LUND UNIVERSITY

Att åstadkomma inriktning och samordning - 7 analyser utifrån hanteringen av skogsbranden i Västmanland 2014

Uhr, Christian; Frykmer, Tove; Koelega, Samuel; Cedergårdh, Erik; Ekman, Olof; Fredholm, Lars; Landgren, Jonas

2015

Link to publication

Citation for published version (APA):
Uhr, C., Frykmer, T., Koelega, S., Cedergårdh, E., Ekman, O., Fredholm, L., & Landgren, J. (2015). *Att åstadkomma inriktning och samordning - 7 analyser utifrån hanteringen av skogsbranden i Västmanland 2014*. Centrum för samhällets resiliens, Lunds universitet.

Total number of authors:
7

General rights
Unless other specific re-use rights are stated the following general rights apply:
Copyright and moral rights for the publications made accessible in the public portal are retained by the authors and/or other copyright owners and it is a condition of accessing publications that users recognise and abide by the legal requirements associated with these rights.
• Users may download and print one copy of any publication from the public portal for the purpose of private study or research.
• You may not further distribute the material or use it for any profit-making activity or commercial gain
• You may freely distribute the URL identifying the publication in the public portal

Read more about Creative commons licenses: https://creativecommons.org/licenses/

Take down policy
If you believe that this document breaches copyright please contact us providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

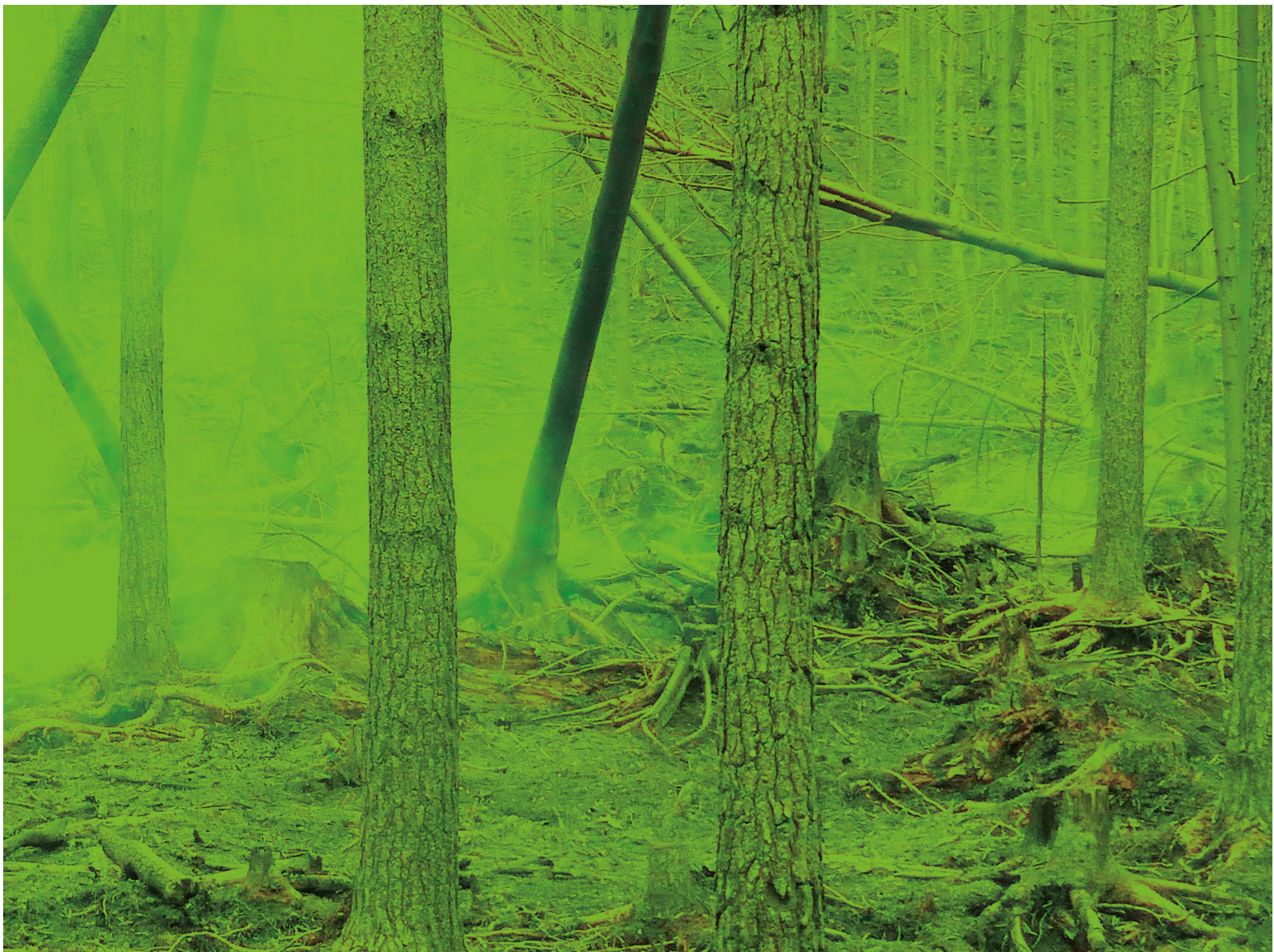
LUND UNIVERSITY

PO Box 117
221 00 Lund
+46 46-222 00 00

Att åstadkomma

INRIKTNING & SAMORDNING

– 7 analyser utifrån hanteringen av skogsbranden i Västmanland 2014



Att åstadkomma

INRIKTNING & SAMORDNING

– 7 analyser utifrån hanteringen av skogsbranden i Västmanland 2014

Redaktion: Christian Uhr

Avdelningen för riskhantering och samhällssäkerhet
Lunds universitet

Centre for Societal Resilience
Lunds universitet

ISBN 978-91-637-8541-2
ISSN 1404-2983

Omslag: Christian Uhr

Tryckt i Sverige av Media-Tryck, Lunds universitet
Lund 2015

Innehållsförteckning

1 Inledning **1**

1.1 Bakgrund 1

1.2 Syfte 2

1.3 Målgrupp 2

1.4 Övergripande om arbetet 2

1.5 Centrala termer 4

1.6 Innehåll 4

1.7 Skogsbranden i Västmanland 2014 – en övergripande händelsebeskrivning 6

1.8 Referenser 13

2 Utformning av organisation, övergripande ledning av kommunal räddningstjänst och utövande av geografiskt områdesansvar **15**

2.1 Sammanfattning 16

2.2 Bakgrund 17

2.3 Syfte 18

2.4 Avgränsning 18

2.5 Metod 19

2.6 Teori 21

2.6.1 Samhällsstörningar 21

2.6.2 Grundläggande principer, sektorsansvar och geografiskt områdesansvar 22

2.6.3 Andra relevanta regelverk 24

2.6.4 Ledning för att bedriva kommunal räddningstjänst 26

2.6.5 Aktörsgemensamma former för inriktning och samordning 33

2.6.6 Förhållningssätt 34

2.6.7 Ett aktörsgemensamt språk 36

2.6.8 Samverkan i Västmanlands län 36

2.7 Analys av resultat från observationer och intervjuer 37

2.7.1 Utformning av organisationen i Ramnäs 37

2.7.2 Länsstyrelsens utövande av geografiskt områdesansvar på regional nivå 45

2.7.3 Kommunernas utövande av geografiskt områdesansvar på lokal nivå 48

2.7.4 Förhållandet mellan geografiskt områdesansvar på regional och lokal nivå 50
2.8 Diskussion 53
2.8.1 Utformning av organisationen i Ramnäs 53
2.8.2 Länsstyrelsens utövande av geografiskt områdesansvar på regional nivå 63
2.8.3 Kommunernas utövande av geografiskt områdesansvar på lokal nivå 63
2.8.4 Förhållandet mellan geografiskt områdesansvar på regional och lokal nivå 64
2.8.5 Avslutande diskussion 66
2.9 Behov av utveckling 72
2.9.1 Utveckla övergripande ledning och anpassningsförmåga 72
2.9.2 Fördjupad kunskap om vad geografiskt områdesansvar innebär 73
2.9.3 Förmåga att utöva geografiskt områdesansvar 73
2.9.4 Arbete enligt aktörsgemensamma former (ISF, ISF-stöd och ISK) på flera nivåer samtidigt 74
2.9.5 Utveckla metodik för aktörsgemensamt arbete 74
2.9.6 Utveckling av aktörsgemensamt agerande på flera nivåer 74
2.9.7 Länsstyrelsens organisering av geografiskt områdesansvar och kommunal räddningstjänst 75
2.10 Avslutning 76
2.11 Slutsatser 77
2.12 Referenser 81
2.12.1 Författningar och offentliga tryck 82
2.13 Appendix A 83
2.13.1 Intervjufrågor temaområde 1 och 2 83
3 Helhetsoperativt tänkande – en viktig komponent i hantering av samhällsstörningar? 87
3.1 Sammanfattning 88
3.2 Inledning 89
3.3 Metod 90
3.4 Normativa bärande idéer 91
3.5 Diskussion 109
3.6 Förslag till fortsatta åtgärder 110
3.7 Scenario för lärande reflektion 112

3.8 Referenser 118

4 **Vad är problemet? – *Problemförståelse som en del i beslutsfattandet på olika ledningsnivåer*** **121**

4.1 Sammanfattning 122

4.2 Bakgrund 123

4.3 Syfte 125

4.4 Avgränsning 125

4.5 Teoretiska utgångspunkter 126

4.5.1 Beslutsfattande 127

4.5.2 Dynamiskt beslutsfattande. 129

4.5.3 Mentala modeller 131

4.5.4 Problemförståelse 133

4.5.5 Osäkerhet och oklarhet 135

4.5.6 Olika grader av kontroll - Contextual Control Model (COCOM) 137

4.5.7 Perspektiv på helhet 139

4.5.8 Den sammantagna verktygslådan 140

4.6 Metod 142

4.6.1 Datainsamlingsmetoder 142

4.6.2 Arbetsgång och analysmetoder 147

4.6.3 Bias 148

4.6.4 Förtydliganden rörande studier av problemförståelse 149

4.7 Analys av empiri 151

4.7.1 Oskriven problemdefinition inför individuell uppstart 151

4.7.2 Även om överlämning fungerat bra så anses egen upplevelse viktig 153

4.7.3 Olika upplevelser av oklarhet 154

4.7.4 Medvetna antaganden är inget centralt verktyg för att reducera oklarhet 157

4.7.5 Diskussion är inget centralt verktyg för att reducera oklarhet 157

4.7.6 Interna problem ges mer uppmärksamhet än externa 158

4.7.7 Vållandefenomenet, snarare än dess samhälleliga konsekvenser, är en viktig utgångspunkt i problemrepresentationer 161

4.7.8 Lokala perspektiv på helheten 162

4.7.9 Begränsade möjligheter för omfallsplanering inför ”den svarta måndagen” 164

4.7.10 Olika perspektiv på kontroll 165

4.8 Diskussion 168
4.9 Slutsatser 173
4.10 Referenser 175

5 Improvisation som en del av problemlösningen 179
5.1 Sammanfattning 180
5.2 Bakgrund 181
5.3 Syfte 182
5.4 Avgränsning 182
5.5 Teoretiska utgångspunkter 183
5.5.1 Vad är improvisation? 183
5.5.2 När uppstår improvisation? 186
5.5.3 Faktorer som påverkar kvaliteten av improvisation 187
5.5.4 Relaterade koncept 190
5.5.5 Olika grad av improvisation 192
5.5.6 Individuell och kollektiv improvisation 194
5.5.7 Sammanfattande teoretiska slutsatser 194
5.6 Metod 195
5.7 Analys av empiri 196
5.7.1 Förutsättningar för improvisation i samband med skogsbranden 196
5.7.2 Tillgängliga resurser 198
5.7.3 Förekomst av improvisation i samband med skogsbranden 199
5.7.4 Graden av improvisation i samband med skogsbranden 200
5.8 Diskussion 203
5.8.1 Sammanställningen av teoretiska begrepp 203
5.8.2 Förutsättningar för improvisation i samband med skogsbranden 204
5.8.3 Faktorer som påverkar kvaliteten av improvisation 204
5.8.4 Förekomst och grad av improvisation i samband med skogsbranden 206
5.9 Slutsatser 207
5.10 Referenser 209

6 Organisationsbeteenden 211
6.1 Sammanfattning 212
6.2 Bakgrund 213
6.3 Syfte 214

6.4 Avgränsning 215
6.5 Teoretiska utgångspunkter 215
6.5.1 Vad är en organisation? 215
6.5.2 Vad är organisationsbeteende? 216
6.5.3 Att identifiera delorganisationer 220
6.6 Metod 221
6.7 Organisationsbeteenden inom räddningstjänsten 222
6.7.1 "Hela räddningstjänstorganisationen" – utökad (Typ II) 222
6.7.2 "Samverkansstaben" – emergent (Typ IV) 222
6.7.3 "Insatsledningen" – utökad (Typ II) 223
6.7.4 "Geografisk sektor" – utökad (Typ II) 224
6.7.5 "Lokal nivå" – etablerad (Typ I) 225
6.8 Diskussion 227
6.8.1 Rätt förväntningar? 228
6.8.2 Svårigheter med återkoppling 228
6.8.3 Otydlighet i arbetsmiljöansvar och mandat 229
6.8.4 Ineffektiv resursförsörjning? 230
6.8.5 Hypotetiska utmaningar 231
6.8.6 Utvecklingsbehov 232
6.8.7 Organisationsbeteenden som analytiskt ramverk 232
6.9 Slutsatser 233
6.10 Referenslista 235

7 Förtroende 237
7.1 Sammanfattning 238
7.2 Inledning 239
7.3 Teori 240
7.4 Metod 242
7.5 Resultat 243
7.5.1 Allmänt 243
7.5.2 Ingångsvärden som tycks grunda eller öka förtroende 245
7.5.3 Ingångsvärden som tycks minska eller ifrågasätta förtroende 246
7.5.4 Konsekvenser av stort förtroende 247
7.5.5 Konsekvenser av litet förtroende 247
7.5.6 När frågan om förtroende är öppen eller obesvarad 248
7.6 Analys och diskussion 249
7.6.1 Problem eller inte? 249

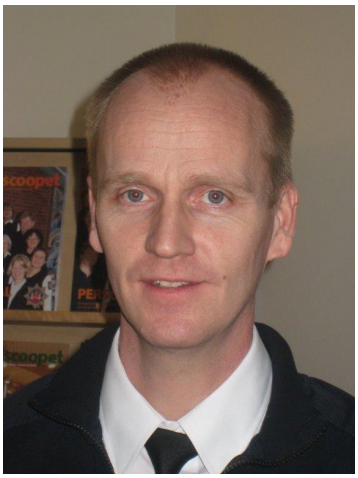
7.6.2 Stort eller litet förtroende? 251
7.6.3 Utmaning, och i så fall hur? 251
7.6.4 Återkoppling till teori 252
7.6.5 Betydelse för praktiken 253
7.6.6 Validitet och fortsatt forskning 254
7.7 Slutsatser 255
7.8 Referenslista 256

8 Organisatorisk förstärkning 259
8.1 Sammanfattning 260
8.2 Inledning 261
8.3 Analytisk lins 262
8.4 Metod 264
8.5 Resultat 265
8.5.1 Ramnäs som arena 265
8.5.2 Belastad informationsfunktion 267
8.5.3 Vildvuxen informationsmiljö i räddningsfunktionen 268
8.5.4 Etablering av förstärkt infrastruktur och samlad informationsyta 269
8.5.5 Lugnande stabsorienteringar 270
8.6 Analys och diskussion 272
8.6.1 Samlokalisering 272
8.6.2 Mötesstrukturer 273
8.6.3 Informationshantering 274
8.6.4 Teknikanvändning 276
8.7 Slutsatser 277
8.8 Referenser 279

9 Sammanfattande avslutning 281
9.1 Del I 281
9.1.1 Sammanfattade budskap från kapitel 2 (Koelega & Cedergårdh) 281
9.1.2 Sammanfattade budskap från kapitel 3 (Fredholm) 283
9.2 Del II 284
9.2.1 Sammanfattade budskap från kapitel 4 (Uhr & Frykmer) 284
9.2.2 Sammanfattade budskap från kapitel 5 (Frykmer & Uhr) 285
9.2.3 Sammanfattade budskap från kapitel 6 (Frykmer & Uhr) 286
9.2.4 Sammanfattande budskap från kapitel 7 (Ekman, Frykmer & Uhr) 287

9.3 Del III 288
9.3.1 Sammanfattande budskap från kapitel 8 (Landgren) 288
9.4 Syntes 289
9.5 Uppfyller det sammanlagda resultatet antologins syfte? 292
9.6 Om nyttogörande av resultaten i antologin 292
9.7 Tack till alla som bidragit! 293
9.8 Referenser 294

Författarpresentationer



Erik Cedergårdh är brandingenjör med vidareutbildning inom riskhantering, ergonomi och organisationspsykologi. Erik arbetar inom Räddningstjänsten Storgöteborg med uppdrag att bland annat utveckla ledningsförmågan inom räddningstjänsten. Erik har deltagit som sakkunnig i kunskapsutvecklingen när det gäller lednings- och samverkansfrågor på Räddningsverket och Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB) sedan 1996, och har författat flera publikationer inom området. Vidare arbetar Erik med utveckling av samverkan mellan olika aktörer inom samhällsskydd och beredskap, såväl lokalt som regionalt. En viktig del i hans arbete har varit att utveckla utbytet mellan forskning och praktik. Han har arbetat operativt som räddningsledare sedan 1985 och tjänstgör numer som räddningschef i beredskap.

Olof Ekman är knuten till MSB sedan 2012 och arbetar med att utveckla nationella koncept och metoder för ledning och samverkan. Olof har doktorerat vid Lunds universitet i samhällelig risk och säkerhet, med inriktning mot förtroende och sociala normer. Olof har en bakgrund som överstelöjtnant i Försvarsmakten och är utbildad vid Försvarshögskolan, Cranfield College i England och Air University i USA. Han har deltagit i flera internationella insatser i Europa och Afrika och arbetat för både civila och militära organisationer såsom UNHCR, Internationella Röda Korset, CADRI och EU på militärstrategisk nivå.

Lars Fredholm har varit anställd vid MSB och arbetat med olika utvecklingsprojekt. Lars har en mångårig forskarerfarenhet. Han har tidigare bland annat arbetat som brandingenjör vid kommunal räddningstjänst, som lärare vid f.d. statens brandskola, som chef för beteendevetenskapliga institutionen vid f.d. Försvarets forskningsanstalt (FOA), som räddningstjänstforskare vid f.d. Räddningsverket och som adjungerad professor vid f.d. Avdelningen för brandteknik vid Lunds universitet. Lars har varit initiativtagare bakom ett flertal projekt som syftat till ökade kunskaper inom ledning och samverkan och en förbättrad krishanteringsförmåga. Han är också författare till publikationer inom området.

Tove Frykmer är sedan 2013 doktorand vid Lunds universitet, Avdelningen för riskhantering och samhällssäkerhet. Hon är med i ramforskningsprojektet "Situationsanpassad ledning och samverkan utifrån ett designlogiskt helhetsperspektiv", som genomförs av Lunds universitet, Totalförsvarets Forskningsinstitut och Försvarshögskolan. Akademiskt har Tove en civilingenjörsexamen i Industriell Ekonomi från Lunds Universitet samt en Master in Disaster Management från Köpenhamns universitet. Professionellt är bakgrunden inom den privata sektorn där hon har jobbat som konsult och projektledare inom logistik, där hon arbetade i stora internationella projekt under flera år.

Samuel Koelega är brandingenjör och arbetar som sakkunnig inom området ledning och samverkan vid olyckor och kriser vid MSB. Han arbetar med utvecklings- och forskningsfrågor, utredningar, remisser etc. inom området. Samuel har i olika roller deltagit i kunskapsutvecklingen när det gäller lednings- och samverkansfrågor på Räddningsverket och MSB sedan 2001. Samuel tjänstgör i MSB:s beredskapsfunktion för stöd inom området räddningstjänst och står i beredskap för tjänstgöring i Stödstyrkan och MSB:s värdlandsstödenhet. Under skogsbranden i Västmanland tjänstgjorde han som samverkansperson för MSB vid samverkansstaben i Ramnäs.

Jonas Landgren (docent) är disputerad forskare på institutionen för Tillämpad IT vid Chalmers och Göteborgs universitet. Jonas bedriver praktiknära forskning och genomför etnografiska fältstudier hos olika myndighetsaktörer vid hantering av olika typer av samhällsstörningar. Forskningen är fokuserad på hur myndighetsaktörer, internt eller gemensamt, använder informationsteknologi, tolkar komplexa skeenden och hur lägesbilder skapas men också formas av händelsespecifika faktorer. Syftet med forskningen är att belysa de utmaningar som finns vid design av IT-användning för det svenska krisberedskapssystemet samt bidra med kunskap till ny teknikanvändning som ytterligare utvecklar aktörernas förmågor att effektivt hantera samhällsstörningar.

Christian Uhr är disputerad forskare vid Lunds universitet, Avdelningen för riskhantering och samhällssäkerhet, samt sakkunnig på MSB. Hans arbete har sedan 2005 fokuserat på olika aspekter av ledning och samverkan, såsom beslutsfattande, förtroende, nätverksanalyser och teoriutveckling. Christian har i sitt arbete valt att på olika sätt arbeta för att skapa broar mellan akademi och praktik, bland annat genom praktiska utbildningar och kontinuerliga fältstudier. Förutom att arbeta med forskning och utvecklingsfrågor föreläser han regelbundet i både nationella och internationella sammanhang. Som ett led i sin egen utveckling har Christian i rollen som projektledare och redaktör försökt åstadkomma inriktning och samordning under arbetet med denna antologi.

1 Inledning

1.1 Bakgrund

Under samhällets hantering av skogsbranden i Västmanland 2014 ställdes stora krav på arbetet med att åstadkomma inriktning och samordning. Ganska tidigt stod det klart att händelsen skulle få stora konsekvenser, inte bara för det lokala och regionala sammanhanget, utan också för diskussioner om utvecklingen av svensk krisberedskap. Dessa diskussioner skulle komma att föras på olika nivåer i samhället och av en rad olika aktörer.

Författarna bakom denna antologi representerar olika intressenter som alla har som sin uppgift att göra behovsanalyser och på olika sätt vara med och påverka den kommande utvecklingen. Under själva skogsbranden var flera av författarna närvarande i Västmanland för att göra observationer och samla in empiri till forskning. Efteråt uppstod en dialog om vidare samarbete mellan personerna och tanken om ett gemensamt organisationsövergripande projekt växte fram.

Dokumentet du håller i din hand är ett resultat av ett samarbete mellan Avdelningen för riskhantering och samhällssäkerhet vid Lunds universitet, Centre for Societal Resilience vid Lunds universitet, Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB) och Institutionen för tillämpad IT på Chalmers och Göteborgs universitet. Samarbetet bygger på idén att dra nytta av parternas olika kompetenser, exempelvis kunskap inom sakområdena och kunskap om undersökningsmetodik och analysmetoder. Med något undantag har alla individer inblandade i projektet dessutom varit delaktiga i Projekt ledning och samverkan (LoS) som var ett omfattande utvecklingsprojekt initierat av MSB och som bland annat resulterat i ”Gemensamma grunder för samverkan och ledning vid samhällsstörningar” (MSB, 2014). Resultaten som presenteras i ”Gemensamma grunder för samverkan och ledning vid samhällsstörningar” är tänkta att kontinuerligt valideras och utvecklas. Kunskaper om hur branden i Västmanland hanterades bedöms vara värdefull för en sådan kontinuerlig process.

1.2 Syfte

Syftet med samarbetsprojektet är att analysera hur inriktning och samordning åstadkommits under skogbranden i Västmanland, samt identifiera lärdomar man kan dra av detta. Projektet ska utgöra ett utvecklingsbidrag och ge vägledning till arbetet med att skapa förbättrad förmåga inom området inriktning och samordning vid samhällsstörningar. Vidare ska projektet skapa förutsättningar för vidare samarbeten mellan olika forskningsaktörer och praktikerorganisationer.

1.3 Målgrupp

Målgruppen för antologin är bred och kan sammanfattande beskrivas som personer med intresse i frågor som rör inriktning och samordning under samhällsstörningar. Flera av texterna förutsätter dock viss förförståelse för ämnet. Författarnas gemensamma ambition är att innehållet ska ge svar på frågor, och även ge upphov till nya frågor, oavsett om läsaren ser sig själv som praktiker, akademiker, eller någon däremellan.

1.4 Övergripande om arbetet

Resultaten som utifrån gemensamma syften har tagits fram av de olika författarna redovisas här i from av en antologi, d.v.s. en samling av olika texter skrivna av olika författare. Varje författare och delförfattare bakom antologins olika kapitel ansvarar själva för kapitlens innehåll. Antologin uppvisar en bred representation av både fokusområden och författarstilar där några kapitel innehåller omfattande teoretiska avsnitt i kombination med detaljerade redovisningar av data som författarna samlat in. Andra kapitel är mer resonerande i sin karaktär. Vi ser kapitlens olikhet som en tillgång och som en möjlighet till bred förståelse och utvecklande diskussioner. De gemensamma målsättningarna när det handlar om formen på kapitlen har varit att det ska finnas breda ramar och inga begränsningar i uttrycksformer. Kapitlen är samtidigt författade så att de alla ska ha ett liknande principiellt upplägg där bakgrund, syfte, avgränsning, metod, analys och slutsatser redovisas tydligt. Transparens är ett nyckelord och varje förslag till utvecklingsbehov ska tydligt kunna härledas till ett analytiskt resonemang som i sin tur har en empirisk bas.

Processen att ta fram materialet började i samband med att några av författarna samlade in data i samband med den faktiska hanteringen av branden och dess konsekvenser. Därefter har en rad intervjuer genomförts och dokument analyserats. Sammantaget har författarna genomfört över 40 intervjuer vilka i skrivande stund resulterat i mer än 700 sidor transkriberat material som ligger som grund för flera av analyserna. (Varje kapitel innehåller en detaljerad beskrivning av metoder som tillämpats utifrån kapitlens syften.) Författarna har haft en kontinuerlig kontakt med varandra och delat idéer och erfarenheter. I slutet av processen genomfördes en granskning av antologins olika delar där författarna bakom varje del fick feedback från sina kollegor i samband med ett heldagsseminarium.

Antologin speglar alltifrån kognitiva, sociala och organisatoriska aspekter av ledning och samverkan till mer tekniska och juridiska. Ambitionen har varit att sammanställa kompletterande fördjupade analyser som mynnar ut i en rad utvecklingsförslag. Några utvecklingsförslag redovisas i form av principiella utvecklingsbehov medan andra är mer specifika. Vissa förslag riktar sig mer mot praktiken, vissa mer mot akademin och vissa mot bådadera.

Arbetet är inte att se som en utvärdering av hanteringen av skogsbranden. För att nå djup och precision har alla analyser gjorts utifrån relativt snäva avgränsningar. Vad som presenteras här är alltså en rad begränsade nedslag som visserligen tillsammans ger en bred insikt i ledning och samverkan, men inte automatiskt en helhetsbild över hela den samhälleliga insatsen.

Det gemsamma projektet har skett integrerat med flera forskningsprojekt, bland annat ”Situationsanpassad ledning utifrån ett designlogiskt helhetsperspektiv” som bedrivs av Lunds universitet, Totalförsvarets Forskningsinstitut och Försvars-högskolan, samt utifrån forskningen kring design av IT-användning för hantering av samhällsstörningar som bedrivs inom ramen för URBSEC vid Chalmers och Göteborgs universitet.

1.5 Centrala termer

Samtliga kapitel i antologin använder en terminologi som harmoniserar med vad som föreslås i ”Gemensamma grunder för samverkan och ledning vid samhällsstörningar” (MSB, 2014). De mest centrala termerna förklaras nedan:

Samhällsstörning är en samlingsterm för de företeelser och händelser som hotar eller ger skadeverkningar på det som ska skyddas i samhället. Samhällsstörningars omfattning kan variera och beröra olika sociala sammanhang och aktörer, dvs. aktörssammanhang.

Inriktning är orientering av tillgängliga resurser mot formulerade mål. Varje aktör har alltid en egen inriktning. När flera aktörer fungerar tillsammans finns det också en aktörsgemensam inriktning.

Samordning är anpassning av aktiviteter och delmål så att tillgängliga resurser kommer till största möjliga nytta. Samordning handlar alltså om att aktörer inte ska vara i vägen för varandra, och hjälpa varandra där det går.

Ledning är den funktion som, genom att en aktör bestämmer, åstadkommer inriktning och samordning av tillgängliga resurser. Ledning förknippas ofta med hierarkier och enskilda organisationer, men kan också ske i aktörsgemensamma situationer. Ledning kan bygga på mandat (juridisk grund) eller överenskommelse (social grund).

Samverkan är den funktion som, genom att aktörer kommer överens, åstadkommer inriktning och samordning av tillgängliga resurser.

1.6 Innehåll

Som tidigare framhållits innehåller denna antologi en rad fristående analyser av arbetet med att åstadkomma inriktning och samordning av resurserna som hanterade skogsbranden. Även om analyserna i fristående från varandra så finns det på flera ställen kopplingar och resonemang som stärker budskapet i andra kapitel. Därmed är det inte sagt att det måste vara full harmoni mellan olika perspektiv, då det helt enkelt handlar om just olika perspektiv. Betraktar man till exempel räddningstjänstorganisationen ur ett övergripande samhällsperspektiv finns det fog för att tala om homogena kulturer. Betraktar man den aktuella räddningstjänst-organisationen ur ett inomorganisatoriskt perspektiv finns det fog för att tala om olika samexisterande räddningstjänstkulturer.

Antologin är indelad i fyra olika delar. Indelningen i delar bygger på idén att vissa kapitel hör samman beroende på att de liknar varandra i sin karaktär och sitt fokus.

- *Del I* består av kapitlen ”Utformning av organisation, övergripande ledning av kommunal räddningstjänst och utövande av geografiskt områdesansvar” (Koelega & Cedergårdh) och ”Helhetsoperativt tänkande – en viktig komponent i hantering av samhällsstörningar?” (Fredholm). Detta avsnitt tar sin utgångspunkt i utmaningar som har att göra med hanteringen av helheten. Kapitlet om helhetsoperativt tänkande innehåller ett scenario anpassat till bland annat utbildningssammanhang.

- *Del II* består av kapitlen ”Vad är problemet? – Problemförståelse som en del i beslutsfattande på olika ledningsnivåer” (Uhr & Frykmer), ”Improvisation som en del av problemlösningen” (Frykmer & Uhr), ”Organisations-beteenden” (Frykmer & Uhr), samt ”Förtroende” (Ekman, Frykmer & Uhr). Samtliga kapitel i Del II inkluderar fördjupade teoretiska avsnitt som bedöms vara användbara för att analysera olika aktörsoberoende utmaningar med att hantera samhällsstörningar. De empiriska delarna i de tre kapitlen tar dock sin utgångpunkt i ett räddningstjänstperspektiv.

- *Del* III består av kapitlet ”Organisatorisk förstärkning” (Landgren). Denna del belyser utmaningar som finns kring att etablera och få igång en fungerande organisering och teknikanvändning vid samlokaliseringen i Ramnäs. Del III lyfter fram behovet av ökad designkompetens vid organisering av hantering av samhällsstörningar.

- *Del IV* består av ett gemensamt sammanfattande kapitel där slutsatserna från de olika kapitlen vägs samman och relateras till det övergripande syftet med antologin. Del IV ger också exempel på i vilka sammanhang det gemensamma bidraget kan bidra till utveckling inom området samhällsskydd och beredskap.

Varje kapitel i antologin inleds men en sammanfattning på cirka en halv sida som lyfter fram ett koncentrat av kapitlets innehåll. Inledningsvis så ramas kapitlets område in och syftet och avgränsningar preciseras. Därefter redovisas teorier och metoder som underlag till påföljande analys och diskussion. Alla kapitel avslutas med slutsatser och en referenslista.

Det finns en rad olika sätt att närma sig innehållet i antologin. Någon läsare vill bara skaffa sig ett ”hum” om innehållet, en annan vill djupdyka i något av kapitlen utifrån ett visst intresse, en tredje vill läsa från pärm till pärm för att tillgodogöra sig så mycket som möjligt. Läsaren avgör själv vilken ambition hon eller han har, men om syftet med läsningen är att tillgodogöra sig kunskap för att kritiskt kunna diskutera de avhandlade områdena, i såväl akademiska som praktiska sammanhang, rekommenderas en fördjupad inläsning. En fördjupad inläsning är tänkt att, förutom förståelse i metod och detaljer kring de empiriska analyserna, även ge läsaren analytiska verktyg användbara att både tänka med och tala med inom ett område som ibland ter sig tämligen svårgripbart.

1.7 Skogsbranden i Västmanland 2014 – en övergripande händelsebeskrivning

Nedanstående beskrivning syftar till att ge läsaren en grundförståelse för hur skogsbranden i Västmanland 2014 utvecklades och hur den hanterades. Det finns många berättelser ur olika perspektiv, men vi har här valt att kort beskriva ett kronologiskt händelseförlopp utifrån ett övergripande perspektiv. Den huvudsakliga informationen före länsstyrelsens övertagande 5 augusti är hämtad ur ”Olycksutredning skogsbrand Västmanland" (Nerikes Brandkår, 2014). Kompletterande källor redovisas löpande i texten. Händelseförloppet efter 5 augusti är främst hämtad ur ”Rapport från skogsbrandsutredningen” (Justitiedepartementet, 2015), med kompletterande källor löpande. Sammanfattningen är medvetet avgränsad och de läsare som önskar en mer detaljerad beskrivning av händelseförloppet hänvisas till exempelvis olycksutredningen eller rapporten från skogsbrandsutredningen.

Skogsbranden i Västmanland, den största i modern svensk historia, startade 13.29 den 31 juli. Det hade varit en dryg månad av torka och värme och under markberedning av ett kalhygge startade sannolikt gnistor från skogsmaskinen branden som skulle kosta en person livet och förstöra ett 30-tal fastigheter.

Torsdagen 31 juli

Maskinföraren försöker släcka branden men lyckas inte utan ringer 112. SOS Alarm larmar i sin tur Mälardalens Brand- och Räddningsförbund (MBR), som är ansvarig räddningstjänst i området (Surahammars kommun). Släckningsarbetet fortsätter och under eftermiddagen kan det konstateras att branden har spridit sig in i Sala kommun. En räddningsledare finns nu på vardera sidan av kommungränsen från respektive räddningstjänst; MBR och Sala-Heby. På kvällen bedömer man att branden är mestadels inom Sala kommun, så insatsledaren i Räddningstjänsten Sala-Heby utses som gemensam räddningsledare. Dock så bedrivs i praktiken insatsen som om det vore två insatser, där räddningstjänsterna har var sin bakre ledning dit styrkorna rapporterar. Ingen samlad lägesbild skapas under torsdagen och samordning mellan räddningstjänsterna saknas. Totalt arbetar ca 30 personer från räddningstjänsterna, 10 från skogsbolaget och ett okänt antal frivilliga.

Länsstyrelsens Tjänsteman i Beredskap (TiB) får information om skogsbranden men att det bara är skog som brinner och inga andra värden som hotas (Länsstyrelsen Västmanlands län, 2014).

Fredagen 1 augusti

Ledningsansvaret för insatsen ligger under fredagen fortsatt på Sala-Heby räddningstjänst. I praktiken är det dock fortfarande två insatser som bedrivs med separat ledning och organisation, och någon strukturerad samordning är inte etablerad (Justitiedepartementet, 2015). MBR har också en räddningsledare på plats som leder insatsen från deras sida. Sala-Heby beställer under kvällen resurser i form av ledningsstöd med yttre ledning från Stockholms Räddningscentral och en ledningsbuss från Rättvik. Även privata helikoptrar, helikoptrar från Försvarsmakten, skogsbolag och andra markägare deltar i insatsen (Justitiedepartementet, 2015). En samlad lägesbild saknas fortfarande.

Länsstyrelsens TiB kontaktar under dagen räddningstjänsterna och erbjuder stöd till samverkan, räddningstjänsterna avböjer (Justitiedepartementet, 2015).

Lördagen 2 augusti

Under lördagen tas ett första beslut i stort (BIS) som lyder "Lokalisera området. Hitta naturliga begränsningslinjer". Under förmiddagen är det oklart vem som innehar räddningsledarrollen men runt lunch besätter Sala-Heby rollen som räddningsledare. Samtidigt har man kvar separata bakre ledningar (Justitiedepartementet, 2015). Operativt har brandområdet delats upp i olika sektorer (Justitiedepartementet, 2015). Samverkan med polisen inleds under dagen. Även om en bättre lägesbild har erhållits

finns fortfarande ingen samordnad sådan. Räddningsledningen begär in resurser i form av Hemvärnet från Försvarsmakten och frivilliga resursgruppen (FRG) Västerås.

Länsstyrelsens TiB är i fortsatt kontakt med räddningsledaren, assistans avböjs återigen (Länsstyrelsen Västmanlands län, 2014).

Söndagen 3 augusti

Arbetet med att hålla begränsningslinjerna fortsätter. Ledningsplatsen flyttas under eftermiddagen från skogen till konferensanläggningen i Ramnäs p.g.a. risk för rök vid vindkantring, dock bedrivs arbetet fortfarande i ledningsbussen. Det finns tre bakre staber; en i Ramnäs, en för Sala-Heby och en för MBR. Räddningsledningen begär via MSB assistans från EU i form av skogsbrandflyg för vattenbombning. En samlad lägesbild saknas fortfarande.

Länsstyrelsen startar under kvällen upp sin krisledningsorganisation i sina lokaler i Västerås. Arbetet organiseras i en stab som håller kontakt med räddningsledaren och MSB (Länsstyrelsen Västmanlands län, 2014). Från söndagen tar länsstyrelsen ett informationssamordningsansvar. Under kvällen genomför länsstyrelsen det första mötet i U-Sam[1]. Dessa möten hölls som samverkanskonferenser per telefon (resultat från intervjustudier genomförda av Koelega & Cedergårdh, 2015).

Länsstyrelsen påbörjar arbetet med bedömning av behov och förberedelser för att ta över ansvaret för räddningstjänsten i berörda kommuner (resultat från intervjustudier genomförda av Koelega & Cedergårdh, 2015).

Måndagen 4 augusti

Måndagen har i efterhand kallats den "svarta måndagen" p.g.a. brandens väldigt snabba utbredning som krävde ett dödsoffer, en svårt skadad och ett antal kritiska evakueringar. Redan under torsdagen förekom toppbränder men under måndagen utbreder sig branden extremt snabbt i nordvästlig riktning på grund av den starka vinden. Långa gnistkast uppmäts, i ett fall nära 2 km över sjön Snyten. Under eftermiddagen fattar MBR beslut om att evakuera Gammelby, Ängelsberg och

[1] I Västmanlands län finns ett avtal om samverkan för åtgärder vid krishantering, även kallat "USam-avtalet". Avtalet syftar till att åstadkomma en effektiv samverkan vid krissituationer. Parterna i avtalet är samtliga kommuner i Västmanlands län, Landstinget Västmanland, Polismyndigheten, SOS Alarm AB Västmanland, Sveriges Radio Västmanland, Södra Dalarnas Räddningstjänstförbund, Mälardalens Brand- och Räddningsförbund, Västra Mälardalens kommunalförbund och Länsstyrelsen i Västmanlands län (Länsstyrelsen Västmanlands län, 2015a).

Västervåla, med runt 500 personer. Strax efter midnatt meddelas om en eventuell evakuering av Norberg (inv. ca 5600) men evakueringen behöver aldrig verkställas (Justitiedepartementet, 2015).

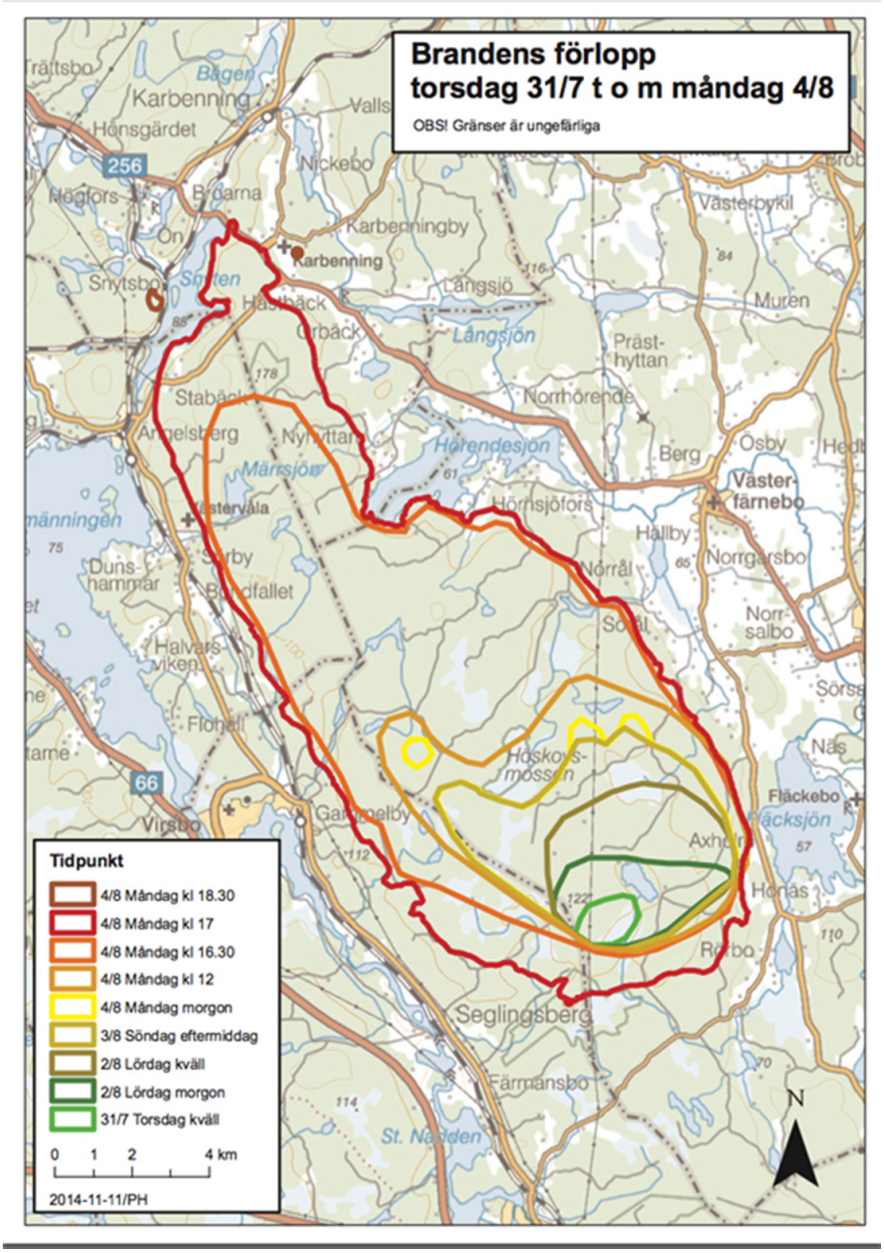
Ledningsplatsen flyttas in på konferensanläggningen i Ramnäs och en ny struktur skapas. Södra Dalarnas Räddningstjänstförbund har skapat en bakre stab och skickar ett samverkansbefäl till ledningsplatsen. Utöver förstärkning från räddningstjänsten i flera delar av landet, Försvarsmakten, frivilliga och skogsägare är nu privata aktörer och myndigheter även inblandade i insatsen (Justitiedepartementet, 2015). Den samlade lägesbilden upplevs som något bättre men efter den snabba brandspridningen tappar man den åter.

Länsstyrelsen ber om hjälp av MSBs jurister för att utreda ett övertagande av ansvaret för kommunal räddningstjänst enligt Lag (2003:778) om skydd mot olyckor. På kvällen framför de inblandade räddningstjänsterna önskemål om Länsstyrelsens övertagande av kommunernas räddningstjänstansvar och förslag till räddningsledare är Lars-Göran Uddholm, brandchef vid Södertörns brandförsvarsförbund (Länsstyrelsen Västmanlands län, 2014).

Länsstyrelsen startar arbetet med värdlandsstöd (stöd till inkommande internationell hjälp i form av skopande flygplan) (resultat från intervjustudier genomförda av Koelega & Cedergårdh, 2015).

Länsstyrelsen uppmanar genom beredskapsdirektören om att kommunerna ska ställa personella resurser till förfogande för bemanning av samverkansstaben (resultat från intervjustudier genomförda av Koelega & Cedergårdh, 2015).

På nästa sida finns en bild över brandens spridning under torsdagen-måndagen. Brandens utbredning är nu 14 000 hektar, ca 1,5 * 2 mil (Länsstyrelsen Västmanlands län, 2015b).



Figur 1. *Brandens förlopp torsdag 31/7 tom måndag 4/8 (Länsstyrelsen Västmanlands län, 2015c).*

Tisdagen 5 augusti

Länsstyrelsen övertar räddningstjänstansvar för berörda kommuner kl. 10.15. Lars-Göran Uddholm utses till räddningsledare och Tomas Strandman från Storstockholms brandförsvar som biträdande räddningsledare för räddningsinsatsen. Länsstyrelsen delegerar ansvaret för övrig räddningstjänst till respektive räddningstjänstorganisation och Åke Broman från MBR utses till Länsstyrelsens räddningstjänstansvarig (Länsstyrelsen Västmanlands län, 2014).

Fler aktörer och samverkansparter behöver efter måndagens snabba brandspridning kopplas till ledningsstaben, som därefter blir det man kallade en samverkansstab med en ny organisation. Även länsstyrelsens geografiska områdesansvar hanteras i samverkansstaben och länsstyrelsen flyttar vissa resurser från Västerås till Ramnäs. Organisationen av samverkansstaben görs av länsstyrelsen i samarbete med räddningsledningen. Fokus ligger inledningsvis helt på att hantera branden och dess omedelbara konsekvenser och organisationen präglas därför mycket av räddningstjänstuppdraget (Justitiedepartementet, 2015; resultat från intervjustudier genomförda av Koelega & Cedergårdh, 2015).

Länsstyrelsen uppmanar, genom landshövdingen, återigen om att kommunerna ska ställa personella resurser till förfogande för bemanning av samverkansstaben (resultat från intervjustudier genomförda av Koelega & Cedergårdh, 2015).

Onsdagen 6 augusti - måndag 18 augusti

Brandområdet utökas inte och inriktningsbeslutet att hålla begränsningslinjerna står fast under denna period. Väderförhållandena blir allt bättre men inför lördagen 9 augusti är prognosen ökad vind och därmed finns en oro för att branden ska sprida sig igen. Farhågorna visar sig vara obefogade och efter lördagen går insatsen in i ett lugnare skede. Under måndagen 11 augusti bedöms att branden är under kontroll (Justitiedepartementet, 2015).

Den nya räddningsledningen begär in ytterligare förstärkningar från räddningstjänster i landet samt från Försvarsmakten (Justitiedepartementet, 2015).

Under onsdag kväll 6 augusti avvecklas länsstyrelsens krisledningsorganisation och resurserna i Västerås flyttas i huvudsak till samverkansstaben i Ramnäs. Arbetet med värdlandsstöd fortsätter dock hos länsstyrelsen i Västerås och på Västerås flygplats. Andra frågor såsom evakuering av djur, miljöfrågor och naturvårdsfrågor hanteras också fortsatt av ordinarie handläggare i länsstyrelsens linjeorganisation (resultat från intervjustudier genomförda av Koelega & Cedergårdh, 2015).

Länsstyrelsens arbete med geografiskt områdesansvar stärks successivt under perioden med förstärkning från andra länsstyrelser, MSB m.fl. (resultat från intervjustudier genomförda av Koelega & Cedergårdh, 2015).

Under perioden från söndagen 10 augusti fram till 18 augusti när länsstyrelsen flyttar[2] tillbaka till sina lokaler i Västerås utformas länsstyrelsens fortsatta arbete. Länsstyrelsen nystartar sin krisledningsorganisation i Västerås den 18 augusti för att samordna det fortsatta arbetet med konsekvenserna av skogsbranden på kort och lång sikt (resultat från intervjustudier genomförda av Koelega & Cedergårdh, 2015).

Torsdagen 11 september

Räddningsinsatsen avslutas officiellt av räddningsledare Lars-Göran Uddholm (Länsstyrelsen Västmanlands län, 2015d).

[2] Även ledningsorganisationen för räddningsinsatsen flyttar till Västerås (MBR:s lokaler) (resultat från intervjustudier genomförda av Koelega & Cedergårdh, 2015).

1.8 Referenser

Länsstyrelsen Västmanlands län. (2014). *Beskrivning av länsstyrelsens agerande. Skogsbrandens första vecka 31 juli – 7 augusti 2014.*

Länsstyrelsen Västmanlands län. (2015a, 20 april). *USam*. Hämtad från: http://www.lansstyrelsen.se/vastmanland/Sv/manniska-och-samhalle/krisberedskap/geografiskt-omradesansvar/Pages/USAM.aspx

Länsstyrelsen Västmanlands län. (2015b, 15 januari). *Branden i siffror*. Hämtad från: http://www.krisinformation.se/web/Pages/Page____75611.aspx

Länsstyrelsen Västmanlands län. (2015c, 15 januari). *Kartor för skogsbranden*. Hämtad från: http://www.lansstyrelsen.se/vastmanland/Sv/manniska-och-samhalle/krisberedskap/skogsbranden/tidigare-uppdateringar/Pages/kartor-for-skogsbranden.aspx

Länsstyrelsen Västmanlands län. (2015d, 15 januari). *Räddningsinsatsen avslutas*. Hämtad från: http://www.lansstyrelsen.se/vastmanland/Sv/nyheter/2014/Pages/raddningsinsatsen-avslutas.aspx

Koelega, S. & Cedergårdh, E. (2015). Resultat från intervjustudier genomförda i samband med arbetet med ”Utformning av organisation, övergripande ledning av kommunal räddningstjänst och utövande av geografiskt områdesansvar”. Kapitel 2 i denna antologi.

MSB. (2014). *Gemensamma grunder för samverkan och ledning vid samhällsstörningar.* Myndigheten för samhällsskydd och beredskap. MSB publikationstjänst.

Nerikes Brandkår. (2014). *Olycksutredning skogsbrand Västmanland*, Dnr: 2014/336 – MBR - 196.

Justitiedepartementet. (2015). Sjöqvist, A. & Strömberg, C. *Rapport från skogsbrandutredningen.*

2 Utformning av organisation, övergripande ledning av kommunal räddningstjänst och utövande av geografiskt områdesansvar

Samuel Koelega & Erik Cedergårdh

2.1 Sammanfattning

I det här kapitlet har vi valt att studera hanteringen av skogsbranden i Västmanland utifrån perspektiven utformning av organisation, övergripande ledning av kommunal räddningstjänst och geografiskt områdesansvar på regional och lokal nivå. Efter ett inledande avsnitt med teoretiska utgångspunkter och relevanta regelverk för hantering av samhällsstörningar analyserar och diskuterar vi dessa perspektiv med utgångspunkt i resultat från observationer och intervjuer.

I den sista delen av kapitlet presenteras våra slutsatser samt generella behov av utveckling inom ett antal områden som kan sammanfattas enligt nedan:

- Organisationen i Ramnäs, samverkansstaben, var en arena för olika aktörers lednings- och samverkansfunktioner. Hanteringen av skogsbranden belyser behovet av att övergripande beslutsfattare från olika organisationer behöver knytas samman. Den fortsatta utvecklingen behöver koppla ihop resonemanget kring aktörsgemensamt agerande på flera nivåer med respektive aktörs interna utveckling av såväl funktioner på ”fältnivå” som på ”övergripande nivå”.
- Räddningsledaren hade utöver ansvaret för räddningsinsatsen en sammanhållande roll för att hantera helheten av arbetet med konsekvenshanteringen. Avseende ledningen av räddningsinsatsen hade räddningsledaren en mer övergripande roll än vad som är vanligt förekommande. Länsstyrelsens ansvar för andra räddningsinsatser och beredskap hanterades genom en räddningstjänstsakkunnig. Det behövs en fortsatt utveckling av kunskap när det gäller övergripande ledning vid räddningsinsatser.
- De geografiska områdesansvaren utövades bara till viss del. Länsstyrelsen fokuserade på hanteringen av branden och dess omedelbara konsekvenser och kommunerna fokuserade på att leda arbetet i sina respektive krisledningsorganisationer samt att bidra med personal till samverkansstaben. Det finns behov av att tydliggöra vad det geografiska områdesansvaret innebär i förhållande till kommunernas och länsstyrelsernas andra uppdrag vid samhällsstörningar. Arbetssätt och metoder för att utöva geografiskt områdesansvar behöver också utvecklas och implementeras.
- Räddningsledningen, som företrädare för länsstyrelsen, och kommunerna hade olika uppfattning om hur det geografiska områdesansvaret på lokal nivå skulle utövas. Nationellt saknas tillämpningar och modeller för hur man bör

tänka kring relationen mellan områdesansvaren när konsekvenserna av en händelse berör flera kommuner i ett län.

- Aktörsgemensamt agerande fanns på flera nivåer mellan olika aktörer. Mötet mellan aktörerna sker på ett mer komplext sätt än de generella beskrivningarna av sektorsansvar och geografiskt områdesansvar på nationell, regional och lokal nivå. Det finns behov av att utveckla metoder och arbetssätt för aktörsgemensamt agerande på flera nivåer samtidigt.
- Vid hanteringen av skogsbranden möttes de geografiska områdesansvaren och olika aktörers sektoriella ansvar. Länsstyrelsen kan organisera dessa uppdrag på olika sätt beroende på vad som är lämpligt i det enskilda fallet. Det behövs stöd i form av vägledningar och handledning för att skapa förutsättningar för organiseringen av räddningstjänstansvar i relation till det geografiska områdesansvaret.

2.2 Bakgrund

Vid omfattande samhällsstörningar blir många aktörer inblandade i hanteringen av de hjälpbehov som uppstår. Detta kräver inriktning och samordning av de resurser som sätts in arbetet för att uppnå största möjliga effekt av de åtgärder som vidtas.

Författarna av artikeln har båda egna erfarenheter av arbetet med hanteringen av skogsbranden i rollerna som samverkansperson för Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB) och observatör. Vi hyser båda stor respekt och beundran inför det svåra och komplexa arbete som många enskilda personer och aktörer tillsammans gjorde under skogsbranden. Det är en händelse där många kommer att minnas den starka och positiva känslan som uppstod i arbetet att tillsammans sträva mot ett gemensamt mål. Med tillgängliga resurser och de förutsättningar som rådde kan man ur många aspekter säga att insatserna vid branden genomfördes med gott resultat.

Samtidigt har vi tagit tillfället i akt att med den här händelsen som utgångspunkt kritiskt analysera och problematisera några, som vi tror, intressanta frågeställningar för fortsatt utveckling av svensk förmåga att hantera samhällsstörningar. Avsikten är inte att utvärdera och bedöma enskilda personer eller aktörers arbete även om dessa för sammanhangets skull utgör utgångspunkter kring vilka vi för våra resonemang.

2.3 Syfte

Syftet med detta kapitel är att beskriva och analysera:

- utformningen av organisationen i Ramnäs och särskilt pröva den med utgångspunkt i "Gemensamma grunder för samverkan och ledning vid samhällsstörningar" (MSB, 2014a) och "Ledning av räddningsinsatser i det komplexa samhället" (Fredholm & Göransson, 2006),
- hur geografiskt områdesansvar på regional och lokal nivå utövades,
- förhållandet mellan geografiskt områdesansvar på regional och lokal nivå,
- aktörsgemensamt agerande på flera nivåer vid omfattande samhällsstörningar samt
- hur arbetet med geografiskt områdesansvar på regional och lokal nivå organiserades i förhållande till den övergripande ledningen av räddningsinsatsen.

Syftet är också att med utgångspunkt i teori och resultat från observationer och intervjuer, analysera och identifiera behov av utveckling.

2.4 Avgränsning

Beskrivningen och analysen i det här kapitlet fokuserar på perioden från att länsstyrelsen tog över ansvaret för kommunal räddningstjänst den 5 augusti fram till att samverkansstaben i Ramnäs avvecklades den 18 augusti.

Ur vårt mycket omfattande material från genomförda intervjuer har vi inte kunnat göra en heltäckande beskrivning och analys av alla tänkbara aspekter inom ramen för våra syften. Vi har istället valt att beskriva och analysera aspekter som framträtt särskilt tydligt i materialet eller som vi uppfattar är särskilt viktiga att belysa för fortsatt utveckling av samhällets förmåga att hantera samhällsstörningar.

Vi har i detta kapitel inte beskrivit och analyserat vilka ingångsvärden och grunder som fanns för länsstyrelsens beslut om att ta över ansvaret för kommunal räddningstjänst. Kriskommunikation och den konkreta metodiken i arbetet med att åstadkomma inriktning och samordning ingår inte i arbetet. Innehållet i de inriktningar som förekommit ingår inte heller i analysen.

2.5 Metod

Arbetet med att formulera frågeställningar och intervjufrågor, analysera och diskutera resultat från observationer och intervjuer, föreslå områden för utveckling och dra slutsatser har skett mot bakgrund av våra egna erfarenheter och observationer från hanteringen av skogsbranden. Även tidigare utvecklingsarbete kring samverkan och ledning vid räddningsinsatser och samhällsstörningar samt egna operativa erfarenheter har haft betydelse för arbetet.

Vi formulerade inledningsvis frågeställningar och intervjufrågor inom två temaområden:

1. Länsstyrelsens och kommunernas utövande av geografiskt områdesansvar på regional och lokal nivå i förhållande till den övergripande ledningen av räddningsinsatsen.
2. Utgångspunkter och tillvägagångssätt vid utformningen av organisationen i Ramnäs.

Intervjufrågorna finns sammanställda och redovisas i appendix A.

Intervjuerna genomfördes som fria samtal med dessa frågor som utgångspunkt. I de fall en fråga besvarats i samtalet tidigare under intervjun har den inte ställts igen.

Det finns också frågor i intervjuunderlaget som inte var relevanta att ställa till vissa av de intervjuade personerna.

Intervjuserien består av 10 intervjuer med 11 personer som på olika sätt deltagit i hanteringen av skogsbranden i Västmanland. 6 personer arbetade helt eller delvis i samverkansstaben i Ramnäs: landshövding, beredskapsdirektör, beredskapsdirektör från annan länsstyrelse (resursförstärkning), beredskapssamordnare (eller motsvarande) från berörda kommuner (Surahammar, Fagersta, Norberg, och Västerås). 5 personer var kommunalråd, kommunchefer (eller motsvarande) eller beredskapssamordnare från berörda kommuner (Surahammar, Fagersta, Norberg och Sala) och arbetade i huvudsak i den egna kommunens organisation.

Ytterligare 2 intervjuer har genomförts med räddningsledaren och stabschefen som tillträdde när länsstyrelsen tog över ansvaret för kommunal räddningstjänst den 5 augusti.

Räddningsledaren och stabschefen har förutom erfarenheterna från hanteringen av skogsbranden i Västmanland erfarenheter från hantering av andra händelser och medverkar i olika utvecklingssammanhang inom området samhällsskydd och beredskap. Inför dessa intervjuer formulerades ett antal teman särskilt med syfte att få underlag till analys av ett antal delar i "Gemensamma grunder för samverkan och

ledning vid samhällsstörningar" (MSB, 2014a) samt "Ledning av räddningsinsatser i det komplexa samhället" (Fredholm & Göransson, 2006). Dessa teman formulerades med utgångspunkt i ovanstående två temaområden:

- Hur uppdraget från landshövdingen uppfattades i termer av geografiskt områdesansvar och räddningstjänstansvar.
- Samordningsansvar för händelsen.
- Innebörd i samverkansstab respektive inriktnings- och samverkansfunktion (ISF).
- Innebörd i geografiskt områdesansvar (lokal och regional nivå).
- Lärdomarna kring hantering av geografiskt områdesansvar och hur de uppfattar att andra ser på geografiskt områdesansvar i förhållande till sektoriellt ansvar.
- Innehåll i ledningsrollen som räddningsledare i förhållande till begreppen räddningschef, räddningsledare, systemledning, insatsledning samt normativ, strategisk och operativ ledning.
- Reflektioner kring att skapa gemensam inriktning och samordning och få effekter.
- Samverkan med beslutsfattare.
- Styrformer

Dessa intervjuer genomfördes som fria samtal där de intervjuade personerna har beskrivit hur de uppfattar respektive tema kompletterat med preciserande följdfrågor från intervjuaren.

Samtliga intervjuer dokumenterades i form av ljudinspelning. Ljudinspelningarna har transkriberats och omfattar 20 timmar intervjutid. De flesta intervjuerna dokumenterades också i form av anteckningar.

Urvalet av intervjupersoner grundar sig i vår bedömning att dessa personer hade centrala roller och har viktig erfarenhet från hanteringen av skogsbranden i förhållande till vårt syfte med denna analys.

Förutom ovanstående intervjuer har data inhämtats i samband med att en av författarna (Erik Cedergårdh) var observatör vid samverkansstaben i Ramnäs under perioden 8 till 11 augusti. Data finns i form av anteckningar, ljudinspelningar från 4 intervjuer och foton. Den andra författaren (Samuel Koelega) tjänstgjorde som MSB:s samverkansperson vid samverkansstaben under två perioder, 8-11 augusti och 15-18

augusti. Här gjordes ingen specifik datainsamling men författaren har erfarenheter och kunskaper från arbetet i samverkansstaben som varit värdefulla i arbetet med denna analys.

Som bakgrundsinformation om hanteringen av skogsbranden i Västmanland har vi tagit del av länsstyrelsens dokumentation, "Skogsbranden i Västmanland 2014" (Länsstyrelsen i Västmanlands län, 2014) och den olycksutredning som genomfördes av Nerikes brandkår, "Olycksutredning - Skogsbrand Västmanland" (Nerikes brandkår, 2014).

Underlaget från observationerna och intervjuerna, i form av anteckningar och transkriberingar, har grovanalyserats och grupperats för att finna områden för analys och diskussion.

Dessa områden har sedan analyserats och diskuterats i många telefonsamtal, vid ett tvådagars arbetsmöte i Göteborg och i vår skrivprocess. Värdefulla synpunkter inhämtades också på ett utkast till detta kapitel vid ett seminarium i Lund för alla delförfattare till denna antologi.

Vid arbetet med sammanställning och analys av resultat från observationer och intervjuer kunde vi identifiera ytterligare temaområden som relaterar till de ursprungliga områdena men som vi inte direkt ställt frågor kring i intervjuerna:

3. Förhållandet mellan geografiskt områdesansvar på regional och lokal nivå.
4. Aktörsgemensamt agerande på flera nivåer vid omfattande samhällsstörningar.

Arbetet avslutades med att identifiera behov av utveckling och formulera slutsatser.

2.6 Teori

2.6.1 Samhällsstörningar

Samhällsstörningar (MSB, 2014a) är de företeelser och händelser som hotar eller ger skadeverkningar på det som ska skyddas i samhället. Termen fungerar som ett verktyg för ett vidgat synsätt och skapar förutsättningar för aktörsgemensam inriktning och samordning vid hantering av hot mot de värden som ska skyddas. Variationen av företeelser och händelser som kan utgöra hot mot samhällets skyddsvärden är stor. Samhällets aktörer behöver tidigt i ett skeende kunna identifiera behov av gemensam hantering även om företeelser och händelser inte naturligt ryms inom ramen för olyckor, kriser och krig.

Samhällsstörningars omfattning kan variera och beröra olika områden i samhället. Det finns ett behov av att vid varje tillfälle identifiera både det *sociala sammanhanget* som påverkas och vilka aktörer, dvs. *aktörssammanhanget*, som behöver agera tillsammans.

2.6.2 Grundläggande principer, sektorsansvar och geografiskt områdesansvar

Samhällets krisberedskap (MSB, 2014a) (MSB, 2014b) bygger på att samhällets normala, dagliga verksamhet förebygger och hanterar olyckor och mindre omfattande störningar. Vid allvarliga händelser eller kriser i samhället kan resurserna förstärkas. Krisberedskapen är alltså den förmåga som skapas i många aktörers dagliga verksamhet och inte en utpekad organisation eller en aktör.

Grundläggande principer är:

- **Ansvarsprincipen** – att den som har ansvar för en verksamhet i normala situationer också har motsvarande ansvar vid störningar i samhället. Aktörer som berörs av en störning, direkt eller indirekt, som kan bidra till att hantera konsekvenserna har ett ansvar att agera även i osäkra lägen. Den utökade ansvarsprincipen innebär att aktörerna ska stödja och samverka med varandra.
- **Närhetsprincipen** – att samhällsstörningar ska hanteras där de inträffar och av de som är närmast berörda och ansvariga.
- **Likhetsprincipen** – att aktörer inte ska göra större förändringar i organisationen än vad situationen kräver. Verksamheten under samhällsstörningar ska fungera som vid normala förhållanden, så långt det är möjligt.
- **Sektorsansvar** – är det ansvar statliga myndigheter har för sina sakfrågor av nationell karaktär, oavsett frågornas geografiska anknytning. Sektorsansvaret ser olika ut beroende på vilken sektor som avses.
- **Geografiskt områdesansvar** – ansvar att verka för att samordningen fungerar mellan alla som är inblandade i krisberedskapen på lokal, regional respektive central nivå. Kommunerna har det geografiska områdesansvaret i kommunen, länsstyrelserna i länet och regeringen för hela landet. Hur ansvaret ser ut och vad det innebär är olika på de olika nivåerna.

2.6.2.1 Geografiskt områdesansvar

Geografiskt områdesansvar (MSB, 2014a) är en viktig del i krisberedskapen. För den lokala och den regionala nivån finns det en tydlig reglering av detta ansvar.

Kommunerna har det geografiska områdesansvaret i kommunen enligt 2 kap. 7 § *lagen (2006:544) om kommuners och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap.* Kommunerna ska, inom sitt geografiska område, verka för att samordna de krishanteringsåtgärder som vidtas av olika aktörer under en extraordinär händelse. De ska också verka för samordning av informationen till allmänheten under en sådan händelse.

Länsstyrelserna har det geografiska områdesansvaret i länet enligt 52 § *länsstyrelseinstruktionen (2007:825).*

Enligt 7 § *krisberedskapsförordningen (2006:942)* ska länsstyrelsen vid en krissituation, i egenskap av geografiskt områdesansvarig, vara en sammanhållande funktion mellan lokala aktörer och den nationella nivån.

Länsstyrelsen ska:

- ansvara för att en samlad regional lägesbild sammanställs vid en kris,
- skapa nödvändig samordning och arbeta för samverkan mellan länsstyrelsen och berörda aktörer inom krishanteringssystemet utom och inom länet och
- upprätta regionala risk- och sårbarhetsanalyser.

Vidare ska länsstyrelsen efter beslut av regeringen prioritera och inrikta statliga och internationella resurser som ställs till förfogande.

Av regeringsformen följer att regeringen har till uppgift att styra landet. Därför kan man säga att regeringen har det geografiska områdesansvaret för landet. Regeringens uppgift avseende det nationella områdesansvaret är bland annat att svara för den övergripande samordningen, prioriteringen och inriktningen av samhällets krisberedskap. Regeringen har delegerat delar av den operativa verksamheten till myndigheterna. Det nationella områdesansvaret innefattar därmed de samlade krishanteringsåtgärderna som regeringen med stöd av Regeringskansliet eller genom förvaltningsmyndigheterna utövar. Regeringen har särskilt uppdragit åt MSB att stödja samordningen av berörda myndigheters åtgärder vid en kris.

Det geografiska områdesansvaret har således olika villkor på olika nivåer. På nationell och kommunal nivå har ansvaret en politisk dimension, medan länsstyrelsens geografiska områdesansvar för ledning och samordning i grunden är en fördelning av regeringens ansvar. Det politiska ansvaret för länsstyrelsens åtgärder bärs därmed ytterst av regeringen.

2.6.3 Andra relevanta regelverk

I avsnittet om *geografiskt områdesansvar* ovan finns en genomgång av de regelverk som reglerar geografiskt områdesansvar på lokal, regional och nationell nivå. I detta avsnitt finns en kort genomgång av andra relevanta regelverk för länsstyrelsernas och kommunernas uppdrag och ansvar vid hantering av samhällsstörningar.

2.6.3.1 Länsstyrelserna

Enligt 53 § *länsstyrelseinstruktionen* ska länsstyrelserna ha en tjänsteman i beredskap med uppgift att initiera och samordna det inledande arbetet för att upptäcka, verifiera, larma och informera vid allvarliga kriser som berör länet. Länsstyrelsen ska ha förmåga att vid en allvarlig kris, som berör länet eller medför behov av samverkan med kommuner eller andra aktörer, omgående kunna upprätta en ledningsfunktion för bl.a. samordning och information.

Enligt 4 kap. 10 § första stycket *lagen (2003:778) om skydd mot olyckor (LSO)* får regeringen, i fråga om omfattande räddningsinsatser, föreskriva eller i ett särskilt fall besluta att en länsstyrelse eller annan statlig myndighet får ta över ansvaret för räddningstjänsten i en eller flera kommuner. Om en sådan myndighet har tagit över ansvaret utses räddningsledare av denna myndighet.

Enligt 4 kap. 33 § *förordningen (2003:789) om skydd mot olyckor (FSO)* får länsstyrelsen, om det fordras omfattande räddningsinsatser i kommunal räddningstjänst, ta över ansvaret för räddningstjänsten i de kommuner som berörs. Då länsstyrelsen övertar ansvaret för kommunal räddningstjänst så avses styrningen av räddningstjänst, d.v.s. pågående räddningsinsatser (1 kap. 2§ i LSO) och beredskap för nya räddningsinsatser. Detta innebär att när länsstyrelsen tagit över ansvaret för den kommunala räddningstjänsten ansvarar länsstyrelsen för ledning och utförande av samtliga räddningsinsatser i den eller de berörda kommunerna samt för att beredskapen upprätthålls (MSBFS 2012:5, 2012). Länsstyrelsen tar alltså inte bara över ledningen av den räddningsinsats vars omfattning varit grund för övertagandet.

Vid ett övertagande är det fortfarande att betrakta som *kommunal räddningstjänst* och inte *statlig räddningstjänst*, även om ledningen utförs i statlig regi.

Som följer av 4 kap. 34 § FSO ska länsstyrelsen upprätta de planer som behövs efter att ha hört kommunerna och berörda myndigheter i länet.

Då länsstyrelsen tagit över ansvaret för kommunal räddningstjänst gäller de grundläggande kompetenskrav för räddningsledare som anges i 3 kap. 9 § FSO och de föreskrifter som följer av detta. Det bör poängteras att lag och förordning inte

behandlar räddningschefsrollen i de paragrafer som reglerar länsstyrelsens övertagande.

Ett övertagande av ansvar för kommunal räddningstjänst leder inte till att andra delar av den kommunala verksamheten tas över och leds vid komplexa händelser, såsom tekniska förvaltningen, socialtjänsten etc. Räddningstjänsten leder inte heller andra ickekommunala verksamheter vid en olycka, såsom polis och sjukvård och dessa kan därför inte ingå i ett övertagande av ansvar för räddningstjänst. Ett övertagande av ansvaret för kommunal räddningstjänst ger således därför inte något krisledande mandat (MSB, 2013).

Enligt 4 kap. 6 § LSO ansvarar länsstyrelsen för räddningstjänst vid utsläpp av radioaktiva ämnen från kärnteknisk anläggning.

2.6.3.2 Kommunerna

Kommunerna har en central roll vid hanteringen av samhällsstörningar, bland annat genom bestämmelserna i *lagen (2003:778) om skydd mot olyckor (LSO*), *socialtjänstlagen (2001:453)* och *hälso- och sjukvårdslagen (1982:763).* Kommunerna ansvarar för och leder sin egen verksamhet vilken i stor omfattning måste anses vara basen i förmågan att hantera samhällsstörningar (MSB, 2014a).

Förutom bestämmelserna kring det geografiska områdesansvaret i *lagen (2006:544) om kommuners och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap* ska kommunerna enligt den så kallade *kommunöverenskommelsen* (MSB & SKL, 2013), med beaktande av risk- och sårbarhetsanalysen, för varje ny mandatperiod fastställa en plan för hur de ska hantera extraordinära händelser. Denna plan ska utgöra en del i ett styrdokument för kommunens arbete med krisberedskap. Målet är att ta fram ett styrdokument som ska innehålla:

- […]
- en plan för hur kommunen ska hantera extraordinära händelser som beskriver:
    - hur kommunen ska organisera sig under en extraordinär händelse,
    - hur kommunens organisation för krisledning leder, samordnar, samverkar samt säkerställer samband för att hantera en extraordinär händelse samt,
    - vilka lokaler med nödvändig teknisk utrustning för ledning och samverkan som disponeras vid en extraordinär händelse.

Begreppet räddningstjänst definieras i 1 kap. 2 § i LSO: *”Med räddningstjänst avses i lagen de räddningsinsatser som staten och kommunerna skall svara för vid olyckor och överhängande fara för olyckor för att hindra och begränsa skador på människor, egendom*

eller miljön. […] *Staten eller en kommun skall ansvara för en räddningsinsats endast om detta är motiverat med hänsyn till behovet av ett snabbt ingripande, det hotade intressets vikt, kostnaderna för insatsen och omständigheterna i övrigt."*

Kommunal räddningstjänst är all räddningstjänst som inte är statlig räddningstjänst (3 kap. 7 § LSO). Statlig räddningstjänst definieras i 4 kap. 1-6 §§ LSO, som *fjällräddning*, *flygräddning*, *sjöräddning*, *efterforskning av försvunna personer i andra fall*, *miljöräddningstjänst till sjöss* och *räddningstjänst vid utsläpp av radioaktiva ämnen från kärnteknisk anläggning*.

2.6.4 Ledning för att bedriva kommunal räddningstjänst

För att beskriva ledning av kommunal räddningstjänst är det inledningsvis värt att nämna några ord om system som en generell term. Ett system består av en uppsättning interagerande eller beroende delar som tillsammans formar en helhet. I "Gemensamma grunder för samverkan och ledning vid samhällsstörningar" (MSB, 2014a) används termen systemsyn i samband med resonemanget om inriktning och samordning av samhälleliga resurser. Att tillämpa sig av en systemsyn handlar om att betrakta interaktioner mellan delar, snarare än att betrakta delarna isolerat. Det finns en tydlig koppling mellan systemsyn och perspektiv. Perspektiv avgör vilken systemsyn som tillämpas, d.v.s. vad som ingår i det system som betraktas och vad som lämnas utanför.

Utifrån ett principiellt resonemang handlar all ledning om ledning av någon form av system. Systemet kan vara resurser i form av två individer och de verktyg de har för att lösa en enskild uppgift, men systemet kan också vara en stor uppsättning resurser med olika uppgifter. I (MSB, 2014a) beskrivs en modell för att beskriva relationen mellan olika begrepp. I det sammanhanget beskrivs det så kallade *inre systemet* som utgörs av samtliga de aktörer som behöver agera tillsammans för att åstadkomma gemensam inriktning och samordning vid en samhällsstörning.

Parallellt med denna breda diskussion om systemsyn så har Räddningsverket (SRV) och sedermera MSB tillsammans med aktörer från kommunal räddningstjänst under lång tid bedrivit ett utvecklingsarbete med fokus på ledning som har att göra med att åstadkomma inriktning och samordning på höga organisatoriska nivåer utifrån mer utsträckta tidsskalor.

Publikationen "Grunder för ledning – generella principer för ledning av kommunal räddningstjänst" (Cedergårdh & Wennström, 1998) bidrog med en modell för att beskriva ”innehåll i ledning” för det ”fördelade beslutsfattandet” inom räddningstjänsten. En av flera utgångspunkter var att skapa nivåspecifik ledning,

d.v.s. möjligheten att bedriva ledning på flera nivåer med specifika ledningsuppgifter i olika tidsskalor. Under 2000-talet vidareförädlades den ursprungliga modellen för att bättre fungera mot uppväxling av större räddningsinsatser utifrån rimliga krav på enskilda befattningshavare. Modellen med beslutsdomänerna *systemledning*, *insatsledning* och *uppgiftsledning* utformades och beskrivs i "Taktik, ledning, ledarskap" (Svensson, Cedergårdh, Mårtensson, & Winnberg, 2005) och i "Ledning av räddningsinsatser i det komplexa samhället" (Cedergårdh & Winnberg, 2006). Modellen består av flera delar, där *drabbat sammanhang* beskriver de delar i samhället där olika hjälpbehov uppstår och *aktörssammanhang* beskriver de aktörer som behöver agera aktörsgemensamt vid en händelse. Modellen utgår också från det interna ledningssystem som leder räddningstjänstens uppdrag enligt 1 kap. 2§ i LSO och som också hanterar beredskapen.

Den övergripande ledningen, överordnad den fältnära ledningen, har inom kommunal räddningstjänst kommit att kallas för just *systemledning*, då det finns en pedagogisk poäng med ordvalet för att föra tankarna mot ledning av en organisation som en helhet med alla de utmaningar det innebär i samband med en eller flera olyckor, dvs. att bedriva kommunal räddningstjänst.

Utifrån ett teoretiskt förhållningssätt är alltså all ledning att betrakta som ledning av någon form av system, medan termen *systemledning* inom kommunal räddningstjänst har kommit att omfatta en viss typ av beslut på en övergripande nivå (Svensson, Cedergårdh, Mårtensson, & Winnberg, 2005), d.v.s. ett visst perspektiv. De olika användningssätten för termen system kan fungera samtidigt eftersom perspektiven kompletterar varandra.

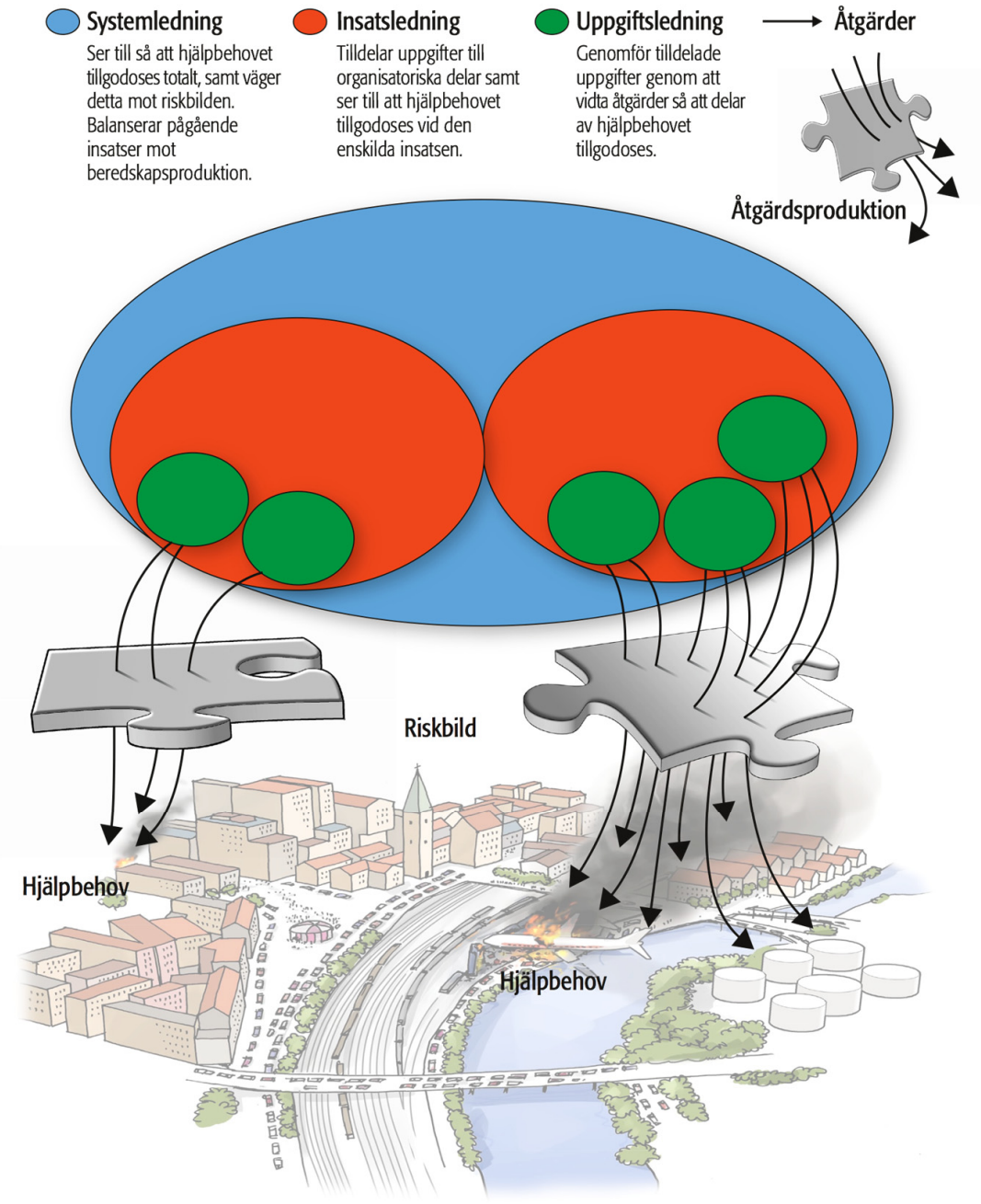
Modellen för kommunal räddningstjänst är indelat i ett antal beslutsdomäner som beskrivs som ett befogenhetsomfång d.v.s. ett ”omfång i beslutsinnehållet”. Fördjupning kring systemsynen som ligger till grund för modellutformningen finns i boken "Taktik, ledning, ledarskap" (Svensson, Cedergårdh, Mårtensson, & Winnberg, 2005). *Uppgiftsledning* är en delmängd av *insatsledning* som i sin tur är en delmängd av *systemledning*. Eftersom *systemledning* omfamnar samtliga beslutsdomäner utgör modellen ett sammanhållet system för interaktioner mellan det fördelade beslutsfattandet, där *systemledningen* knyts mot det övergripande ansvaret. Innehållet i de olika beslutsdomänerna beskrivs enligt följande:

- **Systemledning** - *handlar om att tolka och besluta om organisationens roll och besluta om räddningsinsatsers ramar samt beredskap.* För detta ändamål behöver gällande lagar och förordningar, men också samhälleliga och professionella värderingar, utgöra en grund. Vilken roll som organisationen ska ha i en viss situation påverkas också av andra samhällsaktörers roller. *Systemledning* innefattar beslut för hur hela organisationen ska arbeta och att fastställa inriktning av verksamheten. Mot denna form av ledning knyts ofta

det juridiska mandatet *räddningschef*. Räddningschefen eller den som denne har utsett till räddningschef i sitt ställe (t.ex. räddningschef i beredskap) ansvarar för den totala ledningen av räddningstjänstens samtliga pågående räddningsinsatser och beredskapsproduktion. I *systemledning* ingår att besluta om räddningsinsatsers ramar, vilket innebär en påverkan på vad som ska uppnås med en räddningsinsats. Det innebär att *avsikten med räddningsinsatsen* (Avsikt med insats; AMI) ingår i räddningsinsatsens ram. För att ledningsarbetet ska vara förutseende måste resursförsörjningen till pågående räddningsinsatser (planering, anskaffning, omdisponering, tilldelning) säkerställas över tid. Även inriktningar för resursanvändning kan ingå vid behov. För att balansera resursförsörjning gentemot en eller flera räddningsinsatser och beredskap behöver man värdera de aktuella hjälpbehoven och väga dessa mot den rådande risk- och hotbilden. En viss samordning mellan räddningsinsatserna behövs också.

Systemledning motsvaras av *normativ* och *strategisk ledning* i modellen enligt "Grunder för ledning" (Cedergårdh & Wennström, 1998).

- **Insatsledning** - *handlar om att leda den löpande räddningsinsatsen inom ram.* Med ram avses resursmängd och avgränsningar beträffande tid och geografiskt läge. *Insatsledningen* behöver definiera vilken omfattning av hjälpbehovet som ska hanteras och vad räddningsinsatsen som helhet konkret ska uppnå, inom ramen för *systemledningens* intentioner (t.ex. Avsikt med insats). Det innebär att besluta om ett mål med räddningsinsatsen (Mål med insats; MMI) inom ram. Det är vanligt att rollen som *räddningsledare* enligt LSO knyts till *insatsledningen*.
- **Uppgiftsledning** - *innebär att leda en organisatorisk del i utförandet av en tilldelad uppgift* gentemot en del av hjälpbehovet för att nå lokal effekt. Det innebär t.ex. att se till att en eller flera åtgärder utförs så bra som möjligt gentemot en del av skadeförloppet och att samordna utförandet inom den organisatoriska delen. *Uppgiftsledning* kan i princip finnas i hur många nivåer som helst och i varandra. Det som sätter gränser är faktorer är bland annat *span of control* samt geografiska och resursmässiga förutsättningar.



Figur 2. *Beslutsdomäner för att bedriva kommunal räddningstjänst (Cedergårdh & Winnberg, 2006).*

2.6.4.1 Span of control

Det finns begränsningar i hur mycket information människor kan ta emot och bearbeta. Det går därför inte att lösa hur många problem som helst inom en viss tidsram. Organisationsteoretiskt talar man om organisationens bredd i förhållande till dess höjd. Detta brukar kallas *span of control,* vilket avser antalet direkt underställda personer som en chef har att leda (Cedergårdh & Winnberg, 2006).

2.6.4.2 Ökad ledningskapacitet

Ledningskapaciteten i en organisation kan ökas genom att man tillför chefen på en viss nivå en stab. I en stab kan en eller flera individer stödja och biträda en ansvarig chef eller beslutsfattare vid utövande av ledning. Staben kan öka ledningskapaciteten genom att till exempel ta fram beslutsunderlag och förslag till beslut. Däremot är det en grundläggande princip att den ansvariga chefen är den som fattar beslut (Cedergårdh & Winnberg, 2006).

