



Linköpings universitet

12/06/2014

CARER

Arbetsrapport Nr 12, 2014

Linköpings universitet

581 83 Linköping

www.liu.se/forskning/carer

Samverkansformer för räddning och respons

Exempel och förslag

Rebecca Stenberg

Sofie Pilemalm

Kayvan Yousefi Mojir

Kontaktadresser:

Rebecca Stenberg
rebecca.stenberg@liu.se

Sofie Pilemalm
Sofie.pilemalm@liu.se

Linköpings universitet
SE - 581 83 Linköping

Center for Advanced Research in Emergency Response (CARER)
Centrum för forskning inom respons- och räddningssystem (CARER)
URL: <http://www.liu.se/forskning/carer>
E-Post: carer@lists.liu.se

CARER Rapport Nr 12

Publicerad av Linköping University Electronic Press
URL: www.ep.liu.se
E-post: ep@ep.liu.se

Detta verk skyddas enligt lagen om upphovsrätt (URL 1960:729). Upphovsrätten ägs av Rebecca Stenberg, Sofie Pilemalm och Kayvan Yousefi Mojir 2014.

© Rebecca Stenberg, Sofie Pilemalm och Kayvan Yousefi Mojir 2014.

Sammanfattning

Samverkan är central för att skapa tillfredställande säkerhet, trygghet och räddning framöver och den praktisknära kunskapen om möjliga och önskvärda samverkansformer för effektiv räddning behöver fördjupas. Syftet med studien var därmed *att* beskriva praktiska exempel på olika former av räddningstjänstssamverkan och visa på likheter och skillnader i förutsättningar, fördelar och nackdelar utifrån olika samverkansdimensioner, att utifrån dessa diskutera och föreslå olika samverkansprofiler för olika ändamål inom räddning och respons samt att föreslå informationstekniskt stöd till de föreslagna samverkansprofilerna.

Studien är genomförd med multipla kvalitativa fallstudier av samverkan som har kontrasterats och jämförts utifrån organisationsteoretiska perspektiv och variabler. Fallstudierna har gällt:

- Samverkan mellan polisen, räddningstjänsten och kommunen för att motverka social oro i Södertälje
- Samverkan mellan statlig sjöräddning och Sjöräddningssällskapet
- Myndighetssamordning inom Trygghetens hus i Jämtland
- Samverkan mellan räddningstjänst och privatpersoner i projektet ”Förstärkt medmänniska” i Medelpad.

Var och en av fallstudierna har först beskrivits och därefter analyserats var för sig och har därefter jämförts med varandra. Därmed kunde tre sinsemellan mycket olika samverkansformer identifieras som dessutom hade olika förutsättningar att passa samman med olika typer av organisering. Samverkansformerna var *myndighetssamordning på regional/nationell nivå, lokal integrativ samverkan* och *ad hoc-samverkan*.

Samverkansformerna presenteras och läggs till grund för tre förslag till samverkan för olika ändamål och diskuteras utifrån vad de lämpar sig för, hur man kan lägga upp samverkan, viktiga genomförandefaktorer, framgångsfaktorer, risker och utvecklingsmöjligheter samt förslag till informationstekniskt stöd.

Regional/nationell myndighetssamordning Regional/nationell myndighetssamordning passar för ledningssamordning och koordinering på administrativ och policy-nivå mellan företrädare för offentliga myndigheter och organisationer för översiktlig samverkan om samhällsfrågor som exempelvis äldres trygghet, trafiksäkerhet, brottsförebyggande eller krisberedskap. Resultaten av samverkan ska kunna formaliseras och standardiseras till en struktur för gemensamma insatser eller att användas för ungefär samma ändamål och på ungefär samma sätt i hela regionen eller hela landet. Här bygger samverkan på att varje myndighet gör det som myndigheten är till för och har i uppdrag samt att endast de myndigheter som berörs i varje process medverkar i den processen. Den här samverkansformen förmår därmed tillvarata det bästa av myndigheters kapacitet och resurser samt är betydelsefull som bakgrund och förankring till mer lokala satsningar.

Potentiella informationstekniska stöd omfattar här t ex gemensamma IT-plattformar för delning av information och dokument samt databaser för digital lagring av information av olika slag. Stöd kan också inkludera beslutsstöd t ex i form av geografiska informationssystem, kartsystem och positioneringssystem, gemensamma lägesbilder och digitala ledningsbord. Flera av dessa system kan och bör finnas både i fast och mobil version.

Lokal integrativ samverkan är urtypen för varaktig lokal utveckling av trygghet och säkerhet via dialog och förebyggande verksamhet som integreras i övrigt samhällsbyggande. Det underliggande motivet för denna samverkan är att den billigaste olyckan är den som inte händer. I denna samverkan adderas en säkerhets/trygghetsdimension till alla verksamheter kommunerna ansvarar för i stället för att lägga säkerhet/trygghet som en egen verksamhet. Därmed finns utsedda kommunansvariga med i många olika typer av diskussioner och planering inom kommunerna och lär känna dem väl. Lokal varaktig samverkan passar för samverkan mellan lokalt representerade välutvecklade verksamheter med möjlighet att delegera uppgifter och för både mycket enkla och mycket komplicerade verksamheter. Målet är att lösa lokala problem, uppfylla lokala behov av verksamhet/information eller att skapa lokal, operativ, varaktig verksamhet som exempelvis omfattar både förebyggande verksamhet och respons.

Potentiella informationstekniska stöd omfattar här t ex gemensamma IT-plattformar för delning av information och dokument, databaser för digital lagring av aktörer, roller, uppgifter, kompetens, utbildning, ansvar, kontaktinformation, inte minst när det gäller frivilliga aktörer, samt sociala medier för dialog med, och inhämtande av information från allmänheten.

Gränsöverskridande Ad hoc-samverkan passar för multidisciplinära insatsverksamheter under en begränsad tid och kan förväntas vara ett koncept som utvecklas framöver för användning när räddningsresurser är svåra att komma åt, kräver speciella kunskaper, lokala förutsättningar eller helt enkelt är glesa. En utgångspunkt med denna samverkansform är att snabbt kunna mobilisera lokala resurser över olika samhällssektorer och att kunna leda och koordinera aktörer från olika sektorer i en gemensam insats. Därmed är det en samverkansform som passar för sammansatta insatser för trygghet, säkerhet, räddning och respons tillsammans med nya professionella eller frivilliga aktörer.

Informationstekniskt stöd för ad hoc-samverkan omfattar både stöd för att leda och samordna ad hoc-samverkan samt att samverka lokalt. Därmed omfattar det båda de ovanstående förslagen som exempelvis beslutsstödsystem, geografiska informationssystem, kartsystem och positioneringssystem, gemensamma lägesbilder och digitala ledningsbord samt gemensamma IT-plattformar för delning av information och dokument samt databaser för lagring, men också mobila applikationer i form av t.ex. sms utalarmering och help appar som stöd för agerande på skadeplats. Även dynamiska utalarmeringssystem är tänkta att på sikt även omfatta frivilliga aktörer och lokala resurser.

Alla tre samverkansformerna kan ses som framgångsrika eller med potential för att vara det. Den regionala myndighetssamordningen kommer med hög sannolikhet att öka eftersom den bygger på föreställningar om effektivisering via stordrift. Den integrativa samverkan är främst

inriktad mot utvecklingen av lokal förebyggande verksamhet tillsammans med andra samhällsverksamheter. Där kan trygghets- och säkerhetskäpande aktiviteter bidra också till andra samhällsviktiga processer utöver trygghet och säkerhet.

Erfarenheter och kunskaper för mobilisering och ledning av gränsöverskridande ad hoc-samverkan inom räddning kan troligen utvecklas för att fungera framgångsrikt också på helt nya fält för trygghet och säkerhet samt för samverkan med nya aktörer i olika sammanhang där snabb respons är viktig. Sådan kan gälla glesbygdsräddning, äldres trygghet, kvinnofrid, rasism, skolmobbing, ensamarbete i skogen eller i jordbruket, friluftsliv och trygghet på skolgården eller bevakning av naturskydd. Avgörande är dels larmförutsättningarna, dels förutsättningarna för ledning av insatser. Här kan också sjö- och flygräddningsledarens roll i räddningsinsats till sjöss med fördel användas som utgångspunkt för en omdefinition av larmhantering i exempelvis glesbygd.

Därmed är de sammanfattade slutsatserna av studien att samverkan ska uppfattas som ett selektivt organisationsverktyg där det gäller att anpassa och välja rätt verktyg med rätt strategi för rätt ändamål, och baserad på logiker som inte kolliderar för att samverkan ska bli effektiv och nå sina mål.

Förslag till vidare forskning gäller bl.a. hur ledning av ad hoc-samverkan går till och kan utvecklas, olika organisatoriska tröskel- eller översättningsfenomen samt hur vidare utveckling av informationsteknik kan drivas, bör beforskas och projektanpassas med förankring i respektive samverkansprofils behov.

Innehåll

1. Inledning.....	9
2. Bakgrund	9
3. Syfte.....	11
4. Rapportens uppläggning	11
5. Metoder och genomförande	12
6. Teoretiska utgångspunkter.....	13
6.1 Perspektiv på, och definition av samverkan	13
6.2 Samverkans bestämningsvariabler	15
6.2.1 Kontext och kultur	15
6.2.2 Samverkansstruktur	16
6.2.3 Samverkansprocesser.....	18
6.3 Samordningsmekanismer	20
6.3.1 Institutionella styr- och samordningsmekanismer.....	21
6.3.2 Organisatoriska samordningsmekanismer.....	22
7. Fallstudier	24
7.1 Varför brann det inte mer i Södertälje? – Samverkan kring social oro mellan kommunen, polisen och räddningstjänsten	24
7.1.2 Analys av fallet utifrån samverkans bestämningsfaktorer	29
7.2 Trygghetens Hus – Samlokalisering under ett tak i Jämtland	31
7.2.1 Analys av fallet utifrån samverkans bestämningsfaktorer	35
7.3 Förstärkt medmänniska – Mobilisering via SMS i byar i Medelpad	36
7.3.1 Analys av fallet utifrån samverkans bestämningsfaktorer	39
7.4 Sjöräddningen – En imaginär organisation byggd på samverkan	40
7.4.1 Analys av fallet utifrån samverkans bestämningsfaktorer	47
8. Analys	49
8.1 Jämförande sammanställning av de fyra fallstudiernas fem exempel	49
8.2 Likheter och skillnader – Fem exempel blir tre samverkansformer	51
8.3 Samverkansformerna i sig själva – tre grundformer	53
9. Slutsatser	58
9.1 Beskrivningar av praktiska exempel på olika former av samverkan	58
9.2 Likheter och skillnader, fördelar och nackdelar utifrån olika samverkansdimensioner	60
10. Förslag till samverkansformer, informationstekniskt stöd och fortsatt forskning	62
10.1 Mått och steg inför alla sorters samverkan.....	62
10.2 Informationstekniskt stöd	63
10.3 Förslag 1 - Regional myndighetsamordning.....	64
10.4 Förslag 2 - Lokal integrativ samverkan	66
10.5 Förslag 3 – Gränsöverskridandes ad hoc-samverkan.....	69
10.6 Vidare utveckling av informationstekniskt stöd.....	71
10.7 Förslag till fortsatt forskning	72
Referensförteckning	74

Tabeller

Tabell 1 Jämförande sammanställning av fallstudierna.....	49
Tabell 2 Styrningsmekanismer grundade på Montin, 2006 ...	54
Tabell 3 Samordningsmekanismer, aktivitet och typ av verksamhet baserade på Glouberman & Mintzberg, 2001.....	55
Tabell 4. Analysens samlade resultat.....	57

Förord

Väldigt många människor har varit viktiga och hjälpt till på olika sätt med den här studien. Här nämns ett fåtal men många fler har tålmodigt försökt få oss att begripa och korrigerat uppgifter. Klokskaperna är därmed ofta andras medan misstagen är våra...

I Södertälje:

Lars Göran Uddholm, Brandchef Södertörns brandförsvarsförbund, Ludwig Tejler brandingenjör, Patrick Johansson, insatsledare, Per Tillander och Claes-Göran Öhman ansvariga för kommunkontakter i Södertälje, alla i Södertörns brandförsvarsförbund, Patrik Ungaäter, polismästare i Södertälje och Michael McCarthy, säkerhets- och trygghetssamordnare i Södertälje kommun samt slutligen arrangörer och deltagare från Södertörns brandförsvarsförbund i framtidsverkstaden för projektet Trygghetens nya former, i januari 2014 för specialbelysning av förbundets arbete i de enskilda kommunerna.

I Trygghetens hus

Staffan Edler försvarsdirektör i Jämtlands län, Stephen Jerand länspolismästare, Anders Edvinsson förbundsstyrelseordförande i Jämtlands räddningstjänstförbund, Lars Nyman räddningschef i Jämtlands räddningstjänstförbund, Callis Blom räddningschef i Åre kommun samt projektledare i Trygghetens Hus, Gunilla Ågren.

Därutöver arrangörer och deltagarna i framtidsverkstaden för projektet Trygghetens nya former, i Strömsund i februari 2014 som gav ett kommunalt perspektiv på Trygghetens hus.

Projektet Förstärkt medmänniska

Erik Hedlund chef på samhällskyddsavdelningen i Medelpads räddningstjänstförbund, Johanna Hillgren krisberedskapssamordnare, Thomas Åslin projektledare och Maria Ålund och Lars Hammarström projektet "Förstärkt medmänniska", alla i Medelpads räddningstjänstförbund.

SOS Alarm

Björn Skoglund, affärsutvecklare och Roger Petersson regionsansvarig, på SOS Alarm som hjälpt oss förstå några av förutsättningarna för att larma ut via SMS.

För sjöräddning

Noomi Eriksson, Sjöfartsverkets stf generaldirektör och chef för sjö- och flygräddningsavdelningen, Anders Jönsson, Senior Adviser Sjöfartsverket och tidigare operativ chef Sjöräddningssällskapet, Helge Skärlén, distriktssamordnare Stor Sthlm/Insjö/Svävaransvarig, Sjöräddningssällskapet, Sebastian Wigmo, ansvarig för Sjöfartsverkets SAR-utbildningar vid Sjöfartsverkets kursgård och sjöräddare i Sjöräddningssällskapet, Jan Olsén, tidigare Försvarsmakten, instruktör för SAR-G och sjöräddare i Sjöräddningssällskapet, Göran Johansson, regional SAR-samordnare, Sjöfartsverket och stationschef i Sjöräddningssällskapet Arkösund, Tobias Nicander, räddningsledare vid JRCC, Sjöfartsverket och instruktör vid SAR-G, Gunnar Bergström, Sjöfartsverket och instruktör vid SAR-G, Claes Dorch, instruktör vid SAR-G, Gunilla Lundh-Svensson, IVA-sköterska och instruktör vid SAR-G, elever från Kustbevakningen, Sjöfartsverket, Sjöräddningssällskapet, Försvarsmakten, Räddningstjänsten i Eskilstuna och Sjöpolisen vid kursen SAR-G november 2013 och februari 2014. Därutöver Mikael Lager, regionsansvarig Sjöfartsverket, Ronny Löf, SAR-samordnare, Johan Mårtensson SAR Management, räddningstjänstsamordnare Sjöfartsverket som hjälpt oss med kompletterande uppgifter för samverkan om sjöräddning.

Tack alla!

Rebecca Stenberg, Sofie Pilemalm och Kayvan Yousefi Mojir
den 28 maj 2014

1. Inledning

Sedan lång tid tillbaka är det uppenbart att glappen i lapptäcket av olika samhällssektorer och funktioner som utgör det svenska räddningssystemet gör att resurser inte används optimalt. Verkliga resurser glöms bort, resurser används fel, dubbelarbete sker och uppgifter faller mellan stolarna. I allt större grad blir samverkan en viktig aspekt för optimal räddning och säkerhet liksom effektiv resurshushållning. Samverkan är dock betydligt lättare att skriva än att göra i praktiken av många olika skäl. Lagstiftning, regler och rutiner skiljer sig åt och kan ibland till och med vara motstridiga¹. Organisationernas uppdrag och sektorernas förutsättningar skiljer sig åt liksom organisationsstrukturer och kulturer. Vad som inte skiljer sig åt är ambitionen att tillgodose samhällets och människornas behov av räddning, säkerhet och trygghet. Olika aktörer och verksamheter har därför utvecklat sina egna former. Alla former av samverkan passar dock inte för all verksamhet och det finns risk för att samverkan återuppträffas gång efter annan, till onödigt stora kostnader om inte kunskap om samverkan och olika samverkansformer i sig uppmärksammas och sprids. Här beskrivs fyra samverkans exempel och tre samverkansformer med likheter och olikheter, möjligheter och begränsningar samt förslag till hur och var de kan användas.

Studien har finansierats av Myndigheten för samhällsskydd och beredskap och Södertörns brandförsvarsförbund.

2. Bakgrund

Förutsättningarna för att bedriva en effektiv räddningstjänst förändras och kostnadseffektivitet poängteras allt hårdare. Samtidigt ökar de demografiska skillnaderna mellan land och stad, vilket också ger skillnader i förutsättningar för att tillgodose trygghet genom traditionella beredskapsorganisationer. I Sverige sker en hastig avfolkning och demografisk förändring, speciellt i vissa norrlandslän men också i skärgården och förhållandevis nära storstadsregioner som att gör det kommer det att bli allt svårare att få räddningstjänstens resurser att räcka till för en rimlig trygghet i landsbygd och glesbygd. Samtidigt måste avsevärda säsongsvariationer samt variationer mellan fastboende och tillfälliga besökarens behov i exempelvis skärgården och fjällvärlden hanteras.

