhang. Maktrelationers betydelse fångas dock inte upp av de 13 utvärderingar som har granskats inom ramen för denna studie. Analysen av utvärderingarna av insatsen vid helikopterrånet 2009 och skogsbranden i Västmanland 2014 visar att dysfunktionella maktrelationer kan vara en orsak till de brister i samhällets agerande som har studerats. Den information som finns tillgänglig i utvärderingarna är dock inte tillräcklig för att konstatera att så är fallet. Att denna information saknas innebär att en möjlig orsak till att bristerna uppträder inte beskrivs i de studerade utvärderingarna. Då detta gäller genomgående för de utvärderingar som har granskats inom ramen för studien är det troligen

en strukturell problematik. Otillräckligt djuplodande utvärderingarna ger rimligen upphov till förbättringsförslag som är alltför ytliga.

Det finns anledning att förhålla sig till att vad som i utvärderingarna lyfts fram som brister är präglad av den rådande diskursen.

Referenser

- Beck, Ulrich. 1998. *Risksamhället – på väg mot en annan modernitet*. Göteborg: Bokförlaget Daidalos
- Donahue, Amy, & Robert Tuohy. 2006. *Lessons We Don't Learn: A Study of the Lessons of Disasters, Why We Repeat Them, and How We Can Learn Them*. Homeland Security Affairs 2, Article 4 (July 2006). Tillgänglig: <https://www.hsaj.org/articles/167>
- Foucault, Michel. 2001. *Övervakning och straff*. Lund: Arkiv förlag
- Foucault, Michel. 2002. *Sexualitetens historia, band 1*. Göteborg: Bokförlaget Daidalos
- Foucault, Michel. 2002b. *Vetandets arkeologi*. Lund: Arkiv förlag
- Hörnqvist, Magnus. 2012. *En annan Foucault*. Stockholm: Carlssons
- Lukes, Steven. 2008. *Maktens ansikten*. Göteborg: Bokförlaget Daidalos
- Marx, Karl. 2013. *Kapitalet. Första boken*. Lund: Arkiv förlag
- MBRF. 2011. *Handlingsprogram för räddningstjänst - Mälardalens brand- och räddningstjänstförbund*. Västerås: MBRF. Tillgänglig: <http://www.mbrf.org/LinkClick.aspx?fileticket=5iJy3dl6XSs%3d&tabid=2092&language=sv-SE> (2016-02-28)
- Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, MSB, 2013. *Brister i hanteringen av olyckor och kriser*. Karlstad: MSB
- Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, MSB, 2014. *Gemensamma grunder för samverkan och ledning vid samhällsstörningar*. Karlstad: MSB
- Lindgren, Lena. 2008. *Utvärderingsmonstret*. Lund: Studentlitteratur
- Rikspolisstyrelsen, RPS, 2011. *Inspektionsrapport 2011:6 – Granskning av polismyndigheten i Stockholms län och Rikskriminalpolisen med anledning av händelse den 23 september 2009*. Stockholm: Rikspolisstyrelsen
- Sala kommun. 2013. *Handlingsprogram för skydd mot olyckor - Sala kommun*. Sala: Sala kommun. Tillgänglig:

<http://www.sala.se/Global/1%20SALA%20KOMMUN/02%20Styrdokument/Handlingsprogram%20rev%201B.pdf> (2016-02-28)

Sjökvist, Aud. 2015. *Skogsbrandsutredningen*. Stockholm: Regeringskansliet

Södergran, Edith. 1953. *Samlade dikter*. Stockholm: Wahlström & Widstrand

Weber, Max. 1983. *Ekonomi och samhälle. Förståelsesociologins grunder 1*. Lund: Argos

Weber, Max. 2012. *Tre klassiska texter*. Göteborg: Korpen koloni förlag

Bilaga 1

De ytterligare elva utvärderingar för åren 2007-2015 som har gåtts igenom inför valet av vilka utvärderingar som ska fokuseras på:

En omfattande brand i farliga ämnen i Halmstads hamn, 2013.

Halmstads kommun. 2013. *Branden i Halmstads hamn*. Halmstad: Halmstads kommun

Kravaller och social oro i bostadsområdet Rosengård, 2007.

Malmö stad. 2008. *Utvärdering av Malmö stads hantering av Rosengårdshändelserna april 2007*. Malmö: Malmö stad

Utbrottet av svininfluensa, 2009.

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, MSB & Socialstyrelsen. 2011. *Influensa A(H1N1): utvärdering av förberedelsers och hantering av pandemin*. Karlstad; Stockholm: Myndigheten för samhällsskydds och beredskap och Socialstyrelsen

Omfattande dödlig trafikolycka med ett stort antal inblandade fordon, Tranarpsbron, Skåne, 2013.

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, MSB. 2013. *Olycksundersökning - trafikolycka Tranarpsbron 2013-01-05*. Karlstad: Myndigheten för samhällsskydd och beredskap

Omfattande brand i radhus och kritik mot räddningsinsatsen, Trollhättan, 2014.

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, MSB. 2014. *Olycksundersökning - brand i radhus Lextorp, Trollhättan den 26 mars 2014*. Karlstad: Myndigheten för samhällsskydd och beredskap

Kravaller och dödsfall i samband med fotbollsmatch i Helsingborg, 2014.

Rikspolisstyrelsen, RPS, 2014. *Tillsynsrapport 2014:15 - Händelserna i Helsingborg*. Stockholm: Rikspolisstyrelsen

Insatser mot grov och organiserad brottslighet, Skåne, 2012.

Rikspolisstyrelsen, RPS, 2013. *Tillsynsrapport 2013:16 - Inspektion av Operation Alfred och Selma vid Polismyndigheten i Skåne*. Stockholm: Rikspolisstyrelsen

Tre personer omkomna i brand på HVB-hem, Norrtälje, 2013

Statens Haverikommission, SHK, 2015. *Slutrapport RO 2015:01 - Brand på Textes HVB-hem i Norrtälje, Stockholms län, den 27 augusti 2013*. Stockholm: Staten haverikommission

Sju personer omkomna i lägenhetsbrand, Rinkeby, 2009.

Statens haverikommission, SHK. 2010. *Rapport RO 2010:01- Lägenhetsbrand, Kuddbygränd 12, Rinkeby, Stockholms län, den 25 juli 2009*. Stockholm: Statens haverikommission

Spridning av magsjukebakterie via det kommunala dricksvattnet, Östersund, 2010.

Östersunds kommun. 2012. *Rapport - Vattenburet utbrott av Cryptosporidium i Östersund november –december 2010*. Östersund: Östersunds kommun

Granskning av utredningen av mordet på Pernilla Hellgren

Rikspolisstyrelsen och Åklagarmyndigheten. 2010. *Granskning av polisens och åklagarmyndighetens åtgärder i samband med utredningen av mordet på Pernilla Hellgren*. Stockholm: Rikspolisstyrelsen