En stabschef leder de individer som arbetar i staben i utförandet av konkreta arbetsuppgifter. Staben kan verkställa fattade beslut genom att dela upp dem i deluppgifter till underställda chefer etc. Vidare kan staben sammanställa inkomna rapporter och hämta in uppgifter för att biträda vid uppföljningen av verksamheten (Cedergårdh & Winnberg, 2006).

2.6.4.3 Samverkansperson

Enligt Cedergårdh och Winnberg (2006) utses en samverkansperson när berörda chefer från olika samverkande samhällsaktörer inte kan utöva ledning från samma plats eller då olika aktörers stabsarbeten eller motsvarande, kontinuerligt behöver koordineras sinsemellan. En samverkansperson företräder den egna organisationen gentemot andra aktörer.

2.6.4.4 Räddningsinsats, räddningschef och räddningsledare

En olycka beskrivs ofta som en räddningsinsats i media och i folkmun, men det finns ett problem med denna benämning då den används för att beskriva det uppdrag som kommun och stat har skyldighet att agera utifrån i vissa fall, d.v.s. räddningstjänst enligt 1 kap. 2§ i LSO. Eftersom det svenska systemet är uppbyggt på olika ansvarsområden, resulterar en olycka nästan aldrig i endast en räddningsinsats enligt 1 kap. 2§ i LSO. Det är vanligt att det även utförs en polisinsats enligt *polislagen (1984:387),* och en sjukvårdsinsats för det medicinska ansvaret enligt *hälso- och sjukvårdslagen (1982:763)*. Det är enligt ovanstående principer och lagstiftning oftast flera samhällsaktörer som har ett ansvar att bidra med olika åtgärder utifrån respektive lagstiftning (Cedergårdh & Winnberg, 2011).

Historiskt sett har det varit starkt fokus på räddningsledaren vid räddningsinsatser. Lagstiftningen har också historiskt fokuserat på en kommun, en olycka och en beslutsfattare (MSB, 2013). Dessutom är den vanligaste tillämpningen i kommunal räddningstjänst att räddningsledaren knyts till en fältnära ledningsfunktion, även om variationer förekommer. Utvecklingen har dock inneburit att flera organisationer för räddningstjänst har flera ledningsnivåer. Många kommuner samverkar på olika sätt för att gemensamt förbättra förmågan till effektivt resursutnyttjande i syfte att kunna hantera flera samtidigt pågående räddningsinsatser och beredskap.

Enligt 3 kap. 16 § i LSO ska det i varje kommun finnas en räddningschef som ansvarar för att räddningstjänsten är ändamålsenligt ordnad. Här beskrivs också att räddningschefen är räddningsledare eller kan utse annan att vara det. En följd av 3 kap. 9 § i LSO är att det är räddningsledaren som leder en räddningsinsats.

Vid olyckor förekommer att räddningschefen själv är räddningsledare. Utvecklingen har påverkat synen på att det behövs övergripande ledning för att hantera samtidigt pågående räddningsinsatser och beredskap. Det är vanligt att räddningschefsmandatet innehas av en s.k. räddningschef i beredskap (beslutdomänen *systemledning*) samtidigt som en mer fältnära funktion är räddningsledare (beslutsdomänen *insatsledning*). På senare år tillämpar dock några organisationer att räddningsledarrollen innehas av en funktion på distans, d.v.s. inne på en ledningscentral eller motsvarande utan att funktionen är räddningschefen själv. I mindre kommunala räddnings-tjänstorganisationer kan en fältnära ledningsfunktion både fungera som räddningschef i beredskap och räddningsledare vid räddningsinsatser. Knytningen mellan räddningschef och räddningsledare i relation till beslutsdomänerna utgår från modellens beskrivning och de vanligaste tillämpningarna. Det finns inget hinder i att räddningsledarrollen knyts till *systemledning*.

Räddningschefens roll som övergripande ansvarig och relationen mellan räddningschefen och räddningsledaren har förtydligats i LSO och dess förarbeten.

Ur p*roposition 2002/03:119 Reformerad räddningstjänstlagstiftning*:

”När det är fråga om kommunal räddningstjänst skall räddningschefen vara räddningsledare. Räddningschefen skall också se till att verksamheten är ändamålsenligt ordnad. Räddningschefen kan utse annan person att vara räddningsledare, men behåller då det övergripande ansvaret för verksamheten. Den utsedde räddningsledaren måste rätta sig efter de instruktioner och anvisningar som räddningschefen ger. […] *Pågår flera räddningsinsatser samtidigt har räddningschefen det övergripande ansvaret för alla insatserna. Räddningschefen måste då bl.a. besluta om en ändamålsenlig fördelning av resurserna.”*

En rimlig tolkning är att räddningschefen har det övergripande ansvaret oavsett hur många räddningsinsatser som pågår även om räddningsledare är utsedda för respektive pågående räddningsinsats.

2.6.4.5 Inriktning i stort och samordningsuppgifter

Den formella relationen som råder mellan företrädarna för polismyndigheten, sjukvårdshuvudmannen och räddningsledaren beskrivs inför tillkomsten av *brandlagen (1974:80)* i *proposition (1973:185) med förslag till brandlag m.m.*

”En sådan regel innebär inte att räddningsledaren skall överta de uppgifter som ankommer på cheferna för de olika räddningsorgan som deltar i arbetet. Räddningsledarens uppgift blir i första hand att bestämma arbetets inriktning i stort och att svara för samordningsuppgifterna. Cheferna för de olika medverkande räddningsorganen bör i stor utsträckning utöva den direkta ledningen, var och en över sin personal”.

Trots denna beskrivning har det förekommit felaktiga uppfattningar om att räddningsledaren varit överordnad andra organisationer såsom polis och sjukvård vid olyckor (MSB, 2013). Efter det att ovanstående proposition skrevs har fler räddningstjänstansvar tillkommit genom att ett antal statliga myndigheter svarar för statlig räddningstjänst (se tidigare avsnitt), vilket leder till att flera aktörer berörs av förväntningarna. De senaste 15-20 åren har förväntningarna nyanserats i publikationer enligt följande.

För att skapa förutsättningar för att olika aktörers beslut ska bli enhetligt utformade, behövs en gemensam inriktning för de parallella insatserna. En av aktörerna (polis, sjukvård, räddningstjänst) har normalt störst juridisk möjlighet att påverka, eller kompetens att bedöma, de mest väsentliga faktorerna i utvecklingen av en händelse. Det är rimligt att den aktören tar ett initiativ för att underlätta samverkan. Initiativet kan bestå av att skapa gemensam ledningsplats och att vara ”ordförande” när den gemensamma riktningen klaras ut, innan respektive organisation fattar sina respektive beslut. Detta utesluter inte att den aktör som identifierar behov av samverkan också tar initiativ (Cedergårdh & Winnberg, 2006).

Ovanstående resonemang utgår från att respektive aktör agerar utifrån sina uppdrag enligt *polislagen (1984:387), hälso- och sjukvårdslagen (1982:763)* respektive LSO. Det finns dessutom situationer då en myndighet medverkar och utför uppgifter i en annan räddningstjänstmyndighets räddningsinsats (6 kap. 7 § LSO). Polisen kan själva bedriva räddningsinsats vid *efterforskning av försvunnen person* samt *fjällräddning* enligt LSO för att nämna några exempel på att kommunal räddningstjänst kan medverka i dessa räddningsinsatser. Statlig räddningstjänst definieras i 4 kap. 1-6 §§ LSO. Ytterligare exempel är att Försvarsmakten kan medverka i en räddningsinsats, även om de inte har ett eget räddningstjänstansvar.

2.6.5 Aktörsgemensamma former för inriktning och samordning

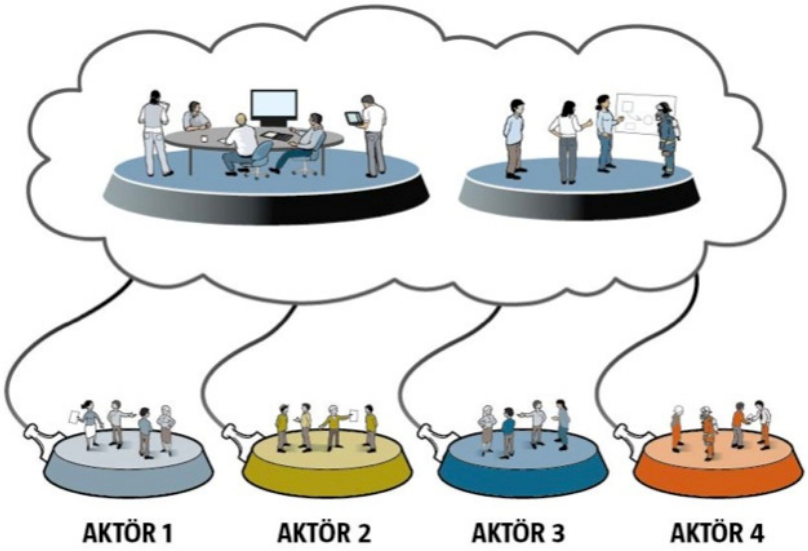
Enhetliga samverkansformer, enligt "Gemensamma grunder för samverkan och ledning vid samhällsstörningar" (MSB, 2014a), knyter samman geografiska nivåer, samhällssektorer och geografiska områden. Samverkansformerna skapar tydliga kontaktvägar, och fungerar som en flexibel plattform där aktörer kan samverka, oberoende av uppdrag, samhällsnivå, eller geografisk lokalisering. Formerna är ett sätt att se till att hanteringen präglas av helhetssyn, proaktivitet och förståelse för varandras perspektiv. Alla aktörer behöver kunna agera i gemensamma former som motsvarar:

- inriktnings- och samordningsfunktion (ISF), en grupp aktörer som träffar överenskommelser om inriktning och samordning
- stöd till inriktning och samordningsfunktion (ISF-stöd), en grupp som bereder underlag för överenskommelserna
- inriktnings- och samordningskontakt (ISK).

En inriktnings- och samordningsfunktion består av representanter med ett handlingsutrymme som krävs för att träffa överenskommelser om gemensam inriktning och samordning. Representanten är en del av aktörens egen organisation med ett särskilt uppdrag att bidra till effektiva helhetslösningar.

Funktionen kan tillämpas horisontellt på en enda samhällsnivå (lokal, regional eller nationell), eller vertikalt mellan nivåer där aktörer från olika nivåer i samhället arbetar i gemensamt. Den kan behandla frågor av både strategisk och operativ karaktär. Funktionen kan i sin enklaste form även tillämpas på en skadeplatsnivå med enbart ett fåtal aktörer, exempelvis sjukvård, polis, räddningstjänst m.fl. Flera funktioner kan agera samtidigt på olika geografiska nivåer beroende på samhällsstörningens omfattning. Dessa funktioner kan arbeta med olika problemområden på olika beslutsnivåer och i olika tidsskalor.

Vid behov kan ett *stöd till inriktnings- och samordningsfunktionen* (ISF-stöd) etableras för att stödja beslutsprocesserna i funktionen. Stödet kan närmast beskrivas som en analysenhet med uppgift att utforma underlag och förslag till aktörsgemensam inriktning och samordning. Stödet leds av en *koordinator*.



Figur 3. *Former för aktörsgemensam inriktning och samordning (MSB, 2014a).*

2.6.6 Förhållningssätt

Förhållningssätt är sätt att tänka som underlättar det gemensamma arbetet. I det följande beskrivs förhållningsätten *perspektivförståelse, samtidighet, tid och proaktivitet* (MSB, 2014a).

2.6.6.1 Perspektivförståelse

Aktörer tolkar (MSB, 2014a) företeelser och händelser ur olika perspektiv, som utgår från aktörernas egna uppdrag, verksamheter och förmågor. Att förstå andra aktörers perspektiv kan säga något om vad dessa andra aktörer behöver för att utföra sina uppdrag och om hur dessa aktörer kan bidra till andras uppdrag. Förståelse för andras perspektiv ger insikt i vad de behöver och kan bidra med.

2.6.6.2 Samtidighet

Konsekvenser kan uppstå samtidigt på flera nivåer och i flera sektorer i samhället. Aktörer behöver därför ha förmåga att börja hantera samhällsstörningar samtidigt. Det innebär bland annat att förutse andra aktörers åtgärder, och snabbt skapa överblick över generella handlingsmönster och åtgärder i den inledande fasen (MSB, 2014a).

Till exempel (MSB, 2014b) får en störning i järnvägsnätet, elnätet eller telekommunikationen konsekvenser även långt bort. Det innebär att många aktörer behöver kunna hantera störningen samtidigt.

Därför behöver man:

- känna till vad andra aktörer gör, så att man undviker dubbelarbete och tidigt och enkelt kan begära eller erbjuda hjälp,
- vara beredd på att andra aktörer inte bedömer eller bemöter situationen på samma sätt,
- identifiera ”flaskhalsar” som kan försvåra eller fördröja överenskommelser.

Enskilda aktörer måste bedriva en tillräckligt omfattande omvärldsbevakning för att kunna avgöra när åtgärder ska påbörjas.

Det finns både regler och förarbeten som stöder tanken om att ingen aktör äger händelsen och att flera aktörer kan ha en roll i hanteringen. Vid samhällsstörningar berörs flera aktörer som har olika mandat och ansvar med relevans för hanteringen, vilket gör att aktörerna behöver skapa förutsättningar för samtidigt agerande (MSB 2014a).

2.6.6.3 Tid

En och samma samhällsstörning innehåller flera tidsskalor. Det beror på att störningen består av flera processer som tar olika lång tid. Det gäller både oönskade processer som samhällsstörningen innebär och de processer som ska till för att hantera dessa. Tidsskalorna bestäms av två olika förhållanden: när olika behov beräknas uppstå, och hur lång tid det tar att bemöta dem (MSB, 2014a). Begreppet tidsskala kan betraktas som förhållandet mellan den tidpunkt man identifierar en situation eller ett problem, till dess man får kunskap om resultatet av den eller de åtgärder man vidtar (Fredholm, 1998). Överordnade nivåer behöver sträva efter att hantera längre tidsskalor än de underliggande för att hanteringen som helhet ska bli förutseende (Cedergårdh & Winnberg, 2006).

2.6.6.4 Proaktivitet

Proaktivitet innebär att förutse skeendet och engagera tillgängliga resurser effektivt, för att förhindra onödiga konsekvenser (MSB, 2014a). Vid dynamiska skeenden är det viktigt att i god tid, ibland endast på svaga indikationer, vidta åtgärder redan innan ett behov uppstår (Cedergårdh & Winnberg, 2006).

De aktörer som har ett geografiskt områdesansvar ska verka för samordning och förväntas därmed att ta initiativ till aktörsgemensamt agerande. Detta undantar inte övriga aktörers allmänna skyldighet att ta initiativ, vilket innebär att varje aktör som

uppfattar ett behov av aktörsgemensamt arbete både kan och bör ta initiativ (MSB, 2014a) .

2.6.7 Ett aktörsgemensamt språk

Enligt MSB (2014a) behövs det ett aktörsgemensamt språk för att undvika missförstånd. För att förstå varandra behöver aktörerna mena samma sak när ett specifikt ord används. Man behöver bli ”tvåspråkig” för att både kunna använda den egna organisationens språk och det aktörsgemensamma. Följande centrala begrepp är en utgångspunkt för det aktörsgemensamma:

- **Inriktning** - är orientering av tillgängliga resurser mot formulerade mål. Inriktning är en effekt av ledning och/eller samverkan, hos de resurser som hanterar samhällsstörningar. Varje aktör har alltid en egen inriktning. När flera aktörer fungerar tillsammans finns det också en aktörsgemensam inriktning.
- **Samordning** - är anpassning av aktiviteter och delmål så att tillgängliga resurser kommer till största möjliga nytta. Samordning är en effekt av ledning och/eller samverkan hos de resurser som hanterar samhällsstörningar. Samordning handlar om att aktörer inte ska vara i vägen för varandra, och hjälpa varandra när det går.
- **Ledning** - är den funktion som, genom att en aktör bestämmer, åstadkommer inriktning och samordning. Ledning förknippas ofta med hierarkier och enskilda organisationer, men kan grundas i mandat (juridisk grund) eller i överenskommelse (social grund).
- **Samverkan** - är den funktion som, genom att aktörer kommer överens, åstadkommer inriktning och samordning av tillgängliga resurser.

2.6.8 Samverkan i Västmanlands län

I Västmanlands län finns ett avtal om samverkan för åtgärder vid krishantering, även kallat "U-Sam-avtalet" (Länsstyrelsen i Västmanlands län, 2015). Avtalet syftar till att åstadkomma en effektiv samverkan vid krissituationer.

Parterna i avtalet är samtliga kommuner i Västmanlands län, Landstinget Västmanland, Polismyndigheten, SOS Alarm AB Västmanland, Sveriges Radio Västmanland, Södra Dalarnas Räddningstjänstförbund, Mälardalens Brand och

Räddningsförbund, Västra Mälardalens kommunalförbund och Länsstyrelsen i Västmanlands län.

Parterna i samverkansgruppen deltar utifrån eget ansvar och uppdrag. U-Sam tar inte över respektive parts eller aktörs ansvar i en kris. Huvuduppgifterna för gruppen är att göra en gemensam bedömning av situationen, se över behov på kort och lång sikt och lägga upp ett system för samverkan med de myndigheter och organisationer som berörs av en inträffad kris.

U-Sam:s arbetsgrupp träffas 4 gånger per år, en gång per månad genomförs en telefonkonferens. Dessutom övas U-Sam en gång per år.

2.7 Analys av resultat från observationer och intervjuer

I detta avsnitt redovisas och analyseras resultat från våra observationer och intervjuer.

2.7.1 Utformning av organisationen i Ramnäs

Det fanns tidigt en samsyn kring att organisationen i Ramnäs från den 5 augusti skulle utformas som en samverkansstab. Det var företrädare från länsstyrelsen och Västerås stad som med utgångspunkt i erfarenheterna från övningen *Omfall 2013* (Länsstyrelsen i Västmanlands län, 2013) utformade organisationen tillsammans med den tillträdande räddningsledningen (räddningsledare, biträdande räddningsledare och stabschef). Det visade sig att räddningsledningens syn på utformningen av organisationen överensstämde väl med erfarenheterna från övningen. Räddningsledningen hade med sig erfarenheter från andra stora insatser vid samhällstörningar och internationella insatser (t.ex. stora skogsbränder och tsunamikatastrofen i Thailand 2004).

Från räddningsledningens perspektiv identifierades de väsentligaste behoven av hantering som utgångspunkt för organiseringen. Detta behov ledde till att nya funktioner skapades och de byggde på den befintliga organisation som redan hade etablerats i Ramnäs. Efter länsstyrelsens övertagande etablerades organisationen enligt följande:

- Räddningsledare, biträdande räddningsledare och stabschef
- Ledningsfunktion (kallades ibland insats, utgjorde en länk till räddningsinsatsen)
- Information

- Logistik
- Teknik/support
- Planering/evakuering
- Controller

Den funktion som före länsstyrelseövertagandet var räddningsledare, blev skadeplatschef och behovet av utökad samverkan och övergripande hantering gjorde att man utökade organisationen med en operativ chef. Mellan räddningsledaren och den operativa chefen har en särskild funktion (*lednings- och insatsfunktion* enligt ovan) funnits i uppgift att normera och rikta arbetet inom räddningsinsatsen samt att till räddningsledaren återkoppla lägesutveckling och insatsgenomförandet. Operativa chefen och skadeplatschefen arbetade i ett operativt ledningsrum och det fanns också en larm- och ledningsoperatör per sektor som hanterade kommunikation etc. I rummet fanns också representanter andra aktörer exempelvis Polisen, Försvarsmakten, Trafikverket och en samordnare för flygresurserna. Sektorchefer fanns ute i respektive område, men kom dagligen in till ledningsrummet för genomgångar.

Beskrivningen ovan utgår från hur organisationen beskrevs under perioden 8 till 11 augusti. Benämningarna ändrades allteftersom organisationen anpassades och nya uppgifter tillkom. Det är också sannolikt att det kan finnas olika tolkningar av hur organisationen såg ut. Bilden på nästa sida från den 12 augusti exemplifierar en annan beskrivning av organisationen.

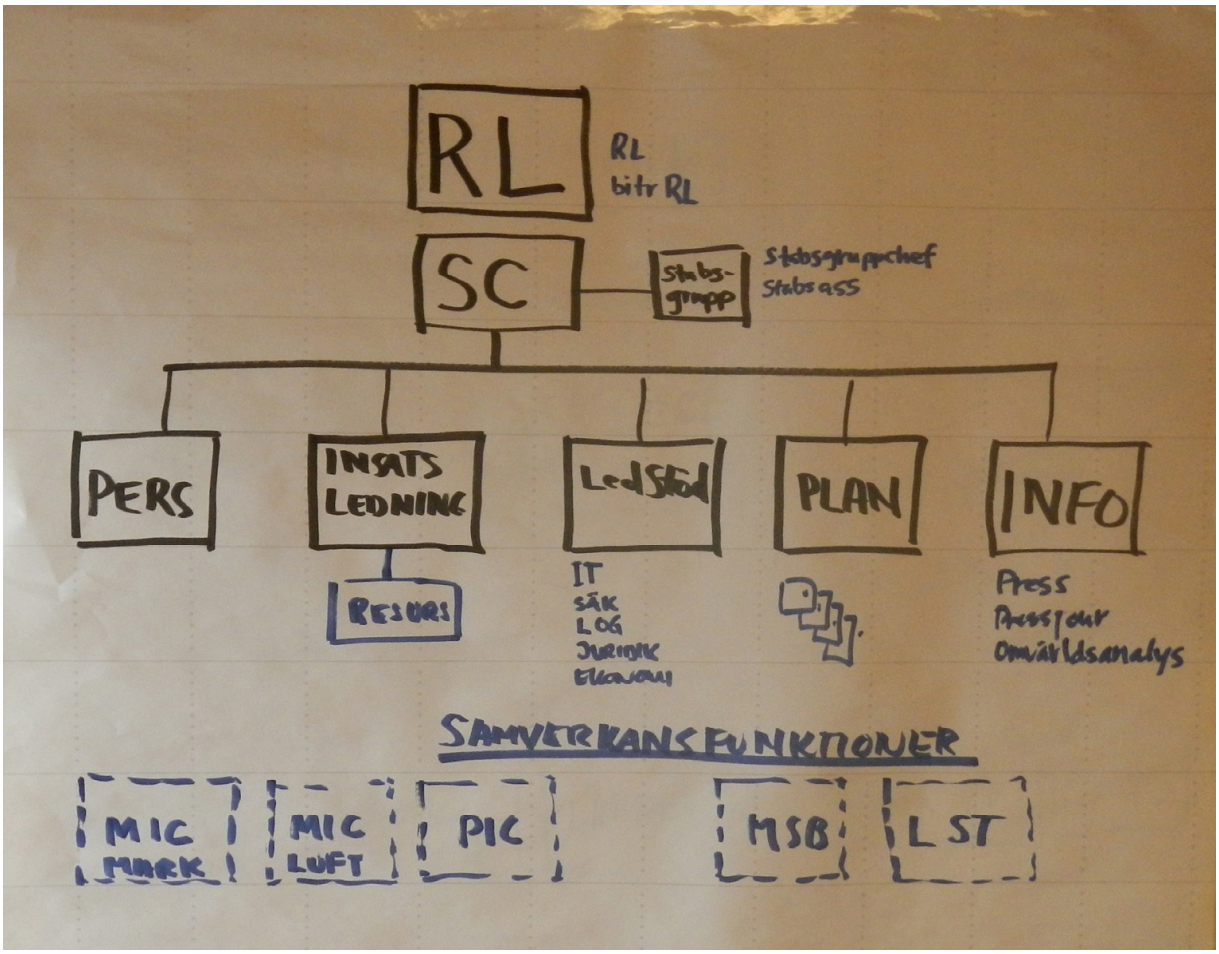


***Bild 1**. En beskrivning av organisationen från den 12 augusti kl. 13.42. Foto: Mattias Strömgren, MSB.*

Benämningen samverkansstab användes i huvudsak som en samlingsterm för ovanstående funktioner inklusive de ledningsoch samverkansfunktioner för de aktörer som fanns på plats i Ramnäs (Försvarsmakten, Polisen, MSB, frivilligorganisationer, etc.).

En bidragande orsak till att länsstyrelsen den 6 augusti avvecklade sin krisledningsorganisation och flyttade resurserna till Ramnäs var att det var väldigt svårt att på distans ta del av information och hålla sig uppdaterad kring händelseutvecklingen. En del tjänstemän på länsstyrelsen kände sig inte riktigt delaktiga. Det hade också bitvis inneburit dubbelarbete och det hade blivit en del rollotydligheter.

2.7.1.1 Arbetet i samverkansstaben

Utgångspunkten för formeringen av arbetet var att få samverkan att fungera. Exempelvis uttrycker stabschefen:

"… man har olika benämningar och för att vi skulle försöka att få dom andra att försöka förstå vad det här var så sa vi, kallade det samverkansstab."

Det som skulle åstadkommas beskrivs av stabschefen enligt följande:

"Det vill säga alla samverkande parter skulle på något sätt finnas representerade i den här staben för att få en koordinering, en synkronisering i det."

Av dessa resonemang följer att samverkansstaben var en samverkansarena. Synen på att respektive aktör företräder sitt eget ansvarsområde och inte är underställd räddningsledaren beträffande beslutsmandat utrycks av räddningsledaren:

"… så att samverkansstaben för mig var alltså ett forum där självständiga funktioner […] stämmer av läget."

Det aktörsgemensamma arbetssättet i samverkansstaben syftade bland annat till att skapa gemensamma inriktningar för hanteringen. Enligt stabschefen efterfrågades initialt räddningschefer och övergripande företrädare för kommunerna för att delta i det inriktande arbetet. Kommunchefer deltog vid några tillfällen, men det blev mer som ett informationsmöte enligt räddningsledningen. Kommunernas räddningschefer deltog dagligen i stabsorienteringar och i huvudsak har de företrätt räddningstjänstfrågor och inte andra kommunala frågor, även om variationer har förekommit mellan de olika representanterna. Försvarsmakten var med kontinuerligt, landstingsföreträdare saknades och polisens kommenderingschef kom med allteftersom, för att nämna några exempel beträffande samverkande aktörer.

Det förekom resonemang om att arbetsstrukturen hade kunnat delas upp på annat sätt och om det hade gett samma resultat. Det centrala som efterfrågades var behovet av samordning, vilket gjorde att utformningen blev en samverkansstab.

Stabschefen uttrycker:

"Det viktiga här är att ha det sammanhängande systemet och inte dela upp det. […] Om man gjort det i två delar och inte haft det i samma organisation då hade det här inte fungerat tror jag…".

En länsstyrelserepresentant från en annan länsstyrelse uttrycker:

"Och så fick jag en bekräftelse på att det är rätt tänkt från oss som driver områdesansvarets ledning att man insåg att bara räddningsledaren kan inte bara bestämma det här. […] Det blev liksom bekräftat här nu att man måste leda det jobbet. Det är bara det att när

det är en räddningsinsats samtidigt så måste det skötas samtidigt. Men av olika huvuden. Fast av samma stab."

En reflektion som stabschefen har är att om kommunchefer och andra beslutsfattare träffats mer regelbundet, vartannat dygn eller så, så hade möjligheter skapats för att pröva om inriktningen skulle ändras. I det aktuella fallet fanns förmodligen inget behov av förändring i inriktningen, men det kanske skulle varit av värde för behovet av förankring, enligt stabschefen.

Utifrån räddningsledarens intentioner handlade stabschefens roll om att hålla ihop det övergripande krishanteringsarbetet mellan alla de samverkande aktörerna. Rollen var ingen traditionell stabschef som följer upp medarbetare och ser till att människor fungerar enligt räddningsledaren. Exempelvis producerades och hanterades, förslagen till beslut, lika mycket ute i funktionerna.

"… det är ett väldigt stort mått av självstyre i de här organisationerna. Samtidigt som det ligger ett stort ansvar i att kunna låta sig påverkas, influeras av andra och rätta sina egna åtgärder efter vad andra gör, för att få bästa möjliga helhet", enligt räddningsledaren.

Samverkansstaben uppfattades av många som var på plats och arbetade i den som funktionell och ändamålsenlig, förutom att det fanns synpunkter på hur man arbetade med det geografiska områdesansvaret. Det var också svårt för de som inte var på plats att förstå hur den såg ut, att ta del av information och att kommunicera med organisationen. En framgångsfaktor för arbetet i samverkansstaben var enligt stabschefen det sammanhållna ledarskapet. Inlånad personal från andra länsstyrelser efterfrågade under andra veckan en inriktning för den mer långsiktiga hanteringen.

"Ledningsorganisationen för det operativa behovet fungerar alldeles utmärkt men det finns ingen grupp för strategiska långsiktiga samhällsfrågor."

När räddningsledaren beskriver arbetet i förhållande till sina tidigare erfarenheter från sitt ordinarie arbete och aktörssamarbete, framkommer följande:

"Vi delar inte samverkansbehov eller vi lägger inga inriktningar, men det gjorde vi ju i Västmanland. Där lade vi ju en inriktning för tiden framöver och inriktningen är ju så otroligt viktig för när man har en sådan stor insats, och många delar i den som jobbar autonomt så måste de veta vilken inriktningen är för att de ska kunna förhålla sig till den och jobba i rätt riktning".

2.7.1.2 Övergripande ledning av kommunal räddningstjänst

Då den övergripande ledningen av kommunal räddningstjänst vid skogsbranden berörs under intervjun, uttrycker räddningsledaren följande kring innehållet i rollen:

"… om jag själv placerar mig på den normativa nivån och tar den… nu är det inte riktigt sant för att det låg en del samordning i mitt uppdrag också… eller vad det heter, en del

strategiskt. Och skulle jag lägga NN på samma sätt, strategiskt, men med en tillsyn så att säga över det operativa."

"… i min roll som räddningsledare har jag haft väldigt lite med själva räddningsinsatsen. Jag har vetat åt vilket håll den är på väg, jag har fått lägesrapporter, men jag har inte styrt hur den har utförts."

"… en del menar på att mitt arbete har varit mer som räddningschef än som räddningsledare och det, det där känner att det förstår inte jag för, för det nämligen samma sak i min värld."

"Men det där gjorde mig mest bara förvirrad och jag hävdar att räddningschefen är räddningsledare eller så utser man någon annan att vara det, men vid en sådan här händelse är det lämpligt att det är räddningschefen är räddningsledare eftersom den är så komplex och sätter organisationen på prov."

"Jag ser inte räddningsledaren som den som… [otydligt] befinner sig längre fram och hanterar en räddningsinsats, utan jag ser räddningsledaren som den som befinner sig lite längre bak och hanterar en helhet. Sen kommer ju den här helheten att växa väldigt mycket i den här händelsen och, och så att helheten läggs liksom om brandinsatsen. Även när brandinsatsen, som var väldigt stor, pågick så var det fortfarande så att i min värld så är det övriga krishanterande i kommunerna viktigare än att få stopp på branden."

Uttalandena tyder på att räddningsledaren har en syn på att räddningsledarrollen bör knytas till övergripande ledningsfunktioner.

I den fortsatta intervjun beskriver räddningsledaren följande beträffande länsstyrelsens övertagande av kommunal räddningstjänst:

"… länsstyrelsen hade ingen ambition att ta över all räddningstjänst. […] utan man utsåg en räddningstjänstsakkunnig och lämnade tillbaks allt utom brandinsatsen."

"... alla var ju överens om att länsstyrelsen ska ju inte hålla på och hantera… ja men jag menar, varenda vardagshändelse och Västerås som inte var berörda av branden, där pågår ju mycket också och det var man ju tvungna att få bort. Så det fanns ju ingen anledning att hålla på med det."

Räddningsledaren kallade den som företrädde *Lednings- och insatsfunktionen* för en "controller" i intervjun. Den som företrädde denna funktion beskriver själv sin roll enligt följande:

"Min roll är också lite odefinierbar, jag är chef för insatsledningen. […] formellt när man skrev på nån skiss nånstans. Det jag ser som min funktion […] och det jag praktiskt gör är att se till att intentioner och stab synkas med det som sker i rummet, alltså kommunikation

däremellan, och att stå för kontinuitet i det rummet […] och att behålla inriktningarna, coacha lite i ledarskap, organisation har jag lagt mig i en hel del."

Uttalandet beskriver rollen och hur länken mellan räddningsledaren och den operativa styrningen av räddningsinsatsen fungerade. Enligt samma person var insatsen extremt omfattande:

"… varje sektor i sig är ju så stor att den i sig skulle vara den största insats vi haft i Sverige."

På frågan kring hur styrning från räddningsledaren gick till svarar den som företräder *lednings- och insatsfunktionen*:

"... han har inte petat så mycket i inriktningen för hur vi ska släcka branden. Han har varit väldigt tydlig med inriktningen hur insatsen som helhet ska bedrivas men kanske inte i t.ex. vilken begränsningslinje som ska satsas på, det har vi fått hantera på OC[3]-nivå. Däremot utrymning och sånt, där är han med."

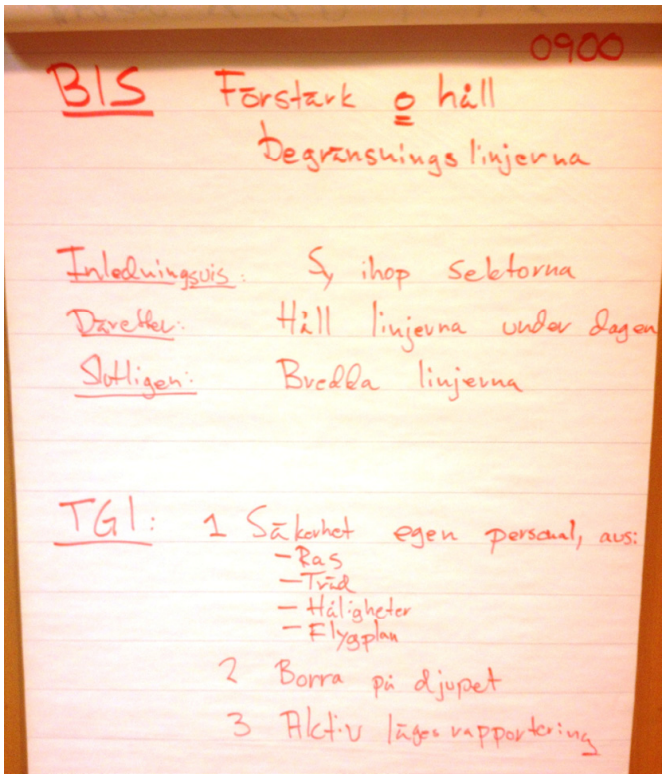


Bild 2. *Beslut i stort för brandbekämpningen, 8 augusti kl. 21.37. Foto: Erik Cedergårdh.*

[3] Operativ chef

Följande uttalanden från *ledning- och insatsfunktionen* handlar om ledningssituationen för sektorcheferna:

”… egentligen ställs de inför alltför svåra prov. Varje sektor är en jättestor räddningsinsats. De flesta svenskar som åker som nån jourhavande chef har aldrig varit i närheten av denna storlek på insats […] jag tror vi är i en situation där vi måste hjälpa dem genomföra det svåraste de nånsin gjort där ute.”

Vidare så kommenterar han tidsskalor enligt följande:

”Vi pratar kanske timme på skadeplatschef och dag på operativ chef.”

Dessa uttalanden behandlar ”innehåll i ledning”, styrning och tidsskalor. Dessutom indikeras att omfånget i ledningsuppgiften för en sektorchef skiljde sig från vad som ingår i en sektor vid mindre omfattande räddningsinsatser.

Stabschefen fick översätta vad ledningsrollen innehållsmässigt bestod av gentemot polisen:

”… och översätta till dom att se räddningsledaren som eran kommenderingschef i en särskild händelse.”

Detta medförde att polisen bättre förstod att det var kommenderingschefen som skulle samverka med räddningsledaren.

Utöver anpassning mellan aktörernas organisationer belyser nedanstående uttalande räddningsledarens syn på anpassningsbehov:

”… inte att vi har en organisation, där vi anpassar händelsen efter vår organisation utan det omvända, hur organiserar vi oss utifrån händelsens behov?”

Under observationen i samverkansstaben utryckte sig räddningsledaren vid ett tillfälle enligt följande:

”… jag ser det som att vi har ett samordningsansvar för händelsen.”

Under intervjun fick räddningsledaren därför en fråga om uttalandets innebörd:

”… ingen har direktivrätten över någon annan. Det är ansvarsprincipen som gäller och så vidare, men, men någon måste ändå ta ett ansvar för att hålla ihop den, samordningen kommer till stånd och sådär och det tolkar jag som, vid en sådan här händelse så är det en kommunal fråga, alltså som ligger på räddningsledaren.”

Följande förväntningar har räddningsledaren på ledningsfunktionerna i den räddningstjänstorganisation där han normalt är verksam:

"... den som är ytterst ansvarig på våran plats, ska också hantera en samordning med övriga aktörer va, totalt alltså. Inte bara polis och sjukvård utan det, det är alltså kommunen och övriga också".

Resonemanget ledde fram till en följdfråga om hans breda syn på samordningen utgår från lagstiftningsförväntningar på räddningsledaren eller om han som kommunal företrädare förväntas utöva geografiskt områdesansvar.

"Jag, jag har nog egentligen inget svar. Jag har aldrig tänkt på det så. För mig, jag skulle nog vilja säga att vi gör, eller jag ser det som en del i själva hanterandet och där finns det en räddningsledare för att göra det och då tycker jag att då är det ett ansvar vi har."

Uttalandena handlar om inriktning och samordning över aktörsgränser.

2.7.2 Länsstyrelsens utövande av geografiskt områdesansvar på regional nivå

Det finns flera olika uppfattningar om hur länsstyrelsen utövade geografiskt områdesansvar, att verka för att samordningen mellan berörda aktörer fungerar, på regional nivå under skogsbranden. Ansvaret utövades också på olika sätt över tiden i och med att förutsättningarna, behoven och organisationen förändrades.

Landshövdingen beskriver att länsstyrelsens geografiska områdesansvar hanterades inom ramen för räddningsinsatsen:

"Länsstyrelsen geografiska områdesansvar utövades inom ramen för räddningsinsatsen. Det breda tänket var med från början."

Andra beskriver att organisationen utformades för att hantera både räddningsinsatsen och länsstyrelsens geografiska områdesansvar parallellt.

Räddningsledaren beskriver att han i dialog med landshövdingen, förutom att han skulle vara räddningsledare, även fick uppdraget att hantera det geografiska områdesansvaret på regional nivå.

"Ja, jag väljer att tolka det så för att jag, jag föredrog en modell som innehöll all den auktoritet som behövde ske i kommunerna förutom LSO…"

"Så jag beskrev en modell där vi hanterar även det som sker i ute kommunerna och det var ju det, det som vi kom överens om och som han… också i förlängningen stöttade mig i att liksom få kommunerna och acceptera…"

Stabschefen beskriver uppdraget till räddningsledaren som dels att vara räddningsledare men också att:

”… hålla i insatsen i stort, mer som inte bara en räddningsinsats utan en samhällskrisinsats.”

Vidare beskriver stabschefen att man skapade:

”… en samverkansyta för de här fyra drabbade kommunerna när det gäller att hantera sitt geografiska områdesansvar, ingenting som vi varken ville ta, borde eller tog över.”

Rollen som sammanhållande för helheten skulle enligt stabschefen lika gärna kunna innehas av en kommunchef, eller annan person med lämplig bakgrund. Stabschefen anser också att det å andra sidan kan vara viktigt att man utser någon som inte har alltför starka särintressen vilket hade kunnat påverka ekonomiska frågor etc. Det bör dock poängteras att synpunkten är generell och inte är en kritik mot räddningsledarens sätt att hantera rollen.

Landshövdingen såg det som utfördes i Ramnäs som en del av länsstyrelsen medan andra delar i länsstyrelsen såg det som någon form av egen räddningsorganisation.

”Hur länsstyrelsen ser på sin egen roll, är intressant. Där jag ser att landshövdingen såg det här som en del utav länsstyrelsen så att säga hela räddningsledningens stab medan andra delar av länsstyrelsen såg det som någon form utav, vad ska man säga, egen räddningsorganisation. Och det är så himla intressant eftersom man då hade också en egen stab igång på länsstyrelsen i Västerås som jag uppfattade initialt tittade lite mer utifrån geografiskt områdesansvar.”

Från söndagen den 10 augusti framförde bland annat beredskapsdirektörer från andra länsstyrelser, som kommit för att resursförstärka samverkansstaben, synpunkter på att länsstyrelsen inte utövade sitt geografiska områdesansvar på det sätt man skulle kunna förvänta sig. Det fanns både bland kommunernas representanter i samverkansstaben och bland personal från andra länsstyrelser en förväntan på att länsstyrelsen skulle ta ett tydligare ansvar för samverkansstaben än vad man gjorde. Länsstyrelsen upplevdes tidvis som frånvarande när ingen ordinarie personal var på plats, t.ex. saknades nyckelpersoner under någon av helgerna. Personal från länsstyrelsen tog inte heller några ledande befattningar i organisationen. Personal från annan länsstyrelse uttalade om arbetet i funktionen som inledningsvis kallades *evakueringsfunktionen* (som senare hade flera olika namn: planerings-, krishanteringsfunktionen etc.):

”Ingen från länsstyrelsen hade ledarrollen.”

Länsstyrelsens uppfattning var att man genom att utse en räddningsledare från en annan räddningstjänstorganisation med erfarenhet från olika typer av omfattande insatser skapade en tydlig ledning för en organisation som skulle hantera både räddningsinsatsen och länsstyrelsens geografiska områdesansvar.

Det var genom U-Sam-mötena och *evakueringsfunktionen* som länsstyrelsen utövade det geografiska områdesansvaret. Det var i *evakueringsfunktionen* som kommunernas representanter var organiserade.

Under perioden från söndagen den 10 augusti fram till måndagen den 18 augusti, när länsstyrelsen flyttade tillbaka till sina lokaler i Västerås, utvecklade länsstyrelsen med stöd av resurser från andra länsstyrelser, MSB, m.fl. tankarna kring och förståelsen för länsstyrelsens uppgifter i det fortsatta arbetet. Detta ledde till att länsstyrelsen den 18 augusti gjorde en ”nystart” av sin krisledningsorganisation och anställde en projektledare för att leda och samordna det fortsatta arbetet med konsekvenserna av skogsbranden på kort och lång sikt.

Inledningsvis, omkring 3-4 augusti, upplevde kommunerna U-Sam-mötena som kaotiska. Det var uppemot 50 deltagare på mötena. Det var mest information som delades. Ofta var informationen inaktuell då representanter från räddningsledningen i regel inte deltog. Inget arbete med gemensam inriktning eller samordning gjordes under mötena. Landshövdingen uttryckte att U-Sam-mötena var viktiga men att de kom ”lite vid sidan om”.

”Alla var på U-sammötena men de närmast sörjande borde också haft egna möten.”

”Det var svårt att få lägesbild på U-sammötena.”

”Det känns som om U-Sam-samarbetet står och stampar. Det skulle behövas ett rejält omtag.”

En av beredskapssamordnarna berättar att det finns fungerande nätverk mellan beredskapssamordnarna i länet som skulle kunna utgöra en grund även för nätverk mellan t.ex. kommunchefer för att hantera mer övergripande frågor.

”Det är bra och viktigt att ha samverkansgrupper inom beredskapssamordnarna i länet, U-sam. Det kan kanske förstärkas på strategisk nivå.”

Figur 4. *Geografiskt områdesansvar på regional nivå (MSB, 2014a).*

2.7.3 Kommunernas utövande av geografiskt områdesansvar på lokal nivå

Både länsstyrelsen och kommunerna beskriver att största delen av kommunernas geografiska områdesansvar hanterades i samverkansstaben. Stabschefen beskriver det som att samverkansstaben var:

"… en samverkansyta för de här fyra drabbade kommunerna när det gäller att hantera sitt geografiska områdesansvar."

Arbetet i samverkansstaben beskrivs också som ett erbjudande för kommunerna, att ta del av stordriftsfördelar, vilket innebar att få hjälp med planering och ett sambruk av resurser utan att överta något ansvar.

Flera kommuner upplevde det dock som om länsstyrelsen tog över kommunens geografiska områdesansvar. Dels för att avlasta kommunerna och dels för att det behövdes ett gemensamt arbete med planering och samordning av resurser och åtgärder. Ett exempel var fördelning av vårdplatser i angränsande kommuner i händelse av evakuering av vårdboenden. Även andra frågor som faller inom kommunens ansvar (men som inte kan sägas höra till kommunens geografiska områdesansvar) hanterades i samverkansstaben. Vissa frågor (POSOM, social oro, viss evakuering etc.) hanterades av kommunerna i de krisledningsorganisationer man etablerat på lokal nivå.

"Vi uppfattade att länsstyrelsen tog över även samordningsrollen. Inte bara räddningstjänsten."

"Länsstyrelsen tog över en del av kommunens ansvar. T.ex. evakuering. Man jobbade inte med evakuering hemma i kommunen. Alla funktioner satt i Ramnäs."

"Det blev parallellspår mellan kommunerna och Ramnäs. Sala hade en ganska stor organisation. För de andra var det lite av antingen eller."

En länsstyrelserepresentant säger:

"Det var en del frågor som vi lyfte från kommunerna till Ramnäs. Geografiskt områdesansvar hanterades i funktionen krishantering på kort och lång sikt samt i informationsfunktionen. Tanken var att avlasta kommunen."

Enligt stabschefen var de stordriftsfördelar som skapades bland annat att kunna få hjälp av människor från hela landet med frågor som de jobbar med i vardagen och som är nya för den drabbade kommunen, dvs. tillföra kompetens. Eftersom det krävdes detalj- och lokalkunskap behövde respektive kommun skicka resurser till samverkansstaben, enligt stabschefen.

Då länsstyrelsen hemställde om att kommunerna skulle bidra med resurser till samverkansstaben, omkring 4-5 augusti, fanns det inte mycket resurser kvar i kommunerna för att arbeta med den kommunala krishanteringen och att inom ramen för det geografiska områdesansvaret verka för samordning av de krishanteringsåtgärder som vidtogs på lokal nivå (POSOM, etc.). Då vissa av de drabbade kommunerna är relativt små fanns det redan från början begränsade resurser för att arbeta med krishantering.

”Vi lät jobbet gå genom Ramnäs. Det var jag och en till som var kvar i Surahammar.”

Detta ledde sammantaget till att kommunerna hade svårt att hantera de behov som uppstod på lokal nivå då många frivilliga hörde av sig och ville hjälpa till, polisens nationella förstärkningsresurser utan förvarning stod i kommunhusets entré och frågade vad de kunde hjälpa till med, bussar med utrymda medborgare från grannkommunen utan förvarning stod på torget etc.

”Kommunernas samordning fanns inte på kartan.”

”Många hörde av sig och undrade vad de kunde göra. Det var svårt att ta hand om alla som ville hjälpa till. Det fungerade bra inom kommunorganisationen. Vi hann inte med övriga samhället.”

Förutsättningarna varierar mellan kommunerna beträffande vilka resurser de har och hur de organiserar sig. De reflektioner som stabschefen har kring detta uttrycks bl.a. i det följande:

”Är det som så att krisledningsnämnden är exekutiv? Eller är det så att man har en kommunchef som är exekutiv?”

”… man hade väldigt ont om resurser och där blev det ju då kommunstyrelsens ordförande var ju den som agerade mest. Och det blev ju på något sätt allt ifrån kommunens informatör till att vara kommunens krisledningsnämnd själv mer eller mindre. Och också vara den som företrädde kommunen i dom här större […] när det var diskussion om ersättningssystem och så vidare.”

Uttalandet belyser att det finns variationer mellan olika kommuner i fördelningen av ansvar och arbetsuppgifter mellan politiker och tjänstemän. På grund av begränsade personalresurser kan enskilda individer få hantera frågeställningar i flera perspektiv.

Figur 5. *Geografiskt områdesansvar på lokal nivå (MSB, 2014a).*

2.7.4 Förhållandet mellan geografiskt områdesansvar på regional och lokal nivå

Landshövdingen initierade kontakter gentemot kommunernas politiska arena. Landshövdingen hade en viktig roll i just den här delen liksom att hålla ihop kommunerna och länet.

”… jag hade ju kontakt med kommunfolk, kommunalfolket…”

Under intervjuerna framkom också att det geografiska områdesansvaret kan innefatta att hantera sociala relationer. Landshövdingen berättar:

”… sen var det ju lite ute i bygden var det ju lite upprorsstämning där ett tag. I Österfärnebo och i Fagersta, de kände att ”ingen lyssnar på oss, och vi tar allt ansvar och var håller de hus någonstans och dålig information” och sådär. Vilket var förståeligt att de tyckte samtidigt som det var förståeligt att det inte fungerade. Så att jag var ju ute och hälsade på och pratade med dem för att lugna dem. Det hade ju ja, det var nog rätt så viktigt. Uddas var med vid nåt tillfälle också.”

Räddningsledaren beskriver det geografiska områdesansvaret i termer av det

”drabbade sammanhanget” och att det

”… omfattar alla de samhällskonsekvenser som uppstår till följd av händelsen.”

Vidare beskriver räddningsledaren att förväntan på kommunen är:

”Att hantera det, och att hantera det från det att de uppstår till dess att de är lösta…”

”I det här fallet, som berör flera kommuner, kan man föra upp ansvaret på den statliga nivån och betrakta det likadant. Till följd av den här händelsen händer det mycket i samhället. Då kommunerna behöver vidta åtgärder som gör att de blir ömsesidigt beroende

(t.ex. evakuering till annan kommun) och kanske behöver låna resurser av varandra kan det vara bra om det finns en statlig koordinering (samordning) i den delen också. Det handlade i den här händelsen inte bara om evakuering utan även om att få igång sophämtning och andra kommunala funktioner för att kunna låta folk flytta hem igen."

På en generell fråga om hur olika individer tolkar innebörden i det geografiska områdesansvaret kommenterar stabschefen med utgångspunkt i sin erfarenhet från sitt ordinarie verksamhetsområde i en annan kommun följande:

"… länsstyrelsen har en syn att allt som händer inom vårt geografiska områdesansvar måste vi veta. Och jag menar på att det är fullständigt orimligt utan det som är intressant utifrån det regionala områdesansvaret det är när en händelse berör fler geografiska områdesansvar inom deras."

Även om flera av kommunerna upplevde att samverkansstaben innebar en avlastning och ett stöd kände de sig inte involverade i hanteringen eftersom ansvarsfördelningen inte kommunicerades med ansvariga tjänstemän i kommunerna (kommunchefer eller motsvarande) och informationsdelningen mellan samverkansstaben i Ramnäs och kommunerna fungerade dåligt. En av beredskapssamordnarna uttryckte det som om:

"… kommunen blev utförare av det som organisationen i Ramnäs beställde…" och

"… länsstyrelsen körde sitt race."

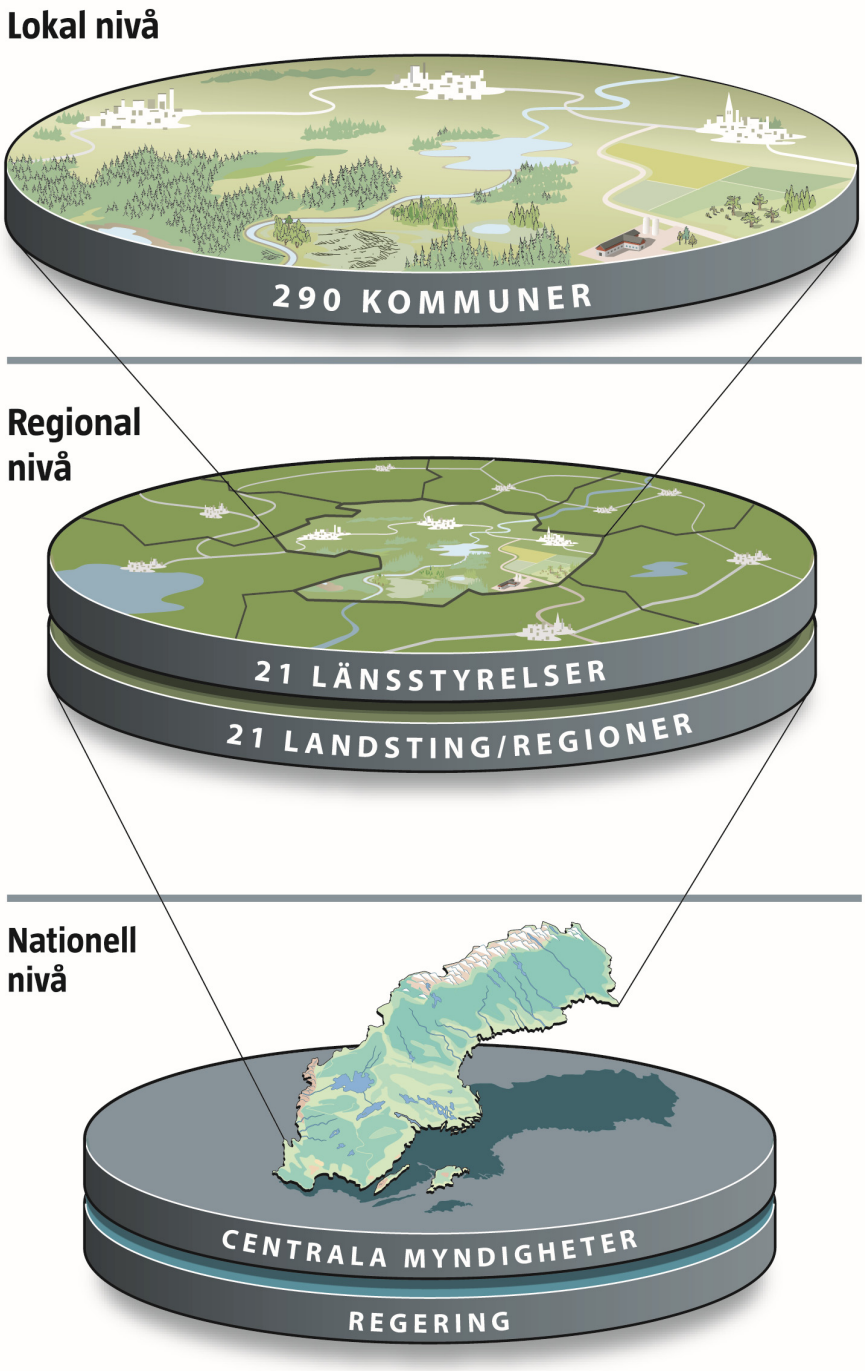
Kommunerna upplevde vidare att det var ett stort problem att den personal man skickade till Ramnäs blev resurser i samverkansstaben istället för att vara samverkanspersoner med uppgift att företräda kommunen och vara informationslänk mellan samverkansstaben och kommunens krisledningsorganisation. Sala kommun valde att inte skicka personal till samverkansstaben utan behålla dem i sin egen krisledningsorganisation. Detta ledde dock till att kommunen saknade företrädare i samverkansstaben och att informationsdelningen av det skälet inte fungerade särskilt bra:

"Som samverkansperson blev man en resurs i arbetet."

"Åkte dit som samverkansperson men blev en del av ledningsinsatsen i Ramnäs."

Kommunerna saknade egen representation vid stabsorienteringarna i samverkansstaben och det hölls inte förrän i andra veckan (11 augusti och framåt) särskilda möten med kommuncheferna (eller motsvarande). Kommuncheferna upplevde därför att de inte i tillräcklig grad gjordes delaktiga i arbetet. De hade velat komma in tidigare för att bli en del av den gemensamma hanteringen.

"Länsstyrelsen pratade inte med mig. Behovet hade varit att samverka med länsstyrelsen."



Figur 6. Geografiskt områdesansvar på lokal, regional och nationell nivå (MSB, 2014a).

2.8 Diskussion

I detta avsnitt diskuteras resultat från observationer och intervjuer utifrån ett antal olika områden såsom organisation, aktörsgemensamt agerande på flera nivåer och i flera tidsskalor, övergripande ledning, anpassning och utövandet av geografiskt områdesansvar. Särskilt prövas förhållandet mellan de geografiska områdesansvaren och räddningstjänstansvaret.

2.8.1 Utformning av organisationen i Ramnäs

Vid lite större och komplexa händelser blir det särskilt tydligt att hanteringen behöver ske i olika tidsskalor, på flera samhällsnivåer, på olika geografiska platser, i olika upplösningsgrad etc. samtidigt (MSB, 2014a) (Cedergårdh & Winnberg, 2006). Vid skogsbranden i Västmanland valde man att organisera en samverkansstab i Ramnäs dit huvuddelen av resurserna för samverkan och ledning koncentrerades. Detta hade många fördelar då informationsdelning, inriktning, samordning etc. kunde ske på plats och i direktkontakt mellan människor och aktörer. Det var sannolikt också en framgångsfaktor i den mest tidskritiska fasen av hanteringen. Det har dock visat sig att många aktörer som inte var representerade på plats i Ramnäs hade mycket svårt att ta del av och lämna information samt vara delaktiga i arbetet. Även de aktörer som var representerade på plats hade svårt med informationsdelningen till sina hemmaorganisationer. De klarade inte heller att företräda sina organisationer i alla de avseenden som hade behövts och förväntades.

I samband med att länsstyrelsen tog över ansvaret för räddningstjänsten i berörda kommuner den 5 augusti valde länsstyrelsen att i huvudsak flytta sina resurser till och integrera sitt arbete som en del av samverkansstaben i Ramnäs. Eftersom fokus inledningsvis var att hantera det mest tidskritiska hanteringsbehovet, att erhålla och bibehålla kontroll (Svensson, Cedergårdh, Mårtensson, & Winnberg, 2005) över skogsbranden, blev samverkansstaben en vidareutveckling av de ursprungliga räddningstjänstorganisationernas organisering av räddningsinsatsen. Detta ledde till att länsstyrelsens uppdrag som geografiskt områdesansvarig, att verka för att samordningen fungerar mellan berörda aktörer, på regional nivå inledningsvis inte tydliggjordes och utövades i den utsträckning som man hade kunnat förvänta sig vid den här typen av samhällsstörning. Det var inte förrän ganska sent, den 18 augusti, som man lyckades finna balansen mellan dessa uppdrag och anpassa organisationen efter det. Länsstyrelsen hade tidigare under hanteringen kunnat ta en tydligare roll i arbetet med att verka för samordning mellan berörda aktörer i det breda samhällsperspektivet. Länsstyrelsens ordinarie personal hade kanske med stöd av resursförstärkningar från andra länsstyrelser, kommuner, nationella myndigheter etc.

kunnat hantera detta. Möjligen var det av resursskäl inte möjligt inledningsvis men efterhand hade den anpassningen kunnat göras snabbare. Det hade sannolikt lett till att länsstyrelsen uppfattats som mer närvarande i samverkansstaben kontinuerligt över tiden.

I nedanstående avsnitt diskuterar vi några aspekter av utformningen av organisationen i Ramnäs med utgångspunkt i de resultat från observationer och intervjuer vi analyserat i avsnitten *Arbetet i samverkansstaben* och *Övergripande ledning av kommunal räddningstjänst.*

2.8.1.1 Aktörsgemensamt agerande på flera nivåer och i flera tidsskalor

Vid skogsbranden i Västmanland blev aktörer från flera olika samhällsnivåer inblandade. Alla hade behov av att ta del av och lämna information samt att hitta arenor för arbete med gemensamma inriktnings- och samordningsfrågor. Behovet av information (olika upplösningsgrader, urval, perspektiv etc.) och vilka andra aktörer eller nivåer hos andra aktörer man behöver interagera med ser olika ut beroende på uppdrag och vilka frågor respektive aktör hanterar.

Vissa aktörer har uppdrag som innebär ett behov av aktörsgemensamt agerande på flera nivåer samtidigt. Det kan handla om genomförandefrågor i brandsläckningen, förberedelser för länsstyrelsens övertagande av ansvaret för kommunal räddningstjänst, ersättningsfrågor, samordning av kriskommunikation på nationell nivå, regeringens beslut kring ersättning till drabbade kommuner etc.

Landshövdingen initierade kontakter på flera samhällsnivåer vilket skapade förutsättningar för att olika behov hanterades. Den här formen av kontakter kan också behövas gentemot andra aktörer när olika uppfattningar om ambitionsnivåer i agerandet och uppdragsfördelning i samhället behöver tolkas och sorteras. Exempelvis efterlystes ytterligare åtgärder från landstinget. Detta är ett exempel på där ytterligare övergripande kontakter hade kunnat initieras. Resonemanget belyser behovet av att utveckla kunskap och arbetssätt för samtidig samverkan på flera nivåer.

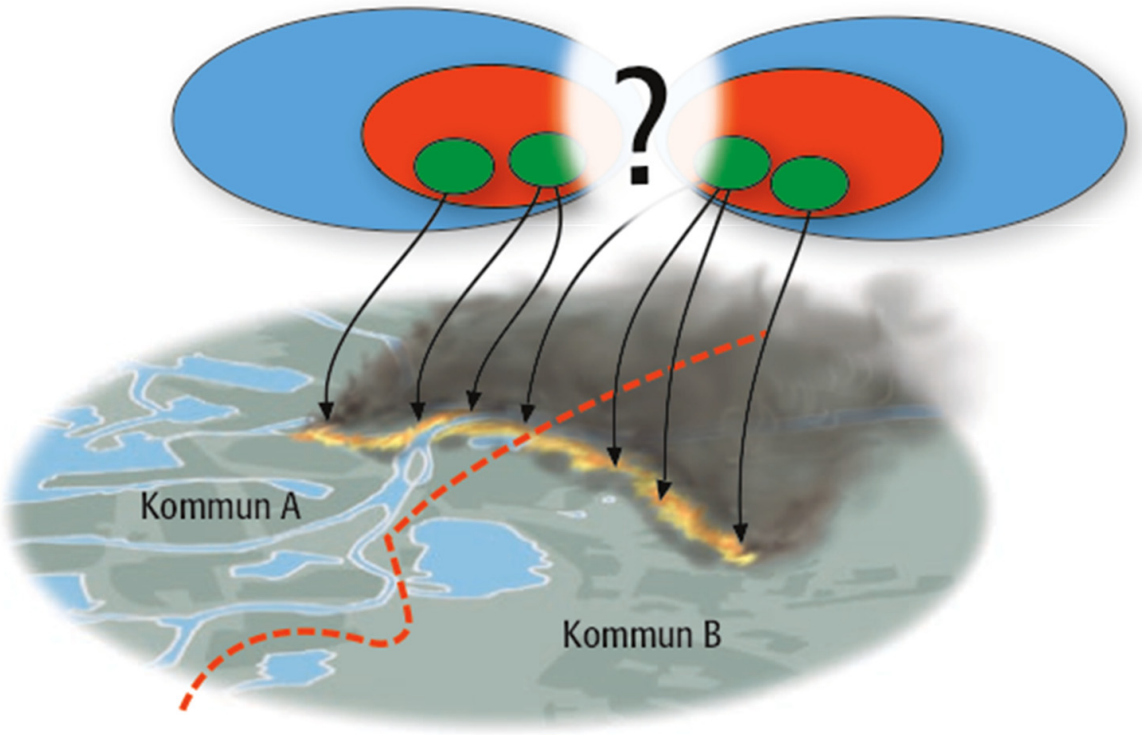
För att klara av att hantera frågor i olika tidsskalor (t.ex. genomförande och planering) vid händelser där det primära hanteringsproblemet utvecklar sig snabbt och dynamiskt måste man organisera sig för att klara av det (MSB, 2014a). Indelning i mer övergripande grupperingar, ”bakre”, respektive mer fältnära, ”främre”, grupperingar syftar bland annat till hantering av olika tidsskalor. Det kan inte uteslutas att det vid hanteringen av skogsbranden hade funnits en fördel med att dela upp arbetet utifrån mer akuta behov samtidigt som en annan gruppering hade arbetat mer långsiktigt och strategiskt under hela skeendet. Samtidigt kan detta å andra sidan leda till svårigheter att sortera vem som gör vad då frågeställningar kan vara svåra att dela upp på kort eller lång sikt. En indelning utifrån tidsaspekter kan beröra såväl det

geografiska områdesansvaret som enskilda aktörers organisering, exempelvis räddningstjänst.

Även om de olika funktionerna i de olika rummen i samverkansstaben till viss del arbetade i olika tidsskalor kan det inte uteslutas att ett mer långsiktigt konsekvenshanteringsarbete hade kunnat starta tidigare. En annan geografisk plats för detta arbete hade kunnat fungera väl så bra eller kanske bättre. Detta i syfte att underlätta hanteringen av strategiska frågor i de längre tidsskalorna.

2.8.1.2 Övergripande ledning av kommunal räddningstjänst

Inledningsvis diskuteras hur modellen för ledning av kommunal räddningstjänst (Cedergårdh & Winnberg, 2006) kan appliceras för situationer då länsstyrelsen tar över ansvaret för kommunal räddningstjänst. Ledningen för att bedriva räddningstjänst i berörda kommuner är då en del av länsstyrelsen. Samtliga beslutsdomäner för att bedriva kommunal räddningstjänst ingår då i det totala beslutsomfånget som länsstyrelsen har att hantera. Ett annat sätt att uttrycka sig är att *systemledning* för uppdraget att bedriva kommunal räddningstjänst, är en delmängd av länsstyrelsens samtliga uppdrag. Det är förmodligen inte rimligt att landshövdingen själv hanterar *systemledning* för de berörda kommunernas räddningsinsatser och beredskapshantering, utan det bör tillsättas någon för att ansvara för denna beslutsdomän. Dessutom behöver organisationen utformas med *insatsledning* och *uppgiftsledning* för såväl räddningsinsatsen som utgör grund för övertagandet, som för övriga räddningsinsatser i berörda kommuner. Detta förhållande är inte bara en juridisk aspekt, dvs. att överta ansvaret för *hela* räddningstjänstansvaret enligt lag och förordning, utan det är också en ledningsfråga utifrån möjligheter att styra insats- och beredskapsproduktionen.



***Figur** 7. Vid ett skadeområde som sträcker sig över två eller flera kommuner behöver räddningscheferna komma överens om inom vilken systemledning räddningsinsatsen ska hanteras. Vid övertagande av kommunal räddningstjänst i flera kommuner behöver länsstyrelsen utforma en gemensam systemledning* (Cedergårdh & Winnberg, 2006).

I planeringen för länsstyrelsens uppdrag att kunna överta ansvaret för kommunal räddningstjänst behöver hänsyn tas till att olika kompetenser kan behövas för dessa olika uppgifter i ledningsorganisationen. Noterbart är att det är en viss skillnad ledningsmässigt för räddningstjänstansvaret som länsstyrelsen har vid utsläpp av radioaktiva ämnen från kärnteknisk anläggning. I detta fall är det en räddningsinsats som ska hanteras och inte ansvaret för flera samtidigt pågående räddningsinsatser och beredskap.

Vid skogsbranden utsåg länsstyrelsen en räddningsledare för räddningsinsatsen samtidigt som en räddningstjänstsakkunnig svarade för den övriga räddningstjänstverksamheten. Räddningsledaren för skogsbranden har alltså inte haft ”hela *systemledningen*” för räddningstjänsten i de berörda kommunerna. Det har inom ramen för den här analysen bara delvis varit möjligt att studera arbetsfördelningen mellan dessa personer och de ordinarie räddningscheferna i kommunerna.

Länsstyrelsens räddningsledare hade en mer övergripande roll än vad rollen normalt sett innebär vid räddningsinsatser i Sverige. Räddningsledaren har, tillsammans med den som företrädde *lednings- och insatsfunktionen* i staben, i förhållande räddningsinsatsen agerat enligt intentionerna i beslutsdomänen *systemledning* (Cedergårdh & Winnberg, 2006), med undantag enligt tidigare resonemang om den räddningstjänstsakkunnige.

I regleringen av länsstyrelsens övertagande av kommunal räddningstjänst nämns inte funktionen räddningschef. Räddningschef finns endast, enligt lagstiftningen, i kommunernas organisation för räddningstjänst. Lagstiftningen utgår från att räddningschefen är räddningsledare eller kan utse någon annan att vara det (LSO och FSO). Det vanliga i kommunal räddningstjänst är att någon annan än räddningschefen är räddningsledare. Det förekommer dessutom funktioner som har räddningschefsmandat och som är ständigt tillgängliga, dvs. räddningschef i beredskap. I jämförelse med många andra kommuners ledningsuppbyggnad skulle rollen som räddningsledare vid skogsbranden mer likna den som räddningschef i beredskap har innehållsmässigt. Eftersom benämningen räddningschef inte finns i lag och förordning vid ett länsstyrelseövertagande så blir det viss begreppsförvirring. Motsvarande ledningsuppgift behöver ”innehållsmässigt” hanteras vid ett övertagande, vilket motsvaras av beslutsdomänen *systemledning*. Den variation som finns kring olika ledningsorganisationers storlek och användningen av benämningarna, bidrar till att det är svårt att jämföra olika rollförväntningar från en organisation och situation till en annan.

Om man jämför med traditioner inom svensk kommunal räddningstjänst är det vanligt att räddningsledaren är den som finns mer fältnära och fattar beslut om bland annat sektorindelning och beslutar om uppgifter till olika resursgrupperingar etc. I den meningen hade räddningsledaren vid skogsbranden en mer övergripande roll, även om han var inblandad i anpassningen av de extremt stora sektorerna. Räddningsledaren utvecklade en hög grad av decentralisation i styrningen av räddningsinsatsen. Han agerande på intentions- och avsiktsnivå över räddningsinsatsen, vilket kan jämföras med beslut som avses enligt beslutsdomänen *systemledning*, exempelvis *Avsikt med räddningsinsats* AMI (Cedergårdh & Winnberg, 2006). Räddningsledaren formade och följde upp inriktningen på agerandet samt hade god kontroll på sakförhållanden. Han förefaller ha agerat på ett ”övergripande sätt”, med stort ansvar för målbild och måluppfyllelse, samtidigt som konkreta beslut togs längre ned i organisationen. Räddningsledaren utformade ledningsorganisationen så att han kunde leda på ett normativt sätt.

De vanligast förekommande räddningsinsatserna är mindre omfattande vilket gör att de ur ett ledningsperspektiv är överblickbara situationer där man ser olyckan, har direktkontakt med de man leder, får konkreta återkopplingar kring effekt etc. Räddningsinsatsen vid skogsbranden var mycket omfattande resursmässigt och den

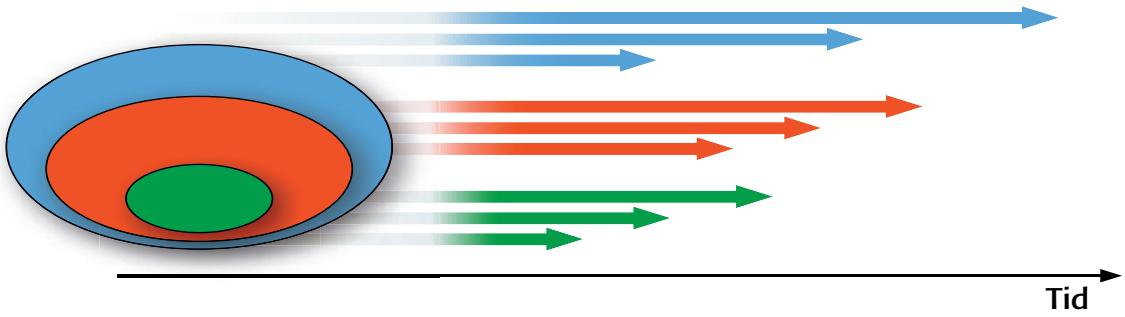
organiseras därför med ett större antal ledningsnivåer (bl.a. p.g.a. *span of control*) än vad som krävs vid mindre omfattande räddningsinsatser (Cedergårdh & Winnberg, 2006). Att leda på övergripande nivåer ställer krav på förmåga att hantera stora ”rums- och tidsspann” både vad avser olycksutveckling, resurshantering och den produktion av åtgärder som ska ge effekt. De stora sektorerna hade en understruktur som vi inte har kunnat analysera.

Vid mindre omfattande räddningsinsatser leder sektorchefer en relativt begränsad mängd resurser. När sektorerna får alltmer resurser att hantera, vilket sker vid omfattande räddningsinsatser, blir följden att den som benämns sektorchef leder omfattande resursmängder, med flera nivåer under sig. De som benämns sektorchefer har alltså olika ledningskrav på sig vid stora räddningsinsatser i förhållande till mindre räddningsinsatser. Enligt vår erfarenhet förekommer det såväl i planeringsarbete som vid andra räddningsinsatser att benämningar såsom *skadeplatschef* och *sektorchef* tillämpas med ett ”uppifrånperspektiv”, d.v.s. att benämningarna används på befattningshavare direkt under räddningsledaren oavsett hur stor räddningsinsatsen förväntas bli. Vid branden hade de som kom att kallas sektorchefer en betydande kvalitativ ledningsuppgift med avseende på hantering av stora resurs-, tidsspann etc.

Vid stora räddningsinsatser ”räcker inte benämningarna till”, i förhållande till behovet av uppväxling med flera nivåer (Cedergårdh & Winnberg, 2006). De olika resonemangen ovan sätter fokus på att rollbenämningar såsom *sektorchef* etc. kan ”skymma sikten” på det egentliga ledningskravet och att utformning och uppväxling av ledningsorganisationen behöver ske med ett ”underifrånperspektiv”, dvs. med utgångspunkt i att kravet på ledning behöver fungera i alla nivåer från ”fält och uppåt”, se vidare s. 237-243 i (Cedergårdh & Winnberg, 2006). Kravet på ledning med avseende på hantering av stora resurs-, tidsspann etc. leder till att ju högre upp i organisationen man arbetar desto mer ökar kravet på att kunna arbeta med ”abstraktioner som verktyg”, dvs. behovet att skapa ”modell av förloppet” (Cedergårdh & Winnberg, 2006). Resonemanget handlar om att de som bemannar de olika nivåerna behöver vara så förberedda som möjligt för de ledningskrav som förväntas uppstå, dvs. det handlar inte enbart om benämningar.

2.8.1.3 Anpassningsförmåga

Varje aktör i samhället har utformat sina respektive ledningssystem och organisationer för att bedriva sin specifika verksamhet. Det uppstår därför en viss olikhet mellan aktörers organisationer beträffande hur ledning bedrivs, kultur och struktur. Med struktur avses här den interna fördelningen av beslutsmandat och uppgifter mellan olika ledningsnivåer som respektive aktör har. Vid skogsbranden anpassade man exempelvis, med utgångspunkt i organisationens behov av uppväxling, räddningsinsatsens organisation genom att tillföra flera roller mellan räddningsledaren och skadeplatschefen i form av *operativ chef* och den som direkt under räddningsledaren företrädde *lednings- och insatsfunktionen.* Detta är ett exempel på att det skapades flera nivåer utifrån behovet och att nomenklatur skapades för detta, exempelvis operativ chef. Att *lednings- och insatsfunktionen* tillsammans med räddningsledaren och biträdande räddningsledaren verkade i *systemledning*, är ett exempel på att rollinnehållet anpassats för att klara uppväxlingen av organisationen. Intentionen i modellen (Cedergårdh & Winnberg, 2006) uppfylldes även om beslutsfördelningen anpassades. Intentionen med tidsskalorna hanterades på ett rimligt sätt.



Figur 8. *Beslutsdomäner och tidsskalor (Cedergårdh & Winnberg, 2006).*

På en aktörsgemensam arena möts olika aktörers ledningsorganisationer. Det fanns exempel på att aktörerna successivt anpassade sitt arbetssätt utifrån det gemensamma behovet. Ett sådant exempel är att polisens kommenderingschef som från den 10 augusti deltog allt mer i samverkansstabens möten. Vidare så behöver aktörerna anpassa de underliggande nivåerna gentemot varandra i ett aktörsgemensamt agerande på flera nivåer samtidigt. Det är själva rollförväntningen som utgör behovet och här kan enskilda begrepp (t.ex. räddningsledare) som används på ett visst sätt i vardagen leda till att man tror att samverkan ska ske på ett visst sätt. Behovet vid skogsbranden

var att kommenderingschefen skulle samverka med räddningsledaren, istället för det som ofta är det vanliga, att samverkan sker med räddningschef i beredskap.

Det finns ibland diskussioner som går ut på att det i förväg behöver utformas strukturer. Enskilda aktörer har krav på sig (enligt arbetsrätt, arbetsmiljö etc.) att skapa tydliga förväntningar på individer och i många fall vill också enskilda individer ha strukturer och tydliga förväntningar kring t.ex. vilken funktion hos andra aktörer som de ska ha kontakt med. För att aktörer ska kunna fungera i aktörsgemensamma sammanhang behövs en anpassningsförmåga och därmed en avvägning mellan i förväg utformade strukturer och de i stunden uppkomna. Det bör särskilt poängteras att räddningsledarens uttalande om att utforma och anpassa organisationen utifrån händelsens krav (Cedergårdh & Winnberg, 2006) är en väsentlig grundförmåga som aktörerna behöver ha. Behovet av förmågan hos aktörerna i krisberedskapssystemet handlar om att ha en organiseringsförmåga mer än ett statiskt organisationstänkande.

2.8.1.4 Samverkansformer i Västmanlands län

U-Sam-mötena var en i förväg planerad form av möten som länsstyrelsen använde för att utöva geografiskt områdesansvar på regional nivå. Den höll man fast vid även under skogsbranden. Vid skogsbranden blev det väldigt många representanter som skulle mötas samtidigt. Mötena blev mer av karaktären informationsmöten än möten för att diskutera gemensam inriktning och samordning. Här hade man sannolikt kunnat organisera fler telefonkonferenser i förhållande till de olika funktionerna i samverkansstaben för att involvera aktörer som inte var representerade på plats. Man skulle t.ex. kunna tänka sig att företrädare för vissa aktörer (kommunernas kommunchefer, polisens kommenderingschef etc.) deltagit i stabsorienteringarna via telefonkonferens. Det finns en risk att man begränsas i tanken av geografisk plats när det istället är en grupp människor med en viss funktion som behöver samlas och prata med varandra oavsett om alla är på samma plats eller inte.

2.8.1.5 Arbetet i samverkansstaben i förhållande till aktörsgemensamma former för inriktning och samordning

Benämningen *stab* används ibland synonymt med att människor som arbetar i ledningsorganisationer vid en händelse samlas i ett rum, ibland på avstånd från det som faktiskt sker. Det finns säkert en viss variation i vad olika människor lägger för exakt innebörd i denna benämning. Förmodligen är det behov av struktur som gör att benämningen används på detta sätt. Risken är dock att bilden av en beslutsfattare som leder hela agerandet mot händelsen kan bli för dominerande. Ett formellt uttryck för *stab* kan vara *beredningsorgan till beslutsfattare*. När det specifikt används inom en organisation handlar det om *stöd åt en beslutsfattare* (Cedergårdh & Winnberg, 2006). I det aktuella fallet är det benämningen *samverkan* i benämningen *samverkansstab* som

är det centrala för de som arbetade i samverkansstaben eftersom det handlade om att skapa inriktning och samordning över aktörsgränser. I det följande beskrivs reflektioner som uppstår då arbetssättet i samverkansstaben betraktas i förhållande till *aktörsgemensamma former (ISF och ISF-stöd)* i MSB (2014a).

Arbetet i samverkansstaben var mer av ett tvärsektoriellt samarbete, en arbetsform där flera beslutsfattare ingick med syfte att få till stånd ett inriktande och samordnande arbete. Hos räddningsledaren fanns en stor insikt i att beslutsmandatet formellt sätt var begränsat. Benämningen *räddningsledare* kan delvis ”skymma sikten” då det vid en första anblick kan ha uppfattas som en tillämpning av den traditionella synen att räddningsledaren bestämmer över andra organisationer (MSB, 2013) när det egentligen var så att han hade en samordnande roll gentemot helheten i samverkansstaben. Bristen att vissa beslutsfattare saknades gör att samverkansstaben inte helt och hållet är att jämföra med ISF och ISF-stöd (MSB, 2014a).

Ett traditionellt sätt att se på en stabschef handlar om att hålla ihop olika funktioner med olika uppdrag till en helhet gentemot en beslutsfattare som har mandat att besluta. Den koordinerande rollen i ISF-stöd (MSB, 2014a) kan beskrivas lite som det omvända, att hålla ihop olika beslutsfattares beslutsprocesser så att en inriktning förhandlas fram. Vägen framåt kan innebära att många synpunkter ska sammanjämkas. Det behöver utvecklas särskild kompetens och metodik så att koordinatorer ska kunna leda arbetet i aktörsgemensamma sammanhang, vilket räddningsledaren uttrycker. Räddningsledningen i samverkansstaben har i större utsträckning motsvarat koordinatorn i ISF-stödet (MSB, 2014a) än de traditionella rollerna stabschef och räddningsledare.

I praktiken fick stabschefen en viktig roll att brygga över olika aktörers sätt att tänka och språkbruk, så att alla skulle förstå vad som behövde göras. Stabschefen fick en roll som ”organisationskulturell tolk” genom att han hade insikt i olika aktörers arbetssätt och organisationsutformningar. Förväntningar på en funktion kunde exempelvis översättas till *”att det motsvarar eran P2*[4]*”.* Behoven av att kunna agera tillsammans möts ibland av synen att gemensamma begrepp är lösningen. Kanske ligger inte lösningen i gemensamma begrepp för alla aktörers egna organisationsutformningar. Eftersom varje aktör har specifika uppdrag och olika krav på ledningsarbetet, kommer det alltid finnas den här typen av variationer. Det behövs en förståelse för varandras uppdrag och organisationsförutsättningar (ett exempel på perspektivförståelse) (MSB, 2014a). Förhållningssättet om tvåspråkighet (MSB, 2014a) är också bra att fortsätta att utveckla.

[4] Termen som stabschefen använder är en funktion i polisens ledningsstab och finns beskrivet i *Operativ ledning - Bedömande och beslutsfattande - Lednings- och fältstaber vid särskild händelse* (Nylén, 2006).

En sammantagen beskrivning är att samverkansstaben i stor utsträckning var vad som åsyftas i de *aktörsgemensamma formerna (ISF, ISF-stöd och ISK)* (MSB, 2014a) samtidigt som det behöver poängteras att beslutsfattare från vissa aktörer saknades helt eller periodvis. Det principiella i sammanhanget är att respektive aktör ska representeras av någon med mandat att aktörsgemensamt verka för gemensamma inriktningar i en ISF. Samverkansstaben var heller inte en stab i meningen beredningsorgan till *en* beslutsfattare samtidigt som delar av sådant beredningsarbete som åsyftas i det så kallade ISF-stödet, ingått. Även arbetet i de olika funktionerna (olika rum) kan ha uppfattas som ett stabsarbetsliknande arbete i sig. Det kan också noteras att den underlydande linjen ut i ledningsorganisationen av den konkreta räddningsinsatsen ”beskrivs gå genom staben” (se Bild 2), dvs. staben är inte visualiserad som en ”stabsflagga” (Cedergårdh & Winnberg, 2006). Sammantaget var samverkansstaben därför en ”blandform” rent organisatoriskt.

Beskrivningen av *aktörsgemensamma former (ISF, ISF-stöd och ISK)* är generell och utgör en modell som ska kunna tillämpas på olika samhällsnivåer. Arbetsformerna ska i sin enklaste form kunna tillämpas på skadeplats mellan blåljusorganisationer (MSB, 2014a). Variationer i olika typer av händelser, tidsskalor i olika åtgärdsbehov och geografisk omfattning ställer olika krav på bl.a. snabbhet och antalet aktörer som behöver samordna sitt agerande. Vid vissa tillfällen är det långsamma och diffusa skeenden som ska hanteras och vid andra tillfällen är det en plötsligt inträffad olycka som skapar tidiga behov av inriktning och samordning aktörsgemensamt. Vid skogsbranden kan man se hur flera aktörer i samhället agerar tillsammans där respektive aktör har flera organisatoriska nivåer. Exempelvis har såväl polisen som den organisation som hanterade räddningsinsatsen flera nivåer. En slutsats är att det kan finnas behov av att tillämpa *aktörsgemensamma former (ISF, ISF-stöd och ISK)* (MSB, 2014a) på flera nivåer samtidigt.

2.8.2 Länsstyrelsens utövande av geografiskt områdesansvar på regional nivå

Med utgångspunkt i de regelverk som reglerar länsstyrelsens uppdrag och ansvar kan man konstatera att länsstyrelsen har flera uppdrag att hantera vid en händelse som skogsbranden i Västmanland. De två tydligaste uppdragen handlar om det som ryms inom det geografiska områdesansvaret (inklusive TiB och ledningsfunktion) och att ta över ansvaret för kommunal räddningstjänst vid omfattande räddningsinsatser. Utöver dessa uppdrag måste länsstyrelsen också hantera den delen av den egna organisationen som direkt eller indirekt berörs av hanteringen i den aktuella händelsen. Dessa olika uppdrag måste hanteras samtidigt och balanseras gentemot varandra och vara ingångsvärden till hur man organiserar och anpassar arbetet över tiden.

Bristande kunskap och förståelse för länsstyrelsens olika uppdrag och ansvar kan ha bidragit till att de bara delvis hanterades. Uppfattningar som att det geografiska områdesansvaret, efter övertagandet av ansvaret för kommunal räddningstjänst, skulle utövas som en del av räddningsinsatsen kan ha bidragit till att de olika uppdragen inte tydliggjordes och bara delvis hanterades. Här kan man dock inte utesluta att landshövdingen använder begreppet räddningsinsats i en bredare betydelse än den strikta betydelsen enligt 1 kap. 2 § LSO. En annan felaktig uppfattning skulle kunna vara att man ser ansvaret och arbetet med geografiskt områdesansvar som något som i tiden kommer efter ansvaret för arbetet med räddningsinsatsen. Här hade länsstyrelsen genom att ta ett tydligare ansvar för helheten och bemanning av ledande befattningar i samverkansstaben kunnat utveckla det arbete man påbörjat inom ramen för sin krisledningsorganisation i Västerås. Då hade bättre förutsättningar funnits för att hantera räddningsinsatsen, det geografiska områdesansvaret och annan verksamhet hos länsstyrelsen som berördes av händelsen parallellt. Räddningsinsatsen, tillsammans med de andra aktörernas insatser hade då blivit en del av helheten där länsstyrelsen genom sitt geografiska områdesansvar verkat för gemensam inriktning och samordning.