I dagsläget erfar många räddningsaktörer att resurserna inte ökar utan att man för att behålla de resurser man har måste få ut mer av varje krona i verksamhet. Det är troligt att denna trend fortsätter och att man på sikt måste producera lika mycket, men med mindre resurser.

För att försöka hantera både verksamhetsmål och hög grad av kostnadseffektivitet sker omfattande förändringar inom och av såväl räddningsorganisationer och larmoperatörer samt polis. Sammanslagna räddningstjänster i räddningstjänstförbund står numer för uppåt 70 % av

¹ Stenberg, R. (2000). *Organisationslogik i samverkan – konsten att samverka i en imaginär organisation av offentliga aktörer*. Doktorsavhandling i psykologi. Stockholms universitet.

de svenska kommunalförbunden² och såväl sjöräddning³ som polis⁴ och larmfunktioner⁵/organisationer är eller har varit föremål för omfattande utredningar med förslag till utveckling som berör både funktioner och organisation. Samma turbulens gäller också andra områden inom räddningssystemet som ambulanssjukvårdens organisation samt organisering av helikopterresurser.

Liksom i övrig svensk offentlig sektor har man också låtit sig inspireras av industriella produktionsekonomiska styrmodeller i ambitionen att vara effektiva. Inom räddningstjänst provar man sig exempelvis fram med att under delvis hård kritik bryta upp standardiserade bemanningsstrukturer och övergå till olika former av flexibel bemanning och logistik som FIP-styrka, s.k. indianöverfall eller att inte hela styrkan inledningsvis åker på automatlarm. Slutligen provar man också i allt större omfattning att överskrida såväl inre funktionsgränser som yttre gränser för organisation och till och med sektor, i syfte att skapa möjlighet för effektiv respons. Det förra kan gälla att samma brandpersonal har flera olika uppgifter som man skiftar emellan. Det senare kan exemplifieras både med samarbetsavtal som IVPA/IVPR⁶ med andra aktörer inom responsystemet men också samverka med privata, offentliga eller ideella aktörer inom eller utanför responsystemet. Inom sjöräddning innebär det etablerade samarbetsformer som mellan den statliga sjöräddningen och ideella Svenska Sjøräddningssällskapet utvecklas vidare och nya samarbeten, t.ex. inom eftersök med hund provas. Också polisen utvecklar sin verksamhet i enlighet med industriella produktionsmetoder och kraftsamling sker mot riktade områden. Även här ses samverka som betydelsefull för exempelvis brottsförebyggande åtgärder.

Generellt sett är samverka av olika grader och kvaliteter centrala för säkerhet, trygghet och räddning framöver. Samtidigt har samverka sorgligt dåliga förutsättningar. Samhällets institutioner som lagar, regler och självklara sätt att bygga samhälle har skapats under lång tid och har i takt med industrialiseringen blommat ut i allt högre specialisering av samhällets funktioner och lagstiftning för att vidmakthålla den. Samverkanstanken som funnits med i starten av uppbyggnaden av välfärdsamhället kan skönjas i regleringsbrev och riktlinjer ända fram till 1950-talet men försvann sedan för att återuppväckas likt Törnrosa under 1990-talet till ett samhälle med ständigt ökande funktionsdelning och specialisering. Det innebär att samverka ständigt måste erövrats och uppfinnas trots att det omgivande samhället sällan är anpassat för det⁷.

För det behövs kunskap men kunskapen om exempelvis olika former och strategier för samverka liksom centrala parametrar för att olika samverkanstyper ska fungera optimalt är

² Stenberg, R., Larsson, J. & Olsson, L. (2012) Effektivitet, säkerhet och pengar - Att hantera skilda effektivitetsperspektiv i räddningstjänsten. CARER Rapport 2012:4, Linköping University Electronic Press, Sweden.

³ Utredningen av maritim samverka (SOU 2012:48)

⁴ En sammanhållen svensk polis (SOU 2012:13)

⁵ SOU 2013:33. Betänkande av alarmeringstjänstutredningen.

⁶ I väntan på ambulans – IVPA. I väntan på räddningstjänst (IVPR).

⁷ Stenberg, R. (2003). Fundamentala aspekter för att samverka ska leda till målen för folkhälsa. Konferensbidrag 1:a nationella Folkhälsostämman 2003. *Folkhälsoenligt nr 2/2003*. Folkhälsoinstitutet. Stockholm.

fragmenterad på olika kunskapsområden. Få studier jämför olika former av samverkan som används. Därmed behöver vi fördjupa den praktiska kunskapen om möjliga och önskvärda samverkansformer, både för effektiv räddning men också i förlängningen för samverkan inom helt andra områden i samhället. Slutligen behöver vi också addera stödstrukturer för detta, t.ex. I form av informationstekniskt stöd för samverkan.

När det gäller informationsteknik finns det idag en rad tekniska stöd i responsystemet, vilket inte minst exemplifieras i de här studerade samverkansformerna. Tidigare studier har dock visat att dessa stöd inte är oproblematiska. Många är inte anpassade till aktörers behov och/eller den aktuella samverkansformen. Tillit och sekretess behandlas inte i tillräcklig utsträckning. En orsak är att man liksom angående produktionsmetoder och strategier, använder generella metoder eller hyr in metoder från andra domäner. Det finns inte en systemutvecklingsmetod som tar explicit hänsyn till viktiga faktorer i responsystemet. Studien innefattar vidare förslag på utveckling av informationstekniska lösningar och föreslår sådana, men pekar också behovet av att utveckla metoder anpassade för samverkan för trygghet, räddning och respons, i syfte att kunna designa bättre verktyg i framtiden.

3. Syfte

Syftet med studien är därmed:

- ✓ *Att beskriva praktiska exempel på olika former av samverkan inom räddning och respons samt visa på likheter och skillnader i förutsättningar, fördelar och nackdelar utifrån olika samverkansdimensioner*
- ✓ *Att utifrån dessa diskutera och föreslå olika samverkansprofiler för olika ändamål inom räddning och respons.*
- ✓ *Att föreslå informationstekniskt stöd till de föreslagna samverkansprofilerna.*

4. Rapportens uppläggning

Kapitel 1-6 i studien redovisar bakgrund, syfte, metoder och genomförande samt teoretiska utgångspunkter.

Kapitel 7 i studien omfattar fyra fallstudier av fyra olika verksamheter. Var och en analyseras var för sig utifrån organisationsteoretiskt perspektiv på kontext och kultur, organisationsstruktur och organisationsprocesser. Också framgångsfaktorer och utmaningar som kan identifieras redovisas.

Kapitel 8 Den stegvisa analysen inleds med en sammanfattande jämförelse av de fyra fallstudierna som omfattar fem olika exempel på samverkan samt diskussion av likheter och skillnader dessa. De fem exemplen kan reduceras till tre samverkansformer som analyseras vidare och jämförs.

Kapitel 9-10 presenterar studiens slutsatser samt utifrån dem tre förslag till konkreta samverkansformer och IT-stöd.

5. Metoder och genomförande

Studien har genomförts med fallstudiedesign av fyra fall i enlighet med ett kontrasturval och intensivurval⁸ av fyra verksamheter som väl speglar olika typer av samverkan där samverkansformer och strategier skiljer sig markant åt. Fallstudierna har omfattat:

- Samverkan mellan polisen, räddningstjänsten och kommunen för att motverka social oro i Södertälje
- Samverkan mellan statlig sjöräddning och Sjöräddningssällskapet
- Myndighetssamordning inom Trygghetens hus i Jämtland
- Samverkan mellan räddningstjänst och privatpersoner i projektet ”Förstärkt medmänniska” i Medelpad.

Forskningsdesignen kan ses som multipla kvalitativa fallstudier som analyserats i två steg⁹. Först har de analyserats var för sig och därefter har de jämförts och reduceras till att allt mer fokusera på samverkan i sig själv i en stegvis process inspirerad av fenomenologiska reduktioner¹⁰.

Inledningsvis sammanställdes beskrivningar av samverkan i de fyra fallstudieverksamheterna. Data här har bestått i intervjuer¹¹, samtal och dialoger¹², dokumentläsning och vissa inslag av den korsning av observation, medverkan och samtal som benämns ”skuggning”¹³. Var en av beskrivningarna har lästs, korrigerats och godkänts av företrädare för verksamheterna och olika sagesmän som rimliga beskrivningar av samverkan i deras verksamheter och med relevans i utsagor och uppgifter.

Var och en av berättelserna underkastades därefter samma teoretiskt grundade analytiska positionering av fallets samverkan utifrån organisationsteoretiska variabler. Dessa har använts som positionerings- eller ”bestämningsfaktorer” för samverkan i fallen¹⁴ och presenteras närmare under teoretiska utgångspunkter. För var och en av de studerade exemplen på samverkan har också identifierade framgångsfaktorer och tänkbara risker och utmaningar lyfts fram.

Därefter sammanfattas fallstudierna i en jämförande sammanställning av alla fyra fallstudierna utifrån bestämningsfaktorer, aktörer, framgångsfaktorer och utmaningar. Likheter och skillnader diskuteras mellan de fem exemplen på samverkan som identifierats.

⁸ Patton, Quinn, M. (1991). 2nd ed. *Qualitative Evaluation and Research Methods*. Sage Publications.

⁹ Analysgången följer Ricoeurs föreslagna tolkningsprocess av social text från författarens text (Aktörerna, intentionerna), till texten i sig (Teorikopplingar) och slutligen vidare till läsarens text (Konkreta förslag för användning). Ricoeur, P. (1983). *Temps et récit. Tome 1*. Seuil. Paris. I Kristensson Ugglå, B. (1994). *Kommunikation på bristningsgränsen*. Brutus Östlings förlag. Symposium.

¹⁰ Alvesson, M. & Sköldböck, K. (2007). *Tolkning och Reflektion*. Studentlitteratur.

¹¹ Thomsson, H. (2007). *Reflexiva intervjuer*. Lund: Studentlitteratur.

¹² Johannisson, B., Gunnarsson, E. & T. Stjernberg (Red). (2008). *Gemensamt kunskapande – den interaktiva forskningens praktik*. Växjö University Press.

¹³ Czarniawska, B. (2007). *Shadowing and Other Technics for Doing Fieldwork in Modern Societies*. Libers.

¹⁴ Bestämningsfaktorer är den term som används härnäst.

I en förnyad analys (reduktion) reduceras resultaten av fallstudierna till att fokusera på samverkan i sig själv. Utifrån den tidigare analytiska positioneringen utifrån bland annat bestämningsfaktorer reduceras de fem identifierade samverkansexemplen i de fyra fallen till tre olika samverkansformer. Dessa analyseras vidare i ytterligare ett steg med hjälp av institutionella¹⁵ och organisationsteoretiska modeller¹⁶ och presenteras i en sammanfattande jämförelse. I slutsatserna används dessa som underlag för förslag till praktisk samverkan och tre konkreta förslag till samverkansformer för olika ändamål presenteras, med olika styrkor, svagheter och förslag till informationstekniskt stöd.

6. Teoretiska utgångspunkter

Följande kapitel inleds med att diskutera perspektiv på samverkan och definiera samverkan utifrån organisationsteoretiska perspektiv som en egen form av organisation och organisering. Utifrån definitionen väljs traditionella organisatoriska variabler för att positionera samverkan. De kan här ses som bestämningsfaktorer för samverkan. och utgörs av:

- Kontext och kultur
- Organisationsstruktur
- Organisatoriska processer

Kontext och kultur gällde exempelvis samhällssektor och bransch i vilken samverkan är inbäddad. Organisationsstrukturella dimensioner avser hur arbete och auktoritet fördelas som hierarki, specialisering och centralisering. Processaspekter avser hur samverkan bedrivs som användning av tid, strategier och varaktighet. Bestämningsfaktorerna presenteras och diskuteras nedan.

Kapitlet avslutas med att två klassiska samordningsmodeller, eller ”mekanismer” presenteras. Deras bidrag är att dels kunna identifiera vilken verksamhetslogik som dominerar för de olika samverkansformerna dels för att identifiera i vilka organisatoriska sammanhang de olika samverkansformerna fungerar bäst.

6.1 Perspektiv på, och definition av samverkan

En mängd forskning och teori finns om samverkan utifrån olika perspektiv och med olika beteckningar: Samverkan, interorganisatorisk organisering, gränsöverskridande organisation, imaginär organisering¹⁷, allianser och nätverk¹⁸. En generell utgångspunkt kan vara ”att kombinera och utnyttja de ingående parternas olikheter och komplettera varandra för att åstadkomma något man bestämt sig för”¹⁹. Beroende på synsätt kan det dock innebära en

¹⁵ Montin, S. (2006). Styrnings- och organisationsspåret. Teoretiska perspektiv och empiriska illustrationer. Uppsalapjektet. Örebro universitet.

Rövik, K.A. (2004). *Moderna organisationer – trender inom organisationstänkandet vid millennieskiftet*. Libers.

¹⁶ Glouberman, S. & Mintzberg, H. (2001). Managing the Care of Health and the Cure of Disease—Part II: Integration. *Health Care Management Review*. Issue: Volume 26(1), Winter 2001, pp 70-84.

¹⁷ Stenberg 2000.

¹⁸ Elg, U. (2007). Externa relationer – kostnader, beroenden och fördelar. Kap. i Alvesson, M. & Svenningsson, S. (red.) (2007). *Organisationer, ledning och processer*. Studentlitteratur.

¹⁹ Fritt efter Trädgårdhs definition i Trädgårdh, B. Samverkan – en exposé över möjligheter och hinder. Handelshögskolan.

mängd liknande men inte helt lika företeelser som koordinering, samordning, samverkan och samarbete för att nämna några utifrån ökande interaktionsgrad²⁰.

Olika professioner och kunskapsområden ser också samverkan som helt olika företeelser: Statsvetare ser institutionaliseringsprocesser och en fråga om maktfördelning och legitimitet²¹. Nationalekonomer ser ekonomiska flöden och finansiell samordning. Organisationsteoretiker och sociologer ser interorganisatoriska och intersektoriella former, strategier, gemensamma kulturer och ömsesidigt lärande medan medicinaren ser vårdflöden och vårdkedjor, informatikern och teknologen ser interagerande system – för att göra en ytterst grov och förmodligen orättvis indelning. Recepten på hur samverkan ska ske framgångsrikt har dock en tendens att följa samma smala utstakade vägar²²: Nationalekonomen förordar smidigare finansiella flöden och kontrollfunktioner, informatikern ett bättre system och sociologen en gemensam värdegrund.

Offentlig samverkan som modernt koncept kom enligt Stenberg²³ till för att överbrygga glapp mellan olika delar av välfärdssystemet i mitten av 1990-talet. Initialt såg man i stor omfattning samverkan som en exotisk och på sikt frustrerande avvikelse, en egen organisationsform som skulle kunna täppa till hålen mellan ”stenhusen” som man kallade de offentliga organisationerna. Samverkan designades som en egen organisatorisk struktur, ett alldeles eget stenhus, gärna i form av ett ytterst påtagligt centrum under ett eget fysiskt tak. Efter hand började man intressera sig mer för samverkan mer som en process, ett verktyg för att organisationerna skulle kunna nå sina mål. Dessa perspektiv på samverkan som struktur eller process för en idag delvis konkurrerande tillvaro där antingen strukturen eller processen ses som primär²⁴.

Här är utgångspunkten att samverkan förlorat sin status som organisatorisk avvikelse. Tvärtom är samverkan en vanlig, men fortfarande frustrerande process för att uppnå verksamhetsmål som fordrar aktivitet från flera olika verksamheter. Samverkan ses därmed som en eller snarare flera former av *organisering*²⁵ eller organisationsprocesser, och en eller snarare flera former av *organisation* för detta ändamål, som finns inbäddad i, och bör anpassas till, en eller flera kontexter/ kulturer.

Samverkans*organisering* avser processer, sättet man samverkar på; målen som sätts, strategierna för att nå dem och själva utförandet av samverkan medan samverkan som *organisation eller struktur* omfattar vilken form eller taktisk struktur man ger samverkan för att kunna uppnå målen och genomföra strategierna genom fördelning av arbete och auktoritet. Både organisationsform och process är också beroende av sammanhanget, kontexten, d.v.s.

²⁰ Stenberg 2000.

²¹ Suchman, M.C. (1995). Managing Legitimacy: Strategic and Institutional Approaches. *The Academy of Management Review*. Vol. 20, No. 3, p 574. Egen översättning.

²² Path dependency. Se Hall, P. A. & Taylor, R.C.R. (1996). Political Science and the three new institutionalisms. *Political Studies*, 44(4), 936-957.

²³ Stenberg 2000.

²⁴ Lindberg, K. (2009) *Samverkan*. Libers.

²⁵ Eriksson-Zetterquist, U., Kalling, T. & Styhre, A. (2011). *Organizing Technologies*. Liber/Copenhagen Business School Press.

inom vilket område sker samverkan och vad gäller där i form av kultur och värden? Exempelvis har samhällssektorerna helt olika förutsättningar och branschkulturer påverkar hur man samverkar.

6.2 Samverkans bestämningsvariabler

Nedan presenteras variabler inom både kontext, organisering och organisation som ger samverkan en specifik karaktär. I fallstudierna används dessa för att först beskriva och positionera den samverkan som beskrivs, dvs. att ge samverkan en specifik karaktär eller profil, därefter för att kontrastera samverkanskaraktärerna eller profilerna mot varandra. Här kallas de för samverkans *bestämningfaktorer*. Den första faktorn som presenteras är kontexten och kulturen, den andra är organisatorisk struktur och den tredje är organisationsprocesser eller organiseringen

6.2.1 Kontext och kultur

Samverkan sker inom olika institutionella fält, d.v.s. organisatoriska fält där organisationer föds, växer, konkurrerar, samexisterar, dominerar eller faller tillbaka enligt regler och förutsättningar som gäller just det fältet²⁶. Både fälten och spelreglerna kan vara påtagliga som samhällssektorer som styrs av olika regler och lagar, eller mer subtila som politiska maktsfärer eller kultursfärer där vissa regler är uttalade medan andra ”sitter i väggarna”²⁷. Det styr hur samverkan kan ske och utformas.

Fyra samhällssektorer brukar identifieras²⁸: Den kommersiella sektorn som omfattar privat företagsverksamhet där målet är ekonomisk vinst och överlevnad, den offentliga sektorn som omfattar samhällets myndigheter och organisationer vars mål gäller medborgarnas välfärd, kontroll, trygghet, kunskap m.m., ideell sektor eller civilsamhället som omfattar ideella verksamheter, folkrörelser och föreningar med mål att främja allt från idéer till att bedriva fågelskådning. Slutligen räknar man ofta med en fjärde privat sektor som omfattar privatpersoner och familjer. Också här skiljer sig samverkans mål och medel åt mellan exempelvis kommersiell verksamhet i vinstsyfte och grannsamverkan mot brott. Intressanta samverksamheter finns också mellan de olika sektorerna som samverkan för gemensamt syfte mellan föreningsliv och myndighet, exempelvis för att hitta försvunna personer.

Olika branscher och branschkulturer har olika förutsättningar för samverkan där man inom en del branscher är mest vana att samverka med sina egna eller styrs dit av regler och lagstiftning. Exempelvis inom sjukvård är det svårt att uppfattas som fullvärdig samverkanspartner om man inte är verksam inom sjukvård eller är sjukvårdskunnig²⁹. Inom ”blåljusbranschen” är polisen är den myndighet som uppfattas vara längst ifrån samhället i

²⁶Hannan, M.T. and Freeman, J. (1977). The population ecology of organizations. *American Journal of Sociology* 82 (5): 929-964.

DiMaggio, P.J. & Powell, W.W. (1983). The Iron Cage Revisited – Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organizational Fields. *American Sociological Review* 48(2): 147–160.

²⁷ Alvesson M. & Berg, P.O. (1992). Corporate Culture and Organizational Symbolism. De Gruyter.

²⁸ Pestoff, Victor. (1998.) *Beyond the market and the state - Social enterprises and civil democracy in a welfare society*. Ashgate Publishing Limited, England.

²⁹ Stenberg, R. (2008). *Hälsokommunikatörer på modersmål*. Utvärderingsrapport. ÖSTSAM och Europeiska Socialfonden.

övrigt medan räddningstjänsten av medborgarna uppfattas vara den verksamheten med mest interaktion med samhället i övrigt³⁰.

Kontext, mål och strategier som man väljer för att uppnå målen styr tillsammans med andra hänsynstaganden och föreställningar vilken form eller struktur samverkan får³¹ – vilket i sin tur stödjer eller begränsar möjligheterna att uppfylla samverkansmålen – Lite av en hönan- och ägget situation.

6.2.2 Samverkansstruktur

Samverkansstrukturen gäller själva formen för hur samverkan organiseras. Den kan beskrivas i termer av graden av:

1. Hierarki
2. Specialisering
3. Standardisering
4. Formalisering
5. Centralisering
6. Omfattning och interaktionsgrad

1. Hierarki, innebär i vilken utsträckning över-, och underordning sker. Ibland talar man om organisationsnivåer, platt organisation eller nätverk. I samverkan har det exempelvis betydelse om de olika organisationsnivåerna i medverkande organisationer motsvarar varandra eller inte, eller på vilken organisationsnivå samverkan sker.

Stenberg³² anger tre olika nivåer; Policynivån där huvudmän, styrelser och professionella politiker anger inriktning och tar nationella och regionala policybeslut, den administrativa nivån där chefer och höga tjänstemän, i regionen eller i den lokala ledningen beslutar om regionala mål och planer. Slutligen anges den operativa nivån där professionella yrkesverksamma eller ideella samverkar om verksamhet. Många gånger finns också flera mellannivåer. Med nödvändighet kommer samverkan på de olika nivåerna att se mycket olika ut och ha olika inriktning. På policynivå kan samverkan gälla samsyn och att undanröja juridiska hinder för samverkan. På administrativ nivå sker planeringssamverkan och formulering av gemensamma strategier och mål. På operativ nivå gäller samverkan gemensamma lösningar på konkreta behov.

2. Specialisering – i vilken omfattning arbetsuppgifterna utförs eller kan utföras av flera eller kräver specialistkunskaper. Inom den samverkan som sker mellan räddningstjänst och sjukvård inom sjukvårdområdet finns både sjukvårdens legitimationskrav och regler för ansvarsfördelning att ta hänsyn till – eller driva på ändringar av. IVPA-avtal är ett typexempel på hur man försöker hantera föreskrifter om specialisering så att man både ska kunna samverka och tillgodose krav på specialistkunskaper och legitimation för mer avancerade

³⁰ Andersson Granberg, T., Stenberg, R., Bång, M. & Johansson, L.F. m.fl. (2010). Trygghetsskapande åtgärder för landsbygden. Arbetsrapport. *CARER Rapport 2010:2*, Linköping University Electronic Press, Sweden.

³¹ Glouberman, S. & Mintzberg, H. (2001). Managing the Care of Health and the Cure of Disease—Part II: Integration. *Health Care Management Review*. Issue: Volume 26(1), Winter 2001, pp 70-84.

³² Stenberg, R. (2000). Organisationslogik i samverkan – konsten att organisera samverkan i en imaginär organisation av offentliga aktörer. Doktorsavhandling i psykologi. Stockholms universitet.

sjukvårdsinsatser genom att undanta vissa specifika tillstånd och behandlingar från specialistkravet. SOS Livräddare-projektet där privatpersoner som utbildats i hjärt-lungräddning kan dras via SOS-alarm på hjärtstopp är ett annat exempel.

3. Standardisering - avser i vilket grad uppgifter utförs på samma rutinmässiga sätt eller att det ses som eftersträvarsvärt för att effektivisera processer. Inom sjöräddning används standardiserade sökmönster vid eftersök för att sökandet ska ske systematiskt. I övrigt betonas exempelvis i dokumentation till SAR-kurser³³ att ingen sjöräddningsinsats är den andra lik utan att effektiviteten beror av flexibilitet och förmåga att använda de resurser som finns optimalt, antingen det gäller en rysk lastbåtskeppare som knappt kan engelska eller en vägfärja. För rökdykning och vid trafikolyckor använder räddningstjänsten mycket standardiserade arbetsformer som bygger på specialisering av uppgifter inom räddningsstyrkan för att vara effektiva. Det bygger dock också på en standardiserad organisation där man alltid är lika många i räddningsstyrkan, alternativt enbart ägnar sig åt just sådan räddning som den standardiserade modellen är tänkt för³⁴. När det gäller samverkan om räddning är det svårt att se att någon mer långtgående standardisering skulle vara förenligt med samverkan. När det gäller det förebyggande arbetet eller tillsyner är möjligheterna för standardisering av samverkan tämligen outforskade.

4. Formaliseringsgrad - innebär i vilken omfattning samverkan sker spontant och informellt eller är styrd i riktlinjer, avtal och överenskomna regler. Generellt krävs ökande grad av formalisering ju högre nivå samverkan sker på³⁵. Professionella politiker, styrelseledamöter, verks- eller myndighetschefer har vad Stenberg kallar en deduktiv organisationslogik där planering, överblick och styrning är centrala. Samverkan gäller här mer av samordning, att få bort motstridig lagstiftning samt att klargöra mål och varje myndighets delansvar även om övergripande mål ofta är abstrakta, långsiktiga och inriktade på vad som ska uppnås för en viss grupp av befolkningen eller ett visst geografiskt område och strategin för att komma dit är tämligen formaliserad. En viktig överordnad uppgift är också att legitimera samverkan utåt och inåt organisationen som viktig och eftersträvarsvärd. Ytterligare en uppgift är att representera sin organisation och bevaka dess intressen i samverkan. Konkret samverkan på övergripande nivå består i planer, överenskommelser, inriktningsdokument.

Lokal samverkan kan vara mer informell och spontan då den ofta är mer inriktad på att lösa gemensamt identifierade problem. Man kan kalla det för en induktiv organisationslogik³⁶ där utgångspunkten är verklighetens upplevda konkreta behov i verksamheterna. Där kan informella strukturer, improviserat arbetssätt och personkännedom vara av stor betydelse för att komma framåt. För beständighet måste dock samverkan förankras i formella överenskommelser som håller också när de inledande aktörerna byts ut.

³³ Jan Olsén. Utbildningen SAR-grund, vecka 2 2013. Sjöfartsverket.

³⁴ Stenberg, R., Larsson, J. & Olsson, L. (2012) Effektivitet, säkerhet och pengar - Att hantera skilda effektivitetsperspektiv i räddningstjänsten. CARER Rapport 2012:4, Linköping University Electronic Press, Sweden.

³⁵ Stenberg, 2000.

³⁶ Ibid.

5. Centralisering/decentralisering - innebär i vilken utsträckning beslut sker centralt eller decentraliserat är av särskilt stor betydelse för räddningsverksamheter eftersom man både behöver överblick och styrning av, samt informationsdelning, inom hela samverkansorganisationen eller insatsen. Samtidigt måste olika aktörer och grupper kunna arbeta självständigt, många gånger under tidspress och ibland kaotiska förhållanden. Också i det förebyggande arbetet måste man kunna arbeta självständigt för att bygga upp kontakter och samarbete med andra aktörer. Eftersom huvudmännen för räddningsorganisationerna med undantag för de frivilliga har offentliga uppdrag finns också ett likvärdighetskrav för lika rätt till skydd och räddning för alla i hela landet som bara kan tillfredställas genom decentraliserade lösningar anpassade till landets olika förutsättningar. Samtidigt är förhållningssättet till central/decentraliserad styrning olika mellan kommuner, landsting och staten där landstingens verksamheter kan ha en mycket stor autonomi medan de statliga verksamheter kan vara betydligt hårdare styrda via centrala direktiv³⁷, och de kommunala verksamheterna finns någonstans mitt i mellan.

En särställning har sjöräddning som bygger på ett stort mått av delegerat ansvar både för den lokala insatsen men också mellan olika enheter som ingår i insatsen. Det leder till att marginalerna pressas både vad gäller risken för missförstånd eller glapp i systemet och för allvarliga konsekvenser av sådana³⁸.

6. Omfattning och integrationsgrad - Också samverkans omfattning i form av hur stor del/delar av verksamheten som ingår i samverkan eller hur avgränsad den är, respektive hur långt man erbjuder/kräver delaktighet i varandras planering-beslut-genomförande processer har också stor betydelse för vad det blir av samverkan³⁹. I den här studien används samverkan som ett paraplyuttryck för både begreppen ”koordinering” och ”samordning” som inte omfattar delaktighet i varandras processer och ”samarbete” som innebär att man just arbetar tillsammans. Ett specialfall av integrationsgrad och omfattning gäller i vilken utsträckning samverkans strukturer följer eller överskrider formella organisations- och sektorsgränser. Samverkan kan ske inom och mellan organisationer, men också mellan sektorer där såväl yrkesmässigt verksamma som ideella och privatpersoner möts i gemensam verksamhet. Nodorganisationer baserade på närhet och imaginära organisationer baserad på gemensamma mål⁴⁰ kan ses som exempel.

6.2.3 Samverkansprocesser

Samverkansprocesser avser sättet man samverkar på, vad man gör inom ramen för samverkan eller för att samverka; Det kan gälla målen som sätts, strategierna för att nå dem och själva utförandet av samverkan. Nedan diskuteras hur man förhåller sig till:

1. Resursen tid
2. Val av produktionsstrategier

³⁷ Stenberg, 2000.

³⁸ Statens haverikommission (2011). Slutrapport RL 2011:17. Olycka med flygplanet SE-IGU på Linköping/SAAB:s flygplats, E län, den 1 december 2010. Dnr L-165/10. 2011-12-21

³⁹ Stenberg, R. (2013a). Effektivitet, säkerhet och pengar – Organisering av trygghet i samhällets tjänst. En studie av Södertörns Brandförsvärsförbund. *CARER Rapport 2013:8*. Linköpings universitet.

⁴⁰ Stenberg 2000.

3. Varaktighet

1. Samtidigt, i tur och ordning eller alla tillsammans? Resursen tid kan användas på mycket olika sätt i samverkan. Berlin och Carlström⁴¹ diskuterar operativ samverkan direkt på olycksplatsen utifrån graden av samtidigthet och graden av interaktion: Sekventiell samverkan där man kommer efter varandra som en stafett eller operationsteam, parallell samverkan där var och sköter sitt uppdrag, men samtidigt, och slutligen som synkron samverkan där man arbetar tillsammans både i tid och med uppgifter.

Resursen tid omfattar också att helt olika tidsskalor⁴² kan gälla för olika aktörer och för olika verksamheter. Många gånger har operativ verksamhet kortare tidsperspektiv medan strategisk planering eller policyskapande har längre tidsperspektiv.

2. Produktionsstrategier för standardisering, för flexibilitet eller för gränslös delaktighet?

Lean produktion och *Agile produktion*⁴³ är två vanliga och här relevanta produktionsstrategier. Lean produktion skalar ner processer till att endast omfatta nödvändiga processer och moment som standardiseras medan Agila strategier går ut på snabb och flexibel omvärldsanpassning samt stort mått av delaktighet. Stenberg m.fl.⁴⁴ diskuterar möjligheten av att använda bägge för räddningsverksamhet antingen som parallell produktion eller sekventiell produktion av exempelvis brandförebyggande och brandbekämpande åtgärder där antingen samma personal alternerar mellan olika uppgifter och produktionsstrategier eller helt olika personalgrupper utför olika uppgifterna och använder sig av de olika strategierna. Inom exempelvis räddningstjänst finns en tydlig uppdelning mellan räddningstjänster som använder sig Lean:a respektive Agila strategier.

*Integrativa strategier*⁴⁵ bygger på nätverksstrukturer⁴⁶ och eller på att formella organisationsgränser korsas på olika sätt. Produktionen av varor eller tjänster görs gemensamt, baseras på gemensamma mål och värderingar, samt omfattar gemensam kunskapsutveckling i extrema fall i en omfattning som gör att allmänheten eller kunden överhuvudtaget inte uppfattar att det finns flera samverkande aktörer bakom produkten eller tjänsten. Sjärräddningssällskapet och SAR-operations är ett sådant exempel som av medborgare uppfattas som en enda organisationen. Kommersiella klädmärket GANT är ett annat exempel där en kedja av aktörer står bakom ett gemensamt varumärke. En variation av sådana strategier är dessutom *interaktiva* i bemärkelsen att involvera konsumenten som

⁴¹ Berlin, J & Carlström, E. (2009). *Samverkan på olycksplatsen. Om organisatoriska barriäreffekter*. Trollhättan: University West.

⁴² Svedin, L.M. (2007). *Från Ledning och Samverkan till Samverkansledning - En litteraturstudie*. CRiSMART Nationellt centrum för krishanteringsstudier. Försvarshögskolan.

⁴³ Towill, D. & Christopher, M. (2002) The Supply Chain Strategy Conundrum: To be Lean or Agile or To be Lean And Agile? In *International Journal of Logistics: Research and Application*, Vol. 5, No. 3, pp. 299-309.

⁴⁴ Stenberg et.al. 2012.

⁴⁵ Stenberg, R. 2013a.

Stenberg, R. (2013b). *Collaboration for safety- instead of Lean Production? - An alternative approach for cost effective and efficient production of safety*. Conference Proceedings from National Symposium on Technology and Methodology for Security and Crisis Management (TAMSEC) 13-14 november, Kistamässan, 2013.

⁴⁶ Powell, W.P. (1990). Neither Market Nor Hierarchy: Network forms of organization. *Research in Organizational Behavior*. Vol 12. Pp 295-336. Jai Press Inc.

exempelvis utvärderare⁴⁷ eller till och med medproducent av värde⁴⁸. Ett bra exempel på kund som viktig medproducent är publiken på en fotbollsmatch. En match utan publik är inte särskilt rolig.

Crowd Sourcing är ytterligare en strategi som härstammar från utvecklingen av LINUX-datorn och bygger på mobilisering av användare för interaktiv eller integrativ verksamhet för ett begränsat ändamål. Begreppet Crowd Sourcing förknippas med innovation där användare och allmänhet bjuds in att medverka i utveckling av verksamheten eller vem som helst av någon relevans bjuds in att medverka i exempelvis ett produktutvecklingsprojekt. Crowd Sourcing är en interaktiv strategi av relevans för blåljussamverkan när såväl professioner som sektorer överskrids och medborgare mobiliseras⁴⁹.