2.8.3 Kommunernas utövande av geografiskt områdesansvar på lokal nivå

Även kommunerna har flera olika uppgifter att hantera i en händelse som skogsbranden i Västmanland. Förutom att man ansvarar för och leder sin egen verksamhet både till vardags och vid kriser ska kommunen enligt det geografiska områdesansvaret verka för att samordna de krishanteringsåtgärder som vidtas av olika aktörer under en extraordinär händelse. De ska också verka för samordning av information till allmänheten under en sådan händelse.

I flera av intervjuerna med kommunföreträdare framkom att uppfattningarna om vad geografiskt områdesansvar innebär varierar hos högre tjänstemän och politiker i kommunerna. Många associerar geografiskt områdesansvar till det så kallade *vistelsebegreppet* som innebär att kommunerna enligt *socialtjänstlagen (2001:453)* har det yttersta ansvaret för att alla som vistas i kommunen får den hjälp och det stöd de behöver. Av de intervjuade kommunföreträdarna var det framförallt beredskapssamordnarna som hade en god förståelse för vad geografiskt områdesansvar innebär.

I praktiken innebar det att kommunerna under skogsbranden var fokuserade på att hantera sin egen verksamhet genom sina respektive krisledningsorganisationer och att försöka upprätthålla någon typ av relation till samverkansstaben i Ramnäs. I det ingick också viss informationssamordning med lokal koppling som inte sköttes i samverkansstaben. Något organiserat arbete med att verka för inriktning och samordning av lokala aktörers åtgärder gjordes inte i någon större utsträckning. Kommunernas hantering av sina respektive POSOM-grupper och FRG är exempel på aktörer och grupperingar som kan sägas vara en del av det arbetet. Andra behov av samverkan med aktörer på lokal nivå löstes när de dök upp. Bättre kunskap om vad det geografiska områdesansvaret innebär behövs på lokal nivå. Sannolikt behövs också en utveckling för att omsätta innebörden av ansvaret i arbetssätt och metoder.

Det krävs ganska mycket av en kommun för att klara av att hantera det geografiska områdesansvaret, både i termer av kunskap och förmåga. I små och medelstora kommuner finns kanske bara en del av eller någon enstaka tjänst som har till huvuduppgift att arbeta med frågor som rör samhällsskydd och beredskap. Det är svårt att i en liten organisation där vissa tjänster innebär ansvar för flera olika områden skapa en bred kunskap och förståelse om området samhällsskydd och beredskap. Att med det som utgångspunkt upprätthålla en god förmåga för hantering av samhällsstörningar är en utmaning. Det är därför viktigt att nyckelpersoner som kommunchefer etc. involveras i kommunernas förberedande arbete för att hantera samhällsstörningar.

2.8.4 Förhållandet mellan geografiskt områdesansvar på regional och lokal nivå

Det fanns i hanteringen av skogsbranden betydande utmaningar i relationen mellan de geografiska områdesansvaren på lokal och regional nivå. Kommunerna upplevde att länsstyrelsen tog över det geografiska områdesansvaret på lokal nivå medan länsstyrelsen beskriver att de i samverkansstaben skapade en arena där kommunerna kunde utöva det geografiska områdesansvaret på lokal nivå.

Utgångspunkten för kommunernas uppfattning att länsstyrelsen tog över det geografiska områdesansvaret på lokal nivå var sannolikt att man insåg att det behövdes en gemensam inriktning för arbetet och att planering och genomförande av åtgärder behövde samordnas på regional nivå. Man insåg också att det var lämpligt att det hanterades med utgångspunkt i samverkansstaben. Att kommunerna inte i någon större omfattning genom kommuncheferna (eller motsvarande) involverades som aktörer i arbetet bidrog också till den uppfattningen. Länsstyrelsen såg det som att man genom samverkansstaben utövade det geografiska områdesansvaret på regional nivå bland annat genom att kommunerna hade personal på plats i organisationen. Att kommunernas samverkanspersoner i samverkansstaben blev resurser i länsstyrelsens organisation och inte i första hand kunde vara kommunens företrädare bidrog sannolikt också till att kommunerna uppfattade att länsstyrelsen tagit över geografiskt områdesansvar på lokal nivå.

När det gäller frågan om länsstyrelsen tog över geografiskt områdesansvar på lokal nivå måste man skilja på ansvar, organisering och geografisk placering. Ansvaret kan inte tas över av någon annan myndighet. Kommunerna har det geografiska områdesansvaret på lokal nivå, länsstyrelserna har det på regional nivå och regeringen har det på nationell nivå. Däremot kan kommunerna välja att organisera arbetet på olika sätt och geografiskt på olika platser. I det här fallet, hanteringen av skogsbranden i Västmanland, var det kanske rimligt och funktionellt bra att hantera en del av kommunernas geografiska områdesansvar med utgångspunkt i samverkansstaben eftersom det krävde samordning av åtgärder på lokal nivå som genomfördes av aktörer som var representerade i där. Samtidigt behövde kommunerna ha motsvarande förmåga geografiskt hemma i kommunen.

Arbetet med att verka för samordning av kommunöverskridande åtgärder hör till det geografiska områdesansvaret på regional nivå och hanteras rimligen i länsstyrelsens organisation, samverkansstaben. Detta kräver dock att företrädare från kommunerna på lämplig nivå görs delaktiga i det arbetet. Som tidigare konstaterats kunde inte de personer kommunen skickade till samverkansstaben som samverkanspersoner i tillräcklig utsträckning företräda kommunen eftersom de istället blev resurser i samverkansstaben.

Olika kommuner har olika förutsättningar att hantera det geografiska områdesansvaret och andra uppdrag vid samhällsstörningar. Mindre kommuner saknar personella resurser, specialistkompetens och erfarenheter från inträffade händelser. I större kommuner finns det god tillgång till resurser, specialister och en större vana att hantera händelser. Å andra sidan finns man i mindre kommuner mycket närmare invånarna med helt andra möjligheter till direktkontakt.

Dessa variationer i storlek och förutsättningar mellan olika kommuner och län gör att länsstyrelsen vid en händelse kan behöva förhålla sig till kommunerna i länet på olika

sätt. Utövandet av geografiskt områdesansvar på regional nivå kan behöva anpassas och förhålla sig till de förutsättningar som varje enskild kommun har.

I den fortsatta utvecklingen av kunskapen kring hur förhållandet mellan geografiskt områdesansvar på regional och lokal nivå kan hanteras behöver en rad frågor belysas: Vad händer i relationen mellan en liten kommun och en resursstark länsstyrelse? Vad händer i relationen mellan en länsstyrelse och en resursstark kommun? När övergår interaktionen till att bli en belastning istället för en hjälp? Hur ser förutsättningarna ut i mindre kommuner för att utöva det geografiska områdesansvaret? Hur påverkar de olika länens storleksskillnader kraven på länsstyrelsernas utövande av geografiskt områdesansvar? Finns det risk för att en aktör passiviseras när någon annan aktör agerar? Har respektive aktör på ett rimligt sätt bibehållit sitt självständiga agerande?

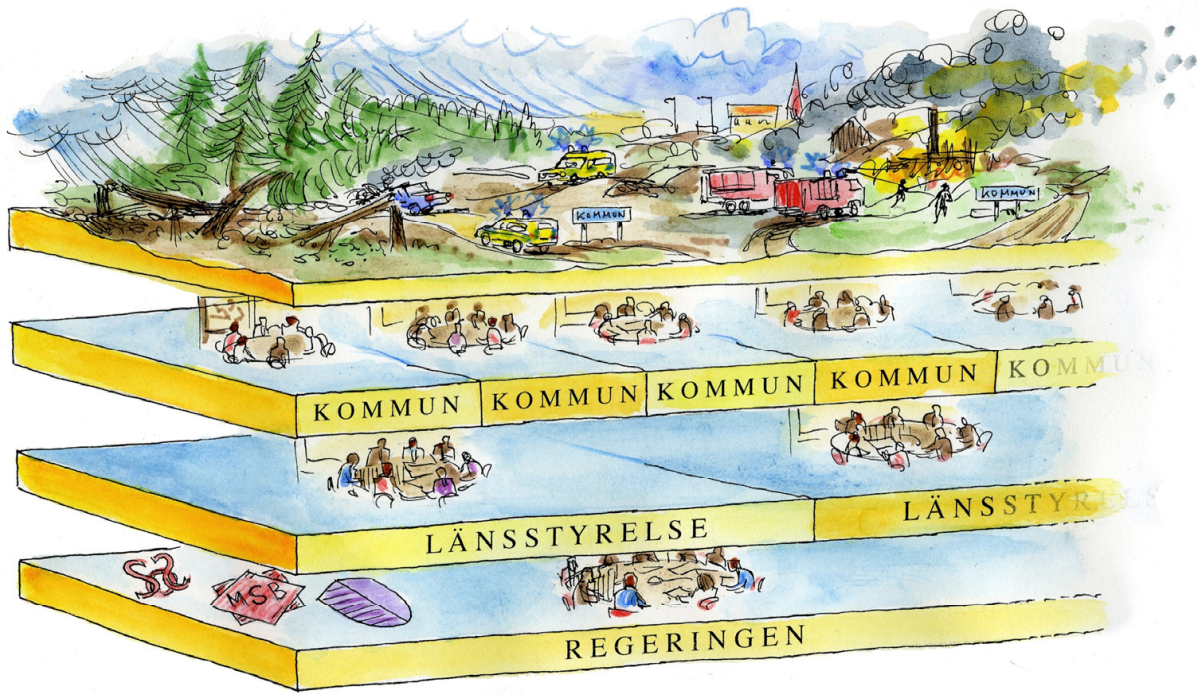
2.8.5 Avslutande diskussion

Med utgångspunkt i diskussionsavsnitten ovan följer här en avslutande diskussion där vi lyfter fram kunskapen om geografiskt områdesansvar, organiseringen av geografiskt områdesansvar i förhållande till övergripande ledning av räddningstjänst samt att åstadkomma inriktning och samordning.

2.8.5.1 Kunskap om geografiskt områdesansvar

Det är inte tydligt för kommunerna och länsstyrelsen vad de geografiska områdesansvaren innebär i förhållande till sina andra uppdrag vid samhällsstörningar. Det är inte heller tydligt vad det geografiska områdesansvaret innebär i förhållande till ansvaret att leda den egna verksamheten vid samhällsstörningar eller länsstyrelsens ansvar att ta över ansvaret för kommunal räddningstjänst vid omfattande räddningsinsatser.

Det finns stora variationer i kunskapen om och tolkningarna av vad geografiskt områdesansvar innebär. Beredskapssamordnare, beredskapsdirektörer och andra som arbetar med frågor om samhällsskydd och beredskap som huvudsaklig arbetsuppgift har generellt sett god kunskap. Annan personal, som inte arbetar med frågorna som huvudsaklig arbetsuppgift, har generellt sämre kunskap och gör olika tolkningar av vad det innebär. Chefer på högre nivåer från kommuner och länsstyrelser har värdefulla erfarenheter av förvaltningsövergripande inriktning och samordning som är en viktig del i förmågan att utöva geografiskt områdesansvar.



Figur 9. *Geografiskt områdesansvar på lokal, regional och nationell nivå (publicerad med tillstånd från Länsstyrelsen i Hallands län).*

2.8.5.2 Organisering i mötet mellan ”hängrännor” och ”stuprör”

Samhällets aktörer med dess olika uppdrag ska tillsammans hantera samhällsstörningar och de geografiska områdesansvarenhar tillkommit för att verka för att de olika aktörernas agerande fungerar tillsammans. Genom de geografiska områdesansvaren binds ”stuprören” ihop genom ”hängrännor”. Såväl olika sektoriella uppdrag som geografiskt områdesansvar på nationell, regional och lokal nivå behöver kunna utövas samtidigt.

Vid hanteringen av skogsbranden möttes olika uppdrag i form av regionalt och lokalt geografiskt områdesansvar respektive flera sektoriella uppdrag. Eftersom ansvaret för kommunal räddningstjänst övertogs skulle länsstyrelsen hantera ett sektoriellt ansvar samtidigt med det geografiska områdesansvaret på regional nivå. I länsstyrelsens organisering möttes alltså den regionala ”hängrännan” med ”stupröret” för kommunal räddningstjänst. Eftersom delar av det geografiska områdesansvaret på lokal nivå också hanterades så innebar det dessutom att det fanns lokala ”hängrännor” som hanterades i samverkansstaben. Innebörden av de geografiska områdesansvaren handlar om att skapa förutsättningar för att olika sektoriella ageranden blir

samordnade utan att överta det sektoriella beslutsfattandet. Det handlar om att ”verka för” att inriktning och samordningen kommer tillstånd.

Det har bara delvis varit möjligt att inom ramen för denna analys att helt studera hur relationen mellan dessa uppdrag hanterades vid skogsbranden i Västmanland. Till viss del har själva organiseringen kring dessa delar studerats. Eftersom räddningsledaren också fick ett bredare uppdrag kring helheten, så kan man säga att ”hängrännan” möter ett ”stuprör” i en och samma person. Noterbart är att andra sektoriella ansvar innehas av andra beslutsfattare (exempelvis kommenderingschefen hos polisen etc.).

Att omsätta det geografiska områdesansvaret innebär att ett uppdrag som är av lite annan karaktär än ett sektoriellt uppdrag ska hanteras. Det geografiska områdesansvaret handlar om att mellan olika sektoriella företrädare verka för inriktning och samordning, medan det sektoriella uppdraget omsätts i tydliga beslutsmandat för en eller flera individer samt att leda verksamheten inom ett specifikt ansvarsområde.

Då arbetet i mötet mellan ”hängrännor och stuprännor” analyseras framträder olika delar som kan organiseras på olika sätt. Med utgångspunkt i räddningsledarens två olika roller, att ansvara för räddningsinsatsen samt att vara sammanhållande, så belyser nedanstående resonemang några olika möjligheter kring organiseringen. Vi gör inga anspråk på att dessa varianter är de enda lösningarna eller att den vid skogsbranden valda lösningen skulle vara bristfällig.

Rollen som ansvarig för räddningsinsatsen och den sammanhållande rollen för helheten hade kunnat delas på olika personer. Ett sätt hade varit att den som i det aktuella fallet var räddningsledare mer renodlat hade haft den sammanhållande rollen och att räddningsledarskapet då kunde hanterats av exempelvis den som företrädde *lednings- och insatsfunktionen*, dvs. den som var länken mellan räddningsledaren och den operativa chefen. Ett annat alternativ hade varit att låta någon annan svara för den sammanhållande rollen att hantera arbetet med med det geografiska områdesansvaret samtidigt som den utsedde räddningsledaren hade hanterat räddningsinsatsen.

Utan att föra in resonemanget på enskilda personers lämplighet så visar ovanstående exempel på att det går att ”skruva i organisationen” på olika sätt. Vid skogsbranden hade samma person räddningsledarrollen och den sammanhållande rollen, vilket utgör ytterligare ett exempel på organisering. Oavsett de olika alternativen behöver förutsättningar skapas för att olika aktörsföreträdare med självständiga uppdrag ska kunna verka tillsammans.

Vidare har det framförts att den som har den sammanhållande rollen för att hålla ihop arbetet med det geografiska områdesansvaret och den som ansvarar för

räddningstjänstverksamheten skulle kunna ha samma stab (se avsnittet *Analys av resultat från observationer och intervjuer*). En sådan indelning är att jämföra med det som i de *aktörsgemensamma formerna* (MSB 2014a) benämns ISF och ISF-stöd. Det kan dock vara lämpligt att undvika benämningen stab vid organiseringen av det aktörsgemensamma arbetet eftersom sammanblandning kan ske med länsstyrelsens interna organisation och beslutsordning. Beskrivningar av organiseringen genom rutor och sammanbundna streck kan felaktigt föra tankarna till en beslutshierarki fast avsikten är att visualisera det sammanhållna arbetet. Det är väsentligt att organiseringen sker så att olika aktörsföreträdare med självständiga uppdrag kan verka tillsammans..

Vi kan också konstatera att räddningsledaren i detta fall tillsammans med biträdande räddningsledare och stabschef i sina roller också hanterade arbetet liknande det som i de *aktörsgemensamma formerna* (MSB 2014a), benämns *koordinator,* vilket beskrivs som en sammanhållande roll för ISF-stödet. De olika funktionsföreträdarna har också fungerat som koordinatorer i respektive funktion.

Det finns ett behov av att någon, eller några människor håller ihop arbetet i praktiken. Det viktiga i arbetet enligt räddningsledningen var att arbetet skulle samordnas i någon form av övergripande struktur. Behovet av ett inriktande forum med beslutsfattare kom inte till stånd fullt ut, vilket bland annat var en resursfråga. Med de beslutfattare som efterlystes (exempelvis landstingsföreträdare och kommunchefer) hade arbetssättet liknat de *aktörsgemensamma formerna (ISF, ISF-stöd och ISK)*.

Resonemanget om att arbetet behöver hållas samman kan också ställas på sin spets då det gäller övertagande av ansvaret för kommunal räddningstjänst. Den uppdelning som skedde mellan räddningsledaren och den räddningstjänstsakkunnige förefaller i detta fall ha skett direkt under länsledningen. Om behov av resursprioriteringar hade uppstått i förhållande till andra stora händelser i området så kanske uppdelningen hade behövt justeras. Eftersom ansvaret för övriga räddningsinsatser och beredskap hanterades parallellt med räddningsledarens ansvar för räddningsinsatsen, så ”delades stupröret” under länsledningen vilket ytterligare belyser komplexiteten i organiseringen. Eftersom *insatsledning* ingår som en delmängd av *systemledning* behöver såväl den räddningsinsats som är grund för övertagandet samt hanteringen av övriga räddningsinsatser och beredskap hanteras under ett och samma ansvar (Svensson, Cedergårdh, Mårtensson, & Winnberg, 2005). Utformning och uppväxling av ledningsorganisationen för hantering av samtliga räddningsinsatser och beredskapshantering behöver ske med ett ”underifrånperspektiv”, dvs. med utgångspunkt i att kravet på ledning behöver fungera i alla nivåer från ”fält och uppåt” (Cedergårdh & Winnberg, 2006). Vid statlig räddningstjänst i samband med utsläpp av radioaktiva ämnen från kärnteknisk anläggning behöver knappast aspekten med flera räddningsinsatser beaktas.

När länsstyrelsens uppdrag beträffande det geografiska områdesansvaret ska organiseras och hanteras kan uppgifter fördelas på en eller flera personer. En person kan hantera arbetet med att verka för inriktning och samordning av de mer akuta behoven av åtgärder i nära anslutning till den fältnära ledningen samtidigt som ett mer strategiskt arbete för de långsiktiga frågorna inom ramen för det geografiska områdesansvaret hanteras av en annan person i en annan gruppering. Dessa varianter utesluter inte behovet av en sammanhållen struktur. Det omvända kan också vara tänkbart, nämligen att en och samma person hanterar hela det inriktande och samordnande arbetet. Det krav som ställs utifrån händelsen i form av arbete i olika tidsskalor etc. kan behöva vara vägledande vid dessa val. Oavsett dessa alternativa lösningar kring organiseringen är det angeläget att proaktivt starta förberedelserna för de mer långsiktiga och strategiska behoven som också behöver samordnas inom ramen för det geografiska områdesansvaret.

Utöver ovanstående resonemang kan samordnande roller också beskrivas i termer av ledare i det aktuella aktörssammanhanget, dvs. att skapa förutsättningar för mänskligt samspel och organisera konkreta arbetsförutsättningar, utan att vara beslutsfattare med mandat. Det handlar om att samordna var för sig självständiga beslutsfattare utifrån sina respektive sektoriella och formella ansvar. Ytterligare aspekter som behöver vägas av är att aktörer med operativa traditioner möter mer förvaltningsinriktade traditioner. Vidare kan konstateras att någon också får rollen som ”trygghetssymbol mot omvärlden” gentemot berörda människor och samhället i övrigt. Vid skogsbranden hanterades dessa perspektiv samtidigt med räddningsledarrollen av samma person.

Vi avstår här från att dra några entydiga generella slutsatser kring vilka olika lösningar som är mest fördelaktiga eftersom underlaget från en enstaka händelse är otillräckligt. Vi kan dock konstatera att det finns flera möjliga lösningar. Eftersom olika situationer kan ställa varierande krav på arbetet är det en tillgång att ha möjligheter att välja lösning i förhållande till det aktuella behovet. Även om resonemanget ovan har länsstyrelsens organisering i fokus så kan det förhoppningsvis bidra även i det lokala perspektivet. De skillnader som finns mellan olika nivåer bör dock beaktas. Olika kommuner och län varierar i storlek och aktörskomplexitet, med flera administrativa gränser som ska överbryggas. På nationell och kommunal nivå har ansvaret en politisk dimension, medan länsstyrelsens geografiska områdesansvar för ledning och samordning i grunden är en fördelning av regeringens ansvar (MSB, 2014a).

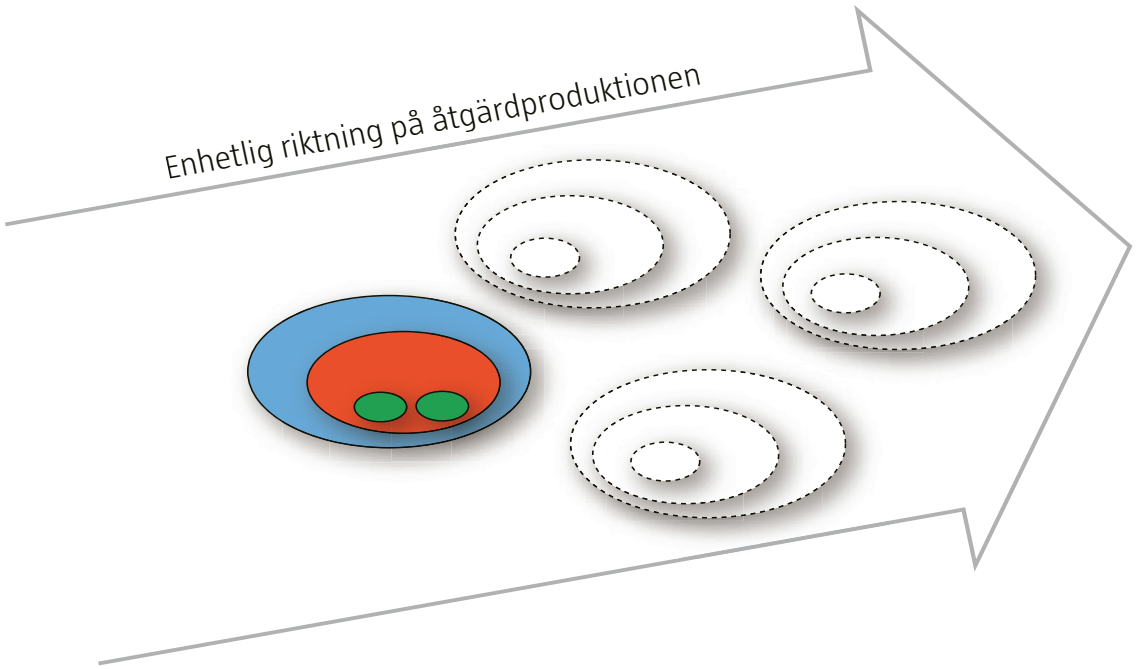
Vi hoppas att detta resonemang ska stimulera till medveten reflektion kring dessa frågor vid planering inför och hantering av samhällsstörningar i framtiden. I diskussioner om det svenska systemet för hantering av samhällsstörningar behöver alla dessa olika delar betraktas när det gäller utvecklingen av systemet.

2.8.5.3 Inriktning och samordning

Inom ramen för denna analys har vi bara delvis kunnat studera det faktiska innehållet i de inriktningar som förekommit och den samordning som åstadkommits.

Det fanns en inriktning för bekämpningen av branden och resursförsörjningen för detta arbete. Vidare hanterades evakueringsplaneringen gemensamt mellan länsstyrelsen och kommunerna. I vilken utsträckning inriktningar över kommungränser i andra avseenden än evakuering fanns har inte kunnat studeras närmare. Vid arbetet i samverkansstaben efterfrågades inriktningar för det mer långsiktiga arbetet. Även i de regionala samverkanskonferenserna (U-sam) upplevde man att inget arbete med gemensam inriktning eller samordning gjordes. Vidare kommenteras att om kommunchefer och andra beslutsfattare hade träffats mer regelbundet, vartannat dygn eller så, hade möjligheter skapats för att pröva om inriktningen skulle ändras.

Räddningsledaren för vid intervjun ett intressant resonemang om att han generellt har stora förväntningar på räddningsledare beträffande samordning. Detta knyter an till *proposition (1973:185) med förslag till brandlag m.m.* I denna finns det förväntningar på inriktning och samordningsuppgifter. Detta innebär att det inte bara är inom ramen för de geografiska områdesansvaren som det uttrycks förväntningar på inriktning och samordning.



F*igur 10.* *Aktörsgemensamt agerande för att uppnå inriktning och samordning.* (Cedergåtdh & Winnberg, 2006).

Det finns vid hantering av samhällsstörningar behov av inriktningar i flera dimensioner. Exempelvis för hanteringen av pågående vållandefenomen (se kap. 3 och kap. 4), konsekvenshantering på kort och lång sikt samt för återskapande av viktiga samhällsfunktioner.

Alla aktörer behöver underlätta arbetet med att skapa gemensam inriktning och att samordning kommer tillstånd. Detta innebär att varje aktör som uppfattar ett behov både kan och bör ta initiativ till aktörsgemensamt arbete (MSB, 2014a).

2.9 Behov av utveckling

Hanteringen av skogsbranden och de konsekvenser som uppstod kan sägas utgöra ”ett nedslag i pågående utveckling” på så sätt att en så omfattande händelse verkligen prövar gällande regelverk, metodik och förmåga hos ansvariga aktörer. Händelsen ger möjlighet att identifiera brister och behov av utveckling på ett sätt som kanske annars inte hade varit möjligt.

I detta avsitt beskriver vi ett antal områden där vi bedömer att det finns behov av utveckling ur ett nationellt perspektiv. Innebörden av utveckling kan ses i vid mening dvs. det kan vara forskning, kartläggning och spridning av erfarenheter från inträffade händelser, utbildningsinsatser, framtagning av tillämpningsinriktade koncept etc.

2.9.1 Utveckla övergripande ledning och anpassningsförmåga

Den fortsatta utvecklingen behöver koppla ihop resonemanget om aktörsgemensamt agerande på flera nivåer, med respektive aktörs interna utveckling av såväl funktioner på ”fältnivå” som på ”övergripande nivå”. Tillämpning och utövande av övergripande ledning för att bedriva kommunal räddningstjänst behöver utvecklas. Även vägledningar för länsstyrelsens ansvar att kunna ta över ansvaret för kommunal räddningstjänst kan behöva utvecklas.

Knytningen mellan krishantering och olyckshantering exemplifieras ofta med räddningsledare (i ”fältnära avseende”), polisinsatschef och sjukvårdsledare samtidigt som övergripande beslutsfattare såsom kommenderingschefer, regionala beredskapsläkare, räddningschef (t.ex. räddningschef i beredskap), kommunchef och motsvarande funktioner också behöver agera aktörsgemensamt. Det finns ett behov av att sätta fokus på förmågan att varje aktör inom rimliga ramar behöver kunna justera i den interna uppgiftsfördelningen mellan olika nivåer vid händelser. Det är själva

rollinnehållet som är vägledande mer än att samverka med en funktion för att det begreppsmässigt uppfattas att motsvara varandra.

2.9.2 Fördjupad kunskap om vad geografiskt områdesansvar innebär

Det finns behov av att tydliggöra vad det geografiska områdesansvaret innebär i förhållande till kommunernas och länsstyrelsernas andra uppdrag vid samhällsstörningar. Det behöver också tydliggöras vad det geografiska områdesansvaret innebär i förhållande till ansvaret att leda den egna verksamheten vid samhällsstörningar. Det finns nyansskillnader i regleringen av de geografiska områdesansvaren på lokal och regional nivå som behöver belysas och tydliggöras. När det gäller länsstyrelsens ansvar att ta över ansvaret för kommunal räddningstjänst vid omfattande räddningsinsatser behöver kunskapen fördjupas.

Det behöver mot bakgrund av ovanstående redovisade behov ske en utveckling av innehållet i "Gemensamma grunder för samverkan och ledning vid samhällsstörningar" (MSB, 2014a) avseende geografiskt områdesansvar och vad det innebär i förhållande till andra uppdrag och ansvar som kommuner och länsstyrelser har vid samhällsstörningar.

2.9.3 Förmåga att utöva geografiskt områdesansvar

Arbetssätt och metoder för att utöva geografiskt områdesansvar behöver utvecklas och implementeras. Uppgiften som tillskrivs de geografiskt områdesansvariga aktörerna i de *aktörsgemensamma formerna (ISF, ISF-stöd och ISK) i* (MSB, 2014a) behöver konkretiseras och implementeras av berörda aktörer i form av arbetssätt, metoder etc. Det behövs också stöd i form av vägledningar och handledning i arbetet med att konkretisera och implementera arbetssätt och metoder.

Den varierande förmågan att utöva geografiskt områdesansvar väcker frågan om nuvarande ordning att ganska förvaltningsorienterade myndigheter som länsstyrelser och kommuner har förutsättningar att, och rimligen kan förväntas, upprätthålla en tillräckligt god förmåga att utöva t.ex. geografiskt områdesansvar vid samhällsstörningar? Behöver kommuner och länsstyrelser i större utsträckning samarbeta och lösa dessa uppgifter tillsammans? Ska staten organisera förstärkningsresurser som kan vara stöd till kommuner och länsstyrelser vid hantering av samhällsstörningar? Finns det andra sätt att organisera och upprätthålla förmågan att hantera samhällsstörningar?

Dessa frågor behöver belysas och diskuteras i den fortsatta utvecklingen av Sveriges förmåga att hantera samhällsstörningar.

2.9.4 Arbete enligt aktörsgemensamma former (ISF, ISF-stöd och ISK) på flera nivåer samtidigt

Det finns ett behov av att utveckla former för aktörsgemensamma arenor ytterligare. Olika händelsetyper och dess omfattning leder till att sammansättningen av aktörer varierar. Beroende på om *vållandefenomenet* (Fredholm, 2015) pågår och ska hanteras samtidigt med dess konsekvenser eller inte kan olika aktörer behöva agera tillsammans på olika sätt. *Aktörsgemensamma former* (MSB, 2014a) på flera nivåer samtidigt behöver särskilt studeras och utvecklas framöver. Utvecklingen av *aktörsgemensamma former* behöver fortsättningsvis behandla vilka för- och nackdelar som kan finnas med olika utformningar: Hur kan det fungera med ISF:er på flera samhällsnivåer samtidigt? Vilka krav ställs på samordningen mellan olika ISF:er på olika nivåer? Vilka för- respektive nackdelar kan det finnas med samgruppering mellan nivåerna såsom till viss del skedde i samverkansstaben under skogsbranden?

2.9.5 Utveckla metodik för aktörsgemensamt arbete

Det finns ett behov av att utveckla metodik för det aktörsgemensamma arbetet. Traditionella stabsbegrepp och metodik bygger på principen att staben stödjer en ansvarig beslutsfattare. En aktörsgemensam metodik behöver utgå från att olika aktörer har olika uppdrag och mandat och att det således finns flera beslutsfattare samtidigt för olika typer av beslut. Olika beslutmandat som ska sammanlänkas till gemensam inriktning och samordning är en viktig utgångspunkt för den fortsatta utvecklingen. Metodiken behöver utvecklas i samma anda som den språkliga tillämpningen dvs. det behövs en ”tvåspråkighet även för metodiken”, dvs. en utveckling för såväl stabsmetodik hos respektive aktör samt en metodik för arbete i *aktörsgemensamma former.*

2.9.6 Utveckling av aktörsgemensamt agerande på flera nivåer

Det finns behov av att utveckla tillämpningen av riktlinjen om *samtidighet* (MSB, 2014a) med utgångspunkt i att aktörsgemensamt agerande behöver ske på flera nivåer samtidigt i krisberedskapssystemet.

I aktörssammanhanget finns många aktörer som i sin tur består av olika ”funktionella nivåer”. Inom kommuner finns förvaltningar, bolag, kommunledning med tjänstemän samt politiker i krisledningsnämnd etc. Det finns aktörer som har kommunala uppdrag men är ”delregionalt organiserade” i exempelvis kommunalförbund och dessutom finns det andra regionala aktörer. I operativa

organisationer finns det flera beslutsfattarnivåer på tjänstemannasidan etc. Även den nationella nivån består av flera delar såsom myndigheter och departement. Ett aktörsgemensamt agerande på flera funktionella nivåer skapar förutsättningar för att alla aspekter ska kunna hanteras.

Det är samtidigt en utmaning att skapa förutsättningar för att inriktningen och samordningen harmonierar mellan de olika nivåerna och det kan behövas en utveckling i förmågan att åstadkomma inriktning och samordning på flera nivåer vid omfattande samhällsstörningar.

2.9.7 Länsstyrelsens organisering av geografiskt områdesansvar och kommunal räddningstjänst

Eftersom det är sällsynt att länsstyrelsen övertar ansvaret för kommunal räddningstjänst är det en rimlig utgångspunkt att planeringsförutsättningar för detta ansvar kan behöva utvecklas. Det behövs stöd i form av vägledningar och handledning för att skapa förutsättningar för organisering av räddningstjänstansvar i relation till de geografiska områdesansvaren på regional och lokal nivå. Hanteringen kring hur dessa uppdrag kan organiseras har inte behandlats i "Gemensamma grunder för samverkan och ledning vid samhällsstörningar" (MSB, 2014a).

Vid länsstyrelsens organisering av de olika uppdragen behöver flera aspekter beaktas. På vilket sätt ska arbetet med att verka för samordning mellan berörda aktörer (det geografiska områdesansvaret på regional nivå) hållas samman på kort och lång sikt? Hur ska detta hanteras i förhållande till ledning av kommunal räddningstjänst efter ett övertagande av ansvaret? Hur ska ledning av enskilda räddningsinsatser hanteras i förhållande till hela ansvaret för räddningstjänsten i berörda kommuner? Hur bygger man en ledningsorganisation som svarar mot behoven av ledning från uppgiftsnivå i fält till landshövdingen?

2.10 Avslutning

Med utgångspunkt i hanteringen av skogsbranden har vi här ovan redovisat ett antal utvecklingsområden. Vi vill bidra till att lära av erfarenheterna från händelsen genom att omsätta nya kunskaper på ett sätt som gör att de blir tillämpliga generellt vid hantering av samhällsstörningar. Det finns annars en risk för att specifika lösningar som uppstod för att hantera skogsbranden i Västmanland oreflekterat bildar mönster och blir ideal för hantering av alla typer av samhällsstörningar. Skogsbranden var t.ex. en händelse där arbetet med att släcka branden, helt naturligt, fick väldigt stort fokus. Arbetet med att verka för samordning mellan berörda aktörer i hanteringen av konsekvenserna av branden för samhället i stort fick inte lika stort fokus under de två första veckorna.

Fredholm beskriver branden i kapitlet om *Helhetsoperativt tänkande – en viktig komponent i hantering av samhällsstörningar?* (kap. 3) som ett *vållandefenomen* och konsekvenserna i samhället som *konsekvenser av vållandefenomenet*. Fokus i den här händelsen låg alltså på hanteringen av vållandefenomenet och de direkta följderna av detta.

I andra typer av samhällsstörningar, som till exempel sprängningar eller jordbävningar, som inträffar utan att vållandefenomenet går att påverka, ligger fokus istället på att hantera konsekvenserna av vållandefenomenet, alltså konsekvenserna för samhället i stort. Det är därför viktigt att fortsatt utveckling av samhällets förmåga att hantera samhällsstörningar tar sin utgångspunkt i att både vållandefenomen och konsekvenser av vållandefenomen måste kunna hanteras samtidigt.

Erfarenheterna från hanteringen av skogsbranden i Västmanland 2014 har inneburit en unik möjlighet att studera hur långt utvecklingen kommit kring de geografiska områdesansvaren och övergripande ledning av kommunal räddningstjänst. Det är ovanligt att länsstyrelsen tar över ansvaret för kommunal räddningstjänst och det är bland annat i denna skärning mellan ”hängrännor och stuprör” som vi med denna analys vill bidra med underlag till fortsatt utveckling. Det är med stor ödmjukhet inför de arbetsinsatser som genomfördes av alla inblandade vid skogsbranden som vi formulerar våra slutsatser och konstaterar att endast delar av ett komplext skeende är möjligt att i efterhand återskapa och betrakta. Viktiga omständigheter kan ha förbisetts i vårt arbete men vår förhoppning är ändå att vi skapat ett användbart underlag för utveckling.

Utmaningen framöver är att våga titta på de svåra frågorna samtidigt som slutanvändarna har behov av konkret stöd för att tillämpa nya tankesätt, modeller och metoder i sina respektive verksamheter.

Vi är många som är med och påverkar framtiden inom området samhällsskydd och beredskap genom bland annat forskningsinsatser, utvecklingsarbeten och som aktörer vid samhällsstörningar. I takt med att samhället förändras kommer vi att ställas inför nya utmaningar vid utveckling inom området samhällsskydd och beredskap.

2.11 Slutsatser

Slutsatserna av vårt arbete presenteras med utgångspunkt i syftena för kapitlet:

Beskriva och analysera utformningen av organisationen i Ramnäs och särskilt pröva den med utgångspunkt i "Gemensamma grunder för samverkan och ledning vid samhällsstörningar" (MSB, 2014a) och "Ledning av räddningsinsatser i det komplexa samhället" (Fredholm & Göransson, 2006).

Organisationen i Ramnäs, som man kom att kalla *samverkansstaben*, var en arena för olika aktörers lednings- och samverkansfunktioner. Huvuddelen av resurserna för samverkan och ledning koncentrerades dit. Det hade många fördelar framförallt i den mest tidskritiska fasen av hanteringen (informationsdelningen underlättades etc.). En av nackdelarna var att strategiska frågor i de längre tidsskalorna bara delvis hanterades. De hade kanske tjänat på att hanteras på en annan geografisk plats.

Räddningsledaren hade utöver ansvaret för räddningsinsatsen en sammanhållande roll för att hantera helheten av arbetet med konsekvenshanteringen. Vidare hade räddningsledaren ansvaret enbart för ledningen av räddningsinsatsen vid skogsbranden. I förhållande till genomförandet av denna insats hade han en mer övergripande roll än vad som är vanligt förekommande. Länsstyrelsens ansvar för andra räddningsinsatser och beredskap vilket, följer av att länsstyrelsen tagit över ansvaret för kommunal räddningstjänst i berörda kommuner, hanterades genom en räddningstjänstsakkunnig. Det är oklart hur behovet av en eventuell prioritering hade hanterats om andra större räddningsinsatser hade uppstått.

Arbetsformerna i samverkansstaben var organisatoriskt sett en blandform. I stor utsträckning liknade arbetet det som beskrivs i de *enhetliga arbetsformerna (ISF och ISF stöd)* (MSB 2014a) samtidigt som det behöver poängteras att beslutsfattare från vissa aktörer saknades helt eller under vissa perioder. Arbetet bedrevs i stabsarbetsliknande former även om samverkansstaben inte kan betraktas som en stab i traditionell mening, dvs. stöd till en enskild beslutsfattare.

Hanteringen av skogsbranden innebar att vissa aktörer fick anpassa sina organisationer för att klara av den stora insatsen. Händelsen belyser behovet av att övergripande beslutsfattare från olika organisationer behöver knytas samman även under pågående insatser. Att enbart förlita sig på fältsamverkan är inte tillräckligt. Aktörerna behöver dels kunna växla upp sina respektive ledningsorganisationer och dels anpassa sig gentemot varandra. För att det aktörsgemensamma arbetet ska fungera kan det krävas att aktörers interna fördelning av uppgifter mellan ledningsnivåer, som respektive aktör har, anpassas i förhållande till det gemensamma behovet av agerande som händelsen kräver.

Beskriva och analysera hur geografiskt områdesansvar på regional och lokal nivå utövades.

Avsikten var att det geografiska områdesansvaret på regional nivå, att verka för att samordningen fungerar mellan berörda aktörer, skulle hanteras som en del i samverkansstaben. Avsikten var också att det geografiska områdesansvaret på lokal nivå till stor del skulle hanteras med utgångspunkt i samverkansstaben. De geografiska områdesansvaren utövades bara till viss del. Länsstyrelsen fokuserade på hanteringen av branden och dess omedelbara konsekvenser och kommunerna fokuserade på att leda arbetet i sina respektive krisledningsorganisationer samt att bidra med personal till samverkansstaben.

Det finns flera orsaker till varför det var så. (1) Kunskapen och förståelsen hos berörda kommuner och Länsstyrelsen i Västmanland för vad geografiskt områdesansvar på lokal och regional nivå innebär behöver förbättras och (2) metoder och arbetssätt för att utöva geografiskt områdesansvar på lokal och regional nivå behöver utvecklas och implementeras. (3) Begränsade personalresurser bidrog också till att de geografiska områdesansvaren bara delvis hanterades.

Med bättre förutsättningar hade länsstyrelsen tidigare under hanteringen kunnat ta en tydligare roll i arbetet med att verka för samordning mellan berörda aktörer i det breda samhällsperspektivet.

Beskriva och analysera förhållandet mellan geografiskt områdesansvar på regional och lokal nivå.

Räddningsledningen, som företrädare för länsstyrelsen, och kommunerna hade olika uppfattning om hur det geografiska områdesansvaret på lokal nivå skulle utövas. Räddningsledningen beskriver samverkansstaben som en arena för kommunerna att agera utifrån medan kommunerna uppfattade det som om länsstyrelsen tog över det geografiska områdesansvaret på lokal nivå. De geografiska områdesansvaren på lokal och regional nivå finns reglerade i förordningar, föreskrifter och överenskommelser och framstår var för sig som ganska tydligt beskrivna. Det saknas dock en tillämpning

och modell för hur man bör tänka kring relationen mellan områdesansvaren när konsekvenserna av en händelse som skogsbranden så konkret berör flera kommuner i ett län.

Beskriva och analysera aktörsgemensamt agerande på flera nivåer vid omfattande samhällsstörningar.

Vid hanteringen av skogsbranden har de olika aktörerna sinsemellan agerat på flera nivåer. Landshövdingen hade kontakt med kommunalråden, *evakueringsfunktionen* hade kontakter med kommunernas krisledningsorganisationer, räddningsledaren hade kontakt med polisens kommenderingschef etc.

Mötet mellan aktörerna sker på ett mer komplext sätt än de generella beskrivningarna av sektorsansvar och geografiskt områdesansvar på nationell, regional och lokal nivå. Vid omfattande samhällsstörningar är det en stor utmaning att åstadkomma inriktning och samordning på flera nivåer samtidigt. Dessutom finns behov av inriktningar i flera dimensioner såsom hantering av det pågående vållandefenomenet (Fredholm, 2015), konsekvenshantering på kort och lång sikt samt återskapande av viktiga samhällsfunktioner.

Beskriva och analysera hur arbetet med geografiskt områdesansvar på regional och lokal nivå organiserades i förhållande till den övergripande ledningen av räddningsinsatsen.

Vid hanteringen av skogsbranden möttes uppdragen geografiskt områdesansvar och olika aktörers sektoriella ansvar. Genom de geografiska områdesansvaren binds ”stuprören” ihop med ”hängrännor”. I Länsstyrelsen organisering möttes alltså den regionala ”hängrännan” med ”stupröret” kommunal räddningstjänst. Det har inom ramen för denna analys bara delvis varit möjligt att studera hur relationen mellan dessa uppdrag hanterades. Eftersom räddningsledaren förutom rollen som räddningsledare också fick en sammanhållande roll kan man säga att den regionala ”hängrännan” möter ”stupröret” i en och samma person.

Geografiskt områdesansvar handlar om att verka för inriktning och samordning mellan sektoriella uppdrag medan ett sektoriellt uppdrag innebär att leda verksamhet och besluta inom ett specifikt ansvarområde, t.ex. *lagen (2003:778) om skydd mot olyckor*.

Det aktörsgemensamma arbetet behöver hållas samman samtidigt som helheten av räddningstjänstverksamheten behöver ledas. Dessutom behöver enskilda räddningsinsatsers ledningsorganisationer utformas. Vid hanteringen av skogsbranden hade räddningsledaren en sammanhållande roll för helheten samtidigt som han svarade för ledning av räddningsinsatsen. Länsstyrelsens kan organisera dessa uppdrag på olika sätt beroende på vad som är lämpligt i det enskilda fallet.

Med utgångspunkt i teori och resultat från observationer och intervjuer analysera och identifiera behov av utveckling.

Det finns behov av utveckling när det gäller övergripande ledning, anpassningsförmåga, vad de geografiska områdesansvaren innebär, förmåga att utöva geografiskt områdesansvar, aktörsgemensamt agerande samt länsstyrelsens organisering av geografiskt områdesansvar och kommunal räddningstjänst.

2.12 Referenser

Cedergårdh, E., & Wennström, O. (1998). *Grunder för ledning - Genrella principer för ledning av kommunala räddningsinsatser.* Karlstad: Räddningsverket.

Cedergårdh, E., & Winnberg, T. (2011). Proaktiv samverkan vid olyckor. i N.-O. Nilsson (red.), *Samverkan - för säkerhets skull!* Karlstad: Myndigheten för samhällsskydd och beredskap.

Cedergårdh, E., & Winnberg, T. (2006). Utformning av ledningsorganisation. i L. Fredholm, & A.-L. Göransson (red.), *Lednings av räddningsinsatser i det komplexa samhället.* Karlstad: Räddningsverket.

Fredholm, L. (1998). *Ledningsuppbyggnad i räddningsinsatsens initialskede. Problematik och bemästringsmöjligheter.* Karlstad: Räddningsverket.

Fredholm, L., & Göransson, A.-L. (2006). *Ledning av räddningsinsatser i det komplexa samhället.* Karlstad: Räddningsverket.

Länsstyrelsen i Västmanlands län. (2015). Hämtat från http://www.lansstyrelsen.se/vastmanland/Sv/manniska-och-samhalle/krisberedskap/geografiskt-omradesansvar/Pages/USAM.aspx

Länsstyrelsen i Västmanlands län. (2013). *Dokumentation och utvärdering av beredskapsövningen Omfall 2013.*

Länsstyrelsen i Västmanlands län. (2014). *Skosgbranden i Västmanland 2014.*

MSB & SKL. (2013). Överenskommelse om kommunernas krisberedskap - Precisering av mål och ersättning för uppgifter i LEH, SKL 12/6159, MSB 2012-5541. Myndigheten för samhällsskydd och beredskap och Sveriges kommuner och landsting.

MSB. (2014b). *Gemensamma grunder för samverkan och ledning vid samhällsstörningar - Sammanfattning.* Myndigheten för samhällsskydd och beredskap.

MSB. (2014a). *Gemensamma grunder för samverkan och ledning vid samhällsstörningar.* Myndigheten för samhällsskydd och beredskap.

MSB. (2013). *MSB:s förmåga att överta ansvaret för kommunal räddningstjänst. Rapportering av regleringsbrevsuppdrag nr 28.* Stockholm: Myndigheten för samhällsskydd och beredskap.

MSBFS 2012:5. (2012). *Myndigheten för samhällsskydd och beredskaps allmänna råd om ledning av insatser i kommunal räddningstjänst.* Karlstad: Myndigheten för samhällsskydd och beredskap.

Nerikes brandkår. (2014). *Olycksutredning - Skogsbrand i Västmanland.*

Nylén, L. (2006). *Operativ ledning - Bedömande och beslutsfattande - Lednings- och fältstaber vid särskild händelse.* Rikspolisstyrelsen.

Svensson, S., Cedergårdh, E., Mårtensson, O., & Winnberg, T. (2005). *Taktik, ledning, ledarskap.* Karlstad: Räddningsverket.

2.12.1 Författningar och offentliga tryck

Proposition (1973:185) med förslag till brandlag m.m.

Brandlag (1974:80)

Hälso- och sjukvårdslag (1982:763)

Polislag (1984:387)

Socialtjänstlag (2001:453)

Proposition 2002/03:119 Reformerad räddningstjänstlagstiftning

Lag (2003:778) om skydd mot olyckor

Förordning (2003:789) om skydd mot olyckor

Lag (2006:544) om kommuners och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap

Förordning (2006:942) om krisberedskap och höjd beredskap

Förordning (2007:825) med länsstyrelseinstruktion

2.13 Appendix A

2.13.1 Intervjufrågor temaområde 1 och 2

Nedan redovisas de intervjufrågor vi formulerade med utgångspunkt i de två temaområdena som var:

1. Länsstyrelsens och kommunernas utövade av geografiskt områdesansvar på regional och lokal nivå i förhållande till kommunal räddningstjänst.
2. Utgångspunkter och tillvägagångssätt vid utformningen av organisationen i Ramnäs (samverkansstaben).

Grundfrågor

Namn? Organisation? Roll i organisationen? Roll under skogsbranden? Under vilken tidsperiod arbetade du?

Tema 1 – Geografiskt områdesansvar i förhållande till kommunal räddningstjänst

Hur såg din organisation på ansvars- och uppgiftsfördelningen mellan kommunerna, länsstyrelsen och räddningsinsatsen?

- Fördes det en diskussion om detta?
- Hur utövade din organisation sitt geografiska områdesansvar? (ej rtj)
- Hur förhöll det sig till räddningsinsatsen (kommunal räddningstjänst)?
- Hur förhöll det sig till kommunens/länsstyrelsens geografiska områdesansvar?
- Hur förhöll sig räddningsinsatsen (kommunal räddningstjänst) till länsstyrelsens och kommunernas geografiska områdesansvar? (ej kommun och lsty)
- Hur hanterades din organisations övriga förvaltningsuppgifter i förhållande till det geografiska områdesansvaret och räddningsinsatsen? (ej rtj)
- Hur skedde samverkan?
- Vem/vilka var beslutsfattare?

Tema 1 – extra frågor (ställdes ej till kommunföreträdarna)

Vilka var ingångsvärdena och utgångspunkterna för beslutet att ta över ansvaret för kommunal räddningstjänst?

- Hur såg processen ut?
- Vilka överväganden gjordes?

Övervägdes alternativen (1) att länsstyrelsen utsåg en räddningsledare eller (2) att låta kommunerna själva komma överens om vem som skulle leda insatsen?

Hur hanterades ”övrig räddningstjänst” (i förhållande till räddningsinsatsen vid skogsbranden) när länsstyrelsen tog över ansvaret för kommunal räddningstjänst?

- Hur balanserades resursuttaget i förhållande till beredskap för andra räddningsinsatser?
-

Tema 2 – Hur och med vilka utgångspunkter utformades arbetet?

Hur var din organisations arbete strukturerat under skogsbranden?

Med vilka utgångspunkter och ingångsvärden utformades och strukturerades arbetet?

- Lagstiftning och regler
- Tidigare erfarenheter (nationell och internationellt)
- Teoretiska modeller
- Situationens krav
- Annat
- Var det något som var mer styrande?

Hur såg processen ut?

- Vilka steg eller faser gicks igenom?
- Var det en medveten eller omedveten process?
- Fanns det inslag av improvisation?

Vilka är de viktigaste erfarenheterna när det gäller hur arbetet utformades och strukturerades?

Kan du reflektera över arbetet i förhållande till hur projekt LoS beskriver inriktnings- och samordningsfunktion (ISF) och stöd till ISF?

Tema 2 – extra frågor

Hur såg ansvars- och uppgiftsfördelningen ut mellan olika aktörer (myndigheter, organisationer, företag, frivilliga etc.)?

- Fördes det en diskussion om detta?
- Hur skedde samverkan?
- Vem/vilka var beslutsfattare?
- Hur bereddes besluten?

Vilka aktörer var underställda räddningsinsatsen? (dvs. arbetade på uppdrag av räddningsinsatsen enligt överenskommelse eller på begäran enligt LSO)

Vilka aktörer var inte underställda räddningsinsatsen? (dvs. hade egna ansvar vid händelsen men hade samverkanspersoner/funktioner på plats i Ramnäs)

Övrigt

Vilken är den viktigaste erfarenheten du tar med dig från den här händelsen?

Är det något annat du skulle vilja säga eller skicka med i vårt analysarbete?

3 Helhetsoperativt tänkande – en viktig komponent i hantering av samhällsstörningar?

Lars Fredholm

3.1 Sammanfattning

Begreppet helhetsoperativt tänkande introduceras och förklaras. Helhetsoperativt tänkande är operativt tänkande för hantering av samhällsstörningar i vilka avhjälpande åtgärder sker samtidigt av blåljusorganisationer, andra berörda kommunala och statliga organisationer, privata organisationer, frivilliga och drabbade. Kapitlet kan ses som en samlad hypotes om hur hanteringen av överblickbara aktörers hanteringar i en samhällsstörning kan förbättras genom helhetsoperativt tänkande. Utgångspunkten är de resultat som arbetats fram i det av Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB) genomförda projektet ”Ledning och samverkan” och som redovisas i boken ”Gemensamma grunder för samverkan och ledning vid samhällsstörningar”. Kapitlet avhandlar hur normativa bärande idéer kan utgöra tankeverktyg i helhetsoperativt tänkande och hur helhetsoperativt tänkande kan bli en viktig komponent i hantering av samhällsstörningar. Kapitlet är tänkt att utgöra ett utvecklingsbidrag i enlighet med nämnda boks syfte, nämligen att ge vägledning till aktörer för att underlätta aktörsgemensam inriktning och samordning. De normativa bärande idéerna diskuteras i förhållande till hanteringen av den stora skogsbranden i Västmanland sommaren 2014. Förslag till fortsatta åtgärder formuleras, nämligen 1) att pröva de normativa bärande idéernas giltighet med hjälp av resultat från genomförda utvärderingar och analyser av hanteringen av skogsbranden i Västmanland och hanteringar av andra samhällsstörningar, 2) att etablera en grundutbildning i helhetsoperativt tänkande, samt 3) att initiera forskning om aktörers tänkande om hantering av samhällsstörningar. Slutligen presenteras ett scenario för lärande reflektion, d.v.s. ett scenario som underlag för att tankemässigt bearbeta vilken betydelse de normativa bärande idéerna kan ha för hantering av samhällsstörningar.

3.2 Inledning

Utgångspunkten för detta kapitel är de resultat som arbetats fram i det av Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB) genomförda projektet ”Ledning och samverkan”. Resultaten finns redovisade i boken ”Gemensamma grunder för samverkan och ledning” (MSB, 2014b). Syftet med boken är att ge vägledning till aktörer för att underlätta aktörsgemensam inriktning och samordning. Genom att aktörerna agerar tillsammans på ett strukturerat och likartat sätt stärks förmågan att hantera samhällsstörningar (MSB, 2014b). Ett resultat i projektet är att begreppen stora olyckor och kriser inkluderas i begreppet samhällsstörningar. Fortsättningsvis kommer begreppet samhällsstörningar att användas i detta kapitel. Det fortsatta resonemanget bygger på och är en utveckling av vissa delar av resultaten från MSB:s projekt.

Fokus för kapitlet är frågan om begreppet *helhetsoperativt tänkande* behöver introduceras och utvecklas när det gäller att hantera samhällsstörningar. D.v.s. operativt tänkande för hantering av samhällsstörningar i vilka avhjälpande åtgärder sker samtidigt av blåljusorganisationer, andra berörda kommunala och statliga organisationer, privata organisationer, frivilliga och drabbade. Blåljusorganisationer har utvecklade operativa tänkanden och rutiner för hur de som enskilda organisationer ska hantera nödlägen. Andra kommunala och statliga organisationer samt privata organisationer har operativa tänkanden och rutiner för hur de ska hantera sina uppgifter. Vid samhällsstörningar kommer dessa organisationer att agera samtidigt som frivilliga och drabbade också agerar för att hantera situationen. Antagandet bakom detta kapitel är att det finns behov av att utveckla operativt tänkande för att hantera en helhet av alla dessa aktörers hanteringar i en samhällsstörning. Innebörden i antagandet är att ett sådant operativt tänkande kommer att förbättra förmågan att på ett förutseende och helhetsbetonat sätt åstadkomma inriktning och samordning bland de olika aktörerna. Detta tänkande kommer fortsättningsvis att benämnas helhetsoperativt tänkande för att skilja det från operativt tänkande som är relaterat till en specifik organisation och denna organisations uppgift.

Ett viktigt begrepp i helhetsoperativt tänkande är helhetssyn. Helhetssyn beskrivs närmare i ”Gemensamma grunder för samverkan och ledning” (MSB, 2014b). Där sägs bl.a. att helhetssyn ger en samlad bild av hela hanteringen, att helhetssyn är ett förhållningssätt som innebär att aktörer ser egen hantering som en del av en helhet, som ska använda samhällets samlade resurser så effektivt som möjligt.

Syftet med denna uppsats är

- att introducera och förklara begreppet *helhetsoperativt tänkande*,
- att presentera och diskutera normativa bärande idéer som tankeverktyg i helhetsoperativt tänkande,
- att motivera behovet av att utveckla helhetsoperativt tänkande,
- att konkretisera diskussionen om helhetsoperativt tänkande genom att relatera till hanteringen av den stora skogsbranden i Västmanland sommaren 2014, samt
- att ge förslag till fortsatta åtgärder för att utveckla helhetsoperativt tänkande.

3.3 Metod

Kapitlet kan ses som en samlad hypotes om hur hanteringen av en helhet av överblickbara aktörers hanteringar i en samhällsstörning kan förbättras genom ett utvecklat helhetsoperativt tänkande. Det i ”Gemensamma grunder för samverkan och ledning” (MSB, 2014b) framarbetade aktörsgemensamma språket, de framarbetade gemensamma förhållningssätten, arbetssätten och kunskaperna ses som ett fundament i helhetsoperativt tänkande. Att i detta kapitel introducera begreppet helhetsoperativt tänkande och presentera normativa bärande idéer som tankeverktyg i helhetsoperativt tänkande ska ses som ett försök till utveckling av detta fundament.

Begreppet helhetsoperativt tänkande och de normativa bärande idéerna har vuxit fram genom analytiskt tankearbete under flera år. Detta analytiska tankearbete baseras på egen erfarenhet under 13 år som brandingenjör och räddningsledare inom kommunal räddningstjänst, på arbete i forskningsprojektet ”Effektivare ledning vid storskalig räddningstjänst och krishantering” vid Lunds universitet (Fredholm & Uhr, 2007)(Uhr, 2009), på medverkan i arbete att utarbeta och genomföra utvecklingsprocesser för att förbättra länsstyrelsernas förmåga att hantera sitt områdesansvar vid samhällsstörningar (MSB, 2011), på medverkan i projektet ”Ledning och samverkan” (MSB, 2014b), och på utredningar om hanteringar av samhällsstörningar såsom hanteringar vid kärnkraftshaveriet i Tjernobyl, vid mordet på Olof Palme, vid katastrofen med Estonia, vid katastrofen med tsunamin 2004.

Det analytiska tänkandet kan övergripande beskrivas som

- att det utgått från konstaterade och subjektivt identifierade brister och sökt lösningar för att sådana brister inte ska uppstå, och
- att analysera vad som är mer eller mindre nödvändiga villkor för framgångsrik hantering att hålla samman en helhet av många aktörer, som var och en agerar utifrån eget uppdrag eller intresse.

De normativa bärande idéerna har formulerats i korta påståenden som sedan förklaras och diskuteras.

Hanteringen av den stora skogsbranden i Västmanland sommaren 2014 utgör en referensverklighet i den fortsatta diskussionen på så sätt att de formulerade påståendena kommer att diskuteras i relation till hanteringen av skogsbranden. Den empiri som utgör detta underlag återfinns i observatörsrapporter (Uhr, 2014),(Isberg, 2014),(Cedergårdh, 2014), (Nyström, 2014), (Botnen & Hornstuen, 2014), samt i Länsstyrelsens i Västmanlands län beskrivning av skogsbrandens första vecka (Länsstyrelsen Västmanlands län, 2014).

Tanken är att uppsatsen som en samlad hypotes kan prövas och diskuteras utifrån resultaten från utvärderingar och analyser av hanteringen av skogsbranden i Västmanland. Vad i dessa utvärderingar och analyser talar för respektive mot begreppet helhetsoperativt tänkande och de påståenden som formulerats?

3.4 Normativa bärande idéer

Följande normativa bärande idéer kommer att introduceras och förklaras.

- Helhetsoperativt tänkande är en viktig komponent i hantering av samhällsstörningar.
- Att föreställa sig ett helhetssammanhang är en del i helhetsoperativt tänkande.
- Helhetsoperativt tänkande bör utgå från en värdegrund som omfattar de värden som ska skyddas vid samhällsstörningar.
- Viktiga begrepp i helhetsoperativt tänkande är vållandefenomen och konsekvenser av vållandefenomen.

- En möjlig ideal tankemodell är att se hantering av en samhällsstörning i följande tre faser. Situationsmodellering, kontrollövertagande och uppordning.
- Ett centralt problem i helhetsoperativt tänkande är att snabbt och effektivt kunna hantera situationsmodelleringsfasen.
- En del i hantering av situationsmodelleringsfasen är att göra sig en föreställning av skeendets möjliga utvecklingar i olika riktningar.
- En sammanhållande uppgift innebär att balansera olika aktörers inriktningar och ageranden så att dessa som en helhet får en tillfredsställande jämvikt i förhållande till det eller de värden som ska skyddas.
- Vikten av en sammanhållande uppgift bör bli en hörnsten i helhetsoperativt tänkande.
- Viktiga förmågor är anpassning och flexibilitet.
- En viktig del i helhetsoperativt tänkande är kunskap dels om hur en samhällsstörning gestaltas i samhället och dels om de samhälleliga resurser som har att hantera samhällsstörningar.
- En viktig del i helhetsoperativt tänkande är att ta hänsyn till människors förmåga att själva ta initiativ och hantera akuta situationer.
- Det finns ett behov av att utveckla ett helhetsoperativt tänkande som kan bli en viktig bas i hantering av samhällsstörningar som drabbar stora delar av samhället.
- Det finns behov av att utveckla en särskild utbildning avseende helhetsoperativt tänkande.

Helhetsoperativt tänkande är en viktig komponent i hantering av samhällsstörningar

Först behöver innebörden i *operativt tänkande* klargöras. Adjektivet *operativt* är hänförligt till substantivet *operation*. Att ange något med adjektivet *operativt* är att ange en bestämning som återspeglar det karaktäristiska i substantivet *operation*. I Svensk ordbok utgiven av Svenska Akademien (Svenska Akademien, 2009) anges tre innebörder i begreppet *operation*.

- Avgränsad handling med bestämt syfte (och ofta innehållande flera delmoment).

- Kirurgiskt ingrepp med skärande instrument (vanligen för medicinsk behandling men ibland även för diagnostisering).
- Åtgärd som företas av självständigt truppförband (t.ex. om förflyttning, gruppering och strid).

Det är den första innebörden ovan som är giltig i denna diskussion. Med operativt tänkande avses här hur man tänker om hur en avgränsad handling med bestämt syfte bör utföras. Att tänka om hur en avgränsad handling med bestämt syfte bör utföras måste utgå från olika förutsättningar.

- Mer eller mindre utvecklade normer och begrepp som man använder som tankeverktyg för att förstå situationen och för att komma fram till hur handlingen bör utföras.
- En föreställning om vad den avgränsade handlingen bör resultera i, d.v.s. syftet.
- Kunskap om den problemsituation som den avgränsade handlingen är avsedd att bemästra.
- Kunskap om de resurser som behövs för att bemästra situationen.

För att konkretisera resonemanget kan vi diskutera operativt tänkande inom kommunal räddningstjänst för att hantera bränder. Räddningstjänstens insats vid t.ex. en lägenhetsbrand är en avgränsad handling med bestämt syfte. Grundläggande utgångspunkter är professionella normer, exempelvis följande.

- Räddning av människoliv går före räddning av egendom eller miljö.
- Angrepp fordrar större krafter än skydd.
- Begränsa först – släck sedan.
- Ju tidigare insats desto bättre resultat.

Detta är en uppsättning normer som styr hur man uppfattar situationen – vad som är det viktigaste att rädda, vad som är möjligt att åstadkomma med tillgängliga resurser samt hur man kan gå till väga. För att kunna detta är man beroende av att förstå och behärska vissa begrepp såsom släcka, begränsa, spridningsrisk, brandgaser, brandgasventilation, håltagning, rökdykning etc. Viktig är också kunskap om branden som dynamisk process och hur denna process gestaltar sig i olika typer av byggnader. Det är alltså viktigt att ha kunskap om olika byggnadskonstruktioner och snabbt från en yttre okulär besiktning förstå hur branden kan komma att gestalta sig i byggnaden. Ytterligare viktigt är att ha kunskap om tillgängliga resurser och deras möjlighet att

bemästra situationen. Allt detta ska resultera i ett tänkande om hur en livräddnings- eller begränsnings- eller släckinsats bör genomföras.

Vid en lägenhetsbrand i enlighet med ovanstående diskussion är det inte så att man medvetet metodiskt tänker i alla de steg som beskrivits ovan. Det finns det inte tid till. Tänkandet sker snabbt och intuitivt och är beroende av erfarenhet. Vid större och mer komplicerade bränder måste tänkandet ske mer medvetet, metodiskt och analytiskt (Fredholm, 1997). I ”Gemensamma grunder för samverkan och ledning vid samhällsstörningar” (MSB, 2014b) beskrivs två metoder för att fatta beslut, system 1 – intuitivt beslutsfattande och system 2 – analytiskt beslutsfattande. System 1 är ett sätt att fatta beslut som bygger på intuition eller ”magkänsla”. Det är erfarenhetsbaserat och snabbt och fungerar i stort sett automatiskt utan någon ansträngning. Jämför resonemanget om lägenhetsbrand ovan. System 2 handlar om att fatta beslut med analys. System 2 är långsamt och begränsat när det gäller hur mycket information det kan behandla, och behandlar en sak i taget. Det är alltså ett helt annat system som innebär medveten informationsbehandling. System 2 fungerar därför bäst med hjälpmedel som penna och papper. Vid en större och mer komplicerad brand än en lägenhetsbrand måste alltså tänkandet vara mer medvetet analytiskt och metodiskt. Det måste utgå från professionella normer och begrepp och relatera dessa till information över tid och rum för att komma fram till hur situationen ska bemästras.

I denna diskussion har operativt tänkande konkretiserats när det gäller hur kommunal räddningstjänst hanterar bränder. Varje blåljusorganisation – kommunal räddningstjänst, polismyndigheten, landstingens prehospitala organisationer – har i sina traditioner operativa tänkanden inom sina respektive professionella domäner, intuitivt baserat på erfarenhet när det gäller frekventa händelser och mer analytiskt utvecklat för hantering av större och mer komplexa händelser. Andra både offentliga (kommunala och statliga) och privata organisationer har operativa tänkanden om hur de ska hantera avgränsade handlingar med bestämda syften inom sina respektive professionella domäner.

Helhetsoperativt tänkande är operativt tänkande om hur blåljusmyndigheter, andra kommunala och statliga organisationer, privata organisationer, frivilliga och drabbade som en helhet kan bemästra en samhällsstörning. Grundfrågan för helhetsoperativt tänkande är hur alla dessa aktörers samtidiga hanteringar tillsammans på bästa möjliga sätt ska resultera i att så bra som möjligt skydda, eller lindra konsekvenserna för, det eller de samhälleliga värden som är hotade eller drabbade i en samhällsstörning. För att utifrån denna grundfråga komma fram till en lämplig hanteringsprocess över tid och rum behövs normer och begrepp för att kunna analysera och förstå situationen inom det drabbade samhälleliga sammanhanget samt för att på ett så bra sätt som möjligt kunna samordna och eventuellt åstadkomma en gemensam inriktning av alla

överblickbara aktörer. En viktig norm, eller värdegrund, att utgå från är de värden som ska skyddas i samhället. Det värde eller de värden som är hotade eller drabbade i samhället är utgångspunkten för hur alla aktörer bör agera tillsammans, d.v.s. hur de bör samordnas eller arbeta under en gemensam inriktning. Viktiga normer, begrepp och viktig kunskap för operativt tänkande återfinns i ”Gemensamma grunder för samverkan och ledning vid samhällsstörningar (MSB, 2014). Där avhandlas t.ex. vad som är skyddsvärt i samhället, helhetssyn, perspektivförståelse, människors samspel i grupp och ledarskap, medvetet beslutsfattande, tid, proaktivitet och samtidighet, snabb, öppen och korrekt kriskommunikation. Allt detta är viktiga ingredienser i helhetsoperativt tänkande.

Intressant är att diskutera helhetsoperativt tänkande i förhållande till hanteringen av den stora skogsbranden i Västmanland sommaren 2014. Utgångsantagandet är att helhetsoperativt tänkande inte är så utvecklat som operativt tänkande är för enskilda organisationer när de utför avgränsade handlingar inom ramen för vars och ens uppgift. Den professionella kompetensen är mer utvecklad när det gäller enskilda organisationers hanteringar av sina uppgifter än vad den är när det gäller hanteringen av helheten av organisationernas hanteringar tillsammans.

Det går att urskilja en abstraherad gestalt av hanteringen av skogsbranden. Denna gestalt består av att se hanteringen i tre huvudskeden. Det första skedet är hanteringen från brandens start torsdagen den 31 juli till länsstyrelsens övertagande av ansvaret för räddningstjänsten den 5 augusti. Det andra skedet är hanteringen från att länsstyrelsen övertagit ansvaret för räddningstjänsten den 5 augusti till att räddningstjänst upphör den 11 september. Det tredje skedet är hanteringen efter den 11 september med alla efterarbeten.

Den intressanta frågan är om hanteringen och resultatet kunde ha blivit annorlunda med ett mer utvecklat helhetsoperativt tänkande som en komponent i hanteringen. Man kan diskutera den verkliga hanteringen (Länsstyrelsen Västmanlands län, 2014) i förhållande till en mer ideal hantering.

Det första skedet präglades av oklarhet om vad som var å färde. Berörda kommuners räddningstjänster bekämpade branden. Länsstyrelsens tjänsteman i beredskap hade kontakter med de kommunala räddningstjänsterna. Länsstyrelsens tjänsteman i beredskap erbjöd stöd från länsstyrelsen. Läget var besvärligt men något stöd från länsstyrelsen efterfrågades inte. Söndagen den 3 augusti gjordes bedömningen att läget förbättrats och räddningsledare visade en försiktig optimism. Under söndagseftermiddagen förvärrades läget. Länsstyrelsen beslöt att avvakta eftersom räddningsledare fortfarande inte uttryckte behov av stöd. Länsstyrelsen upprepade tidigare erbjudanden om hjälp. Läget förvärrades. Diskussioner fördes om länsstyrelsens roll. Så småningom framförde berörda räddningschefer önskemål om att länsstyrelsen skulle överta kommunernas räddningstjänstansvar och upprätta en

samverkande ledningsstab (Länsstyrelsen Västmanlands län, 2014). Kontakt togs med MSB, som först rekommenderade länsstyrelsen att inte överta ansvaret (Länsstyrelsen Västmanlands län, 2014). Efter samtal ändrade man dock uppfattning. Tisdagen den 5 augusti fattade länsstyrelsen beslut om att överta ansvaret för kommunernas räddningstjänst och att utse räddningsledare för skogsbranden.

Det andra skedet när länsstyrelsen övertagit räddningstjänstansvaret präglades i början av att lednings- och samverkansstrukturen började byggas upp. Ledning och stab för skogsbranden etablerades vid en konferensanläggning i Ramnäs. Länsstyrelsen flyttade över en stor del av sin hantering till samma plats. Kommunerna hade kontaktpersonal vid lednings- och stabsplatsen i Ramnäs. Dit knöts också samverkande organisationer som polismyndighet, Försvarsmakten m.fl. Även frivilliga deltog.

Det tredje skedet inträffade den 11 september då räddningstjänst förklarades upphöra. Arbetet i denna fas var inriktat mot att ta hand om konsekvenser och återställa så mycket som möjligt.

Ett övergripande omdöme om hanteringen synes vara att i synnerhet första skedet och i stor utsträckning även andra skedet präglades av tvehågsenhet (tvehågsen = svårighet att bestämma sig) och ad hoc-lösningar, d.v.s. efter hand lösningar på problem allt eftersom de uppstod utan att ha någon övergripande idé eller tankemodell över hur hanteringar på olika ställen inom det drabbade området borde samordnas och eventuellt inrangeras i en gemensam inriktning i förhållande till de värden i samhället som var hotade eller drabbade. Anmärkningsvärt är att begreppet områdesansvar synes ha liten plats i redogörelser för hanteringen och i hur man tänkt för att bygga upp hanteringen. Länsstyrelsen har geografiskt områdesansvar för länet och kommunerna för sina geografiska områden inom länet. I redogörelser för hanteringen och i diskussioner om hanteringen synes bekämpningen av själva branden, räddningstjänsten, dominera. Det ansvar som ligger i områdesansvaret att också beakta åtgärder som är betingade av de hjälpbehov som uppstod på grund av konsekvenser av branden synes ha haft liten plats i hanteringstänkandet i första skedet och även i andra skedet. I länsstyrelsens beskrivning av länsstyrelsens agerande under första veckan (Länsstyrelsen Västmanlands län, 2014) ligger tyngdpunkten på räddningstjänsten och den problematik som måste hanteras för att bekämpa branden. Den problematik som genererades av brandens konsekvenser i de drabbade kommunerna och lösningar för att hantera problematiken berörs i liten utsträckning i länsstyrelsens dokumentation över första veckan (Länsstyrelsen Västmanland, 2014). Man kan säga att detta ligger i kommunernas områdesansvar, men man kan också säga att det bör ingå i en länsstyrelses ansvar att tidigt förstå situationen och understödja kommunerna så att de kan agera i enlighet med sina områdesansvar så tidigt som möjligt.

Att beskriva hur en ideal hantering av skogsbranden skulle ha sett ut är måhända en förhävelse, men det går att skissera konturen av en ideal hantering. Med en mer ideal hantering borde det ha gått att tidigare få grepp om situationen och en hantering som inte inneburit fördröjningar, tvehågsenhet och ad hoc-beteenden. Tidigt i det första skedet enligt beskrivningen ovan kunde områdesansvariga instanser, d.v.s. berörda kommuner och länsstyrelsen, initierat sina hanteringar utifrån det ansvar som ligger i det geografiska områdesansvaret och frågat sig vad som är på gång och hur utvecklingen kommer att bli på längre sikt. I detta ligger att ställa frågan vilka värden inom respektive geografiskt områdesansvar som är hotade och vilka värden som kan bli hotade på längre sikt. Det innebär att tänka sig vilka värden som kan bli hotade och också tänka sig hur en samlad resursansats av aktörer inom respektive områdesansvar bör arrangeras för att rädda och skydda de utsatta värdena eller lindra konsekvenserna för dessa värden. Tänkandet kunde t.ex. ha inriktats mot en ”tänkarhorisont” i tre nivåer – ett bästa utfall, ett sannolikt utfall och ett värsta utfall. Meningen är inte att med en gång initiera alla resurser, utan att i god tid skapa beredskap för att agera genomtänkt om de initialt engagerade resurserna inte blir tillräckliga. Länsstyrelsens tjänsteman i beredskap efterhörde under första skedet hos räddningstjänsterna flera gånger om de behövde stöd. De efterfrågade inget stöd. Länsstyrelsen lät sig nöja men vidtog vissa interna förberedelser. Ett alternativ hade varit att länsstyrelsen utfört en analys av situationen enligt ovan och byggt upp en beredskap för att kanske på ett mer förutseende sätt kunnat ha hanterat det fortsatta skeendet med det kritiska omslaget måndagen den 4 augusti. Exempelvis kunde diskussionerna om länsstyrelsens övertagande av ansvar för räddningstjänst ha klarats av mycket tidigare – frågor om hur kritisk situationen ska bli för att länsstyrelsen ska ta över, vem som i så fall ska bli räddningsledare, hur samverkans- och ledningsstrukturen bör arrangeras, hur logistiken ska fungera etc. Innebörden i resonemanget är att ha ett sådant tänkande färdigt i förväg om situationen förvärras och om överraskande kritiska skeendeförändringar inträffar.

Sannolikt återspeglar den förmåga med vilken kommuner och länsstyrelse hanterade skogsbranden den generella förmåga som kommuner och länsstyrelser i Sverige har att hantera samhällsstörningar – med variationer. Avsikten med att diskutera den verkliga hanteringen i förhållande till en ideal hantering är inte att utgöra en utvärdering, utan att peka på att det finns potential för att förbättra förmågan att aktörsgemensamt hantera samhällsstörningar. Diskussionen kommer fortsättningsvis att konkretiseras genom att presentera påståenden om normativa bärande idéer, som är avsedda att vara dels tankeverktyg i helhetsoperativt tänkande och dels underlag till förslag om åtgärder .

Att föreställa sig ett helhetssammanhang är en del i helhetsoperativt tänkande.

I den av MSB utgivna ”Gemensamma grunder för samverkan och ledning vid samhällsstörningar” (MSB, 2014b) anges helhetssyn som ett viktigt förhållningssätt. Helhetssyn ger en bild av hela hanteringen inom ett drabbat samhälleligt sammanhang. Detta betyder att helst tidigt i ett skeende kunna tänka sig hur stor del av samhället som är eller kan bli drabbat samt vilka aktörer som samtidigt är engagerade eller kommer att bli engagerade. Ett sådant helhetssammanhang är underlag för hur inriktning och samordning kan byggas upp under skeendets gång.

Helhetsoperativt tänkande bör utgå från en värdegrund som omfattar de värden som ska skyddas vid samhällsstörningar.

Vid en samhällsstörning bör en första analys inriktas mot vilka värden som är hotade eller drabbade i samhället. Det är dessa värden som ska skyddas. Inriktning och samordning av åtgärder bör präglas av att åtgärderna som en helhet på bästa möjliga sätt tillsammans skyddar det eller de värden som är hotade eller direkt drabbade.

MSB har i dokumentet ”Inriktning för området samhällsskydd och beredskap” beskrivit det som ska skyddas (MSB, 2012b). Det som ska skyddas utgår från målen för samhällets säkerhet respektive målen för samhällets krisberedskap.

- *Människors liv och hälsa* – omfattar alla människor som har Sverige som hemvist eller uppehåller sig i Sverige eller är svenska medborgare och uppehåller sig utomlands. Liv och hälsa omfattar fysisk och psykisk hälsa hos dem som drabbas direkt eller indirekt (till exempel anhöriga) av en händelse eller ett skeende. Skyddsvärdet omfattar även de människor som innefattas i EU:s solidaritetsklausul samt på global nivå de människor som innefattas i internationellt katastrofbistånd.
- *Samhällets funktionalitet* – omfattar funktionalitet och kontinuitet i det som starkt påverkar det dagliga livet för enskilda personer, företag och andra organisationer (fysiska och juridiska personer).
- *Demokrati, rättssäkerhet och mänskliga fri- och rättigheter* – omfattar människors tilltro till demokratin och rättsstaten samt förtroende för samhällets institutioner och det politiska beslutsfattandet, ledningsförmåga på olika nivåer, avsaknad av korruption och rättsövergrepp.

- *Miljö och ekonomiska värden* – omfattar miljön beskrivet som mark, vatten och fysisk miljö, biologisk mångfald, värdefulla natur- och kulturmiljöer samt annat kulturarv i form av fast och lös egendom. Det omfattar ekonomiska värden i form av privat och offentlig lös och fast egendom samt värdet av produktion av varor och tjänster.
- *Nationell suveränitet* – omfattar kontroll över nationens territorium, nationell kontroll över de politiska beslutsprocesserna i landet samt säkrande av nationens försörjning med förnödenheter.

Tanken är att vid en samhällsstörning analysera vilket eller vilka av dessa värden som är de värden som i den givna situationen hotas eller är direkt drabbade. Detta kommer sedan att vara en styrande utgångspunkt för hur inriktning av helheten av överblickbara aktörers hanteringar och samordning bör byggas upp över tid och rum. Inriktning och samordning bör styras av värderingen att alla aktörers hanteringar tillsammans på bästa möjliga sätt skyddar det eller de värden som hotas eller är direkt drabbade. Vilket eller vilka värden som är aktuella att skydda kan variera över tid och rum. I en akut fas av en samhällsstörning kan människors liv och hälsa vara det värde som är styrande. Senare kan samhällets funktionalitet bli det styrande värdet.

För att diskutera hur detta resonemang kan användas kan man tänka sig hur det skulle ha kunnat användas av länsstyrelsen i ett tidigt skede vid skogsbranden i Västmanland. En snabb intuitiv analys ger vid handen att det åtminstone var tre skyddsvärden som var hotade eller direkt drabbade och som kommer att föranleda åtgärder som måste inriktas och samordnas. De är

- människors liv och hälsa,
- samhällets funktionalitet, samt
- miljö och ekonomiska värden.

Detta är ingångsvärden för att formulera ett övergripande inriktningsmål för hur de olika aktörernas inriktningar bör samordnas till en helhet som innebär en samlad och effektiv resursinsats för att skydda de hotade värdena. Ett sådant övergripande inriktningsmål kunde ha sett ut på följande sätt.

- Det viktigaste målet för att skydda värdena *människors liv och hälsa*, *samhällets funktionalitet* och *miljö och ekonomiska värden* är att få stopp på brandspridningen.

- Nästa viktiga mål är att varje kommun i hanteringen av sitt områdesansvar på så bra sätt som möjligt hindrar och/eller lindrar konsekvenserna för värdena *människors liv och hälsa*, *samhällets funktionalitet* och *ekonomiska värden*.

Utifrån en sådan övergripande analys är det sedan möjligt att mer preciserat analysera vilka hjälp- och åtgärdsbehov som kommer att uppstå över tid och rum, vilka olika aktörer som kommer att ha olika ansvar i situationen och utifrån detta kunna fungera i processen att samordna överblickbara aktörers hanteringar så att dessa som en helhet får en inriktning som innebär en samlad effektiv resursinsats. Detta blir sedan en styrande utgångspunkt för hur inriktning och samordning bör utformas i den samverkan som måste ske över tid och rum i hela det drabbade samhälleliga sammanhanget – i fallet med skogsbranden i Västmanland kommunerna Fagersta, Norberg, Sala och Surahammar. I ”Gemensamma grunder för samverkan och ledning vid samhällsstörningar” (MSB, 2014b) ges en metod, helhetsmetoden, för att agera på detta sätt.

Avsikten med ett sådant förfaringssätt är att en länsstyrelse som områdesansvarig sammanhållande funktion i ett län snabbare ska få grepp om läget och framför allt bygga upp beredskap för möjliga kommande utvecklingar av skeendet. Vid situationen i Västmanland avvaktade länsstyrelsen och tjänstemannen i beredskap lät sig nöja med att räddningstjänsterna inte ville ta emot erbjudandena om hjälp. Länsstyrelsen kunde ha mobiliserat analyskraft och genomfört en analys enligt ovan i ett tidigare skede trots att räddningstjänsterna inte ville ha hjälp. Meningen med ett sådant förfarande är att skapa en behovs-, mål- och hanteringsmodell för kommande hantering och vara beredd på eskalerande eller överraskande skeendeförändringar.

En kritisk fråga är om de funktioner som har sammanhållande ansvar har sådan analyskraft att de tidigt kan bygga upp en behovs-, mål- och hanteringsmodell för olika skeendeutvecklingar och ha denna som utgångspunkt för hantering av sina respektive sammanhållande ansvar. Det första problemet är en attitydfråga. En bedömning är att rådande ”attitydtradition” är att avvakta – vänta och se – innan man blir tvungen att agera. Det andra problemet är frågan om det finns kompetens för att genomföra sådana analyser. Det tredje problemet är frågan om och hur man har organiserat en sådan analyskraft – om det t.ex. finns någon beredningsgrupp som tidigt kan skapa en sådan behovs-, mål- och hanteringsmodell för helheten av ett drabbat samhälleligt sammanhang. Dessa kritiska frågor gäller både lokala och regionala sammanhållande funktioner.

Viktiga begrepp i helhetsoperativt tänkande är vållandefenomen och konsekvenser av vållandefenomen.

Vållandefenomenet är den händelse eller process som medför hot, skador eller påverkan, d.v.s. konsekvenser, för de värden som ska skyddas. Tanken är att begreppen vållandefenomen och konsekvenser kan användas i en tidig analysfas för att få grepp om hur skeendet kan hanteras och utforska utfallsrummet. Vid skogsbranden i Västmanland var branden vållandefenomenet. Branden som process åstadkom konsekvenser – hot och åverkan – i fyra kommuner. Branden som vållandefenomen hotade och drabbade de tre skyddsvärdena. Det blev viktigt att så snabbt som möjligt få kontroll över branden. Kommunernas räddningstjänster ansvarade till en början för detta och senare övertog staten ansvaret genom att överta ansvaret för räddningstjänst i de drabbade kommunerna. Konsekvenserna hanterades i första hand av de berörda kommunerna och andra organisationer. Kommunerna fick vidta åtgärder för att skydda och hjälpa invånarna på bästa sätt. Man kan se det som att respektive kommun ansvarade för att hantera konsekvenser – konsekvenser avseende de tre skyddsvärdena *människors liv och hälsa*, *samhällets funktionalitet* och *miljö och ekonomiska värden*. Polismyndigheten åtgärdade konsekvensen att människor var tvungna att evakueras.

Situationen karaktäriserades av att man var tvungen att finna en taktisk, organisatorisk och logistisk lösning för att hantera branden som vållandefenomen och en lösning för hur kommunerna och andra aktörer skulle hantera konsekvenserna. En central fråga är hur man ska integrera dessa båda lösningar till en helhet.

Tanken bakom detta resonemang är att begreppen *vållandefenomen* och *konsekvenser* tidigt i ett skeende ska vara viktiga tankeverktyg för att analysera skeendet och skapa förutsättningar till förutseende hantering av helheten av överblickbara aktörers hanteringar i det drabbade samhälleliga sammanhanget – i detta fall de drabbade kommunerna.

Resonemanget är tillämpligt vid olika typer av samhällsstörningar. Vid en pandemi är det smittspridningen som är vållandefenomenet och konsekvenser är sjukdom och belastningar på olika sätt i samhället. Vid vissa samhällsstörningar kan man inte åtgärda själva vållandefenomenet utan endast dess konsekvenser. Situationen vid stormen ”Gudrun” var sådan. Själva stormen som vållandefenomen kan man inte förhindra eller kontrollera. Man kan endast minska och lindra konsekvenserna.

En möjlig ideal tankemodell är att se hantering av en samhällsstörning i tre faser: situationsmodellering, kontrollövertagande och uppordning.

Situationsmodelleringsfasen präglas till en början av oklarhet. Det är den fas då man försöker komma underfund med vad som håller på att ske och hur man ska hantera

situationen. Det gäller att förstå vad som är på gång. Det gäller att få klart för sig vilka skyddsvärden som är hotade. Det gäller att utifrån analyser av hjälp- och åtgärdsbehov komma fram till vad som behöver göras. Det gäller att finna lämpliga taktiska, organisatoriska och logistiska lösningar. Det gäller att utifrån detta analysarbete utforma samverkan så bra som möjligt i det drabbade samhälleliga sammanhanget. Det gäller att utforma sin hantering till en funktionell lämplighet för de aktuella omständigheterna. Detta är en modellering av situationen och hur den bör hanteras, en gestaltning av ett abstrakt tankeschema som utgör basen för att förstå situationen och dess utveckling på kort och lång sikt samt hur man bör hantera den. Detta tankeschema bör på så åskådligt sätt som möjligt överföras till en konkret gestalt för att kunna kommuniceras och bli underlag för inriktning och samordning på den aktörsgemensamma arenan.

Kontrollövertagandefasen är den fas då man funnit ett hanteringssätt som undan för undan leder till att man får kontroll över situationen.

Uppordningsfasen innehåller det arbete som måste ske efter att man fått kontroll över händelsen. Det gäller att hantera det efterarbete som i sin tur är konsekvenser av de konsekvenser som händelsen medfört.

Tankemodellen med dessa tre faser får inte uppfattas som statisk och för en gång given. Under skeendets gång måste man löpande återgå till situationsmodelleringsfasen, korrigera den, komplettera den, utveckla och konkretisera den mer och mer.

En tolkning av skeendet vid skogsbranden i Västmanland är att någon egentlig situationsmodelleringsfas avseende hela det drabbade sammanhanget över fyra kommuner genomfördes bristfälligt eller inte alls. Fasen präglades av den tidigare beskrivna tvehågsenheten och ad hoc-lösningarna. Först bekämpade de olika kommunala räddningstjänsterna branden. Läget var svårt att bedöma. Perioden präglades av olika mer eller mindre optimistiska bedömningar av att man klarar situationen och av ofullständig helhetssyn. Måndagen den 4 augusti förvärrades läget. Diskussioner började om att länsstyrelsen skulle överta ansvaret för räddningstjänst i berörda kommuner, vilket skedde tisdagen den 5 augusti. En räddningsledare utsågs och taktiska, organisatoriska och logistiska lösningar började växa fram. Detta synes ha vuxit fram på ett stapplande och osystematisk sätt och så småningom lett in i en kontrollövertagandefas, vilken då räddningstjänst upphört ledde in i en uppordningsfas.

Ett centralt problem i helhetsoperativt tänkande är att snabbt och effektivt kunna hantera situationsmodelleringsfasen.

Detta problem är ett kardinalproblem i hantering av samhällsstörningar. Det synes rimligt att hävda att vid flera inträffade samhällsstörningar har situationsmodelleringsfasen inte hanterats effektivt. Man kan exemplifiera med situationerna då Olof Palme mördades, då ”Estonia” havererade och då tsunamin inträffade julen 2004. Det verkar vara så att rådande tradition innebär att ”vänta och se” och undan för undan ta tag i och åtgärda problem som uppstår. Det verkar vara så att varje inträffad samhällsstörning innebär en överraskning. Det uppstår en fas av förvirring och tvehågsenhet. Det saknas en förmåga att tidigt i ett skeende, eller vid misstanken om en begynnande samhällsstörning, åstadkomma en förutseende problemformulering och en handlingsberedskap för olika utfallsriktningar.

Samma otillräcklighet präglade hanteringen av skogsbranden i Västmanland. Sannolikt är detta den omständighet som utgör en grundorsak till tvehågsenhet och ad hoc-lösningar, till mångfalden av skilda varseblivningar, till en för helheten rätt oklar i stunden icke förtänkt uppbyggnad av samverkans- och ledningsstruktur. Alternativet är att tidigt på grundval av inkommande information ”måla” upp olika skeendeutvecklingar i det drabbade samhälleliga sammanhanget och på ett tidigt stadium identifiera hjälp- och åtgärdsbehov samt möjliga lösningar för att vid olika utfallsriktningar förbereda hantering av att åstadkomma samverkan mellan berörda aktörer.

En del i hantering av situationsmodelleringsfasen är att göra sig en föreställning av skeendets möjliga utvecklingar i olika riktningar.

En sådan föreställning kan exempelvis bestå av en tankemodell som inkluderar

- den mest gynnsamma skeendeutvecklingen,
- den sannolika skeendeutvecklingen, och
- den värsta tänkbara skeendeutvecklingen.

En tidigt formulerad och visualiserad sådan föreställning ger underlag till att bli bättre rustad för att förekomma skeendet. Den ger möjlighet att förbereda och tänka genom olika handlingsalternativ inför de olika möjliga skeendeutvecklingarna. Den ger möjlighet att förbereda samverkan och i förväg bygga upp logistiska förutsättningar. Vid en samhällsstörning bör detta vara en utgångspunkt för områdesansvariga funktioner – länsstyrelsen för möjliga händelseutvecklingar i länet och kommunerna för händelseutvecklingen i respektive kommun.

Vid skogsbranden i Västmanland avvaktade länsstyrelsen till dess att läget blev akut. Visserligen hade länsstyrelsens tjänsteman i beredskap kontakt med kommunernas räddningstjänster och erbjöd hjälp, men räddningstjänsterna avböjde ända tills det akuta läget inträffade. Ett alternativt tillvägagångssätt hade varit att länsstyrelsen hade mobiliserat sin analyskraft och i detta skede byggt upp en föreställning om skeendets möjliga utfallsinriktningar och formulerat beredskapstänkande för hur olika utfallsalternativ bör hanteras. I detta läge hade även beslut kunnat fattas om kriterier för när länsstyrelsen bör överta ansvaret för räddningstjänst.

Detta analystänkande innebär att man får en hypotetisk föreställning om samhällsstörningens möjliga utfallsrum i tre riktningar på kort och lång sikt och målföreställningar för kommande hanteringar av detta utfallsrums möjliga tre riktningar. Detta ger underlag till att utreda vilka aktörer som har ansvar för olika åtgärder i detta hypotetiska utfallsrum.

En sammanhållande uppgift innebär att balansera olika aktörers inriktningar och ageranden så att dessa som en helhet får en tillfredsställande jämvikt i förhållande till det eller de värden som ska skyddas.

Påståendets innebörd är att det gäller att hantera ett förhållande så att detta förhållande får en lämplig lösning i förhållande till ett överordnat intresse, d.v.s. att aktörernas inriktningar som en effektiv helhet strävar mot att skydda det eller de värden som är hotade eller drabbade. De två ”poler” som måste integreras (förenas) är

- att varje aktör agerar självständigt med utgångspunkt i egen uppgift eller eget intresse (jämför närhetsprincipen), samt
- att varje aktör bör rätta sig efter ett överordnat intresse som gäller helheten av aktörerna.

Den sammanhållande uppgiften är att sträva mot en satisfierande – tillräckligt bra – lösning mellan dessa ”poler” (Fredholm & Uhr, 2011). Detta kan innebära att påverka aktörerna – utöva inflytande – så att de tar hänsyn till en överordnad sammanhållande inriktning och kanske kommer fram till en överenskommelse om hur de som en samlad samhällelig resurs ska hantera situationen. Att utöva inflytande innebär t.ex. (MSB 2014b)

- att explicitgöra vilket eller vilka skyddsvärden som är aktuella att ha som utgångspunkt för att gagna helheten,
- att ”väcka” aktörer som redan borde ”vara på banan”,

- att mäkla samordning mellan aktörer,
- att ställa kritiska frågor,
- att ge relevant information till aktörer,
- att plädera för de möjliga handlingsalternativ (möjlighetsrum) som utfallit (och utfaller) i den under situationsmodelleringsfasen etablerade (och under hand anpassade) behovs-, mål- och hanteringsmodellen.

Utifrån beskrivningen av länsstyrelsens i Västmanland agerande under första veckan (Länsstyrelsen Västmanlands län, 2014) vågar man dra slutsatsen att något tänkande i enlighet med resonemanget ovan inte förekom eller förekom i ringa omfattning. Ingen tidig analys, som resulterat i någon form av behovs-, mål- och hanteringsmodell, redovisas. Hanteringen var avvaktande och ad hoc-präglad. Länsstyrelsen synes inte ha haft initiativet när det gällde att formera samverkansstrukturen. Initiativet för att åstadkomma en samverkansstruktur synes ha överlåtits åt den räddningsledare som utsågs när länsstyrelsen övertog räddningstjänstansvaret. Samverkansstrukturen blev räddningstjänstfokuserad.

En tolkning av skeendet är att länsstyrelsen i Västmanlands län inte hade en tillräckligt utvecklad innebörd i uppgiften att ha geografiskt områdesansvar och hantera en sammanhållande uppgift. Sannolikt råder samma tillstånd med smärre variationer vid rikets andra länsstyrelser.

Vikten av en sammanhållande uppgift bör bli en hörnsten i helhetsoperativt tänkande.

Innebörden i denna tes är att det behövs någon eller något organ, som håller samman ageranden av ”blåsljusmyndigheter”, andra berörda kommunala och statliga organisationer, privata organisationer, frivilliga och drabbade. Att ansvara för en sammanhållande uppgift innebär att utifrån det eller de värden, som är aktuella att skydda, genomföra följande analysarbete i enlighet med den helhetsmetod, som presenteras i ”Gemensamma grunder för samverkan och ledning vid samhällsstörningar”(MSB, 2014b).

- *Tolka skeendet.* Förstå vad som sker och den totala konsekvensutvecklingen i det drabbade samhälleliga sammanhanget. I detta ligger att beakta skeendet och konsekvensutvecklingen på kort och lång sikt förslagsvis i de möjliga inriktningarna 1) gynnsam lägesutveckling, 2) sannolik lägesutveckling, samt 3) mest ogynnsamma lägesutveckling.

- *Identifiera hjälp- och åtgärdsbehov.* Kartlägga de totala behoven i det drabbade samhället på kort och lång sikt. Kartlägga vilka åtgärder som bör vidtas samt vem som har ansvar för olika åtgärder.
- *Analysera den gemensamma hanteringen.* Beakta hur överblickbara aktörer som en helhet hanterar den totala skeendeutvecklingen. Formulera vid behov möjliga lösningar för aktörsgemensamt stöd, samordning eller gemensam inriktning.
- *Utöva inflytande.* Påverka aktörer, t.ex. genom att åstadkomma överenskommelser, att anamma och genomföra utifrån aktuella skyddsvärden inriktade och samordnade lösningar för hanteringen av skeendet i det drabbade samhälleliga sammanhanget.

I den svenska strukturen för hantering av samhällsstörningar har kommuner lokalt områdesansvar och länsstyrelser regionalt områdesansvar med sammanhållande ansvar. En möjlig utveckling är att tydligare beakta betydelsen av sammanhållande uppgifter och se till att kommuner och länsstyrelser har resurser för att agera utifrån ett helhetsoperativt tänkande i enlighet med tesen ovan.

En bedömning av sammanhållande uppgifters betydelse vid skogsbranden i Västmanland är att de inte utnyttjades på ett ändamålsenligt sätt. I hanteringens första skede var berörda kommuners räddningstjänster engagerade. Kommunernas uppgift som områdesansvariga synes inte ha etablerats. Länsstyrelsen avvaktade och lät sig nöja med att räddningstjänsterna inte efterfrågade hjälp förrän den kritiska omslaget skedde måndagen den 4 augusti. Någon sammanhållande analys i enlighet med ovanstående analysstruktur för att åstadkomma sammanhållning av alla berörda aktörer tycks inte ha förekommit.

Viktiga förmågor är anpassning och flexibilitet.

När man granskar hanteringar av samhällsstörningar framgår att hanteringarna inte har följt en given planering och en förtänkt struktur för hur hanteringarna ska utföras. I stunden nya lösningar har vuxit fram. En viktig förmåga är att kunna hantera balanseringen mellan förtänkta hanteringslösningar och lösningar som uppstår i stunden på grund av olika behov och omständigheter i den aktuella situationen. Det är viktigt att ha lyhördhet för sådana faktorer som föranleder att det är funktionellt att i stunden etablera nya och icke förtänkta lösningar. Viktigt är att fundera över om och hur hantering av olika typer av samhällsstörningar skiljer sig åt.

En bedömning av hanteringen av skogsbranden i Västmanland är att man inte hade förutseende förtänkta hanteringslösningar för att hantera helheten och ad hoc fick finna lösningar i stunden. Man hade inte förtänkta lösningar att improvisera från.

En viktig del i helhetsoperativt tänkande är kunskap dels om hur en samhällsstörning gestaltas i samhället och dels om de samhälleliga resurser som har att hantera samhällsstörningar.

Kunskap om hur en samhällsstörning gestaltas i samhället innebär kunskap om hur problemsituationen i samhället kommer att se ut vid olika typer av händelser. Det innebär t.ex. att förstå vilka samhällsviktiga funktioner som kan vara hotade och vilka behov människor kommer att ha, att ha kunskap om människors agerande i krissituationer, att ha kunskap om beroenden mellan olika system i samhället. Det innebär så att säga att förstå hur samhällsstörningen påverkar samhället i en helhet och inte bara förstå situationen utifrån en organisations utsiktspunkt. Kunskap om de samhälleliga resurserna är viktig kunskap. Det gäller dels kunskap om olika organisationer, både offentliga och privata, och dels kunskap om den drabbade människan som resurs och vad hon kan åstadkomma.

Det är omöjligt att bedöma vilken kunskap om ovanstående förhållanden som aktörer i hanteringen av skogsbranden i Västmanland hade. Utifrån erfarenheter från utvecklingsprocesser för länsstyrelser att utveckla sitt områdesansvar (MSB 2011, MSB 2014a) är det rimligt att anta att kunskap om dessa förhållanden inte är tillräcklig hos de viktiga personer hos kommuner och länsstyrelser som har ansvar för att geografiskt områdesansvar fungerar.

En viktig del i helhetsoperativt tänkande är att ta hänsyn till människors förmåga att själva ta initiativ och hantera akuta situationer.

Myndigheters, organisationers och beslutsfattares syn på hur människor reagerar i kritiska situationer har betydelse för hantering av samhällsstörningar. En vanlig föreställning är att människor reagerar irrationellt och med panik. Forskning om katastrofer visar snarare på motsatsen – att människor reagerar hjälpande, rationellt och att de själva kan ”ta tag i situationen”. Naturligtvis kan egna initiativ strida mot det sätt som offentliga räddningsorgan vill agera. Men det gäller att förstå att människor sällan är passiva utan oftast agerar på ett hjälpande och ändamålsenligt sätt. Detta verkar vara underskattat i svensk offentlig traditionell föreställning om hur samhällsstörningar bör hanteras. Det gäller att ta hänsyn till sådan mänsklig förmåga och utnyttja den och samordna med offentliga hjälpande resurser. Vid den stora skogsbranden i Västmanland ställde en mängd frivilliga upp. Det gällde lösningar för många logistiska problem och även direkt brandbekämpning, när skogsägare använde tyngre maskiner för att åstadkomma en begränsningslinje. Det intressanta är att

redogörelser för frivilligas deltagande nästan framställs som ett överraskande fenomen i stället för ett naturligt fenomen. Landgren (2011) redogör för spontant organiserad samverkan som kompenserade centrala aktörers misslyckande. Vid snökaos som förhindrade långväga trafik organiserade invånarna i ett litet samhälle spontant att ta hand om nödställda trafikanter.

I helhetsoperativt tänkande bör ingå analys av vilka behov olika kategorier av drabbade har och kommer att få samt att informera sig om hur drabbade reagerar. Guldåker (2009) analyserar i en avhandling hushålls krishanteringsförmåga och sårbarheter. Detta medför att man kan se på drabbade, t.ex. hushåll, som aktörer i skeendet och samordna deras ageranden med offentliga hjälpinsatser. Enander (2006) pläderar för att man behöver utveckla förmågan att ställa social och psykologisk diagnos på olycks- och krissituationer. Detta innebär bl.a. att man får underlag till vilken information drabbade behöver för att så bra som möjligt kunna hantera situationen.

Slutsatsen av resonemanget ovan är att helhetsoperativt tänkande bör omfatta dels offentliga och privata organisationer som aktörer och dels drabbade och frivilliga som aktörer. Den sammanhållande uppgiften innebär att se helheten av dessa aktörer och åstadkomma så bra lösningar som möjligt genom att se dem som en samlad samhällelig resurs för att möta samhällsstörningar.

Det finns ett behov av att utveckla ett helhetsoperativt tänkande, som kan bli en viktig bas i hantering av samhällsstörningar som drabbar stora delar av samhället.

”Blåljusorganisationer” har utvecklade operativa tänkanden och rutiner för hur de som enskilda organisationer ska hantera olika nödlägen. Andra kommunala och statliga organisationer samt privata organisationer har operativa tänkanden och rutiner för hur de ska hantera sina uppgifter. Vid samhällsstörningar kommer dessa organisationer att agera samtidigt som frivilliga och drabbade också agerar för att hantera situationen. Behov finns av att utveckla ett helhetsoperativt tänkande för hantering av helheten i vilka alla nämnda aktörer ingår.

En intressant fråga är om hanteringen av skogsbranden i Västmanland hade blivit effektivare om hanteringen i sin helhet hade grundats på ett helhetsoperativt tänkande. Hade situationsmodelleringsfasen snabbare kunnat hanteras? Hade kontrollövertagandefasen kunnat inträffa tidigare och från början varit mer distinkt och effektiv?

Det finns behov av att utveckla en särskild utbildning avseende helhetsoperativt tänkande.

Det finns utbildningar som möter behoven av operativa tänkanden utifrån olika uppgifter som olika organisationer har. Det finns särskilda operativa utbildningar för hur räddningstjänstinsatser ska hanteras. Det finns särskilda operativa utbildningar för hur polisinsatser ska hanteras. Det finns särskilda utbildningar för hur prehospitala och hospitala insatser ska hanteras, o.s.v. Men det saknas en gedigen utbildning för ett helhetsoperativt tänkande – en utbildning för befattningshavare som utifrån ett sammanhållande ansvar har att hantera helheten.

Erfarenheterna från hanteringen av skogsbranden i Västmanland och erfarenheter från hanteringar av tidigare olika typer av samhällsstörningar – mordet på Olof Palme, katastrofen med Estonia, katastrofen med tsunamin juldagen 2004 m.fl. – visar på ett sådant behov.

3.5 Diskussion

Resonemanget om helhetsoperativt tänkande kan ses som en samlad hypotes om hur hantering av en helhet av överblickbara aktörers hanteringar i en samhällsstörning kan förbättras genom ett mer utvecklat operativt tänkande. De resultat som emanerar från MSB:s projekt ”Ledning och samverkan” (MSB, 2014b) ses som viktiga komponenter i helhetsoperativt tänkande. Introduktionen av begreppet helhetsoperativt tänkande och påståendena om dess innehåll är avsedda att vara en utveckling av resultaten från MSB:s projekt.

Resonemanget om helhetsoperativt tänkande bygger på antagandet att en operation – en avgränsad handling med bestämt syfte – kan hanteras bäst om det i förväg eller så tidigt som möjligt finns en visualiserad tankekonstruktion – det som tidigare benämnts behovs-, mål- och hanteringsmodell – som omfattar 1) de problem som måste bemästras, 2) syftet med operationen, 3) åtgärder och 4) vilka aktörer som är ansvariga för olika åtgärder. Detta ses som en förutsättning för att operationen inte ska hanteras slumpmässigt allt eftersom problem identifieras och hela hanteringen blir en utpräglad ad hoc-lösning.

En viktig fråga är om helhetsoperativt tänkande så som det presenterats är giltigt för att förbättra hantering av samhällsstörningar. Efter den stora skogsbranden i Västmanland 2014 har utredningar och utvärderingar av hanteringen skett. Resultat från dessa kan användas som valideringsunderlag för resonemanget i detta kapitel. Ger utrednings- och utvärderingsresultat stöd för att introducera begreppet

helhetsoperativt tänkande? Ger utrednings- och utvärderingsresultat stöd eller ej för de påståenden som presenterats?

Enskilda, avgränsade organisationer, t.ex. blåljusorganisationer, har genom teoretisk kunskap om sina hanteringsdomäner och genom erfarenhet förmåga att, mer eller mindre intuitivt, i den akuta stunden skapa en mer eller mindre intuitiv genomförandemodell som grund för agerandet. Ju mindre erfarenhet man har desto viktigare blir det att i den akuta situationen metodiskt analytiskt kunna bygga upp en behovs-, mål- och hanteringsmodell. Ett grundläggande antagande bakom resonemanget om helhetsoperativt tänkande är att det generellt sett i Sverige saknas sådan förmåga. Detta synes särskilt gälla dem som har ett sammanhållande ansvar vid samhällsstörningar, t.ex. kommuner och länsstyrelser.

En rimlig bedömning är alltså att det tvehågsna och ad hoc-präglade sätt, på vilket hanteringen av skogsbranden i Västmanland skedde, med smärre variationer är representativt för alla län i Sverige. Utvärderingarna av hanteringen kommer säkerligen att bidra till att förmågan förbättras. Men frågan är, om de åtgärder, som kommer att ske betingade av utvärderingen, kommer att vara tillräckliga. Det behövs ett lärande om helhetsoperativt tänkande. Samhällsstörningar sker tursamt nog inte så ofta att de ger fullgott lärande genom erfarenhet. Det behövs en alternativ kompetensutveckling för dem som vid samhällsstörningar kommer att arbeta med att hålla samman de aktörer som utifrån sina uppgifter och intressen samtidigt kommer att agera vid samhällsstörningar.

En koncentrerad sammanfattning av budskapet hittills i denna uppsats är att en utveckling av helhetsoperativt tänkande ger möjlighet att vid samhällsstörningar snabbare få grepp om den del av hanteringen som ovan kallats situationsmodelleringsfasen och bygga upp en för situationen specifik helhetsoperativ behovs-, mål- och hanteringsmodell avsedd att vara en förutseende styrram för helhetssammanhållning och nödvändig improvisation i det som ovan kallats kontrollövertagandefasen.

3.6 Förslag till fortsatta åtgärder

Lämpligen kan ett arbete startas med syftet att pröva och utveckla den i ovanstående resonemang framförda samlade hypotesen om helhetsoperativt tänkande. Konkret kan detta ske genom att pröva tesen om helhetsoperativt operativt tänkande och de olika påståendena mot resultat i de olika utredningar och utvärderingar som skett av hanteringen av skogsbranden i Västmanland. Talar resultaten för eller emot behovet av att introducera och utveckla helhetsoperativt tänkande? Talar resultaten för eller

emot att de olika påståendena är giltiga? Om de är giltiga, hur kan de utvecklas ytterligare? Även utvärderingar och utredningar om hanteringar av tidigare samhällsstörningar kan användas i detta syfte.

Om slutsatsen blir att introducera helhetsoperativt tänkande med tillhörande påståenden bör kompetenshöjande åtgärder vidtas. En grundutbildning i helhetsoperativt tänkande bör utvecklas. Målgrupp för en sådan utbildning är de personer som vid samhällsstörningar arbetar med det sammanhållande ansvaret, d.v.s. i första hand personer som har att se till att lokala och regionala områdesansvar fungerar vid samhällsstörningar. Utbildningar för ledande befattningshavare i blåljusorganisationer bör kompletteras med innehåll om helhet och helhetsoperativt tänkande. Även utbildningar för andra befattningshavare som är centrala vid hantering av samhällsstörningar bör kompletteras med sådant innehåll, t.ex. utbildningar för socialchefer och chefer för kommunala tekniska förvaltningar. Ett problem är att högre chefer sällan har tid att delta i utbildningar, chefer som vid samhällsstörningar har att fatta avgörande och strategiska beslut, t.ex. landshövdingar och kommunchefer/kommundirektörer. En särskild kortutbildning bör skapas för högre sådana chefer.

Forskning bör initieras om aktörers tänkande om hantering av samhällsstörningar. Centrala begrepp i samtalet om hantering av samhällsstörningar är ledning, samverkan, samordning, inriktning. Vilka innebörder och värderingar lägger olika professionella aktörer i dessa begrepp? Vad ses som ideala och centrala tankefigurer i professionella aktörers tänkande när det gäller dessa begrepp? Inom den akademiska världen finns begreppen diskurs och diskursanalys (Winther & Jörgensen, 2000). Diskurs är ett farligt begrepp på så sätt att det är mångtydigt och svårbestämbart. En användbar innebörd i begreppet är *helhet av sammanhängande uttryck, utsagor och begrepp som styr vår verklighetsuppfattning* (Malmström, Györki & Sjögren, 2006). En annan närliknande innebörd är *samtal med svårbestämd avgränsning om förhärskande omständigheter, ideologi e.d.*(Svenska Akademien, 2009). Hur ser tankevärlden ut hos de aktörer som är centrala vid hantering av samhällsstörningar? Vilka är deras viktiga uttryck, utsagor och begrepp som styr hur de uppfattar verkligheten och utformar lösningar när de arbetar med sådant de kallar ledning, samverkan, samordning och inriktning? Hur ser deras professionella ideologiska tankefigurer ut när de arbetar med vad de kallar ledning, samverkan, samordning och inriktning?

Avsikten med att kartlägga detta är att relatera en sådan tankevärld till de problem som måste hanteras vid samhällsstörningar. Är tankevärlden tillräckligt giltig för att vara en bra utgångspunkt för att hantera den verklighet som samhällsstörningar innebär? Hur kan tankevärldens innehåll förbättras med avseende på att bättre svara mot de behov som uppstår vid samhällsstörningar?

3.7 Scenario för lärande reflektion

I detta avsnitt presenteras ett scenario som är avsett att använda för lärande reflektion. Reflektion betyder i detta sammanhang *noggrann och djup eftertanke* (Svenska Akademien 2009). Genom att diskutera och tänka efter hur budskapet om helhetsoperativt tänkande med de formulerade påståendena kan tillämpas på scenariot är avsikten att utveckla förmågan att hantera en situation där man har att hålla samman en helhet av aktörer. Det kan ske enskilt eller i grupp. Avsikten är att scenariot kan diskuteras vid seminarier eller utbildningstillfällen där deltagarna först givits tillfälle att läsa in sig på vad helhetsoperativt tänkande är. Exempel på frågor att diskutera och tänka över är följande.

- Är begreppet *helhetsoperativt tänkande* ett bra sammanfattande begrepp för sådant tänkande som behövs för att hålla samman flera aktörers hanteringar som en helhet på ett effektivt sätt i förhållande till de värden som ska skyddas i samhället? Om ja, varför? Om nej, varför?
- Hur kan vart och ett av de formulerade påståendena tillämpas på scenariot?
- Vad kan tillämpning av påståendena ha för betydelse i förhållande till en hantering som inte tar hänsyn till påståendena?
- Hur bör länsstyrelsen utforma och genomföra sitt regionala områdesansvar?
- Hur bör kommunerna utforma och genomföra sina lokala områdesansvar?
- Hur bör åtgärder för att hantera vållandefenomen respektive konsekvenser av vållandefenomen hanteras?
- Hur bör samordning ske mellan länsstyrelsens hantering av det regionala områdesansvaret och kommunernas hantering av respektive lokala områdesansvar?
- Kan någon verksamhet betecknas som räddningstjänst?
- Om så är fallet hur förhåller sig då länsstyrelsen till att ta över ansvaret för räddningstjänst i drabbade kommuner?
- Hur bedömer Du/Ni att slutsatser från svar på ovanstående frågor bör påverka de förberedelser och lösningar som finns i Ditt/Ert sammanhang för att hantera samhällsstörningar?

Utöver detta kapitel som utgångspunkt för att reflektera över scenariot ges relevanta utgångspunkter i ”Gemensamma grunder för samverkan och ledning vid samhällsstörningar” (MSB 2014b).

Scenario

Hugsvala län är ett län med sju kommuner och 250 000 invånare. De viktigaste näringarna är skogsbruk, jordbruk och gruv- och järnindustri samt kemisk industri. På senare år har även IT-företag börjat etablera sig. Hugsvala län är ett inlandslän med ett sjösystem som är sammanbundet av Forsaälven, som rinner genom länet på sin väg mot havet. Länets kommuner är följande.

- Arkelstad är länets största kommun och residensstad med 110 000 invånare. I Arkelstad finns fortfarande ett stålverk och en mängd småindustrier. I övrig finns många skolor och en begynnande utveckling av IT-företag. I Arkelstad finns länets största sjukhus och landstingets huvudadministration.
- Boskoga är en ”småstad” med 15 000 invånare och länets äldsta ort. Boskoga är centralort för omliggande jordbruks- och skogsverksamhet och som sådan ort uppbyggd på handel och småföretag.
- Christapel är en industri- och skolkommun med 70 000 invånare. Mekanisk industri och olika tjänsteföretag dominerar näringslivet.
- Duveskog har 10 000 invånare och är i huvudsak en jordbruks- och skogsbrukskommun. Centralorten består i stor utsträckning av villabebyggelse och några stadskvarter.
- Ekebo har 15 000 invånare och är en viktig järnvägsknut i det nationella järnvägsnätet. En stor rangerbangård finns.
- Furunäs är en industrikommun med 20 000 invånare. Huvudindustrin är en kemisk industri med tillverkning av bl.a. svaveldioxid.
- Grimby har 10 000 invånare och industrier som är underleverantörer till biltillverkare både inom och utom landet.

Hösten har varit regnig. Vattenståndet i Forsaälven är onormalt högt. Markerna på höjderna längs Forsaälvens dalgång har blivit vattenmättade. Under november har nederbörden varit särskilt riklig. Under första veckan i december började vattenmassorna stiga i de kommuner – Arkelstad, Boskoga, Christapel, Duveskog och Ekebo – som ligger längs Forsaälvens sjösystem. Under början av december har det flera dagar varit minusgrader.

Dygnet den 17 december är läget akut. Ett häftigt och ihållande regn under dygnet den 16 december medför att stora områden i Arkelstad, Boskoga, Christapel, Duveskog och Ekebo är översvämmade. Temperaturen har pendlat mellan -4 grader nattetid och +5 grader dagtid. Mitt på dagen den 17 december är temperaturen +3 grader. Prognoser från SMHI visar på häftigt regn åtminstone tre dagar framåt.

Länsstyrelsen har följt utvecklingen under november och december. Genom att tidigt ha byggt upp ett kommunikationsnätverk med länets kommuner så har länsstyrelsen den 17 december följande kunskap om läget i kommunerna.

I Arkelstad är flera låglänta kvarter längs Jormsjön och Forsafloden översvämmade. Kvarteren består av både villabebyggelse och större hyreshus. Vattnet har stigit så att det fyller källare och når upp till ca en halv meter i bottenvåningarna. Cirka 500 människor har med kort varsel varit tvungna att lämna sina hem. Många villaägare i kvarterens utkanter kämpar för att rädda så mycket som möjligt. Vattnet stiger och det översvämmade området breder ut sig. Arkelstads fjärrvärmeverk slutade att fungera kl 05.36 den 17 december. Vatten hade snabbt trängt in i verket och lamslagit hela maskineriet. Verket försörjer en stor del av fastigheterna i Arkelstad med värme. Cirka 13000 av invånarna får sin värme från fjärrvärmeverket. Dessutom är 21 vårdanläggningar, i huvudsak äldreboenden, anslutna. Av vårdanläggningarna är 11 kommunala. Sju vårdanläggningar drivs av det privata bolaget Höstsol och tre av det privata bolaget Mognad. Vatten har trängt in i delar av eldistributionsnätets ställverk och brutit strömtillförseln till kvarter i östra Arkelstad, där sjukhuset ligger. Sjukhusets reservelsystem med dieselmotorer fungerar och försörjer de viktigaste delarna av sjukhuset med ström. Motorvägen, som leder genom länet strax utanför Arkelstad, är översvämmad på en sträcka av sju kilometer. Trafikstockningar finns på ömse sidor av översvämningen.

Arkelstads räddningstjänst är ansträngd. Räddningstjänsten arbetar tillsammans med Tekniska förvaltningen med att så gott det går bygga vallar och försöka begränsa vattenutbredningen i bostadskvarteren. Villaägare arbetar frenetiskt med att skydda sina villor och sätta egendom i säkerhet. Utrymda människor är samlade i grupper på olika ställen, såsom idrottsanläggningar och skolor. Socialförvaltningen arbetar för att finna lösningar för att härbärgera de evakuerade människorna och att ordna mat. Ingen arbetar med att lösa problemet med att fjärrvärmen slutat fungera. På de drabbade äldreboendena arbetar personalen frenetiskt med att så gott det går ta hand om vårdtagarna genom att förse dem med filtar. Personalen på de olika äldreboendena frågar efter hur man ska ta hand om vårdtagarna nu när flera äldreboenden är hotade av det stigande vattnet och att temperaturen sjunker inomhus. I de äldreboenden, som ligger i de kvarter där strömmen brutits, är situationen ännu mer akut. Det finns ingen samordning mellan de kommunala äldreboendena och de som drivs av Höstsol och Mognad. Sjukhusets reservelförsörjning fungerar fortfarande, men de delar av

sjukhuset som inte får reservel är utslagna. Det gäller vissa patientsalar och hela logistikhanteringen med matlagning etc. Akutmottagningen fungerar inte.

Kommunens krisledningsnämnd är samlad, men har ännu inte fått överblick av läget i kommunen. Kommundirektören är på plats och försöker samordna de viktigaste beslutsfattarna från förvaltningarna och berörda privata organisationer. Någon samlad tanke eller strategi för kommunens totala resursinsatser finns inte. Det går inte att utnyttja RAKEL som det är tänkt. Det fungerar inte med att skapa de samtalsgrupper som situationen kräver. Räddningschefen pläderar för att kraftverket i Forsaälven mellan Arkelstad och Boskoga strax söder om Arkelstad ska öppna dammluckorna för att på det sättet få en större avrinning från vattenområdet vid Arkelstad. Kommunens hemsida är överbelastad och har slutat att fungera. Någon samlad informationsverksamhet till kommunens invånare fungerar ej. Bland befolkningen förekommer missnöje med hur man uppfattar att kommunen hanterar situationen. Många tycker att det är kaos och att myndigheterna övergivit dem. Fler grupperingar av villaägare har samlats och arbetar för att skydda sina hem. Ordföranden i landstingets krisledningsnämnd har kallat ledamöterna till samling. Sjukhuschefen är bekymrad över hur länge reservelen ska fungera. Flera läkare är oroliga och framför till sjukhuschefen att flera patienter måste flyttas till andra sjukhus om situationen blir långvarig. Intensivvårdsavdelningen har problem att säkra patientsäkerheten. Någon kontakt mellan kommunens ledningspersonal och polismyndigheten har inte etablerats. Polismyndigheten har utifrån egna bedömningar spärrat av vissa kvarter och försöker hantera trafiksituationen på motorvägen.

I Boskoga är fyra villakvarter översvämmade så att husen är obeboeliga. Vattnet stiger och översvämningen breder ut sig. Två vårdcentraler och ett åldringsboende finns i det översvämmade området. Ytterligare ett åldringsboende är direkt hotat. På höjderna längs Forsaälvens dalgång har den vattenmättade marken börjat glida. På vissa ställen har ras inträffat. Fyra fastigheter har raserats. 25 fastigheter är hotade. De boende har varit tvungna att lämna fastigheterna.

Boskoga räddningstjänst arbetar tillsammans med villaägarna och den tekniska förvaltningen med invallningar. Den svaga punkten är att det är brist på lastbilar för att forsla fram grus. Det är också brist på lämpliga traktorer för att arrangera grus i lämpliga vallar. Krisledningsnämnden är inte samlad. Räddningschefen har tagit kontakt med kraftbolaget och framfört önskemål om att dammluckorna vid kraftverket norr om Boskoga ska hållas stängda för att minska tillflödet av vatten. Delar av Boskoga räddningstjänst och tekniska förvaltning arbetar med rassituationen i Forsaälvens dalgång. Det enda de kan göra är att se till att människor blir evakuerade. Boende i området, vilka inte är hotade av rassituationen, har tagit hand om de evakuerade. Polisen har spärrat av vägarna i dalgången. Någon samlad ledningsorganisation i kommunen har inte etablerats. Ingen information om läget har lagts ut på kommunens hemsida. Cheferna på den tekniska förvaltningen är oroliga

för hur kommunens dricksvattensystem och avloppssystem är hotade. De är också oroliga för hur eldistributionens olika ställverk i kommunen är hotade. Någon plan för att säkra att den kommunala tekniken fortsättningsvis kommer att fungera finns inte.

I Christapel är stora delar vid Jormsjöns stränder översvämmade. Bebyggelsen består till största delen av villor. För cirka 700 människor är bostäderna obeboeliga. Många villor är hotade av det stigande vattnet. Det stigande vattnet har medfört att avloppssystemet blivit överbelastat och läcker på kritiska punkter. Avloppsvatten kommer ut i de översvämmade vattenmassorna och har trängt in i dricksvattensystemet.

Räddningstjänsten och tekniska förvaltningen arbetar med att säkra och skydda villorna i de översvämningshotade områdena. Fokus är inriktat mot att skydda de hotade villorna. Resurser för att hjälpa de redan översvämmade områdena finns inte. Villaägarna i de översvämmade områdena gör så gott de kan för att ta hand om och skydda sin egendom. Krisledningsnämnden är samlad. Socialförvaltningen arbetar med att finna lösningar för de ca 700 evakuerade människornas situation. En stor fråga är hur man ska hantera situationen med det avloppsbemängda dricksvattnet. Kommunchefen pläderar för att man ska gå ut med ett viktigt meddelande till allmänheten om att undvika att dricka vattnet. Krisledningsnämnden kommer fram till att man ska kontakta länsstyrelsen för att få hjälp med hur man ska hantera situationen.

I Duveskog är hittills fyra villakvarter måttligt översvämmade. Vattnet når upp till fastigheterna men har ännu inte trängt in. Läget är kritiskt för vattnet stiger och breder ut sig. Tätortens omland är svårt drabbat av översvämningar. 17 jordbruksfastigheter är drabbade så att bostadshusen är obeboeliga och i ett tiotal ladugårdar med kor står vattnet ca en meter högt.

Räddningstjänsten arbetar tillsammans med den tekniska förvaltningen med att skydda och säkra villor och kommunal teknik i översvämningsområdet och de områden som är hotade. Lantbrukarna i de översvämmade och översvämningshotade områdena tar så gott det går själva hand om sin boskap. Någon enhetlig plan för hur drabbad boskap ska hanteras finns inte.

I Ekebo ligger rangerbangården och järnvägens stationsområde nära Jormsjön i ett låglänt område. Större delen av rangerbangården är översvämmad. Rangerbangården och den riksviktiga järnvägen genom Ekebo är utslagna. Den normala järnvägsförbindelsen mellan norra delen och södra delen av landet är bruten. På rangerbangården står flera tågsätt med exportprodukter från industri i norra delarna av landet. Dessa kan inte sättas samman till godståg mot hamnstaden i södra delen av landet.

Räddningstjänsten är engagerad för att genom skyddsvallning så gott det går skydda rangerbangården och den järnvägstekniska utrustningen. Kontakt med trafikverket har etablerats mellan räddningsledaren och trafikverket. I övrigt är ingen ledningspersonal i kommunen engagerad. Strömmen i kontaktledningarna är bruten. AB Nordbult i norra delen av landet har tagit kontakt med Trafikverket och meddelat att det i tre godsvagnar på bangården finns viktig materiel för export till Tyskland och att det är bråttom med att mottagaren i Tyskland får denna materiel. Situationen är sådan att AB Nordbult har dåligt med likvida medel och är beroende av att snabbt få betalt för materielen, annars är det stor risk för konkurs. AB Nordbult är en stor arbetsgivare. Godstransportföretaget Green Cargo är missnöjt med kontakten med kommunen och klagar på bristande information som underlag för sin transportplanering.

Furunäs har inte drabbats av översvämningar. Produktionschefen vid AB Svavelkem har kontaktat räddningschefen och kommundirektören för att han är orolig för att en cistern med svaveldioxid skulle kunna rämna. Produktionschefen har kommit att tänka på vad som hände vid Kemira i Helsingborg, där en cistern med svavelsyra blev underminerad och rämnade. Nära den cistern som innehåller svaveldioxid rinner Hugabäcken, som på grund av det häftiga regnvädret nu har ett högt vattenstånd med häftigt förlopp. Produktionschefen är rädd för att det häftiga vattenflödet nära cisternen kan ha underminerat cisternen. Han förbereder att undersöka situationen. Det råder osämja mellan å ena sidan kommundirektören och produktionschefen och å andra sidan räddningschefen. Kommundirektören och produktionschefen vill att allmänheten ska få information om läget och bli förberedd på evakuering om läget skulle kräva detta. De vill dessutom att krisledningsnämndens ordförande ska varskos. Räddningschefen tycker inte att man ska oroa allmänheten i onödan. Han menar att misstankarna om underminering är alldeles för vaga. Han motsätter sig också att varsko krisledningsnämndens ordförande.

3.8 Referenser

Botnen, D. & Hornstuen, C. (2014). *Skogsbrann i Sverige,* observatörsrapport, NO.

Cedergårdh, E. (2014). *Rapport från observatörsinsats Ramnäs. PM.*

Enander, A. (2006). *Människors behov och agerande vid olyckor och kriser.* I Fredholm & Göransson (red) ”Ledning av räddningsinsatser i det komplexa samhället”. Räddningsverket.

Fredholm, L. (1997). *Att leda stora räddningsinsatser.* Räddningsverket.

Fredholm, L. & Uhr, C. (2007). *Ledning som inflytanderelationer mellan beslutsfattare. En explorativ ansats till teoretisk utveckling för att förstå komplexiteten i att leda hantering av stora nödlägen (olyckor, kriser, påfrestningar) i samhället.* LUCRAM, Lunds universitet.

Fredholm, L. & Uhr, C. (2011). *Samverkan vid stora olyckor och kriser kräver ett utvecklat tänkande om ledning.* I ”Samverkan för säkerhets skull”. MSB.

Guldåker, N. (2009). *Krishantering, hushåll och stormen Gudrun.* Lunds universitet.

Isberg, L. (2014). *Observatörsrapport Skogsbrand Västmanland: Fokus ledning och samverkan.*

Landgren, J. (2011). *Spontant organiserad samverkan kompenserar för de centrala aktörernas misslyckande.* I ”Samverkan för säkerhets skull”. MSB.

Länsstyrelsen Västmanlands län. (2014). *Beskrivning av länsstyrelsens agerande. Skogsbrandens första vecka 31 juli – 7 augusti 2014.*

Malmström, S., Györki, I. & Sjögren, P. (2006). *Bonniers svenska ordbok* Albert Bonniers Förlag. Stockholm.

Myndigheten för samhällsskydd (MSB). (2011). *Länsstyrelsens samordningsansvar – ett koncept för samordning och inriktning vid stora olyckor och kriser.* MSB.

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB). (2012a). *Regional samordning och inriktning – utvecklingsprocess för länsstyrelsens samordningsansvar.* MSB.

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB). (2012b). *Inriktning för området samhällsskydd och beredskap. Andra delrapporteringen.* MSB. Diarienummer 2012-3618.

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB). (2014a). *Regional samordning och inriktning vid stora olyckor och kriser. Utvärdering av ett koncept och en utvecklingsprocess.* MSB. Publikationsnummer MSB636.

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB). (2014b). *Gemensamma grunder för samverkan och ledning vid samhällsstörningar.* MSB Publ.nr.: MSB777 – december 2014.

Nyström, P. (2014). *Sammanställning av observationer avseende ledning och samverkan i samband med skogsbranden i Västmanland under tiden 8 – 10 augusti 2014. PM.*

Svenska Akademien. (2009). *Svensk ordbok.*

Uhr, C. (2009). *Multi-organizational Emergency Response Management – A Framework for Further Development.* Lund University.

Uhr, C. (2014). Observationsrapport 2014-09-12. PM.

Winther Jörgensen, M. & Phillips, L. (2000). *Diskursanalys som teori och metod.* Studentlitteratur.

4 Vad är problemet? – *Problemförståelse som en del i beslutsfattandet på olika ledningsnivåer*

Christian Uhr & Tove Frykmer

4.1 Sammanfattning

Detta kapitel består av två olika delar. Den första delen presenterar en verktygslåda av olika begrepp som avser att underlätta hur man tänker och talar om problemförståelse i samband med hantering av samhällsstörningar. Verktygslådan är tänkt att fungera för ett analytiskt resonemang oavsett aktörsperspektiv och utgörs av begreppen beslutsfattande, dynamiskt beslutsfattande, mentala modeller, problemförståelse, oklarhet, osäkerhet, kontroll och helhet. Begreppen relateras till varandra och skapar tillsammans ett analytiskt ramverk som inte bara problematiserar problemförståelse, utan också relaterar problemförståelse till ett sammanhang.

Den andra delen av kapitlet utgörs av en analys av hur beslutsfattare på olika organisatoriska nivåer inom räddningstjänst arbetade med sin problemförståelse under skogsbranden i Västmanland. Det empiriska underlaget består bland annat av intervjuer som har transkriberats och analyserats med hjälp av den teorin som presenteras i kapitlets första del. Den empiriska analysen har lett till att tio olika teman med koppling till problemförståelse under skogsbranden har identifierats. Dessa teman har lett fram till en sammanställning av utvecklingsbehov.

Utvecklingsbehoven kan sammanfattas med att det behövs en utvecklad systematik för att ge inkallade resurser förutsättningar för relevant förberedelse, en kritisk diskussion som ställer de positiva effekterna av att visuellt uppleva en händelse i relation till de eventuellt negativa konsekvenserna som kan följa i form av exempelvis perspektivinlåsning och resursuppbindning, utvecklade strategier för att hantera oklara problem, en tydligare diskussion om balansen mellan interna och externa problem med utgångspunkt i effekttänk, samt nya kunskaper om vilken typ av helhetsförståelse som är nödvändig för funktionell uppdragstaktik.

4.2 Bakgrund

Problemförståelse är en lika självklar som utmanande del i arbetet med att åstadkomma inriktning och samordning i samband med en samhällsstörning. Vissa av problemen är omedelbara, några av dem är omfattande, andra är lokala. Somliga problem finns inte direkt, men kan komma att dyka upp längre fram. Flera problem är svåra att få grepp om, medan andra är tydligt definierade.

Vi ser problemförståelse som ett viktigt område för framtida utveckling. Här finns utmaningar som att utifrån kognitiva och tekniska förutsättningar klargöra vilka realistiska förväntningar man kan ha på problemförståelse, precisera vad som är en tillräckligt bra problemförståelse och utveckla metoder för att snabbare bygga upp problemförståelse i ett dynamiskt osäkert sammanhang. Flera steg tas kontinuerligt, både inom forskningen och inom praktiken. Ett exempel på ett initiativ som till viss del fångar några av ovanstående utmaningar är Myndigheten för samhällsskydd och beredskaps (MSB) avslutade projekt Ledning och Samverkan. Dock menar vi att utvecklingen måste fortgå kontinuerligt och vissa av utmaningarna måste preciseras ytterligare. Detta kapitel är tänkt att vara en del i en sådan utveckling.

I samband med vår närvaro under hanteringen av skogsbranden i Västmanland och utifrån våra samtal med beslutsfattare uppstod flera konkreta frågor som hade att göra med hur de arbetade med sin tolkning av problemen de hanterade. Flera har beskrivit att det var svårt att ”få grepp” om läget och att man inte alltid visste varför man gjorde vissa saker. Hur hanterade man utmaningen med att bygga upp förståelsen för problem som skulle lösas? Kände sig beslutsfattarna trygga i sin problemförståelse? Fanns det olika problemförståelser och i så fall kompletterade de varandra? Hur låst var man i sin problemförståelse? Uppdaterade man sin egen eller andras aktuella problemförståelse?

Att problematisera problemförståelse och analysera empiri från hanteringen av skogsbranden kräver vad man kan kalla för ”tankeverktyg”. Med tankeverktyg menar vi teoretiska begrepp som hjälper oss att sätta ord på och strukturera det vi är intresserade av att studera. Från ett akademiskt perspektiv är inte problemet att det saknas sådana tankeverktyg. Det finns snarare en ansenlig mängd. Problemet är istället att det för ändamålet inte finns en tillräckligt inkluderande syntes som tar hänsyn till potentialen hos en sammanlagd bredd av olika perspektiv på samma sak.

Ämnet har studerats av psykologer, kognitionsvetare, organisationsvetare, ekonomer med flera, men referenserna mellan olika forskningsfält är få. Istället för att välja en avgränsad uppsättning tankeverktyg är vi intresserade av att skapa en mer komplett verktygslåda. Nackdelarna med denna approach är att vi inte når samma teoretiska djup och att vi möjligen identifierar konflikter mellan olika perspektiv som kan

försvåra en empirisk analys. Fördelarna är att vi skaffar oss en bred uppsättning verktyg att utgå ifrån och att vi utifrån en bred förståelse i nästa steg kan välja bort de verktyg som inte passar. Samtidigt så kan vi dra nytta av potentialen hos en sammanlagd uppsättning. Förutom att analysera hanteringen av skogsbranden i sig ser vi detta kapitel som en möjlighet att komma vidare i vår egen förståelseprocess för hur problemförståelse kan analyseras.

I detta sammanhang kan det vara på sin plats att relatera till den diskussion om lägesbild som pågår både bland praktiker och forskare runt om i världen. Beroende på val av definitioner går det att inkludera resonemanget om problemförståelse i begreppet lägesbild.

Landgren och Borglund skriver ”Lägesbild skapas av en aktör och består av ett urval av särskilt viktiga aspekter från den tillgängliga informationsmängden, i form av beskrivningar och bedömningar av ett pågående skeende och information relaterat till detta i form av exempelvis resurser, åtgärder, prognoser och uppfattningar.” (Landgren & Borglund, 2014, s. 16).

Landgren och Borglund beskriver vidare flera olika aspekter av lägesbild, många av dem ur ett informationsperspektiv, men inkluderar också resonemang om tolkningsprocesser. En del i en sådan tolkningsprocess är att ta fram en tankestruktur över de problem som måste lösas i samband med en samhällsstörning. Detta kapitel fokuserar främst på dessa kognitiva utmaningar.

Kapitlet är uppdelat i bakgrund, syfte, avgränsning, teoretiska utgångspunkter, metod, analys av empiri, diskussion och slutsatser. Med anledning av ambitionen att explorativt (prövande) sammanställa en sammanhängande helhet av olika teoribildningar som vanligen redovisas var för sig, är de teoretiska utgångspunkterna mer omfattande här än i övriga kapitel i denna rapport. Metodavsnittet redogör för en datainsamlingsprocess och en analysprocess som också har använts för arbetet med organisatoriskt beteende och improvisation. Metodavsnittet behandlar inte hur arbetet med att identifiera de teoretiska utgångspunkterna har gått till. Detta redovisas övergripande i inledningen av teoretiska utgångspunkter. Analysen är en redovisning av empirin och innehåller också ett resonemang om vad den kan betyda. Diskussionsdelen innehåller en reflektion över arbetsprocessen, en diskussion om resultaten i sin helhet och dess giltighet, samt preciserar de utvecklingsbehov som kan identifieras utifrån syntesen av teoribildningar och redovisad analys av empirin. Slutsatserna summerar budskapet i kapitlet utifrån de tre syftena som redovisas nedan.

4.3 Syfte

Syftet med detta kapitel är:

- Att föreslå och pröva en verktygslåda av teoretiska begrepp som kan användas för att analysera utmaningar med problemförståelse i samband med samhällsstörningar
- Att ta fram kunskap om hur beslutsfattare på olika organisatoriska nivåer inom räddningstjänst arbetade med sin problemförståelse under skogsbranden i Västmanland
- Att utifrån denna kunskap föreslå framtida utvecklingsbehov

4.4 Avgränsning

Den inledande teoretiska delen av kapitlet är tänkt som ett allmängiltigt resonemang om problemförståelse i samband med hanteringen av samhällsstörningar och utgår inte från en utvald aktörs perspektiv. Från att utgå från ett mer generellt resonemang går vi sedan vidare och gör en empirisk analys där vi använder teoretiska resonemanget på en empirisk grund som utgår från ett räddningstjänstperspektiv. Vi vill här betona att slutsatserna från den empiriska analysen inte bör tolkas som aktörsoberoende.

I och med vårt val av teoretiska utgångspunkter skapas en avgränsning i det valda analysområdet. Vi fördjupar oss inte närmre i hur beslutsfattare kommer fram till en viss handlingsväg och hur sådana handlingsvägar såg ut. Istället fokuserar vi på problemförståelse som ett första steg i en problemlösningsprocess.

För att kunna göra jämförelser i tid och mellan organisatoriska nivåer har vi i samband med datainsamlingen valt att göra ”nedslag” under söndagen den 3 augusti, onsdagen den 6 augusti och söndagen den 10 augusti. Se vidare under avsnittet metod. Vi betraktar beslutsfattande inklusive problemförståelse som en dynamisk process och vill tydliggöra att vi gör just nedslag i tid och rum. En fullständig kartläggning skulle utifrån förutsättningarna vara omöjlig. Vi hävdar dock att resultaten från vårt urval till viss del är generaliserbara.

4.5 Teoretiska utgångspunkter

Teori är en förutsättning för en vetenskaplig arbetsprocess där tydlighet, stringens (logisk följdriktighet), resultatjämförelse och möjlighet till kritisk granskning är centrala grundbultar. Trots att ämnet problemförståelse i samband med ledning och samverkan vid en första anblick kan te sig som teoretiskt avgränsat, inser man snabbt att det finns en stor mängd teoretiska förhållningssätt. Ibland upplever man att teorierna kompletterar varandra och hänger ihop, ibland är teorierna som isolerade öar, och ibland kan man uppleva att de står i tydlig konflikt med varandra. Detta är inget man kan ändra på, utan något man måste förhålla sig till.

I samband med att vi började intressera oss för just problemförståelse under hantering av samhällsstörningar studerade vi standardlitteratur inom området, t ex Weick, Klein, Endsley m fl. Vi kompletterade med att studera närliggande forskning av bland annat Simon, Tversky, Kahneman och Brehmer. Teorierna tycktes hänga ihop men ändå inte. Det fanns ingen karta över hur saker och ting kunde tänkas hänga ihop och vilka konflikter som fanns. Det fanns inte heller enhetliga tolkningar av centrala termer som mentala modeller, oklarhet och otydlighet.

För att både kunna tänka och tala om problemförståelse i samband med ledning och samverkan ville vi ha en någorlunda sammanhängande och inkluderande utgångspunkt som kunde hjälpa oss att sätta problemförståelse i ett sammanhang och precisera några av de termer som är användbara för empirisk analys och en vidare problematisering av området. Vi behövde helt enkelt en uppsättning verktyg som var ”bra att tänka med”.

I nedanstående avsnitt presenteras en uppsättning teoretiska verktyg som utgör en sådan helhet. Vi ser denna redovisning som explorativ i bemärkelsen att den är att betrakta som en del i en process att utveckla vår egen förståelse för området. Det som redovisas är inte något slutgiltigt, utan snarare en presentation av ett arbetsläge. Även om sammanställningen inte bör betraktas som slutgiltig bedömer vi att den har potential att fungera som utgångspunkter för den empiriska analysen över hur beslutsfattare på olika nivåer arbetade med problemförståelse. Vi menar att de teoretiska utgångspunkterna också är användbara för att identifiera utvecklingsbehoven utifrån syftet med detta kapitel.

Det är viktigt att poängtera att den valda teoretiska inramningen hade kunnat se annorlunda ut. Sammanställningen utgår inte från ett blankt papper utan grundas i en förförståelse som kommer från tidigare studier, diskussioner med kollegor etc.

Till en början beskriver vi vad vi menar med beslutsfattande och redovisar kort dynamiskt beslutsfattande som en bred utgångspunkt som skapar utrymme för olika kompletterande fördjupningar. Därefter introducerar vi mentala modeller som ett

verktyg för att diskutera några av utmaningarna med att förstå ett komplext sammanhang. Detta följs av en beskrivning av hur vi ser på problemförståelse som en nödvändig process i arbetet med att åstadkomma inriktning och samordning. Utifrån resonemanget om problemförståelse redogör vi slutligen för koncepten osäkerhet, oklarhet, vad man kan kalla för olika kontrollägen och vår syn på vad helhet innebär.

4.5.1 Beslutsfattande

En central del i att åstadkomma inriktning och samordning handlar om utmaningen att komma fram till vad som behöver göras. Denna utmaning analyseras och diskuteras ofta utifrån olika teorier om beslutsfattande. En del teorier lägger fokus på hur beslutsfattande bör gå till (preskriptiva teorier), medan andra fokuserar på hur beslutsfattande går till i praktiken (deskriptiva teorier).

Eftersom vi i denna rapport är intresserade av att analysera hur arbetet med att åstadkomma inriktning och samordning gått till är det naturligt att utgå från den deskriptiva teoribildningen. Det kan dock vara värdefullt att känna till huvuddragen i några av de preskriptiva teorierna eftersom de ofrånkomligen påverkat hur system för ledning och samverkan utformas och hur våra idéer om hur arbetet med ledning och samverkan bör gå till.

Klassisk beslutsteori utgår från att människor gör rationella val och att beslutsproblemet till stor del handlar om att identifiera beslutsalternativ och välja det mest optimala utifrån förväntad nytta. Ett typiskt sätt att förenklat beskriva stegen i beslutsfattande som en process är att man (1) först identifierar problemet, (2) sedan identifierar handlingsalternativen och (3) slutligen väljer det bästa handlingsalternativet (Cole, 2004). Klassisk beslutsteori utgår ofta från att det finns väldefinierade mål, att problemen är tydliga, att alla alternativ kan identifieras, att preferenserna är klara och konstanta, och att bästa val är det som ger bäst ”avkastning” (Robbins, 2003).

Redan under 1950-talet växte det dock fram en alternativ syn på beslutsfattande som utgick ifrån forskning som visade att människor inte alltid förmår identifiera alla handlingsalternativ och att rationalitet är relativ. Ett exempel på denna skola är teorin om satisfiering (se Simon, 1956). Simon menade att ett i många gånger realistiskt sätt att fatta beslut är att identifiera kriterier för vad man vill uppnå, och när en situation som möter dessa kriterier uppstår ”slår man till”. Denna skola sätter således inte så stort fokus på att välja rätt mellan en rad kända alternativ. Snarare handlar det om att sätta upp realistiska kriterier för när en lösning är tillräckligt bra.

Sedan mitten på 1900-talet har det skett mycket forskning som beskriver hur vi fattar beslut i olika situationer. Exempel på forskare som haft stor betydelse för vår förståelse

för beslutsfattande är Daniel Kahneman och Gary Klein. Båda forskarna visar hur människor till stor del fattar beslut utan de medvetna analytiska processer som de klassiska teorierna utgick ifrån. En olikhet mellan forskarnas resultat är att medan Kahneman genom experiment bevisade att vi är ganska dåliga intuitiva beslutsfattare, så visade Klein på motsatsen. En viktig skillnad är dock att Klein till stor del utgick ifrån studier av hur experter fattar beslut i skarpa situationer, medan Kahneman i större grad byggde sin teoribildning på experiment där försökspersonerna inte alltid hade domänkunskap.

Beslutsfattande kan alltså betraktas från flera olika perspektiv med olika grundläggande antaganden. Därav förekommer flera olika definitioner. De traditionella definitionerna fokuserar ofta på processen att identifiera problemet, ställa upp handlingsalternativen och välja det som ger maximal nytta. Dessa definitioner, se exempelvis Janis och Mann (1977), tycks dock inte rymma de situationer som exempelvis Klein beskriver som beslutssituationer, dvs situationer som inte präglas så mycket av val som att ”komma vidare".

Vi finner att Yates definition från 2001 är inkluderande och fångar vad beslutsfattande handlar om: "*Beslutsfattande är en process som leder fram till ett visst handlande vars syfte är att komma fram till ett önskvärt resultat."* (vår övers)

Yates definition utesluter inte att det kan handla om val mellan olika handlingsalternativ. Han utesluter inte heller att det kan handla om någon form av optimering. I samband med exempelvis vissa ekonomiska problemsituationer är detta rimligt, men man ska vara medveten om att det finns gott om forskning som visar att vi människor inte är speciellt rationella (se ex. Kahneman, Slovic & Tversky, 1983), eller bra på att identifiera det optimala alternativet, även om det faktiskt finns tillgängligt (se ex. Brehmer, Jungermann, Lourens & Sevon, 1985).

Yates definition fångar också, vilket är mycket viktigt för oss, den forskning som bland annat Klein representerar (ofta beskriven som naturalistiskt beslutsfattande). Forskning som visar att vi i skarpa beslutssituationer inte alltid förmår att identifiera några alternativ alls, och där erfarenhet har en viktig funktion för processen att komma fram till ett visst handlande. Jämte Yates finns flera andra liknande inkluderande definitioner. Rollins (2002) skriver att beslutsfattande är en process som tar fram en lösning till ett erkänt (recognized) problem. Problemet med definitioner som denna är att det ställer krav på problemets tydlighet. Vi menar att beslutsfattande även måste kunna handla om hanteringen av beslutssituationer som för beslutsfattaren uppfattas som väldigt vaga.

Förutom att definiera vad vi menar med beslutsfattande menar vi också att det är viktigt att rama in det sammanhang i vilket beslutsfattandet sker. Den teori som fångar det sammanhang vi är intresserade av är teorin om dynamiskt beslutsfattande. Utöver att teorin förser oss med verktyg för att analysera och diskutera utmaningar med beslutsfattande så har den plats för olika deskriptiva och preskriptiva teoretiska ”skolor”. Med andra ord så gör dynamiskt beslutsfattande gällande att besluten i sig kan fattas på en rad olika sätt. Vi menar att det finns olika typer av beslutssituationer i samband med en samhällsstörning. Vissa beslut fattas i linje med vad som beskrivs bäst som naturalistiskt beslutsfattande, vissa beslut sker i sammanhang som möjliggör ett analytiskt resonerande och en jämförelse mellan handlingsalternativ.

4.5.2 Dynamiskt beslutsfattande.

En av de forskare som varit med och etablerat området dynamiskt beslutsfattande är svenske Berndt Brehmer. Brehmer får anses som en av de mest betydelsefulla inom forskningsdomänen som är internationellt etablerad, framförallt inom ledningsvetenskapen. Teoribildningen är emellertid inte låst endast till det som har att göra med ledning i samband med olika samhällsstörningar, utan är tillämpbar i de flesta naturalistiska sammanhang.

Det finns fyra viktiga egenskaper som kännetecknar dynamiskt beslutsfattande (Brehmer & Allard, 1991; Busemeyer, 1999; Clancy, Elliott, Ley, Omodei, Wearing, McLennen & Thorsteinsson, 2003 och Fu & Gonzalez 2006):

1. Det behövs en serie av beslut för att uppnå kontroll i ett sammanhang

2. Besluten är beroende av varandra, dvs ett beslut är oftast påverkat av ett tidigare beslut och kommer påverka nästföljande..

3. Miljön i vilken besluten fattas ändras, både i sig självt och som ett resultat av beslutsfattarens agerande.

4. Timing är en viktig del i beslutsfattandet.

Teorin om dynamiskt beslutsfattande är uppbyggd kring tre delar: 1) En eller flera beslutsfattare, 2) som agerar i en komplex miljö, 3) i syfte att genomföra ett uppdrag och åstadkomma en effekt.

För att hantera en situation behöver en (eller flera) beslutsfattare hantera två typer av problem (Brehmer, 2000). Det första problemet kan betecknas som ”kärnproblemet”. I analysen av skogsbranden kan branden ses som en process med temporala aspekter (händelsen kan relateras till ett tidsförlopp). Arbetet med att släcka branden kan också ses som en process. Utmaningen handlar alltså om att få kontroll över en process med hjälp av en annan. Ordet kontroll är inget absolut (se exempelvis nedanstående text

om Hollnagels kontrollägen). Ett taktiskt problem är när branden som process ändras snabbare än den ”kontrollerande” processen har effekt. För att få kontroll måste beslutsfattaren fatta en serie av varandra beroende beslut.

Utöver ”kärnproblemet” måste beslutsfattaren också uppnå någon form av kontroll över själva beslutssituationen som sådan. Annars finns risk att man drabbas av informationsöverbelastning och oförmåga att fokusera på rätt saker. Beslutsfattare måste alltså hantera en balans mellan den energi som riktas mot ”kärnproblemet” och den energi som går åt att lösa konkurrerande uppgifter. Detta kopplar mot en diskussion om ”externa behov” (agentgenerade) och ”interna behov” (responsgenererad) ”externa behov som förs under kommande avsnitt om problemförståelse.

Den situation som präglar dynamiskt beslutsfattande kan ses som komplex (se ex Uhr, 2009, Bergström & Uhr, 2015). Brown, Karthaus, Rehak och Adams (2009) sammanfattar utmaningar en sådan situation för med sig: (1) Det finns en stor grad av beroendeförhållanden, vilket innebär att ett beslut kan skapa möjligheter eller begränsa det nästkommande. (2) Det finns en stor grad av osäkerhet. Man vet helt enkelt inte alltid hur det kommer att gå, eller vilken effekt åtgärder har haft på problemen. En viktig orsak till denna osäkerhet är vad man kallar för feed-back delays, d.v.s. en ibland ofrånkomlig försening i återkoppling. (3) Situationen lever delvis ”sitt eget liv” och kommer inte att vänta på tillfället då beslutsfattaren är redo att fatta ett beslut. Därför är tiden en kritisk faktor. Det gäller att fatta tillräckligt bra beslut i tillräcklig tid. Tiden påverkar det ”möjlighetsrum” man har till sitt förfogande (se MSBs "Grunder för Ledning och Samverkan", 2014). (4) Beslutssituationerna omfattar risk. Kostnaderna av att fatta ”fel” beslut kan vara ödesdigra. (5) Problemen som ska lösas är svåra att strukturera, det kan förekomma olika mål och prioriteringen av dessa mål kan komma att ändras då situationen utvecklar sig. Det finns en koppling mellan tid och otydlighet. Omedelbara behov tenderar att vara mer tydliga än framtida. Vi för ett fördjupat resonemang om oklarhet senare i detta teorikapitel.

Sammanfattningsvis kan man alltså säga att dynamiskt beslutsfattande innebär att man med hjälp av en process försöker kontrollera en annan. Dynamiskt beslutsfattande är en inkluderande teoribildning i den bemärkelsen att den ger utrymme att analysera både intuitivt och analytiskt beslutsfattande. Teoribildningen sätter ramarna för det sammanhang vi är intresserade av och motiverar också några av de övriga delar i teorikapitlet som har att göra med hur man förstår sammanhanget man verkar i och problemen man har att brottas med.

4.5.3 Mentala modeller

För att fatta beslut krävs någon form av mental modell över det sammanhang i vilket man fattar besluten. I "The Role of Mental Models in Dynamic Decision-Making" (2009) skriver Brown, Karthaus, Rehak och Adams att huvudsyftet med mentala modeller är att beskriva, förklara och förstå ett system. Mentala modeller och dess funktion diskuteras inom en rad olika forskningsfält, men det finns ingen enhetlig definition. De definitioner som finns är vaga och inte i harmoni med varandra (Doyle & Ford, 1997). För vår del vill vi utgå från ett teoretiskt koncept som fungerar som utgångspunkt för att diskutera en individs eller en grupps förståelse för det aktuella sammanhanget de verkar i. Utifrån denna kontextuella förståelse skapas sedan förståelse för de problem som måste lösas i samband med arbetet med att åstadkomma inriktning och samordning under samhällsstörningar.

Utifrån vårt syfte upplever vi den definition som Doyle & Ford föreslår (1997, 1998) som funktionell. Viktiga anledningar till valet av denna definition är (1) att den att utgår från forskning om systemdynamik, vilket stämmer väl in i vårt val att använda dynamiskt beslutsfattande som en övergripande inramning av det som studeras i detta kapitel, (2) den upplevs ha en bra kombination av allmängiltighet och precision, och (3) den är framtagen utifrån kraven som Frankfort-Nachmias och Nachmias (1992) ställde upp och som krav på konceptuella definitioner. Vi ställer oss bakom Frankfort-Nachmias och Nachmias ställningstagande (1992, s 31) att ”*Konceptuella definitioner varken är sanna eller falska. Konceptuella definitioner är antingen användbara för kommunikation och forskning, eller inte*”.

"En mental modell av ett dynamiskt system är en relativt bestående och tillgänglig, men begränsad, intern konceptuell representation av ett externt system, vars struktur är likartad den upplevda strukturen hos det externa systemet." (vår översättning av Doyle och Ford, 1997; 1998)

Definitionen kan vid en första anblick tyckas krånglig, men vi går igenom dess olika delar. Man skulle kunna argumentera för att ersätta modell med teori, men Doyle och Ford menar att teori föreslår en högre grad av fullständighet och konsekvens än modell. Teori skulle kunna användas som en undergrupp till mentala modeller där dessa undergrupper har dessa kvaliteter.

Det är svårt att beskriva stabilitet hos mentala modeller. Delar av en mental modell kan alterneras, tas bort, bytas ut eller läggas till utifrån en tidsskala på timmar eller sekunder, men en mental modell som helhet består i minnet över lång tid. Det finns emellertid forskning som visar att vissa mentala modeller hålls högst temporärt i arbetsminnet, men dessa kallar Doyle och Ford för *dynamiska problemrepresentationer* (se även Greeno, 1977).

Doyle och Ford argumenterar för att den övre gränsen för en mental modells storlek och komplexitet avgörs av begränsningarna som sätts av ”bounded rationality” (se Simon, 1956). För att kunna vara till nytta för beslutsfattande på individnivå måste en mental modell vara tillräckligt liten för att implementeras i korttidsminnet. Författarna hävdar vidare att enkla kausala samband inte alltid kvalificerar för att kallas mentala modeller, utan snarare bör betraktas som exempelvis *antaganden.*

Termen ”intern” signalerar att mentala modeller är kognitiva fenomen som existerar i människors medvetande. De föreslår att synliggörande av mentala modeller bör kallas ”kognitiva kartor” (cognitive maps). Det är tydligt att Doyle och Ford utgår från det individuella perspektivet, men vi menar att deras tänk inte principiellt utesluter kollektiva sammanhang där mentala modeller kan diskuteras på gruppnivå.

Med konceptuell menar man att den mentala modellen är mer än bara mentala bilder. En mental modell är helt enkelt mer komplex och abstrakt än en bara bildliknande representation. Detta gör den inte helt lätt att manifestera i kommunikationen med andra.

En mental modell är en kognitiv struktur, vilket bör skiljas från en kognitiv process. Kognitiva strukturer hjälper till att lagra information, medan processer är mentala operationer som omformar och bearbetar denna information exempelvis genom problemlösning (vars initiala delar beskrivs under rubriken problemförståelse nedan).

En mental modell är alltså en intern representation av ett externt system. Strukturer som bara existerar i människors medvetande, utan att ha en extern representation, kallas därför inte mentala modeller. Doyle och Ford använder *struktur* för att visa att en mental modell är organiserad och sammanlänkad. De beskriver att en mental modell i princip kan ses som en uppsättning noder och länkar, men att dessa noder och länkar har olika grader av abstraktion.

Att en mental modell är *upplevd* som likartad den ”externa verkligheten” är något som Doyle och Ford betonar. Det finns många bevis för att individers mentala modeller är ”felrepresentationer” utifrån någon form av given objektiv verklighet. Många begränsningar hos mentala modeller har demonstrerats genom kontrollerade experiment, se exempelvis Dörner (1980) och Kleinmutz (1993). Meadows et al. (1992) skriver att mentala modeller är extremt förenklade jämfört med verkligheten och oftast fel. Inte bara kan de mentala modellerna vara för förenklade och fel, vi är inte heller alltid medvetna om vilken effekt de har på vårt beteende (Senge, 1998).

I dessa sammanhang är det svårt att undvika att tala om termen situationsuppfattning (Situational awareness) (Endsley, 1995 och Endsley, 2000) som kan upplevas som mycket närbesläktad med mentala modeller. Endsley tycks skilja mellan mentala modeller och situationsuppfattning genom att säga att en mental modell är en underliggande kunskapsbas till situationsuppfattning. Den mentala modellen

påverkar hur inhämtad data struktureras, sorteras och slutligen var uppmärksamheten hamnar. En ”felaktig” mental modell kan således leda till en ”felaktig” situationsuppfattning. I detta kapitel ser vi ingen anledning att fördjupa oss i skillnaderna mellan situationsuppfattning och mentala modeller. Vi använder mentala modeller som ett för oss tillräckligt bra begrepp för att diskutera förutsättningar för att åstadkomma funktionell inriktning och samordning.

4.5.4 Problemförståelse

Mentala modeller som tolkningar av den verklighet vi befinner oss i ligger till grund för hur vi förstår och sedermera löser problem. Problem definieras här som "*en oönskad situation som är av betydelse för och kan vara lösbar av en agent, men troligtvis inte utan svårigheter"* (Agre, 1982). Centrala delar i ett problem är skillnaden mellan preferenser och upplevd verklighet, betydelsen av att utjämna denna skillnad, samt den förväntade svårigheten att göra detta. Problem är konceptuella företeelser som involverar ett disharmoniskt förhållande mellan verkligheten och en individs preferenser (Smith, 1989).

Smith redovisar en modell över vad de första delarna i problemlösning innebär. Den första delen i modellen handlar om vad man kan kalla p*roblemidentifiering*. För att överhuvudtaget motivera sig att lägga kognitiv kapacitet på problemlösning krävs någon form av hint av att det kan finnas ett problem, d.v.s. en avvikelse mellan den faktiska verkligheten och den önskade verkligheten. Detta första steg i problemlösning kopplar mot kognitiva processer som perception. Problemidentifiering handlar alltså om vår förmåga att upptäcka när något är på väg att gå galet och måste hanteras. Problemidentifiering kan t ex utgå från en röd lampa som lyser på ett kontrollbord eller en ”känsla av att något är snett”. Problemidentifiering är en viktig del i arbetet med att åstadkomma inriktning och samordning och ställer krav på en mental modell av den verkliga verkligheten och den önskade verkligheten som är tillräckligt innehållsrik för att anomalier ska kunna detekteras. Nästa steg i problemlösningen handlar om att specificera problem. Detta kan ses om en ”konceptualiserande” process och kallas för *problemdefinition*. I denna process manifesteras problemet och kan kommuniceras med andra. Man kan säga att slutprodukten av en problemdefinitionsprocess är att det finns någon form av representation av problemet. Efterföljande del är en resonerande process som kallas *problemstrukturering* som leder fram till övergripande strategier för hur man ska angripa problemet.

Dessa tre delar är inte de enda delarna i en problemlösningsprocess. Exempelvis måste det oftast till någon form av aktivitet för att problem ska lösas. Ibland finns förutsättningar och behov av att diagnosticera problem, d.v.s. söka efter dess orsak. Ibland kan problemlösning inkludera identifiering av alternativ och välja mellan

dessa. I detta kapitel väljer vi dock utifrån vårt syfte att fokusera på problemidentifiering, problemdefinition och problemstrukturering. Vi kallar dessa delar för *problemförståelse.* I detta sammanhang ser vi problemförståelse som synonymt med ”problem setting” (ex Majone, 1980), ”problem framing (ex Tversky och Kahneman, 1981) och ”locating problems” (ex Maier, 1963). Problemförståelse kan ses som en process som innebär en bearbetning av innehållet i mentala modeller.

Precis som Smith skriver så finns det risker med denna typ av förenklingar av komplexa kognitiva processer. Vi ser inte problemförståelse som en nödvändigt linjär process. Vi menar inte heller att alla delarna måste ingå i en problemlösning. Man kan kritisera Smiths modell för att utgå från traditionella föreställningar om rationellt beslutsfattande och inte ta hänsyn till den forskning som finns och som visar på att vi ibland bestämmer oss för lösningar innan vi formulerat problemen (March och Shapira, 1982), eller den omfattande forskning som exempelvis Kahneman och Tversky bedrivit och som visar på intuitiva icke-analytiska mentala processer i samband med beslutsfattande (se ex. Kahneman, 2011; Tversky & Kahneman, 1974 och Kahenman & Tversky, 1979). Forskare inom området naturalistiskt beslutsfattande, exempelvis Klein, har visat att experter framgångsrikt hanterar problem utan att medvetet analysera problemet.

Alla modeller är ”fel”, men några är användbara. Vi använder Smiths modell som ett av flera analytiska verktyg för att arbeta med den data vi har samlat in, och inte som en deskriptiv dogm. Av speciellt intresse är de delar i problemförståelse som han kallar problemidentifiering och problemdefinition. Problemidentifiering är logiskt nödvändigt och vi ställer oss bland annat frågan om hur och vilka stimuli som triggade problemlösningsprocesser under skogsbranden.

I arbetet med att åstadkomma inriktning och samordning under en samhällsstörning menar vi att någon form av konceptualisering av problemen som ska lösas är viktig, oavsett och man arbetar utifrån analytiskt eller intuitivt beslutsfattande. Det räcker alltså inte med att uppleva att ”något är fel” för att man ska medvetet eller omedvetet lösa problemet. Det måste finnas någon explicit eller implicit representation av problemet om det ska kunna lösas utan att det löser sig av sig självt. Reitman (1964) var en av de första som diskuterade skillnaderna mellan väldefinierade och dåligt definierade problem. (Vi utvecklar detta resonemang under nästa underrubrik.) I arbetet med att analysera problemförståelse under skogsbranden är vi intresserade av hur olika problem konceptualiserades, exempelvis hur explicit eller implicit de uttrycktes, hur de kommunicerades och om problemdefinitioner delades av flera, diskuterades och ifrågasattes.

Vi menar att vi utifrån den data vi har inte kan förstå detaljer kring de komplexa kognitiva processer som skedde hos individer eller på gruppnivå. Speciellt inte i efterhand. Däremot tror vi att vi kan identifiera ”produkter” från problemidentifiering och problemdefinition. Produkten från problemidentifiering ser vi som oro, bekymmer, tron att ett problem existerar etc. Produkten från problemdefinition är enligt ovanstående resonemang en explicit eller implicit representation av problemet.

”Verklighetens problem är komplexa. Problemdefinitioner måste omhänderta denna komplexitet, men de kan troligtvis inte fångas i koncisa verbala representationer” (Smith, 1989, s. 972)

I samband med hanteringen av samhällsstörningar så kan man tala om två olika typer av konceptualiserade problem: externa och interna. Den sociologiskt inriktade forskningslitteraturen väljer att tala om agentgenerade behov (externa) och responsgenererade behov (interna), se ex Quarantelli (1997) och McEntire (2006). Externa problem är de som direkt är orsakade av vållandefenomenet, exempelvis skogsbranden i det aktuella fallet. Ett uppenbart externt problem var att det brann (verkligheten) och att detta inte var önskvärt utifrån preferenserna (den önskade verkligheten). För att branden skulle kunna begränsas och släckas så engagerades en rad olika samhällsresurser och i arbetet med att hantera branden och dess konsekvenser uppstod problem i form av kommunikation, brist på samordning etc. Dessa problem är att betrakta som interna. Explicita eller implicita problemdefinitioner kan utifrån denna indelning alltså koppla mot upplevd extern eller intern problematik.

4.5.5 Osäkerhet och oklarhet

Många berättelser från skogsbranden innehåller beskrivningar om svårigheten att förstå omfattningen av branden och vilka konsekvenser den skulle få. Dessa kommentarer kopplar an till utmaningarna att skapa användbara problemrepresentationer och hur man kan hantera problemrepresentationer som är osäkra eller oklara. I detta avsnitt kommer vi presentera teorier som vi menar är användbara för att analysera och diskutera sådana utmaningar.

Till att början med vill vi göra en distinktion mellan osäkerhet och oklarhet. Traditionellt så har teoretiker betraktat osäkerhet som ett situationsvillkor som innebär att alla möjliga utfall är identifierade, men där sannolikheten för varje utfall är okänd, eller som bäst ”subjektivt känd” (se ex Luce & Raiffa, 1957; Garner, 1962 eller Owen 1982). Risk ses ibland som ett typfall av osäkerhet där sannolikheterna för de olika utfallen är kända (Shubik, 1982). Organisationsforskare som Galbraith (1973) definierade tidigt osäkerhet som skillnaden mellan den information som en

organisation har och den information den behöver. En röd tråd mellan olika synsätt på osäkerhet är bristen på information. Följaktligen måste en problemlösare som vill reducera osäkerhet samla information om de variabler som redan är kända (Schrader, Riggs & Smith, 1993).

Flera teoretiker menar att flera modeller för beslutsfattande under osäkerhet inte speglar verkligheten (se Martin och Mayerson, 1988 m fl). De menar att ofta så är inte möjliga utfall definierade, eller åtminstone inte tydligt definierade, samt att det kan finnas en konflikt mellan utfallsmöjligheterna. Dessa teoretiker menar att beslutsfattande ofta sker under oklarhet, snarare än under osäkerhet, där oklarhet definieras som brist på tydlighet om relevanta variabler och dess relationer.

Vad är då skillnaden mellan en situation som karaktäriseras av brist på information (osäkerhet) och situationer som karaktäriseras av brist på tydlighet (oklarhet)? Följande indelning är mestadels hämtad från Schrader, Riggs och Smith (1993) som menar att skillnaden mellan de mentala modeller som används av beslutsfattaren kan användas för att skilja mellan oklarhet och osäkerhet.

Tillgången och precisionen hos de mentala modellerna är bättre under osäkerhet än under oklarhet. Människor använder information för att bygga mentala modeller av verkligheten enligt ovanstående resonemang. En väldefinierad mental modell förutbestämmer det relevanta handlingsutrymmet (solution space, eller möjlighetsrum på svenska) man har för att lösa problemet.

För att ytterligare precisera skillnaderna mellan osäkerhet och oklarhet använder vi två olika typsituationer:

Situation 1

När en beslutsfattare står inför ett problem kan det hända att han eller hon känner att de vet vad de ska göra, vilken information de ska leta efter, och vilka resultat de ska sträva efter. I detta fall har beslutsfattaren mentala modeller tillgängliga som de känner är adekvata för problemsituationen, samt en tydlig problemförståelse. Problemförståelsen sätter gränserna för problemet och identifierar nödvändiga uppgifter för att problemet ska kunna lösas.

Situation 2

Alternativt kan det hända att problemlösaren känner att han eller hon inte har speciellt bra ”grepp” om situationen/problemet. Detta innebär svårigheter att komma fram till problemets omfattning, problem att definiera vilka uppgifter som behöver lösas, problem att sortera bort irrelevant och identifiera relevant input, eller problem att identifiera önskade utfall. Problemlösaren har ingen adekvat modell som underlag till sin problemförståelse, och därav en vag problemförståelse. Personen måste hitta

eller skapa en bättre mental modell som en del i problemlösningsprocessen för att komma vidare och göra problemet begripligt.

Den första situationen karakteriseras av problemlösning under osäkerhet. Osäkerheten skapas av att problemlösaren inte vet det exakta utfallet av problemlösningsprocessen. Om utfallet skulle vara känt så handlar det inte längre om problemlösning. Problemlösaren har en tillräckligt klar problemrepresentation och problemstruktur, utifrån en tillfredställande mental modell, som underlag för problemlösningsprocessen. Informationsbehoven är väldefinierade.

Den andra situationen karakteriseras av problemlösning under oklarhet. Oklarheten existerar eftersom problemlösaren ännu inte är har en tydlig problemrepresentation, förmodligen för att den underliggande mentala modellen inte är ett tillräckligt underlag för att skapa precision i problemrepresentationen. Det första han eller hon måste göra är att finna en mental modell som upplevs vara tillräckligt användbar för att kunna ligga till grund för problemlösningen.

4.5.6 Olika grader av kontroll - Contextual Control Model (COCOM)

För att analysera hur olika beslutsfattare på olika organisatoriska nivåer arbetade med sin problemförståelse väljer vi förutom ovanstående teoretiska verktyg att använda en förenklad version av den modell som Hollnagel (1993;1998) introducerade som Contextual Control Model (COCOM). De ovanstående teoretiska resonemangen tar mycket av sina utgånglägen i vad som kan tolkas förekomma i en individs tankevärld. COCOM beskriver vad man kan kalla för grader av kontroll och kopplar mot en viss typ av beteende hos ett kognitivt system. COCOM fokuserar alltså på vad som händer utanför individuella mentala processer. De kontrollägen som modellen redovisar kan ses som kontrollägen som ett system kan ha i samband med en viss situation. Vi väljer här att se ett system som exempelvis en individ, en grupp, eller en grupp tillsammans med artefakter i ett system med ett givet syfte. Ett exempel på ett system kan vara räddningstjänstresurser. I vårt fall är det intressant att diskutera vilket kontrolläge räddningstjänstresurserna hade relaterat till skogsbranden i en given situation. COCOM harmonierar med beskrivningen av dynamisk beslutsfattande ovan eftersom modellens kontrollägen beskriver ”förutsättningar för nästa steg” i en process där en process används för att kontrollera en annan (grundförutsättningarna i dynamisk beslutsfattande).