3. Permanent eller temporär samverkan? Många försök har gjorts att skapa mer eller mindre permanenta samverkansorganisationer, antingen med hjälp av samlokalisering eller med hjälp av att bygga upp en interorganisatorisk funktionsorganisation för samverkan inom områden med frekventa behov. Permanenta nätverk har också provats⁵⁰. Få överlever dock i längden eftersom det är svårt att hitta gemensamt fokus som överlever de interna och formella hindren för samverkan som exempelvis karriärutveckling, lönebildning, professionsutveckling. Tidsbegränsade projekt eller ad hoc organisering används gärna som en lämplig form för samverkan men kräver en mycket tydlig målbild som delas av de inblandade. Ett vanligt problem är också utebliven kunskaps- och erfarenhetsöverföring mellan projekt eller avgränsade praktiker⁵¹ å ena sidan, och de formella organisationerna å den andra. Speciella insatser eller förhållningssätt som ”*Swift trust*”⁵² krävs också intraorganisatoriskt för kunskaps- och erfarenhetsöverföring mellan deltagare i samverkansgrupper som skapats ad hoc för en uppgift som exempelvis insatsgrupper och ”*Hastily Formed Networks*”⁵³ för uppgifter vid kriser och katastrofer.

6.3 Samordningsmekanismer

För att studiens resultat ska kunna säga något mer än om de beskrivna fallstudierna behövs kopplingar till mer generella modeller över samverkan och organisering, för att utifrån dem kunna säga något om hur samverkan bör organiseras för att formen ska passa den kontext som avses.

Att olika former av samverkan lämpar sig för olika verksamheter inom samma branscher, eller att samma former av samverkan lämpar sig för verksamheter med vissa egenskaper inom helt olika branscher finns inte så mycket spår av inom forskning om samverkan. I stället

⁴⁷ Ostrom, E. (1996) Crossing the Great Divide: Coproduction, Synergy, and Development. World Development, Vol. 24, No. 6, pp. 1073-1087.

⁴⁸ Pierre, J. (2011). Cost-efficiency and public interest in inter-local partnerships. Urban Research & Practice. Vol. 4:1, 13-22.

⁴⁹ Sloan, P. (2011). A Guide to Open Innovation and Crowdsourcing, *Kogan Page Limited*.

⁵⁰ Stenberg, 2000.

⁵¹ Lave, J. & Wenger, E. (1991). Situated Learning: Legitimate Peripheral Participation. Cambridge University Press.

⁵² Weick, K.E. (1993). The Collapse of Sensemaking in Organizations: The Mann Gulch Disaster. Administrative Science Quarterly, Dec93, Vol. 38, Issue 4.

⁵³ Denning, P. (2006) Hastily Formed Networks, *Communications of the ACM*, Volume 49, No. 4, April 2006.

framhålls i litteraturen gärna en enskild form eller modell för samverkan som lämplig: På olycksplatsen ska samverkan bäst ske synkront⁵⁴ eller inom multiprofessionell vård bör samverkan utformas på ett visst sätt⁵⁵. I tidigare forskning har samverkansskillnader noterats liksom samverkanshinder⁵⁶. Man konstaterar att det är svårt att samverka och svårt att få samsyn⁵⁷. Hindren för samverkan verkar uppfattas på samma sätt som dåligt väder – något som bara finns där, som man möjligen kan se orsaken till men inte kan ändra på.

Att i likhet med Fugate et al⁵⁸ konstatera att man faktiskt får anpassa resursen efter behovet d.v.s. anpassa valet av samverkansform efter behovet ter sig som en egentligen självklar men ändå helt ny idé. Inte heller i internationell forskning kring samverkan har samverkansformen i sig identifierats som viktig⁵⁹.

Som hjälp för att förstå och ta konsekvenserna av vilka samordningsformer som passar för vilka sammanhang används två klassiska teoretiska modeller för samordning. De är ganska allmängiltiga och i bägge fallen används beteckningen *mekanismer* för styrning respektive samordning. Det för tanken till tekniska processer, lagbundenheter eller makroprocesser bortom medvetande och kontroll, vilket inte stämmer helt. De är snarare att se som en verksamhetslogik⁶⁰ som inte kan styras individuellt eller intentionellt utan snarare är en konsekvens av den institutionella miljön och sättet att organisera.

6.3.1 Institutionella styr- och samordningsmekanismer

De institutionella styr- och samordningsmekanismerna: Hierarki, marknad och nätverk⁶¹ anger vilka möjligheter och restriktioner organisationer inom ett visst (institutionellt) fält har, och i enlighet med vilken logik fältet fungerar. Montin⁶² definierar styrmekanismerna som en typ av institutionella spår där ”*verksamheterna genomsyras och omges av formella och informella regler och normer som formar attityder och vägleder medarbetares och chefers handlande.*”

Dessa finns med i alla organisatoriska processer och därmed i hur man förstår och utformar samverkan. De kan existera var sig eller överlappa varandra. Man kan se det som en sorts verksamhetslogik eller kollektiv föreställning om vad verksamheten i grunden handlar om, som inte är helt medveten men som finns med och styr i såväl strukturer som processer och beslut. Om fältet man är verksam på är konkurransutsatt, omfattar transaktioner mellan köpare

⁵⁴ Berlin & Carlström, 2009.

⁵⁵ Payne, M. (2000). *teamwork in multiprofessional care*. palgrave macmillan

⁵⁶ Stenberg 2000.

Stenberg, R och Blomgren, J. (2012). *Samhällsorientering på modersmål i Östergötland - utvärdering av försöksverksamhet*. Slutrapport. Östsam.

⁵⁷ Andersson, L. (2010). När strävan efter samsyn blir en kamp. Doktorsavhandling. Linköpings universitet.

⁵⁸ Fugate. Et.al 2006.

⁵⁹ Ostrom, andra tidigare nämnda

⁶⁰ Stenberg 2000.

⁶¹ North D.C. (1993). *Institutionerna, tillväxten och välbefindandet*. Cambridge.

Røvik, Kjell Arne (2000), *Moderna organisationer. Trender inom organisationstänkandet vid millenniumskiftet*. Stockholm: Liber.

⁶² Montin, 2006.S 4.

och säljare och värderas i ekonomiska resultat blir det mycket svårt att samverka i enlighet med en hierarkisk logik baserad på ordergivning men desto lättare att samverka i enlighet med en marknadslogik omfattande gemensamma arenor, och förhandling. Båda beteckningarna verksamhetslogik och styrmekanismer används hädanefter för samma företeelse.

Hierarki avser top-down styrning baserad på regler, likhet inför lagen och styrning av form snarare än innehåll. Resultatet innebär någon sorts beslut, kontroll eller direktiv. Statlig styrning kan mer sägas gälla lagenlighet, opartiskhet och rättvisa medan politisk hierarkisk styrning kan gälla politiskt ansvar. Hierarkisk styrning förknippas gärna med byråkrati.

Marknad omfattar styrning och samordning baserad på företagsliknande relationer mellan köparparter och säljarparter som konkurrerar med varandra och förhandlar fram avtal sinsemellan. Det är lika viktigt att vara en legitim aktör, som att någon part ska ”vinna” över den andra.

Nätverk innebär styrning och samordning baserad på informella strukturer av ömsesidiga beroenden, relationer och ömsesidig tillit som skapar informella överenskommelser via dialog.

Det är viktigt här att göra skillnad mellan organisationsformer – vilket är utgångspunkten för tankegångarna om marknad, hierarki och nätverk, och samverkansformer⁶³. Organisationer för räddning och respons skiljer sig från andra organisationsformer i att vara anpassade till att växla mellan två helt olika organisationstillstånd, förvaltningsorganisationen å ena sidan och respons på larm i form av insats eller uttryckning å den andra⁶⁴. Dessa tillstånd leder till att helt olika logiker och strategier dominerar organisationen och dess aktiviteter, samt att ledningssystem kan se helt eller delvis olika ut vid olika tillstånd. Därmed avgränsas användningen av begreppen endast till samverkansformer och används också där med viss försiktighet. I alla tre fallen är legitimitet⁶⁵ central men kommer att baseras på olika faktorer: I enlighet med en hierarkisk samverkanslogik kan legitimitet betyda att vara en ackrediterad aktör i hierarkin, utifrån marknadslogik är det viktigt att vara en legitim part att förhandla med på marknaden och i enlighet med nätverkslogik blir tillit och relationer legitimerande mellan aktörer i informella nätverk⁶⁶.

6.3.2 Organisatoriska samordningsmekanismer

Den andra modellen omfattar Glouberman och Mintzberg sju tänkbara samordningsmekanismer för organisationer⁶⁷ och distributionskedjor (supply chains)⁶⁸.

⁶³ Powell 1990,

⁶⁴ Stenberg et.al. 2012, Stenberg 2013

⁶⁵ Suchman, M.C. (1995). Managing Legitimacy: Strategic and Institutional Approaches. *The Academy of Management Review*. Vol. 20, No. 3 , p 574. Egen översätt.

⁶⁶ Svedin 2007.

⁶⁷ Glouberman & Mintzberg 2001.

⁶⁸ Martinsen, U. (2014). *Towards greener supply chains – Inclusion of environmental activities in relationships between logistics service providers and shippers*. Linköping Studies in Science and Technology, Dissertations, No 1565. Linköping University.

Modellen bygger på att det A finns ett begränsat antal organisatoriska former, B, att vissa typer av organisationer endast kan samordnas med vissa typer av samordningsmekanismer. En utgångspunkt här är att det gäller att identifiera rätt samordningsmekanismer för rätt samordningsproblem⁶⁹. Utifrån definitionen här av samverkan som en eller flera organisationsformer kan samordningsmekanismerna vara direkt styrande eller vägledande.

1. **Direkt styrning** från chef till medarbetare tillämpas främst inom unga, dynamiska och platta samt små organisationer, exempelvis nystartade innovationsföretag.
2. **Ömsesidig anpassning** är den mest direkta formen av samordning och koordinering där individer och grupper anpassar sina aktiviteter till varandra för ett gemensamt mål och/eller baserade på gemensamma värderingar och synsätt. Omfattar ofta informell kommunikation och passar för antingen mycket enkla eller mycket komplexa processer.
3. **Samordning genom standardisering av metoder**, procedurer och processer gäller industriell produktion eller annan standardiserbar verksamhet där processer och resultat enkelt kan formaliseras, jämföras och mätas. Denna samordning passar väl ihop med filosofin bakom lean produktion som just bygger på standardisering av processer utifrån att identifiera kärnprocesserna för effektiv verksamhet.
4. **Samordning via standardisering av professioner** och kompetens gäller exempelvis verksamheter där det finns uttalade krav på adekvat utbildning eller kompetens för att utövaren därefter ganska fritt ska kunna utföra aktiviteten efter eget huvud och samordna sig med andra. Det kan gälla samordningen inom ett operationsteam där ju verksamheten anpassas till de närvarande kompetenserna och situationen. Det kan också innebära samordnade krav på viss utbildning eller legitimation.
5. **Samordning som standardisering av resultat** kan förstås i termer av samordnade eller koordinerade mål för delar av en organisation eller flera organisationer med gemensam verksamhet. Passar väletablerade organisationer med divisionaliserad verksamhet.
6. **Samordning via standardisering av normer** gäller exempelvis idé- eller ideellt styrda organisationer där resultaten är beroende av att deltagarna/medlemmarna ingår i samma kultur eller har samma grundvärderingar. Religiösa organisationer eller japanska bilföretag ges som exempel hos Martinson⁷⁰.
7. **Slutligen anges samordning via stödjande staber för adhocratier**⁷¹ av multidisciplinära team med kvalificerade uppdrag som passar för sofistikerad och dynamisk produktion och respons på komplicerade behov. Samordning här kan

⁶⁹ Fugate, B.S., Sahin, F. & Mentzer, J.T. (2006). Supply Chain Management Coordination Mechanisms. *Journal Of Business Logistics*, Vol.27, No. 2, pages 129-161.

⁷⁰ Martinsson, 2014.

⁷¹ Ad hoc – för detta ändamål. Adhocrati - självgående och självorganiserande team eller insatsgrupper tillskapade för en specifik uppgift.

jämföras med Agila produktionsstrategier⁷² som bygger på att lyhört ge snabb, flexibel och samordnad respons på marknadssignaler.

7. Fallstudier

I det följande redovisas i tur och ordning de fyra fallstudierna. I var och en av studierna anges förutsättningarna och hur fallstudien gått till. Aktörerna presenteras och verksamheten beskrivs och kommenteras i vissa fall. Framgångsfaktorer lyfts fram liksom eventuella risker eller utmaningar. Samverkan i varje fallstudie positioneras utifrån samverkans bestämningsfaktorer:

- ✓ Kontext och kultur med avseende på samhällssektor och branschkultur
- ✓ Organisationsstruktur med avseenden på specialisering, standardisering, formalisering, centralisering, omfattning och interaktionsgrad
- ✓ Organisationsprocesser med avseende på samtidighet, produktionsstrategi och varaktighet

Efter redovisningarna sammanfattas fallstudierna i en jämförande sammanställning av alla fyra fallstudierna utifrån bestämningsfaktorer, aktörer, framgångsfaktorer och utmaningar. Likheter och skillnader diskuteras mellan de fem exemplen på samverkan som identifieras.

7.1 Varför brann det inte mer i Södertälje? – Samverkan kring social oro mellan kommunen, polisen och räddningstjänsten

Trots att det sedan tiotals år tillbaka i perioder förekommit anlagda bränder och stenkastning mot räddningstjänsten i Malmö, i Södertälje och skottlossning mot polisstationen i Södertälje, inträffade våren 2013 kravaller, bilbränder, nedbrända byggnader i Stockholms förorter i en omfattning som väckte stor uppmärksamhet i omvärlden. Från Husby, en förort till Stockholm, spred sig vad man började kalla ”Den sociala oron” till andra förorter och till andra städer. Totalt brändes 150 bilar samt 30 hus och övriga byggnader. I Södertörns brandförsvarsförbund sammanfattade inre befäl Patrick Johansson läget den 24 maj i mail till: *Vi fortsätter vår samverkan med polisen, kommunerna och räddningstjänsterna i länet för att på bästa sätt kunna hjälpa de drabbade. Under dagen deltar vi i flera samverkansmöten. Ikväll kallar vi, precis som igår, till telefonmöte med samtliga styrkeledare i tjänst.*”

I mailet angavs tre kommuner där det varit oroligt – men inte Södertälje. I Södertälje sattes det fyr i en och annan papperkorg och totalt brann 11 bilar vid tre olika tillfällen som en smittoeffekt av oroligheterna i länet. Det var allt.

Hur kom det sig att det inte brann mer i Södertälje?

⁷² Mason-Jones, R., Naylor, B. & Towill, D.R. (2000) Lean, agile or leagile? Matching your supply chain to the marketplace. *International Journal of Production Research*. Vol. 38. No 17. Pp 4061-4070.

Datainsamlingsmetoder

För att svara på den frågan har brandchefen Lars Göran Uddholm, insatsledare Patrick Johansson, ansvariga för kommunkontakter i Södertälje Per Tillander och Claes-Göran Öhman, alla i Södertörns brandförsvarsförbund, polismästaren i Södertälje Patrik Ungsäter, säkerhets- och trygghetssamordnare i Södertälje kommun Michael McCarthy intervjuats och en mängd dokument har lästs. Också data och slutsatser från tidigare forskning om Södertörns Brandförsvarsförbund har använts.

Södertälje kommun

Södertälje kommun ligger strax söder om Stockholm och ingår i Stockholms län. Kommunen har 89 000 invånare och präglas av mångfald där 80 språk talas och 25 % av invånarna är under 20 år. I Södertäljes moderna historia ingår erfarenheter av gängvåld, organiserad brottslighet, mord och stenkastning mot räddningstjänsten. Kommunen verkar på olika sätt för trygghet i kommunen, bland annat via kommunalt anställda trygghetsvärdar och genom ett väl fungerande chefsråd, samverkan med polis och räddningstjänst. En förändrad syn på säkerhet kan anas när kommunens trygghetssamordnare Michael McCarty har bytt tjänstebeteckning från att samordna brottsförebyggande i Södertälje kommun till att samordna trygghet och säkerhet. Sedan några år tillbaka ligger kommunens säkerhetsfunktion centralt under kommunstyrelsens kontor från att ha legat inom Samhällsbyggnadskontoret. Det kan sägas ge uttryck för en syn på säkerhet som något mycket vidare än att förebygga brott - en bredare föreställning om samhällstrygghet som är baserad på betydligt fler samhällsfunktioner. Det har blivit tydligt i Södertälje liksom framgången när var och en av de samverkande myndigheterna och organisationerna gör det som de är till för och kan bäst.

Södertörns Brandförsvarsförbund

Södertörns brandförsvarsförbud omfattar räddningstjänsten för tio kommuner inklusive Södertälje och samarbetar med ytterligare 6 kommuner i Räddningstjänsten Attunda samt Räddningstjänsten i Norrtälje. Södertörns kommuner omfattar 560 000 invånare, förbundet har 550 anställda varav 370 på heltid, 9 heltidsstationer, 3 deltidstationer och 9 brandvårn. I samverkan med Brandkåren Attunda drivs ett larm och ledningscentral: Räddningscentralen i Stockholms län.