Svensson et al. (2005) har översatt Hollnagels modell till svenska. Vi använder denna översättning, men lägger till några egna kompletteringar utifrån Hollnagels text (1993). Följande kontrollägen beskrivs:

Godtycklig kontroll – ”I detta läge är händelsehorisonten begränsad till nuet och ingen hänsyn tas, varken till föregående händelser eller förväntade utfall. Valet av nästa handling är i princip irrationellt och slumpartat” (Svensson et al., 2005, s 231). Man kan beskriva det som ”blint trial and error- beteende”. Detta är typiskt när situationsbedömningen är bristfällig eller ”paralyserad” och det därför finns mycket liten eller ingen koppling mellan situation och beteende. (Läget kan ses som ett resultat av obefintlig eller mycket vag problemrepresentation, enligt resonemanget i föregående avsnitt. – Vår tolkning.) Opportunistisk kontroll – ”Händelsehorisonten omfattar endast en åtgärd/händelse som är vald att matcha den nuvarande situationen med endast minimal hänsyn till de långsiktiga effekterna. Viss hänsyn tas till tidigare handlingar i det att nästa handling är vald för att matcha den föregående, men feed-back är inte alltid korrekt utnyttjad” (Svensson et al., 2005, s 231). Opportunistisk kontroll är en heuristik (lösningsalgoritm) som tillämpas när problemdefinitioner är otillräckliga, antingen beroende på brist på erfarenhet, eller beroende på försvårande arbetsvillkor. Valet av åtgärder är ofta ineffektiva vilket leder till att många onödiga försök görs.

Taktisk kontroll – ”Här tas hänsyn till effekterna av en åtgärd i ljuset av vad som tidigare utförts. Val av nästa händelse/åtgärd görs i (viss) detalj och i beaktande av potentiell effekt av händelsen/åtgärden och planer används som bas för val av händelse/åtgärd. Mer än ett mål beaktas” (Svensson et al., 2005, s 231). Detta läge överensstämmer med situationer där förfarandet mer eller mindre följer en procedur eller en regel. Det aktuella systemets tidshorisont går bortom de omedelbara åtgärdsbehoven, men planering är begränsad och behoven som man tar hänsyn till uppstår ibland ad-hoc.

Strategisk kontroll – Systemet (exempelvis räddningstjänstresurserna) utgår från en längre tidshorisont och kan arbeta mot mer övergripande mål. De dominerande inslagen i den aktuella situationen har därför mindre inverkan på val av åtgärder. I detta läge ser man funktionella beroenden mellan olika uppgifter och förstå samspelet mellan flera mål. Någon som också beaktas i planeringen.

Hollnagel menar att människor i praktiken kommer fungera utifrån vad som överensstämmer med opportunistisk kontroll eller taktisk kontroll. Dessa kontrollägen kan ses ha en jämn balans mellan feed-back och feed-forward, vilket sammanfaller med en effektiv användning av resurser. Hollnagel skriver vidare att även om strategisk är den optimala, i termer av att kontrollera en situation så kräver detta läge så mycket ansträngning att det inte kan bibehållas över någon längre tid. De fyra kontrollägena bör inte ses som absoluta. Man ska också komma ihåg att det inte nödvändigtvis behöver vara så att de senare nämnda kontrollägena är bättre än de tidigare i en viss situation.

4.5.7 Perspektiv på helhet

Vi menar att det inte finns något objektiv ”helhet” i egentlig mening. En helhet konstrueras av en eller flera beslutfattare. I denna studie är vi intresserade av hur beslutsfattare beskriver den yttre gränsen för sin mentala modell i en given situation, d.v.s. var gränsen går för vad som är relevanta utgångspunkter för problemförståelsen.

Precis som vi tidigare påpekat så utgår vi från en begränsad rationalitet när vi tolkar vår omvärld. Vi kan inte avspegla något som kommer i närheten av den komplexitet som präglar tillvaron, utan måste göra ganska grova avgränsningar. Vi måste omedvetet eller medvetet göra ett val över vad som ska inkluderas i den mentala modellen som får representera den aktuella verkligheten i ett givet ögonblick. Det finns flera saker som styr detta val, exempelvis tolkningar av uppdrag och individuella kompetenser som begreppsmässig kompetens (Fredholm et. al., 2006) eller vad Katz (1955) beskriver som konceptuell förståelse.

I samband med hanteringen av samhällsstörningar så har man definierat helhetssyn om följer: ”*Att ha en helhetssyn innebär att känna ansvar för mer än den egna uppgiften och att se sin egen och andra aktörers hanteringar som en helhet, för att tydligt bidra till att helheten använder samhällets samlade resurser effektivt*” (MSB, 2014).

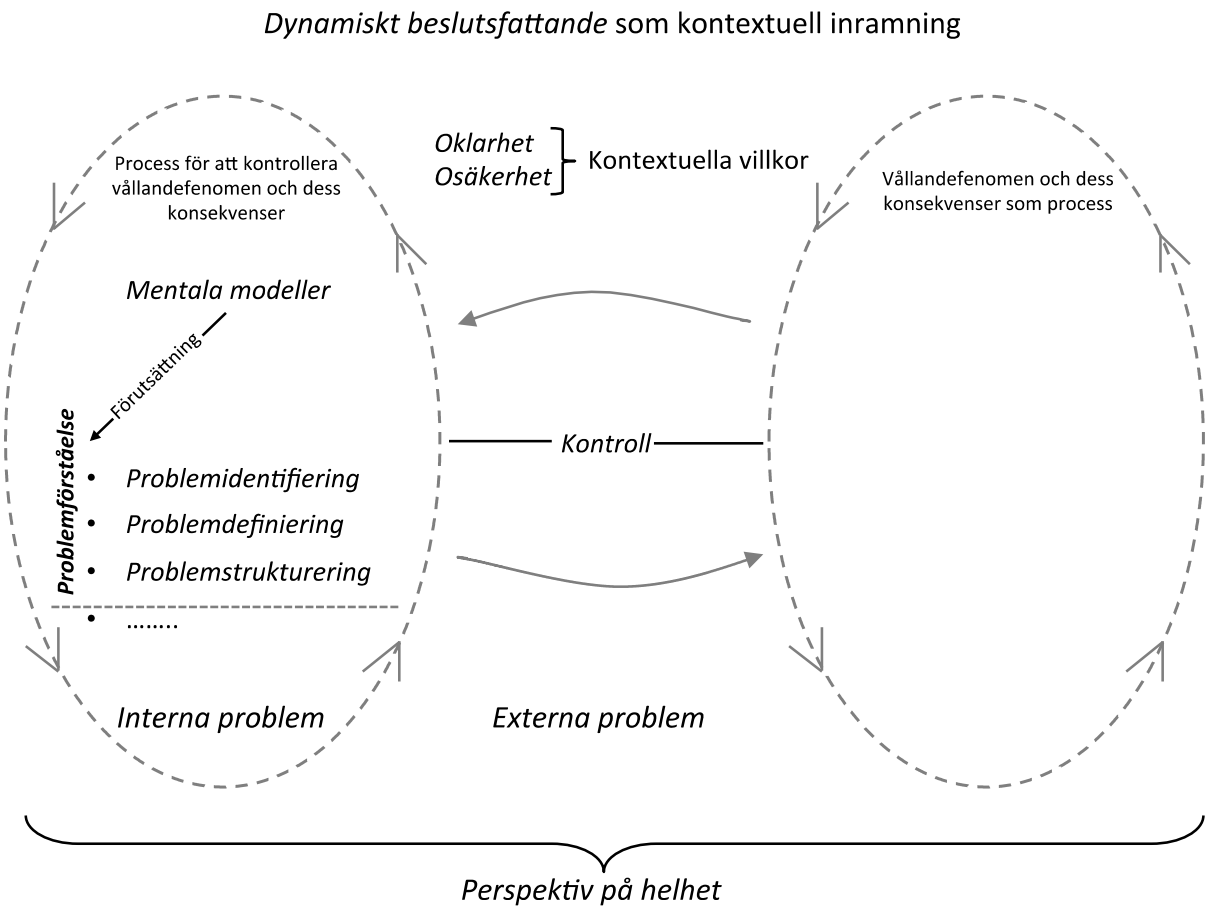
Utöver denna definition kan man också tänka sig att diskutera olika helheter. Helhetssyn behöver inte vara förbehållet beslutsfattare som är aktiva på strategiska och normativa nivåer, utan kan också vara viktiga för den som arbetar på taktisk och operativ nivå. Exempelvis kan man tänka sig att den aktuella skogsbranden skapar behov av att se till olika helheter. För en person som arbetar med den totala insatsen mot själva skogsbranden kan det vara viktigt att se till olika effekter som uppnås av olika aktörer som bedriver brandbekämpning över en stor geografisk yta. En sådan helhet kan vara nödvändig att förstå för att t ex. kunna göra lämpliga prioriteringar. För beslutsfattare med geografiskt områdesansvar är det nödvändigt att ha en än mer omfattande helhetssyn utifrån definitionen ovan.

En viktig hypotes är att ju mer rumsligt omfattande den mentala modellen är, desto mindre detaljerad kan den vara. Detta beroende på våra kognitiva begränsningar. För att kunna bygga en funktionell helhetssyn i samband med en omfattande samhällsstörning, som genererar många olika hjälpbehov och som engagerar många olika resurser, är det rimligt att anta att flera många individer måste hjälpas åt med att bygga en gemensam mental modell. Kapaciteten hos den enskilda människan räcker helt enkelt inte till. Denna typ av gemensamma kognitiva processer diskuteras bland annat av Klein, Feltovich, Bradshaw och Woods (2005).

4.5.8 Den sammantagna verktygslådan

Den röda tråden mellan de olika teoridelarna ovan kan övergripande sammanfattas enligt följande: Dynamiskt beslutsfattande tjänar som en inramning av det sammanhang i vilket vi diskuterar problemförståelse. Problem kan vara externa och grundas i vållandefenomen och dess konsekvenser. Problemen kan också vara interna, exempelvis svårigheter att åstadkomma samordning. Hela den miljö i vilken problemen hanteras karakteriseras av osäkerhet och ibland även oklarhet. Den kontinuerliga förståelseprocess som ligger till grund för att man med hjälp av en process ska kunna kontrollera en annan (grunden i dynamiskt beslutsfattande), bygger på att man har mentala modeller av såväl det inre systemet (resurserna) som det yttre (det sammanhang där hjälpbehoven manifesteras till följd av vållandefenomen och dess konsekvenser). Precisionen hos dessa mentala modeller, liksom människors medvetenhet om dem, varierar. Mentala modeller ser vi alltså som en grundförutsättning för problemförståelse. Problemförståelse utgår från problemidentifiering, d.v.s. en detektion av att något är fel. Detta ”något” preciseras sedan i problemdefiniering. Det är först när ett problem definierats som det kan kommuniceras i form av en problemrepresentation.

Figuren på nästa sida beskriver i grova drag hur de teoretiska verktygen förhåller sig till varandra. Den belyser kognitiva aspekter med att åstadkomma inriktning och samordning i samband med samhällsstörningar. Figuren är att betrakta som en mycket principiell skiss som utgår ifrån teorin om dynamiskt beslutsfattande och utifrån denna placerar teoretiska termer i de ”härad” där de hör mest hemma. Vad som redovisas är alltså en principiell skiss och ingen modell över hur saker och går till, eller hur de bör gå till.



Figur 11. *Den sammantagna verktygslådan*

4.6 Metod

Följande metodavsnitt beskriver den metodik som används i kapitlen 4, 5, 6 och 7. Därutöver innehåller det ett separat avsnitt som kopplar mot syftet i just detta kapitel om problemförståelse.

4.6.1 Datainsamlingsmetoder

4.6.1.1 Observationer

Observationer på plats under hanteringen av skogsbranden har tillsammans med erfarenhet från tidigare forskning utgjort en styrande del i hur syftena i de olika kapitlen har formulerats. Observationer som metod (se t ex. Robson, 2002) kan vara ostrukturerade eller strukturerade. De observationer som genomförts har tyngdpunkten mot den ostrukturerade kategorin, d.v.s. data erhålles via fältanteckningar utifrån en öppen approach där man inte definitivt avgränsats sig i vad man letar efter. Observationer kan också vara iakttagande eller deltagande. Iakttagande innebär att deltagarna vet om att de blir observerade och att man inte gör märkbara intrång i skeendet. Observationerna som genomfördes var iakttagande, även om deltagarna inte alltid aktivt var medvetna om vår närvaro. Vi strävade efter principen att vara en ”fluga på väggen”, framförallt för att inte vara i vägen och för att skapa möjligheter till observationer även i framtiden.

4.6.1.2 Intervjuer

Intervjuer, både under och efter insatsen, utgör det dominerande dataunderlaget. Sammanlagt har 24 intervjuer genomförts och transkriberats.

<u>Intervjuform</u>

De intervjuer som genomförts under själva insatsen är att betrakta som spontana samtal, men utifrån en planerad intervjuagenda. Omständigheterna som tillgänglighet och utrymme för intervjuer har påverkat genomförandet. Som genomförare tog vi de helt enkelt de tillfällen som gavs och beaktade samtidigt risken för att vi kanske störde personerna i sin professionella yrkesutövning. Det bör redan här påpekas att det fanns en stor öppenhet och positiv attityd hos alla som intervjuats, trots de rådande omständigheterna. Samtliga intervjuer som gjordes under insatsen spelades in och har transkriberats.

De intervjuer som genomförts under hösten 2014, efter det att räddningstjänst avslutats, är genomförda utifrån principen om semistrukturerade intervjuer (se t ex. (Willig, 2001 och Willig, 2008). Intervjuformuläret delades in i tre teman som utgår

från syftena i kapitlen 4, 5, 6 och 7, samt ett tema med ”övriga frågor" som var anpassat efter andra författares önskemål. Majoriteten av intervjuerna genomfördes på plats, vanligen på informantens arbete. Några av intervjuerna genomfördes via Skype. Vid flera av intervjuerna närvarade två frågeställare som båda var aktiva. Intervjuernas längd sträcker sig mellan ca 40 och 90 minuter

Utifrån upplägget med semistrukturerade frågor tilläts informanten att utveckla sina resonemang att omfatta även annat än vad som efterfrågats. Beslutet att medge detta bygger på uppfattningen att det finns mycket relevant i ”sidoberättelser” och att informanterna gärna pratade kring händelsen.

Själva frågeunderlaget har justerats något utifrån de första genomförda intervjuerna, men denna justering bedöms ha liten betydelse för kvaliteten i analysen. Några frågor har upplevts som abstrakta och några ord har tolkats annorlunda än dess avsedda mening. Inte heller detta bedöms ha någon större betydelse för analysen som helhet. Däremot kan denna omständighet påverkat enskilda delar. Detta avhandlas i respektive kapitels diskussionsdelar.

Alla intervjuer har transkriberats. Transkriptionerna omfattar allt som har sagts med undantag för stakningar och ljud av icke ordlik karaktär.

En av de sista frågorna som ställdes under intervjuerna var hur man upplevde intervjun. Utifrån svaren så är samtliga deltagare positiva. En återkommande kommentar är att frågorna ”tvingade en att tänka efter”.

Urval

Urvalet för spontanintervjuerna under själva händelsen gjordes främst utifrån tillgänglighet.

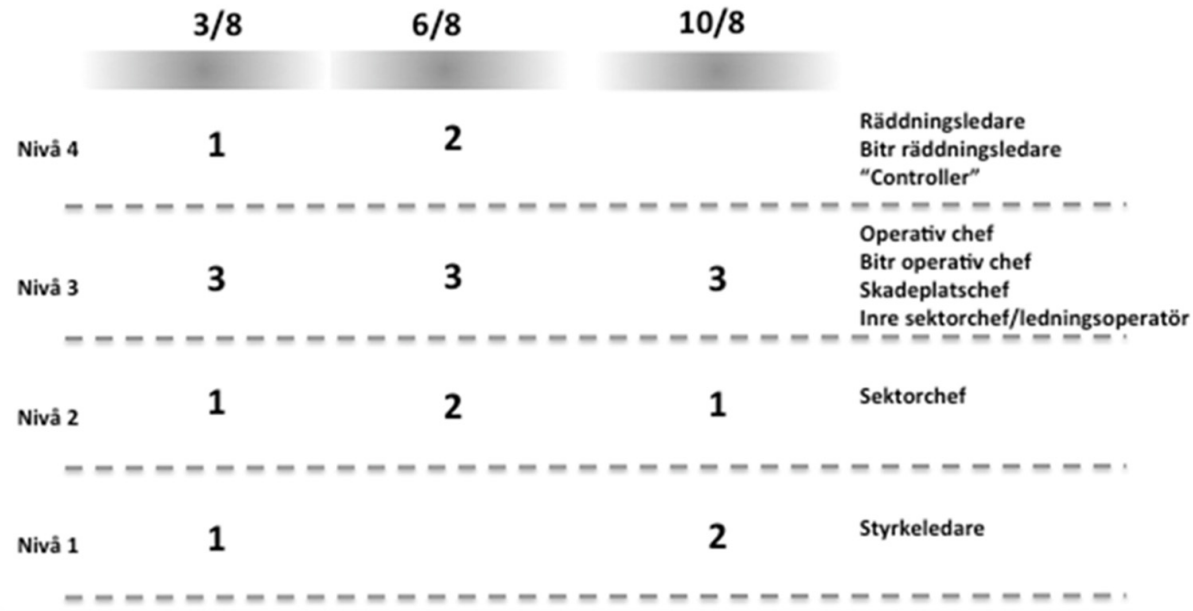
Vad gäller de semistrukturerade intervjuerna som gjordes under hösten 2014 gjordes urvalet av informanter utifrån syftena med och avgränsningarna i de tre kapitlen Problemförståelse, Improvisation som en del av problemlösningen och Organisationsbeteenden och Förtroende. För att kunna genomföra analyser som innefattar jämförelser mellan olika skeden av den akuta insatsen valdes tre stycken nedslag i tid. Därutöver identifierades fyra principiella organisatoriska nivåer som styrande kriterier för urvalet av informanterna. Förutom att skapa bra utgångspunkter för analysarbetet, utgjorde principerna för urvalet en nödvändig praktisk avgränsning utifrån det aktuella projektets tidsmässiga förutsättningar.

De nedslag i tiden som vi har valt att utgå ifrån är söndagen den 3 augusti, onsdagen den 6 augusti och söndagen den 10 augusti. Dessa dagar har valts utifrån att dagarna representerar olika förutsättningar för arbetet med att åstadkomma inriktning och samordning. Under söndagen den 3 augusti var insatsen utifrån de berättelser och den dokumentation vi tagit del av tämligen differentierad i bemärkelsen att det är svårt att

tyda ramarna för räddningstjänstens organisation som helhet. Branden var på väg att eskalera och det rådde en upplevd osäkerhet om brandens utbredning och konsekvenser. Den 6 augusti representerar början av en ny fas då länsstyrelsen i Västmanland tagit över kommunal räddningstjänst och tillskapat en ny organisation. Branden var fortfarande inte under kontroll och den nya organisationen hade precis etablerats. Osäkerheten kring vart händelsen var ”på väg” upplevdes som påtaglig och organisationens utformning och bemanning var inte i detalj känd av alla. Söndagen den 10 augusti var händelsen officiellt ännu inte under kontroll, men arbetet uppfattas ha gått in i en något lugnare fas med mindre osäkerheter och mer upparbetade arbetsprocesser. Förutom att de tre datumen utgör tre olika skeden i den akuta hanteringen så bygger urvalet på att flera av författarna var närvarande från och med onsdagen den 6 augusti och kunde genomföra observationer och intervjuer på plats.

På grund av praktiska förutsättningar har inte urvalet av informanter varit strikt troget de ovanstående datumen. Exempelvis har flera arbetat under pass som sträckt sig över dygnsskiften eller över flera av de relevanta dagarna. Ett resultat av detta kan vara en potentiell variation i svaren om vi intervjuar informanten om dennes första dag eller någon av dennes senare dagar på plats, då förutsättningarna kan har varit annorlunda under de tillfällena. Man bör därför inte se nedslagen i tid som absoluta.

Vi har valt att dela in informanterna i fyra principiella organisatoriska nivåer eftersom det inte går att identifiera exakta nivåer som är beständiga och helt jämförbara över tid utifrån underlagen vi har tillgång till. Det vi kallar Nivå 1 omfattar befäl, vanligen kallade styrkeledare, som under insatsen agerade i en roll under en sektorchef. Nivå 2 representerar sektorchefsnivå. Med tanke på insatsens resursmässiga omfattning kunde dessa individer ha ledningsansvar över mångdubbelt fler än vad de har i rollen som sektorledare under en ”normal insats”. Nivå 3 omfattar den personal som arbetade med ”inre ledning” av räddningsinsatsen som sådan. Beroende på vilken information man utgår ifrån kan man inom Nivå 3 se flera undernivåer. Exempelvis inrymmer Nivå 3 vad som kallades skadeplatschef under den 6/8 och under den 10/8. Skadeplatschefen beskrivs som hierarkiskt underställd den operativa chefen. På Nivå 3 återfinns också personer som beskrivs som antingen inre sektorchefer eller ledningsoperatörer. Dessa individer kan ses som en länk mellan det vi kallar Nivå 3 och Nivå 2. Deras formella mandat och därigenom deras formella hierarkiska position är tvetydig. Nivå 4 representerar räddningsledare, biträdande räddningsledare och personen som av flera beskrevs som ”controller”. Den organisatoriska uppbyggnaden under den 3/8 skiljde sig markant från den 6/8 och den 10/8, men vi menar att det fortfarande går att utgå från de principiella ledningsnivåerna.



Figur 12. *Informanter från räddningstjänst, uppdelade i tid och organisatoriska nivåer. (intervjuer gjorda efter insatsen)*

4.6.1.3 Fokusgrupp

Under arbetets gång uppkom en möjlighet att genomföra en avgränsad fokusgruppsstudie som ett komplement till vårt övriga underlag. Fokusgruppsstudien designades utifrån en fokusgruppsmetodik som beskrivs i "Fokusgrupper som kvalitativ datainsamlingsmetod" av Hylander (1998). Beskrivningen av utförandet har tagits från detta material om inget annat anges. Fokusgruppsintervjun ska i vårt fall inte ses som triangulering av insamlad data utan ska snarare ses som en metod för att öka vår förståelse och för att verifiera och utveckla några av de teman som redan identifierats under övriga metoder.

Fokusgrupper är en kvalitativ forskningsmetod för att samla in data från en grupp som har någonting gemensamt och där deltagarna diskuterar utifrån ett specifikt fokus. I vårt fall var det en grupp på sju personer från olika räddningstjänster som alla fick rollen biträdande operativ chef under hanteringen av skogsbranden. De var uppdelade två och två under 6-10 augusti, 10-13 augusti samt 13-17 augusti och en person var närvarande 17-20 augusti. Perioden går delvis utanför de valda nedslag i tid vi har gjort men har valt att se datan från fokusgruppen som kompletterande snarare än ledande. En av deltagarna hade tidigare intervjuats individuellt men vi anser att detta inte påverkat vare sig diskussionen eller resultaten.

Gruppintervjun utgör ett tillfälle för att få fram skillnader och variationer i åsikter och attityder utan att intervjuaren styr. Den är speciellt lämpad för att undersöka idéer

som uppkommer genom interaktion med andra, d.v.s. när gruppmedlemmarna får motivera sina ståndpunkter kan de analysera dessa mer genomgripande än i en individuell intervju.

En av författarna till kapitlet valdes som moderator för gruppdiskussionen eftersom han har sakkunskap inom ämnet, vilket är en fördel att ha. Moderatorns uppgift är att få deltagarna att interagera med varandra så mycket som möjligt. Eftersom vi ville få deltagarna att diskutera fritt valde vi att inte spela in tillfället utan en av författarna tog anteckningar under tiden. Vi var också tydliga med att de skulle säga till om de ville att vissa segment inte skulle komma med i anteckningarna, men i stort anser vi att diskussionen flöt helt fritt.

Det finns vissa nackdelar med metoden som vi har varit medvetna om under design och utförande. Det finns risk för att en eller fler dominerar diskussionen under en längre tid så att inte alla får komma till tals, att vissa avbryter andra eller att man diskuterar ovidkommande ämnen. Enligt somliga bör inte deltagarna och moderatorn känna varandra eftersom det då kan hämma intervjun. I vårt fall kände moderatorn ett fåtal av deltagarna men vi anser att detta inte har spelat in negativt på resultatet.

Frågorna som låg till underlag för fokusgruppsintervjun togs fram utifrån valda teman som gruppen hade föreslagit på förhand. Dessa matchades med frågor som vi hade ställt i tidigare intervjuer samt ytterligare frågor för att verifiera och utveckla några av de teman som urskilts från tidigare intervjuunderlag. Fokusgruppen började med några större introduktionsfrågor i syfte att starta diskussionen och för att få en förståelse över skillnader i upplevelser över tid, för att sedan utgå från de identifierade temana. Moderatorn lät diskussionen flyta relativt fritt och lät gruppen sväva ut men förde tillbaka gruppen till frågorna efter en viss tid. I slutet kontrollerades att alla frågor hade ställts och om gruppen hade ytterligare kompletteringar.

4.6.1.4 Deltagande vid konferenser och seminarier

”Konferensdeltagande” är förvisso inte en erkänd vetenskaplig metod som styrs av genomtänkta regler. Däremot är det ett sätt att ta del av de reflektioner som inblandade har efter händelsen i Västmanland. Exempel på en konferens som besökts är ”Skogsbranden i Västmanland – en riksangelägenhet” 24 november 2014 i Västerås. Arrangörerna av konferensen lade upp inspelade videoupptagningar från samtliga seminarier. Några av dessa videor har i efterhand studerats.

4.6.1.5 Sekundärdata

Sekundärdata omfattar individuella observatörsrapporter samt rapporterna ”Skogsbrann i Sverige” (Botnen & Hornstuen, 2014) och ”Olycksutredning – skogsbrand Västmanland” (Nerikes brandkår, 2014). Rapporterna har använts för att

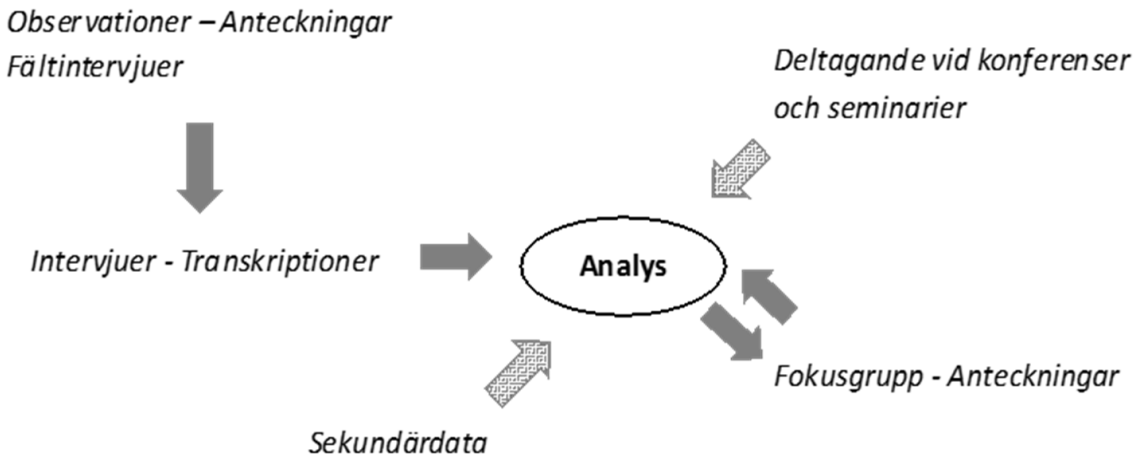
hjälpa till att bygga en förståelse utav händelsen som sådan och övergripande vilka organisatoriska lösningar som förekommit.

4.6.2 Arbetsgång och analysmetoder

Inledningsvis sammanställdes fältanteckningar parallellt med en genomlyssning av de intervjuer som genomförts under själva insatsen. Resultatet ledde fram till en rad preciserade syften som i sin tur låg som underlag till utvecklingen av intervjufrågorna. Samtidigt som intervjuerna genomfördes besöktes konferenser och seminarium. I samband med färdigställandet av intervjuerna påbörjades sedan den strukturerade analysen av data. Under detta arbete uppkom möjligheten att genomföra en avgränsad fokusgruppsstudie. Fokusgruppsstudien designades för att se om det gick att verifiera och utveckla några av de teman som redan identifierats. (Denna komplettering är således inte en form av triangulering.)

Data från intervjuerna och fokusgruppstudien är att betrakta som det dominerande dataunderlaget för vårt arbete. Resultaten från deltagandet vid konferenser och seminarium, samt sekundärdatan, har fungerat som viktig kompletterande input.

Figuren nedan visar hur det empiriska underlaget format analysen.



Figur 13. *Förhållande mellan empiriska underlag och analys.*

Processen att analysera det transkriberade materialet omfattar flera steg. I det första steget har de svar på intervjufrågor som relaterat till syftena med kapitlet kopierats från transkriptionerna och in i Excel. På så sätt har samtliga intervjusvar på en och samma fråga synliggjorts. Utifrån denna strukturering har sedan teman identifierats. I nästa steg har vi gått igenom samtliga transkriptioner i sin helhet för att se om de identifierade temana förekommit även i andra delar av samtalen än de som

förekommit i direkt anslutning till de aktuella frågorna. Vi har vid flera tillfällen också sök på vissa nyckelord för att ytterligare identifiera resonemang som kopplar till ett visst tema.

4.6.3 Bias

De båda författarna bakom detta plus de nästkommande tre kapitlen har tidigare kännedom om flera av informanterna. Denna kännedom har påverkat processen med urval på det sätt att personliga kontakter har lett till en vidare identifiering av uppfattat relevanta intervjupersoner.

Att en av författarna bakom kapitlen arbetar deltid för MSB skulle hypotetiskt kunna ha påverkat informanternas svar på vissa frågor. Vi upplever emellertid inte att denna typ av formella kopplingar störde kommunikationen under intervjuerna. Slutsatserna som baseras på det empiriska underlaget har inte passerat någon annan granskning en den process som innebar att samtliga författare till kapitlen i denna antologi läst och gett feedback på varandras texter.

En vanlig fallgrop som kan kopplas till bias innebär att man i samband med frågekonstruktion, intervjugenomförande och analys inte är tillräckligt öppen, utan att man från början bestämt sig för vad slutsatserna ska mynna ut i. Det finns en risk att våra egna föreställningar om hur saker och ting går till gör att vi letar efter bekräftelser på våra föreställningar och missar motsägande information. Vi kan inte utgå från att vi som genomfört dessa analyser är fullständigt neutrala i våra utgångspunkter, men vi har under hela arbetsprocessen reflekterat över hur vi själva kan ha färgat processen och aktivt försökt hålla en neutral position. Vi ser inte heller att vi personligen skulle ha någon vinning av en viss vinkling av analyserna.

4.6.4 Förtydliganden rörande studier av problemförståelse

De intervjufrågor som i detta kapitel varit vår första utgångspunkt för att identifiera teman utifrån det transkriberade materialet kan delas in i frågor som ställts efter insatsen och frågor som ställts under.

Intervjufrågor som ställts efter insatsen

- *Utifrån din roll, vad var problemet/problemen som skulle lösas?*
- *Hur fick du förståelse för vad som var problemet/problemen?*
- *Om det någon gång var svårt att få grepp om problemet/problemen, vad gjorde du för att hantera detta?*
- *Upplevde du att det förekom en diskussion om vad problemet/problemen var?*
- *I så fall vad kommunicerade ni?*
- *Upplevde du att det fanns olika problemtolkningar inom den grupp du jobbade med? I så fall ge exempel*
- *Upplevde du att någon hade tolkningsföreträde när det gäller att definiera problemet/problemen?*
- *Ändrades din uppfattning om vad som var problemet/problemen, och i så fall varför?*
- *Gjorde ni någon analys över vad som ”kunde gå snett”?*
- *Om ja, vilka vägar tog ni för att hantera det?*
- *Gjorde ni några medvetna antaganden under ert arbete?*
- *Om du betraktar hela hanteringen ur ett helhetsperspektiv, vilket eller vilka övergripande problem skulle du säga fanns i det drabbade sammanhanget?*
- *Diskuterades ett sådant helhetsperspektiv?*
- *I så fall när?*
- *Var det svårt att få grepp om helheten?*
- *Om ja, varför var det svårt?*

Intervjufrågor som ställts under insatsen

- *Vad visste du när du började arbeta med insatsen?*
- *Hur fick du information?*
- *Gjorde du några antagande initialt?*
- *Hade du något särskilt akut problem som du var tvungen att hantera? Isf vad?*
- *När hade du klart för dig vilka resurser du hade att hantera?*
- *Hade du något särskilt problem som du var tvungen att hantera långsiktig?*
- *Regeringen skriver om behovet av att hantera helheten. Vad är helheten i detta sammanhang?*
- *Identifierar och jämför du olika alternativ när du ska fatta beslut, eller formas arbetsinriktning på ett annat sätt?*

Fokusgruppsintervjun inleddes med att deltagarna delades in i grupper som baserades på när de varit insatt under insatsen. Under 45 minuter fick var och en av grupperna arbeta med följande frågor om problemförståelse (utöver andra frågor):

- *Vad var ert uppdrag?*
- *Identifiera de 3 största svårigheterna förknippade med ert uppdrag*
- *Vilken nivå av kontroll upplevde ni att ni hade över situationen på en 5-gradig skala. Motivera*

Grupperna fick under diskussionsliknande former sedan redovisa sina svar under tiden som detaljerade anteckningar togs. I den efterföljande modererade diskussionen ställdes följande frågor kopplade till syftet med detta kapitel:

- *Vad visste ni om situationen och vad ni förväntades göra innan ni var på plats?*
- *Hur gick den initiala överlämningen till?*
- *Upplevde ni den som bra?*
- *Krävdes det mer än en personlig överlämning för bli tillfreds med situationen?*
- *Upplevde ni det som viktigt att få ett eget intryck av branden och dess konsekvenser?*
- *Vad den någon information ni saknade i början av ert arbete?*
- *Vad var det viktigaste ni fick ut av stabsgenomgångarna (i ledningsrummet)?*
- *Föredrar ni fysiska möten eller funkar telefon/RAKEL etc lika bra?*

- *Upplevde ni att alla tänkte kring problemen på samma sätt?*
- *Upplevde ni missuppfattningar?*
- *Tvekade ni någon gång på giltigheten i den information ni fick av övrig personal?*
- *Upplevde ni att ni hade koll på alla resurser som ingick i räddningstjänstorganisationen?*
- *Hur tydliga var de olika rollerna och uppgiftsfördelningen?*

4.7 Analys av empiri

Nedan redovisas de teman som växt fram genom analysen av intervjumaterialet. Intervjufrågorna har till stor del varit styrande för analysen (se föregående metodavsnitt). Temana utgör en resultatsammanställning och innehåller ett resonemang om vad datan säger oss.

4.7.1 Oskriven problemdefinition inför individuell uppstart

Många av de intervjuade signalerar att de visste lite om situationen de skulle komma att ställas inför. Det allmänna intrycket var att det hela ”var stort”.

”… det var en jättestor brand…. ”

”När jag kommer in till station vet jag egentligen bara att det är en stor insats, att det kommer att gå åt mycket folk, att det kommer att pågå troligtvis ganska länge.”

”…. skogsbrand i Sala”

Den information man tillgodogjort sig kom mestadels, med några få undantag, från media.

”Lyssnade på P4 Västmanland på semestern på Västkusten. Det jag visste var genom media.”

”All input egentligen från media”

”Jag visste det som stod i massmedia”

”Bara genom media”

Bilden av att det inte på förhand kommunicerats någon tydlig problemrepresentation, mer än att ”det brinner i skogen” och ”det är stort”, tycks inte skilja sig över tiden. Under fokusgruppsintervjun ställdes frågan om vad personerna visste innan de åkte

till Västmanland. Även de som engagerades 3 veckor efter brandstart kommunicerar att de visste relativt lite om händelsen och vilka problem de var satta att lösa.

Trots avsaknaden av en eller flera preciserade problemdefinitioner tycktes det bland informanterna inte finnas några tveksamheter att engagera sig i händelsen, snarare tvärt om.

”Jag tackade ja på ett SMS utan information alls. Jag tvekade aldrig att ta det, unik situation.”

”…såklart jag ville åka dit….”

”Svarade på sms att jag var intresserad”

Utifrån dataunderlaget har vi inte lyckats identifiera någon större frustration över att inte ha en preciserad problemdefinition att utgå ifrån i ett förberedande skede. Istället tycks det finnas ett närmast fatalistiskt förhållningssätt. En informant säger representativt att hen tänkte:

”Vi får nog se vad det blir….det får bli som det blir. Jag får ta det som det kommer”

Att det inte funnits några större problem med att rekrytera resurser till olika befälsroller bekräftas av många. Snarare har det enligt flera funnits ett problem med urvalskriterier. Under intervjuerna framkom att det stundom hade ställts för otydliga krav på såväl formell som reell kompetens. Just reell kompetens (utan att precisera exakt vad detta innebär) anses av flera som en viktig fråga att diskutera inför framtiden.

Foto Christian Uhr

4.7.2 Även om överlämning fungerat bra så anses egen upplevelse viktig

Utgår vi från intervjufrågan ”Hur fick du förståelse för vad som var problemet eller problemen?” hamnar inte sällan diskussionen på frågan om överlämningar. Generellt ser informanterna positivt på de överlämningar som skett. Överlämningarna har gått till på flera olika sätt. Från snabba briefingar till att ny personal ”gått bredvid” under längre tid för att sätta sig in i arbetet. Undantagen till bilden av utifrån situations förutsättningar välfungerande överlämningar syns under den 3/8 då flera tillresta personer i det närmaste stod rådvilla inför sin uppgift.

”*…då fanns det liksom ingen roll för mig där överhuvudtaget, de visste inte vilken jag var.*”

”Jag fick ingen roll kan jag säga. Jag gick in där och försökte, det var ju allmänt kaos kan jag säga. Folk sprang in och ut, och jag frågade om vi skulle ha någon genomgång snart så det blir ett bra läge att växla in, men det var ingen som visste om det skulle vara någon genomgång, och det var ingen visste riktigt vad vi gjorde.”

”Den 3:e var det väldigt oklart vad som skulle göras och var som skulle utföras”

Vad som kan vara intressant att notera är att även om många var positiva till de överlämningar de fått så fanns det ett kompletterande behov av att själv ”visuellt uppleva” skogsbranden. Vi har sökt i det transkriberade materialet utifrån sökorden ”uppleva”, ”upplevelse”, ”förstå” och ”förståelse”.

”Jag följde med honom ut till plats för att dels orientera mig på plats”

”Sen i helikoptern, jag tycker man blev förvånad över hur stort det var varje gång man flög”

”Jag frigjorde mig och tog en bil och körde runt för att få en överblick. Det fick jag igen i det fortsatta arbetet”

Att man anser att helikopterflygning är viktigt för den egna förståelsen står tydligt. Flera av personerna som intervjuats, och som inte fått möjligheten att flyga, menar att de nog borde ha gjort det.

”Jag kanske borde ha gjort det, för då hade jag förmodligen sett omfattningen och vidden av det här”

”Om man hade fått tag på helikopter hade man kunna få en överblick.”

”Jag borde åkt upp och tittat i helikopter, då hade jag tjänat tid”

Dessutom anser flera att det är viktigt att få upp andra i helikoptern så att ”de ska förstå”.

”Men jag hade önskat att alla sektorchefer hade fått åka upp med helikopter och sett sin sektor. Det var väldigt många människor som åkte helikopter flera ggr per dag”

”Jag tror att det var på söndagen att jag sa till NN att nu ska du ut och åka i helikoptern först för att bilda dig en uppfattning, du kan inte stå härinne och ta de beslut du tar utan att veta hur det faktiskt ser ut.”

Det är inte så att den visuella upplevelsen av branden alltid skapade trygghet. I flera fall resulterade helikopterflygningarna i ”oroskänslor” inför de problem som skulle hanteras.

”Jag kan inte se slutet på den här händelsen, alltså jag kan liksom inte uppfatta, vad är avgränsningen på det? Det är bara, så långt jag når så brinner det. Då får jag nog tillstå att jag hade en riktig down-period, där jag funderade på vad i hela friden ska vi göra här?”

”Det andra var första helikopterturen jag tog där jag inte såg några brandbilar och ingen personal”

Med undantag av den 3/8 fanns det kartor, flygbilder mm, men utifrån vad vi kan se i intervjumaterialet så anser många att den egna upplevelsen är viktig. Vi kan inte i nuläget se om det är några skillnader mellan ledningsnivåerna. Att den egna upplevelsen av många bedöms vara viktig att ha med sig i samtal om ”inslussning” av nya resurser i tidskrävande insatser. Frågor som hur mycket tid och resurser bör läggas på detta och om det finns andra likvärdiga sätt att skapa trygghet i problemsituationen bedöms som relevanta att ta med i kommande utvecklingsdiskussioner.

4.7.3 Olika upplevelser av oklarhet

För att få förståelse för om och i så fall på vilket sätt intervjupersonerna upplevde att de problem de hade att hantera var att betrakta som oklara ställdes frågan ”Var det vid något tillfälle svårt att få grepp om problemet/problemen?” Av de som har svarat på frågan har drygt hälften (58%) svarat att de upplevt oklarhet. Vi har också sökt på orden ”oklar” och ”oklarhet” i det transkriberade materialet.

”Det vi kom fram till då var att vi har ingen aning om var folk är, vi vet inte egentligen vad de gör, de släcker väl skogsbrand, men det var oklart vad de gjorde, vi visste ju inte var… Alltså vi visste inte var behoven fanns överhuvudtaget. Vi visste att det var massor med folk ute i skogen, vi visste att det jobbades på olika fronter, och när vi frågade så sa de: ”här är det lugnt”, ”här brinner det så det knakar”, ”här var det lugnt nyss, nu brinner det jättemycket”.”

”Jag tycker att just söndagen den 3e var det väldigt oklart vad som skulle göras”

”Jag hade lite svårt att sortera alla, det var lite oklart för mig allting. Kanske inte nån organisation som jag är van vid från vår egen organisation heller. Jag upplevde det första dygnet vi var uppe som kaosartat.”

”*Det som var lite oklart, det var i så fall ledningsstrukturen”*

”Från början var det väldigt svårt att få grepp om situationen”

”Då kändes det inte riktigt som att man hade klart för sig hur stor branden var”

Upplevelsen av oklarhet kan identifieras under tiden fram till den 10/8 (dit vårt individuella intervjuunderlag sträcker sig). Dock ser vi starkare signaler om upplevd oklarhet under den 3/8. Vad som är relevant att lyfta fram är att knappt hälften inte signalerat att de upplevt oklarhet. Vår empiri visar att känslan av oklarhet kunde vara i flera timmar. Ett exempel är en informant som beskriver en situation som uppkommit 6 timmar efter att hen ankommit till platsen för ledningsarbetet:

”Och jag har fortfarande ingen roll och jag vet inte vad vi gör, egentligen”

En annan säger:

”mellan två och fyra timmar innan jag kände mig bekväm”

Kopplat till temat oklarhet så ser vi att bilden av hur hela insatsorganisationen såg ut varierar. Det innebär inte att enskilda individer nödvändigtvis upplever insatsorganisationen som oklar (även om det finns flera exempel på detta under såväl den 3/8 som den 6/8 och 7/8). För utomstående betraktare (vi själva) är det dock oklart hur den formella organisationen faktiskt såg ut. Informanterna ger uttryck för flera olika, och ibland konfliktande bilder. Detta bekräftas också genom de olika skisser som används under efterföljande konferenser och i publicerade rapporter. Att insatsorganisationen uppfattats på olika sätt behöver inte ha en praktisk konsekvens, men samtidigt så är det rimligt att det påverkar beslutsfattarnas förväntningar på exempelvis hur information distribueras och hur arbetsuppgifter fördelas och utförs.

Oklarhet är intressant ur ett problemlösningsperspektiv då oklara problem ställer krav på problemlösaren att på något sätt reducera oklarheten för att komma vidare i en problemlösningsprocess. Ett sätt att reducera oklarhet är att göra antaganden (Reitman 1964). Ett annat sätt är att diskutera den oklara problemsituationen med andra (Daft & Lengel, 1986).

Foto Christian Uhr

”Ju att när man kommer som ny till en insats så måste man ju lägga ganska mycket tid och kraft bara på att fatta var man har hamnat någonstans, och i vilken situation och just vad uppgiften är för någonting, vad som ska lösas och hur läget är liksom. Och det tog ju även för mig en del kraft …”

4.7.4 Medvetna antaganden är inget centralt verktyg för att reducera oklarhet

Utifrån teoribildningen är det rimligt att anta att personer som upplever oklarhet i samband med hanteringen av samhällsstörningar använder antaganden för att reducera oklarheten och komma vidare i en problemlösningsprocess. Det är sannolikt att antaganden gjordes kontinuerligt under hanteringen av branden, men vi kan inte utifrån dataunderlaget bekräfta att man använde *medvetna* antaganden för att reducera oklarhet. Det tycks inte ha funnits en systematisk metodik att skilja på antaganden och fakta, dvs vad man tror och vad man vet.

Som svar på frågan ”Gjorde du några medvetna antaganden under ditt arbete” svarar 20% att de gjorde det och följde upp med ett exempel. Flera ”antar att de gjorde antagen” men uttrycker inte att de var tydligt medvetna om när. Vi sökte också på ordet antagande(n) i hela det transkriberade materialet, men kan inte identifiera några tydliga kopplingar mellan resonemang om antaganden och resonemang om klarhet. I detta sammanhang är det viktigt att lyfta fram att 20% framhåller att de inte riktigt förstår frågan.

4.7.5 Diskussion är inget centralt verktyg för att reducera oklarhet

Vi har utgått ifrån svaren på frågan ”Upplevde du att det förekom en diskussion om vad problemet/problemen var?”, samt gjort sökningar med ordet ”diskussion” i det transkriberade materialet. Precis som med medvetna antagande så går det inte att se om diskussioner var ett sätt att reducera den oklarhet man upplevde. Det finns något undantag när man beskriver att diskussioner *”tydliggjorde problemet för alla som var med på insatsen.”* . Intrycket är alltså att det inte var så mycket diskussioner om problemen som skulle lösas.

”Jag upplever att diskussionen, det var inte så mycket diskussion, det var mera ”oj, fan”.”

”Det var väl ingen diskussion egentligen, detaljproblem fanns kanske.”

”Inte under söndagen kan jag inte säga direkt. Förutom att man skulle släcka ute i skogen.”

I samband med att vi letade efter tillfällen då problemdefinitioner diskuteras hittade vi tecken på att man uppfattat problem med återrapportering. Återrapportering är rimligen ett sätt att uppdatera sin problemförståelse. Upplever man att inte återrapporteringen fungerar så är det sannolikt att man kan känna sig osäker på om den egna problemförståelsen är giltig.

”Till början med på natten mellan måndag och tisdag upplevde jag att rapporterna inte nådde fram, det var för mycket visklek”

”*Man känner ingen trygghet över återrapporteringen, hur går det?”*

Denna upplevelse bekräftas av resultaten från fokusgruppsintervjun och de intryck vi själva hade under vår närvaro under insatsen.

4.7.6 Interna problem ges mer uppmärksamhet än externa

Under ovanstående avsnitt om teoretiska utgångspunkter introducerades klassificeringen externa problem och interna problem. Externa problem är problem som har att göra med vållandefenomenet (i detta fall branden) och dess konsekvenser, medan interna problem har att göra med problem som kopplar till inre systemet (resurserna som ska hantera samhällsstörningen), t ex problem med att information, problem med uppföljning av order etc.

Både data från de 23 intervjuerna med befäl från räddningstjänsten och fokusgruppintervjuerna visar att interna problem ges störst utrymme på öppna frågor om vilka problem som förelåg.

Svaren på följande frågor har analyserats:

- *Utifrån din roll, vad var problemet/problemen som skulle lösas?* (ställdes till 19 personer efter insatsen)
- *Hade du något särskilt akut problem som du var tvungen att hantera? I så fall vad?*
- *Hade du något särskilt problem som du var tvungen att hantera långsiktigt?* (Dessa två frågor ställdes till fyra personer under pågående insats)

Sammanlagt har 38 ”problemresonemang” identifierats utifrån den transkriberade intervjudatan. Flera av resonemangen sammanfaller i innehåll. Det är med andra ord inte 38 olika problem som avhandlats. Av dessa 38 problemresonemang relaterar 13 (ca 34%) till externa problem och 25 (ca 66%) till interna.

Av de interna problemen som avhandlades har vi i skrivande stund inte identifierat bekräftade teman, men utmaningar med organisering och problem med att sätta sig in i miljön är återkommande.

”I det stora hela, oavsett dag egentligen, var det att organisera styrkorna så att de kom på rätt ställe.”)

”Ordning och reda”

”Det var att få ihop det här till en insats”

"….problemet var då att sätta in sig i miljön"

De externa problemen redovisas relativt "rakt på". Exempelvis:

"Ja, vi skulle släcka skogsbrand, någonstans där började vi"

"Släcka branden"

"Problemet, ja alltså det brann i skogen, det var det stora problemet"

Under fokusgruppsintervjun ställdes frågan *Identifiera de 3 största svårigheterna förknippade med ert uppdrag?* till tre grupper (2+2+3 personer) som arbetade under olika delar av insatsen. En av dessa har också intervjuats individuellt och ingår bland de 23 intervjuade. Samtliga 9 svårigheter som identifierades är att betrakta som interna problem.

Exempel på svårigheter som identifierades under fokusgruppsintervjun är:

- *Att få en övergripande lägesbild*
- *Att inte ha full stabskontroll*
- *Svårigheter att få ut information*
- *Problem med kontinuitet på vissa ledningsfunktioner*

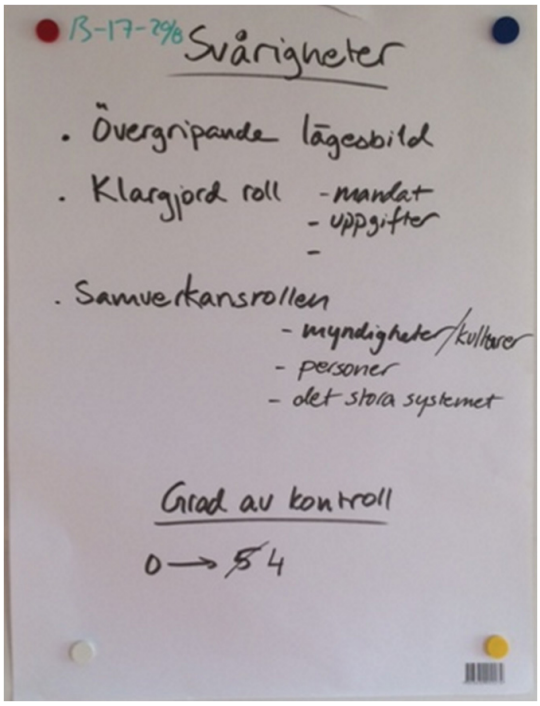


Foto Tove Frykmer

Vi har samlat in data genom intervjuer med personer som varit aktiva på olika nivåer och under olika delar av insatsen. Det är emellertid svårt att se systematiska skillnader mellan hur respondenter på olika ledningsnivåer svarar, eller skillnader i svar beroende på vilken tid respondenterna varit aktiva. Man kan till exempel inte säga att på en viss nivå låg fokus på inre problem och på en annan på yttre problem. Man kan inte heller säga att en viss typ av inre eller yttre problem dominerar på en viss ledningsnivå. Befäl på Nivå 1, 2, 3 och 4 identifierar likartade problem, exempelvis problem att sätta sig in i situationen, utmaningar med att bygga begränsningslinjer, skapa struktur etc.

Det går att tolka datan som att den bekräftar vad Brehmer (2008) skriver om ledningens ”Janusansikte”. Med ”Janusansikte” menas att de som arbetar med att åstadkomma inriktning och samordning måste ta hänsyn till såväl de utåtriktade aspekterna (här kopplat mot externa problem) som de inåtriktade aspekterna (här kopplade mot interna problem). Interna problem är något ofrånkomligt och en utgångspunkt för den grundläggande hypotesen att man behöver lägga energi på att åstadkomma inriktning och samordning under en samhällsstörning. Vår data ger emellertid upphov till frågeställningar om hur mycket av effekttänk som präglade ledningsarbetet i samband med skogsbranden.

Vi kan konstatera att majoriteten av problem man talar om inte kopplar mot vad som ska uppnås i det yttre systemet (i det drabbade sammanhanget). En viktig fråga är hur mycket kraft man totalt sett lägger på att lösa interna problem jämfört med att lösa externa. Någonstans finns det en punkt där en insats riskerar att få en introvert prägling, med risk för ineffektiv resursanvändning. Vi tar inte ställning till huruvida hanteringen av branden i sin helhet präglades av ett introvert synsätt eller inte, men vi menar att vår data kan leda till vidare diskussioner om vad som är en bra balans mellan problemlösning utifrån externa behov och problemlösning utifrån interna.

En tänkbar förklaring till att en majoritet av informanterna relaterar till interna problem är att insatsen i sig beskrivs som ”överväldigande” med tanke på dess resursmässiga omfattning. En ur mångas ögon jättelik organisation kan rimligen dra till sig informanternas fokus, både under och efter insatsen. Någon beskriver till exempel mängden av resurser som ett ”monster” som måste hanteras.

Man kan diskutera huruvida frågeställningarna vi utgått ifrån på något sätt var ledande och på så sätt färgat vårt resultat. ”Svårighet” (som användes som nyckelord i fokusgruppsdiskussionen) kan tänkas dra tankarna mot interna problem, men även utan resultaten från fokusgruppsintervjun är bilden tydlig. Interna problem dominerar framför de externa.

4.7.7 Vållandefenomenet, snarare än dess samhälleliga konsekvenser, är en viktig utgångspunkt i problemrepresentationer

"Problemet som skulle lösas var att begränsa branden, alltså minska spridningen, stärka upp begränsningslinjerna"

Externa problem kan delas in i problem direkt relaterade till vållandefenomenet i sig, i detta fall branden, och konsekvenser av vållandefenomenet, exempelvis problem med hotad egendom, evakuering, information till allmänhet osv.

Av de 13 problemresonemang om externa problem som identifierats utifrån de individuella intervjuerna handlade i princip alla om det så kallade vållandefenomenet i sig, inte om de samhälleliga konsekvenserna som följde.

Detta bör inte tolkas som att de externa problem som hade att göra med samhälleliga konsekvenser inte avhandlades av personer som arbetade med ledning. Det är tydligt att många av brandens konsekvenser identifierades och hanterades. Dessutom ingick majoriteten av informanterna i den del av organisationen som efter den 5/8 hade som uppgift att just hantera branden. Denna uppgiftstilldelning har givetvis styrt in arbetet med problemidentifiering mot vållandefenomenet. Mot bakgrund av detta blir det speciellt intressant att se till hur den data som härrör från intervjuer med personer aktiva under den 3/8 ser ut. Under den 3/8 fanns inte samma uppgiftsfördelning. Vi bedömer utifrån vårt material att det stod flera beslutsfattare tämligen fritt att välja uppgift och därmed problemfokus. Denna ”frihet” verkar inte ha påverkat hur respondenterna väljer att svara på frågan om vad som var problemet. De externa problemen kopplas fortfarande mot vållandefenomenet i sig.

Efter att ha gått igenom intervjusvaren med utgångspunkt i de specifika frågorna om vad som enligt respondenterna utgjorde problemet, sökte vi i allt transkriberat material. Eftersom intervjuerna till del kan ses som samtal som tillät utvikningar kan det vara så att brandens konsekvenser dykt upp som samtalsämne i samband med svar på andra frågor. Vi sökte med hjälp av orden ”hjälpbehov” och ”brandens konsekvenser” med inga träffar uppstod.

”Brand” är sannolikt en problemrepresentation som är lätt att kommunicera. En uppsättning samhälleliga konsekvenser kan diskuteras ur en mängd olika perspektiv och abstraktionsgrader och kan på så vis ses som en mer ”besvärlig” problemrepresentation. Det är en sak hur informanter pratar om problem utifrån en intervjuares frågor, men med hänsyn till de entydiga resultaten är det inte orimligt att anta att problemkonceptualiseringarna (kopplade mot externa problem) även under det faktiska arbetet handlade mycket branden i sig.

Foto Christian Uhr

4.7.8 Lokala perspektiv på helheten

Att ställa frågor om hur befäl inom räddningstjänsten ser på helheten av det sammanhang i vilket de verkar kan först upplevas som omotiverat då dessa befäl inte representerar en organisation med formellt geografiskt områdesansvar. Vi var emellertid nyfikna på vilka perspektiv de hade på helheten och hur omfattningen av den helhet de beskriver korrelerar med ledningsnivån de verkar i. Är det så att vad som betraktas som helhet växer successivt med den nivå man verkar på? En annan fråga är om det finns en koppling mellan förståelse för hela det sammanhang man verkar i och motivation i de uppgifter man genomför.

De frågor som varit utgångspunkter för vår analys är:

- *”Om du betraktar hela hanteringen ur ett helhetsperspektiv, vilket eller vilka övergripande problem skulle du säga fanns i det drabbade sammanhanget?”*
- *”Diskuterades ett sådant helhetsperspektiv?”* (Ställdes till 19 personer efter insatsen)

- *”Regeringen skriver om behovet av att hantera helheten. Vad är helheten i detta sammanhang?”* (Ställdes till 4 personer under insatsen)

Resultaten visar inte helt överraskande att individer på högsta nivån i befälshierarkin beskriver en mer omfattande bild av helheten.

”För mig är helheten allt det som en kommun behöver göra i en sådan här situation, antingen är man ålagd att göra i lagstiftning, som till exempel lag mot skydd mot olyckor eller lagen om extraordinära händelser, eller så är det som invånarna kräver eller förväntar sig av kommunen.” (Nivå 4)

Det är samtidigt tydligt att vi inte kan se en jämn stegring mellan befälsnivå och hur man beskriver omfattningen av helheten. Uttryckt annorlunda så ser vi inga systematiska skillnader i hur Nivå 1-befäl beskriver helhet jämfört med hur Nivå 3-befäl beskriver helhet.

Några befäl säger att de inte vet vilket eller vilka övergripande problem som fanns.

”Just där var jag nog mest fokuserad på att jobba med den uppgift jag hade blivit tilldelad. Jag såg inte det stora sammanhanget i det läget”, (Nivå 2)

”Jag vet inte, jag hade så mycket att göra” (Nivå 2)

”*Det är möjligt att räddningsledaren och brandcheferna hanterade eller fokuserade på sådant, men vi gjorde nog inte det i någon större utsträckning.”* (Nivå 3)

”Alltså jag hade dålig koll på dels när jag åkte ut i skogen på vad som hände i de andra sektorerna, alltså samverkan med grannsektorerna här, det hade jag inte koll på”

Av de informanter (Nivå 1 till Nivå 3) som menar att de funderade över en helhet kretsade resonemangen kring räddningsinsatsen som sådan.

”*Ja, i mitt fall så, min helhet har ju varit släckinsatsen. Vi har en order och den var väldigt enkel, ”släck branden”*

”Det kändes ju som att det drabbade sammanhanget var ju redan drabbat och det gick liksom inte att göra så mycket åt det vid det tillfället, för det som fanns innanför den här svarta ringen, eftersom vägarna inte var farbara med fallande träd och så vidare. Så det var väl snarare så att man verkligen inte ville att det skulle kunna ta sig igen och sprida sig ytterligare.”

Ett undantag är en person som säger:

”Vi pratade om ekonomiska värden som drabbar privatpersoner och företag, det är ju konsekvenser”

Bland de som har svarat huruvida ett helhetsperspektiv (oavsett vad det innebär) diskuterades svarar 58 % ”nej”. Vi kan inte utifrån underlaget bedöma hur viktigt det

är för individerna att ha en förståelse för hela sammanhanget de verkar i. En informant säger dock:

”Jag tror det är jätteviktigt att ha en förståelse för hela insatsen och att man inte ser på sin lilla sektor utan helheten.”

Att 58% menar att de inte varit med och diskuterat helheten kan dock tolkas som att en svag majoritet av befälen inte bedömt kunskap om helhet som prioriterat.

Vårt samlade intryck, både utifrån intervjuer, deltagande från konferenser och inläsning av rapporter är att de personer som deltagit under arbetet i Västmanland varit mycket motiverade inför sina respektive uppgifter.

”Den, alltså, energi och handlingskraftighet och liksom vilja till att lösa och initiativrik som det fanns i hela linjen där var jättebra.”

Resultaten från vår analys utgör skäl för en utvecklad diskussion om motivation kopplat till förståelse för hela det sammanhang man verkar i. Hur viktigt är det? Hur mycket kraft ska en organisation lägga på att förmedla en helhetsbild ”nedåt” i organisationen? Om helhetssyn anses betydelsefullt, vilket perspektiv på helheten anses vara relevant?

Resultaten ger även upphov till ett annat resonemang som har att göra med strategier för att åstadkomma situationsanpassad inriktning och samordning. Vi kan konstatera att helhetssyn inte har varit en central del de mentala modeller som många befäl arbetat utifrån. Vi kan samtidigt se att hela insatsorganisationen präglades av uppgiftsledning/uppdragstaktik och långtgående decentralisering. Vi bygger det senare påståendet på att hur informanterna svarat på frågorna *Vem bestämde vad du skulle göra?* och *Hur stort utrymme fanns det att ta egna initiativ*? (se analys i kap 5). Vi ställer oss utifrån dessa omständigheter frågan vilken helhetssyn hos olika individer/grupper som är nödvändig för att funktionell samordning ska uppstå utifrån lokala initiativ.

”Jag har ju inte helheten här över hela insatsen, och det valde jag ju bort” (Nivå 3)

4.7.9 Begränsade möjligheter för omfallsplanering inför ”den svarta måndagen”

Under intervjuerna ställdes frågan ”Gjorde ni någon analys över vad som kunde ha gått snett?”. Tanken med frågan var att se om informanterna upplevde att de utifrån sin förståelse av situationen gjorde medvetna analyser av olika typer av händelseutvecklingar och vad som hade krävts för att hantera dessa. Att göra sådana analyser ställer krav på de mentala modeller av verkligheten man utgår ifrån. En ”bristfällig” mental modell skapar helt enkelt inga bra förutsättningar för en realistisk

analys. Samtidigt så finns det i en stressad situation inte alltid möjligheten att reflektera över sina mentala modeller och dess giltighet (se exempelvis Klein, 1999). Än mindre ett upplevt utrymme för genomarbetade analyser av tänkbara händelseutvecklingar.

När vi ser till resultaten från intervjuerna så är det tydligt att man upplevde begränsade möjligheter för omfallsplanering under den 3/8.

”Nej. Det fanns det inte tid till”

”Nej, det gjorde vi ju inte eftersom allt gick ju snett liksom”

En informant talar om säkerheten och att parkera bilar så att man snabbt kunde ta sig ifrån brandplatsen. En annan talar om att ”branden kunde ha hoppat över begränsningslinjen”.

90 % av de tillfrågande som arbetat under den 6/8 och den 10/8 svarade att de hade varit med och diskuterat omfallsplanering. Resultaten styrks av de intryck vi fått under konferenser och seminarier. Vi ser en koppling mellan frågan om upplevd oklarhet och omfallsplanering. Teoretiskt kan man hävda att omfallsplanering utifrån olika scenarier underlättas av att man rör sig från en oklar problemsituation till en osäker problemsituation. För att kunna göra det så måste man på något sätt reducera oklarhet, exempelvis genom antaganden. Rent praktiskt är detta kognitivt resurskrävande och tar tid. Tid man upplever att man inte har. Samtidigt så är det rimligt att anta att analyser över vad som kan gå snett är minst lika viktig i inledningen av en insats som efter att den pågått ett tag.

4.7.10 Olika perspektiv på kontroll

”Vi hade ju problemen att det var inte helt under kontroll i den sektorn”

Utifrån vårt empiriska underlag ser vi att ”brist på kontroll” kan vara en del i en problemdefinition. Vi har sökt på ordet ”kontroll” och identifierat flera resonemang där informanterna använt sig av ordet kontroll när de förklarat upplevelser. I avsnitten ovan har vi lyft fram att problem kan diskuteras utifrån att de antingen är externa (orsakade av branden och dess konsekvenser) eller interna (orsakade av insatsorganisationen i sig). ”Bristen på kontroll” kan kopplas till både externa och interna problem.

Följande citat ses som exempel på kontrollproblem som ett externt problem när branden anses utom kontroll.

Det var brandspridningen som var det största och vi hade ju ingen kontroll.”

”…och då så var det tydligt att vi inte hade kontroll på branden”

Att kontrollproblem kan härledas till interna problem exemplifieras genom:

"…det svåra var att få besked om var vi hade kontrollen och var vi inte hade kontrollen"

"Vi hade koll på stabsorganisationen men inte organisationen som helhet. Det bygger ju på att man har en organisation i lager och det kan man inte ha koll på. Sen att vi har dålig uppföljning på fältet"

Under fokusgruppsintervjun ser vi ytterligare exempel på att kontrollproblem kan kopplas mot interna problem, exempelvis används termen "stabskontroll".

Utifrån vår empiri har vi ingen möjlighet att definitivt avgöra vilka kontrollägen (Hollnagel, 1998) som den totala insatsorganisationen uppnådde över tid. För en sådan analys krävs större insikt i hur man arbetat med informationsinhämtning, hur man planerat, och på vilket sätt agerandet hade effekt på skogsbranden och dess konsekvenser. Istället har vi använt Hollnagels indelning i godtycklig, opportunistisk, taktisk och strategisk kontroll för att kategorisera olika upplevelser och diskutera skillnader över tid.

Vi ser att flera informanter beskriver situationen den 3/8 i termer som rimmar med förklaringen av godtycklig eller opportunistisk kontroll. Problemdefinitionen beskrevs av många som vag och fokus ligger mycket i nuet.

"Alltså det kommer in en militär i bilen och säger att "nu har jag bandvagnar här, vart ska dem?". Och då tittar vi på NN som hade kontakt med styrkorna, och då säger han "ja det brinner som fan där nere, åk dit", "ja, bra". Och sen är det något annat, "ja nu ska vi ha någon mat här, kan vi ordna det?". Så vi löser små uppgifter som dyker upp, det finns inget långsiktigt tänk i det här, utan det som trillar på oss, det löser vi."

"Vi skulle ha slutat och dra slang och jaga branden, och inriktat oss på att längs brandens, så att säga, utbredningsväg se till att ingen skadas, kraftsamla vid husbyggnad kan man, skulle man kunna ha gjort till exempel"

Även när vi utgår från hur informanter som sattes in runt den 6/8 tolkade situationen så kan vi se uppfattningar som bekräftar bilden av godtycklig eller opportunistisk kontroll.

"Man drog ur bakfickan, det var väldigt lite planering, knappt nån framförhållning"

Samtidigt ser vi att andra verksamma under samma tid ger uttryck för något som passar in på taktisk kontroll, där man går bortom de omedelbara åtgärdsbehoven.

"Vi diskuterade härnere ex konsekvenser om branden gick över här ex, då kunde vi få en spridning beroende på vind och bränslet. Där tittade vi på vad det var för typ av bränsle genom att ta oss upp där. Då förstärkte vi med Oskarshamn med motorspruta, för det fanns en bro man kunde ställa sig vid."

Sett utifrån informanternas upplevelser kan man hävda att upplevda kontrollägen varierar och existerar parallellt. I samband med fokusgruppsintervjun bad vi deltagarna att ranka vilken nivå av kontroll de upplevde sig ha. Deras svar bekräftar upplevelsen av olika perspektiv på kontrollägen. Exempelvis beskriver personer som var verksamma ett flertal veckor in i insatsen att deras upplevda kontroll varierade mellan 0-4 på en femgradig skala, där fem motsvarade en hög grad av upplevd kontroll.

Vi poängterar att individers uppfattningar inte räcker för att på makronivå fastslå vilket kontrolläge som förekommit i olika tidsfaser. Vår analys sträcker sig till att konstatera att man baserat på informanternas upplevelser inte kan betrakta kontroll som en storhet som automatiskt växer linjärt över tiden. Upplevelser som harmonierar med innebörden i godtycklig eller opportunistisk kontroll existerar samtidigt som upplevelser som ligger i linje med taktisk och strategisk kontroll.

Vi ställer oss frågan om vilka reella förutsättningar som fanns i olika tidsfaser för att växla mellan olika kontrollägen. Vi vill också öppna för en diskussion om intern och extern kontroll, kopplat till interna och externa processer. Förutsätter extern taktisk eller strategisk kontroll att det föreligger intern taktisk eller strategisk kontroll? Ytterligare frågor är vilka krav man kan ställa på när taktisk eller strategisk kontroll bör uppnås och vilka konsekvenserna blir med olika parallella upplevelser av kontroll.

”…det var ett exempel på att en NN skulle sätta prägel på sin period, så att de skulle skaffa sig kontroll

4.8 Diskussion

Resultaten i detta kapitel består av två delar. En del som redovisar en tentativ sammanställning av olika teorier som har bäring mot utmaningen med problemförståelse i samband med samhällsstörningar, och en del där en empirisk analys görs med utgångspunkt i den teoretiska sammanställningen. Denna diskussion inleds med en reflektion över den teoretiska delen och vilka fortsatta utmaningar som finns med att förbättra en sammanhållen teoretisk verktygslåda som inkluderar flera olika kompletterande perspektiv. Därefter sammanställer vi och diskuterar övergripande de olika teman som framkommit under analysen och hur de kan bidra till identifiering av framtida utvecklingsbehov.

Vi har skrivit det tidigare i detta kapitel, men det är värt att upprepas: Det finns ett flertal teoretiska verktygslådor att utgå ifrån när man diskuterar och analyserar problemförståelse i samband med hanteringen av samhällsstörningar. Vad vi har gjort är att utifrån vår förförståelse försökt skapa en helhet, eller en syntes, där flera olika kompletterande teoribildningar sätts i ett och samma sammanhang. Det viktigaste har varit att skapa en funktionell verktygslåda av olika teoretiska aspekter som går att kombinera och relatera till varandra. Vi menar att vi har lyckats med att uppnå en grov sammanställning som är mer än ett smörgåsbord av osammanhängande begrepp. Denna typ av synteser kan kritiseras för att vara naiva och skapa förvirring. För att bemöta denna kritik vill vi framhålla att processen med att försöka skapa en sammanställning har varit minst lika viktigt som sammanställningen i sig själv. En grundläggande värdering är att det är viktigt att utmana sin teoretiska trygghet genom att försöka förstå flera sätt att belysa ett praktiskt problem. Vissa teoretiska verktyg kanske inte går att kombinera, men har vi inte provat så vet vi inte. Om man ser till vad som har redovisats i detta kapitel så har vi inte identifierat några uppenbara konflikter mellan de olika teorierna som sammanställts och relaterats till varandra. Dock ser vi ett par otydligheter som bör belysas.

Den största utmaningen är att skapa en tydligare koppling mellan vad som beskrivs som mentala modeller och problemförståelse. ”Mentala modeller” används frikostigt av en mängd olika forskare aktiva inom olika discipliner. Vi finner den utgångspunkt som vi har valt gångbar, men ser samtidigt att det finns ett behov av att reda ut exakt vad en mental modell egentligen representerar och vilka föreställningar om mentala modeller, i form av ”speglingar av verkligheten”, som är realistiska. Det finns också ett behov av att tydliggöra hur mentala modeller används för att prognosticera framtiden. Här finns det sannolikt mycket att hämta i Gary Kleins forskning. Ytterligare en utmaning med mentala modeller (som för övrigt gäller det mesta av resonemanget om kognition) är att gå ifrån individfokus och fokusera på team och grupp. Här finns

forskning gjord, men utvecklingspotentialen bedöms som stor, speciellt inom området ledning och samverkan.

En annan stor utmaning är att skapa ett teoretiskt ramverk som bättre möjliggör förståelse av olika systemperspektiv. När det kommer till dynamiskt beslutsfattande som en inramning av hela problemsammanhanget så finns det anledning att inte bara prata om en process som kontrollerar en annan, utan flera processer som påverkar flera andra. På samma sätt finns det anledning att tala om många olika ”kontrollrelationer” mellan de kontrollerande och de kontrollerade processerna. Vi inser dock svårigheterna med att ha utgå från både ett mikro- och ett makroperspektiv samtidigt.

En tredje utmaning är att kritiskt reflektera över är hur väl Smiths modell över problemlösning harmonierar med vad Kahneman och Klein visar genom sin forskning. Smith kan kritiseras för att hans modell är för sekventiell och följer idéerna bakom klassiskt beslutfattande där vi alltid är medvetna om de problem vi löser. Lite förenklat kan man säga att det finns gott om bevis för att problemlösning inte alltid är så systematiskt. I samband med detta finns det också anledning att fråga sig hur Smiths modell över problemlösning hänger ihop med resonemanget om oklarhet och osäkerhet Hur oklar kan en problemdefinition vara för att den fortfarande ska kunna kategoriseras som en problemdefinition?

Eftersom sammanställningen av den teoretiska verktygslådan skedde parallellt med utvecklingen av intervjufrågor och genomförandet av intervjuerna så har vi inte kunnat dra full nytta av det teoretiska resonemanget i den empiriska analysen. I en framtida studie om problemförståelse ser vi alltså bättre möjligheter skräddarsy datainsamlingsmetoder för att skapa bättre precision i analyserna.

När det kommer till den empiriska analysen har följande teman identifierats:

- Oskriven problemdefinition inför individuell uppstart
- Även om överlämning fungerat bra så anses egen upplevelse viktig
- Olika upplevelser av oklarhet
- Medvetna antaganden är inget centralt verktyg för att reducera oklarhet
- Diskussioner är inget centralt verktyg för att reducera oklarhet
- Interna problem ges mer uppmärksamhet än externa
- Vållandefenomenet som sådant, snarare än dess samhälleliga konsekvenser, är en viktig utgångspunkt i problemrepresentationer
- Lokala perspektiv på helheten
- Begränsade möjligheter för omfall inför ”den svarta måndagen”

- Olika perspektiv på kontroll

I föregående avsnitt (Analys av empiri) har vi resonerat kring vad de olika resultaten kan betyda. Vi väljer här att utgå från vilka vi anser vara de mest centrala resultaten och fördjupar diskussionen om praktiska utvecklingsbehov.

Det står klart att väldigt många som deltog som befäl i insatsen hade inför sitt engagemang en begränsad kunskap om händelsen i sig. Det man visste utgick med något undantag utifrån vad som rapporterats av media. Vidare var det vanligt att kunskapen om vad man skulle göra, inklusive vilka problem man skulle lösa, var låg innan det faktiska arbetet påverkades. Detta faktum lyfts dock inte upp som ett stort bekymmer. En förklaring kan vara att de flesta som engagerade sig i arbetet gjorde det med entusiasm och med en vilja att vara en del i en av de största insatserna i modern tid. Vad vi dock frågar oss är om det inte finns fördelar med mer detaljerad information om både händelsen och vilka förväntningar som finns på det kommande arbetet. Rekryteringen av personal skedde från många delar av landet, men det finns ingen systematik i hur förberedande information ska distribueras. Vi menar att det går att förkorta ”uppstartssträckan” genom att skapa utökade möjligheter att mentalt förbereda sig för vad som komma skall. I ett sådant kommunikationsarbete är det troligtvis angeläget att aktivt jobba med att skapa tydliga problemrepresentationer som beskriver såväl externa som interna problem.

Utifrån empirin ser vi också att den egna upplevelsen av situationen, gärna i visuell form, bedöms vara viktig. Det räcker helt enkelt inte alltid att få en beskrivning av läget av någon annan. Samtidigt som vi ser att exempelvis en helikoptertur kan hjälpa till att skapa större insikt i vad som behöver hanteras, finns det en risk för att visuella intryck tar överhanden från problem som inte enkelt låter sig representeras visuellt, t ex. brand i undervegetation eller sociala och psykologiska konsekvenser av branden. Därtill är ”egen rekognoscering” tidskrävande och resurskrävande. Vi menar inte att man ska avstå, men att det finns ett behov av att diskutera i vilka lägen det är motiverat och i vilka lägen det av olika skäl inte bör göras. Behovet av att ”se problemet/problemen” är sannolikt genomgående i hela krishanteringssystemet och förklarar ivern att presentera realtidbilder på monitorer i ledningscentraler som är tänkta att fungera på strategisk och operativ nivå. Vårt sammanfattande budskap är att det finns två sidor av myntet och att båda dessa måste beaktas.

När det kommer till temat ”Olika upplevelser av oklarhet” vill vi göra en koppling till den pågående forskning om beslutsfattares förhållningssätt till oklarhet som sker på Lunds universitet. Till en början med vill vi tydliggöra att oklarhet är något subjektivt. För en del människor är inte oklarhet ett problem i sig, medan för andra är oklarhet förknippat med negativa känslor. Utifrån vad vi vet så tycks en människas förhållningssätt till oklarhet vara tämligen konstant över tid. Vi kan inte säga att en människa som har hög acceptans för oklarhet är en bättre problemlösare än en som är

avers mot oklarhet. Det viktiga att känna till är att problem som upplevs som oklara i regel tar längre tid att lösa och att det är ställs olika krav på att lösa oklara problem jämfört med väldefinierade. Forskning visar att människor som är duktiga på att lösa väldefinierade problem inom ett visst område inte behöver vara bra på att lösa oklara problem inom samma område. Detta beroende på att de kan sakna förmågan att göra de antaganden som behövs för att tydligare definiera problemen (Fortus, 2008).

Vid sidan av antaganden är diskussioner ett sätt att reducera oklarhet (Daft & Lengel, 1986). Utifrån vår data kan vi inte se att dessa metoder medvetet använts för detta syfte. Vi förmodar att antaganden och diskussioner existerade, men kanske inte på ett medvetet sätt. Att komplettera en omedveten strategi för att reducera oklarhet med en medveten torde ge bättre möjligheter att skapa tydlighet kring grunderna för beslut och exempelvis underlätta lärande. En konkret metodik är att under möten och i mötesprotokoll vara ännu tydligare med var man ”tror” och vad man ”vet” och skapa forum för att diskutera vad problemen egentligen består av.

Två av de i våra ögon mest intressanta iakttagelserna är att interna problem ges större utrymme än externa, och att de externa problemen fokuserar på vållandefenomenet som sådant (branden) och inte dess konsekvenser. Naturligtvis kan man ifrågasätta om detta faktiskt var fallet under den skarpa insatsen, men vi menar att vårt resultat ändå säger något om var problemfokus generellt ligger, trots att resultaten mestadels bygger på berättelser i efterhand. Precis som vi har skrivit tidigare så innebär ledning och samverkan att man hanterar både interna och externa problem. Vad som är intressant att diskutera är hur en rimlig fördelning ser ut, och hur en sådan fördelning bör se olika ut i tiden. För stort fokus på interna problem riskerar att skugga ett utåtriktat effekttänkande. Interna problem kommer uppstå och måste hanteras, men vi vill hissa varningsflagg för att kommande utvecklingsdiskussioner riskerar att styra in på att designa lösningar för att hantera interna problem. Det kan i detta arbete vara lätt att glömma bort vad samhällsresurserna ytterst är till för, nämligen att skapa en yttre effekt, dvs möta olika hjälpbehov.

Som vi tidigare har skrivit så kan en förklaring till att branden blir ett större problem än dess konsekvenser vara att informanternas primära uppgift var just att hantera branden. Någon uttryckte till exempel att ”jag kan åka hem när branden är släckt”. Branden tycks få rollen som gestaltare av de yttre problemen. Brandsläckning och brandbegränsning får av naturliga skäl stort fokus under skogsbrand, men vi vill lyfta frågan om vilka effekter det hade fått om befäl på olika nivåer hade utgått ifrån en bredare problemförståelse. Hade en bredare problemförståelse skapat andra förutsättningar att identifiera hjälpbehov?

”If you are a hammer, every problem looks like a nail” /Abraham Maslow

Med detta säger vi inte att den valda inriktningen utifrån förutsättningarna inte var funktionell. Resultaten som diskuterats ovan hänger ihop med bilden av att många

beslutsfattare hade ett relativt lokalt perspektiv på helheten. Att man utgår från ”sin egen verklighet” är ett fenomen som diskuterats inom akademin under många år och kan kopplas mot vad man kallar ”local rationality” och ”bounded rationality”. Våra empiriska fynd visar att det sker ett signifikant hopp mellan hur befäl på Nivå 4 och underordnade befäl ser på helheten. Nivå 4-befäl signalerar en annan helhetssyn, vilket är fullt logiskt med tanke på den roll de har. Precis som vi lyft upp innan så tycker vi det är viktigt att diskutera relationen mellan uppdragstaktik och behoven av att enskilda beslutsfattare har en bred bild av de sammanhang de verkar i. Hur mycket måste dessa beslutsfattare känna till av helheten för att på egen hand åstadkomma funktionell samordning utan att överordnad nivå lägger sig i?

Att söndagen den 3/8 var förknippad med särskilt besvärliga omständigheter är inga överraskande slutsatser. Vi förmodar att måndagen som har kommit att kallas för ”den svarta måndagen” på grund av den snabba brandspridningen skapade än svårare förutsättningar. Det är lätt att utifrån vad vi vet idag komma med förslag om hur man borde ha jobbat under denna tid, men det är också lätt att glida ifrån vad som är realistiskt utifrån de förutsättningar som gavs. Det kommer finnas flera utredningar som föreslår förändringar som syftar till att insatsorganisationerna snabbare ska nå en annan kontrollnivå. Den inledande fasen av en stor insats kan otvetydigt ha stor betydelse för hur det går och det är troligt att det går att skapa system som exempelvis förbättrar förutsättningarna för tidig problemförståelse och proaktivt agerande. Samtidigt så menar vi att man måste acceptera att vid en snabbt uppstående omfattande samhällsstörning så kommer insatsorganisationen att delvis präglas av kaos. En organisation som skapar taktisk eller strategisk kontroll är sannolikt omöjlig att förverkliga.

Det sista temat ”Olika perspektiv på kontroll” visar att den upplevda kontrollen kan fokusera antingen mot det interna eller mot det externa. Vi ser framförallt att det utifrån temat finns en teoretisk utvecklingspotential (se ovan), men vi menar också att olika upplevda kontrollägen har praktisk betydelse. Till exempel kan man resonera kring vad som händer när människor som upplever kontroll på olika sätt ska tillsammans ska åstadkomma planering?

4.9 Slutsatser

Det första syftet med detta kapitel har varit att föreslå och prova en verktygslåda av teoretiska begrepp som kan användas för att analysera utmaningar med problemförståelse i samband med samhällsstörningar. Vår uppfattning är att de teoretiska begreppen dynamiskt beslutsfattande, oklarhet, mentala modeller, problemförståelse (framförallt de delar som kan beskrivas som problemidentifiering och problemdefiniering), kontroll och helhet går att kombinera. Den teoretiska verktygslådan är explorativt framtagen och tentativ i sin karaktär. Detta innebär att den bör förändras och utvecklas. Vi kan samtidigt konstatera att den i sin nuvarande form har hjälpt oss i processen att förstå den insamlade empirin. Samtidigt inser vi att vi inte dragit nytta av den fulla potentialen av den teoretiska verktygslådan i vår empiriska analys.

Det andra syftet har varit att ta fram kunskap om hur beslutsfattare på olika organisatoriska nivåer arbetade med sin problemförståelse under skogsbranden i Västmanland. En analys av insamlad empiri har resulterat i ett antal teman. Dessa teman fungerar också som övergripande slutsatser. Vi kan konstatera att det bland befälen fanns en i förhållandevis oskriven problemdefinition inför individuell uppstart. Överlämningar anses generellt ha fungerat bra, men det har funnits ett behov av att bygga en egen upplevelse av situationen, gärna utifrån visuella intryck. Det har funnits en rad olika individuella upplevelser av oklarhet. Antaganden och diskussioner uppfattas inte som centrala verktyg för att reducera den upplevda oklarheten. Interna problem kopplat till den egna organisationen ges mer uppmärksamhet än externa problem som är relaterade till händelsen som sådan. Branden tycks i sig själv gestalta det externa problemet och det talas lite om brandens konsekvenser. Det finns en rad olika syn på vad helhet är? och en signifikant skillnad mellan hur helhet betraktas på högsta ledningsnivå jämfört med resterande ledningsnivåer. Upplevelsen av kontroll skiljer sig mellan personer och det finns inga entydiga tecken på att ju längre insatsen pågår desto bättre kontroll upplever beslutsfattarna att de har.

Det tredje syftet har varit att utifrån kunskapen som tagits fram föreslå framtida utvecklingsbehov. Innehållet till detta kapitel kan motivera att det behövs:

- en kontinuerlig akademisk utvecklingsdiskussion om vilka teoretiska verktyg som kan och bör kombineras för att analysera praktiska utmaningar med problemförståelse i samband med ledning och samverkan
- en utvecklad systematik för att ge inkallade resurser förutsättningar för relevant förberedelse

- en utvecklingsdiskussion som ställer de positiva effekterna av att visuellt uppleva en händelse i relation till de eventuellt negativa konsekvenser som kan följa i form av exempelvis perspektivinlåsning och resursuppbindning
- utvecklade strategier för att hantera oklara problem, exempelvis i form av en utvecklad metodik
- en tydlig diskussion om balansen mellan interna och externa problem med utgångspunkt i effekttänk
- nya kunskaper om vilken typ av helhetsförståelse som är nödvändig för funktionell uppdragstaktik

4.10 Referenser

Agre, G.P. (1982). The Concept of Problem, *Educational Studies.* 13, pp. 121-142.

Artman, H. (1998). *Cooperation and situation awareness within and between time scales in dynamic decision-making*. In I. Waern (Ed.), Co-operative process management: cognition and information technology (pp. 117-130). London, Bristol, PA: Taylor & Francis.

Banbury, S. & Tremblay, S. (2004). *A cognitive approach to situation awareness: Theory and application* (pp. 317–341). Aldershot, UK: Ashgate Publishing.

Botnen, D. & Hornstuen, C. (2014). *Skogsbrann i Sverige*, rapport, Hallingdal brannvesen & DRBV, Norge.

Brehmer, B. (2000). *Dynamic Decision Making in Command and Control*. I McCann, C. & Pigeau, R. (Eds.), The Human in Command: Exploring the Modern Military Experience. Kluwer Academic/Plenum Publishers.

Brehmer, B. (2008). *Från funktioner till konkret ledningssystem för komplexa operationer*. LUCRAM, Lund University Centre for Risk Assessment and Management, Rapport 1017.

Brehmer, B. & Allard, R. (1991). *Real time, dynamic decisionmaking: The effects of complexity and feedback delays*. I Rasmussen, J. Brehmer, B. & Leplat, J. (eds.). Distributed decision making: Cognitive models of cooperative work. Wiley,

Brehmer, B., Jungerman, H., Lourens, P., & Sevon, G. (Eds.) (1985). *New directions in research on decision-making*. Amsterdam: Elsevier Science.

Brown, A., Karthaus, C. Rehak, L. & Asdams, B, (2010). *The Role of Mental Models in Dynamic Decision-making*, Defence Research and Development, Canada.

Busemeyer, J.R. (1999). Dynamic decision-making, *International Encyclopedia of the Social and Behavioural Sciences: Methodology*. Mathematics and Computer science. Amsterdam, Pergamum.

Cannon Bowers, J. A., Salas, E., & Milanovich, D. M. (1999). Planning, shared mental models, and co-ordinated performance: an empirical link is established, *Human Factors*, No 4, 61-78.

Clancy, J.M., Elliot, G.C., Ley, T., Omodei, M.M., Wearing, A.J., McLennan, J., & Thorsteinsson, E.B. (2003). *Command style and team performance in dynamic decision-making tasks*. In S.L. Schneider and J. Shantean (Eds.), Emerging perspectives on judgment and decision research, pp. 586-619. New York: Oxford University Press.

Cole, G.A. (2004). *Management Theory and Practice*, 6th ed., London: Thomson.

Daft, R. L., & R. H. Lengel. (1986). Organizational information requirements, media richness and structural design. *Management Science*, 32(5), 554–571.

Dörner, D. (1980). On the difficulties people have in dealing with complexity. *Simulation and Games*, 11(1), pp. 87-106.

Doyle, J.K. &h Ford D.N. (1997). Mental models concepts for system dynamics research, *System dynamics review,* 14(1), pp. 3-29.

Edwards, W. (1954). The theory of decision making, *Psychological Bulletin*, 51, pp. 380-417.

Endsley, M.R. (1995). Toward a theory of situation awareness in dynamic systems. *Human Factors*, 37(1), pp. 32–64.

Endsley, M.R. (2000). *Theoretical underpinnings of situation awareness: A critical review*. In M.R. Endsley & D.J. Garland (Eds.), Situation awareness analysis and measurement. Mahwah, NJ: LEA.

Flach, J.M. (1995). Situation awareness: Proceed with caution, *Human Factors* 37, (1) pp. 149–157

Frankfort-Nachmias, C., and Nachmias, D. (1992). *Research Methods in the Social Sciences*, 4th ed. London: Edward Arnold.

Fredholm, L., & Göransson, A-L. (Eds.) (2006). *Ledning av räddningsinsatser i det komplexa samhället*. SRV-publikation.

Fu., W.T., & Gonzalez, C. (2006). *Learning in dynamic decision-making: information utilization and future planning*. Pittsburgh, PA: Carnegie Mellon University, Department of Social and Decision Sciences.

Greeno, J. G. (1977). *Process of understanding in problem solving*. In N. J. Castellan, Jr., D. B. Pisoni, and G. R. Potts (Eds.), Cognitive Theory, Vol. 2, pp. 43-84. Hillsdale, NJ: Erlbaum.

Hollnagel, E. (1993). *Human reliability analysis: Context and control*. Academic Press.

Hollnagel, E. (1998). Context, cognition, and control. In Y. Waern, (Ed.). *Co-operation in process management - Cognition and information technology*. London: Taylor & Francis.

Hollnagel, E. & Woods, D.D. (2005). *Joint Cognitive Systems: Foundations of Cognitive Systems Engineering*. CRC Press.

Janis, I. J., & Mann, L. (1977). *Decision-making: a psychological analysis of conflict, choice and commitment*. New York: Free Press.

Kahneman, D. (2011). *Thinking, Fast and Slow*, Farrar, Straus and Giroux.

Kahneman, D. & Tversky, A. (1979). Prospect theory: An analysis of decisions under risk, *Econometrica,* 47 (2), pp. 313–327.

Kahneman, D., Slovic, P., & Tversky, A. (1982). *Judgement under uncertainty: heuristics and biases*. Cambridge: Cambridge University Press.

Katz, R. L. (1955). Skills of an effective administrator. *Harvard Business Review, 33*(1), pp. 33–42.

Klein, G. (1999). *Sources of Power*, the MIT-press.

Klein, G., Calderwood, R., & Clinton-Cirocco, A. (1986). *Rapid decision making on the fireground*. Proceedings of the 30th Annual Human Factors Society meeting, Dayton, OH.

Klein, G., Feltovich, P.J., Bradshaw J.M., & Woods D.D. (2005). Common Ground and Coordination, *Joint Activity In Organizational Simulation*, pp. 139-184.

Klein, G., Pliste, R., Crandall, B. & Woods, D (2005). Cognitive Tech work 7 pp. 14-28

Kleinmutz, D.N. (1993). Information processing and misperceptions of the implications of feedback in dynamic decision making, *System Dynamics Review*, 9(3), pp. 223- 237.

Mairn, N.R.F. (1980). *Problem Solving Discussions and Conferences,* University Associates, San Diego.

Majone, G. (1980). *An Anatomy of Pitfalls*, In Majone, G & , G. and Quade, E.S. (Eds.),Pitfalls of Analvsis, John Wiley, New York.

March, J.G. (1979). Ambiguity and the Engineering of Choice, *International Studies of Management and Organizations,* no 9 pp. 9-39.

March, J.G. & Shapira, Z. (1982). *Behavioral Decision Theory and Organizational Decision Theory*, pp. 92–115 in Gerardo Ungson and Daniel Braunstein, eds., Decision Making: An Interdisciplinary Inquiry. Boston, MA: Kent Publishing Company.

Masters, K., & Mc Shane, S.L. (2003). *Emotional intelligence in organisations*, Proceedings from the 1st International Conference on Contemporary Management, Adelaide, September 2003.

McEntire, D.A. (2006). Knowing What to Expect, *Disaster Response and Recovery: Strategies and Tactics for Resilience*. New York: Wiley.

MSB (2014). MSB. (2014). *Gemensamma grunder för samverkan och ledning vid samhällsstörningar.* Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, dnr 2012-1845.

Nerikes Brandkår. (2014). *Olycksutredning skogsbrand Västmanland*, Dnr: 2014/336 – MBR - 196.

Quarantelli, E.L (1997) Ten criteria for evaluating the management of community disasters. Vol. 21(1), pp. 39-56. *Real World Research*, Colin Robson, Blackwell Publishing 2002.

Reitman, M.R. (1964). *Heuristic Decision Procedures: Open Constraints and the structure of ill-defined problems*, in M.W Shelly and G.L Bryan (eds) Human Judgement and optimality, John Wiley NY pp. 282-315

Robbins, S.P. (2003). *Management,* 7th ed. N.J.: Prentice-Hall

Senge, P. (1990). The Fifth Discipline: The Art and Practice of the Learning Organization. New York: Doubleday.

Simon, H.A. (1956). Rational Choice and the Structure of the Environment, *Psychological Review* 63 (2), pp. 129–138..

Smith G.F. (1989). Defining managerial problems: a framework for prescriptive theorizing, Management Science, 35(8) pp. 963-981.

Svensson, S., Cedergårdh, E., Mårtensson, O,. Winnberg, T,. (2005). *Taktik, ledning, ledarskap.* Räddningsverket, Karlstad. 2005.

Tversky, A. & Kahneman, D. (1981). The Framing of Decisions and the Rationality of Choice, *Science*, 211, pp. 1124-1131.

Tversky, A.; Kahneman, D. (1974). Judgment under uncertainty: Heuristics and biases, *Science,* 185 (4157).

Willig, C. (2001). *Qualitative Research In Psychology: A Practical Guide to Theory and Method*. Buckingham: OUP.

Willig, C. (2008). *Introducing qualitative research in psychology*. Open University Press. ISBN: 0335221157.

Yates, F. J. (2001). *"Outsider" impressions of naturalistic decision-making*. In Salas, E. & Klein, G. (Eds) Linking expertise and naturalistic decision making. Mahwah, NJ: Lawrence Erlbaum Associates

5 Improvisation som en del av problemlösningen

Tove Frykmer & Christian Uhr

5.1 Sammanfattning

I kapitlet problematiseras innebörden av improvisation för att på så sätt skapa en fördjupad förståelse för vad improvisation är. Vi redogör för förutsättningar för att improvisation kan uppstå överhuvudtaget och delar in dessa i situationsspecifika (icke påverkansbara) och latenta (påverkansbara) förutsättningar. Vi redogör för faktorer som påverkar kvaliteten av improvisation och introducerar en modell över olika grader av improvisation. Med utgångspunkt i det teoretiska ramverket identifierar vi vilka förutsättningar som fanns för improvisation och hur vanligt förekommande improvisation var i samband med hanteringen av skogsbranden i Västmanland. Den empiriska analysen utgår från intervjuer som genomförts under och efter insatsen. Vi har funnit att majoriteten av informanterna improviserade, oberoende av vilken "ledningsnivå" vi ser på, och att det var vanligare under inledningsfasen. Fullskalig improvisation syntes enbart i den initiala fasen medan improvisation som bygger på existerande rutiner kunde urskiljas under hela tidperioden vi studerat. De utvecklingsbehov vi kommer fram till har både med brister i det teoretiska ramverket att göra och kopplat till hanteringen av samhällsstörningar. Vi ser att det behövs en utveckling av vad kollektiv improvisation är och hur det kan identifieras och en tydligare diskussion om vad som är förutsättningar för att improvisation ska uppstå, vad som är faktorer som kopplas till kvaliteten av improvisation och vilka som är både och. Kopplat till hanteringen av skogsbranden ser vi att det behövs en praktisk övningsmiljö som inkluderar situationsspecifika förutsättningar för att improvisation ska uppstå, en strategi för att utveckla de latenta förutsättningarna för att improvisation ska kunna uppstå och utveckla faktorer som påverkar kvaliteten i improvisation, en utvecklad metod för att bedöma förmågan till improvisation och ett tydliggörande av för- och nackdelar med improvisation i samband med samhällsstörningar.

5.2 Bakgrund

Improvisation är en populär term som kan kopplas till en mängd områden, alltifrån teater till produktutveckling. Ett välkänt exempel på improvisation är inom jazzen, där en stor del av musiken uppkommer medan musikerna uppträder. Medan improvisation inom jazzmusik kan sägas vara eftersökt och medvetet uppbyggd kan improvisation också vara en omedveten men viktig tillgång inom problemlösning under tidspress, d.v.s. då det inte finns tid för att planera hur man ska agera. Improvisation kan ses som en ibland eftersträvansvärd del av arbetet med problemlösning i samband med samhällsstörningar.

Under vår närvaro vid hanteringen av skogsbranden kunde vi vid flertalet tillfällen höra improvisation eller andra besläktade begrepp som kreativitet och flexibilitet nämnas. Man berättade hur improvisation hade bedrivits för att lösa problem i en viss situation, ofta då det rådde stor tidspress och då osäkerhet karakteriserade omgivningen. Efteråt har vi hört termen användas bl.a. under konferenser om skogsbranden, utredningar och Myndigheten för samhällsskydd och beredskaps (MSB) tidning Tjugofyra7. Exemplen ovan tyder på att upplevelsen av improvisation verkar ha haft betydelse för de inblandade i hanteringen av skogsbranden. Forskningen om improvisation i samband med krishantering belyser att improvisation kan vara ett viktigt verktyg för att lösa problem eller uppgifter vid oväntade händelser och under stor tidspress, något som karakteriserar samhällsstörningar (se t.ex. Mendonça, 2007, Wachtendorf & Kendra, 2006).

Improvisation såsom det används i vardagsspråket är en mångtydig term som lätt kan förväxlas med t.ex. kreativitet, flexibilitet eller innovation. Inom akademin återfinns en mer avgränsad, men fördjupad ordmässig betydelse. Vi menar att en sådan precisering är nödvändig i samband med utvecklingsdiskussioner. Vill man till exempel söka efter vilka förutsättningar forskningen identifierat för att funktionell improvisation ska uppstå, behöver man en fördjupad förståelse för vad improvisation är och vad det inte är. Kopplat till skogsbranden kan man utifrån detta resonemang ställa sig frågor om det som diskuterats som improvisation egentligen var något annat, eller vilka förutsättningar för improvisation som fanns. Förutom att genom en teoretisk precisering skapa förbättrade förutsättningar för forskningsunderbyggd utveckling av förmågan att improvisera vill vi också skapa en fördjupad förståelse av improvisation under skogsbranden.

Kapitlet delas in i bakgrund, syfte, avgränsning, teoretiska utgångspunkter, metod, analys av empiri, diskussion och slutsatser. Teoridelen syftar förutom att sammanfatta teoretiska utgångspunkter och precisera i begreppet improvisation också till att skapa förutsättningar för den empiriska analysen. Metoden som använts beskrivs till största delen i kapitel 4 och i detta kapitel berörs endast det som skiljer sig från det beskrivna.

5.3 Syfte

Syftet med detta kapitel är att:

- problematisera innebörden i improvisation och på så sätt skapa en fördjupad förståelse för vad improvisation innebär och vad som krävs för att det ska uppstå och fungera
- identifiera vilka förutsättningar som fanns för improvisation i samband med hanteringen av skogsbranden i Västmanland
- undersöka hur vanligt förekommande improvisation var i samband med problemlösning under skogsbranden i Västmanland
- utifrån en fördjupad teoretisk förståelse tillsammans med en empirisk analys identifiera framtida utvecklingsbehov för att förbättra improvisationsförmågan under framtida samhällsstörningar

5.4 Avgränsning

Redovisningen av teorier om improvisation kopplat till hanteringen av samhällsstörningar är begränsad i bemärkelsen att ingen fullständig systematisk litteraturöversikt har genomförts. I stället har sökningar i databaser gjorts utifrån tidigare kunskap.

Som beskrivet i kapitel 4 så har vi fokuserat på beslutsfattare inom räddningstjänsten som var verksamma under hanteringen under skogsbranden. Nedslag i tid har skett; söndagen 3 augusti, onsdagen 6 augusti och söndagen 10 augusti har valts utifrån samma anledningar som beskrivet i kapitel 4.

5.5 Teoretiska utgångspunkter

Detta avsnitt syftar till att åskådliggöra vad improvisation är ur en mer generell synvinkel. Vi vill därmed uppfylla vårt första syfte; att problematisera innebörden i improvisation och på så sätt skapa en fördjupad förståelse för vad improvisation innebär och vad som krävs för att det ska uppstå och fungera.

Större delen av de teoretiska utgångspunkterna som beskrivs i detta kapitel har hämtats från relevanta organisationsteorier, men inte nödvändigtvis direkt kopplat till samhällsstörningar. Vi anser dock att element från dessa organisationsteorier kan överföras till situationer som skogsbranden eftersom de beskriver improvisation utifrån dynamiska situationer där det råder stor tidspress och osäkerhet; förhållanden som även samhällsstörningar uppfyller. Det finns även en vinst med att ta del av forskning inom andra områden för att på så sätt vidga det egna forskningsområdet.

Genom en litteraturstudie (Johansson, Berggren & Trnka, 2015) utförd vid Totalförsvarets Forskningsinstitut (FOI) fick vi ytterligare förslag på litteratur över improvisation genom diskussion kring en organisations agilitet, d.v.s. en organisations förmåga att hantera osäkerhet och oförutsedda händelser, ett koncept tätt knutet till improvisation.

Avsnittet börjar med en teoretisk diskussion om vad improvisation är. Sedan följer en redogörelse för grundläggande förutsättningar för att improvisation kan uppstå överhuvudtaget och faktorer som påverkar kvaliteten av improvisation. Vi går igenom vad som skiljer improvisation åt från andra besläktade koncept som kreativitet eller innovation och slutligen introducerar vi en modell över olika grader av improvisation som ett verktyg för att analysera hur vanligt förekommande improvisation var i samband med problemlösning under skogsbranden i Västmanland.

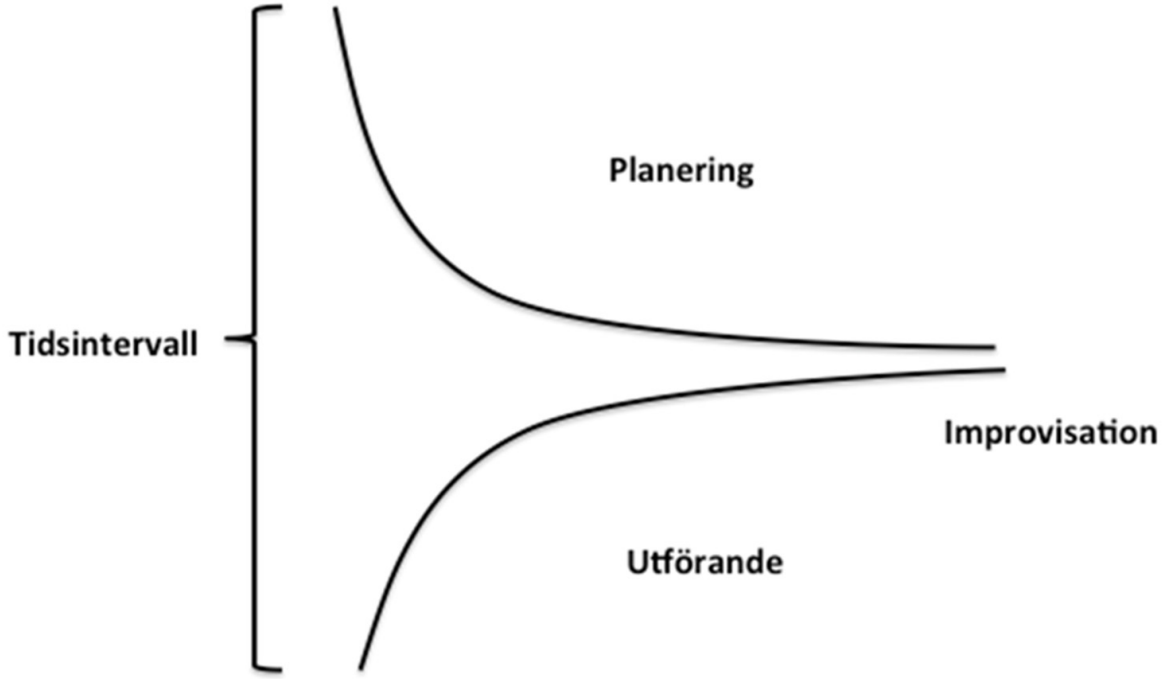
5.5.1 Vad är improvisation?

Improvisation i en organisation definieras enligt Cunha, Cunha och Kamoche (1999, s. 302) som "*planering av en handling samtidigt som handlingen utförs, av en organisation och/eller av dess medlemmar, utifrån tillgängliga materiella, kognitiva, känslomässiga och sociala resurser*"[5]. Nedan följer en beskrivning av definitionen, uppdelat i två huvuddelar.

[5] Vår översättning av eng.: "conception of action as it unfolds, by an organization and/or its members, drawing on available material, cognitive, affective and social resources".

5.5.1.1 Planering av en handling samtidigt som handlingen utförs...

Den första delen av definitionen innefattar att vid improvisation konvergerar planering och utförande i tid, d.v.s. man planerar samtidigt som man agerar. Ju mindre tidsintervall mellan planering och utförande desto mer planerar man samtidigt som man agerar och således sker större del av agerandet genom improvisation (Moorman & Miner, 1998b).



***Figur 14**. Konvergens av planering och utförande i tid (efter Moorman & Miner, 1998b)*

Denna konvergens i tid kan kopplas till MSBs projekt Ledning och Samverkan och boken "Gemensamma grunder för samverkan och ledning" (MSB, 2014) genom diskussionen om tidsskalor och hantering av dynamik under samhällsstörningar. Som nämnt i kapitel 4 så präglas en situation under dynamiskt beslutsfattande av komplexitet. En av utmaningarna som en sådan situation bär med sig beskrivs som att den lever "sitt eget liv" och kommer inte att vänta på tillfället då beslutsfattaren är redo att fatta ett beslut. Sammanfattningsvis: tiden är en kritisk faktor inom dynamiska situationer. Det gäller att få ner tiden till ett minimum för att snabbt producera effekter som kan påverka utvecklingen av samhällsstörningen. Som Mendonça (2007, s. 953) skriver "*varje minut spenderad på planering innebär en minut mindre på implementering*" (vår översättning). Improvisation kan ses som ett sätt att minska tidsåtgången, oavsett om den är medveten eller inte, d.v.s. både om den är en medveten handling eller om det uppstår tidsbrist och improvisation blir ett omedvetet sätt att hantera tidsbristen. Improvisation kan vara ett sätt för organisationer att få

mer kontroll över sina beslut i komplexa och kaotiska system genom att de själva styr sitt beslutsfattande (Cunha, Cunha & Kamoche, 1999).

Även Stacey (1996; refererad i Cunha, Cunha & Kamoche, 1999) diskuterar denna komplexitet, där författaren menar att komplexitet i omgivningen leder till oväntade tillstånd vilka är omöjliga att förutse. Improvisation kan då uppstå i förhållande till omgivningen.

Tidsaspekten när det kommer till improvisation gör att vi kan dra liknelser med Kahnemans (2011) beskrivning av människans två sätt att tänka; system 1 och system 2. System 1 är snabbt och fungerar automatiskt, med liten eller ingen ansträngning och till synes utan kontroll. System 2 å andra sidan, är det medvetna och resonerande tänkandet, det som konstruerar tankar i en noggrann ordning. När en person improviserar är det rimligt att det främst är system 1 som verkar då det utifrån den valda definitionen inte finns tid för att resonera och analysera.

Moorman och Miner (1998b) lyfter fram en enkel anledning till varför planering och utförande kan konvergera, som nödvändigtvis inte är kopplad till tidspress eller osäkerhet. Organisationer eller individer kan helt enkelt medvetet avstå från att planera för att istället planera under tiden som de agerar. Det kan alltså finnas tillfällen då planering hade varit bättre men där personen avstår. Samtidigt menar vi att det kan finnas situationer där improvisation hade varit att föredra, men där individen i fråga stannar upp och planerar.

Två andra viktiga aspekter som nämns i relation till denna första del av definitionen är: improvisation är avsiktlig (Miner et al, 1996; refererad i Cunha, Cunha & Kamoche, 1999) och det kan inte planeras för (Weick, 1990; refererad i Cunha, Cunha & Kamoche, 1999). Således är improvisation något som man inte kan förbereda sig inför, men ändå något som utförs med ett syfte. Författarna menar att utfallet av improvisation inte kan bedömas i förväg som vid traditionell planering utan måste utvärderas i efterhand. Det är något otydligt hur författarna motiverar ståndpunkten att improvisation är avsiktlig samtidigt som det inte kan planeras för, men det kan tolkas i hur meningen är uppbyggd, att den innebär ett aktivt agerande. Dock så menar vi att improvisation ofta i efterhand upplevs som en omedveten handling, exempelvis utförd av system 1 som beskrivits ovan. Detta borde motsäga författarnas åsikt.

5.5.1.2 …utifrån tillgängliga materiella, kognitiva, känslomässiga och sociala resurser.

Den sista delen av definitionen innebär, enligt Cunha, Cunha och Kamoche (1999), att den temporala aspekten av improvisation medför utförande med *tillgängliga*, till skillnad från optimala, resurser. Vidare menar de att det krävs god kännedom och skicklighet i att utnyttja och kombinera dessa.

Denna del av definitionen innebär att improvisation bygger på en grund, d.v.s. de resurser som en individ har i stunden, utifrån vilka man avviker. Mendonça (2007) kopplar detta till improvisation inom jazzmusiken genom att beskriva hur improvisation bygger på en referens (eng. referent). Referensen är en mall eller ett skelett utifrån vilken man avviker från i olika grad. Författaren nämner att standardrutiner eller en rutin baserad på erfarenhet är referenser för improvisation inom krishanteringsområdet och att modifieringar utifrån detta innebär improvisation.

Cunha, Cunha och Kamoche (1999) delar in resurser i materiella (de påtagliga resurser som ligger utanför individen och organisationen, t.ex. informationssystem och byggnader), kognitiva (de mentala modeller som individerna har av situationen), känslomässiga (individer kan känna en sammanlänkning som exempelvis kan förhindra gruppmotsättningar) och sociala (de sociala strukturer som är närvarande hos de individer som improviserar, vilka inte enbart inkluderar formella förhållanden utan även informella samspel) resurser.

Inom forskningen har en omfattande diskussion över huruvida *bricolage* (i brist på passande svensk översättning används detta uttryck hädanefter) och improvisation har samma betydelse och om det ena kan uppstå utan det andra. Cunha, Cunha och Kamoche (1999) tar grepp om detta i sin definition av improvisation. Definitionen av bricolage som används; att man får saker att fungera med det man har till hands, saknar en diskussion kring tidsaspekten, men å andra sidan nämner författarna att om man kan vänta tills optimala resurser är tillgängliga behöver man inte utnyttja bricolage. Således är improvisation och bricolage enligt författarna två begrepp som bör vara tätt sammanknutna, vilket syns i denna del av definitionen.

5.5.2 När uppstår improvisation?

I större samhällsstörningar som skogsbranden i Västmanland uppstår *icke rutinartade situationer* som kräver beslutsfattande under *tidspress* (Mendonça & Wallace, 2007) och hög *osäkerhet* (Cunha, Cunha & Kamoche, 1999). (Osäkerhet som det används av flera författare tycks ofta omfatta även oklarhet såsom det beskrivs i tidigare kapitel om problemförståelse.) I dessa situationer uppstår en skillnad mellan vad vi har planerat för och vad som faktiskt uppstår (Cunha, Cunha & Kamoche, 1999), vilket kan kopplas till problemlösningens skillnad mellan önskat och verkligt tillstånd (Smith, 1989) som diskuteras i kapitel 4. Där nämns även betydelsen av att utjämna denna skillnad samt den förväntade svårigheten att göra detta. Improvisation som en del av problemlösningen kan vara ett sätt att hantera svårigheterna under sådana förutsättningar (Mendonça & Wallace 2007; Mendonça, Jefferson & Harrald 2007). Enligt Cunha, Cunha och Kamoche (1999) är inte enbart oväntade händelser som

inte är planerade för tillräckligt för att improvisation ska kunna uppstå, utan det krävs även att det finns ett *behov för snabbt agerande*.

Inblandade i större samhällsstörningar kommer ofta från *olika organisationer med olika bakgrunder och kulturer* (Mendonça, Jefferson & Harrald 2007) vilket ytterligare försvårar beslutsfattandet som helhet och då improvisation anses uppstå. Miner, Bassoff och Moorman (2001) lyfter fram relevansen av en *upplevd hög grad av betydelse av situationen* som ytterligare en förutsättning för improvisation. Detta kan kopplas till tidsaspekten; ju högre tidspress desto viktigare upplevs situationen vara.

Förutom ovan nämnda förutsättningar för att improvisation överhuvudtaget ska kunna uppstå, så lyfter Cunha, Cunha och Kamoche (1999) fram tre förhållanden som en organisation måste uppfylla för att kunna improvisera. Organisationer som påvisar en *experimentell kultur*, d.v.s. där man tolererar misstag och uppmuntrar till experimentering, har större chans att påvisa improvisation. Även en organisations *sätt att styra* påverkar förekomsten av improvisation, där fokus på övergripande tydliga mål och kortsiktiga milstolpar snarare än detaljstyrning är nödvändigt. Centralt för att improvisation ska uppstå är, enligt Moorman och Miner (1998a) en organisations *procedurminne*, d.v.s. vad en organisation kan, även kallat "know-how", de processer eller rutiner en individ innehar för att hantera de uppgifter denne ställs inför. Procedurminnet har som egenskap att det blir automatiskt och omedvetet, vilket medför att det ofta representerar tyst (implicit) kunskap hos en organisation, till skillnad från explicit kunskap vilket berörs senare i kapitlet. Författarna menar att ju lägre grad av procedurminne en person innehar desto större chans att denne kommer improvisera, eftersom då det finns processer eller rutiner för att lösa en uppgift tenderar man att använda dessa.

Vi ser två typer av förutsättningar för att improvisation ska uppstå; situationsspecifika och latenta. *Situationsspecifika förutsättningar* är sådana man inte kan påverka utan hör till situationen en person ställs inför. Icke rutinartade händelser, tidspress, osäkerhet och organisationer med olika bakgrund och kulturer representerar situationsspecifika förutsättningar under skogsbranden. *Latenta förutsättningar* är inneboende i personen eller organisationen och sådana man kan påverka. Organisationskulturen, sättet att styra på och låg grad av procedurminne beskrivet ovan är i vårt fall exempel på latenta förutsättningar.

5.5.3 Faktorer som påverkar kvaliteten av improvisation

Faktorer som påverkar kvaliteten av utfallet av improvisation i en organisation, snarare än om improvisation uppstår eller inte, är, enligt Cunha, Cunha och Kamoche (1999), ledarskap, medlemmarnas egenskaper, informationsflödet, minnesrelaterade faktorer, organisatorisk struktur och resurser.

Ledarskap för improvisation bör, menar författarna, vara roterande inom organisationen, d.v.s. kunna gå runt på flera personer. Anledningen är att komplexiteten och tidspressen i händelsen medför att en individ inte kan agera enbart som expert eller konsult till den formella ledaren utan bör istället uttrycka sig som en ledare. Det formella ledarskapet bör styra genom målstyrning snarare än detaljstyrning, som har nämnts tidigare, och ledaren ska ta en stödjande roll till skillnad från en styrande.

Medlemmarnas egenskaper påverkar utfallet av improvisation genom deras förmåga att frångå rutiner, nivå av kreativitet, mångfald (där heterogena organisationer har en fördel) och förmåga att hantera den oro som frånvaron av struktur vilket ofta uppstår vid improvisation kan leda till.

Ett fungerande *informationsflöde* mellan och inom organisationer medför att improvisation inom organisationer kan bli effektivare. Gruppens medlemmar är då medvetna om vad alla gör och kan således skapa ett sammanhängande agerande.

Eftersom improvisation både bygger på och frångår existerande processer och rutiner, d.v.s. det procedurminne en individ innehar, är det logiskt att en organisations *minnesrelaterade faktorer* påverkar kvaliteten. Författarna menar att medan procedurminnet påverkar själva förekomsten av improvisation så påverkar det deklarativa minnet (vad en organisation vet, eller "know-what"), kvaliteten. Det deklarativa minnet kopplas ihop med en organisations explicita kunskap, och man menar att denna typ av minne är mer generellt applicerbart än procedurminnet. Ett exempel som visar på skillnaden mellan de två kan vara kunskapen om hur man cyklar (procedurminne) och kunskapen om mekaniken som gör det möjligt att cykla (deklarativt minne). Moorman och Miner (1998a) menar att ju mer "know-what" en organisation har desto mer variationer av improvisation kan åstadkommas och desto effektivare kan utfallet bli. Dock föreligger paradoxen om att ju lägre grad av de minnesrelaterade faktorerna (både procedurminne och deklarativt minne) desto större chans för att improvisation ska uppstå samtidigt som en högre grad medför att kvaliteten blir bättre. Vi upplever att det inte är klart huruvida organisationens know-what kan direkt översättas till en individs know-what, och därmed kopplas till individuell improvisation. Vi väljer att utifrån exemplet med cykeln ovan att se deklarativa minnet som något en individ besitter och därmed borde påverka individens improvisation.

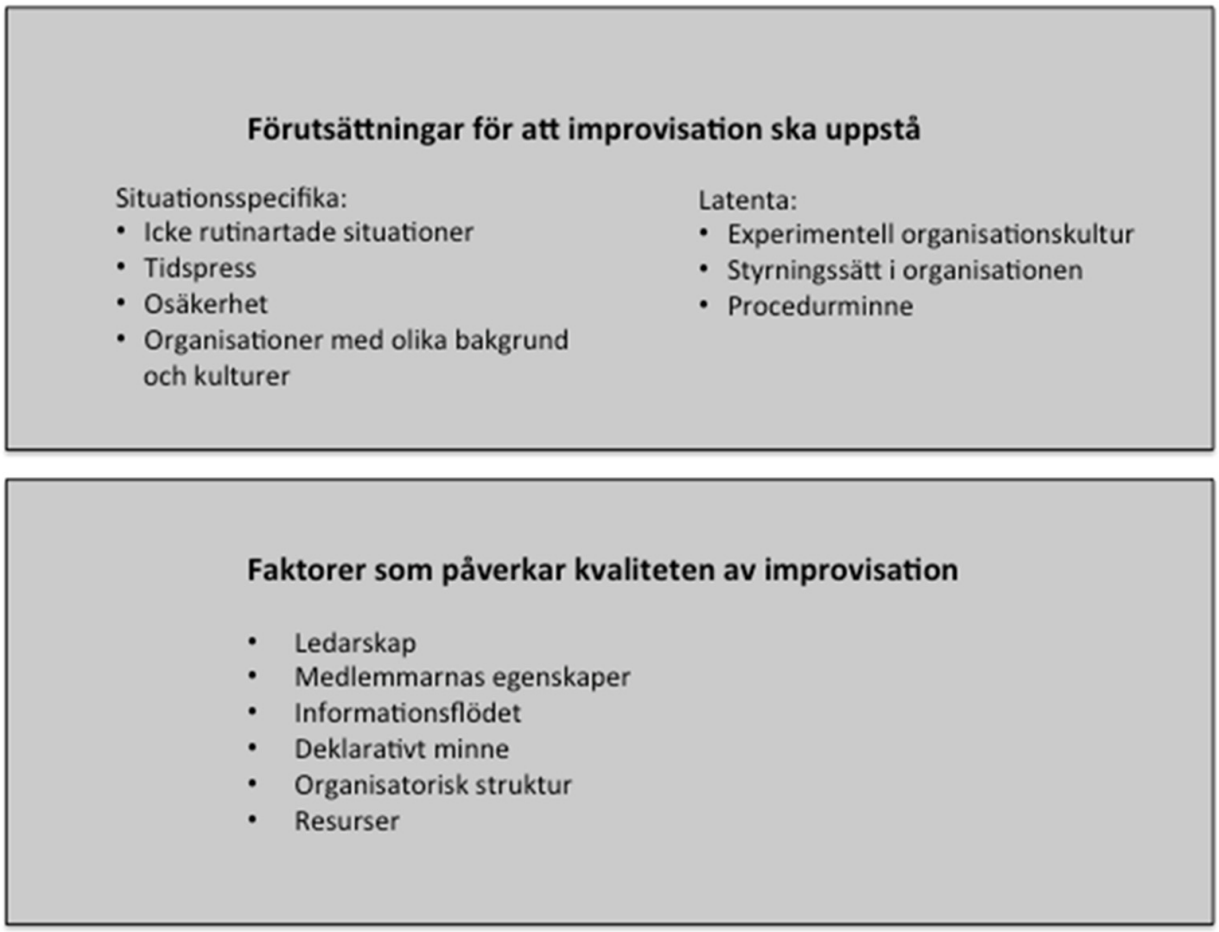
Genom att öva på improvisation kan individer bygga sin förmåga att kunna improvisera i skarpa situationer genom att utöka sitt procedurminne för just denna kompetens (Crossan, 1997; refererad i Cunha, Cunha & Kamoche, 1999). Det kan tyckas motsäga diskussionen kring att hög grad av procedurminne hindrar förekomst av improvisation, men vi tolkar det som att det är kompetensen för just improvisation som åsyftas och inte den kunskap individen besitter av andra rutiner.

En *organisations struktur* påverkar, enligt författarna, genom dess storlek (mindre grupper har fördel då koordinering och informationsflöde är enklare) och nivån av förtroende och tillit som finns i organisationen.

Den sista faktorn som påverkar kvaliteten av improvisation enligt författarna är de *resurser* en individ eller organisation besitter. Det finns en tydlig koppling mellan denna diskussion och den som förs om bricolage, där exempelvis den organisatoriska strukturen verkar inkludera aspekter av känslomässiga och sociala resurser. Det är inte helt klart hur författarna menar att resurserna som diskuteras i förhållande till bricolage även påverkar kvaliteten av improvisation men vi anser att det naturliga är att så är fallet. Således kommer vi behandla dessa resurser som den resursfaktor som påverkar kvaliteten av improvisation.

Vi upplever att det inte finns en tydlig redogörelse mellan förutsättningar för förekomst av improvisation och förutsättningar för kvaliteten av improvisation. Exempelvis anser vi att de latenta förutsättningarna nämnda ovan även borde påverka kvaliteten av improvisation och att förutsättningarna överlappar till viss del. Vi är medvetna om detta, men för att kunna hantera frågan har vi valt att endast fokusera på de sex faktorer för kvalitet som tagits upp ovan när vi diskuterar kvaliteten av utfallet av improvisation. Resterande förutsättningar behandlas endast i sin roll som påverkande förekomst av improvisation. Vad gäller uppdelningen i latent och situationsspecifikt anser vi att man kan påverka de kvalitetsfaktorer som nämnts ovan och att dessa således kan benämnas latenta faktorer. Vi har däremot inte kunnat urskilja situationsspecifika faktorer som påverkar kvaliteten av improvisation och behandlar inte detta närmare.

Figuren på nästa sida visar hur vi väljer att se på förutsättningar för att improvisation ska uppstå och faktorer som påverkar kvaliteten av improvisation.



Figur 15. *Förutsättningar för förekomst av improvisation och faktorer som påverkar kvaliteten av improvisation*

5.5.4 Relaterade koncept

Improvisation kopplas ofta ihop eller används synonymt med närbesläktade koncept som kreativitet eller innovation. Koncepten kan förekomma vid improvisation och t.o.m. underlätta för improvisation, men kan även förekomma på egen hand lika gärna som improvisation kan ske utan förekomst av dessa. I detta stycke syftar vi till att förklara likheter och skillnader mellan improvisation och de vanligast förekommande koncepten, förutom bricolage som redan behandlats ovan.

Intuition definieras av Burke och Miller (1999) som "*kognitiva slutsatser baserade på en beslutsfattares tidigare erfarenhet och emotionella input*". Crossan och Sorenti (1997; refererad i Moorman & Miner, 1998a) definierar intuition som när beslutsfattande görs utan formell analys, vilket kan liknas vid system 1 som diskuterats tidigare. Medan Moorman och Miner (1998a) erkänner att intuition kan förekomma vid improvisation, som definitionerna ovan medger, kan improvisation lika väl ske utan

intuition, exempelvis vid kollektiv improvisation. Således menar författarna att intuition inte ska definiera huruvida improvisation förekommer eller inte. Vi är väl medvetna om att intuition i sig inte är ett okontroversiellt koncept, men vi stödjer Burke och Millers definition som också ligger nära vad Gary Klein (2004) skriver.

Kreativitet har definierats på en mängd olika sätt, men en komponent som verkar vara genomgående är graden av nyskapande eller avvikelse från standardförfarande (Moorman & Miner, 1998a). Enligt Woodman, Sawyer och Griffin (1993:293) innebär kreativitet inom organisationer "*skapandet av en värdefull, användbar ny produkt, tjänst, idé, procedur eller process av individer som arbetar tillsammans i ett komplext socialt system*" (vår översättning).

Man kan se kreativitet som en del av både bricolage (man kan skapa olika lösningar med de resurser man har tillgängligt) och intuition (när man bygger en kreativ lösning på tidigare erfarenhet och rutiner). Improvisation kan liknas vid kreativitet avseende detta nyskapande, d.v.s. aspekten av bricolage inom definitionen, men kreativitet kan vara planerat och senareläggas tills optimala resurser är tillgängliga (Cunha, Cunha & Kamoche 1999), vilket inte gäller för improvisation enligt tidigare diskussion. Vidare syns kreativitet i improvisation då det är en helt ny lösning, d.v.s. då inga tidigare erfarenheter har använts, men improvisation kan enligt tidigare diskussion vara baserat på erfarenhet och således kan improvisation förekomma utan kreativitet och vice versa.

Adaption kan ses som ett systems anpassning till externa förhållanden (Campbell 1989; refererad i Moorman & Miner, 1998a). I definitionen syns inte den temporala aspekten som är knutet till improvisation och adaption kan fördröjas tills dess att optimala resurser finns till hands. Improvisation och adaption har ett gemensamt fokus på förändring men, som för kreativitet, skiljer sig begreppen alltså åt när det gäller planeringssteget.

Innovation inom en organisation kan definieras som "*införande av någon utrustning, system, process, problem, program, produkt eller tjänst som är ny för organisationen*" (Dougherty 1996:424; refererad i Cunha, Cunha & Kamoche, 1999). Eftersom improvisation i sig innebär någon form av skapande eller design kan det ses som en form av innovation, men att det bara är en av många former av det (Moorman & Miner, 1998b). Även om improvisation således innehåller en komponent av innovation så, som för kreativitet och adaption, skiljer sig improvisation åt från innovation genom att det går att planera för innovation.

Flexibilitet ses snarare som en önskvärd effekt av improvisation än ett relaterat koncept, men vi har valt att nämna det eftersom det kan förväxlas med improvisation i sig. Flexibilitet är snarlikt adaption i och med att det syftar till att svara mot och anpassa en organisation till en förändrad omgivning, men till skillnad från adaption så

sammanfogar flexibilitet adaption och snabb respons till omgivningens förändringar (Cunha, Cunha & Kamoche, 1999).

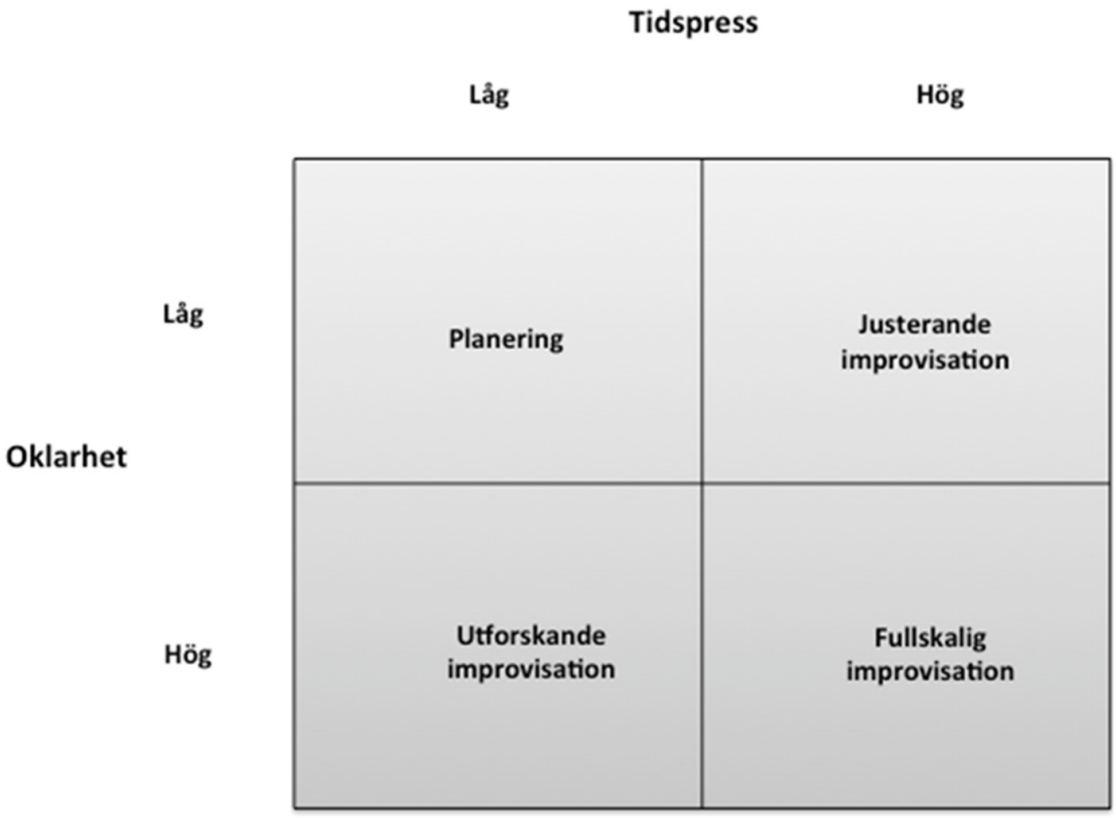
Sammanfattningsvis så är det avsaknaden av *planeringssteget* som skiljer improvisation från intuition, kreativitet, adaption och innovation.

5.5.5 Olika grad av improvisation

De flesta författare inom ämnet hävdar, enligt Cunha, Cunha och Kamoche (1999), att improvisation kan ske i varierande grad, och att detta bör ses som ett kontinuum snarare än någon sorts jämviktstillstånd. Planering och improvisation ska betraktas som komplementära tillstånd; de är sammanlänkade och existerar samtidigt i olika grader. Ett exempel på detta har nämnts tidigare då Mendonça (2007) beskriver improvisation som kan ta sin utgångspunkt i en mall eller ett skelett, som kan vara en plan.

Ett sätt att åskådliggöra graden av improvisation är, enligt Crossan et al. (2005), genom att relatera planering och improvisation till tidspress och oklarhet, två faktorer som påverkar förekomsten av improvisation. Författarna använder *uncertainty* i sin beskrivning, men som begreppet diskuteras anser vi att det bör översättas med *oklarhet* snarare än osäkerhet. Oklarhet syftar här till i situationen graden av (o)förståelse av omgivningen.

Följande figur visar förhållandet mellan tidspress, oklarhet och graden av improvisation. I vår svenska översättning har *utforskande improvisation* ersatt "discovery improvisation" och *justerande improvisation* ersatt "ornamented improvisation", vilket syftar till att fånga författarnas beskrivning av begreppen snarare än en ordagrann översättning. Nedanstående beskrivning av figuren är tagen från Crossan et al. (2005).



Figur 16. *Olika grad av improvisation (Crossan et al., 2005*)

Vid låg tidspress och klar förståelse av omgivningen är det till synes onödigt att avvika från planeringssteget (*planering* i figuren). Detta är inte möjligt då tidspress och/eller oklarhet är närvarande, d.v.s. då improvisation blir ett alternativ eller komplement till planering.

Justerande improvisation kan uppstå när en organisation ska akut svara mot en oväntad händelse, men det råder låg oklarhet kring omgivningen. Det finns ingen tid för att planera men eftersom förståelsen av omgivningen är klar behöver organisationen endast strukturera sin respons snabbt. Detta scenario karakteriseras av hög grad av spontanitet, låg grad av kreativitet och av stort inflytande av existerande rutiner och erfarenhet. Moorman och Miner (1998a) benämner denna kategori som oförberedda smärre justeringar av en existerande process.

I scenariot *utforskande improvisation* är det snarare oklarheten gällande omgivningen som är problemet. Även fast tid finns till planering så tenderar det att falla bort p.g.a. för många tolkningar av omgivningen. Istället så improviserar man genom att agera först för att tolka utfallet och sedan agera igen. Detta scenario karakteriseras av låg nivå av spontanitet och hög nivå av kreativitet och tidigare kunskap.

Det sista scenariot i figuren (*fullskalig improvisation)* beskriver den mest långtgående improvisationen, då både tidspress och oklarhet är hög. Hit kan man härleda de snabbt föränderliga miljöer som ofta präglar samhällsstörningar. Scenariot karakteriseras av hög grad av både spontanitet och kreativitet. För att koppla till begreppet ad hoc som används i kapitel 2 Helhetsoperativt tänkande – en viktig komponent i hantering av samhällsstörningar? så är det denna grad av improvisation som vi relaterar till där.

5.5.6 Individuell och kollektiv improvisation

Mycket av litteraturen inom improvisation behandlar individuell improvisation. Moorman och Miner (1998b) fokuserar istället på organisationsimprovisation, vilket inkluderar improvisation inom grupper, delar av organisationer eller hela organisationer. Författarna menar att även fast kollektiv improvisation oftast bygger på individuell improvisation så är det inte tillräckligt, utan det måste finnas element av kollektiv design och utförande.

Vi menar att det inte är tydligt hur detta "element av kollektiv design och utförande" ska påvisas och därmed hur man ska relatera individuell improvisation med kollektiv. Således har vi fokuserat på individuell improvisation under hanteringen av skogsbranden i Västmanland.

5.5.7 Sammanfattande teoretiska slutsatser

Detta stycke eftersträvar att uppfylla det första av våra syften; att problematisera innebörden i improvisation och på så sätt skapa en fördjupad förståelse för vad improvisation innebär och vad som krävs för att det ska uppstå och fungera. Vi vill utgå från denna fördjupade förståelse när vi sedan analyserar improvisation under hanteringen av skogsbranden.

För analysen bedömer vi följande delar av de teoretiska resonemangen som mest centrala:

- Definitionen av improvisation i organisationer (*planering av en handling samtidigt som handlingen utförs, av en organisation och/eller av dess medlemmar, utifrån tillgängliga materiella, kognitiva, känslomässiga och sociala resurser)* och dess innebörd.
- Vilka förutsättningar som krävs för att improvisation ska kunna uppstå (exempelvis under icke rutinartade situationer som innefattar hög tidspress

och osäkerhet, en faciliterande organisationskultur och de resurser som finns tillgängliga).

- En modell för att analysera olika grad av improvisation i en organisation (justerande, utforskande eller fullskalig improvisation).
- Faktorer som påverkar kvaliteten av improvisationen i en organisation.

Vi tar även med oss att det finns två principiellt olika improvisationssituationer; en där vissa förutsättningar orsakar att improvisation uppstår omedvetet, och en där man önskar att medvetet använda improvisation som en del av problemlösning under en samhällsstörning.

5.6 Metod

Metoden som beskrivs i kapitel 4 är även giltig för detta kapitel. De intervjufrågor som ställdes efter insatsen utifrån improvisation är:

- *Till vilken grad tycker du att ni följde inarbetade arbetssätt?*
- *Hur stort utrymme fanns det att ta egna initiativ?*
- *Var du rädd att göra fel?*
- *Vilken typ av förplanering upplevde du att du hade nytta av?*
- *Upplever du att du någon gång agerade utan att först planera hur du skulle agera? Exempel?*
- *Vad innebär improvisation för dig?*

5.7 Analys av empiri

I detta stycke redovisas analysen av den empiri kring improvisation som har tagits fram inom projektet. Intervjufrågorna har varit styrande för analysen och de teman som har tagits fram är baserade på kapitlets tre sista syften, d.v.s. att identifiera vilka förutsättningar som fanns för improvisation i samband med hanteringen av skogsbranden i Västmanland, att undersöka hur vanligt förekommande improvisation var i samband med problemlösning under skogsbranden i Västmanland och att utifrån en fördjupad teoretisk förståelse tillsammans med en empirisk analys identifiera framtida utvecklingsbehov för att förbättra improvisationsförmågan under framtida samhällsstörningar

5.7.1 Förutsättningar för improvisation i samband med skogsbranden

Förutsättningar för att improvisation ska uppstå har redovisats i de teoretiska utgångspunkterna ovan och inkluderar: *icke rutinartade situationer* som kräver beslutsfattande under *tidspress* och under *hög osäkerhet*, de inblandade kommer ofta från *olika organisationer med olika bakgrunder och kulturer* och innehar en upplevd *hög grad av betydelse av situationen*. Vidare så är det större sannolikhet att improvisation uppstår i organisationer som påvisar en *experimentell kultur*, d.v.s. där man tolererar misstag och uppmuntrar till experimentering, och i organisationer som *fokuserar på övergripande tydliga mål och kortsiktiga milstolpar* snarare än detaljstyrning. Procedurminnet som även är en av förutsättningarna tas upp i senare stycke.

Under den del av hanteringen av skogsbranden som vi utgår ifrån, d.v.s. 3/8, 6/8 och 10/8, är det naturligt att anta att det kontinuerligt uppstod icke rutinartade situationer och att man ofta arbetade under stor tidspress och hög osäkerhet eftersom detta fortfarande var i början av hanteringen. Tidspressen syns i intervjuerna i form av kommentarer som:

"*Man jobbade hela tiden för att komma ikapp, jag tror hela onsdagen jobbade vi för att komma ikapp, vi kom aldrig fram och förbi*"

"Man pratade med en människa sen stod en bakom ryggen och väntade på att få prata också"

Informanternas upplevelse av oklarhet i omgivningen har redovisats i kapitel 4 Vad är problemet?. Slutsatserna innefattar bl.a. att drygt hälften svarat att de upplevt oklarhet och att vi fann starkare signaler om upplevd oklarhet under den 3/8. Ytterligare kommentarer från intervjumaterialet som belyser detta är:

"*Det var ju allmänt kaos kan jag säga*"

"*Vi har ingen aning om var folk är, vi vet inte egentligen vad de gör, de släcker väl skogsbrand, men det var oklart vad de gjorde, vi visste ju inte var… Alltså vi visste inte var behoven fanns överhuvudtaget*"

Under skogsbranden deltog och samverkade en mängd olika organisationer, både inom offentlig, privat och frivillig verksamhet. Vi menar att kommunernas organisationer för räddningstjänst kan ses som heterogen med exempelvis olika benämning på roller. Därför är det naturligt att anta att de inblandade i hanteringen av skogsbranden kom från olika bakgrunder och från olika organisationskulturer.

Huruvida det förekom en experimentell kultur och om styrningen var mer fokuserad på övergripande mål kan kopplas till följande två intervjufrågor:

Hur stort utrymme fanns det att ta egna initiativ?

Var du rädd att göra fel?

Av de 18 intervjuerna där frågan ställdes upplevde alla att det fanns utrymme för att ta egna initiativ. Alla utom två ansåg att det fanns ett mycket stort utrymme, medan de två ansåg att det fanns relativt stort utrymme. Intrycket från fokusgruppsintervjun är också att det fanns stort utrymme att ta egna initiativ. Exempel på kommentarer är:

"*Och inom mina egna, vad ska man säga, beslutsdomäner så kändes det som att jag hade väl, jag kunde göra vad jag ville med det som jag hade på plats, så att säga*."

"*Det var väl ungefär 100 procent, om man hade velat gjort, men visst kunde vi ta egna initiativ, där kände jag ingen begränsning.* "

"*Det var väl nästan det enda som fanns liksom, man fick ta egna initiativ för att annars, ja som jag sa, jag hade kunnat gå därifrån eller sitta och inte göra någonting.*"

"*Det fanns jättestort utrymme för det. Alla litade på att alla gjorde ett bra jobb och sitt yttersta*."

"*Väldigt mycket. Jag hade väldigt stor handlingsfrihet så länge jag följde grundinriktningen*."

"*Massor tycker jag. NN är grym på det. Han bygger upp ett träd och så kapar han de grenarna i efterhand som inte är bra eller växer åt fel håll. Jag tror att det var en nyckel till framgång att han var såpass förlåtande*."

Av de 18 intervjuerna där frågan ställdes upplevde alla utom en att de inte var rädda för att göra fel. Exempel på kommentarer är:

"*Nej, jag kände mig trygg med alla människor jag hade kring mig. Det kändes som att vi jobbade mot samma mål och att alla gjorde sitt yttersta*."

"*Det tycker jag inte. Det är också NNs förtjänst*."

Svaren på de två frågorna tyder på att det förekom en organisationskultur och ett ledarskap där man tolererade misstag, fokuserade på övergripande tydliga mål snarare än detaljstyrning och att det informella ledarskapet till stor del låg på den individ som i stunden var mest lämplig att agera som ledare. De två kommentarerna där personen NN förekommer syftar till en person i högsta ledningen och vi tolkar det som att organisationskulturen kan ha varit något som skapats uppifrån och som var medvetet.

5.7.2 Tillgängliga resurser

Den definition av improvisation som vi har valt att använda innebär ett utförande med tillgängliga, till skillnad från optimala, resurser. Det är utifrån dessa resurser som individer improviserar. Vidare så använder vi de resurser som diskuteras i relation till detta även som en faktor som påverkar kvaliteten av improvisation. De resurser som vi har urskilt i analysen av empirin är kognitiva, känslomässiga och sociala resurser (även tätt kopplat till den organisatoriska strukturen). Vi vill påpeka att vi vid utformningen av intervjufrågorna inte tog hänsyn till kvaliteten på möjligt förekommande improvisation och således kan vi endast belysa indikationer på omständigheter som bör ha förbättrat kvaliteten på den improvisation som förekom under hanteringen av skogsbranden.

Kognitiva resurser består av de mentala modeller som en individ har av situationen, och som denne kan improvisera utifrån. Mentala modeller kan vara baserade på tidigare erfarenhet eller rutiner. *Känslomässiga resurser* innebär att individer kan känna en sammanlänkning som exempelvis kan förhindra gruppmotsättningar, och som kan underlätta för improvisation. Ett exempel på detta är kommentarer ur en av intervjuerna som utfördes under insatsen:

"*Men det som är så förbannat bra om jag får säga så, det som jag tycker nästan är så gåshudsbra är att här har vi skapat "Ramnäskulturen" och "Ramnässpråket". Alla har tvättat bort de här fikonspråksdelarna i sitt, utan att vi egentligen har pratat om det. Nu pratar vi ett språk som är neutralt och som alla mer eller mindre förstår. Jag vill bara trycka på det här sista, det är nyckeln till framgång*."

"*Det som gäller här är "Ramnäskulturen" och det är en salig blandning eller snittlinje av alla våra respektive kulturer och språk. Varför det blir så vet jag inte men att det är en framgångsfaktor törs jag sätta mitt liv på.*"

Sociala resurser består av de sociala strukturer som är närvarande hos de individer som improviserar, vilka inte enbart inkluderar formella förhållanden utan även informella samspel. Förtroende har spelat en roll under insatsen, enligt kapitel 7. Även i förhållande till improvisation är vår uppfattning att förtroende har påverkat kvaliteten av improvisation där uppfattningen är att personliga förhållanden och nätverk spelar in när det gäller improvisation. Exempel från intervjumaterialet är:

"*Och sen så såg jag en kollega ifrån NN som jag kände igen, såg honom genom rummet, och då var han operativ chef det passet. Så vi hittade varandra direkt.*"

"Att jag träffade en kollega som jag kände igen, pang, som jag hade förtroende för och visste vad, att han var duglig ju. Det behöver ju inte ha att göra med att han är duglig på den rollen han har där va, jag har träffat honom i andra sammanhang, jobbrelaterat och haft en samverkan med honom där, så att det skulle mycket väl kunna vara precis tvärtom i hans roll, absolut."

"*Man gick till person snarare än funktion*"

"*Det är mänskliga relationer som är allt.*"

Sammanfattningsvis menar vi att det fanns tillgängliga kognitiva, känslomässiga och sociala resurser vid hanteringen av skogsbranden för att bygga improvisation utifrån samt för att påverka kvaliteten i positiv riktning.

5.7.3 Förekomst av improvisation i samband med skogsbranden

Enligt den definition av improvisation vi har använt oss av som teoretisk utgångspunkt är en central del att *planerande och agerande sammanfaller i tid*. Vidare, det som skiljer improvisation åt från liknande begrepp som ofta använts synonymt, exempelvis intuition, kreativitet eller innovation, är just detta att *det inte går att planera för improvisation*. För att undersöka hur vanligt förekommande improvisation var i samband med problemlösning under skogsbranden i Västmanland har vi använt oss av följande fråga i intervjuunderlaget:

Upplever du att du någon gång agerade utan att först planera hur du skulle agera?

Av våra 19 intervjuer fick vi 17 svar på frågan. I en av intervjuerna ställdes inte frågan och en av de övriga informanterna var oklar i sitt svar. Av de 17 var det 70 % (12 st) som svarade att de upplevde att de agerade utan att planera och resterande (30%) att de planerade innan de agerade. Hälften av de som agerade utan att planera menade att

de gjorde det alltid eller oftast medan hälften upplevde att de ibland agerade utan att planera.

Ur svaren kan vi urskilja att 5 av de 6 (83 %) som var närvarande 3/8, 5 av 7 (71 %) som jobbade 6/8 och 2 av 4 (50 %) som var där 10/8 upplevde att de agerade utan att planera. Alltså, de som var närvarande 3/8 improviserade till störst andel, något mindre andel improviserade 6/8 och lägst andel improviserade 10/8. Det är rimligt att anta att det var större sannolikhet att improvisation uppstod den 3/8 än senare under insatsen p.g.a. den då troligtvis högre tidspressen, som bl.a. utgjordes av att ju längre tid man planerade för att stoppa branden desto mer hann den sprida sig, och osäkerheten i situationen.

Uppdelat på de fyra principiella organisatoriska nivåerna (se kap 4) som har använts i analysen är fördelningen enligt: 2 av 2 på nivå 1 improviserade, 2 av 3 på nivå 2 improviserade, 5 av 9 på nivå 3 improviserade, 3 av 3 på nivå 4 improviserade.

Det är intressant att särskilja gruppen operativa chefer/biträdande operativa chefer ur nivå 3 eftersom där var det endast 1 av 4 som improviserade. Övriga grupper på nivå 3 fördelade sig enligt: 3 av 4 ledningsoperatörer improviserade, 1 av 1 skadeplatschef improviserade.

Sammanfattningsvis, majoriteten av informanterna upplevde att de improviserade. Vi ser en förväntad trend att mer improvisation förekom under inledningsfasen under hanteringen av skogsbranden, d.v.s. 3/8, än under den senare tiden. Improvisation var relativt utspridd över organisatoriska nivåer där det mest utmärkande var att improvisation inte var särskilt vanligt förekommande för gruppen operativa chefer/biträdande operativa chefer på tredje nivån.

5.7.4 Graden av improvisation i samband med skogsbranden

För att analysera i vilken grad improvisation förekom under hanteringen av skogsbranden har vi använt oss av den modell som redovisats i figur 16. Enligt diskussionen kring förekomsten av improvisation kan vi urskilja de fall då individerna planerade innan de agerade, d.v.s. scenariot Planering i figuren. I denna diskussion lämnar vi den aspekten och fokuserar på de återstående scenarierna; *justerande, utforskande* och *fullskalig improvisation*.

Vad exakt författarna till modellen menar med erfarenhet är för oss oklart. Alla individer har någon sorts erfarenhet man tar med sig in i en situation och bl.a. bygger sina mentala modeller utifrån. Erfarenheten inom ett område kan vara användbar i ett helt annat sammanhang, så vilken sorts erfarenhet är det som är relevant i en situation? I och med denna problematik har vi valt att fokusera på endast existerande

rutiner för att analysera i vilken grad improvisation förekom utifrån modellen i avsnittet ”Olika grad av improvisation”.

Vi kan inte med säkerhet anta att den upplevda oklarheten var hög i alla situationer, men det är rimligt att anta att så var fallet i flertalet av dem. Skillnaden mellan justerande och fullskalig improvisation ser vi som graden av existerande rutiner som individerna förlitade sig på, vilket också refereras som en individs procedurminne. Denna är hög i justerande improvisation men i princip obefintlig i fullskalig improvisation. Vi har inte kunnat dra några slutsatser om utforskande improvisation, d.v.s. om en slags "trial-and-error" har förekommit, dels p.g.a. att det inte nämnts i intervjuerna och för att de informanter som upplevde att det var låg tidspress även uppgav att de planerade innan de agerade.

För att undersöka förekomsten av existerande rutiner och således graden av improvisation under hanteringen av skogsbranden har vi fokuserat på följande intervjufrågor:

Hur mycket tycker du att ni följde inarbetade arbetssätt?

Vilken typ av förplanering upplevde du att du hade nytta av?

Med förplanering menar vi exempelvis rutiner som man har jobbat med innan, övningsmoment som man känner igen sig i eller planeringsdokument som man har haft med sig hemifrån. Nedan följer ett par exempel på svar på frågorna ovan:

"*Hur man angriper en skogsbrand, eller avgränsar en skogsbrand i det här läget, det tycker jag vi följde enligt gamla rutiner eller gammal tradition*."

"*Så det var ju ingenting som, inga arbetsuppgifter som jag liksom inte kände igen alls*."

"*Vi följde inte stab- och ledningsinstruktionen som man har hemma, vi tog genvägar*"

"*Men det här är ju universella metoder som är kända i förhand*."

I denna diskussion bortser vi från de informanter som har uppgett att de planerade innan de agerade, eftersom deras svar på frågorna ovan således är ointressant. Vi anser att de två frågorna båda påvisar om informanten använde existerande rutiner i sitt arbete med hanteringen av skogsbranden och att det krävs endast positivt svar i någon av frågorna för att det ska anses vara justerande improvisation.

Av de 12 informanter som upplevde att de agerade utan att planera bortser vi från 3 st då de svarade oklart på frågorna. Av de återstående 9 var det 7 st (78 %) som svarade att de antingen följde inarbetade arbetssätt, hade nytta av viss förplanering eller båda, med en relativt jämn spridning över tidpunkt och organisatorisk nivå. Detta kan ses som justerande improvisation.

Två informanter svarade att de inte använde inarbetade arbetssätt eller förplanering, vilket vi kan se som fullskalig improvisation. Dessa informanter jobbade båda 3/8, en befann sig på nivå 3 och en på nivå 4. Det kan vara rimligt att anta att tidspressen och oklarheten i omgivningen var högst under insatsens initiala fas och större behov av att improvisera fullskaligt den 3/8.

Sammanfattningsvis kan vi urskilja olika grader av improvisation under hanteringen av skogsbranden i Västmanland. Till största del byggde den improvisation som vi har kunnat se i empirin på existerande rutiner, d.v.s. justerande improvisation. Vi har dock inte kunnat urskilja en tydlig trend gällande under vilken tidsperiod eller organisatorisk nivå denna grad av improvisation förekom. Endast i initiala fasen har vi sett fullskalig improvisation som inte byggde på en referens. Inte heller detta har kunnat kopplas till en specifik organisatorisk nivå.

Foto Christian Uhr

5.8 Diskussion

I diskussionen vill vi reflektera över huruvida vi nått syftena att problematisera innebörden i improvisation och skapa en fördjupad förståelse för vad improvisation innebär och vad som krävs för att det ska uppstå och fungera, att undersöka vilka förutsättningar som fanns för improvisation i samband med hanteringen av skogsbranden i Västmanland och att undersöka hur vanligt förekommande improvisation var i samband med problemlösning. Vi kommer vidare utgå från resultaten av analysen för att diskutera relevansen av våra resultat och utifrån denna diskussion identifiera framtida utvecklingsbehov.

5.8.1 Sammanställningen av teoretiska begrepp

Vi hävdar inte att den teoretiska sammanställningen vad gäller aspekter av improvisation i samband med samhällsstörningar är komplett. Den ska ses som ett steg i att skapa ett mer preciserat resonemang och därutöver fungera som ett stöd till analysen och diskussionen. Man kan diskutera huruvida giltiga teorier inom organisationsforskningen är lämpliga för att analysera händelser som skogsbranden, men vi hävdar att situationen i Västmanland uppvisade karakteristika som återfinns i många andra sammanhang, om än inte i lika extrema former. Vi menar att de förståelseverktyg som den redovisade teorin gör tillgängliga är tämligen universella.

Under arbetet har vi identifierat ett par områden där vi upplever att den teoretiska sammanställningen inte är tydlig. Huruvida detta beror på att inte relevant teori har identifierats eller på att forskningen inte kunnat utreda frågan vet vi inte, men vi menar att det är viktigt att tydliggöra. Följande områden har identifierats som otydliga:

- *Hur man ska närma sig kollektiv improvisation och skilja detta åt från individuell improvisation*
- *Förutsättningar för att improvisation ska uppstå och faktorer för kvaliteten av improvisation*. Vi upplever att det inte finns en tydlig redogörelse för hur förutsättningarna för uppkomst och faktorerna för kvalitet av improvisation är relaterade.
- *Huruvida förutsättningarna för att improvisation ska uppstå är absoluta eller ej*. Vi upplever att det inte är tydligt om förutsättningarna som nämns i teorin är absoluta för att improvisation ska kunna uppstå eller om, som vi menar, improvisation kan uppstå även vid avsaknad av dessa.

5.8.2 Förutsättningar för improvisation i samband med skogsbranden

Vi kan utifrån empirin se att nödvändiga förutsättningar för att improvisation ska kunna uppstå förekom i hanteringen av skogsbranden. Man upplevde icke rutinartade situationer, tidspress och osäkerhet/oklarhet. De inblandade kom från olika organisationer med olika bakgrund och kultur. Man upplevde att det fanns stort utrymme för att ta egna initiativ och man var inte rädd för att göra fel, vilka är exempel på en organisationskultur där man tolererar misstag, uppmuntrar till experimentering och där man fokuserar på övergripande mål snarare än detaljstyrning.

Vi ser två typer av förutsättningar för att improvisation ska uppstå; situationsspecifika och latenta. *Situationsspecifika förutsättningar* är sådana man inte kan påverka utan hör till situationen en person ställs inför. I vårt exempel är icke rutinartade situationer, tidspress, osäkerhet och organisationer med olika bakgrund och kultur situationsspecifika förutsättningar under skogsbranden. Dessa kan anses vara vanligt förekommande vid samhällsstörningar generellt och är således faktorer som man bör ta hänsyn till även fast de inte går att påverka. *Latenta förutsättningar* är ”inneboende” i personen eller organisationen och sådana man kan påverka. Den tillåtande organisationskulturen beskriven ovan är i vårt fall exempel på latenta förutsättningar. De latenta förutsättningarna i en organisation kan medvetet utvecklas, exempelvis genom att uppmuntra till en experimentell kultur som jobbar med målstyrning.

5.8.3 Faktorer som påverkar kvaliteten av improvisation

Kvaliteten på improvisation påverkas av de faktorer som nämnts i teorin; ledarskap, medlemmarnas egenskaper, informationsflödet, minnesrelaterade faktorer, organisatorisk struktur och tillgängliga resurser. Vi vill påpeka att vi vid utformningen av intervjufrågorna inte tog hänsyn till kvaliteten på möjligt förekommande improvisation, och således kan vi endast belysa indikationer på omständigheter som bör ha förbättrat kvaliteten på den improvisation som förekom under hanteringen av skogsbranden. Vi ser på dessa faktorer som latenta sådana och att de således är påverkbara. Det kan tyckas naturligt att diskutera huruvida även de latenta förutsättningarna för att improvisation ska uppstå går att påverka för att förbättra kvaliteten av improvisation, men enligt tidigare diskussion kommer vi hålla oss till enbart de identifierade kvalitetsfaktorerna.

Vi kan utifrån empirin se exempel på att det formella ledarskapet styrde genom målstyrning snarare än detaljstyrning, samt indikationer om att ett roterande informellt ledarskap förekom, båda exempel på ett ledarskap som påverkar kvaliteten på improvisation positivt. Ur ett generellt perspektiv kan kvaliteten hos dessa faktorer påverkas genom rekrytering och övning/träning.

Utifrån empirin kan vi inte dra några slutsatser vad gäller det deklarativa minnet (vad en organisation vet, eller "know-what") som förekom under hanteringen av skogsbranden, men vi anser att det borde finnas en generell utvecklingspotential inom området. Det är otydligt vilken sorts "know-what" som behövs i samhällsstörningar där improvisation vanligtvis uppstår och vi vill initiera en diskussion kring vilken kunskap som är användbar vid olika tillfällen. Detta är intressant att koppla till hanteringen av externa och interna problem som beskrivits i kapitel 4, en fråga vi inte hade identifierat om vi inte analyserat skogsbranden. Externa problem är problem som har att göra med vållandefenomenet (i detta fall branden) och dess konsekvenser, medan interna problem är sådana som kopplar till inre systemet (resurserna som ska hantera samhällsstörningen), t.ex. problem med information eller uppföljning av order. Vi ser utifrån empirin att interna problem ges mer uppmärksamhet än externa, vilket kan betyda att kunskap riktad mot de interna problemen är av stor vikt. För att hantera interna problem med informationsflöde eller uppföljning av order, kan man tänka sig att det är nödvändigt med ämnesspecifik kunskap inom räddningstjänst. Man kan dock ställa sig frågan om kunskap om hantering av interna problem hämtad från företagsvärlden kan vara väl så lämplig. Kan en erfaren företagsledare vara lämplig som normativ/strategisk beslutsfattare under en samhällsstörning?

Det fanns tillgängliga kognitiva, känslomässiga och sociala resurser (även tätt kopplat till den organisatoriska strukturen) som underlag för att bygga improvisation under skogsbranden och som bör ha påverkat kvaliteten hos improvisationen på ett positivt sätt. Ett tydligt exempel på den allmänt välvilliga inställningen och viljan att samarbeta som man upplever var närvarande vid hanteringen av skogsbranden är uttrycket "Ramnäskulturen". Ramnäskulturen kan beskrivas som att inblandade organisationer och personer hade skapat ett gemensamt språk och ett gemensamt snitt av sina respektive kulturer och sågs som en framgångsfaktor för en effektiv hantering. Regelbundna samverkans-övningar torde vara ett verktyg för att ska denna typ av förutsättningar för funktionell improvisation.

Vi ser inte att vi har underlag för att specifikt ta upp medlemmarnas egenskaper eller informationsflödet som faktorer som påverkar kvaliteten i improvisationen. Dock ser vi en potential att analysera detta i framtida studier av kommande hanteringar av samhällsstörningar.

5.8.4 Förekomst och grad av improvisation i samband med skogsbranden

Utifrån empirin kan vi se att förekomst av improvisation vid hanteringen av skogsbranden var hög, där majoriteten (70%) av informanterna upplevde att de improviserade. Vi kan se en trend av att mer improvisation förekom under inledningsfasen, utifrån vår empiri den 3/8, än under den senare tiden. Detta är föga förvånande med tanke på den osäkerhet/oklarhet och tidspress som rådde. Tidspressen utgjordes bland annat av att ju längre tid man planerade för att stoppa branden desto mer hann den sprida sig. Vi har kunnat urskilja fullskalig improvisation endast i den initiala fasen, medan det under den senare delen av hanteringen förekom improvisation utifrån existerande rutiner, d.v.s. justerande improvisation.

I samband med diskussionen om förekomsten och förutsättningarna för improvisation vill vi fråga oss om det finns tillfällen då improvisation bör begränsas, d.v.s. då det inte är optimalt att använda som en del av problemlösningen. Man kan anta att om det finns tidsmässiga förutsättningar för planering så är planering före handling att föredra framför improvisation, åtminstone i samband med samhällsstörningar. Det gäller dock att väga kostnaden av att planera mot nyttan. Planering skjuter på det faktiska agerandet och planering kan leda till att man hamnar på efterkälken. Frågan man bör ställa sig är vad som är att föredra: risken att hamna på efterkälken eller risken att slå in på fel väg. Planering ger självklart bättre förutsättningar att kommunicera en önskad inriktning och planera för samordning och därigenom skapa en effektiv resursanvändning. Om man väljer att medvetet skapa förutsättningar för improvisation så ser vi att man samtidigt kan göra improvisation till ett generellt ideal. Parallellt med att man skapar förutsättningar för improvisation bör man alltså skapa en förmåga att kunna avgöra lämpligheten i improvisation och verktyg för att begränsa förekomsten.

5.9 Slutsatser

Den teoretiska sammanställningen som en del att uppfylla vårt första syfte ska inte ses som en komplett sammanställning. Vi hävdar att situationen i Västmanland liknar de sammanhang som format underlag för den organisationsforskning vi har använt oss av, och således har det teoretiska underlaget varit applicerbart och användbart i vår analys. Vi kan konstatera att den teoretiska sammanställningen innehåller en del otydligheter. Exempelvis ser vi inte hur man ska närma sig kollektiv improvisation och skilja detta från individuell improvisation. Vi ser också att förutsättningar för att improvisation ska uppstå och faktorer för kvalitet i många fall flyter ihop och att det inte är klart om förutsättningarna är absoluta eller inte. Huruvida oklarheterna beror på att inte relevant teori har identifierats under arbetet eller på att forskningen inte kunnat utreda frågan kan vi inte svara på.

Vår uppdelning i situationsspecifika (icke påverkansbara) och latenta förutsättningar (påverkansbara) har lett till följande identifiering av förutsättningar för att improvisation ska uppstå under en samhällsstörning:

- *Situationsspecifika*: icke rutinartade situationer, tidspress, osäkerhet och organisationer med olika bakgrund och kultur
- *Latenta*: en organisationskultur där man tolererar misstag, uppmuntrar till experimentering och där man fokuserar på övergripande mål snarare än detaljstyrning, en individs eller organisations procedurminne ("know-how" i form av processer eller rutiner)

Utifrån empirin har vi kunnat identifiera alla förutsättningar förutom procedurminnet (beroende på avsaknad av undersökningsmetod) under hanteringen av skogsbranden i Västmanland.

Av de faktorer som påverkar kvaliteten av improvisation har vi utifrån empirin diskuterat ledarskap (målstyrning snarare än detaljstyrning, samt indikationer om att ett roterande informellt ledarskap förekom), deklarativt minne (vad en organisation vet, eller "know-what"), organisatorisk struktur och tillgängliga resurser (kognitiva, känslomässiga och sociala resurser, exempelvis "Ramnäskulturen"). Vi menar att dessa faktorer går att påverka.

Vi har funnit att majoriteten (70 %) av informanterna upplevde att de improviserade och att förekomsten av improvisation var högre under inledningsfasen. Fullskalig improvisation syntes enbart i den initiala fasen medan improvisation som bygger på existerande rutiner kunde urskiljas under hela tidperioden vi studerat. Improvisation verkar ha varit förekommande på samtliga fyra principiella organisatoriska nivåer vi

utgått ifrån. Dock ser vi att vad som kallas operativa chefer och biträdande operativa chefer gav uttryck för mindre förekomst av improvisation än övriga.

De utvecklingsbehov vi har kommit fram till i detta kapitel kan sammanfattas som att det behövs:

- en utveckling av vad kollektiv improvisation är och hur det kan identifieras
- en tydligare diskussion om vad som är förutsättningar för att improvisation ska uppstå, vad som är faktorer som kopplas till kvaliteten av improvisation och vilka som är både och
- en praktisk övningsmiljö som inkluderar situationsspecifika förutsättningar för att improvisation ska uppstå
- en strategi för att utveckla de latenta förutsättningarna för att improvisation ska kunna uppstå och utveckla faktorer som påverkar kvaliteten i improvisation
- en utvecklad metod för att bedöma förmågan till improvisation
- ett tydliggörande av för- och nackdelar med improvisation i samband med samhällsstörningar

5.10 Referenser

Burke, L. & Miller, M. (1999). Taking the mystery out of intuitive decision making, *Academy of management perspectives,* 13(4), ss. 91-99.

Crossan, M., Cunha, M., Vera, D. & Cunha, J. (2005). Time and organizational improvisation, *Academy of management review*, 30(1), ss. 129-145.

Cunha, M.Cunha, J. & Kamoche, K. (1999). Organizational Improvisation: What, When, How and Why. *International journal of management reviews*, 1(3), ss. 299-341.

Johansson, B. J. E., Berggren, P., & Trnka, J. (2015). *Research on agility and agile command and control organizations. A review of contemporary literature* (No. FOI-R--4068--SE). Linköping: FOI.

Kahneman, D. (2011). *Thinking, Fast and Slow*, Farrar, Straus and Giroux.

Mendonça, D. (2007). Decision support for improvisation in response to extreme events: Learning from the response to the 2001 World Trade Center attack. *Decision Support Systems*, 43(3), ss. 952-967.

Mendonça, D. & Wallace, W. (2007). A Cognitive Model of Improvisation in Emergency Management. *IEEE Transactions on systems, man and cybernetics*, 37(4), ss. 547-561.

Mendonça, D., Jefferson, T. & Harrald, J. (2007). Collaborative adhocracies and mix-and-match technologies in emergency management, *Communication of the ACM*, 50(3), ss. 45-49.

Miner, A., Bassoff, P. & Moorman, C. (2001). Organizational and Improvisation Learning : A Field Study, *Administrative Science Quarterly*, 46, ss. 304-337.

Moorman, C. & Miner, A. (1998a). Organizational improvisation and organizational memory. *Academy of management review*, 23(4), ss. 698-723.

Moorman, C. & Miner, A. (1998b). The Convergence of Planning and Execution : improvisation in New Product Development. *Journal of marketing*, 62, ss. 1-20.

MSB. (2014). *Gemensamma grunder för samverkan och ledning*

Smith, G. F. (1989). Defining managerial problems: a framework for prescriptive theorizing, *Management Science*, 35(8), ss. 963-981

Wachtendorf, T. & Kendra, J. M. (2006). Improvising Disaster in the City of Jazz: Organizational Response to Hurricane Katrina. Understanding Katrina –Perspectives from the Social Sciences. Social Science Research Council. Brooklyn, NY.

Woodman, R., Sawyer, J. & Griffin, R. (1993). Toward a Theory of Organizational Creativity, *Academy of management review,* 18(2), ss. 293-321

6 Organisationsbeteenden

Tove Frykmer & Christian Uhr

6.1 Sammanfattning

I detta kapitel fokuserar vi på vad vi kallar organisationsbeteenden inom räddningstjänstorganisationen under hanteringen av skogsbranden i Västmanland. Organisationsbeteende har använts inom organisationsforskning sedan slutet av 60-talet och kan ses som ett ramverk för att diskutera hur en organisation är strukturerad och vilken typ av uppgifter den har. Vi vill utvärdera potentialen hos organisationsbeteende som analytiskt ramverk för att förstå utmaningar med att åstadkomma inriktning och samordning *inom* en organisation, vilket oss veterligen inte har gjorts tidigare. Vi vill även identifiera vilka typer av organisationsbeteenden som existerade inom räddningstjänst-organisationen i samband med hanteringen av skogsbranden i Västmanland och analysera hur förekomsten av sådana organisationsbeteenden kan ha påverkat möjligheterna att åstadkomma inriktning och samordning. Vi menar att om parallella beteenden kan uppvisas inom en och samma organisation borde dessa påverka möjligheterna för att uppnå inriktning och samordning av resurserna i hela organisationen. I kapitlets teoretiska del går vi igenom hur vi ser på en organisation, vad organisationsbeteende är och hur vi identifierar delorganisationer för att se på organisationsbeteenden inom räddningstjänst-organisationen. Vi studerar organisationsbeteenden inom hela räddningstjänstorganisationen, i det som många kallar "samverkansstaben" samt i tre delorganisationer; "insatsledning", "geografisk nivå" och "lokal nivå". Vi kan utifrån empirin identifiera olika organisationsbeteenden och menar att det finns ett antal utmaningar kopplat till detta: ev. felaktiga förväntningar på hur information distribueras och hur arbetsuppgifter fördelas och utförs, svårigheter med återkoppling, otydlighet i arbetsmiljöansvar och mandat och ev. ineffektiv resursförsörjning. För att hantera de utmaningar som olika organisationsbeteenden för med sig menar vi att det behövs en förmåga att kunna identifiera olika organisationsbeteenden i sin egen organisation och i andras och strategier för att hantera olika organisationsbeteenden i sin egen organisation och i andras. Slutligen, vi ser positivt på att använda organisationsbeteenden som analytiskt ramverk för att förstå utmaningar med att åstadkomma inriktning och samordning inom en organisation, men har samtidigt identifierat ett antal utvecklingspunkter.

6.2 Bakgrund

Branden i Västmanland 2014 ställde stora krav på de organisationer som engagerades i arbetet med att över tid möta en mängd olika hjälpbehov. Den räddningstjänstorganisation som etablerades från det att branden upptäcktes till det att de akuta behoven var tillgodosedda uppvisade flera former över tid. Från att vara strukturerad som flera mindre parallella räddningsinsatser till att bestå av en i svenska mått mätt väldigt omfattande organisation. Med räddningstjänstorganisation avser vi här den organisation som arbetade inom uppdraget kommunal räddningstjänst. Enkelt beskrivet en struktur av resurser som formellt är underställda en räddningschef och de uppgifter dessa resurser utförde. Vi kommer senare i kapitlet visa att avgränsningar av denna typ inte alltid är knivskarpa. ”Räddningstjänstorganisation” som vi använder det här är därför att se som en principiell term, snarare än en absolut. Vi betonar att räddningstjänstorganisationen som en utgångspunkt i vår analys är en avgränsad del av den helhet av aktörer som hanterade skogsbranden och dess konsekvenser.

I detta kapitel fokuserar vi på vad vi kallar *organisationsbeteende* i räddningstjänstorganisationen mellan den 6/8 och den 10/8. Vi har använt organisationsbeteende som en översättning av engelskans ”organized behavior”, vilket enkelt kan beskrivas som ett ramverk för att diskutera hur en organisation är strukturerad och vilken typ av uppgifter den har. Konceptet har används inom organisationsforskning sedan slutet på 1960-talet och varit en utgångspunkt för många sociologiska studier av hur samhället hanterat katastrofer. Dessa studier har tagit sin utgångspunkt i ett makroperspektiv där helheten av alla engagerade resurser har kategoriserats och analyserats utifrån vilka organisationsbeteenden som uppvisats.

Vi utgår här från en hypotes som innebär att en analys av organisations-beteenden kan hjälpa oss att förstå utmaningar med att åstadkomma inriktning och samordning *inom* en organisation. Detta har oss veterligen inte gjorts tidigare. Räddningstjänstorganisationen som var engagerad för att hantera branden och dess konsekvenser var geografiskt utspridd, hade många ledningsnivåer och omsatte mycket personal med olika erfarenheter och idéer om hur ledning bör fungera. Den bör därför ha skapat förutsättningar för att olika typer av organisationsbeteenden ska uppstå parallellt. Om parallella beteenden kan uppvisas inom en och samma organisation borde dessa påverka möjligheterna för att uppnå inriktning och samordning av resurserna i hela organisationen.

Kapitlet delas in i bakgrund, syfte, avgränsning, teoretiska utgångspunkter, metod, organisationsbeteenden inom räddningstjänsten, diskussion och slutsatser.