Förbundets verksamhet består i att tillgodose räddning, trygghet och skydd samt brand- och skadeförebyggande arbete i de anslutna kommunerna i enlighet med lagen om skydd mot olyckor⁷³. Brandchefen beskriver verksamheten som ”*all inclusive*”, dvs. att så mycket som möjligt ska kunna rymmas inom den uppdragsbeskrivning som finns i förbundsordningen⁷⁴.

Södertörns brandförsvarsförbund strävar generellt efter att medverka i kommunernas egna processer och samarbeta med säkerhetschefer och förvaltningar om skydd, trygghet och brandsäkerhet. För varje kommun finns två utsedda kontaktpersoner som ska fungera som koordinatörer mellan Södertörns brandförsvarsförbund och kommunen. Man kan säga att

⁷³Lag (2003:778) om skydd mot olyckor (LSO)

⁷⁴ Södertörns brandförsvarsförbund. (2007). Uppdragsbeskrivning.

strategin är proaktiv och inriktad mot att förebygga i enlighet med devisen att olyckor som inte händer är billigare och bättre än inträffade olyckor.

Från förbundets sida har man sedan länge en omfattande samverkan inom olika områden av olika karaktär, och med olika aktörer i Södertälje. Man har ordinarie brandskyddsarbete där kommunkontakterna strävar efter samverkan och delaktighet i skyddsarbetet, operativ verksamhetssamverkan och ett chefssamråd som omfattar brandchefen, kommunens trygghets- och säkerhetssamordnare samt polismästaren. De ses regelbundet sedan en längre tid. Utöver det visar en sammanställning av vad som dokumenterats i förbundets personaltidning av samverkan med Södertälje under perioden 2011-2012 på 18 olika sorters samverkan som omfattade allt från idrottsevenemang till information på SFI, kampanjer till pensionärer och utbildningar för fastighetsägare. Räddningscupen som är ett heldagsevenemang där man ”rår om”⁷⁵ alla i skolklass nio en hel dag är ett bra exempel på hur man skapar ett socialt kitt av tillit.

Polisen i Södertälje

Södertälje polisdistrikt ingår i Stockholms län och har liksom andra polisdistrikt i länet chefssamråd med kommunen och räddningstjänsten kring gemensamma frågor. Södertälje är ett av fyra utvalda områden för att utveckla samverkansmodeller kring prioriterade områden där kampen mot organiserad brottslighet är ett. Dubbelmorden på spelklubben Oasen 2010 blev starten för både samverkansansträngningar där polismästare Patrik Ungsäter poängterar vikten och kraften i att alla, inklusive civilsamhället drar åt samma håll. Länsövergripande projekt tillsammans med åklagarkammaren, försäkringskassan och skatteverket har också framgångsrikt riktats mot den organiserade brottsligheten med flera uppmärksammade rättegångar mot kriminella nätverk. För att hindra rekrytering in i nätverken samverkar polisen både med skolan och med socialtjänsten kring utsatta ungdomar.

Polisen har under lång tid bekämpat den organiserade brottsligheten som bland annat legat bakom flera av de större bränderna i Södertälje. Ett speciellt projekt vid Länskriminalpolisen sattes igång våren 2010 och ledde till att man kunde åtala och döma en hel grupp personer i det SK Södertäljenätverket. Det var ett dyrt mål som dessutom fick tas om på grund av en jävig nämndeman. Idag har man i stort sett hämtat tillbaka de pengarna till samhället genom att ytterligare tillslag mot brottsnätverk kunnat ske samtidigt som man genom samarbete med kommunen, försäkringskassan, skatteverket och andra myndigheter lagt grunden för andra myndigheters kontroll och aktiviteter. ”Vi byggde på information, erfarenheter men också forskning och kunde skapa en tydlig bild av hur de här nätverken är uppbyggda. I toppen sitter de oberörbara, sen kommer experterna och de som utför brotten. I botten rekryteras ungdomar. Vårt jobb i Södertälje var inledningsvis att ta nivå tre i den här brottspyramiden. Och då blev det lugnt” säger polismästare Patrik Ungsäter. För polisens del har det inneburit att man också kunnat fokusera på dem som riskerar att hamna i grov – organiserad brottslighet, d.v.s. ungdomar, och arbeta kring dem tillsammans med skola, socialtjänst och

⁷⁵ Någon på förbundet uttryckte sig så med empati vilket var belysande för inställningen i stället för att säga ”ha tillgång till”

räddningstjänst. Samverkan är en självklar strategi och erfarenheter från tidigare projekt tillsammans med exempelvis krogpersonal har visat på hur effektiv samverkan kan vara.

Samverkan och informationsdelning

Denna fallstudie verkade få ett tvärt slut när alla samstämmt sade: ”När de satte dit det där kriminella nätverket blev det ju lugnt”. Men det var faktiskt bara början till lugnet och hur kom det sig att man kunde lagföra organiserad brottlighet i den omfattningen som man gjorde och i skrivande stund fortfarande gör?⁷⁶

En pusselbit är att sedan en tid finns en grund av omfattande samverkan i Södertälje mellan räddningstjänst, polis, skola och socialtjänst. Historiskt sett har försök med samverkansstrukturer gjorts, men det har inte alltid slagit väl ut. De senaste åren har dock samverkansarbetet blivit mer strukturerat, där chefssamrådet är ett bra exempel. Trygghetsamordnare Michael Mc Carthy säger: ”För ett antal år sedan fanns en kommunal tillståndsinspektör som lade grunden för det effektiva samarbetet som vi har idag. Han hade en fantastisk förmåga att samla ihop folk och han etablerade en effektiv samverkan med bl.a. polisen, och denna anda lever kvar och utvecklas hela tiden. Det går lätt att få tag på folk här”

En annan pusselbit är den särskilda satsning mot organiserad brottlighet som polismästaren hänvisar till. Den initierades av regeringen 2009 och bygger på informationsdelning och samverkan mellan elva myndigheter⁷⁷ kring olika typer av organiserad brottlighet och dess kopplingar in i legala verksamheter. Här har samverkan på regional nivå fungerat väl⁷⁸. Internationella forskningssammanställningar på området⁷⁹ framhåller just vikten av bred samverkan och informationsdelning inte bara inom polis utan också med och mellan andra angränsande verksamheter, liksom med forskning, för effektiva strategier för att bekämpa organiserad brottlighet. Därmed fanns såväl lokala som regionala förutsättningar (med nationell support) för rik, relevant och effektiv informationsdelning.

Chefssamrådet av betydelse

En central mötesplats för samverkan är chefssamrådet där brandchefen, polischefen, kommundirektören, trygghets- och säkerhetsamordnaren, polisdistriktets och kommunens kommunikatörer och räddningsförbundets kommunkontakt medverkar. Under de oroliga dagarna i maj träffades man varje dag, uppdaterade information och fattade beslut. En viktig faktor för att det förblev lugnt i Södertälje var att det gick så snabbt att fatta beslut. Den etablerade strukturen i chefssamrådet med de högsta cheferna gjorde att man omedelbart

⁷⁶ Under projektets gång har 22 personer lagförts för att illegalt uppburit assistansersättning för assistans till funktionshindrade som antingen inte fått assistans alls eller inte varit funktionshindrade.

⁷⁷ Polisens hemsida <http://polisen.se/Om-polisen/Uppdrag-och-mal/Sarskilda-satsningar/Grov-organiserad-brottslighet-regeringsuppdraget/>

⁷⁸ Vesterhav, D., Stenström, A. & L. Korsell. (2011). Bekämpning av organiserad brottlighet. En utvärdering av den myndighetsgemensamma satsningen mot grov organiserad brottlighet. *Brottsförebyggande rådet Rapport 2011:20*.

⁷⁹ Sheptycki, J., Beare, M., Bourduas, P., Morselli, C, Taylor, L. & N. E. Taylor. (2009). *The Global Literature on Organized Crime: An Interpretive Report on the Development and Meta-Analysis of an Annotated Bibliographic Database for Canadian Policy Makers*. Ottawa: Law Enforcement and Policing Branch, Public Safety Canada.

kunde agera på signaler, skicka trygghetsvårdar till områden där de behövdes eller agera på information från väktare. Strukturen för att samverka fanns ju redan sedan länge liksom den gemensamma lägesförståelsen - man inte bara delade samma information, man förstod hur de andra tolkade den och vilka slutsatser de drog. ”När man ser Uddas (smeknamn på brandchefen för Södertörns brandförsvarsförbund) komma vecka efter vecka till våra möten. Det föder tillit. Vi kan lita på varandra. Det var bara att köra.” sammanfattade kommunens säkerhets- och trygghetssamordnare. Både brandchefen och polischefen uttrycker också vikten av ganska konkreta gemensamma mål: ” Om man har en ”mast” (förhållningssätt, överenskommelse och målbild) att hålla sig i, både externt i chefsrådet och internt inom polisen/kommun och Brand så stödjer det ett framtida tänkt tillstånd och skapar stabilitet på vägen dit! ” förklarar polischefen.

Efter de positiva erfarenheterna av chefsrådet som effektivt nav för samverkan samt svårigheter med att få igång en samverkansstruktur baserad på samverkansområden och alla relevantas deltagande så förblir chefsrådet det centrala samverkansnavet för Södertälje.

Sammanfattande reflektioner och kommentarer

Det är fortfarande lugnt i Södertälje: Inga upplopp, Skatteverket driver in stora summor obetalda skatter. Även om hela den rekorddyra juridiska processen mot det kriminella nätverket fick tas om på grund av jäv⁸⁰ har samhället fått tillbaka sina pengar också för den nya rättegången och mer därtill. Samverkan har lönat sig för samhället i det korta perspektivet men också i det långa. Det är lugnare nu. Kommunen har uppgraderat vikten av säkerhet och trygghet. Det brottsförebyggande arbetet av polisen och olycksförebyggande arbetet från räddningstjänsten kan koncentreras mot förebyggande och man söker tillsammans med kommunen identifiera tidiga indikatorer på social oro.

Framgångsfaktorer

Samtliga intervjuade fick frågan om vad framgångsfaktorerna är och lyfte fram följande:

- ✓ Tydliga konkreta mål att få bort nätverken var mål som alla myndigheter lätt kunde enas om. Har man väl enats är nästa steg inte så svårt att ta.
- ✓ Goda förutsättningar för informationsdelning lokalt och regionalt samt regionalt och nationellt stöd för detta gjorde att det också fortsättningsvis förblev lugnt i Södertälje eftersom det var lätt att identifiera aktörer.
- ✓ Operativ brottsförebyggande samverkan polis-skola-socialtjänst och brandförebyggande. Krav på exempelvis fasadmateriel och bevakning av skolor och andra byggnader med hög brandrisk samt kommunens trygghetsvårdar på plats i utsatta områden.
- ✓ En anda och personliga förhållningssätt som gynnar samverkan, tillit- och goda relationer mellan myndigheterna lokalt, både på operativ nivå och på strategisk chefsnivå och där man aktivt arbetar för att skapa goda relationer med medborgarna genom att exempelvis ”rå om” alla niondeklassarna en dag.

⁸⁰ Sveriges domstolars hemsida: <http://www.domstol.se/Om-Sveriges-Domstolar/Pressrum/Nyheter-och-pessmeddelanden/Hovratten-undanrojer-tingsrattens-dom-i-Sodertaljemalet-mal-B-7342-12-/>

- ✓ God timing och förmåga att engagera rätt myndigheter i rätt ordning för att göra vad de kan bäst och är till för, samt få support för detta från huvudmän.
- ✓ Chefssamrådet där gemensamma värderingar, relationer och sätt att samverka redan fanns upparbetat, gjorde att det gick mycket fort att fatta viktiga beslut. Det har också en symbolisk trygghetsskapande funktion.
- ✓ Kunskap om samhället och samhällets processer för att stötta ”rätt” processer. I en kommun behöver man förstå politikens roll och tjänstemännens uppdrag, man behöver förstå kulturskillnader och hur samhället är strukturerat.
- ✓ För strategiska beslut krävs kompetens, d.v.s. kunskap om, och erfarenhet av hur strategiska processer drivs och förmåga att identifiera strategiskt viktiga frågor, problem och beslut – samt mod att ta dem!

7.1.2 Analys av fallet utifrån samverkans bestämningfaktorer

Kontext med avseende på samhällssektor

Den lokala samverkan kring social oro i Södertälje bedrivs av offentliga aktörer i form av företrädare för verksamheter i kommunen, företrädare från polisen och räddningstjänstens kommunkontakter samt visst samarbete med privata hyresvärdar, företag och föreningsliv. Kommunen har av naturliga skäl många kontaktytor och en anda som främjar samverkan nämns. Räddningstjänsten uppfattas generellt som mer lättillgänglig än polisen⁸¹ och är via sina kommunkontakter involverad i olika aktiviteter. I Södertälje gäller det dock också polisen.

Den nationellt stödda/regionala samverkan mot organiserad brottlighet består helt och hållet av myndigheter men domineras av polisen⁸². Satsningen har en nationell styrning med nationella företrädare för olika myndigheter samt regionala centra med regionala företrädare. Det innebär att de lokala operativa perspektiven ovan byts mot nationella (storstads-) perspektiv och administrativa regionala perspektiv. Det framhålls som en risk för att perspektivet blir för smalt i den refererade BRÅ-rapporten⁸³

Två organisationsstrukturer

Samverkan kring social oro baseras på åtminstone två helt olika strukturer som kombineras på ett framgångsrikt sätt i chefssamrådet.

Den ena strukturen gäller lokal samverkan i Södertälje utifrån kommunens, räddningstjänstens vardagsamverkan och den andra strukturen en nationell/regional strategi med polisen som motor för samverkan mot organiserad brottlighet mellan myndigheter.

⁸¹ Pilemalm, S., Stenberg, R., Anderson Granberg, T., and Axelsson, A. (2012). Emergency response in rural areas - how new ways of organizing and supporting first responders can apply to crisis management, Proceedings of the 2012 Information Systems for Crisis Response and Management (ISCRAM) conference, Vancouver CA.

⁸² Vesterhav, D., Stenström, A. & L. Korsell. (2011).

⁸³ Ibid.

Den lokala vardagssamverkan är för räddningstjänstens del formaliserad till att varje kommun har sina kommunansvariga brandmän. De har ett övergripande och generellt ansvar för frågor som rör just deras kommun antingen det gäller brandskydd eller ungdomsverksamhet men kan också fungera som förmedlare till andra specialiteter än sin egen. Verksamheten mot och i kommunerna anpassas flexibelt efter varje kommuns förutsättningar vilka är mycket olika. Arbetet kring social oro gällde flera kommuner där man arbetat på olika sätt. Man kan därmed beskriva vardagssamverkan som formaliserad och delegerad, innehållsmässigt flexibel och generell inom tydligt avgränsad omfattning geografiskt.

Den nationella/regionala samverkan mot organiserad brottlighet har ett specifikt fokus och en centralt beslutad formell struktur som är tänkt att vara lika över landet, där man i olika regioner arbetar i enlighet med en modell för informationsdelning och koordinering mellan de elva ingående myndigheterna. Här är det rimligare att tala om koordinering och samordning än det mer integrativa begreppet samverkan i betydelsen verka samman. Hädanefter används begreppet samordning för denna aktivitet.

Chefssamrådet kan ses som en alldeles egen struktur med flera olika funktioner. Dels beskrivs det som en fungerande samverkansarena för informationsdelning och för översättning mellan kulturer och strategier, dels som en symbol för samverkan utåt. Slutligen kan den också fungera som en möjlighet att skapa och utveckla gemensamma synsätt och värderingar inom chefssamrådet.

Organisationsprocesser

Vardagssamverkan bygger till stor del på gemensamma aktiviteter mellan de olika samverkansparter som ingår och därmed både parallella aktiviteter och synkron verksamhet, med en hög grad av interaktion⁸⁴ och beskrivs som proaktiv. Vardagssamverkan kan därmed sägas bygga på en interaktiv, ”agile” strategi⁸⁵ vilken kännetecknas av kundorderstyrd marknadsanpassning med hög grad av delaktighet från personal och kunder, flexibilitet och utvecklingsinriktning i hela organisationen samt en stöttande organisationsdesign och personalsupport⁸⁶.

Den nationella/regionala samordningen mot organiserad brottlighet kan mer sägas vara grundad i en ”lean” strategi för regional samordning. Centralt för en lean strategi är att hålla antalet processer, resurser och aktörer nere till ett minimum utan ”dödkött” där standardisering och formalisering är centrala för att skapa jämna och effektiva flöden. Här är den Lean:a strategin uttryckt i en generell och formaliserad modell för hela landet baserad i formella överenskommelser och avtal. Onödiga aktörer eller onödiga processer som bromsar upp processen genom att ha motiv eller agendor som inte passar in har man kunnat undvika genom att enbart samverka kring de frågor och inom den jurisdiktion som just de samverkande myndigheterna har för sina kärnverksamheter. På så sätt har ingen myndighet behövt tänja sig mot främmande verksamheter man inte behärskar eller har rätt till, utan fått

⁸⁴ För detaljerad beskrivning se Stenberg, R. (2013a).

⁸⁵ Stenberg, R. et.al. (2012).

Mason-Jones, R., Naylor, B. & Towill, D.R. (2000) Lean, agile or leagile? Matching your supply chain to the marketplace. *International Journal of Production Research*. Vol. 38. No 17. Pp 4061-4070.

⁸⁶ Ibid.

ägna sina resurser åt det man kan bäst. Som process kan man likna samordning vid en långsiktig stafettmodell där verksamheten är sekventiell, koordinerad och inriktad på informationsutbyte.

Reflektioner

Kombinationen av två eller flera helt olika samverkansstrategier är värd att notera och utgör en egen form av organisering av organisatoriska gränssnitt. Ju större omfattning samverkan har ju väsentligare blir sådana ”hubbar” eller brytpunkter som de kallas i system uppbyggda av både agila och lean:a delar. Inom industriell produktion pratar man om *leagila system* med brytpunkter (decoupling points) där orderdrivna (reaktiva) och prognosdrivna (proaktiva) aktiviteter möts⁸⁷.

I internationell forskning diskuteras möjligheterna av att engagera medborgarnas delaktighet i de övergripande strategierna man använder för att bekämpa organiserad brottlighet samt engagera medborgarna i utvärdering av framgången⁸⁸. Möjlighet till medborgarnas delaktighet diskuteras också vad gäller vardagstrygghet och säkerhet.⁸⁹ Det skulle innebära en samverkansstruktur för lokal samverkan med högre grad av delegering och interaktion och i en förlängning proaktiv co-produktion mellan myndigheter och medborgare⁹⁰.

7.2 Trygghetens Hus – Samlokalisering under ett tak i Jämtland

Att beställa en ambulans ”genast” i ena ändan av Jämtlands län med leverans från den andra ändan är som att stå i Helsingborg och beställa en ambulans för omedelbart behov från Jönköping – man får räkna med en viss körtid. Om det dessutom gäller på isiga och igensnöade vägar i mil efter mil av skog och berg behöver man nog förlänga den tänkta körtiden avsevärt. När också stormen kommer och slår ut både el och kommunikationer inser man att gles bebyggelse, avstånd och väder är faktorer att räkna med när det gäller att skapa trygghet i länet där det bor 126. 000 personer men där nio miljoner gästnätter produceras årligen⁹¹. Här är det mycket viktigt att använda resurserna optimalt för att ens försöka tillgodose lagens krav på likvärdig trygghet i hela landet. Samverkan har kommit att bli ett centralt koncept för detta och uttrycks rent fysiskt i Trygghetens hus i Östersund där nio myndigheter och organisationer är samlokaliserade under ett tak.

⁸⁷ Ibid.

⁸⁸ Gabor, Thomas and John Kiedrowski, Victoria Sytsma, Ron Melchers, and Carlo Morselli. (2010) *Community Effects of Law Enforcement Counter-measures on Organized Crime*. Ottawa, ON: Public Safety Canada.

⁸⁹ Weinholt, Å & Stenberg, R. (2013). Collaborative Partners as Co-producers of Safety. Conference Proceedings from National Symposium on Technology and Methodology for Security and Crisis Management (TAMSEC) 14-15 november 2013.

⁹⁰ Ibid.

⁹¹ Presentationsmaterial Samverkan Trygghetens hus och länets krisaktörer

”Syftet med Trygghetens Hus i Jämtland är att samnyttja kompetens, lokaler och utrustning för att skapa ett samarbete som så effektivt som möjligt utnyttjar de resurser vi har till förfogande i länet⁹²”

Jämtland är ett län med kontraster. Länet ligger egentligen i mitt Sverige men omfattar såväl delar av Dalarna som södra delarna av Lappland med Jämtland och Härjedalen och Ångermanland där emellan. I tätbefolkade Storsjöbygden bor ca 70 % av invånarna i länet, men i Bergs kommun är fördelningen tvärtom med 70 % landsbygds/glesbygdsboende. Länet omfattar södra delen av fjällkedjan med intensiv vinterturism och ökande sommarturism. Samtidigt finns långa avstånd och stora områden med svårtillgänglig skogs- och fjällterräng som bitvis är mycket glest befolkade. 12 samebyar som driver rennärning finns i länet. Länet har 34 mil nationell gräns mot Norge. I vissa av länets kommuner är andelen äldre (över 80 år) betydligt högre än för riket och äldreomsorg en viktig arbetsmarknad. Jämtland har också stor andel företag speciellt direkt eller indirekt inriktade på turism.

Syftet med denna delstudie är att beskriva samverkan för räddning och respons i form av samlokalisering mellan myndigheter i Trygghetens Hus i Östersund.

Datainsamling

Delstudien har genomförts med tre studiebesök i Trygghetens hus, intervjuer och samtal på plats och i telefon med Staffan Edler som är försvarsdirektör i Länsstyrelsen i Jämtlands län, länspolismästaren Stephen Jerand, Anders Edvinsson som är ordförande i Jämtlands Räddningstjänstförbunds förbundsstyrelse, räddningschefen Lars Nyman i Jämtlands räddningstjänstförbund, räddningschef Callis Blom för räddningstjänsten i Åre, projektledare Gunilla Ågren i Trygghetens Hus, samt dokumentstudier av rapporter och internmaterial. Därutöver har samtal och observationer från ett helt annat men i viss mån överlappande utvecklingsprojekt för Vinnova⁹³ i Strömsunds kommun bidragit med vissa data.

Samlokalisering

Trygghetens hus i Östersund blev möjligt när försvaret beslutade sig för flytt 2004 och det fanns gott om lokaler även om tankarna om resursoptimering fanns långt tidigare i samband med en järnvägsolycka i Bräcke. Tanken med Trygghetens hus är smidig samordning av insatser och planering via samlokalisering. I Trygghetens hus har man nära till varandras verksamheter och kan bygga relationer, samplanera och utarbeta rutiner för t.ex. informationsutbyte inom huset. I första hand gäller det krisberedskap och samordning när det gäller större olyckor men också vardagssamverkan på sikt. Via Länsstyrelsen finansieras en projektledare i huset för vidareutveckla ledningssystem och beslutsstöd i länet. Eldsjälar bakom projektet och samverkan är länsstyrelsens försvarsdirektör och länspolismästaren som såg möjligheterna till smidigare samordning mellan organisationerna genom samlokalisering. I styrgruppen finns alla cheferna för de organisationer som finns i Trygghetens Hus. Trygghetens hus omfattar åtta olika myndigheter samt kyrkan. Vissa försvarsfunktioner finns också med i huset.

⁹² Ibid.

⁹³ Wolmesjö, M. & Stenberg, R. (2014). *Trygghetens nya former för och med äldre personer*. Pågående förstudie för Vinnova.

- Jämtlands Läns Landsting (med ambulans och sjukvårdsrådgivningen)
- Jämtlands Räddningstjänstförbund
- Kriminalvården
- Länsstyrelsen i Jämtlands län
- Polismyndigheten i Jämtlands län
- SOS Alarm
- Svenska kyrkan
- Tullverket
- Åklagarkammaren

Tanken var och är att samordnad verksamhet ska gå smidigt när man har nära till varandra och man enkelt ska kunna dela lägesbilder och annan information med varandra. Flera av de intervjuade använder sig av metaforen gemensam plattform för att beskriva samordningen. Huset är också välutrustat med informationstekniskt stöd för konferenser och olika former av distanssamverkan, vilket är viktigt med tanke på de geografiska avstånden i Jämtland. En förutsättning för kommunikation är dock att kommunikationsteknik, nät och system fungerar. Under exempelvis stormen Hilde 2013 slogs RAKEL-systemet ut i ett område under en period på grund av att masterna inte klarade belastningen.

Egen larmcentral?

Samordning i Trygghetens hus, under ett gemensamt tak, med hjälp av modern kommunikationsteknologi är lätt att förstå och ta till sig och har lovordats nationellt och inom regeringen som gott exempel på samverkan enligt Lagen om skydd mot olyckor (LSO). Man har fått ta emot en ström av studiebesök av intresserade från andra myndigheter, försvarsmakten, politiker och forskare.

LSO-samverkan förutsätter dock en obruten larmkedja vilket också fanns tidigare inom Trygghetens hus, helt i enlighet med alarmeringsutredningens förslag⁹⁴. Under 2013 har SOS Alarm valt att flytta larmfunktionen till Sundsvall. Flytten av SOS Alarm nämns både av polismästaren och räddningschefen som kännbar och det upplevs som allt viktigare med en egen larmcentral för att utveckla samverkan, speciellt med avseende på utveckling av vardagsamverkan om säkerhet och räddning, t.ex. för äldres trygghet.

Fokus på krisberedskap och krishantering

Verksamheten i Trygghetens hus består främst i en uppbyggd samordningsorganisation och rutiner för informationsutbyte, krisberedskap och krishantering. Den senare har man hunnit prova skarpt under vinterns stormar och får gott betyg, också av kommuner som ställt sig utanför räddningstjänstförbundet. Rutiner och strukturer som morgonmöten i huset och möten för hela länet en gång i veckan har skapats. Vidare har ett flertal regionala, nationella och transnationella utbildningar och övningar genomförs i Trygghetens hus regi. Övnings- och utbildningssamverkan mellan norska och svenska myndigheter är en uppgift som är väl omfattande för en ensam kommun att arrangera men går bra att genomföra i Trygghetens hus. Dessa utbildningar och övningar är också mycket framgångsrika och uppskattade på bägge sidor om gränsen. Under hösten 2013 gick också viss personal i huset utbildning i *lean produktion*.

⁹⁴ SOU 2013:33 Betänkande av Alarmeringstjänstutredningen, Stockholm, 2013.

Kommunernas medverkan

Flera av länets kommuner förhåller sig dock avvaktande till Trygghetens hus enligt projektledaren som gärna skulle se en kommunanställd samordnare av just kommunernas frågor inom Trygghetens hus. *"För att de verkligen ska bli på det klara med att deras medverkan är viktig och att de kan få något tillbaka"* säger projektledaren. Den enklaste vägen in i Trygghetens hus för länets kommuner vore via räddningstjänstförbundet, men det har funnits en avvaktande hållning från vissa kommuner där man tidigare inte varit odelat positiv till förbundsbyggnaden eller förbundets inriktning.

Allt eftersom har dock kommunerna kunnat se möjligheter och vinster med Trygghetens hus. *"Vi känner oss välkomna. Det är som en plattform för samverkan där vi är med i säkerhetsarbetet. Vi möts varje vecka..."* säger Räddningschefen i Åre kommun och poängterar att det är viktigt att se Trygghetens hus som ett pågående utvecklingsarbete som man deltar i och är positiv till. Hans erfarenhet är också att samverkanskonferenserna som genomförs och dokumenteras i Länsstyrelsens regi, liksom aktiviteterna som genomförts i Trygghetens hus regi när något har hänt, har varit mycket bra.

Genom att definiera samordning i Trygghetens hus som en plattform där man kan medverka men också ha utrymme för att gå lite olika utvecklingsvägar i kommuner med olika behov kan man länka samman säkerhetsarbetet i Trygghetens hus med utvecklingen av vardagssamverkan för trygghet med företagare och boende i Åre, eller utvecklad kommunsamverkan för äldres trygghet i Strömsund.

Under projektperioden har exempelvis en rad allvarliga stormar dragit fram över länet och mycket påtagligt visat behovet av att länka samman vardagssamverkan för trygghet med krishantering, liksom samverkan mellan norska och svenska aktörer i glesbygderna. I jämtländska kommunen Strömsund slog stormen Hilde ut alla möjligheter till kommunikation, också i RAKEL-systemet. Här hjälpte sedan kraftbolagens personal som röjde ledningsgator till med att också röja vägar och kontrollera hur avsiders boende äldre personer hade det. I likaledes jämtländska Bergs kommun slogs elektriciteten ut under en längre tid av stormen Ivar. För äldre som inte klarar att bära in ved, hämta vatten eller blir avskurna från affärer och sjukvård går sådana situationer från att vara hot mot vardagstrygghet till att vara livshotande mycket snabbt.

Det är också exempel på vardagsnära samverkan om trygghet i kommunerna som det finns önskemål om att utveckla och som pågår i Strömsund. Där tänker man sig att mobilisera samverkan för trygghet långt utanför blåljusaktörerna, bland andra offentliga funktioner som bibliotek och kommunväxel samt med utveckling av självskydd och kamratskydd bland medborgare.

Framgångsfaktorer

- ✓ Framgångsfaktorer för samverkan som samordning via samlokalisering i Trygghetens hus är att det är ett koncept som är lätt att förstå och lätt att ta till sig. Därmed kan det marknadsföras effektivt.

- ✓ Konceptet bygger på tanken om en obruten larmkedja i linje med Alarmeringsutredningens förslag⁹⁵.
- ✓ Trygghetens hus förmår samla och samordna regionala, ibland nationella samt också internationella övnings- och utbildningsverksamheter som enskilda aktörer skulle ha svårt att åstadkomma. *"Kunskap om varandras organisationer och få ett ansikte på kollegorna på andra sidan gränsen är ett framgångskoncept som vi utvecklat här i Trygghetens Hus och i Jämtland och som vi nu även har med våra kamrater på andra sidan gränsen."*
- ✓ Administrativa rutiner för lednings-samordning, informationsdelning och gemensam lägesbild på den regionala nivån fungerar väl vid samlokalisering.

Utmaning

En viktig framgångsfaktor för Trygghetens hus överlevnad på sikt uppfattas av ledningen vara att förankringen i kommunerna och att den kommunala aktivitetsgraden måste utvecklas mer. Förslag finns om att anställa en person för att tillvarata kommunernas perspektiv.

7.2.1 Analys av fallet utifrån samverkans bestämningsfaktorer

Kontext med avseende på samhällssektor

Samordning sker mellan en mängd aktörer inom offentlig sektor samt kyrkan. Nivån gäller regional, nationell och i viss mån internationell samverkan. Aktiviteterna gäller främst administrativ samordning, regional ledning och planering/utbildning med inriktning mot krisberedskap och krishantering. Informationsdelning för gemensam lägesbild poängteras. Därmed finns likheter mellan inriktningen här och nationellt stödd/regional samordning ovan. Inriktning mot lokala aktiviteter för trygghet och säkerhet utifrån kommunala perspektiv har saknats till stor del.

Organisationsstruktur

Samverkan i Trygghetens hus uttrycks som att man lätt ska kunna gå in till varandra och att samordning därigenom blir smidig via att det blir lättare att överföra information, att kommunicera och bygga relationer. Vikten av att få ett ansikte på varandra framhävs. Tillsammans bygger man en mycket formell struktur för planering, krisberedskap och utbildningar där var och en av organisationerna sköter sitt, fast nära varandra. Syftet är brett, plattform används som metafor, och för tanken till en ny funktionsorganisation som gradvis ska fyllas med innehåll och där skillnaderna mellan de olika aktörernas roller är tydlig. Här är specialiseringsgraden, centraliseringsgraden och graden av formalisering hög, samordningen är tänkt att vara omfattande men med låg interaktionsgrad, d.v.s. man går inte in i varandras verksamheter. Det finns också ambitioner att effektivisera genom att standardisera verksamheter. Därmed är det en samverkan som passar väl för regional, nationell och den internationella samverkan med norska myndigheter. Där är det viktigt att det finns formella grunder som följer regler och avtal för vem som gör vad och vem som har vilket ansvar.

⁹⁵ SOU 2013:33 Betänkande av Alarmeringstjänstutredningen, Stockholm, 2013.

Centraliseringen ger också gemensamma resurser som de enskilda kommunerna inte har och som har kunnat användas för krisberedskap och krishantering.

Centralisering förutsätter dock att det finns ett centrum, ett nav för samordning vilket SOS Alarms larmcentral till viss del kunde ses som. Därmed blev flyttningen av larmcentralen mycket kännbar och behöver ersättas med en egen sådan.

Organisationsprocesser med avseende på samtidighet, produktionsstrategi och varaktighet

Trygghetens hus är både tänkt och designad som en varaktig samordningsform och är ett pågående projekt för möjligheten att jämna vägen och underlätta utvecklingen. Det är en inte helt ovanlig form och tillämpades under exempelvis SOCSAM-projekten under 1990-talet⁹⁶, och innebär att man måste se upp med att inte projektledaren blir samverkan i sig så att de ingående organisationerna slipper. Ingen har ju egentligen tid att samverka. Här är det viktigt att projektledaren får långsiktiga möjligheter att förlägga ansvaret för exempelvis gemensamma utbildningar i de medverkande organisationerna alternativt också framöver kan ha det här ansvaret.

Från forskarsynpunkt finns en noterbar kontrast mellan å ena sidan kommunernas tydligt uttrycka inriktning mot lokal mobilisering för trygghet över sektorsgränserna i form av företagare, kraftverksanställda, bibliotek och kamratskydd bland äldre i form av och integrativ samverkan, och å den andra sidan uttryck för Trygghetens hus inriktning mot övergripande planeringssamverkan och krisberedskap med regionalt perspektiv.

Samordning i Trygghetens hus gäller som ovan nämnts främst planering, utbildning och krisberedskap/hantering. Det innebär att var och en av de ingående organisationernas verksamhet, fränsett i operativa övningar, i stort sett sker parallellt där var och en tar sin bit. Här borde finnas förutsättningar att utveckla både sekventiell samordning och koordinering där två eller fler myndigheter hjälps åt att driva specifika frågor i tur och ordning. Frågan blir då om man inte ska vidga kretsen av samverkande myndigheter också mot fler myndigheter. En annan utvecklingsmöjlighet är att stötta former för sektoröverskridande lokal samverkan i enlighet med vad som skisseras ovan.