6.3 Syfte

Syftet med detta kapitel är att:

- utvärdera potentialen hos organisationsbeteende som analytiskt ramverk för att förstå utmaningar med att åstadkomma inriktning och samordning inom en organisation
- identifiera vilka typer av organisationsbeteenden som existerade inom räddningstjänstorganisationen i samband med hanteringen av skogsbranden i Västmanland 2014
- analysera hur förekomsten av sådana organisationsbeteenden kan ha påverkat möjligheterna att åstadkomma inriktning och samordning
- utifrån den empiriska analysen föreslå utvecklingsbehov

Foto Christian Uhr

6.4 Avgränsning

Den empiriska analysen utgår från exempel där vi tydligt kan se den parallella förekomsten av olika organisationsbeteenden inom räddningstjänstorganisationen. Det kan handla om olika organisationsbeteenden på olika geografiska platser, olika organisationsbeteenden på olika ledningsnivåer, eller både och. Det är alltså ingen fullständig bild som kommer presenteras, utan nedslag i tid och rum.

6.5 Teoretiska utgångspunkter

Detta avsnitt syftar till att förklara det teoretiska ramverk som vi har använt i analysen av empirin och i diskussionen.

6.5.1 Vad är en organisation?

En nyckelterm i detta kapitel är *organisation*. Vi vill tidigt i denna analys klargöra vilken betydelse vi lägger i termens innebörd. I tidigare arbeten har vi utgått från ett systemteoretiskt förhållningssätt där vi lagt fokus på att studera en uppsättning komponenter och dess relationer ur ett helhetsperspektiv, snarare än att fördjupa förståelsen för detaljer kring enskilda delar i systemet. Vi väljer att fortsätta följa denna linje.

Termen organisation har länge diskuterats inom en rad vetenskapliga discipliner. Det finns ingen tydlig samsyn kring vad organisation är och även inom en disciplin, såsom sociologin, finns flertalet olika skolor som förespråkar lite olika förhållningssätt. När vi i detta kapitel väljer att tala om organisationer och delorganisationer vill vi inte begränsa oss i byråkratiska eller administrativa tolkningar av organisation. Istället vill vi ha en bred definition som rymmer både formella och informella perspektiv. Det är viktigt att klargöra att man kan lägga hundratals sidor på att diskutera vad en organisation är och vad den inte är och vem som säger vad. En sådan ambition ligger dock långt utanför syftet med detta kapitel.

Vi ställer oss till stor del bakom vad Talcott Parsons, inflytelserik sociolog under mitten av 1900-talet, skriver om vad organisation är. Parsons skriver att en organisation är ett system som, i och med att det uppnår sitt mål, producerar ett identifierbart resultat som kan utnyttjas på något sätt av ett annat system. Det vill säga, utsignalen från en organisation är ett annat systems ingång (Parsons, 1956). Parsons menar att organisationer löser olika behov i samhället genom att producera en

output som är kopplat det specifika behovet hos någon annan. Detta stämmer väl överens med vår syn på att ledning och samverkan ska producera effekter.

Parsons är influerad av andra stora sociologer såsom Max Weber, men också av systemteoretiker som Ross Ashby som var en av förgrundsfigurerna till idéerna om komplexa system. En organisation är ett socialt system som kan studeras både ur ett struktur- och ett funktionsperspektiv. En organisation behöver alltså inte bara koppla till det formella utan kan representeras av en informell gruppering som utifrån ett visst syfte levererar något identifierbart som är av betydelse för ett annat system.

Många postmodernistiska sociologer framför kritik mot Parsons teoretiska perspektiv som brukar kallas funktionsstrukturalism. Funktionsstrukturalism handlar kraftigt förenklat om att fenomen och institutioner existerar för att de fyller en funktion i samhället som helhet. Vårt syfte är emellertid inte att lyfta på locket till en sådan diskussion. Istället nöjer vi oss med Parsons för oss ändamålsenliga definition av termen organisation.

I vår analys i detta kapitel utgår vi från hela den räddningstjänstorganisation som hanterade skogsbranden i Västmanland och behandlar dess struktur och uppgift som ett inledande principiellt förståelseramverk. Räddningstjänst-organisationen kan delas in i flera olika ledningsnivåer och relatera till olika geografiska platser. Dessa indelningar hjälper oss sedan att identifiera vad man kan kalla för *delorganisationer*. Alla dessa delorganisationer har en struktur och en uppgift i sig själva, men dessa behöver inte vara formellt manifesterade i exempelvis en organisationsskiss. Det räcker alltså att ett antal personer skapar relationer och genomför en uppgift i ett visst syfte för att kriterierna för en organisation ska uppstå. En viktig hypotes är att för att ledning och samverkan ska fungera tillfredsställande under en omfattande insats är att det är viktigt att ha förståelse för hur olika delar av den gemensamma organisationen fungerar.

6.5.2 Vad är organisationsbeteende?

Kärnan och förutsättningen för denna analys är vad som brukar kalla för "DRCs typologi". DRC (Disaster Research Center) är ett av värdens äldsta och mest betydande forskningscenter som i dagsläget tillhör University of Delaware i USA. Till organisationen kopplas kända katastrofforskare som Enrico Quarantelli, Thomas Drabek och Russel Dynes. Under mitten av 1960-talet gjordes en rad teoretiska landvinningar när sociologer utifrån omfattande empiri skapade analysverktyg för att bättre förstå hur samhället organiserar sig under katastrofer.

1970 skrev Dynes boken ”*Organized Behavior in Disaster*”, vilken har kommit att bli ett referensverk inom området. Typologin som beskrivs har sedan används av ett stort

antal forskare och har på olika sätt fördjupats och uppdaterats (se Britton, 1988). I detta kapitel tar vi vår teoretiska utgångspunkt i den principiella uppdelning i olika organisationstyper som typologin föreslår.

Ser man till tidigare forskning så har det analytiska verktyget använts för att studera vilka olika typer av organisationer som uppträder i samband med att ett helt samhälle hanterar en katastrof (jfr samhällsstörning). Precis som vi skriver i inledningen avser vi här att använda typologin för att förstå vilka typer av delorganisationer som uppkommer inom en och samma organisation. Vad vi vet så har detta inte gjorts tidigare.

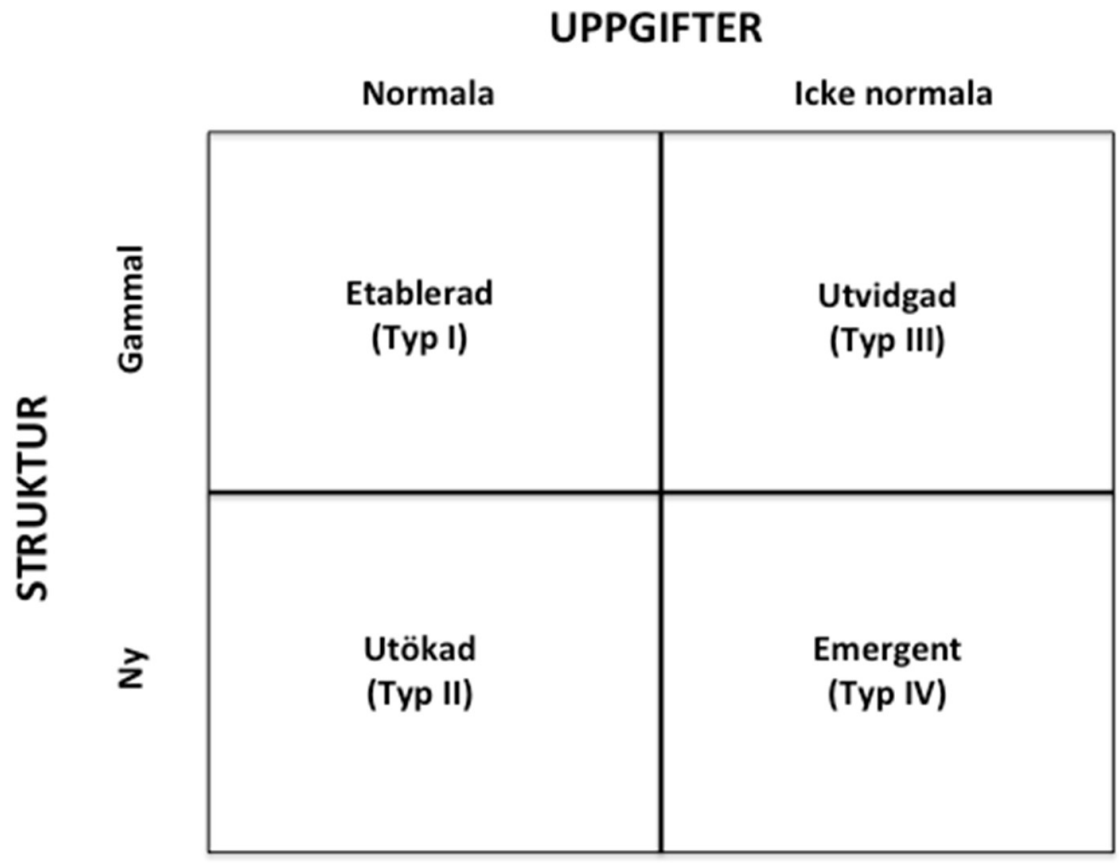
Efter att ha studerat Dynes (1970) ser vi att detaljerna kring beskrivningen av typologin ibland inte är direkt överförbara till en ”inomorganisatorisk analys”, men samtidigt ser vi att principerna bakom indelningen borde fungera för att bättre förstå utmaningarna med att åstadkomma inriktning och samordning inom en organisation.

Organisationsbeteende representerar ett försök till en översättning av engelskans *organized behavior*. Organized behavior har diskuterats även utanför katastrofforskningen. Exempelvis Pugh (1971, i Buchanan & Huczynski, 2004) menar att organisationsbeteende (här organizational behavior) handlar om strukturerna, funktionerna och prestandan i en organisation. Det handlar även om beteendet hos grupper och individer i organisationen. Litteraturen är inte konsekvent när det gäller att skriva ”organized behavior” eller ”organizational behavior” utan betydelserna tycks flyta ihop. Vidare har vi inte lyckats urskilja en definition eller motivering av termen "organized" i Dynes (1970) eller t.ex. Britton (1988). Vi har även sett att "organized response" och "organizational response" i detta sammanhang används till synes synonymt (Britton, 1988).

Vi anser att organisationsbeteende är den bästa svenska översättningen då "organisatoriskt beteende" kan föra tankarna mot ett tillstånd i sig (att organisatoriskt beteende skulle ha en motsats) istället för att fungera som en rubrik på olika typer av beteenden. En annan möjlig översättning vore "organiserat beteende", men vi anser här att ett användande av den termen skulle implicera ett "oorganiserat" beteende och tillföra en värdeladdad aspekt till sammanhanget, två faktorer vi vill undvika.

Nedan följer en beskrivning av DRCs typologi över den principiella uppdelning i olika organisationstyper som typologin föreslår. Beskrivningen är hämtad från Dynes (1970) och som nämnts ovan kommer vi använda principerna bakom indelningen snarare än detaljerna för vår analys.

Dynes delar in organisationer som uppträder i samband med en samhällsstörning utifrån (1) huruvida uppgifterna organisationen utför är normala/icke normala och (2) huruvida den struktur som organisationen utvecklar för att utföra uppgifterna är gammal eller ny. Genom att kombinera variablerna får man fyra typer av organisationsbeteenden: *etablerad*, *utökad*, *utvidgad* och *emergent* (vår översättning), se bilden nedan. Viktigt att poängtera här är att valet att använda "emergent" som översättning av engelskans emergent är något problematiskt. Emergens i systemteoretiska termer motsvarar en systemegenskap som bara återfinns på högre systemnivåer (ex temperatur) som ett resultat av en så kallad mikro-/makroeffekt (se t.ex. Ashby, 1956). I detta fall tycks Dynes inte föra ett sådant resonemang, utan använder engelskans ”emergent” för att beskriva något ”snabbt uppdykande”. I syfte att var så nära den engelska originalterminologin väljer vi här att behålla termen emergent i dess mer vardagliga betydelse, d.v.s. ”snabbt uppdykande”.



Figur 17. *Typer av organisationsbeteende i en samhällsstörning (från Dynes, 1970, s. 138)*

Under en samhällsstörning kan organisationer utföra uppgifter som de normalt utför, exempelvis en grupp av brandmän som släcker en lägenhetsbrand. Alternativt så är uppgifterna organisationen tar på sig nya eller ovanliga (icke normala), exempelvis samma grupp av brandmän som i en annan situation transporterar skadade till sjukhus. En organisation kan behålla sin struktur under en samhällsstörning, t.ex. att brandmännen utför uppgifterna i sin vanliga gruppering. Alternativt utvecklar organisationen en ny struktur, antingen utifrån en grundläggande struktur eller bildar en helt ny. Vanligt när organisationen behåller strukturen är att medlemmarna har ett tydligt socialt förhållande även före samhällsstörningen, speciellt inom arbetsrelaterade aktiviteter. Dynes är här dock noga med att belysa att det inte endast är formella band som påverkar om strukturen behålls utan det väsentliga är att gruppen har existerat som enhet före händelsen. Organisationer som utvecklar en ny struktur existerar inte före samhällsstörningen, i alla fall inte i den form som den tar sig, och grupperingen existerar endast under händelsen.

En *etablerad* organisation (Typ I) utför normala uppgifter i en gammal struktur och fungerar i princip på samma sätt under normala förutsättningar som under en samhällsstörning.

En *utökad* organisation (Typ II) utför normala uppgifter i en ny struktur. Organisationen består vanligtvis av en kärna av permanenta medlemmar som sedan fylls ut av nya medlemmar, vilka ofta är många fler än de permanenta och kan exempelvis bestå av frivilliga resurser.

En *utvidgad* organisation (Typ III) utför icke normala uppgifter i en gammal struktur. Fokus är här på en enhet som existerade före en samhällsstörning men som antar nya uppgifter, till skillnad från exempelvis enstaka personer som utför nya uppgifter.

En *emergent* organisation (Typ IV) utför sådana uppgifter som inte har kunnat förutses eller som inte ligger hos någon annan organisation (icke normala uppgifter) i ny struktur. Dessa organisationer är inte formaliserade och uppstår ofta genom nätverk och personliga relationer kombinerat med formella positioner i respektive organisation som blir en del av den emergenta organisationen. Organisationen fyller funktioner som saknas i övriga organisationer i en samhällsstörning, exempelvis hantering eller koordinering av aktiviteter.

6.5.3 Att identifiera delorganisationer

För att kunna analysera förekomsten av olika organisationsbeteenden inom en och samma organisation och vilka konsekvenser detta kan medföra krävs att vi anammar olika perspektiv. I fallet skogsbranden kan vi betrakta hela räddningstjänstorganisationen ur ett makroperspektiv och konstatera att organisationen i sin helhet inte existerade innan branden, utan blev tillfälligt ihopsatt utifrån individers olika behovstolkningar. Flera beskriver i efterhand hela organisationen som ”helt unik”. Om vi utgår från ett mer avgränsat perspektiv och ser till exempelvis en enskild grupp brandmän plus en styrkeledare så kan villkoren vara väldigt lika de villkor denna grupp normalt arbetar under.

För att säga att en delorganisation, eller ett delsystem om man så vill, uppvisar ett visst organisationsbeteende måste vi förutom att definiera den, också vara tydliga med vad vi jämför med. En delorganisation kan bara betraktas som exempelvis utvidgad om vi har en uppfattning om hur den brukar fungera. Vi behöver alltså en *referens*. En referens kan vara en beskrivning av hur en sektor normalt är strukturerad och vilka principiella uppgifter som genomförs. Väl medvetna om att det finns olika variationer beroende på en insats karaktär så menar vi ändå att det finns någon form av ramverk som kan ses som standard. En annan referens kan vara hur en grupp brandmän och deras befäl normalt är uppbyggd och vilka uppgifter som gruppen normalt utför. De referenser vi använder oss utav bygger dels på vår kunskap om vad som kan anses vara inom det "typiska”, och dels på hur respondenter svarar på frågor som "*Inkluderade din organisation resurser som den normalt inte inkluderar?*" och ”*Skiljde sig din uppgift mot den du har normalt?”*.

För att identifiera huruvida olika organisationsbeteenden existerar så måste vi alltså identifiera ett antal delorganisationer (eller delsystem) som under en viss tidperiod bedöms vara relevanta för vår förståelse av det sammanhang i vilket inriktning och samordning eftersträvas. Vi menar att det utifrån tanken om perspektiv går att identifiera väldigt många delorganisationer och kommer i vår analys inte redovisa en fullständig bild, utan ge exempel på olika samexisterande organisationsbeteenden.

6.6 Metod

Metoden som använts för detta kapitel beskrivs till största delen i kapitel 3 och här berörs endast det som skiljer sig från det beskrivna.

Vi har inte utgått från de principiella organisatoriska nivåerna som beskrivs i den generella metoden eftersom indelningen i delorganisationer kräver andra perspektiv än dessa.

De intervjufrågor som ställdes efter insatsen relaterat till organisationsbeteende är:

- *Vad var din uppgift när du först engagerades i arbetet?*
- *Vad hade den del av organisationen som du arbetade i för uppgift?*
- *Vem bestämde vad du skulle göra?*
- *Vem eller vilka bestämde vad din organisation skulle arbeta med?*
- *Skiljde sig din uppgift mot normalt?*
- *Skilde sig er (dina närmsta medarbetare) uppgift från det normala?*
- *Ändrades din egen uppgift under tiden du var där?*
- *I så fall på vilket sätt?*
- *Ändrades er (dina närmsta medarbetare) uppgift under tiden du var där?*
- *I så fall på vilket sätt?*
- *Hur var din organisation strukturerad när du först engagerades i arbetet"? Rita!*
- *Inkluderade din organisation resurser som den normalt inte inkluderar?*
- *I så fall vilka då?*
- *Ändrades organisationsstrukturen under tiden ni arbetade? Rita!*
- *(Om informanten jobbade både den 6:e och 10:e, vilka skillnader upplevde du skillnader i uppgift och struktur?)*

6.7 Organisationsbeteenden inom räddningstjänsten

I detta avsnitt väljer vi att studera tre olika delorganisationer inom räddningstjänstorganisationen. Vi väljer också att analysera organisations-beteendet hos räddningstjänstorganisationen som helhet. Därutöver tolkar vi organisationsbeteendet hos det många kallar ”samverkansstaben”, som även om den inte var en del av den formella räddningstjänstorganisationen innehöll resurser med räddningstjänstuppgifter, och därifrån bedöms ha haft betydelse för arbetet med inriktning och samordning.

De inledande beskrivningarna av organisationsbeteenden hos hela räddnings-tjänstorganisationen och hos ”samverkansstaben” bygger på tolkning av sekundärdata, medan resterande analyser bygger på intervjuresultat.

För att analysera de tre delorganisationerna inom räddningstjänst-organisationen har vi använt oss av intervjufrågorna "*Vad var din/din del av organisationens uppgift när du först engagerades i arbetet?"* för att, relaterat till uppgifterna organisationen utförde, jämföra empirin med referensen. Vidare har vi använt frågan "*Inkluderade din organisation resurser som den normalt inte inkluderar?*" för att se om strukturen inom delorganisationen var gammal eller ny.

6.7.1 "Hela räddningstjänstorganisationen" – utökad (Typ II)

Oavsett när i tiden vi betraktar hela räddningstjänstorganisationen så menar vi att den utifrån DRCs typologi är att betrakta som en utökad organisation. Hela organisationens uppgifter ryms inom vad som kan beskrivas som normala uppgifter, till exempel begränsa brandspridning, släcka brand, rädda egendom, göra riskbedömningar, kommunicera med allmänheten etc. Vad som skiljer insatsen från en normal insats är snarare omfattningen av uppgifterna (p.g.a. händelsens magnitud) än dess principiella innehåll. Vad som däremot skiljer är resurskompositionen som kan betraktas som ny. Det är inte en etablerad organisation som ringer in förstärkning utifrån uppgjorda planer, utan en helt ny organisation med ny resurssammansättning.

6.7.2 "Samverkansstaben" – emergent (Typ IV)

Både rapporter och intervjuresultat klargör att räddningstjänstorganisationen var en del i ett större sammanhang. Hur de organisatoriska aspekterna av detta sammanhang såg ut är inte helt belyst. Exempelvis förekommer det flera olika skisser (tolkningar) på hur den totala organisationsuppbyggnaden såg ut. Vad som för oss framstår som tydligt är att det fanns ett samordningsbehov som löstes i vad många några kallar en

”gemensam stab”, "den stora staben" eller ”samverkansstaben" som började etableras i samband med att länsstyrelsen övertog ansvaret för kommunal räddningstjänst. Denna ”samverkansstab” bestod över tid av flera olika representanter från olika aktörer, men hade också ett par individer som kontinuerligt närvarade i grupperingen. En av de ”permanenta” deltagarna var räddningsledaren som också var den som formellt var högst ansvarig för den totala räddningstjänstorganisationen. Organisationen som den kom att utformas hade ingen motsvarighet i normalläget (referens) och stämmer väl överens med de exempel på en emergent organisation som Dynes skriver om. Samverkansstaben uppfyller inte kriterierna för att vara ”inom” vårt analyssubjekt, men vi menar att det valda perspektivet ändå är relevant för vår analys om inriktning och samordning inom räddningstjänstorganisationen.

6.7.3 "Insatsledningen" – utökad (Typ II)

Vår första delorganisation inom räddningstjänsten har vi definierat utifrån det som kallades "insatsledningen" eller "ledningscentralen", d.v.s. där den mer taktiska/strategiska (såsom uttrycken används civilt) ledningen bedrevs i Ramnäs. Delorganisationen uppstod i någon form under söndagen 3/8, även om den strukturerades främst efter Länsstyrelsens övertagande tisdagen 5/8.

I insatsledningen befann sig vid olika tillfällen representanter från räddningstjänsten, Försvarsmakten, Trafikverket, Polisen och Frivilliga Resursgruppen. Vi kommer inte gå in närmare på vilka ansvarsområden respektive organisation hade, eller när exakt organisationerna befann sig i sammanhanget, utan väljer att endast behandla insatsledningen ur räddningstjänstens perspektiv. Uppgifterna som räddningstjänsten i insatsledningen hade i detta fallet har vi tolkat som principiellt desamma som en ”vanlig bakre ledning” (här vår referens) har, det vill säga att med hjälp av ledning skapa inriktning och samordning av de egna resurserna utifrån längre tidsskalor, och med hjälp av samverkan åstadkomma gemensam inriktning och samordning av resurser från olika samhällsaktörer. Vi baserar mycket av vår tolkning på vad informanter som befann sig i insatsledningen (ex. ledningsoperatörer och operativa chefer) säger. Exempel på kommentarer angående vad uppgifterna var:

"*Sköta den operativa verksamheten ute på plats*"

"*Lägga inriktningen för brandsläckningen*"

"*Samordna brandsläckning*"

"*Jag samordnade mina resurser*"

"*Att styra och leda det operativa arbetet ute på skadeplats*"

Beskrivningarna skiljer sig inte nämnvärt över tiden. Majoriteten av informanterna anser att den del av organisationen de befann sig i inkluderade resurser som den normalt inte gör. Vi kan vidare se att detta också gäller över tid. I vissa fall upplevde man att man hade ”andras” resurser till förfogande och att man också styrde över dessa resurser.

Exempel på kommentarer är:

"*Det är ju muskler som man normalt inte har*"

"*Det var vi som ägde uppgiften, vi ägde resurserna, militären tillhandahöll resurser till oss.*"

"*Sen kunde jag ge order till militär insatschef eller polisinsatschef eller till Resurs att vi var i behov av nåt särskilt framöver. Då hade jag militär insatschef och polisinsatschefen och helikopter i min stab, så jag hade väldigt nära att bolla och uttrycka mina önskemål*"

"[Intervjuare]: Upplevde du att du hade förfogande över dem?

[NN]: Ja, det upplever jag."

Sammanfattningsvis tolkar vi det som att delorganisationen insatsledningen utifrån ett räddningstjänstperspektiv var en utökad organisation som utförde normala uppgifter men med ny struktur.

6.7.4 "Geografisk sektor" – utökad (Typ II)

Vår andra delorganisation innefattar ett typfall av en "geografisk sektor". Under den tidperioden vi ser på varierade antalet sektorer mellan två och fem stycken, men vi tolkar att uppgifterna sektorerna skulle lösa var liknande under hela tiden och diskuterar här en generell sektor snarare än en specifik. Sektorindelningen gjordes av räddningstjänsten, men själva indelningen tycks ha anammats av flertalet andra aktörer. I vårt exempel vill vi utgå från ett sektorledarperspektiv på insatsen. Den aktuella delorganisationen bestod då av räddningstjänstresurser i form av grupper som leddes av styrkeledare samt andra resurser som hjälpt till med räddningstjänstliknande uppgifter, exempelvis frivilliga (både spontanfrivilliga som skogsägare eller maskinoperatörer och från Frivilliga Resursgruppen) och resurser från Försvarsmakten.

Uppgifterna som en geografisk sektor normalt hanterar kopplar vi mot ”skadeplatsnära” verksamhet. En sektor ansvarar för en avgränsad del av en insats och omhändertar hjälpbehov utifrån en kortare tidsskala än en ”bakre ledning” som diskuterats ovan. De uppgifter som genomfördes av sektorerna som delorganisationer bedöms inte skilja sig från vad som är förväntat.

Intervjumaterialet tyder på att uppgifterna som utfördes av sektorerna i Västmanland var normala för delorganisationen, där uppgifterna kunde vara:

"*Att hålla begränsningslinjen*"

"*Brandbekämpning*"

Värt att nämna är att på individnivå kunde uppgifterna skilja sig från vad informanten normalt utför, p.g.a. att personer fick ta roller som de normalt inte har. Detta är dock inte relevant i vårt fall eftersom vi utgår från sektorperspektivet, d.v.s. jämför en sektors normala uppgifter (referens) med vad sektorerna i Västmanland gjorde, inte vad enskilda individer gjorde jämfört med vad de brukar.

Även i detta fall anser majoriteten av informanterna att delorganisationen inkluderade resurser som den normalt inte gör. Exempel på resurser som nämndes "tillhöra" delorganisationen och som således utförde räddningstjänstuppgifter var skotare, hemvärnet eller delar av flyget. Exempel på kommentarer:

"*En Hemvärnsgrupp hade jag, sen var det räddningstjänstfolk, förutom, ja vi hade ju, här uppe låg flyget, F21, med tre haveribilar, och där var en arbetsledare.*"

Vi utesluter inte att delorganisationen ”geografisk sektor” kan ha utfört nya uppgifter någon gång under förloppet. Vi utgår från vad vi kan se utifrån den empiri vi har tillgång till.

Den empiri vi har samlat in är för denna delorganisation inte helt fullständig för att visa spridning över tid. Dock så antar vi att förhållandena inte bör skilja sig åt mellan tidpunkterna som var efter Länsstyrelsens övertagande, d.v.s. 6/8 och 10/8, då organisationen var relativt konstant.

6.7.5 "Lokal nivå" – etablerad (Typ I)

Den ”minsta” delorganisationen vi har valt att analysera inbegriper vad vi skulle kunna kalla ett styrkeledarperspektiv. Vi har valt att kalla delorganisationen för "lokal nivå" för att spegla att vi åsyftar en avgränsad samling resurser (snäv systemomfattning) som på olika arbetar närmast vållandefenomenet.

Referensen vi använder oss av i detta fallet är "vad brandmän normalt gör" och hur de normalt är organiserade under en insats. Vårt intervjumaterial tyder på att uppgifterna som utfördes (brandbekämpning, hålla begränsningslinjerna, vattenförsörjning o.s.v.) inte principiellt avvek från vad som är normalt. Informanterna upplevde inte att delorganisationen inkluderade resurser den normalt gör. Således uppvisar denna delorganisation ett etablerat organisationsbeteende.

Precis som för delorganisationen geografisk sektor så har vi inte fullständig empiri för att visa spridning över tid, men vi antar på samma sätt att delorganisationen höll sig konstant.

Vi menar att de olika delorganisationerna och således organisationsbeteendena samexisterade under hanteringen av skogsbranden i Västmanland. Detta kan vi till stor del utläsa ur empirin.

Foto Christian Uhr

6.8 Diskussion

I detta avsnitt kommer vi först diskutera förekomsten av olika organisationsbeteenden, hur detta kan ha påverkat möjligheterna att åstadkomma inriktning och samordning och sedan föreslå utvecklingsbehov. Därefter utvärderar vi potentialen hos organisationsbeteenden som analytiskt ramverk för att förstå utmaningar med att åstadkomma inriktning och samordning inom en och samma organisation.

Vi har identifierat olika organisationsbeteenden som existerade inom räddningstjänstorganisationen i samband med hanteringen av skogsbranden i Västmanland, och att dessa existerade under samma tidpunkt. Vi menar att en giltig tolkning är att "hela räddningstjänstorganisationen" är en utökad organisation, "samverkansstaben" en emergent, "insatsledningen" en utökad, "geografisk sektor" en utökad och slutligen "lokal nivå" en etablerad organisation.

Vi har utifrån empirin identifierat ett antal utmaningar som kan uppstå till följd av olika organisationsbeteenden inom räddningstjänstorganisationen, d.v.s. hur detta kan ha påverkat möjligheterna att åstadkomma inriktning och samordning, och redogör för dessa nedan. Vi kommer också tillföra en diskussion om hypotetiska utmaningar som vi menar är troliga utmaningar, men som inte är baserade på empirin. Vi kan finna att utmaningarna både tar sig uttryck i snittytan mellan delorganisationer som uppvisar olika organisationsbeteenden, och inom en delorganisation då en förändring från den etablerade organisationstypen har ägt rum, d.v.s. då den är utökad, utvidgad eller emergent.

Vi har funnit att de identifierade utmaningarna till största del har sitt ursprung i en upplevd oklarhet av organisationsstrukturen. I kapitel 3 har vi redovisat att drygt hälften av informanterna upplevde oklarhet och att upplevelsen sträckte sig under hela tidperioden, dock var den som starkast under 3/8. Relaterat till oklarhet i förhållande till organisationen har vi kommentarer som:

"*Vi har ingen aning om var folk är, vi vet inte egentligen vad de gör"*

"Jag hade lite svårt att sortera alla, det var lite oklart för mig allting. Kanske inte nån organisation som jag är van vid från vår egen organisation heller."

”Det som var lite oklart, det var i så fall ledningsstrukturen”

Vi beskriver i kapitel 3 att vi ser att bilden av hur hela insatsorganisationen såg ut varierar, vilket kan bekräftas i de olika och ibland konfliktande bilder som informanterna ritade över den upplevda organisationen. Detta kan vidare styrkas av variationen i organisationsstruktur som beskrivs i den sekundärdata som har använts.

Det var även oklart hur den faktiska organisationen såg ut för en utomstående betraktare (vi själva).

Vi menar att utmaningarna med att förstå organisationen kan ha en grund i att det existerade olika organisationsbeteenden inom räddningstjänst-organisationen, och då speciellt när en delorganisation är utökad eller emergent, d.v.s. när det existerar en annan organisationsstruktur än normalt.

6.8.1 Rätt förväntningar?

Oklarheten i organisationsstruktur kan i sin tur påverka förväntningarna på exempelvis hur information distribueras och hur arbetsuppgifter fördelas och utförs. Till följd av detta ställer vi oss frågan om rätt förväntningar existerade inom och mellan delorganisationerna. Vi kan ta ett exempel på en delorganisation som normalt fungerar som en etablerad organisation men som har utformats som en utökad sådan under en samhällsstörning. Om en beslutsfattare inom denna delorganisation förväntar sig att fördelning av arbetsuppgifter eller informationsspridning ska fungera som normalt så kan det uppstå en situation med felaktiga förväntningar. Likaså om man som i vårt fall har en etablerad delorganisation (lokal nivå) som samexisterar och arbetar tillsammans med en utökad delorganisation (geografisk sektor) menar vi att det finns risk för att felaktiga förväntningar existerar på exempelvis vilken kapacitet som finns och hur arbetsfördelningen i praktiken kan fungera.

6.8.2 Svårigheter med återkoppling

Ytterligare en utmaning kopplat till organisationsstrukturen som kan ha sitt ursprung i olika organisationsbeteenden är svårigheter med återkoppling under hanteringen av skogsbranden. Flera informanter nämner att det var svårt att få återkoppling om de effekter man syftade till att åstadkomma uppfyllts. Speciellt mellan ”inre” och ”yttre ledning” var detta framträdande, se följande kommentarer:

"*Var 5-6e timme hade vi möte, men vi märkte att inte info kom ut, det vi bestämde det förverkligades inte.*"

"*Vi fick från skogsbrandsexperterna att händer det här så måste vi göra det där, det kom inte ut.*"

"*Vi hade en stabsgenomgång av hur man ska bilda ringen, man får reda på att de är klara på nåt ställe, men där är inte alls klart. Effekten av det man säger är jätteolika.*"

"*Det visar på behovet av dubbel uppföljning, antingen utifrån eller från luften*."

En informant från inre ledning berättade att han valde att fysiskt följa hur inriktningsbeslutet spreds ut i räddningstjänstorganisationen från inre till yttre ledning eftersom han hade en känsla av att det aldrig nådde de yttre leden, vilket visar på osäkerheten i återkopplingen.

Bristen på återkoppling kan ha sin grund i oklarheten i organisationsstruktur som nämnts ovan. Om man som i vårt fall exempelvis har en utökad organisation (insatsledningen) som samexisterar och arbetar tillsammans med ytterligare en utökad organisation (geografisk sektor) menar vi att det finns risk för att informationsspridningen var oklar som en följd av de nya strukturerna. Om inte det var klart vem eller vilka man skulle rapportera till så kanske det aldrig blev gjort, alternativt att information nådde fel mottagare och att den då riskerade att gå förlorad. En effekt av utebliven återkoppling menar vi kan vara en oklar lägesbild där det finns en osäkerhet i hur besluten har tagits emot eller utförts.

6.8.3 Otydlighet i arbetsmiljöansvar och mandat

Flera informanter nämner att de upplevde en otydlighet och i vissa fall en stress gällande arbetsmiljöansvar eller vem som hade ansvar för resurserna om något händer. Detta ser vi som en utmaning som tar sitt uttryck inom en delorganisation snarare än i snittytan mellan delorganisationer.

Otydlighet var speciellt påtagligt inom den geografiska sektorn där beslutsfattaren kunde använda resurserna för räddningstjänstuppgifter som de eventuellt inte hade utbildning inom. Man upplevde att ansvaret för resurser som låg utanför räddningstjänsten, men som var en del av den utökade organisationen, var oklart och man var osäker på hur man kunde verka rent lagligt. Exempel på kommentarer är:

"*Jag fick ju ta ett större personalansvar än vad jag gör här hemma. Jag brukar ju ha 1 + 6 här hemma, nu hade vi nästan 100 man som jag och NN hade i vår sektor. Det var stor skillnad, jag kände att jag hade stort ansvar. Dels för att det var så stort men framförallt att det var mycket civila där och det var ett farligt område att vistas i.*"

"*Så det var mycket folk ute med farliga redskap ute i skogen och jag vet inte vad de gjorde eller vem som var arbetsledare.*"

"*Vi upplevde jättebesvär med arbetsmiljön och -ansvaret*"

"[*Intervjuare*]*: upplevde ni att ni hade koll på vilka ni hade tagit in i tjänsteplikt?*

[NN]*: Inte vi, vi visste ju hur många som var inne, FRG hade väl koll. Alla frivilliga gick genom FRG, skogsbolagen som kom med resurser var egentligen inne under tjänsteplikten.*"

"*Är det tjänsteplikt då? Nej då säger de att maskinen inte funkar.*"

För flera informanter var det oklart hur många som var inblandade i insatsen och hur många som de hade ansvar över. Exempelkommentar:

"*Vi har ingen aning om var folk är, vi vet inte egentligen vad de gör"*

Vi misstänker att det finns en oklarhet mellan vem som upplever sig ha mandat över resurserna i en emergent eller utökad delorganisation mot vad som juridiskt gäller. Detta kan ses i de tidigare svaren på frågan om organisationen inkluderade resurser den normalt inte inkluderar:

"*Det var vi som ägde uppgiften, vi ägde resurserna, militären tillhandahöll resurser till oss.*"

"*Sen kunde jag ge order till militär insatschef eller polisinsatschef eller till Resurs att vi var i behov av nåt särskilt framöver. Då hade jag militär insatschef och polisinsatschefen och helikopter i min stab, så jag hade väldigt nära att bolla och uttrycka mina önskemål*"

"[Intervjuare]: Upplevde du att du hade förfogande över dem?

[NN]: Ja, det upplever jag."

Det råder inte full harmoni mellan ovanstående verklighetsbeskrivningar och den rådande lagstiftningen. Vi menar att detta kan leda till arbetsrättsliga svårigheter och missuppfattningar kopplat till ”ledning-lydnad”.

6.8.4 Ineffektiv resursförsörjning?

Vidare tror vi att själva resursförsörjningen påverkas om organisations-strukturen är förändrad. Det kan finnas tydliga rutiner i en etablerad organisation, men hur det fungerar i en utökad eller emergent organisation bör innebära en utmaning. På grund av oklarheten i organisationsstrukturen och därmed en oklarhet i kommunikations- och beslutsvägar kan det uppstå problem i hur resurser ska tillkallas och avlösas. Exempelvis, hur en organisation byter ut en gruppering som har blivit en del av den egna organisationen kan vara oklart för beslutsfattaren. Man kan tänka sig att det inte är klart vart man ska vända sig för att lösa av en viss typ av resurs, eller att det inte ens finns avlösning att tillgå.

Det kan finnas en förväntan om hur en order om avlösning ska förlöpa i en organisation och hur en avlösning ska gå till från både den som har kallat in resurser och den som utgör resursen. Denna förväntan kanske inte kan uppfyllas om det förekommer olika organisationsbeteenden och följden kan bli ineffektiv resursförsörjning. Exempelvis kan vi i empirin urskilja exempel på grupper av brandmän som hade blivit skickade som avlösning till Västmanland och som inte blev introducerade till sin arbetsuppgift:

"*För att, och där var liksom inga musiker som stod där och väntade på oss där när vi rullade in i Ramnäs såklart, lika lite som för de andra styrkorna"*

"Och sen så frågade jag en del personer ”vart ska man anmäla sig när man, vart ska man anmäla sin ankomst?”, och det var det ingen som riktigt visste."

6.8.5 Hypotetiska utmaningar

De hypotetiska utmaningarna anser vi vara troliga effekter av olika organisationsbeteenden inom räddningstjänstorganisationen, men är inte grundade i empirin.

I kapitel 3 redogör vi för interna och externa problem. Externa problem är problem som har att göra med vållandefenomenet (i detta fall branden) och dess konsekvenser, medan interna problem har att göra med problem som kopplar till inre systemet (resurserna som ska hantera samhällsstörningen), t ex problem med information, problem med uppföljning av order etc. Vi menar att en bidragande orsak till att interna problem ges mer uppmärksamhet än externa kan vara förekomsten av olika organisationsbeteenden som skapar utmaningar med kommunikations- och beslutsvägar enligt tidigare diskussion.

Vi menar inte att nya organisationsbeteenden är fel i samband med en samhällsstörning. Man kan hävda att de i flera fall är önskvärda för att hantera de utmaningar som uppstår. Dock kan det finnas en risk att organisationer stannar kvar i ett etablerat beteende under en samhällsstörning istället för att bättre anpassa organisationen och anta ett utökat, utvidgat eller emergent beteende. Vidare kan det i vissa situationer vara mer optimalt för en organisation att stanna kvar i ett etablerat tillstånd och inte anta ett annat beteende. Vi menar att det ligger en utmaning i att kunna anpassa sig efter omständigheterna och anamma det mest optimala organisationsbeteendet. (Enligt Dynes, 1970, så stannar organisationer ofta kvar i etablerat tillstånd i stället för att byta organisationsbeteende)

Ett exempel på vad som kan trigga en organisation att uppvisa ett utvidgat organisationsbeteende är en tillämpning av den s.k. utökade ansvarsprincipen. Ansvarsprincipen innebär att den som har ansvar för en verksamhet i normala situationer också har motsvarande ansvar vid en störning i samhället, och den utökade ansvarsprincipen innebär att aktörerna också ska stödja och samverka med varandra (MSB, 2014). Aktörerna kan alltså genom den utökade ansvarsprincipen stimuleras att anta andra uppgifter än vad organisationen normalt innehar, och kan då beskrivas som utvidgade organisationer. Vi menar att det finns anledning att aktörerna som omfattas av den utökade ansvarsprincipen skapar strategier för att hantera de nya villkor för inriktning och samordning som kan uppstå i en utvidgad organisation.

6.8.6 Utvecklingsbehov

Utifrån de utmaningar vi har beskrivit ser vi ett antal utvecklingsbehov för att förbättra förmågan till inriktning och samordning i samband med en samhällsstörning. Exempelvis, hur ska en etablerad organisation hantera ett sammanhang där det finns utökade eller emergenta organisationer? Hur ska en organisation avgöra vilket organisationsbeteende som är optimalt i en specifik situation?

Vi menar att organisationer som är verksamma under en samhällsstörning bör ha förmåga relaterat till olika organisationsbeteenden (även inom egen organisation). Detta innebär att organisationerna bör ha:

- en förmåga att kunna identifiera olika organisationsbeteenden i sin egen organisation och i andras
- strategier för att hantera olika organisationsbeteenden i sin egen organisation och i andras

Kopplat till den aktuella frågan om det ska finnas en nationell stödresurs att tillgå vid större samhällsstörningar lyfter vi frågeställningen om vilka krav man kan ställa på en sådan resurs. Det är rimligt att anta att en sådan resurs har förmågan att kunna inkorporeras i ett sammanhang där olika organisations-beteenden finns representerade.

6.8.7 Organisationsbeteenden som analytiskt ramverk

Ett av våra syften är att undersöka huruvida organisationsbeteenden kan användas som analytiskt ramverk för att förstå utmaningar med att åstadkomma inriktning och samordning inom en formell organisation. Vi ser positivt på den principiella typologins tillämpbarhet och kan se hur den kan användas för att identifiera olika organisationsbeteenden som existerar samtidigt. Vi ser samtidigt ett antal utvecklingspunkter inom vilka vi har funnit en del oklarheter:

- De principiella tankarna bakom DRCs typologi behöver kompletteras med ”validerade exempel” på olika typer av delorganisationer och en systematisering av deras karakteristika.
- Vi behöver större precision när vi identifierar och studerar delorganisationer under en samhällsstörning. Detta kan åstadkommas bland annat genom att utveckla intervjufrågorna.

- Vilka perspektiv som är lämpliga att ha vid en analys av organisationsbeteenden inom en organisation behöver utredas vidare.

6.9 Slutsatser

I kapitlet har vi identifierat olika organisationsbeteenden som existerade inom räddningstjänstorganisationen i samband med hanteringen av skogsbranden i Västmanland, och att olika beteenden till synes existerade under samma tid. Vi har identifierat förekomsten av etablerat, utökat och emergent organisationsbeteende.

Vi har fört ett empiriskt grundat resonemang om att det finns olika villkor för inriktning och samordning i de olika organisationsbeteendena och vi har identifierat ett antal utmaningar kopplat till detta. Förutom utmaningar baserade på den insamlade empirin har vi resonerat kring hypotetiska utmaningar som vi anser vara troliga effekter av olika organisationsbeteenden. De sammanlagda utmaningarna är:

- *Rätt förväntningar?* Vi ställer oss frågan om rätt förväntningar existerade inom och mellan delorganisationerna p.g.a. upplevd oklarhet i organisationsstruktur med grund i olika organisationsbeteenden.
- *Svårigheter med återkoppling.* Detta kan exempelvis resultera i en otydlig lägesbild.
- *Otydlighet i arbetsmiljöansvar och mandat*
- *Ineffektiv resursförsörjning?* En ny organisationsstruktur kan medföra att det inte är klart vart man ska vända sig för att lösa av en viss typ av resurs, eller att det inte ens finns avlösning att tillgå.
- *Hypotetiska utmaningar*. Organisationer kan välja att stanna kvar i ett etablerat tillstånd snarare än att anta ett mer optimalt beteende, och vice versa. Den utökade ansvarsprincipen kan stimulera en utveckling av utvidgade organisationer. När nya organisationsbeteenden uppstår behövs kompletterande strategier för att åstadkomma effektiv inriktning och samordning.

Vi ser en risk i att en organisation inte anpassar sig till de utmaningar som olika organisationsbeteenden för med sig. För att hantera detta behövs:

- en förmåga att kunna identifiera olika organisationsbeteenden i sin egen organisation och i andras
- strategier för att hantera olika organisationsbeteenden i sin egen organisation och i andras

Förutom de identifierade utvecklingsbehoven ser vi ett behov av forskning som går ut på att identifiera generiska villkor för att kunna åstadkomma inriktning och samordning i de olika organisationstyperna. Exempelvis skulle man kunna genomföra mikrovärldsstudier.

Slutligen, vi ser positivt på att DRCs typologi om organisationsbeteenden kan användas som analytiskt ramverk för att förstå utmaningar med att åstadkomma inriktning och samordning inom en organisation. Samtidigt har vi identifierat ett antal utvecklingspunkter:

- De principiella tankarna bakom DRCs typologi behöver kompletteras med ”validerade exempel” på olika typer av delorganisationer och en systematisering av deras karakteristika.
- Vi behöver större precision när vi identifierar och studerar delorganisationer under en samhällsstörning. Detta kan åstadkommas bland annat genom att utveckla intervjufrågorna.
- Vilka perspektiv som är lämpliga att ha vid en analys av organisations-beteenden inom en organisation behöver utredas vidare.

6.10 Referenslista

Ashby, R. (1956). *An Introduction to Cybernetics*, Chapman & Hall.

Britton, N. (1988). Organized Behaviour in Disaster: A Review Essay, *International Journal of Mass Emergencies and Disasters*, 6(3), ss. 363-395.

Buchanan, D. & Huczynski, A. (2004). *Organizational behaviour*, *an introductory text, fifth edition (s.2-10)*, 5th ed, Published by Pearson Education Limited,

Dynes, R. (1970) *Organized Behavior in Disaster*. Published by Heath Lexington.

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB). (2014). *Gemensamma grunder för samverkan och ledning vid samhällsstörningar.* MSB Publ.nr.: MSB777 – december 2014.

Parsons, T. (1956). Suggestions for a Sociological Approach to the Theory of Organizations-I, *Administrative Science Quarterly*, 1(1), ss. 63-85.

7 Förtroende

Olof Ekman, Tove Frykmer & Christian Uhr

7.1 Sammanfattning

I detta kapitel diskuterar vi vilken roll förtroende verkade spela i hanteringen av skogsbranden i Västmanland. Förtroende handlar, enkelt uttryckt, om att låta sig vara sårbar för andra i tron att man inte ska behöva ångra det. Vi går igenom 531 sidor transkription av sammanlagt 42 intervjuer med allt från frivilliga till räddningsledare, med erfarenheter från fältet såväl som från organisationen i Ramnäs, länsstyrelser och kommuner.

Materialet visar att förtroende framför allt handlade om förtroende för andra personer och att det inte verkar ha varit något *allmänt* problem i arbetet. Istället handlade de centrala frågorna om praktiska saker som taktik, logistik och kommunikation.

Det betyder dock inte att förtroende inte var viktigt under insatsen, eller att det inte var ett allvarligt problem för vissa. I de fall som förtroende upplevdes som ett problem handlade det oftast om att skapa sig en uppfattning om sitt eget förtroende, det vill säga komma fram till om man kunde ha stort eller litet förtroende för en viss person i en särskilt situation. Den processen verkar ha varit långsammare när de inblandade befann sig på skilda platser.

Vi drar slutsatsen att personkännedom, framför t.ex. befattning eller formell kompetens, framstår som den absolut viktigaste faktorn för förtroende. Det understryker vikten av att bygga sociala nätverk i vardagen. Det är inget nytt i sig, men det är intressant att vi kan se bekräftelser på den allmänt accepterade synen i det fallet. Kopplat till det konstaterar vi att det kan vara idé att undersöka om modern teknik kan underlätta hanteringen av samhällsstörningar när människor är obekanta med varandra;

Kopplat till vetenskapliga teorier om förtroende så ser vi tecken på att branden i Västmanland ger stöd till både den etablerade teorin om *Swift Trust* (Meyerson m.fl., 1996) och den mindre etablerade tesen om att förtroende föregås av ett medvetet steg som överbryggar okunskap (Möllering 2001). Dock är underlaget otillräckligt för att kunna dra några säkra slutsatser om det och därför kan man se det som ett uppslag till vidare forskning.

7.2 Inledning

I detta kapitel diskuterar vi vilken roll förtroende verkade spela i hanteringen av skogsbranden i Västmanland. Lite längre fram går vi djupare in på vad förtroende egentligen är, men enkelt uttryckt handlar förtroende om att låta sig vara sårbar för andra i tron att man inte ska behöva ångra det.

Detta kapitel är avgränsat på ett sätt som är viktigt att känna till. Analysen bygger helt på de intervjuer som vi genomfört fram till februari 2015. Dessa intervjuer är ”räddningstjänstnära”, i meningen att de präglas av de situationer och utmaningar som sysselsatte räddningstjänsten. Samtidigt relaterar intervjuerna huvudsakligen till organisationen i Ramnäs och sektorerna. Det ger ett smalt fokus, vilket man skulle kunna uttrycka som räddningstjänst kopplat till den operativa staben och fältet. Det betyder att andra perspektiv, t.ex. länsstyrelsens, MSBs, medias och allmänhetens, inte syns på samma sätt. Den avgränsningen är viktig att hålla i minnet när man läser kapitlet.

Totalt omfattar det analyserade materialet 531 sidor transkription av sammanlagt 42 intervjuer. Dessa intervjuer med allt från frivilliga till räddningsledare, med erfarenheter från fältet såväl som från organisationen i Ramnäs, länsstyrelser och kommuner. Intervjuerna varade i genomsnitt en dryg timme. Materialet är alltså omfattande.

Argumentet för att granska hanteringen ur perspektivet förtroende är att de risker som hanteringen av samhällsstörningar innebär kräver att de som hanterar har förtroende för varandra. I vardagen kan förtroende oftast bygga på personkännedom men under samhällsstörningar måste man ofta arbeta med okända. Detta *kan* vara ett problem för samhällsstörningar i allmänhet, men måste inte vara det. Man kan också tänka sig att förtroende för utrustning och arbetsmetoder blir en fråga när händelser kräver ansträngningar som går utöver det vanliga. Därför kan vi lära oss något av att granska vilken roll som förtroende spelade i Västmanland.

I det här kapitlet vill vi veta om förtroendet verkar ha varit allmänt stort eller litet mellan de inblandade. Vi vill också veta om de inblandade verkar förknippa förtroende med problem eller inte under insatsen. Om det verkar ha varit ett problem så vill vi veta hur det problemet såg ut. För ett sådant problem tänker vi oss två alternativ, utgående från vad teorin säger oss.

Det ena alternativet är att personer snabbt och enkelt etablerade sitt förtroende (stort eller litet) för personer, organisationer eller strukturer, och att problemet handlade om att avgöra hur det förtroendet (stort eller litet) skulle påverka det hon eller han gör. Det andra alternativet är personer *inte* etablerade sitt förtroende snabbt och enkelt, utan istället fick problemet att förtroendet var en öppen eller obesvarad fråga.

Vi börjar det här kapitlet med att presentera vårt urval av de teorier som finns kopplade till förtroende. Efter det redovisar vi metoden, dvs. hur vi gör analysen och beskriver därefter vilka resultat som analysen ger. Avslutningsvis diskuterar vi vad dessa resultat kan betyda för teori och praktik.

7.3 Teori

I likhet med branden i Västmanland involverar samhällsstörningar oftast okända aktörer. De är nästan alltid fler än vad man förväntar sig och överraskar ibland när de dyker upp på scenen (Quarantelli, 1998). För att hanteringen ändå ska fungera behöver aktörerna ha förtroende för varandra för att kunna arbeta över aktörsgränserna (Mishra, 2006; Strömberg, Pettersson, Svenmarck och Thurén, 2005). Samhällsstörningar skiljer sig ofta från vardagen just genom ett större inslag av risk. Risk är sannolikheten för att en viss negativ händelse kan inträffa och konsekvenserna som följer. Det alltså inte en fråga om ”antingen-eller”, utan en fråga om grad.

För att förtroende ska vara en aktuell fråga för individen så krävs det att hon eller han faktiskt riskerar något (Foddy et al., 2003, i Yuki, Maddux, Brewer och Takemura, 2005).

Att ha förtroende för någon och omsätta det i handling innebär att göra sig sårbar för möjligheten att förtroendet sviks. I takt med att risken ökar kan man också komma att ångra sig mer. Risk gör alltså att det blir viktigare att fundera på förtroende, vilket gör att människor blir mer uppmärksamma på hur andra uppträder för att kunna skapa sig en uppfattning om dessa går att lita på eller inte (Mayer Davis och Shoorman, 1995; McKnight, Cummings och Chervany, 1998; Curral och Inkpen, 2006).

Vi inlededer det här kapitlet med att beskriva förtroende som att låta sig vara sårbar för andra i tron att man inte ska behöva ångra det. Det är vår egen förenklade beskrivning, som vi kompletterar med en lika förenklad definition: förtroende är individens sinnestillstånd avseende positiva förväntningar på andras beteende[6]. Skälet

[6] Det är en förenkling av den ofta citerade definitionen som kommer från Mayer, Davis och Shoorman (1995) och som lyder: ”the willingness of a party to be vulnerable to the actions of another party based on the expectations that the other will perform a particular action important to the trustor, irrespective of the ability to monitor or control the other party.” (Mayer, Davis och Shoorman, 1995:712) och som också speglas av Möllering (2001) och Six (2007).

till att ägna utrymme åt innebörden av förtroende är att det förekommer rätt många olika beskrivningar i litteraturen. Det som är viktigast att komma ihåg i det här sammanhanget är att förtroende inte är handlingar. Förtroende kan däremot *leda till* handlingar.

Förtroende handlar för det mesta om andra människor. Vi fungerar så att vi föredrar att bygga förtroende på personkännedom (se t.ex. Kramer, 1999). Det kan antingen bygga på att man själv känner personen i fråga, eller att man har hört talas om denne genom vänner och andra nätverk (Atkinson och Moffat, 2006). Förtroende utvecklas normalt med tiden och bygger som sagt i första hand och framför allt på personliga erfarenheter, men kan också bygga på annat, till exempel bekantas omdömen, yrkesroller eller olika samhällsfunktioner (Granovetter, 1985; Kramer, 1999; Möllering 2005; Noteboom 2006).

I vardagen fungerar det oftast bra, eftersom mycket av det vi gör och de vi träffar ingår i våra rutiner och gör det möjligt att gradvis bygga upp vårt förtroende. Det går inte alltid under samhällsstörningar. Vid sådana tillfällen är strukturen av aktörer nästan alltid unik, tillfällig och inbegriper ofta organisationer och personer som är okända. Då saknas de vanliga källorna för förtroende.[7] Här finns inte den tiden som krävs för att lära känna människor, eller höra sig för om dem. Insatsen måste helt enkelt fungera genast och då krävs mer än personkännedom att bygga förtroende på. Den grunden har kommit att få etiketten *Swift Trust* och beskriver en teori som introducerades av Meyerson, Weick och Kramer (1996).

Meyerson m.fl. (1996) konstaterar att professionella som inte känner varandra och som samlas med kort varsel för att arbeta tillsammans under tidspress och under en kort period ändå verkar ha förtroende för varandra. Meyerson m.fl. kallar fenomenet för *Swift Trust* och kopplar det till stabiliteten hos de inblandades yrkesroller. *Swift Trust* bygger på att individerna spelar sina yrkesroller på ett kompetent, stabilt och förutsägbart sätt.

Swift Trust gäller alltså för situationer när människor har tydliga roller att spela, och att betraktaren kan avgöra hur de faktiskt spelar sina roller. Det fungerar oftast bäst när människor är fysiskt samlade, eller kan få tillräckligt bra information om

[7] Sådana tillfälliga strukturer är inte bara begränsade till samhällsstörningar. De finns också i vardagen, Exempel på sådana strukturer i vardagen är flygbesättningar, operationsteam, utredningar, policygrupper och konsortier för fastighetsbyggen (Meyerson, Kramer & Weick, 1996).

varandra[8]. *Swift Trust* har däremot inget svar på hur det går till när människor inte är fysiskt samlade och inte kan få tillräckligt bra information om varandra.

Swift Trust - i likhet med många andra teorier om förtroende – förutsätter att människor kan samla tillräckligt med information om andra och att steget till förtroende (stort eller litet) är automatiskt. Andra menar att det steget inte alltid är automatiskt utan kan kräva ett medvetet val. Det är intressant eftersom bra information ofta är en bristvara under en samhällsstörning.

En av de få som publicerat texter om steget mellan information och förtroende som ett medvetet val är Guido Möllering (2001). Möllering bygger på tankar från George Simmel (1858-1918) och menar att steget mellan information och förtroende inte är automatiskt utan ett medvetet val. Dessutom, påpekar Möllering, är information inte något absolut utan något som vi människor tolkar, och att den tolkningen är alltid begränsad.

Enligt Möllering (2001) kan vi alltså sakna information om andra men måste ändå bestämma oss för vilket förtroende vi ska ha för någon eller något. Det gör vi genom att genom att för ett ögonblick anta att den informationen som vi har är 'sann och tillräcklig'[9] Det antagandet låter oss ta ett medvetet steg till den grad av förtroende om vi väljer att ha för någon eller något. Det medvetna steget mellan information och förtroende gör det möjligt för oss att komma vidare i den situation vi befinner oss i (Möllering 2001).

7.4 Metod

Det här kapitlet bygger på intervjuunderlag som samlats in till de analyser som gjorts i kapitel 4, 5, 6 och 7. Metodfrågor som har att göra med urval, intervjuteknik och transkribering behandlas i huvudsak i kapitel 4. Däremot är metoden för att analysera empirin skräddarsydd för syftet med detta kapitel, så den beskriver vi nedan.

Det övergripande syftet med analysen i det här kapitlet är att leta efter mönster kopplade till våra frågeställningar, och sen tolka innebörden av de mönster vi ser eller

[8] Dock visade redan Jarvenpaa och? Leidner (1999), med utgångspunkt i Swift Trust, att även virtuella team kan fungera på samma sätt.

[9] Det uttrycker Möllering som *suspension*: "Suspension can be defined as the mechanism that brackets out uncertainty and ignorance, thus making interpretative knowledge momentarily 'certain' and enabling the leapof favourable (or unfavourable) expectation (Giddens, 1991:244 i Möllering, 2001:414)

inte ser. Som vi redan nämnt vill vi veta om förtroende verkar ha varit en nyckelfråga eller inte, och om förtroendet verkar ha varit allmänt högt eller lågt mellan de inblandade, Vi vill också veta hur de inblandade verkar ha tänkt om förtroende som problem under insatsen. För att ta reda på det går vi igenom transkriptionerna från intervjuerna och letar efter mönster. Det gör vi i tre steg. Dessa tre steg gör det möjligt för oss att dra slutsatser mot bakgrund av de frågor vi ställer oss i det här kapitlet.

I det första steget markerar vi de ord, meningar och stycken som kan knytas till förtroende[10]. I det andra steget sorterar vi de markerade delarna av texten i de kategorier som eventuellt framträder, med koppling till vad teorin säger att vi kan förvänta oss. I det tredje steget översätter vi innehållet i kategorierna från kontextuellt till konceptuellt. För att hitta kategorier använder vi oss av tolkande utforskning (Smith, i Smith m. fl, 1995), som är lämplig när problemet inte är fullständigt definierat i förväg. I de kategorier som framträder använder vi fokuserad kodning (Charmaz, i Smith, Harré och Van Langenhove, 1995) som innebär att leta efter mönster och bakomliggande innebörder i text.

7.5 Resultat

7.5.1 Allmänt

Av det totala materialet från de 42 intervjuerna, cirka 240'000 ord, markerar vi den text som kopplar till förtroende. Det totala resultatet uppgår till drygt 4000 ord, vilket motsvarar mindre än två procent av den totala textvolymen i de transkriberade intervjuerna.

Det markerade materialet visar att bara hälften av de intervjuade tar upp förtroende spontant, utan att intervjufrågorna har inbjudit till det. Som svar på en direkt fråga[11]

[10] I det arbetet behöver inte ordet förtroende vara med, det räcker med att sammanhanget kopplar till förväntningar på andras beteende enligt vår definition Ett exempel på en sådan mening är *"jag kände direkt att han var jädra kompetent, så jag sa till honom att du får släppa dina styrkor och bli sektorchef"*

[11] Frågan löd "Spelade förtroende någon roll i arbetet med ledning och samverkan, och i så fall på vilket sätt?" ställd i slutet av intervjuerna

anser visserligen nästan alla[12] att förtroende spelar roll, men de intervjuade har ofta svårt att konkretisera *hur* förtroende spelar roll.

Nästan alla intervjuade pratar om förtroende som något som de kopplar till andra personer snarare än till organisationer, system eller strukturer. Det fåtal intervjuade som nämner något annat kopplar förtroende till organisationer, som förbundet X eller stationen Y. Bara två av de intervjuade kopplar förtroende till andra yrkeskategorier[13].

De intervjuade pratar i första hand om sitt eget förtroende för andra. I andra hand pratar de om det förtroende som andra har för dem, eller förtroende som har med tredje part att göra. Oftast kopplar de intervjuade förtroende till hur väl personer löser sina uppgifter.

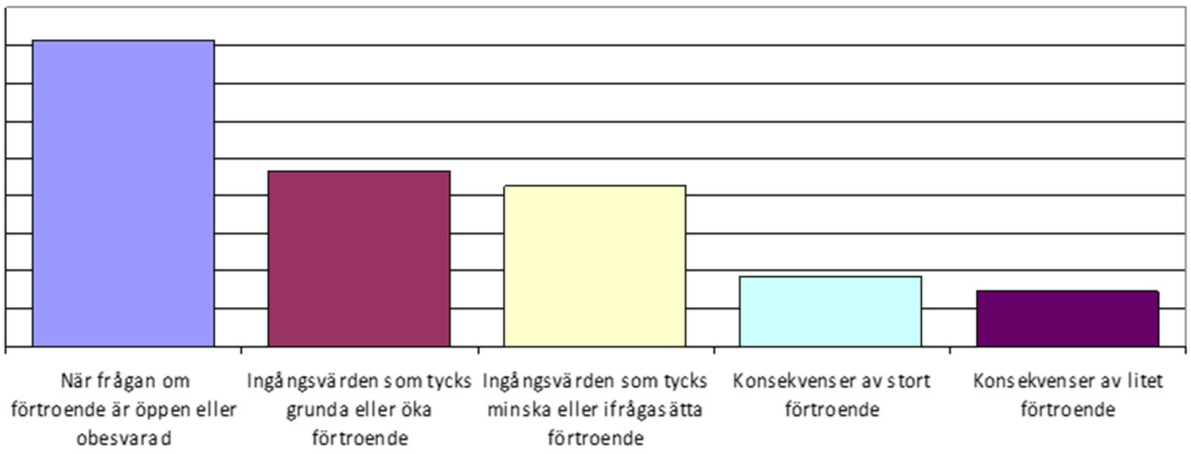
Huvuddelen (cirka 3/4) berör förtroende i både positiva och negativa ordalag, dvs. de lyfter fram både exempel på när de upplevde stort förtroende och exempel på när de upplevde litet förtroende. Av de intervjuade som bara lyfter fram en sida av förtroende väljer de flesta att prata om förtroende i positiva ordalag.

Många nämner i förbifarten, direkt eller indirekt, vad de grundar sitt förtroende på. De allra flesta tar då upp personkännedom som den absolut starkaste och viktigaste grunden för förtroende. Då bygger det ofta på att ha arbetat tillsammans med, eller åtminstone träffat, personen i fråga. Några ger också exempel på hur de kan använda en tredje persons omdöme om någon när de själva inte vet något om personen i fråga.

Som redan nämnt är det övergripande syftet med analysen i det här kapitlet är att leta efter kategorier kopplade till våra frågeställningar, och sen tolka innebörden av de mönster vi ser eller inte ser i de kategorierna. Fem kategorier framträder i det markerade materialet; två som handlar om *ingångsvärden* till förtroende, och två som handlar om *konsekvenser* av förtroende. Den femte kategorin handlar om situationer när frågan om förtroende är öppen eller obesvarad. Denna kategori är också den som är mest framträdande i materialet:

[12] Ett litet fåtal menade att förtroende inte spelade någon roll, att det istället handlade om att alla gör sitt jobb.

[13] Ett undantag är kategorierna deltidsbrandmän och heltidsbrandmän, där ”deltidare” nämns i positiva ordalag och då kopplat till förväntningar före insatsen jämfört med vad informanterna upplevde.



Figur 18. *De fem kategorierna i det markerade materialet (totalt drygt 4000 ord)*

7.5.2 Ingångsvärden som tycks grunda eller öka förtroende

Den helt dominerande bilden av ingångsvärden som tycks grunda eller öka förtroende handlar om personkännedom som i sin tur grundar sig på en gemensam historia. Det typiska i den här kategorin är att informanten beskriver hur hon eller han har arbetet med NN tidigare, eller åtminstone träffat NN tidigare. Att känna någon är i de allra flesta fall något som bidrar till ett större förtroende. Att ha träffat någon tidigare spelar också roll, även om det mötet handlade om en kurs eller seminarium, dvs. inte en skarp insats. Några typiska exempel på citat i den här kategorin är:

"… ta in egen personal ifrån NN och YY, som vet och känner varandra. Det tror jag är en framgångsfaktor…"

"… jag träffade en kollega som jag kände igen, pang, som jag hade förtroende för och visste vad, att han var duglig ju…"

Även om de flesta inslagen i den här kategorin handlar om gemensam historia som etablerats före branden i Västmanland fanns det även många exempel på hur intryck under hanteringen påverkar förtroendet:

"… han utstrålade att han var kompetent både när jag träffade honom fysiskt och när vi hördes på telefon…"

"*Vi har en styrkeledare från NN som aldrig någonsin har varit något annat än styrkeledare, på deltidsstation, som gör det här med bravur, han får låna våran bil från YY för att åka runt och göra det, han inventerar, han har järnkoll på alltihopa…"*

Oftast handlar berättelserna om den intervjuades förtroende för andra personer, men det omvända förekommer också:

"… samtidigt var jag och gav mig till känna i alla enheter, det prioriterade jag så att de inte skulle tappa sugen. Då fick jag det förtroendet ute…"

"Ja det är viktigt att placera rätt person på rätt plats. Det var därför jag ville ha NN vid mig tex, för det är lätt att skapa förtroende för honom, och han kände några från räddningstjänsten sen tidigare…"

7.5.3 Ingångsvärden som tycks minska eller ifrågasätta förtroende

Den andra kategorin som kopplar till ingångsvärden för förtroende handlar om sådant som den intervjuade beskriver minskar eller ifrågasätter förtroende. Omvänt jämfört med den tidigare kategorin så påverkar det att inte känna den andre:

"… jag upplever att [befattningshavare] var ojämna, en som var dominant och kraftfull och pratade för sitt resursbehov medan den andra var mer, jag fick inget grepp om han hade koll på sitt, hade han samma behov men inte kunde prata för det. Fördelar vi resurserna fel för att vi har en bullrig [befattningshavare] på ena sidan? Kan man verkligen lita på det?

Dock är det inte den sortens inslag i intervjuerna som dominerar. Istället är det vanligaste inslaget berättelser om konkreta upplevelser av förväntningar som inte infrias:

"… jag fick det inte att fungera, alltså jag levererade resurser, jag talade om vad de skulle göra, de hade alla förutsättningar för att klara sin uppgift, men det hände liksom aldrig någonting […] Medan de andra resurserna, eller sektorerna fungerade, alltså man känner ju direkt när det haltar någonstans."

"*Vi hade, på den västra sidan, med, inget ont om mindre brandförsvar men det fanns ingen vana av att leda stora insatser bland de som var där, och alltså det krackelerar ju enormt, man fick inte ut effekt, alltså man känner ingen trygghet över också återrapporteringen, "hur går det?"*

"… av en slump så kommer de in och säger "nu står det åtta tankbilar efter vägen och inte haft någon uppgift på tre timmar"

Ofta verkade dessa konkreta upplevelser av förväntningar som inte infrias ha handlat om processer som sträckte sig över timmar och dagar:

A: *"…slangsystemet blev man skeptisk över om det fungerade eller inte. Det kan vara att det gick sönder, men jag tvivlade ofta på det." B: "Under tre dygn fick vi reda på i östra att det snart är ihopa, då blir det till slut att det blir nog aldrig bra det där."*

”Och, och det blir så tydligt för det händer ingenting därute.”

7.5.4 Konsekvenser av stort förtroende

Den tredje kategorin i det markerade materialet handlar om konsekvenser av stort förtroende, vilket oftast berättas av den intervjuade som hur hon eller han agerar när förtroendet är högt för den som agerandet berör:

”*Alla fick jobba i sina roller, det var ingen som klampade och försökte ta över för nån annan. På så sätt kändes det jättebra, alla litade på alla…”*

”… samverkansrollen, för mig är det relationer som är det viktigaste, ju bättre du känner den andra parten desto snabbare kan du jobba.”

”Vi behöver inte kontrollera allting…”

På samma sätt som tidigare handlar de intervjuades berättelser oftast om det egna förtroendet för andra, men det omvända förekommer också:

”Och det gör att jag vet, jag agerar som jag gör [hemmaorganisationen], och då vet jag ju väldigt mycket vad jag har för mandat och inte, och då tar jag mig väldigt stora mandat. För då vet jag att [NN] har förtroende för mig och då kör jag.”

”… vilket innebar att vi fann varandra snabbt och hade ett förtroende för varandra som vi kunde arbeta utifrån.”

7.5.5 Konsekvenser av litet förtroende

Den fjärde kategorin handlar om hur respondenten agerar när förtroendet är litet för den som agerandet berör. Det handlar dels om omedelbara konsekvenser, dels om indirekta konsekvenser i form av åtgärder för att göra något åt situationer. Exempel på beskrivningar som berör omedelbara konsekvenser:

”Jag märkte på mig själv, helt plötsligt så insåg jag att ”jag kan inte lämna ledningsrummet, för den här personen gör helt fel saker hela tiden.”

”[NN] fick ju inte det genomslag [NN] borde ha från början.”

”Har du en chef eller någonting som fattar beslut åt dig som du inte har något som helst förtroende för, eller som du känner sådär, då har du ju svårt att ta till dig det beslutet.”

Exempel på berättelser som berör indirekta konsekvenser:

”Och, och det blir så tydligt för det händer ingenting därute. Det, det är så vi kan, vi kan säga vad vi vill, men vi omsätter det inte i praktisk handling om inte det fungerar i hela kedjan.”

”… så man fick ju, ibland fick ju skicka ut extrafolk […] som man bara ”dit upp, det är bara att åka runt och kolla hur sjutton, hur går det egentligen, vad är det som händer där ute då?”

”Ja, alltså jag upplever det som att vi jobbade likartat faktiskt, alltså förutom det här med uppföljande ledarskap på lite mer och det med att man inte känner kollegorna, fältet…”

”Jag sa bara att ’jag litar inte på dem som kommer hit. Du måste ta ett ansvar för att det här går i den riktning som jag vill’. Så att man skulle kanske säga att han blev någon slags controller’…”

7.5.6 När frågan om förtroende är öppen eller obesvarad

Den mest framträdande kategorin i underlaget är den som handlar om situationer när frågan om förtroende är öppen eller obesvarad. Berättelserna i den här kategorin är inte bara fler, de är också mer mångordiga:

”Men däremot så kände jag ju inte [NN] och [NN] sen tidigare, jag ska inte säga att jag inte hade förtroende för dem, men man får ju börja på någon annan nivå för att, eller vad ska man säga, vi hade ju ingenting förarbetat i vår relation, vilket i praktiken tror jag innebar att vi kanske inte pratade med varandra på ett sådant sätt som vi hade gjort om vi hade känt varandra sen tidigare. Frågor kanske inte ställdes eller svaret kanske inte gavs på ett sätt som hade gjorts om man redan hade haft en relation upparbetad.”

”Ja absolut. Det kände man väldigt snart när man pratade med folk, om man känner att man själv inger förtroende eller att man får förtroende. Det spelar roll på hela ledningskedjan […] Dels handlar det om styrning, om du ska målstyra eller direktstyra […] Det gäller ju i vanliga arbetslivet också. Har jag två olika styrkor kanske jag får målstyra en men direktstyra en, det varierar under insatsens gång, tex med uppgiften till hands…”

”... anledningen till att vi gjorde den här grejen tre på natten där, och skriftligen skrev ner, ”ta reda på de här frågorna”, och skickade med våra [befattning] ut, det är ju för att vi, jag ska inte säga att vi inte hade förtroende för de, men vi kände de ju inte. Vi känner de inte, jag har ingen aning om hur [ortsnamn] jobbar överhuvudtaget, jag vet inte vem [NN] är, så att där försöker vi då vara övertydliga för att överbrygga bristen på förtroende eller vad man ska säga. Men ändå så är vi bara tydliga i vad vi vill ha gjort, vi har ju inte tydliggjort egentligen vilka vi är. Att ”nu är det jag som bestämmer här inne i den här bussen”, det skulle vi ha behövt säga tror jag.”

Ett inslag i flera intervjuer är intrycket att det inte finns något val, att man helt enkelt måste bestämma sig för att ha förtroende för andra:

"… ibland är det liksom mer direktstyrning av olika anledningar. Och här var ju, fanns det ju ingen möjlighet till någon direktstyrning eller uppföljning i den omfattning som jag kanske skulle velat ha. Men vi hade ju, vi gjorde ju faktiskt klart, alltså kontaktnätet, så att "är det minsta problem någonting, så ringer du mig", så att jag kastar ju inte ut de till vargarna så att säga, men jag var inte där ute…"

"… jag måste lita på att mina tjänstemän kan det där och säger åt mig om vi gör fel eller ger tips om hur vi ska göra istället…"

"Och det antagandet var ju att jag var ju tvungen till att lita på styrkeledarna fullt ut, utan att jag aldrig hade träffat dem överhuvudtaget och hade ingen aning om deras förmåga eller vad de hade för folk med sig ut, i förhållande till arbetsuppgiften de hade fått, utan jag fick ju lita på dem mer eller mindre och ställa kontrollfrågor. Och det var ett antagande, jag hade ju inget val ju, för jag hade ju det folket jag hade, och arbetsuppgifter var det."

7.6 Analys och diskussion

Som vi nämner inledningsvis vill vi veta om förtroendet verkar ha varit allmänt stort eller litet mellan de som hanterade branden i Västmanland. Vi vill också veta om de inblandade verkar ha tänkt om förtroende som ett problem eller inte under insatsen. Om det verkar ha varit ett problem så vill vi veta hur det problemet såg ut.

I den här kombinerade analysen och diskussionen går vi igenom dessa frågor och avslutar med att spegla våra resultat i de teorier vi presenterar i början av kapitlet.

7.6.1 Problem eller inte?

Materialet visar att förtroende trots allt inte verkar ha varit något allmänt problem i arbetet[14]. Det betyder dock inte att förtroende inte var viktigt under insatsen, eller att det inte var ett allvarligt problem för vissa.

[14] De centrala frågorna verkade istället ha handlat om praktiska frågor taktik, logistik och kommunikation.

Att förtroende inte kommer upp spontant i större utsträckning, eller tar mer utrymme i intervjuerna, väcker frågan om insatsen kanske inte bjöd på så många överraskningar som påverkade förtroendet, genom att de flesta av de inblandade trots allt oftast förstod varandra ganska bra? Mycket i materialet tyder på det.

Även om branden var omfattande och antalet människor var stort så kan man kanske säga att insatsen trots allt hanterades av en relativt homogen grupp människor tack vare det dominerande inslaget av räddningstjänst. Dessa människor bildade i så fall en relativt homogen grupp trots att de kom från stora delar av Sverige, och även utomlands, tack vare en gemensam kultur.

McKee, Febbrario, och Reidel (2008) beskriver, lite förenklat, kultur som det konstruktiva mönstret av grundläggande antaganden som styr hur människor tolkar, tänker och känner[15]. Kultur är alltså det sociala kitt som binder samman människor.

Översatt till insatsen betyder det att de som var en del av, eller förstod, den övergripande kultur som präglar räddningstjänsten visste i stora drag vad de kunde förvänta sig från andra, även om de inte kände varandra. Det, tillsammans med kanske ett antal bekanta ansikten och några väl valda kontrollfrågor vid behov, kan ha varit tillräckligt för att förtroende inte blev en nyckelfråga överlag.

En konkret aspekt av kulturen, med hänvisning till *Swift Trust* kan vara att de relativt tydliga rollerna, i form av befattningar, gjorde det möjligt för de inblandade att iklä sig dessa roller och därmed gav andra en referensram att bygga sitt förtroende från. [16]

Den bilden som tecknas här är alltså relativt harmonisk ur ett förtroendeperspektiv. Det kan bero på att det studerade materialet är, som vi nämner inledningsvis, avgränsat till de intervjuer vi genomfört, vilka i sin tur är ”räddningstjänstnära” och domineras av organisationen i Ramnäs och arbetet i sektorerna. Ett material som även innefattat andra aktörer, media och allmänheten skulle kunna ge en annan och mer problematiskt bild.

[15] “Organizational Culture is the pattern of basic assumptions that a given group has invented, discovered or developed in learning to cope with its problems of external adaptation and internal integration and that have worked well enough to be considered valid and therefore to be taught to new members as the correct way to perceive, think, and feel in relation to those problems.” (Schein, 1984, i McKee, B. Febbrario, A. R. och Reidel, S. L. 2008), s. 1-4

[16] Tydliga eftersom de är importerade från räddningstjänstkulturen, där huvuddelen är utbildade i det nationella rollsystemet och därmed kan tolka hur väl människorna runt dem spelade dessa roller.

7.6.2 Stort eller litet förtroende?

Om det studerade materialet inte visar att förtroende verkar ha varit ett allmänt problem så uppstår frågan om huruvida förtroendet var överlag *stort eller litet* under branden i Västmanland. Den frågan är inte helt enkel att svara på.

Å ena sidan ger intervjuerna överlag intryck av att det fanns någon form av positiv anda i insatsen som gjorde att de allra flesta ansträngde sig mycket hårt och gjorde det i ett nära samarbete med varandra. Om det stämmer tror vi att många i insatsen kanske kan sätta likhetstecken mellan det och stort förtroende. Vi tycker att vi kan se tendenser till det i intervjuerna. Å andra sidan är det inte riktigt vad förtroende handlar om, som vi ser det.

Som sagt, och här lutar vi oss mot litteraturen, handlar förtroende lite förenklat om att låta sig vara sårbar för andra i tron att man inte ska komma att ångra det. Som vi sagt tidigare är det viktigt att komma ihåg att förtroende inte är handlingar, men att förtroende kan *leda till* handlingar. Det är en viktig skillnad eftersom det betyder att det är helt riskfritt för oss att ha ett stort förtroende för någon. Vi riskerar något först i det ögonblick som vi väljer att omsätta vårt förtroende i handling. Det kan exempelvis handla om att fatta beslut på en rapport som man inte hinner kolla. Att välja inriktning för det kommande dygnet grundat på en expertanalys som man inte själv kan värdera.

De flesta av de berättelser som handlar om förtroende uttrycker det i positiva ordalag, även om det finns exempel på motsatsen, dvs. litet förtroende. Genomgående handlar det också om att förtroendet kopplar till enskilda individer. Därmed kan man säga att det verkar ha funnits många människor i hanteringen som andra människor hade stort förtroende för. Framför allt pekar materialet på att förtroende ofta var en öppen fråga, och att förtroende också kunde omvärderas i både positiv och negativ riktning. Dessutom finns det flera exempel som pekar på att den intervjuade också tog hänsyn till omständigheterna.

För oss betyder det att många av de inblandade tycks ha strävat efter att ha ett avvägt och dynamiskt förtroende i förhållande till situationen, och om det stämmer så bör det ha bidragit positivt till hanteringen.

7.6.3 Utmaning, och i så fall hur?

Trots allt som vi nämnt hittills så har vi intryck av att förtroende faktiskt innebar en utmaning under branden i Västmanland, och att den utmaningen handlade om att komma fram till vilket förtroende som var lämpligt i en viss situation.

Som vi nämnt tidigare, i den mån intervjuerna handlade om förtroende så gällde det oftast den intervjuades förtroende för individer, och då oftast sidoordnade eller underordnade och inte chefer. Det tycks ha två dimensioner, som vi tolkar intervjuerna.

Den ena dimensionen handlar om när de inblandade befinner sig på samma ställe. Det som leder till att förtroende blir en fråga handlar oftast om direkta observationer, att någons sätt att hantera sina uppgifter antingen är anmärkningsvärt bra eller otillräckligt, dvs. på ett sätt som motiverar ett omvärderat förtroende. I dessa berättelser får vi sällan intryck av utmaning – sträckan mellan de första indikationerna till ett omvärderat förtroende tycks ha varit kort och ganska självklar.

Den andra och vanligaste dimensionen handlar om situationer när förtroendet var en öppen eller obesvarad fråga, vilket i sin tur ofta sammanfaller med att de inblandade befinner sig på olika platser. Orsaken till att förtroende då blir en fråga verkar oftast gå genom rapporter. Dessa rapporter kan spegla att något fungerar särskilt bra eller mindre bra. I det senare fallet handlar det om att rapporteringen inte fungerar genom att exempelvis utebli, ger motstridiga budskap jämfört med andra rapporter eller helt enkelt visar sig vara felaktiga. I dessa berättelser verkar kunna gå lång tid mellan de första indikationerna till ett omvärderat förtroende. Det är också här vi får intryck av att förtroende var en utmaning.

7.6.4 Återkoppling till teori

Dessa två dimensioner kopplar rätt väl till teorierna om förtroende i tillfälliga strukturer, *Swift Trust* (Meyerson m.fl. 1996), och om förtroende som ett medvetet steg som överbryggar otillräcklig information (Möllering, 2001).

I den första dimensionen som vi beskriver i det tidigare stycket, när de inblandade befinner sig på samma ställe följer mönstret det som beskrivs i *Swift Trust*, att utgångspunkten är att man förutsätts vara kompetent för det jobb man gör. Efter det prestationerna, dvs. sättet att spela den roll man tilldelas (befattning i det här fallet), som påverkar vilket förtroende man får.

I den andra dimensionen, när de inblandade istället befinner sig på olika platser stämmer berättelserna med Möllerings (2001) medvetna steg mellan information och förtroende. Särskilt intressant är det att flera uttryckligen talar om det i termer av ett medvetet val. Med andra ord, människor som inte känner varandra och inte är på samma plats verkar kunna ’bestämma sig’ för att ha förtroende för varandra.

Sammantaget ser vi alltså tecken på att branden i Västmanland ger stöd till både den etablerade teorin om *Swift Trust* (Meyerson, m.fl., 1996) och den mindre etablerade tesen om att förtroende föregås av ett medvetet steg som överbryggar okunskap

(Möllering 2001). Möjligen kan dessa två teorier vara situationsbundna, i meningen att Swift Trust kräver möjlighet till observation och det medvetna steget förutsätter det motsatta. Dock är underlaget otillräckligt för att kunna dra några slutsatser om det. Därför är detta snarare ett möjligt uppslag till vidare forskning än en slutsats.

7.6.5 Betydelse för praktiken

Vi drar två slutsatser med betydelse för praktiken. Den ena är att branden ger argument för att bygga sociala nätverk i vardagen.

Exemplen på hur personkännedom fick operativ betydelse för hanteringen är många. Det motsatta syns också tydligt, hur svårt det blir när man verkligen inte vet något om den personen som man arbetar tillsammans med. Det som verkar saknas är en enkel uppfattning om en annan person, inte för att kunna värdera personen utan för att få hjälp med att tolka det som personen förmedlar. Ett typiskt exempel:

"… jag upplever att [befattningshavare] var ojämna, en som var dominant och kraftfull och pratade för sitt resursbehov medan den andra var mer, jag fick inget grepp om han hade koll på sitt, hade han samma behov men inte kunde prata för det. Fördelar vi resurserna fel för att vi har en bullrig [befattningshavare] på ena sidan? Kan man verkligen lita på det?"

Detta är inget nytt eller okänt. Däremot är det ett verkligt bekymmer hur man ska komma åt det. Att känna alla som kan komma att medverka i en samhällsstörning är en praktisk omöjlighet. Å andra sidan kan den mediala utvecklingen kanske erbjuda möjligheter som inte utforskats ännu, så kanske finns det intressanta lösningar trots allt. Vi tänker t.ex. på uttrycket "att googla någon", som har blivit ett vedertaget sätt att få en uppfattning om en person. Det professionella nätverket Linkedin frågar regelbundet sina medlemmar om de möjligen känner den eller den, baserat på sitt aggregat av kontaktlistor. Någon motsvarande funktionalitet vore önskvärd, att kunna "googla" någon för att få en uppfattning.

Den andra slutsatsen med betydelsen för praktiken är att det positiva intrycket av att de inblandade ofta tycks ha sett förtroende som något dynamiskt och situationsberoende.

Förtroende bör nämligen inte ses som något generellt och statiskt. Det beror på att vi människor är bra på vissa saker men inte på andra. Vi kan därför ha stort förtroende för våra kollegor i deras professionella befattningar, men inte tvunget samma förtroende för samma kollegor när vi behöver hjälp med att ta upp båten på hösten. Vi är dessutom inte alltid lika bra på det vi är bra på. Livssituation, humör, trötthet och miljö påverkar oss. Därför bör vi ha ett minskat förtroende för kollegan som

fryser och som inte sovit på fyra dygn, jämfört med förtroendet vi har för samma person till vardags.

Förtroende är alltså både situationsberoende och ska vara avvägt – stort förtroende har inget egenvärde. För stort förtroende är lika illa som för lågt förtroende. Det kan låta kontroversiellt, men är viktigt att komma ihåg.

7.6.6 Validitet och fortsatt forskning

Slutligen några ord om validitet. I detta kapitel gör vi både tolkningar och antaganden. Vi tolkar in förtroende i de intervjuades berättelser på flera stället, med eller utan ordet förtroende i transkriptionerna. Den tolkningen kan naturligtvis vara felaktig. Dessutom antar vi att de intervjuades agerande är funktionella resultat av det förtroende (stort eller litet) som vi tolkar in i berättelserna. Det antagandet kan också vara felaktigt. Vi hanterar validiteten i våra tolkningar och antaganden genom att seminariebehandla dem inom gruppen bakom antologin. På så vis får vi kompletterande synpunkter från både praktiker och akademiker.