7.3 Förstärkt medmänniska – Mobilisering via SMS i byar i Medelpad

Det blir allt svårare att upprätthålla ett likvärdigt skydd för medborgarna i hela landet i enlighet med Lagen om skydd mot olyckor⁹⁷. Tidigare undersökningar⁹⁸ bland annat i Västernorrlands län visade att både avstånden samt de allt mer glesa resurserna gjorde att personer som bodde i landsbygd eller glesbygd inte alls kunde påräkna hjälp från samhällets resurser (strukturellt kapital) i samma omfattning som storstadsboende, och att brist på basresurser som el, vatten, värme och mat blir betydligt mer hotfullt än i en tätort. Det är de

⁹⁶ Stenberg 2000.

⁹⁷ Lag (2003:778) om skydd mot olyckor (LSO).

⁹⁸ Pilemalm, S., Stenberg, R., Andersson Granberg, T., & Axelsson, A. (2012). Design for Security and Safety in Rural Areas. Proceedings of the 9th International ISCRAM Conference – Vancouver, Canada, April 2012, L. Rothkrantz, J. Ristvej and Z. Franco, eds.

landsbygdsboende många gånger medvetna om och förberedda på. Vad som inte finns i tätorter på samma sätt som på landsbygden är ett socialt skyddsnet (socialt kapital) i form av relationer och nätverk som skapar trygghet. I den tidigare nämnda undersökningen föreslogs att det sociala kapitalet skulle användas men också stöttas mer från samhället. Förslaget var för vågat för sin tid (2010) och begravdes djupt i de nationella myndigheternas gömmor. Nästan samtidigt startades det framgångsrika projektet SMS-livräddare där stockholmare med utbildning i hjärt- och lungräddning kan anmäla sig som SMS-livräddare⁹⁹.

I Medelpads räddningstjänstförbund där man var väl medveten om att framkörningstiden för räddningstjänsten kunde vara 40-45 minuter till vissa byar tog man fasta på förslaget att förstärka skyddsförmågan i byarna och kombinerade med tanken att nå lokal respons på larm via SMS till ett utvecklingsprojekt: "Förstärkt medmänniska" som inleddes 2012. Ur ett samverkansperspektiv är projektet intressant eftersom det bygger på att överskrida gränsen mellan samhällssektorer och samverkan mellan den offentliga sektorns professionella, den ideella sektorns föreningsaktiva och den privata sektorns privatpersoner.

Syftet med denna delstudie var från början att beskriva samverkan men faktorer av relevans för gränsöverskridande samverkan gjorde att det tog tid innan projektet kom igång. *Syftet är därför att beskriva både projektet i sig och dess verksamhet hittills.*

Datinsamlingsmetoder

Datinsamlingen består i inläsning av projektdokument, tidningsartiklar och intervjuer på plats och per telefon. Intervjuer har gjorts med chefen för samhällsskyddsavdelningen vid Medelpads räddningstjänstförbund Erik Hedlund, Thomas Åslin, Medelpads räddningstjänstförbund och projektledare för "Förstärkt medmänniska", Maria Ålund och Lars Hammarström, båda från Medelpads räddningstjänstförbund och projektet "Förstärkt medmänniska" samt med säkerhetssamordnare Johanna Hillgren. Vidare har internetdokument om SMS-livräddarprojektet lästs in och samtal/intervjuer förts med Björn Skoglund, affärsutvecklare SOS Alarm och Roger Pettersson regionsansvarig, på SOS Alarm.

Medelpads räddningstjänstförbund

Förbundet ansvarar för säkerhet, skydd och räddning för 125 000 invånare i Sundvalls, Timrå och Ånge kommuner. Området omfattar europavägar, tung industri, hamn, flygplats, ett sjukhus men också landsbygd och glesbygd där det kan ta upp till 40 min att nå fram med en räddningstjänstinsats från Ånge till Överturingen. Därför är en viktig del av förbundets verksamhet att stärka den enskildes förmåga att skydda sig själv¹⁰⁰.

Projektet "Förstärkt medmänniska"

Projektet "Förstärkt medmänniska" är ett pilotprojekt för att hitta en konceptuell form för att arbeta direkt med förbättring av självskydd. Det går ut på att SOS Alarm vid larm ska kunna skicka sms till utbildade bybor i det område larmet kommer ifrån. De kan svara på larmet om de kan och vill. Om de gör det tas samtalet över av ett inre befäl som hjälper dem avgöra vad de kan och bör göra. Tanken är att de ska kunna dras på hjärtstoppslarm, brand, trafikolycka

⁹⁹ Dagens nyheter 2013-10-21 <http://www.dn.se/sthlm/privatpersoner-snabbare-an-ambulansen/>

¹⁰⁰ Årsredovisning 2012, Räddningstjänsten Medelpad.

och drunkning för att göra en första insats innan räddningstjänst eller ambulans anländer. De har dock inga särskilda rättigheter eller skyldigheter, får inte köra för fort eller bryta mot lagen. Anmälda SMS-frivilliga ska få en årlig utbildning som omfattar hjärtstopp, första hjälpen och släckning.

Fem byar, Holm, Överturingen, Norrhassel, Skatan och Ljustorp valdes ut och fick var sin kontaktperson inom räddningstjänsten med lokalkännedom och kännedom om de sociala strukturerna i byarna. Kontaktpersonen valde ett lämpligt forum för att presentera projektet och erbjöd utbildning till frivilliga. Det kunde innebära att presentera det på byns julmarknad, under semestern vid badet, eller på hembygdsföreningens möte utifrån kunskap om byns egna sociala strukturer. Projektet har fått ett starkt gensvar och utbildningar med 15-20 personer i varje by började genomföras under 2013.

Starten drar ut på tiden

Avtalen med SOS Alarm tog dock betydligt längre tid att få igenom än väntat och under hösten 2013, när dessutom SOS Alarm omstrukturerade sin verksamhet var det under en period oklart varför man inte kunde komma igång. Det visade sig dock var en mer omfattande process som involverade fler aktörer än räddningstjänsten och SOS Alarm. Också landstinget skulle godkänna att privatpersoner larmades på hjärtstopp och den processen tog tid. I undersökningar av SMS livräddarprojektet och samtal med SOS Alarm framkom att också det numera mycket lovordade stockholmsprojektet inledningsvis haft betydande svårigheter med det egna landstinget att få lov att larma privatpersoner till hjärtstopp. Här blir några av svårigheterna med samverkan tvärs över sektors- och professionsgränser tydliga i form av bristande legitimitet och olika bedömningar.

Förhoppningen är att alla avtal ska vara klara och godkända till årsskiftet 2013-2014. Jämfört med projektplanens tidsplan där projektet skulle i gång i november 2012 och börja utvärderas i mars 2013 innebär det stor skillnad. Samtidigt kan fyra månaders drifttid ses som väldigt kort för att utvärdera projektet.

Under 2013 har det också funnits en oro för att de frivilliga skulle tappa intresset när starten för verksamheten drog ut på tiden, men intresset finns kvar och uppskovet har gjort att man i lugn och ro kunnat genomföra fler utbildningar. Det har också gjort att man hunnit reflektera över frågor som är viktiga att lösa.

Frågor av vikt så här långt

Hur ska man exempelvis följa upp insatser där privatpersonen som gjort insatsen behöver bearbeta händelsen. Vem ska göra det?

Det finns alltid risk att den som åker på ett larm får konfidentiell information om personen larmet gäller. Hur ska man kunna hålla på någon sorts tystnadsplikt mellan bybor och undvika skvaller?

Entusiasmen för att undsätta någon är stor och det är bra så länge den är rimlig. Här är det dock viktigt att frivilliga inte ser sig som brandmän "light" utan som medmänniskor med en ökad förmåga men med exakt samma rättigheter och skyldigheter som alla andra.

Hur omfattande ska utbildningen vara och i vilken form? Vad kommer man ihåg? Här är det viktigt att tänka igenom pedagogisk form och eventuell övningsverksamhet samt utvärdera.

Det är intressant att notera att projektet har givit ringar på vattnet i form av att man t.ex. med hjälp av en loppmarknad samlat in pengar till en egen hjärtstartare i en av byarna.

Framgångsfaktorer

Framgångsfaktorer för projektet är i dagsläget något hypotetiska men några kan identifieras:

- ✓ Vikten av att räddningstjänstens kontaktpersoner är byinvånare själva och förstår hur det sociala mönstret i byar går till kan inte nog understrykas. Eventuellt kan man i förlängningen se en framgångsfaktor i att kunna skapa sociala strukturer där inga finns eller där de är svaga, t.ex. i områden där många är nyinflyttade.
- ✓ Som projekt är verksamheten sårbar. Det är viktigt att lägga in det som en ordinarie del av verksamheten om man vill att det ska överleva på sikt.
- ✓ Tid behövs, både för att komma igång vilket alltid tar längre tid än planerat, men också för verksamhet så att det finns något substantiellt att utvärdera. Denna punkt och ovanstående står i viss motsättning mot varandra.
- ✓ Att mobilisera och leda nya aktörer för trygghet kommer att bli allt viktigare framöver, speciellt i glesbygd
- ✓ Att ta tillvara intresset och entusiasmen hos allmänheten på ett pedagogiskt sätt.

7.3.1 Analys av fallet utifrån samverkans bestämningsfaktorer

Kontext med avseende på samhällssektor

Samverkan gäller här sektoröverskridande samverkan mellan offentlig sektor – yrkesmässigt verksamma räddningstjänsten och privat sektor – byinvånare med hjälp av SMS-larmning via SOS Alarm. Det lokala perspektivet framhävs och används i form av att den brandpersonal som är verksamma i projektet själva har by-erfarenhet och vana vid att identifiera och hantera de sociala strukturer som finns i byar och därför kanske också engagerat sig i att försöka lösa problemen med de långa framkörningstiderna. Organisatoriskt finns projektet som en försöksverksamhet inom en av räddningstjänstens avdelningar men för att det ska fungera krävs godkännande av att privatpersoner blir utlarmade på sjukvårdsärenden (HLR) från ytterligare en aktör; landstinget, samt inköp av ytterligare en tjänst i form av sms-larmning av SOS Alarm. Den långa uppstartstiden där det ibland var oklart var projektet satt fast i olika beslut visar svårigheterna med att låta verksamheter gå bortom organisations- eller sektorsgränser.

Organisationsstruktur med avseenden på specialisering, standardisering, formalisering, centralisering, omfattning och interaktionsgrad

Verksamheten bygger på decentralisering över sektorsgränser, bortom professionell räddning till privatpersoner som fått utbildning men som i övrigt gör helt andra saker Därmed är verksamheten varken standardiserad eller formaliserad förutom att former för utbildningar skapas. Omfattningen både geografiskt och i tid är relativt begränsad medan den i termer av

inblandade samhällssektorer är mycket omfattande. Verksamhetsområdet är begränsat till tydligt specificerade områden som hjärtstopp, brand, bilolycka och drunkning och verksamhetsnivåer specificeras i samma rättigheter och skyldigheter som alla andra men lite mer kunskap och uppmuntran/stöd från räddningstjänsten.

En uppenbar svårighet för detta projekt och andra liknande projekt är just att deras organisationsform inte stämmer med sedvanliga uppdelningar mellan privat och offentlig eller mellan lekman och yrkesman som gör att gränsdragningar för exempelvis vem som har vilket ansvar och vem som får göra vad många gånger blir till hinder – samtidigt som det blir mycket svårt att ställa några som helst krav på, eller ens få insyn i, verksamheter som inte bedrivs yrkesmässigt. I längden blir det mycket dyrt och ineffektivt¹⁰¹ i jämförelse med att som i det här projektet använda sig av strukturer som redan finns i byarna samt intresse och kompetens hos lokalbefolkning¹⁰².

Samverkansprocesser med avseende på samtidighet, produktionsstrategi och varaktighet

Projektet är temporärt och verksamheten förutom utbildning sker ad hoc, d.v.s. samverkan om insats uppstår just när behovet finns för att avslutas när insatsen avslutas. Samverkan kan ses som sekventiell där SMS-medmänniskan räddningstjänsten sköter sitt uppdrag som förstainsatsperson (FIP) med handledning av inre befäl, tills räddningstjänst anländer.

Organisationsstrategin bygger på mobilisering av bybor som fått utbildning, och interaktion mellan dessa och räddningstjänsten under en begränsad tid när behov finns. Det kan ses som en interaktiv strategi i enlighet med Crowd sourcing där just mobiliseringen och det begränsade uppdraget betonas.

Ovanstående analys bli lite hypotetisk och grundas delvis på planerna eftersom man av skäl som nämns ovan inte kommit igång så som man tänkt och utlarmningen ännu inte är i full gång. Det återstår att se hur det fungerar hela vägen i praktiken.

7.4 Sjöräddningen – En imaginär organisation byggd på samverkan¹⁰³

”Det finns nog få räddningsorganisationer som bygger så mycket på andras resurser som just sjö- och flygräddning”¹⁰⁴

Sjö- och flygräddning i Sverige är del av ett internationellt system för sjö- och flygräddning, så kallade SAR-insatser (Search and rescue), som regleras i internationella överenskommelser och riktlinjer¹⁰⁵. Sjöfartsverkets avdelning för sjö- och flygräddning ansvarar i enlighet med

¹⁰¹ Ostrom, E. (1996) Crossing the Great Divide: Coproduction, Synergy, and Development. World Development, Vol. 24, No. 6, pp. 1073-1087.

Weinholt, Å. & Andersson Granberg, T. (2013) En samhällsekonomisk utvärdering av samarbete mellan räddningstjänst och väktare. *CARER Rapport 2013:6*, Linköping University Electronic Press, Sweden.

¹⁰² Pilemalm, S., Stenberg, R. och Andersson Granberg, T. (2013) Emergency Response in Rural Areas, *International Journal for Information Systems for Crisis Response and Management (IJISCRAM)*, In Press.

¹⁰³ För definition se sid 48.

¹⁰⁴ Jönsson, A. & Vigmo, S. (2013). SAR-nytt nr 3 2013.

¹⁰⁵ IAMSAR MANUAL (2013) International Aeronautical and Maritime Search and Rescue Manual. International Civil Aviation Organization and International Maritime Organization.

svenska lagar och förordningar¹⁰⁶ samt internationella konventioner¹⁰⁷ för svensk sjö- och flygräddningstjänst. Till skillnad från exempelvis kommunal räddningstjänst gäller uppdraget endast eftersök och lokalisering samt livräddning, inte att rädda egendom. Inte heller ingår brottsbekämpning som i vissa länder finns integrerat i sjöräddningsuppgiften¹⁰⁸. Sjöräddning bygger på samverkan. Här ingår det ideella Sjöräddningssällskapet, egentligen Svenska Sällskapet för Räddning af Skeppsbrutne (SSRS) och frivilliga Flygkåren som resurser för statlig sjö- och flygräddning bland andra yrkesmässiga aktörer som Sjöfartsverkets egna SAR-helikoptrar och lotsar, kustbevakningen, försvarsmakten, sjöpolisen, ambulanspersonal för sjukvårdsinsatser till sjöss från landstinget och kommunala räddningstjänstsenheter. Till det kommer andra sjömän och aktörer, från pråmskeppare till finlandsfärjor. I sjölagen skiljer man inte på yrkes- och fritidssjöfart vilket innebär att en befälhavare på en fritidsbåt i lika stor utsträckning är skyldig att assistera vid sjöräddning om det begärs från Sjöräddningscentralen.. Det är dock ovanligt att fritidsbåtar tas i anspråk då kompetensen är okänd för räddningsledaren.

Samverkan om sjöräddning är ett exempel på en av de mer etablerade samverkansformer för gränsöverskridande samverkan mellan olika samhällssektorer om räddning som finns och den har gamla traditioner. Här möts offentliga myndigheter kommersiella aktörer, privata skeppare och ideell föreningsverksamhet i vad som kan kallas en imaginär organisation¹⁰⁹, d.v.s. en organisation som bara finns just under pågående sjöräddning.

Den här fallstudien fokuserar på samverkan om sjöräddning utifrån samverkan mellan Sjöfartsverket och Svenska sjöräddningssällskapet, men försöker också beskriva kontexten sjöräddning. *Hur kan sjöräddning beskrivas utifrån perspektivet organisering av samverkan? Hur går Sjöfartsverkets och Sjöräddningssällskapets samverkan till, hur vidmakthålls den och hur kan den beskrivas organisatoriskt?*

Genomförande

Fallstudien har genomförts med hjälp av kvalitativa intervjuer och samtal med Anders Jönsson, Senior Adviser Sjöfartsverket och tidigare operativ chef Sjöräddningssällskapet, Helge Skärlén, distriktssamordnare Stor Sthlm/ Insjö/Svävaransvarig, Sjöräddningssällskapet, Sebastian Wigmo ansvarig för Sjöfartsverkets SAR-utbildningar vid Sjöfartsverkets kursgård och sjöräddare i Sjöräddningssällskapet, Jan Olsén, tidigare försvarsmakten, instruktör för SAR-G och sjöräddare i Sjöräddningssällskapet, Göran Johansson, regional SAR-samordnare, Sjöfartsverket och stationschef i Sjöräddningssällskapet, Claes Dorch, instruktör vid SAR-G, Gunilla Lundh-Svensson IVA-sköterska och instruktör vid SAR-G. Elever från Kustbevakningen, Sjöfartsverket, Sjöräddningssällskapet, Försvarsmakten, Räddningstjänsten i Eskilstuna och Sjöpolisen vid kursen SAR-G november 2013 och februari 2014 där

¹⁰⁶ Lagen om skydd mot olyckor (LSO) 2003:778.