Validitet en i det här kapitlet är också knutet till den avgränsning som det analyserade materialet innebär. Som vi beskriver inledningsvis så är vår empiri avgränsad till de intervjuer som var gjorda fram till ett visst datum, vilket har skapat ett material som är ”räddningstjänstnära” och domineras av organisationen i Ramnäs och arbetet i sektorerna. Det är viktigt att komma ihåg att en annan empiri skulle kunna ge en annan och mer problematiskt bild. Med andra ord, det kan finnas ett mörkertal med förtroendefrågor kopplat till branden som inte kunnat belysas i detta kapitel. Att studera förtroende i ett bredare perspektiv skulle därför kunna vara ett bra uppslag till vidare forskning.

Ett annat uppslag till vidare forskning handlar om en funktionalitet för att kunna ”googla någon” inom ramen för hantering av samhällsstörningar. För att en sådan funktion ska vara användbar krävs det att den information som görs tillgänglig är så likartad som möjligt oavsett vilken organisation man kommer från, eller vilken yrkesroll man har. Samtidigt behöver informationen vara så rik att den faktiskt berättar något om personen. Hur en sådan funktionalitet skulle kunna realiseras kan vara ett uppslag till vidare forskning och utveckling.

7.7 Slutsatser

- Förtroende verkar inte ha varit ett dominerade problem under branden i Västmanland;
- I den mån förtroende var ett problem så handlade det om att skapa sig en uppfattning om sitt förtroende (stort eller litet) i varje situation;
- Processen ingångsvärden-förtroende-konsekvens tycks ha varit långsammare när de inblandade befann sig på skilda platser.
- Personkännedom framstår som den absolut viktigaste faktorn för förtroende, vilket understryker vikten av att bygga sociala nätverk i vardagen. Det kan också vara idé att undersöka om modern teknik kan underlätta hanteringen av samhällsstörningar när människor är obekanta med varandra;
- Förtroende verkade många gånger varit dynamiskt och situationsberoende, vilket är något att ta tillvara på.

7.8 Referenslista

Atkinson, S. R., och Moffat, J (2006): *The Agile Organization – From Informal Networks to Complex Effects and Agility*, US DoD Command and Control Research Program, http://www.dodccrp.org, 2006

Currall, S. C., och Inkpen, A. C. (2006): On the Complexity of Organizational Trust: A Multi-Level Co-evolutionary Perspective and Guidelines for Future Research. In: Bachman, R. and Zaheer, A. (Eds.): *Handbook of Trust Research*, Edward Elgar, Cheltenham

Doney, P. M., Cannon, J. P., Mullen, och Michael R. (1998): Understanding the Influence of National Culture on the Development of Trust, in *The Academy of Management Review*, Vol. 23, No 3

Granovetter, M. (1985): Economic Action and Social Structure: The Problem of Embeddedness. In: *The American Journal of Sociology*, Vol.91, No. 3

Jarvenpaa, S. L, och Leidner, D. L. (1999): Communication and Trust in Virtual Teams, i Organizational Science, Vol. 10, Nr. 6, Specialutgåva: Communication Processes for Virtual Organizations (Nov.– Dec. 1999), ss. 791-815

Kramer, R. M. (1999): Trust and Distrust in Organisations: Emerging Perspectives, Enduring Questions. In: *Annual Review of Psychology*, Vol. 50, ss. 569-598

Luhmann, N. (2000): Familiarity, Confidence, Trust: Problems and Alternatives', in Gambetta, Diego (red.) Trust: *Making and Breaking Cooperative Relations*, University of Oxford

Mayer, R. C., Davis, J. H, and Shoorman, D. F. (1995): An Integrative Model of Organizational Trust. In: *The Academy of Management Review*, Vol. 20, No. 3, ss. 709-734

McKee, B. Febbrario, A. R. and Reidel, S. L. (2008), Introduction, in McKee, B., Febbrario, A. R. and Reidel, S. L. (Eds.), *Multinational Military Operations and Intercultural Factors*, NATO RTO Technical Report TR-HFM-120, Neuilly-Sur-Seine

McKnight, D. H., Cummings, L. L., and Chervany, N. L. (1998): Initial Trust Formation in New Organizational Relationships. In: *The Academy of Management Review*, Vol. 23, No. 3, ss. 473-490

Meyerson, D. M., Weick, K. E, and Kramer, R. M. (1996): Swift Trust and Temporary Groups. In: Kramer, R. M., and Tyler, T. (Eds.), *Trust in Organizations: Frontiers of Theory and Research*, Sage Publications, CA, ss. 166-195

Mishra, A. K. (1996): Organizational Response to Crisis: The Centrality of Trust. In: Kramer, R. M., and Tyler, T. R. (Eds.), *Trust in Organizations*: Frontiers of Theory and Research, Sage Publications, CA

Möllering, G. (2001): The Nature of Trust: From Georg Simmel to a Theory of Expectation, Interpretation and Suspension. i *Sociology*, Vol. 35, No. 2, ss. 403-420

Möllering, G (2005): *Understanding Trust from the Perspective of Sociological Neoinstitutionalism: The Interplay of Institutions and Agency*, Max-Planck-Institut Für Gesellshaftsforschung, Discussion Paper 05/13

Möllering, G. (2006): Trust, Institutions and Agency: Towards a Neoinstitutional Theory of Trust, i Bachman, Reinhard, Zaheer, Akbar (red.), *Handbook of Trust Research*, Edward Elgar, Cheltenham

Noteboom, B. (2006): Forms, Sources and Processes of Trust, in Bachman, Reinhard, Zaheer, Akbar (eds.), *Handbook of Trust Research*, Edward Elgar, Cheltenham

Six, F. E. (2007): Building Interpersonal Trust Within Organizations: A Relational Signalling Perspective. In: *Journal of Management Governance*, Vol. 11, ss. 285-309

Smith, Jonathan A. (1995): Semi-Structured Interviewing and Qualitative Analysis, in Smith, Jonathan A., Harré, Rom, and Van Langenhove, Luk (red.), *Rethinking Methods in Psychology*, Sage Publications, London, ss. 9-26

Strömberg, D. (red), Pettersson, G., Svenmarck, P., Thuren, R (2005): *Perspektiv på tilltro i multinationella operationer*, FOI Totalförsvarets Forskningsinstitut, Stockholm

Quarantelli, E. L. (1998): *Major criteria for judging disaster planning and managing and their applicability in developing societie*s. Disaster Research Center University of Delaware, Newark, Newark, Delaware, USA

Yuki, M., Maddux, W., Brewer, M., and Takemura, K. (2005): Cross-Cultural Differencies in Relationship- and Group-Based Trust, in *Personality and Social Psychology Bulletin*, s. 31; 48

8 Organisatorisk förstärkning

Jonas Landgren

8.1 Sammanfattning

Kapitlet belyser det arbete som genomfördes omedelbart efter att länsstyrelsen övertagit ansvar för räddningstjänst i samband med hanteringen av branden i Västmanland. Studien är baserad på en kort etnografisk fältstudie på plats i Ramnäs den 5 augusti 2014. Genomförda observationer presenteras i ett antal utvalda episoder som syftar till att synliggöra viktiga aspekter i att förstärka organiseringen i Ramnäs. Studien visar att samlokalisering, mötesstrukturer, informationshantering och teknikanvändning är centrala aspekter för att åstadkomma en förstärkt organisering. Dock visar studien att hanteringen av dessa aspekter sker ad-hoc baserat när problemen uppkommer och att lösningarna är pragmatiska där lokalt gripbara resurser och material tas i anspråk. Den organisatoriska förstärkningen sker i en dominerande grad i form av icke-självmedveten design vilket också leder till att de lösningar som skapas också leder till nya problem som behöver lösas. Resultaten från studien pekar på ett ökat behov av designkompetens för att utifrån ett självmedvetet designarbete forma och anpassa organiseringen för att på ett bättre sätt uppnå de fördelar som den förstärkta organiseringen syftar till.

8.2 Inledning

Skogsbranden i Västmanland sommaren 2014 kommer med stor säkerhet att påverka formerna för hur svensk krisberedskap organiseras. I bästa fall kommer skogsbranden att leda till en rad mindre justeringar av nuvarande former och principer, men i värsta fall kommer alltför långtgående förändringar att genomföras. Utmaningen efter samhällsstörningar ligger i att identifiera generella lärdomar av det inträffade och samtidigt undvika att snabbt konstruera specifika lösningar utifrån den enskilda händelsen. Som alla förstår är detta långt ifrån enkelt.

Skogsbranden i Västmanland inträffade inte i ett isolerat vakuum eller frånkopplad från en pågående omvärld. Det är värdefullt att påminnas om detta då det annars finns en risk att händelsen som sådan tillskrivs en uppmärksamhet som inte stämmer överens med det sammanhang som den utspelades under. Med ett alltför isolerat fokus på händelsen finns det en uppenbar risk att perspektivet blir för begränsat och lärdomarna riskerar att isoleras till ideala konstruktioner med litet värde i en komplex verklighet.

Det är därför värt att poängtera att skogsbranden i Västmanland inträffade i slutet av juli-månad 2014. Detta innebär att perioden för branden sammanfaller med den längsta period under året då svenska myndigheter och företag har som lägst bemanning på grund av rådande semestertradition. Verksamheterna är då reducerade till en absolut minimivå då en majoritet av chefer och medarbetare är på semester i Sverige eller utomlands. Det är därför inte orimligt att under semesterperioderna så har svenska myndigheter en annan kapacitet och snabbhet än vad som normalt är fallet när det inte är semesterperiod. Om detta är acceptabelt eller inte får andra bedöma.

Det finns trots allt organisationer som har en 24/7 liknande beredskapsmodell vilket gör att det är viktigt att fundera kring hur belastningen såg ut för dessa. Men för att inte förlora oss i detaljerna kring exakt hur många eller omfattande andra skogsbränder som räddningstjänsterna i regionerna runt Västmanland var involverade i, så kan det dock konstateras att det fanns en viss belastning.

Låt nu oss nu zooma in och fokusera på organiseringen av hanteringen av skogsbranden och därmed skala bort stora delar av den omvärld i vilken händelsen utspelades inom. Hanteringen av skogsbranden i Västmanland kan på ett mycket förenklat sätt beskrivas i termer av olika faser. Syftet med att dela in en händelseutveckling i olika faser är att skapa fokus genom att strukturera händelseförloppet och samtidigt lyfta fram centrala aspekter. Indelningen i faser sker av alltså av analytiska skäl.

Hanteringen av skogsbranden i Västmanland delas här in i två distinkta faser[17]. Där den första fasen består av tiden fram till och med den 4 augusti då kommunala räddningstjänster genomfört ett omfattande arbete med att få kontroll över situationen. Denna fas avslutas på kvällen den 4 augusti i och med arbetet med att få på plats förutsättningarna för länsstyrelsens övertagande av räddningstjänst i länet.

Den andra fasen inleds den 5 augusti där länsstyrelsen formellt tar över ansvaret för räddningstjänst och genomför en kraftig organisatorisk och resursmässig förstärkning med hjälp av underställd extern personal samt i samverkan med andra organisationer.

En intressant fråga är vad som händer i gränsytan mellan de två faserna. Intresset för hur gränsytan ser ut är av generell natur och inte specifikt kopplad till hanteringen av branden i Västmanland. Det generella intresset grundar sig i observationer i samband med hantering av andra olyckor där det långt ifrån är ovanligt att en insats efter ett inledande skede behöver förstärkas organisatoriskt. Detta leder då till följande fråga: *Hur genomförs en organisatorisk förstärkning?*

Frågan kommer att belysas utifrån den fältstudie som genomfördes på plats i Ramnäs den 5 augusti.

8.3 Analytisk lins

Följande påstående är en central utgångspunkt i detta kapitel. Professionella aktörer som är involverade i hantering av samhällsstörningar följer inte strikt de fördefinierade planerna, de använder inte heller tillgängliga tekniska systemstöden som planerat, eller utövar sitt mandat strikt i linje med överenskomna strukturer.

I vissa sammanhang skulle ovan påstående ses som allvarliga brister och problem. Men för studier med fokus på arbetspraktik är påståendet varken överraskande eller problematiskt, utan kan förklaras som olika typer av anpassning som behöver ske när det fördefinierade och planerade översätts till praktisk handling för att där möta upp mot men också formas av det pågående skeendets specifika egenskaper.

Arbetet med att översätta och skapa anpassning är ett komplext arbete som ställer stora krav och förutsätter nya kompetenser hos de involverade aktörerna. Forskarna Topper & Lagadec (2013) menar att de allt mer komplexa formerna på kriser kräver en ny typ av kompetens som kombinerar kreativt tänkande och praktisk handling,

[17] I andra rapporter förekommer av analytiska skäl en annan indelning med fler faser.

även i de mest obegripliga och snabbt föränderliga sammanhang. Mendonca, Jeffersson & Harrald (2007) pekar i en liknande riktning och poängterar att kreativitet och improvisation i organisering av insatser är beroende av förmågan att kombinera och anpassa olika typer av teknologier som finns tillgängliga.

Kreativitet, anpassningsbarhet och förmåga att överbrygga skillnader mellan det planerade och det faktiska ser ut att bli allt viktigare kompetenser vid hantering av samhällsstörningar. Ett annat sätt att beskriva dessa förmågor är att peka på behovet av designkompetens och att hantering av samhällsstörningar i grund och botten är ett designarbete. Därför kommer design (i verb form) att här användas som en analytisk lins.

Design är den aktivitet som vi ägnar oss åt vid skapandet av nya artefakter (*saker, teknologier, organisationer, processer, miljöer, sätt att tänka och system*) i syfte att förändra en situation till något annat (Nelson & Stolteman, 2012). Andra definitioner av *design som aktivitet* är mer orienterade mot det materiella där design beskrivs som processen att uppfinna fysiska saker som uppvisar fysisk ordning, organisation, form, som svar på funktion (Alexander, 1970). Båda definitionerna gör dock gällande att design resulterar i artefakter med egenskaper i syfte att förändra någon form av sammanhang.

Individer som är involverade i designaktiviteter är inte nödvändigtvis utbildade i design eller ens medvetna om att de designar. Design som aktivitet kan därför delas in i självmedveten design och icke-självmedveten design (Alexander, 1970; Louridas, 1999).

Icke självmedveten design utförs av individer som inte är utbildade designers och befinner sig i ett sammanhang där det saknas professionella designers. Detta gör att de saker som skapas är för eget bruk t.ex. ett hus som designas av de som skall bo där och inte av en arkitekt. Designarbetet är starkt beroende av det lokala sammanhangets kultur som sätter tydliga begränsningar kring vad som kan accepteras. Icke-självmedveten design är direkt, som en reaktion mot omedelbara problem som behöver lösas utifrån material eller andra resurser som finns omedelbart tillgängligt i den lokala miljön. Designarbetet är här fokuserad på det materiella som formas för att åtgärda det omedelbara problemet. Då tillgängligt material inte nödvändigtvis är optimalt för den tänkta lösningen krävs kreativitet för att omvandla materialet till en tillräcklig fungerande lösning. Icke självmedveten design beskrivs i vissa sammanhang som bricolage (Louridas, 1999).

Självmedveten design utförs som en explicit aktivitet med utgångspunkt i ett professionellt kunnande som designer. Det som skapas är till för andra. Designern skapar inte saker för eget bruk utan för andras användning. För att det som designas skall användas, så behöver det upplevas som kvalitativt bättre än existerande lösningar. Detta medför att vid självmedveten design krävs kreativitet avseende vilka material

eller resurser som behöver bli tillgängliga samt hur dessa material och resurser kan brukas för att resultera i bättre lösningar. Självmedveten design utförs av en designer som utforskar olika möjligheter och gradvis formar det designade genom att visualisera olika möjliga lösningar i sin strävan mot en slutlig design som därefter kan realiseras (Louridas, 1999).

I ett allt mer komplext samhälle tenderar designutmaningarna att bli allt mer svårhanterliga då det saknas självklara och objektiva lösningar (Alexander, 1970). Sådana designutmaningar kallas för *'Wicked Problems'* i kontrast mot *'Tame Problems'* som är enklare utmaningar som kan lösas genom problem-lösning. Wicked-problems är situationer som anses vara *otydliga* och *svårgreppbara* då en fullständig förförståelse inte kan uppnås, där varje händelse är unik i sina detaljer, det saknas en optimal lösning, endast specifika aspekter av lösningen kan återanvändas vid framtida händelser, och där lösningen kan testas endast när den realiseras och då inte får bli fel (Buchanan, 1992; Nelson & Stolteman, 2012).

I detta kapitel skall design ses som en aktivitet som ligger inbäddat i det arbete som genomfördes för att hantera skogsbranden och dess konsekvenser. Skogsbranden kan betraktas som ett wicked-problem. Detta innebär att organiseringen av hanteringen vid skogsbranden i Västmanland kan ses som ett designarbete med fokus på ett wicked-problem.

8.4 Metod

Studien av arbetet i Ramnäs den 5 augusti genomfördes utifrån en etnografiskt ansats. Etnografi som vetenskaplig metod är tillämpbar för att studera grupper av individer i deras specifika sociala miljö (Wacquant, 2003). I detta sammanhang Ramnäs kan betraktas som en specifik social miljö och personerna som arbetade med insatserna som den grupp av individer som studerades.

Etnografi är beroende av forskarens möjlighet att dolt eller öppet delta i vardagliga situationer för en specifik grupp över tid för att observera vad som händer, lyssna på samtalen, och ställa frågor kring pågående aktiviteter (Hammersley & Atkinson, 1995). Etnografiska fältstudier kännetecknas dock av svårigheter då forskaren placerar sig i det sammanhang som skall studeras vilket leder till etiska, relationsmässiga och identitetsmässiga dilemman (Van Manen, 1988; Schultze 2000). Resultaten från etnografiska studier består av beskrivningar som synliggör relevanta aspekter (Forsythe, 1999) av praktiken i det sociala sammanhanget.

Den mycket korta etnografiska fältstudien i Ramnäs följer den etnografiska traditionen i sin form, men kännetecknas också av en quick-and-dirty tillämpning av

etnografi (Millen, 2000) som kan kritiseras för att bli alltför ytlig. Det korta tidsspannet på plats i Ramnäs kan tolkas som en betydande brist. Den etnografiska fältstudien i Ramnäs syftade till att fånga viktiga episoder i arbetet med att organisatoriskt förstärka de pågående insatserna. Med utgångspunkt i detta syfte kan även den mycket korta fältstudien ge värdefulla insikter.

Fältstudien var hastigt organiserad utifrån kontakter med Mälardalens Räddningstjänstförbund (MBR) under kvällen den 4 augusti. I samtalet med MBR framkom att länsstyrelsen skulle ta över ansvaret för kommunal räddningstjänst och därmed få en central roll i det fortsatta arbetet.

Fältstudien är av explorativ karaktär med fokus på en översiktlig kunskapsinhämtning snarare än i form av en systematiskt planerad studie med ett litet antal specifika frågeställningar. Datainsamlingen bestod av observationer av pågående arbete med kortare informella intervjuer som komplement. Observationerna dokumenterades i form av fältanteckningar med hjälp av papper och penna. Med mobilkamera dokumenterades de olika arbetsmiljöerna. Reflektioner baserat på direkta observationer och informella intervjuer nedtecknades i ett dokument på en bärbar dator. Fältstudien inleddes med ett första besök hos MBR i Västerås på morgonen. Vid lunchtid samma dag fortsatte studien i Ramnäs för att avslutas vid 02:00 natten mot den 6 augusti.

8.5 Resultat

Studien resulterade i ett rikt material bestående av observationer och fotodokumentation. Resultaten presenteras i form av kortare episoder från arbetet på plats: *Ramnäs som arena, Belastad informationsfunktion*, *Vildvuxen informations-miljö i räddningsfunktionen, Etablering av förstärkt infrastruktur och samlad informationsyta* och *Lugnande stabsorienteringar.*

8.5.1 Ramnäs som arena

Vid framkomst till konferensanläggningen i Ramnäs, där ledning av insatserna var lokaliserad, framträdde en bild av ett arbete med ett mycket stort antal aktörer. Fordon var parkerade efter bästa förmåga längs den smala vägen, personal i frivilliga resursgruppen var engagerad i att hantera mat och dryck, mediabolagen hade sina bakgrundskärmar strategiskt uppställda för att fånga en bild av ett dynamisk skeende, och försvarsmakten hade inmutat områden för sina depåtält.

Området utanför entrén till konferensanläggningen gav intrycket av ett större idrottsevenemang eller festival med en mängd personer vars organisationstillhörighet kunde uttydas genom tolkning av deras specialdesignade reflexvästar eller t-shirts. Ett tillsynes dominerande antal personer var helt civilt klädda utan synliga organisationssymboler. Tillträde till ledningsplatsen och de ledningsorganisationer som inkvarterats i anläggningens olika konferensrum skedde obehindrat genom att promenera rakt in utan något tillhörande incheckningsförfarande eller mottagningsprocedur.

En trappa upp i byggnaden fanns ett antal konferensrum som möblerats om för att passa de specifika ledningsfunktionernas arbete. Stabsrummet som vid denna tidpunkt[18] var lokaliserad på andra våningen i ett avlångt rum med tillhörande långbord. På whiteboardtavlan och tillhörande blädderblock fanns strukturerna till en tänkt ledningsorganisation schematiskt beskriven.

Logistikfunktionen var inkvarterat i ett litet rum med ett avlångt bord och en whiteboard. Personal var placerade på båda sidor om det avlånga bordet med bärbara datorer, mobiltelefoner och anteckningsblock som personliga arbetsverktyg. Whiteboardtavlan var fylld med anteckningar och avbokade uppgifter som hade hanterats.

I det stora konferensrummet också kallat ’operativa rummet’ var räddningsfunktionen inkvarterad. Rummet hade fyra arbetsplatser i den främre delen av rummet där polis, räddningstjänst och frivilliga resursgruppen hade sina arbetsplatser. I bortre delen av rummet var ATC-grupperingen placerad kring ett mindre bord och ett antal blädderblock. Det stora konferensrummet var i övrigt rensat på bord och stolar i syfte att ge utrymme för personalen som arbetade i rummet. Runt väggarna fanns anteckningstavlor uppställda med olika typer av kartor upptejpade. Inaktuella kartor var nertagna och samlade på golvet i mindre högar. På kortsidan längst fram i rummet användes den stora whiteboarden för att beskriva resursläget i de storsektorer som skapats.

På andra våningen, längre bort från övriga funktioner, var informationsfunktionen inkvarterad bakom en stängd konferensrumsdörr. Informationsfunktionens rum var inrett med bord i parallella rader där kommunikatörer satt bredvid varandra med bärbar dator, mobiltelefon och anteckningsblock som personliga arbetsverktyg. På den stora whiteboardtavlan i rummet återfanns enklare skisser som stöd för planering och samordning inom funktionen.

[18] Senare under arbetet användes det stora rummet på våning 1 som stabsrum.

I samtliga funktioner arbetade personer från en flera olika organisationer, personer som i många fall med kort varsel blivit inkallade ifrån sin pågående semesterledighet. Trots den omfattande arbetsbelastningen kännetecknades stämningen som positiv. När nytt kaffe och smörgåsar serverades på kvällskvisten i utrymmet precis utanför det operativa rummet vid den övre entrén, var det många glada möten med tillhörande handskakningar när personer blev varse om bekantskaper från andra organisationer.

8.5.2 Belastad informationsfunktion

En sammanhållen informationsfunktion under ledning av länsstyrelsen har varit igång i Ramnäs sedan kvällen den 3 augusti. Belastningen har varit mycket stor på personalen som känner sig starkt underbemannade. Informationsfunktionen har en komplex uppgift då deras arbete syftar till att knyta samman de tidigare fragmenterade informationsinsatserna till en fungerande helhet.

Arbetet innebär bland annat ett omfattande arbete med att kontinuerligt analysera mediabilden för att snabbt kunna gå ut med information i de fall då media går ut med felaktig information. Aftonbladets felaktiga nyhet om att Norberg skall evakueras är ett exempel på situationer som behöver hanteras. Vidare försöker informationsfunktionen säkerställa att en samlad lägesbild kan kommuniceras från ledningen till media men framförallt till andra berörda myndigheter. Det är tydligt att informationen kring vad som pågår i brandområdet samt dess konsekvenser inte finns tillgänglig. Personalen har svårt att få tag på information som kan kommuniceras till media och allmänhet. Med upprördhet beskrivs att det är typiskt att informationsfunktionen placeras längst bort från övriga funktioner. Jakten på användbar information är påtaglig och beskrivs i termer av att man måste hugga tag i de man tror har information för att få ett vettigt svar. Samtidigt poängteras att det är oklart om de besked som ges är korrekta.

Svårigheterna i att få tag på information som kan användas för att informera allmänheten via webbsidor, Facebook och kontaktcenters skapar en stor belastning för personalen. Varje gång då en ny person kommer in genom dörröppningen till informationsfunktionen lyfts blickarna och det finns en förväntan om nyheter. När nya uppgifter görs tillgängliga skapar detta omedelbara reaktioner i rummet och det är svårt att åstadkomma en effektiv prioritering mellan alla de omedelbara uppgifter som behöver hanteras.

Vid stabsorienteringarna under eftermiddagen informerar chefen för informationsfunktionen att arbetsläget är ansträngt och att det behövs mer personal och då särskilt med fokus på pressansvariga då närvaro av riks- och lokalmedia tar stor kraft i anspråk. Under eftermiddagen tillkommer en ställföreträdande chef för

informationsfunktionen, vilket minskar belastningen organiseringen internt i gruppen då chefen för informationsfunktionen får nödvändig avlastning och ett bollplank.

Arbetet under kvällen blev allt mer strukturerat och en kommunikatör påbörjar med hjälp av ett word-dokument, en digital loggning av genomförda åtgärder. Under kvällen ansluter mer personal där bland annat ABBs kommunikationschef under en tid finns på plats för att ge stöd i arbetet med media.

Stabschefen informerar under den senare delen av kvällen att informationssektionen under morgondagen skall byta rum och överta det rum som under dagen använts för stabsorienteringarna. Syftet med flytten är att säkerställa att informationsfunktionen kommer närmare de andra funktionerna.

8.5.3 Vildvuxen informationsmiljö i räddningsfunktionen

Det 'operativa rummet' där räddningsfunktionen bedriver sitt arbete kan enklast beskrivas som en mycket informationsintensiv miljö. Informationsintensiteten är ett resultat av det i perioder stora antalet personer som befinner sig i rummet för att utbyta information med de personer i rummet som förväntas ha tillgång till den senaste information från brandområdet. Det stora antalet personer som i perioder befinner sig i rummet innebär problem för de som skall arbeta i rummet. En av de seniora befälen i rummet som anlänt under morgonen är inte alls nöjd med varken ”allt spring i rummet” eller alla upptejpade papper på väggarna och saker på borden. Befälet tar tag i en person från frivilliga resursgruppen som står vid dörren och ger med hela handen en tydlig instruktion att inte släppa in vem som helst i rummet. Uppgiften är lika enkel som den är svår: ”endast folk som har här inne att göra skall du släppa in”. FRG-personen nickar för att bekräfta att så skall ske. En fråga som kanske dröjer sig kvar är hur det skall gå till i praktiken.

I det operativa rummet återfinns ett omfattande informationsmaterial som presenteras i form av handskrivna noteringar på whiteboardytorna och i form av upptejpade kartor och blädderblock längs väggarna. Det är inte överraskande att en dominerande del av det pappersbaserade informationsmaterialet som finns upptejpat längs väggarna består av olika typer av kartmaterial. Det pågående brandförloppet är fortsatt dynamisk vilket medför att nytt kartmaterial kontinuerligt behöver revideras. Detta medför att nya kartutskrifter hängs upp längs väggarna och att inaktuellt material tas bort. Revidering av kartmaterial resulterar i att gammalt kartmaterial hamnar på golvet och bildar små högar av arkiverat material. Information i form av handskrivna noteringar eller skisser på whiteboardytorna raderas för att ersättas med nya uppdaterade noteringar allt eftersom situationen förändras. När de handskrivna noteringarna suddas ut och ersätts med nya genomförs ingen typ av dokumentation

av det som tas bort innan det nya skrivs dit. Till skillnad mot de växande pappershögarna på golvet återfinns inga spår av tidigare handskrivna noteringar.

I rummet finns ett antal bord grupperade i form av enklare arbetsplatser med plats för bärbara datorer. Det finns inga tydliga tecken på någon form av synlig publik presentation av digitalt informationsmaterial. Användning av olika former av teknikstöd har en begränsat framträdande roll i rummet. Den enda grupperingen i rummet som verkar ha en mer omfattande teknikanvändning är ATC-grupperingen som koordinerar flygrörelser i området. Det operativa rummet är ytterst sparsamt utsatt för den typen av teknikanvändning som annars brukar kännetecknа arbetet i en räddningsfunktion inom kommunal räddningstjänst, med bland annat digitala systemstöd för loggning av åtgärder och enklare lägesrapportering.

8.5.4 Etablering av förstärkt infrastruktur och samlad informationsyta

En av flera utmaningar som stabschefen behöver hantera under eftermiddagen var att personer fram tills nu använt personliga eller organisationsspecifika e-post-adresser för att kommunicera information kring arbetet med skogsbranden. Detta innebar att, när personal byts ut och ny personal från andra organisationer ansluter, finns tidigare kommunicerad information inte längre tillgänglig. Därutöver finns information lagrad på individers personliga laptops som försvinner eller blir otillgänglig när personer byts ut eller behöver vila.

Utöver ovan problematik kring var information lagras eller finns tillgänglig, så är det också stora problem med att upprätthålla fungerande internetuppkoppling. Konferensanläggningens trådlösa nätverk har begränsad kapacitet. En del av personalen som anslutit till arbetet i Ramnäs har med sig egna USB-stickorna för mobilt internet. Men då mobilnäten i Ramnäs inte är dimensionerade för en sådan mängd uppkopplade enheter i kombination med alla pågående mobilsamtal, är internetuppkoppling en trång resurs.

Strax efter 17-tiden får Stabschefen ett till synes efterlängtat teknikstöd i form av två unga killar, som i samband med en resa söderut genom landet, självmobiliserat till Ramnäs. De två individerna har betydande IT-kompetens och blir snabbt titulerade ’datateknikerna från FRG’. I dialog med stabschefen identifierar datateknikerna från FRG att den snabbaste och enklaste lösningen på epost-problematiken är att sätta upp ett antal e-postadresser på Gmail, där varje funktion får sin specifika adress. Därutöver skapas en mappstruktur på Google Drive där de olika funktionerna kan lagra och få åtkomst till gemensam information. Den bristande internetuppkopplingen åtgärdas, bland annat genom kontakt med Banverket och med lokala el/tele entreprenörer som under kvällen drar in bredband till utvalda mötesrum.

I olika samtal uppkommer frågor kring behov av tillgång till fler Rakel-terminaler då mobilnäten i olika omgångar är tungt belastade. En inventering av aktuell tillgång till Rakel-terminaler genomförs. I samband med stabsorienteringar under kvällen lyfts Rakel-frågan men utan några tydliga besked. Förhoppningen är att om mobilnäten förstärks så behöver ingen gemensam anskaffning behöver ske av Rakel-terminaler.

8.5.5 Lugnande stabsorienteringar

Klockan 16:00 inleder den nytillkomna stabschefen den första gemensamma stabsorienteringen. På plats i stabsrummet finns cheferna för räddnings-, informations-, logistik-, samt evakueringsfunktionerna. Ordet lämnas snabbt över till räddningsledaren som poängterar att det funnits en del brister i den tidigare informationsspridningen. Samtidigt poängteras att det nu görs framsteg inom alla områden. Stort fokus i detta skede är att kommunicera bilden av krisen då media ligger på. Räddningsledaren förklara samtidigt att det är därför som så mycket tid har lagts på att under dagen finnas med i olika nyhetsinslag.

Stabsorienteringen fortsätter med en avrapportering från de olika funktionerna. Personal från informationsfunktionen tar anteckningar som underlag för ett mötesprotokoll.

Stort fokus under avrapporteringen läggs på olika typer av ytterligare resursförstärkningar men också på behov av att ta fram avlösningsplanering för funktionerna. Vidare betonas behovet av att få in information från de olika funktionerna så att en samlad lägesbild kan produceras. Räddningsledaren kommenterar i detta sammanhang att det inte finns en samlad lägesbild, men att en sådan måste fram. Mötet avslutas efter tjugo minuter med beslut att en ny stabsorientering skall ske kl 21:00.

Stabsorienteringen kl 21:00 blir mer välbesökt än den som genomfördes kl 16:00. De olika funktionerna är representerade med fler personer. Alla sittplatser runt det avlånga bordet är upptagna och tillkommande deltagare placerar sig på stolarna ut efter väggarna. Efter att stabschefen påbörjat mötet lämnas ordet över till ställföreträdande räddningsledare som informerar att man haft möte med räddningscheferna i de berörda kommunerna samt möten med kommunerna och länsstyrelsen kring det arbetet som nu genomförs. Mötet övergår därefter i en funktionsvis avrapportering. Räddningsfunktionen beskriver arbetet som genomförts under dagen, läget ute i brandområdet samt den planering som finns för morgondagen. Bilden som växer fram är att brandområdet endast delvis är omringat och att de styrkor som arbetar där ute löser betydligt svårare uppgifter än vad de är vana vid.

Informationsfunktionen rapporterar att media efterfrågar väldigt mycket information och att det är ett stort fokus på en eventuell evakuering av Norberg. Informationsfunktionens fokus i nuläget är att bistå 11313 med information till allmänheten. Logistikfunktionen ger en kort avrapportering kring tillkommande resurser i form av räddningstjänstpersonal och fordon, samt att området utanför konferensanläggning snart har en bättre hantering kring vart fordon kan parkeras.

Evakueringsfunktionen rapporterar att det pågår ett arbete i nära samarbete med kommunerna kring att arbeta fram planer som stöd vid en eventuell evakuering. Länsstyrelsen påtalar om att det finns ett omfattande behov av att nå ut med information till U-sam grupperingen som fram tills nu haft mycket begränsad information från ledningen i Ramnäs. Vid en Usam telefonkonferens tidigare under dagen förväntade sig deltagarna en rapport från räddningsledaren, men då ingen fanns på plats fick länsstyrelsen förmedla de andrahandsuppgifter som de själva då hade. Missnöjet med den avrapportering var betydande.

Mötet övergår i en redogörelse av de förbättringar som pågår kring kommunikationsmöjligheterna. Stabschefen informerar att det pågår ett arbete hos bland annat Telia med att förstärka mobilkapaciteten i området samt att bättre internetuppkoppling inom kort kommer att komma på plats tack vare drivna personer i frivilliga resursgruppen. Vidare informeras om att det skapas funktionsbrevlådor i Google Mail samt en mappstruktur på Google Drive där gemensam information skall kunna lagras.

Stabsorienteringen avslutas med att ställföreträdande räddningschef berömmer mötesdeltagarna för dagens arbete och säger *”vi har under dagen åstadkommit väldigt mycket och vi är nu i en position där jag inte trodde att vi skulle vara”*. Precis innan stabsorienteringen skall avslutas tar en av informatörerna ordet och ber alla i rummet att sitta kvar medan hon läser upp den del av minnesanteckningarna från mötet som skall användas för att kommunicera en lägesbild. Alla i rummet sitter tysta och lyssnar när texten läses upp. Efter uppläsningen framkommer några förslag på justeringar och behov av kompletterande uppgifter. Därefter avslutas stabsorienteringen. Stabschefen går runt bordet till informatören och berömmer upplägget med att läsa upp texten.

8.6 Analys och diskussion

Med utgångspunkt från de presenterade episoderna följer här en analys och diskussion kring hur *samlokaliseringen, mötesstrukturer, informationshantering, och teknikanvändning* kan tolkas utifrån icke-självmedveten design och självmedveten design.

8.6.1 Samlokalisering

Mot bakgrund av ovan episoder står det klart att samlokalisering var den dominerande formen för att åstadkomma samverkan mellan de aktörer som hade ett ansvar att hantera konsekvenserna av skogsbranden. Det är dock inte klart om samlokalisering var ett explicit beslut eller om samlokalisering var av en mer emergerande karaktär. En emergerande samlokalisering kan ses som en konsekvens av att geografiskt distribuerade aktörer upplever att kommunikationen med olika parter inte fungerar tillräckligt bra och att problemet inte kan lösas på ett annat sätt än att placera specifika roller eller funktioner i nära geografisk anslutning till den plats där särskild viktig informationen produceras och blir tillgänglig. En emergerande samverkan behöver inte vara negativ utan kan är i allra högsta grad vara ett effektivt sätt att lösa ett upplevt problem.

I samband med branden i Västmanland finns det anledning att fundera kring vilka funktioner och vilka aktörer som hade behövt finnas på plats i Ramnäs och vilka aktörer och roller som i de bästa av världar skulle kunna ha bedrivit sitt arbete från andra platser. Denna fråga är viktig då episoderna ovan också beskriver att konferensanläggningen i Ramnäs samt relaterad mobilinfrastruktur på flera sätt inte var dimensionerade för det arbetet som skulle bedrivas. I andra sammanhang genomförs omfattande investeringar i att bygga specialanpassade ledningsplatser där det läggs mycket stor vikt vid de tekniska förutsättningarna i form av optimerad design av möteslokaler, tillgång till internet med hög kapacitet samt möjlighet till mobilkommunikation av hög kapacitet.

Dock visar erfarenheter av omfattande eller långvariga händelser att det inte på något sätt är ovanligt att hantering av samhällsstörningar genomförs och organiseras på platser som inte är specialanpassade för att bedriva ledning. Konferensanläggningen i Ramnäs var dock på många sätt i sin grundstruktur mycket bättre än de förberedda ledningscentralerna som återfinns hos kommunal räddningstjänst och länsstyrelser. Konferensanläggning hade en helt annan kapacitet att inrymma den mycket omfattande mängden personer som helt naturligt blir involverade i insatser av detta slag. Men samtidigt fanns det infrastrukturella briser i form av luftkonditionering,

mobilkommunikation, internetkapacitet samt begränsad tillgång till teknik för att digitalt lagra, förmedla och presentera information.

Dessa brister var dock inte konstanta utan påtalades av de funktioner som hade behov av ökad teknisk kapacitet vilket stabschefen översatte till konkreta åtgärder. Under den 5 augusti genomfördes förbättringsåtgärder kring teknikinfrastrukturen. Oavsett om samlokaliseringen på konferensanläggningen i Ramnäs var önskvärd eller inte så kan det finnas behov av att ta vara på dessa erfarenheter då det i framtiden rimligen kommer att bedrivas omfattande ledning på platser och i konstellationer som på förhand inte är designade för ändamålet utan behöver omdesignas samtidigt som pågående ledningsarbete skall ha effekt mot konsekvenserna av det inträffade.

Samlokaliseringen i Ramnäs har tydliga tecken av icke-självmedveten design. Lokaliseringen av ledningen för de olika insatserna till konferensanläggningen genomfördes av pragmatiska skäl då den tidigare ledningsplatsen inte ansågs ändamålsenlig. Samlokaliseringen i Ramnäs löste ett akut behov där konferensanläggningen var en resurs som fanns lokalt tillgänglig. Samlokaliseringen genomfördes dock utan ett djupare designarbete vilket medförde att en rad nya problem uppstod som ett resultat av en omedelbar lösning på tidigare akuta problem.

8.6.2 Mötesstrukturer

Under tisdagen etablerades strukturerade stabsorienteringar där cheferna för de olika funktionerna avrapporterade läget och behov för den kommande tiden. Betydelsen av dessa möten skall inte underskattas då informationshantering inom ramen för insatserna och externt ut mot övriga aktörer hade upplevts som bristande. Beskrivningarna som återfinns i episoderna visar att stabsorienteringarna under den 5 augusti stegvis utvecklades och förbättrades både i termer av den information som kommunicerades och vilka representanter från olika aktörer och funktioner som medverkande på dessa möten.

Stabsorienteringarna skapade möjlighet för funktionerna att på ett strukturerat sätt kommunicera sina behov. Vidare innebar dessa möten att aktörerna vid sittande bord både kunde bidra med sina perspektiv till en begynnande lägesbild samt diskutera och formera en tillräcklig samsyn kring beskrivningen av det aktuella läget och den förväntade nära framtiden. Det är värt att notera att den första samlade lägesbilden som skapades var ett resultat av att en enskild kommunikatör krävde att alla aktörer skulle sitta kvar för att lyssna på en uppläsning av den lägesbild som dokumenterats utifrån avrapporteringen och diskussionen runt bordet. Om den aktuella medarbetaren inte hade säkerställt en uppläsning av minnesanteckningarna så skulle det varit mycket svårt att producera en samlad lägesbild under det då aktuella skedet.

Stabsorienteringarna fungerade som stabiliserande strukturer i form av explicit kommunicerade tidpunkter för när de olika funktionerna behövde ha sina olika underlag färdiga. Genom att organisera stabsorienteringar med återkommande frekvens etablerades en tydlig operativrytm för arbetet. Den operativa rytmen innebar att tempot eller kanske snarare hetsen att leta efter aktuell information kunde reduceras, vilket också ledde till ett i sammanhanget lägre tempo.

Stabsorienteringarna tjänade alltså flera samtidiga syften där en förbättrad informationsspridning kring insatserna var bland det primära. Utöver denna effekt skapade mötena en ökad möjlighet till förutsägbarhet av vad som är prioriterat. Vidare resulterade dessa möten i en sänkning av tempot i organisationen. Mot bakgrund av detta är det inte orimligt att föreslå att stabsorienteringar eller liknande möten kan ses som betydelsefulla stabiliserande strukturer.

Etableringen av de frekventa och återkommande stabsorienteringarna visar tecken på självmedveten design. Formerna, frekvensen och stabsorienteringarnas fysiska genomförande i konferensanläggningen förändrades och anpassades stegvis för att ge stöd åt de olika funktionerna samt räddningsledaren. Stabschefens agerande kan därmed liknas vid en designer där stabsorienteringarna formades för att ge stöd både uppåt till räddningsledaren samt utåt till de samverkande aktörerna. Stabsorienteringarna kan därmed ses som den artefakt som stabschefen likt en designer formade och omformade i en serie realiseringar.

8.6.3 Informationshantering

Vid händelser som karaktäriseras av svårkontrollerat vållandefenomen, ett stort aktörskollektiv, begränsade erfarenheter av händelsens storlek samt ett omfattande medialt tryck, är en effektiv informationshantering lika nödvändig som den är komplex att åstadkomma.

Organiseringen av hanteringen av skogsbranden i Västmanland visade tydliga tecken på svårigheter med informationshanteringen. Episoderna ovan beskriver hur de olika funktionerna bedrev sitt arbete i en miljö som inte var utformad för den typen av arbete. Samtidigt visar episoderna att en rad åtgärder genomfördes för att förbättra förutsättningarna för att kunna bedriva ett systematiskt arbete. Men brister i internet- och mobilinfrastruktur är besvärande omständigheter som hade en direkt påverkan på möjligheterna etablera en effektiv informationshantering. Svårigheterna att få till en effektiv informationshantering speglades i de omfattande utmaningarna i att etablera en samlad lägesbild (Landgren & Borglund, 2014).

Då organiseringen av arbetet i Ramnäs förutsatte en omfattande resursförstärkning i form av personella resurser, kallades en stor mängd personer in. Den snabba

personella resurstillväxten verkar delvis ha skett på bekostnad av att säkerställa att personalen hade tillgång till systemstöd som i andra sammanhang hade ansetts som självklara. Ett tydligt exempel på detta är att loggning av åtgärder samt lägesrapportering inte genomfördes i de system som Myndigheten för Samhällsskydd och Beredskap tillhandahåller. Istället skapades sådant material i digitala dokument som förmedlades via epost. Att system som RiB eller WIS inte kom till användning är något märkligt då det bland den personalen som på plats i Ramnäs fanns grundläggande kunskaper i att använda någon eller båda av dessa systemstöd.

Då problem uppstod med att personal som lämnade Ramnäs också tog med sig den information som producerats beslöt stabschefen att en gemensam informationsyta skulle skapas. Därutöver infördes också funktionsbrevlådor då epost annars blev alltför hårt knuten till specifika personer snarare än funktioner. Med hjälp av personal från frivilliga resursgruppen skapades en uppsättning funktionsbrevlådor i Google Mail och en gemensam mappstruktur på en Google Drive. Genom att skapa en informationsyta och funktionsbrevlådor som inte var tekniskt beroende eller kopplade till en enskild organisation skapades en helt ny typ av informationsinfrastruktur som var organisationsoberoende. Med ett sådant oberoende kunde informations-hanteringen upprätthållas trots en viss omsättning på personal. I detta sammanhang bör det dock nämnas att det kan vara problematiskt att använda kommersiella amerikanska tjänster för att hantera svensk myndighetsinformation. Dock visar initiativet från stabschefen på en förmåga att söka efter pragmatiska lösningar på en informationshanteringsproblematik som annars riskerade att allt hårdare begränsa förmågan att kommunicera och dela information.

Användningen av kartmaterial var av betydande vikt under arbetet med att bekämpa konsekvenserna av skogsbranden. Mot bakgrund av de observationer som genomfördes på plats fanns det en begränsad förmåga att använda teknikstöd för produktion av kartor. Dock förstärktes denna förmåga genom att kartexpertis skickades till Ramnäs. Användning av digitala kartor har de senaste åren genomgått en omfattande utveckling. Utvecklingen har resulterat i helt nya modeller för hur kartor kan användas för rapportering. Kartanvändningen har utvecklats till att bli allt mer kollaborativ där myndigheter och allmänhet tillsammans kan skapa meningsfulla kartmaterial över till exempel skadeutveckling och hjälpbehov. Hanteringen av branden i Västmanland visar inga tydliga tecken på att en sådan kollaborativ kartpraktik förekommit, trots att behovet av att kunna identifiera allmänhetens hjälpbehov varit mycket omfattande. Det kan finnas anledning för svenska myndigheter att fundera igenom hur en ökad grad av samarbete kring skapandet av kartmaterial skulle kunna öka myndigheternas förmåga att både förmedla till men framförallt samla in uppgifter från direkt och indirekt drabbade vid större samhällsstörningar.

Informationshanteringen visar tecken på icke-självmedveten design. De omedelbara lösningarna på de uppkomna problemen kring e-post och gemensam lagringsyta var pragmatiska lösningar på akuta problem. Dock skapade lösningarna nya problem som under arbetet med hantera skogsbranden inte nödvändigtvis blev synliga. Dessa problem kan främst relateras till olika aspekter kring informationssäkerhet och lämpligheten att lagra svensk myndighetsinformation på icke-europeiska molntjänster.

8.6.4 Teknikanvändning

Arbetet i Ramnäs med att hantera branden kännetecknades av begränsad användning av informationsteknologi. Det finns naturligtvis inget egenvärde av att säkerställa en hög grad av användning av informationsteknologi. Men då organiseringen av arbetet var både kommunikations- och informationsintensivt så finns det anledning att fundera kring vilka lärdomar som kan göras. Utifrån genomförda observationer står det klart att det inte i första hand saknades teknologi då många personer hade med sig både bärbara datorer, surfplattor, internetuppkoppling och egna mobiltelefoner. Men tekniken var först och främst av personlig karaktär och syftade till att ge stöd för den enskilda medarbetaren i hans eller hennes arbete. Det saknades inledningsvis en övergripande idé kring hur informationshanteringen som helhet skulle fungera. Det saknades dock inte insikter kring att informationshanteringen behövde utvecklas. Den tekniska infrastrukturen i form av internet- och mobilinfrastruktur förstärktes över tid. Som nämnts ovan skapades en gemensam informationsyta. Dessa pragmatiska åtgärder genomfördes dock inte som en del i en förberedd modell utan för att skyndsamt kompensera för den begränsade förmåga hos de involverade aktörerna att effektivt utbyta information.

Vid hantering av stora olyckor och samhällsstörningar bör svensk krisberedskap expandera sin förmåga att bidra med resurser som går längre än personella och materiella resurser. Utöver dessa traditionella förstärkningsresurser bör det också finnas kompetens att bygga upp och facilitera effektiv informationshantering. Det är i detta sammanhang viktigt att betona att det inte i första hand handlar om personer som kan sätta upp nätverk eller ge support vid trilskande teknik. Snarare behövs personer som har god kännedom om de systemstöd och mjukvaror som direkt eller indirekt kan göras tillgängliga, samt finnas med under pågående arbete och på ett klokt sätt stegvis introducera förbättrad teknikanvändning som resulterar i ökad organisatorisk kapacitet.

8.7 Slutsatser

Den genomförda fältstudien, i samband med att länsstyrelsen precis tagit över ansvaret för räddningstjänsten i länet och därmed fått en mycket central roll för organiseringen av hantering av branden i Västmanland, har identifierat en rad områden för fortsatt analys och diskussion. Med utgångspunkt i ett urval av episoder från fältstudien har fyra aspekter identifierats som är av generell natur och centrala i all form av hantering av samhällsstörningar: *samlokalisering*, *mötesstrukturer, informationshantering,* och *teknikanvändning*

Då samlokalisering i många sammanhang anses vara en modell som borgar för god samverkan så bör de organisationer som tror sig vara aktuella för en sådan samlokalisering också vara medveten om de risker som detta kan medföra. Det finns en uppenbar risk att samlokaliseringen innebär en radikalt försämrad teknisk infrastruktur. I en del fall kan en sådan försämring vara värt sitt pris men om samlokaliseringen bara inträffar, snarare än uttryckligen beslutas om, kan oväntade svårigheter uppstå. Samlokalisering genomförs med förhoppningar om att den skall underlätta informationsspridning mellan aktörerna, underlätta samordning samt säkerställa att information kan hanteras på ett effektivt sätt. Studien av arbetet i Ramnäs ger en mer komplex bild där fördelarna av att vara nära andra aktörer balanserar mot bristerna i infrastruktur och tillgängligt teknikstöd. Dock visar studien också på en inneboende kreativitet och drivkraft att stegvis utveckla förutsättningarna för en fungerande samlokalisering.

Studien visar att organisatorisk förstärkning inte nödvändigtvis behöver omfatta ytterligare personal eller materiella resurser. En tydlig förstärkning av den organisatoriska förmågan, kan skapas genom att etablera en operativ rytm genom att införa förutsägbara och strukturerade arbetsformer, däribland stabsorienteringar. Stabsorienteringarna bidrar då också till att justera tempot i arbetet och underlätta en prioritering av olika typer av mer eller mindre akuta åtgärder.

Studien belyser även viken av att etablera en effektiv informationshantering som i många fall är beroende av att teknikanvändningen hos involverad personal utvecklas. En utvecklad informationshantering resulterar i ökad organisatorisk kapacitet då den involverade personalen får det enklare att hantera det flöde av kommunikation och information som ofta kännetecknar större insatser. När det gäller informationshantering och teknikanvändning finns det en rad utvecklingsområden. Arbetet med organisering av hanteringen av branden i Västmanland visar på ett stort beroende av kreativitet för att kompensera för de bristande förutsättningarna kring arr åstadkomma effektiv teknikanvändning hos svenska krisberedskapsaktörer.

Frågeställningen i detta kapitel var: *Hur genomförs en organisatorisk förstärkning?* På ett övergripande plan är svaret att en sådan förstärkning sker ad-hoc baserat när problem uppkommer och att lösningarna är pragmatiska där lokalt gripbara resurser och material tas i anspråk. Den organisatoriska förstärkningen sker i en dominerande grad i form av icke-självmedveten design vilket också leder till att de lösningar som skapas också leder till nya problem som behöver lösas.

Mot bakgrund av resultaten av den genomförda studien finns det goda skäl att fortsätta arbetet med att säkerställa att svenska krisberedskapsaktörer på sikt får en ökad förmåga att på ett självmedvetet sätt kunna designa formerna för *samlokalisering, mötesstrukturer, informationshantering, och teknikanvändning.* En sådan förmåga är utifrån slutsatserna av den genomförda studien helt beroende av ett ökat kunnande i design snarare än i pragmatisk ad-hoc betonad problemlösning.

8.8 Referenser

Alexander, C. (1970). *Notes on the Synthesis of Form* (Vol. 5). Harvard University Press.

Buchanan, R. (1992). Wicked problems in design thinking. Design issues, 5-21.

Forsythe, D.E. (1999). It's Just a Matter of Common Sense": Ethnography as Invisible Work, *Computer Supported Cooperative Work (CSCW)* (8:1-2), 127-145.

Hammersley, M., and Atkinson, P. (1995). *Ethnography*, (second ed.) Routledge, London, p. 323.

Landgren, J., & Borglund, E. (2014) Att skapa och analysera lägesbilder vid samhällsstörningar. Myndigheten för Samhällsskydd och Beredskap. Karlstad.

Louridas, P. (1999). Design as bricolage: anthropology meets design thinking. *Design Studies*, *20*(6), 517-535.

Mendonça, D., Jefferson, T., & Harrald, J. (2007). Collaborative adhocracies and mix-and-match technologies in emergency management. *Communications of the ACM*, *50*(3), 44-49.

Millen, D. R. (2000). Rapid ethnography: time deepening strategies for HCI field research. In *Proceedings of the 3rd conference on Designing interactive systems: processes, practices, methods, and techniques* (pp. 280-286). ACM.

Nelson, H. G., & Stolterman, E. (2003). *The design way: Intentional change in an unpredictable world: Foundations and fundamentals of design competence*. Educational Technology.

Schultze, U. (2000). A Confessional Account of an Ethnography about Knowledge Work," *MIS Quarterly* (24:1), 3-42.

Topper, B., & Lagadec, P. (2013). Fractal Crises–A New Path for Crisis Theory and Management. *Journal of Contingencies and Crisis Management*, *21*(1), 4-16.

Van Maanen, J. (1988). *Tales of the field:* on writing ethnography The University o Chicago Press, Chicago, p. 173.

Wacquant, L. (2003). Ethnografeast, *Ethnography* (4:1) pp 5-14.

9 Sammanfattande avslutning

Avsikten med denna avslutande del är att förena alla slutsatser till en helhet som relateras till antologins övergripande syften. Antologins syften kan summeras till att analysera hur inriktning och samordning åstadkommits under skogsbranden i Västmanland, dra lärdomar av denna kunskap, fungera som ett utvecklingsbidrag och ge vägledning till arbetet med att skapa förbättrad förmåga inom området samhällsskydd och beredskap, samt skapa förutsättningar för vidare samarbeten mellan forskningsaktörer och praktikerorganisationer.

Inledningsvis redovisas sammanfattande budskap från de respektive kapitlen. Därefter görs en övergripande syntes av innehållet. Sedan ställs frågan om det övergripande syftet är uppnått och på vilket sätt. Avslutningsvis återfinns ett avsnitt om hur innehållet kan omhändertas i olika utvecklingsprocesser.

9.1 Del I

Den första delen i antologin består av kapitel 2 ”Utformning av organisation, övergripande ledning av kommunal räddningstjänst och utövande av geografiskt områdesansvar” (Koelega & Cedergårdh) och kapitel 3 ”Helhetsoperativt tänkande – en viktig komponent i hantering av samhällsstörningar?” (Fredholm). Del I tar sin utgångspunkt i utmaningar som har att göra med hanteringen av helheten.

9.1.1 Sammanfattade budskap från kapitel 2 (Koelega & Cedergårdh)

Huvuddelen av resurserna för samverkan och ledning var koncentrerade till en konferensanläggning i Ramnäs. Det hade många fördelar, bland annat att informationsdelningen underlättades. En nackdel var att strategiska frågor i de längre tidsskalorna bara delvis hanterades.

Räddningsledaren hade utöver ansvaret för räddningsinsatsen en sammanhållande roll för att hantera helheten av arbetet med konsekvenshanteringen. I förhållande till genomförandet av räddningsinsatsen hade räddningsledaren en mer övergripande roll

än vad som är vanligt förekommande. Länsstyrelsens ansvar för andra räddningsinsatser och beredskap hanterades genom en räddningstjänstsakkunnig. Det är oklart hur behovet av en eventuell prioritering hade hanterats om andra större räddningsinsatser hade uppstått.

Arbetet i samverkansstaben bedrevs i stabsarbetsliknande former, även om den inte kan betraktas som en stab i traditionell mening, d.v.s. stöd till en enskild beslutsfattare.

Hanteringen av skogsbranden belyser behovet av att övergripande beslutsfattare från olika organisationer behöver knytas samman. Vissa aktörer fick anpassa sina ledningsorganisationer för att klara av den stora insatsen.

Avsikten var att det geografiska områdesansvaret på regional nivå – att verka för att samordningen fungerar mellan berörda aktörer – skulle hanteras som en del i samverkansstaben. Avsikten var också att det geografiska områdesansvaret på lokal nivå till stor del skulle hanteras med utgångspunkt i samverkansstaben. De geografiska områdesansvaren utövades bara till viss del. Länsstyrelsen fokuserade på hanteringen av branden och dess omedelbara konsekvenser och kommunerna fokuserade på arbetet i sina respektive krisledningsorganisationer samt att bidra med personal till samverkansstaben.

Hos berörda kommuner och länsstyrelsen behöver kunskap och förståelse för vad geografiskt områdesansvar innebär förbättras. Metoder och arbetssätt för att utöva geografiskt områdesansvar behöver utvecklas och implementeras. Med bättre förutsättningar hade länsstyrelsen tidigare under hanteringen kunnat ta en tydligare roll i arbetet med att verka för samordning mellan berörda aktörer i det breda samhällsperspektivet.

Räddningsledningen, som företrädare för länsstyrelsen, och kommunerna hade olika uppfattning om hur det geografiska områdesansvaret på lokal nivå skulle utövas. Nationellt saknas tillämpningar och modeller för hur man bör tänka kring relationen mellan områdesansvaren när konsekvenserna av en händelse berör flera kommuner i ett län.

Vid hanteringen av skogsbranden fanns aktörsgemensamt agerande på flera nivåer mellan olika aktörer. Mötet mellan aktörerna sker på ett mer komplext sätt än de generella beskrivningarna av sektorsansvar och geografiskt områdesansvar på nationell, regional och lokal nivå. Vid omfattande samhällsstörningar är det en stor utmaning att åstadkomma inriktning och samordning på flera nivåer samtidigt.

Vid hanteringen av skogsbranden möttes geografiskt områdesansvar och olika aktörers sektoriella ansvar. Uppdraget geografiskt områdesansvar handlar om att verka för inriktning och samordning mellan sektoriella uppdrag medan ett sektoriellt uppdrag

innebär att leda verksamhet och besluta inom ett specifikt ansvarområde, t.ex. Lagen (2003:778) om skydd mot olyckor.

Det aktörsgemensamma arbetet behöver hållas samman samtidigt som helheten av räddningstjänstverksamheten behöver ledas. Dessutom behöver enskilda räddningsinsatsers ledningsorganisationer utformas. Länsstyrelsen kan organisera dessa uppdrag på olika sätt beroende på vad som är lämpligt i det enskilda fallet.

Det finns behov av fortsatt utveckling när det gäller övergripande ledning, anpassningsförmåga, vad de geografiska områdesansvaren innebär, förmåga att utöva geografiskt områdesansvar, aktörsgemensamt agerande samt organisering av geografiskt områdesansvar på regional nivå och övertagande av kommunal räddningstjänst.

9.1.2 Sammanfattade budskap från kapitel 3 (Fredholm)

Kapitlet ”Helhetsoperativt tänkande – en viktig komponent i hantering av samhällsstörningar?” kan ses som en samlad hypotes om hur hanteringen av en helhet av överblickbara aktörers hanteringar i en samhällsstörning kan förbättras. Förbättringen innebär att snabbare få grepp om situationen i sin helhet och skapa ett förutseende tillvägagångssätt.

Som en samlad hypotes, med normativa bärande idéer som tankeverktyg, är kapitlet en teoretiskt framarbetad idealbild av ett normativt tänkande för hur en helhet av aktörsgemensamma hanteringar i ett drabbat samhälleligt sammanhang bör inriktas och samordnas.

Hanteringen av den stora skogsbranden i Västmanland 2014 och dess konsekvenser diskuteras i förhållande till de teoretiskt framarbetade ideala normativa bärande idéerna. Resultatet av denna diskussion är sammanfattande att hanteringen av skogsbranden och dess konsekvenser inte är i överensstämmelse med den teoretiskt framarbetade idealbildens betoning av att tidigt definiera ett samhälleligt drabbat sammanhang och ett förutseende tillvägagångssätt för att åstadkomma inriktning och samordning bland aktörerna i det drabbade samhälleliga sammanhanget (berörda kommuners räddningstjänster, berörda kommuner, frivilliga, polismyndighet, Försvarsmakten, MSB m.fl.).

Denna bristande överensstämmelse är ett motiv till att ställa frågan om helhetsoperativt tänkande, som det framställs i kapitlet, är en komponent som kan förbättra hantering av samhällsstörningar eller om det är en teoretisk produkt som är ogiltig för att hantera ett reellt skeende. Frågans egentliga innebörd är om det är möjligt att nå ett bättre hanteringsresultat med en bättre förmåga att i akuta

samhällsstörningar använda visualiserade abstraktioner som hjälp för att hantera ett skeende.

De normativa bärande idéerna är ett konkret exempel på en tankeskapelse, en abstraktion, som är avsedd att vara till hjälp för att förbättra förmågan att hantera samhällsstörningar.

Den centrala slutsatsen är att den omständighet, som innebär att det går att teoretiskt sammanhållande tänka sig att hanteringen av skogsbranden kunde ha varit bättre än den var, motiverar att fortsättningsvis pröva och utveckla helhetsoperativt tänkande för att se om det är giltigt för att förbättra förmågan att hantera samhällsstörningar.

9.2 Del II

Del II består av kapitel 4 ”Vad är problemet? – Problemförståelse som en del i beslutsfattande på olika ledningsnivåer” (Uhr & Frykmer), kapitel 5 ”Improvisation som en del av problemlösningen” (Frykmer & Uhr), kapitel 6 ”Organisationsbeteenden” (Frykmer & Uhr), samt kapitel 7 ”Förtroende” (Ekman, Frykmer & Uhr). Samtliga kapitel i Del II inkluderar fördjupade teoretiska avsnitt som bedöms vara användbara för att analysera olika aktörsoberoende utmaningar med att hantera samhällsstörningar. De empiriska delarna i de fyra kapitlen tar dock sin utgångpunkt i ett räddningstjänstperspektiv.

9.2.1 Sammanfattade budskap från kapitel 4 (Uhr & Frykmer)

Kapitel 4 består av två olika delar. Den första delen presenterar en verktygslåda av olika begrepp som avser att underlätta hur man tänker och talar om problemförståelse i samband med hantering av samhällsstörningar. Verktygslådan är tänkt att fungera för ett analytiskt resonemang oavsett aktörsperspektiv och utgörs av begreppen beslutsfattande, dynamiskt beslutsfattande, mentala modeller, problemförståelse, oklarhet, osäkerhet, kontroll och helhet.

Utifrån sammanställningen av olika teoretiska infallsvinklar skapas ett förslag till en tankekarta hur teorierna kan förhålla sig i en helhet. En slutsats av mer akademisk karaktär är att det inte finns tydliga avgränsningar mellan olika teorier som på olika sätt har med problemförståelse att göra. Det finns i denna sammanställning få konflikter mellan teoribildningarna, d.v.s. det finns inga direkta motsägelser i de respektive budskapen, men samtidigt så är det otydligt exakt hur de kompletterar varandra. Trots denna brist så är slutsatsen att sammanställningen utgör en viktig

begreppsmässig verktygslåda för att tänka och tala om problemförståelse i samband med hanteringen av samhällsstörningar.

Den andra delen av kapitlet utgörs av en analys av hur beslutsfattare på olika organisatoriska nivåer inom räddningstjänst arbetade med sin problemförståelse under skogsbranden i Västmanland. Utifrån en analys av det empiriska underlaget framkommer att det finns en brist i förmågan att ge inkallade resurser förutsättningar för relevant förberedelse. Många beslutsfattare hade väldigt lite kännedom om själva hanteringen av branden och dess konsekvenser i början av arbetet.

Vidare så finns det ett behov av en utvecklingsdiskussion som ställer de positiva effekterna av att visuellt uppleva en händelse i relation till de eventuellt negativa konsekvenser som kan följa i form av exempelvis perspektivinlåsning och resursuppbindning.

Det tycks också finnas behov av att jobba vidare med strategier för att hantera problem som uppfattas som oklara, d.v.s. problem där man från början inte vet vilken typ av information som behöver inhämtas för att problemen ska kunna lösas.

Under hanteringen av skogsbranden så lades förhållandevis mycket tankemöda på interna problem, exempelvis hur arbete skulle organiseras, hur uppföljning skulle ske, eller hur avlösning skulle fungera. Detta är en naturlig del av arbetet med att åstadkomma inriktning och samordning, men bör ställas i relation till ett fokus på de externa problem som ska lösas, exempelvis hur branden och dess konsekvenser ska hanteras. Analysen värderar inte huruvida balansen mellan interna och externa problem var bra eller dålig, men lyfter upp att det behövs en tydlig diskussion om balansen som är grundad i effekttänk.

Slutligen kan konstateras att många beskriver formerna för arbetet i linje med vad som kallas uppdragstaktik. Samtidigt som många upplevde stor frihet i vilka beslut de kunde fatta relaterar de till en begränsad helhetsbild, åtminstone i relation till hela hanteringen. Detta leder till en fråga om vilken typ av helhetsförståelse som är nödvändig för funktionell uppdragstaktik.

9.2.2 Sammanfattade budskap från kapitel 5 (Frykmer & Uhr)

Det teoretiska underlag som beskriver vad improvisation är och vad som krävs för att det ska uppstå och fungera är förknippat med flera otydligheter. Exempelvis framkommer det inte tydligt hur man ska närma sig kollektiv improvisation och skilja detta från individuell improvisation. Förutsättningarna för att improvisation ska uppstå och faktorer för kvalitet i improvisation flyter i många fall ihop och det är inte klart om förutsättningarna är absoluta eller inte.

Utifrån empirin har olika förutsättningar som fanns för improvisation i samband med skogsbranden identifierats. Förutsättningarna är uppdelade i *situationsspecifika* (icke påverkansbara), d.v.s. icke rutinartade situationer, tidspress, osäkerhet och organisationer med olika bakgrund och kultur, och *latenta* (påverkansbara), d.v.s. en organisationskultur där man tolererar misstag, uppmuntrar till experimentering och där man fokuserar på övergripande mål snarare än detaljstyrning.

Majoriteten av informanterna upplevde att de improviserade och att förekomsten av improvisation var högre under inledningsfasen. Fullskalig improvisation syntes enbart i den initiala fasen medan improvisation som bygger på existerande rutiner kunde urskiljas under hela tidperioden som studerats.

De utvecklingsbehov som framkommit kan sammanfattas som att det behövs en utveckling av vad kollektiv improvisation är och hur det kan identifieras, en tydligare diskussion om vad som är förutsättningar för att improvisation ska uppstå, vad som är faktorer som kopplas till kvaliteten av improvisation och vilka som är både och. Vidare behövs det en praktisk övningsmiljö som inkluderar situationsspecifika förutsättningar, en strategi för att utveckla de latenta förutsättningarna och utveckla faktorer som påverkar kvaliteten i improvisation, en utvecklad metod för att bedöma förmågan till improvisation och ett tydliggörande av för- och nackdelar med improvisation i samband med samhällsstörningar.

9.2.3 Sammanfattade budskap från kapitel 6 (Frykmer & Uhr)

I samband med hanteringen av skogsbranden har *etablerat*, *utökat* och *emergent* organisationsbeteende kunnat konstateras inom organisationen för kommunal räddningstjänst. Dessa organisationsbeteenden tycks också ha existerat under samma tid.

Utifrån syftet att analysera hur förekomsten av sådana organisationsbeteenden kan ha påverkat möjligheterna att åstadkomma inriktning och samordning har ett antal utmaningar identifierats. Baserat på empirin uppmärksammas följande utmaningar: risk för felaktiga förväntningar på hur information distribueras och hur arbetsuppgifter fördelas och utförs, svårigheter med återkoppling, otydlighet i arbetsmiljöansvar och mandat, samt risk för ineffektiv resursförsörjning.

Kapitlet inkluderar även hypotetiska utmaningar som kan vara troliga effekter av olika organisationsbeteenden: organisationer kan välja att stanna kvar i ett etablerat tillstånd snarare än att anta ett mer optimalt beteende och vice versa, den utökade ansvarsprincipen kan stimulera en utveckling av utvidgade organisationer, och när nya organisationsbeteenden uppstår behövs kompletterande strategier för att åstadkomma effektiv inriktning och samordning.

För att hantera de utmaningar som olika organisationsbeteenden för med sig behövs det en förmåga att kunna identifiera olika organisationsbeteenden i sin egen organisation och i andras, samt strategier för att hantera olika organisationsbeteenden i sin egen organisation och i andras.

Idén om organisationsbeteenden fungerar som analytiskt ramverk för att förstå utmaningar med att åstadkomma inriktning och samordning inom en organisation, men samtidigt finns ett antal utvecklingspunkter: de principiella tankarna bakom typologin behöver kompletteras med ”validerade exempel” på olika typer av delorganisationer och en systematisering av deras karakteristika, det behövs en större precision när delorganisationer studeras och identifieras under en samhällsstörning. Slutligen bör man utreda vidare vilka perspektiv man borde utgå ifrån vid analyser av organisationsbeteenden inom en organisation och ytterligare stärka den analytiska kopplingen mellan upplevda problem och olika organisationsbeteenden.

9.2.4 Sammanfattande budskap från kapitel 7 (Ekman, Frykmer & Uhr)

Förtroende handlar lite förenklat om att låta sig vara sårbar för andra i tron att man inte ska komma att ångra det. Förtroende är inte handlingar, men förtroende kan *leda till* handlingar. Det är en viktig skillnad eftersom det betyder att det är helt riskfritt för oss att ha ett stort förtroende för någon. Vi riskerar något först i det ögonblick som vi väljer att omsätta vårt förtroende i handling. Förtroende är både situationsberoende och ska vara avvägt – stort förtroende har inget egenvärde.

Den empiriska analysen bygger på intervjuer som kan ses som ”räddningstjänst-nära”, i meningen att de präglas av de situationer och utmaningar som sysselsatte räddningstjänsten. Samtidigt relaterar intervjuerna huvudsakligen till organisationen i Ramnäs och sektorerna. Det ger ett smalt fokus, vilket man skulle kunna uttrycka som räddningstjänst kopplat till den operativa staben och fältet. Det betyder att andra perspektiv, t.ex länsstyrelsens, MSBs, medias och allmänhetens, inte syns på samma sätt. Den avgränsningen är viktig att hålla i minnet när man läser kapitlet.

Exemplen på hur personkännedom fick operativ betydelse för hanteringen är många. Personkännedom framstår som den absolut viktigaste faktorn för förtroende, vilket understryker vikten av att bygga sociala nätverk i vardagen. Det motsatta syns också tydligt, hur svårt det blir när man verkligen inte vet något om den personen som man arbetar tillsammans med. Det som verkar saknas är en enkel uppfattning om en annan person, inte för att kunna värdera personen utan för att få hjälp med att tolka det som personen förmedlar.

Många av de inblandade tycks ha strävat efter att ha ett avvägt och dynamiskt förtroende i förhållande till situationen, och om det stämmer så bör det ha bidragit positivt till hanteringen.

Förtroende verkar inte ha varit ett dominerade problem under branden i Västmanland. I den mån förtroende var ett problem så handlade det om att skapa sig en uppfattning om sitt förtroende (stort eller litet) i varje situation. Det empiriska underlaget visar också att processen ingångsvärden-förtroende-konsekvens tycks ha varit långsammare när de inblandade befann sig på skilda platser.

9.3 Del III

Del III består av kapitel 7 ”Organisatorisk förstärkning” (Landgren). Detta avsnitt belyser utmaningar som finns kring att etablera och få igång en fungerande organisering och teknikanvändning vid samlokaliseringen i Ramnäs.

9.3.1 Sammanfattande budskap från kapitel 8 (Landgren)

Resultaten från studien av arbetet som genomfördes omedelbart efter att länsstyrelsen övertagit ansvar för kommunal räddningstjänst den 5 augusti 2014 i samband med hanteringen av branden i Västmanland belyser ett antal områden för fortsatt utveckling.

Studien visar att samlokalisering som den för tillfället dominerande formen för effektiv samverkan kan ha inneboende brister om den sker i avsaknad av ett genomtänkt designarbete. Samlokaliseringen i Ramnäs både underlättade hanteringen av konsekvenserna av skogsbranden men resulterade också i ett antal oväntade problem där bristande infrastruktur var dominerande.

Studien bekräftar att informationshantering vid hantering av samhällsstörningar är komplext. Organiseringen av arbetet i Ramnäs indikerar att teknikanvändning för en gemensam informationshantering inte nödvändigtvis behöver involvera de systemstöd som tillhandahålls av MSB. Insikterna från arbetet i Ramnäs antyder att sådan informationshantering kan etableras med andra systemstöd än vad som är tänkt, oavsett om det är lämpligt eller inte.

Studien visar också att etablering av strukturerade möten för avrapportering och koordinering i form av t.ex. stabsorienteringar har en stabiliserande effekt i det operativa arbetet hos ett heterogent aktörskollektiv.

Mot bakgrund av den genomförda studien framträder tecken på att förstärkt organisering sker ad-hocbaserat när problemen uppkommer och att lösningarna är pragmatiska där lokalt gripbara resurser och material tas i anspråk. Studiens slutsatser är att det behövs ett skifte från icke-självmedveten design till självmedveten design för att bättre kunna forma och anpassa organiseringen utifrån uppkomna och förväntade behov. Ett sådant skifte förutsätter en ökad kunskap kring design av organisering vid hantering av samhällsstörningar.

9.4 Syntes

Samtliga kapitel i antologin delar en gemensam struktur som har skapat förutsättningar för spårbarhet. Ambitionen har hela tiden varit att vägen fram till varje utvecklingsförslag ska vara tydlig och därigenom också kritiserbar. Samtidigt som kapitlen uppvisar likheter när det kommer till upplägg så är de olika i sin karaktär och avgränsning. Dessa olikheter har tillsammans med uppmuntran om fördjupning lett till att antologin som helhet kan förse läsaren med såväl bred som djup förståelse.

Då de olika författarna har bidragit med olika analytiska glasögon, och på så sätt skapat olika skärningar av problemområdet inriktning och samordning, blir det inte helt enkelt att formulera en sammanhållande syntes som samtidigt tar hänsyn till många olika perspektiv. Följande resonemang är ett resultat av ett helikopterperspektiv där författarna tillsammans på ett övergripande sätt försöker fånga vad som kan ses som gemensamma nämnare mellan kapitlen, utan att gå in på detaljnivå.

Händelsen uppvisar återkommande fenomen

Sett till resultaten av de empiriska analyserna så kan man konstatera att händelsen i sin helhet uppvisar fenomen som enligt litteraturen är återkommande vid omfattande samhällsstörningar. Exempelvis eskalerade händelsen inledningsvis snabbare än vad samhällsresurserna mäktade med, och många menar att det tog tid att ”komma ikapp”. Att hamna på bakkant inledningsvis handlar om att det ofrånkomligen tar tid att bygga upp ett situationsanpassat system av resurser för att hantera ett vållandefenomen och dess konsekvenser. Vållandefenomenet har så att säga ett försprång som inledningsvis är svårt att knappa in. Ju snabbare man kommer ikapp desto bättre är det naturligtvis, men det är viktigt att ha realistiska föreställningar om vad som kan åstadkommas. ”Överraskningsmomentet” går inte att bygga bort och utifrån mer eller mindre samstämmig internationell erfarenhet så kommer inledningen av en hantering alltid vara präglad av ogenomskådlig komplexitet och

röra. Många förändringsförslag syftar till att med hjälp av kunskap, metodik och teknik minska tiden det tar att ”komma ikapp” en händelse. Detta är en rimlig ambition, men som måste utgå från realistiska förutsättningar. En diskussion om vad som är rimligt att åstadkomma tidigt under en samhällelig hantering av en samhällsstörning är eftersträvansvärd.

Utifrån de olika analyserna ser vi också en förekomst av olika spontana lösningar, d.v.s. lösningar som inte grundas i förtänkt, exempelvis i formell planering. Ibland kallas dessa spontana lösningar ad-hoclösningar, ibland kan de förklaras genom mekanismerna bakom improvisation. Dessa lösningar kan betraktas som återkommande fenomen som inte heller tycks gå att undvika. Med tanke på samhällsstörningars natur ter det sig snarare som att spontana lösningar är nödvändiga. Författarna ser att det behöver läggas mer resurser på att utveckla vad som kan beskrivas som ”designkompentens” hos olika beslutsfattare. Inga system är så färdiga att de inte behöver justeras utifrån den aktuella situationen.

Ett tredje fenomen som tycks vara återkommande i samband med hantering av samhällsstörningar och som tydligt kunde påvisas under skogsbranden är betydelsen av personkännedom. Personkännedom är en viktig faktor för förtroende som i sin tur påverkar saker som effektiv kommunikation och rekrytering. Även om de flesta är överens om att personkännedom är betydelsefullt så finns en utvecklingspotential när det kommer till hur denna dimension kan vara en del i ett utvecklingsarbete. Exempelvis kan det finnas ett behov av en kontinuerlig diskussion även om baksidorna med personkännedomens betydelse.

Sammantaget finns det argument för att hanteringen av skogsbranden ur ett vidare perspektiv inte var speciellt unik. Naturligtvis fanns villkor och lösningar som var situationsspecifika, men sett till sin helhet så följde hanteringen ett igenkänningsbart mönster som i förenklade ordalag kan beskrivas som:

- ett inledande skede som präglades av oklarhet och en upplevelse av att man ”jagade händelsen”,
- en upplevd rörighet när det gäller organisation,
- svårigheter med att snabbt uppnå inriktning och samordning på höga systemnivåer,
- en hantering som utgörs av en blandning mellan planerade och i stunden uppkomna lösningar, och
- en miljö där personkännedom har betydelse för arbetets utformning.

Behov av en utvecklad begreppsapparat

Flera kapitel i antologin pekar på behoven att utveckla ”tänkandet”. Det kan exempelvis handla om hur man tänker kring geografiskt områdesansvar, hur en helhet av aktörsgemensamma hanteringar i ett drabbat samhälleligt sammanhang bör inriktas och samordnas, eller hur man tänker kring oklarhet i samband med problemlösning. Att utveckla ”tänkandet” förutsätter en begreppsapparat som hjälper individer att greppa den komplexa omvärld de verkar i. ”Gemensamma grunder för samverkan och ledning vid samhällsstörningar” (MSB, 2014) är ett exempel på ett arbete som presenterar olika tankeverktyg, men även om detta arbete är omfattande så måste det ske en kontinuerlig utveckling. Den begreppsmässiga kompetensen (se ex. Fredholm & Göransson, 2006 eller Katz, 1974) är central hos beslutsfattare på höga systemnivåer och det finns starka incitament för att stärka den begreppsmässiga kompetensen genom exempelvis utbildning.

Utvecklingsbehov riktade mot kompetens är viktiga

De empiriska analyserna visar att det finns flera olika typer av utvecklingsbehov. En del behov har att göra med saker som teknik, struktur och rutiner. Dessa berör utveckling av former för hur saker och ting bör gå till. En annan typ av utvecklingsbehov har att göra med förståelse och kunskap. Detta behov kan kategoriseras som utvecklingsbehov riktade mot kompetens.

I denna antologi kan man konstatera att utvecklingsbehov riktade mot kompetens ges större utrymme än utvecklingsbehov som riktas mot form. Med detta sagt är inte utvecklingsbehoven riktade mot form mindre viktiga. Det är också viktigt att poängtera att ingen värdering av någon enskild individs kompetens har gjorts i detta arbete. Diskussionerna om utvecklingsbehov bör ses som diskussioner på systemnivå.

Det finns en skillnad i hur snabbt olika förändringar i syfte att stärka förmågan får effekt. Förbättring utifrån utveckling på formnivå kan ske relativt snabbt jämfört med den tid det tar att systematiskt arbeta med en ytterligare höjning av kompetens. Utifrån dessa något olika förutsättningar, samt utifrån den förenklade bild av problemorsaker som ofta kommuniceras av media, finns en risk att de förhållandevis snabba och enkla formlösningarna får mer utrymme än de mer långsiktigt strategiska kompetenshöjande processerna.

Med tanke på att ingen samhällsstörning är den andra lik är det inte helt lätt att med evidens påvisa att förändring av form automatiskt leder till en förbättring av förmåga. Samtidigt är det inte enkelt att bevisa långsiktiga effekter av kompetenshöjande processer eller förändring i kompetenskrav. Trots denna osäkerhet är det viktigt att kontinuerligt och långsiktigt jobba med olika typer av kompletterande

förbättringsåtgärder utan att hamna i fällan att stärkt förmåga kan uppnås genom ”quick-fix”.

9.5 Uppfyller det sammanlagda resultatet antologins syfte?

Antologins syften anses uppfyllda genom den både breda och djupa analys som de olika kapitlen tillsammans redovisar. En situation som skogsbranden i Västmanland går att analysera ur ett nästintill oändligt antal perspektiv. Författarna ser med ödmjukhet på denna möjlighet, men kan samtidigt konstatera att bakgrunden i de olika kapitlen motiverar uppfattningen att de sju kapitlen representerar sju centrala perspektiv på inriktning och samordning.

Antologin, och även arbetsprocessen bakom, bedöms ha lett fram till ett utvecklingsbidrag som ger vägledning till arbetet med att skapa förbättrad förmåga inom området samhällsskydd och beredskap. Författarna kan konstatera att processen med att analysera olika aspekter av hanteringen av skogsbranden kunde pågått betydligt längre tid är vad projekttiden medgav. Det finns i skrivande stund fortfarande data som inte analyserats och det finns i framtiden möjligheter att fortsätta arbetet i andra former.

Den sista delen av syftet var att skapa förutsättningar för vidare samarbeten mellan forskningsaktörer och praktikerorganisationer. Denna del av syftet har uppfyllts genom att arbetet präglats av en kontinuerlig dialog mellan författarna. Dialogen har lett till en breddad förståelse för såväl praktiska och akademiska perspektiv på området, ett idéutbyte, samt även en initierad diskussion om vidare samarbeten framöver.

9.6 Om nyttogörande av resultaten i antologin

Resultaten från arbetet med antologin kan användas såväl inom praktiken som inom akademin, och dessutom som katalysator för gemensam utveckling och utvecklat brobyggande.

Arbetet med antologin har utgått ifrån flera av de förhållningssätt som presenterats i ”Gemensamma grunder för samverkan och ledning vid samhällsstörningar” (MSB, 2014) och är tänkt att fungera som bränsle för en fortsatt utveckling av de områden som publikationen från 2014 berör. Antologin relaterar också till andra publikationer

inom området, exempelvis ”Ledning av räddningsinsatser i det komplexa samhället (Fredholm & Göransson, 2006).

Författarna ser också att de aktörsgemensamt initierade lokala, regionala och nationella utvecklingsprocesserna kan ha nytta av materialet. Exempelvis kan utvalda delar av antologin fungera som underlag till identifiering av utvecklingssatsningar, eller som inläsningsmaterial inför aktörsgemensamma kunskapshöjande aktiviteter.

Vid sidan av denna analys pågår olika utvecklingsarbeten som tar sin utgångspunkt i erfarenheter av hanteringen av skogsbranden. Antologin är tänkt som ett bidrag i dessa utvecklingsarbeten. Det kan vara arbeten som exempelvis bedrivs av en lokal räddningstjänstorganisation som själva var inblandade i branden eller utvecklingsarbete som bedrivs hos centrala myndigheter.

Hela antologin eller utvalda delar fungerar också som utbildningsunderlag vid de utbildningar som exempelvis MSB och Försvarshögskolan anordnar inom området samhällsskydd och beredskap. Olika delar av innehållet kan lyftas ut för att anpassas till olika elevgrupper. Exempelvis kan ett avsnitt som analyserar ett praktiskt fenomen användas för att diskutera konkreta hanteringsformer. Teoretiska avsnitt kan användas i syfte att vidareutveckla den begreppsmässiga kompetens som krävs i arbetet med att åstadkomma inriktning och samordning utifrån övergripande systemperspektiv.

Flera av kapitlen har teoridelar som kan ses som ett steg i en teoretisk utveckling och en input till vidare forskning om inriktning och samordning. Även slutsatserna om den praktiska hanteringen bör fungera som inspiration till forskning.

Avslutningsvis ser författarna denna antologi som ett utvecklingsbidrag riktad till alla individer som på eget initiativ vill ta till sig olika analyser av hanteringen av skogsbranden. Antologin kan läsas från pärm till pärm eller bläddras i när andan faller på. Förhoppningsvis kan innehållet inspirera till både funderingar och pragmatiska lösningsalternativ.

9.7 Tack till alla som bidragit!

Samtliga författare bakom denna gemensamma publikation önskar att rikta ett stort tack till alla de personer som ställt upp på intervjuer och hjälp oss att samla in material till analyserna! Att planera och genomföra intervjuer har gått väldigt smidigt. De olika intervjupersonerna har visat gästfrihet, öppenhet, tålamod och en vilja att bidra till utvecklingsarbete på ett sätt som gjort arbetet med antologin både roligt och lärorikt.

Vi vill också tacka de organisationer som resursmässigt möjliggjort detta arbete, dvs MSB, Lunds universitet, Chalmers tekniska högskola och Göteborgs universitet.

9.8 Referenser

Fredholm, L. & Göransson, A-L. (Red) (2006). *Lednings av räddningsinsatser i det komplexa samhället.* Karlstad: Räddningsverket. ISBN 91-7253-260-2. Best U 30-644/06.

Katz, R. L. (1974). The Skills of an Effective Administrator, *Harvard Business Review*, 9-10, ss. 90-102

MSB. (2014). *Gemensamma grunder för samverkan och ledning vid samhällsstörningar.* Myndigheten för samhällsskydd och beredskap.