Förordning om skydd mot olyckor 2003:789.

¹⁰⁷ Exempelvis International Convention for the Safety of Life at Sea (SOLAS), 1974. International Maritime Organization

¹⁰⁸ Se Törnqvist, E.K. (2004). *Bland grynnor och blindskär – kommunikation, lärande och teknik i samarbetsprojektet Sjöräddning*. Diss. Linköpings universitet.

¹⁰⁹ Stenberg, 2000.

författaren var observerande deltagare¹¹⁰ under några dagar. I vissa fall har samtalsdata kompletterats med epostfrågor. Uppgifter och intervjudata med Helge Skärlén och Helene Van den Berg, Sjöräddningssällskapet Stockholm från en tidigare studie om samverkan med Sjöräddningssällskapet har också använts¹¹¹. Slutligen har kommunikation förts med Noomi Eriksson, stf generaldirektör för Sjöfartsverket och chef för Sjöräddningen. En mängd utredningsunderlag, interna dokument, personalinformation¹¹² samt Sjöräddningssällskapets jubileumsbok har studerats¹¹³.

Svensk sjö- och flygräddning

Enligt Förordning om skydd mot olyckor¹¹⁴ har Sjöfartsverket räddningstjänstansvaret för sjöräddningstjänst och flygräddningstjänst. Sjöräddningen är uppdelad i management, ledning/koordinering och operations. SAR-management har ansvar för att i enlighet med internationella avtal och konventioner¹¹⁵ ansvara för att sjö- och flygräddningsuppdraget uppfylls samt att beskriva resurser och förmåga för att utföra räddningsuppdrag nu och i framtiden. SAR Coordination eller JRCC (Joint Rescue Coordination Centre), i form av sjö- och flygräddningsledare vid Sjö- och flygräddningscentralen svarar för ledning och koordinering av insatser och SAR Operations består i samverkande resurser¹¹⁶. Svensk sjöräddning bygger på bred samverkan, där sjölagen¹¹⁷ anger varje befälhavares ansvar för att undsätta en farkost i nöd. Det gäller såväl yrkes- och fritids-sjöfarare som räddningsaktörer.

Svenska resurser för sjö- och flygräddning delas in i olika SAR-nivåer 1-4 utifrån deras kapacitet, förmåga och tillgänglighet för uppdrag¹¹⁸. För Sjö- och isräddning ingår Sjöräddningssällskapet som en SAR-nivå 1 resurs tillsammans med Sjöfartsverkets SAR-helikoptrar. Det innebär att man är rustade, utbildade och övade för SAR-uppdrag under svåra förhållanden, har speciell utrustning för uppdraget och en planerad insatsberedskap på 15 minuter. Flygande och sjögående resurser från försvarsmakten, kustbevakningen, sjöpolisen, landstingen, kommunal räddningstjänst samt andra sjögående enheter inom Sjöfartsverket utgör SAR-nivå 2 och 3. Vid behov kan också SAR-nivå 4 resurser omfatta andra aktörer också från helt andra sektorer som behövs för sjöräddning. Sådana kan vara vägverkets bilfärjor, passagerarfartyg eller eftersök-hundar från Svenska brukshundsklubben.

Inom Sjöfartsverket har avdelningen för sjö- och flygräddning fått en allt starkare status under senare år och leds av stf generaldirektör för verket, Noomi Eriksson. Huvudstrategin inriktas mot samverkan eftersom de egna enheterna som utgörs av helikoptrar, lotsbåtar, arbetsfartyg,

¹¹⁰ Einarsson, C. & Hammar Chiriac, E. (2001). *Gruppsobservationer*. Studentlitteratur.

¹¹¹ Stenberg, R. (2013f). *Tvärsektoriell samverkan om isräddningsövning*. Konferensbidrag. 10:de Nationella Skadekonferensen. Göteborg 15-15 oktober 2013.

¹¹² SAR-nytt nr 3 2013.

¹¹³ Wällhed, A. (2007??) Den tidlösa Sjöräddaren. Historisk loggbok över Sjöräddningssällskapet under etthundra år. Sjöräddningssällskapet.

¹¹⁴ Förordning 2003:789

¹¹⁵ IAMSAR MANUAL (2013) International Aeronautical and Maritime Search and Rescue Manual. International Civil Aviation Organization and International Maritime Organization. Part II.

International Convention for the Safety of Life at Sea (SOLAS), 1974. International Maritime Organization.

¹¹⁶ Sjöfartsverket (2013). Svenskt program för sjö- och flygräddningstjänst, Dnr-nr 1199-13-01359.

¹¹⁷ Sjölagen 6:6

¹¹⁸ Sjöfartsverket (2013). Svenskt program för sjö- och flygräddningstjänst, Dnr-nr 1199-13-01359.

sjömättingsfartyg, isbrytare etc., är begränsade. Fokus läggs på regional samverkan om verksamhet och utbildning i de 12 SAR-regionerna. Här förstärks resurserna både personellt, med en SAR-samordnare för samverkan inom sjöräddningssystemet, nya helikoptrar samt nytt ledningsstödssystem för JRCC. Rakel införs i större grad i samverkansfall med landräddningstjänst och prehospital sjukvård.

Sjöräddningssällskapet

Det drygt 100-åriga Svenska Sjöräddningssällskapet har likande motsvarigheter i många västerländska nationer med sjöfartstraditioner. Trots olika organisationsformer och uppdragsbredd i olika länder är verksamheten i allmänhet ideell och finansieras av medlemskap och bidrag. Sjöräddningssällskapet hade 2012¹¹⁹ 81 000 medlemmar, 67 stationer, står för 70 % av all sjöräddning i Sverige och sparar enligt egna uppgifter¹²⁰ 1,5 miljarder åt staten. Till skillnad från det statliga sjö- och flygräddningsuppdraget har Sjöräddningssällskapet utöver räddning i uppdrag att förebygga olyckor via information och att främja sjösäkerhet¹²¹. Organisationen är helt och hållet finansierad av medlemsavgifter, gåvor och donationer. Frivilliga sjöräddare intern-utbildas lokalt och samarbetar med Sjöfartsverket om regionala och nationella utbildningar.

Från att ha varit en organisation av sjö- och kustfolk som på frivillig basis räddade sina kollegor, grannar och kamrater i yrkessjöfart med lämpliga resurser för det, gjordes en omvärdering av verksamheten på 1980-talet i samband med vikande medlemstal. Fritidssjöfarten identifierades som en stor och viktig målgrupp för sjöräddning och medlemskap. Insamling/marknadsföring sågs som en strategiskt viktig del av verksamheten. Utrustningen anpassades till den nya målgruppen med fler mindre och snabbgående båtar samt svävare. Medlemstalet gick upp och en process för att få mer enhetliga resurser och stationer pågår. Den nya inriktningen är dock inte helt självklar i allas ögon och diskuteras internt. T.ex. kunde Sjöräddningssällskapet inte assistera vid Estonias förlisning eftersom man inte hade några enheter som passade för uppdraget. Massräddning till sjöss ses också som en stor internationell uppgift som man uppmärksammar och försöker utveckla lösningar för.

Relationen mellan de yrkesverksamma och Sjöräddningssällskapet uttrycker både en självklar skillnad i kunskap som ger respekt men också respekt för att de frivilligas hängivenhet när de tar av sin semester för att gå utbildning. ”*Frivilligas entusiasm ger ofta en styrka i form av handlingskraft och yrkesverksamma en styrka i form av erfarenhet* ” säger ansvarig för Sjöfartsverkets SAR-utbildningar.

Samverkan mellan Sjöfartsverket och Sjöräddningssällskapet

Sjöräddningssällskapet och Sjöfartsverkets samverkan grundar sig formellt i avtal om att Sjöräddningssällskapet ska kunna tillhandahålla utbildade, övade och utrustade enheter inom 15 min från larm och utan ekonomisk ersättning¹²². Det finns dock också andra starka band

¹¹⁹ Sjöräddningssällskapets årsbok 2012.

¹²⁰ Stenberg, R (2009a). *Organisering av samhällsentreprenörskap i Sverige: Ringar på fruset vatten – organisering och meningsskapande i och kring Skridskonätet*. Konferensbidrag vid Företagsekonomisk ämneskonferens. November 2009. Stockholm.

¹²¹ Ibid.

¹²² Sjöräddningsavtal (2001). Sjöfartsverket och Sjöräddningssällskapet.

till Sjöfartsverket genom att många anställda inom sjöräddningen också är aktiva i Sjøräddningssällskapet och frivilliga sjöräddare. Många har omfattande yrkeserfarenhet från sjön i båda organisationerna.

Den grundläggande SAR-utbildningen, liksom vidareutbildningen till On Scene Coordinator, är också viktig för samverkan och gemensam för både yrkesverksamma och frivilliga med viss erfarenhet med den skillnaden att de yrkesverksamma har lön under tiden medan de frivilliga tar av sin lediga tid. Den grundläggande utbildningen är dock under utveckling med ökat mått av distansutbildning, regional anpassning och i viss mån i varje organisations egen regi för att kunna erbjuda utbildningen till flera deltagare.

Den gemensamma utbildningen ger både teoretiska och praktiska kunskaper men också en gemensam referensram och värdegrund, där det internationella perspektivet och behovet av samverkan på vattnet poängteras tydligt i exempel, föreläsningar och i övningar. Ett viktigt inslag i utbildningen har också varit att få ansikte på andra organisationers sjöräddare. En tydlig signal om det gemensamma är också att Sjöfartsverkets stf generaldirektör, Noomi Eriksson, som är chef för sjöräddningsavdelningen dessutom är styrelseledamot i Sjøräddningssällskapet.

Uppdraget i sig ger självklart också en gemensam referensram. Sjøräddningsuppdraget är betydligt snävare än exempelvis den kommunala räddningstjänstens uppdrag och mindre präglad av att hantera mängdolyckor i enlighet med en standardiserad metodik¹²³. Insatser på sjön är liksom exempelvis fjällräddningsinsatser betydligt mer präglade av att en viktig del av insatsen är att lokalisera och nå fram till en olycka och drabbade än vad som vanligtvis gäller olyckor på land. Man måste också mer regelmässigt anpassa och improvisera insatser utifrån miljön och de resurser som finns närmast till hands.

Mellan yrkesverksamma på sjön i allmänhet, och i "sjöräddningsbranschen" i synnerhet, finns också starka traditioner, värderingar och erfarenheter som skapar en delvis egen kultur där "vi" är de som har omfattande gemensam erfarenhet, särskilt när det gäller svåra förhållanden och eller räddningssituationer. Utifrån, och med andra referensramar kan en sådan kultur te sig svår att förstå sig på. Beslut, ställningstaganden och normer som kan vara självklara och viktiga utifrån de förhållanden som råder på sjön uppfattas inte på samma sätt av den som har en annan erfarenhet. Många inom sjöräddning har också erfarenhet från kustbevakning eller försvarsmakten. Exempelvis gäller det de nyrekryterade sjöräddningsledaraspiranterna vid JRCC där samtliga tre som presenteras i SAR-nytt nr 3 2013 har erfarenhet från flygvapnet eller armén. Försvarsmakten omfattar också verksamhetsområden med starka interna kulturer¹²⁴. Sammantaget kan det ge lite intryck av ett skrå där man har mer gemensamt tvärs över nationsgränser och nationella regelsystem än vad man har med sina landbaserade kollegor i Sverige som arbetar i enlighet med samma lagstiftning och regler.

¹²³ Här är min uppfattning att det skiljer ganska mycket mellan olika kommunala räddningstjänster och förbund, där vissa arbetar för att öka standardiseringsgraden medan andra valt, eller tvingats välja strategi och metodik som mer likar sjöräddningens. Detta framgår av de andra fallstudierna.

¹²⁴Se exempelvis SOU 2005:092 Styrningen av insatsförsvaret

För närvarande pågår omfattande utvecklingsarbete med att skapa en gemensam kultur, ett gemensamt nytt ”VI” inom sjö- och flygräddningen. En viss kritik riktas dock mot att så mycket fokus fästs på att ena verksamheten inåt att man inte riktigt rör med utveckling av samverkan med andra delar av räddningssystemet i den omfattning som vore önskvärt. Vikten av att det inte uppstår glapp mellan teoretisk förståelse av verksamheten och verksamhetens verkliga förutsättningar och resultat betonas också.

Skilda världar – skilda perspektiv

Till skillnad från Sjöräddningssällskapet som arbetar mycket medvetet med marknadsföring, varumärkesuppbyggnad och emellanåt förväxlas med den statliga Sjö- och flygräddningen är Sjö- och flygräddningen en doldis för de flesta utanför sjöräddningskretsar, vars beslut kan te sig outgrundliga för räddningsaktörer i land. ”De ställer iland folk på en brygga och så sticker de” sade en irriterad produktionsledare vid kommunal räddningstjänst i land. Även om den relaterade situationen mycket väl kan ha gått till just så, visar uttalandet lite på glappet mellan organisationerna. Vilka ”de” i sjöräddningsorganisationen är kan i det här sammanhanget vara i stort sett vem som helst som bistod i en sjöräddningsinsats, från en vägfärja som har en tidtabell att återgå till, till en berusad tjuvfiskare, för att överdriva. Regionalt SAR-ansvariga bekräftar också att man upplever att räddningsorganisationerna i land inte riktigt förstår sjöräddningsorganisationen eller dess förutsättningar och vars ledningsstruktur inte kan jämföras med räddningstjänstens eller polisens.

En organisation som uppstår vid anrop

Den operativa sjöräddningsorganisationen vid en insats uppstår vid anropet ”Sweden Rescue, allmänt anrop” från Sjöräddningscentralen (JRCC – Joint Rescue Coordination Centre). Vid anropet gäller enligt sjölagen att alla farkoster i det område som anges är skyldiga att bistå efter förmåga och behov i insatsen. Om det gäller fler än två enheter kan en av dem utses till koordinator på plats, OSC (On Scene Coordinator) om JRCC bedömer att en koordination på plats behövs. Många gånger avvaktar JRCC med att utse en OSC för att både bedöma behovet av ledning på plats, d.v.s. hur den som kom först till platsen klarar uppgiften, samt om det finns behov av andra insatser. Efter att ha bedömt läget och försäkrat sig om ledning och koordinering på plats övergår JRCC till att bli en backup-organisation i bakgrunden.

Operativ sjöräddning är därmed delvis extremt ad hoc, dvs. uppstår vid behov och existerar så länge behovet kvarstår. Det är också en samverkansorganisation som ställer mycket höga krav på att kunna samverka och samarbeta med nästan vem som helst oberoende av kunskaper, organisationstillhörighet och språk. Även om flera av de ingående yrkesmässiga räddningsaktörerna är väl tränade och kunniga måste man kunna samverka med andra som har helt annan bakgrund och kompetens. Samtidigt ställs krav på att säkerhetscertifiera och kvalitetssäkra SAR-organisationen bland annat från Transportstyrelsen. Inom SAR-organisationen finns dock kritik mot att sådana aktiviteter snarare riktas mot teoretiska-administrativa processer inom JRCC än mot verklig förmåga och verklig ambition. Som exempel på det senare finns inom SAR-organisationen exempelvis ett ökande intresse för bredare samverkan med andra räddningsaktörer, ambition att sprida kunskapen om sjöräddningens organisationsform och sjöräddningens villkor. Också förutsättningarna för kommunikation med andra aktörer via RAKEL byggs för närvarande ut.

Sammanfattande reflektioner och kommentarer

På så sätt kan sjöräddning, om man ska överdriva en del för att tydliggöra, ses som ett tämligen konservativt skrå av yrkessjöfolk, utökade med sjöräddare från Sjöräddningssällskapet som är beredda att samverka med djävulen själv så länge han finns på sjön eller i luften, men inte gärna söker samverkan i land där man inte upplever att man blir förstådd, även när räddningsinsatsen uppenbart skulle kunna vinna på det¹²⁵. Här finns dock föreställningar om att det allt större bruket av RAKEL i all SAR mellan land och sjö ska stärka samverkan mellan sjö och land med tiden.

Å andra sidan har sjöräddningen systematiskt praktiserat användning av FIP, förstainsatspersoner som inte ens alltid är räddningsaktörer under mycket lång tid. Mobilisering och ledning av aktörer utanför räddningssystemet är vardagsmat liksom att ställa krav på att aktörer utanför räddningssystemet har grundläggande, kunskaper och utrustning för att rädda sig själva och assistera vid räddning om det behövs. Det gör sjöräddning till en mycket progressiv räddningsverksamhet med egenskaper och förmågor som efterfrågas inom den kommunala räddningstjänsten. Man kan leka med tanken på hur ett liknande system skulle te sig i trafiken. Om alla yrkesverksamma förare enligt lag hade kunskaper, var tränade och hade utrustning för att bistå vid olyckor och inleda räddning.

En annan frågeställning gäller om den starka kulturen är ett nödvändigt verktyg för att på rekordtid skapa en sjöräddningsorganisation för en insats? Det finns både forskning som stöder den tanken¹²⁶ och forskning som kommer fram till att en sådan gemenskap kan skapas mycket snabbt¹²⁷ om bara situationsförståelsen är gemensam. Det är värt att reflektera över vad som krävs för att sådan ska skapas.

En tredje reflektion gäller hur räddningsinsatsen påverkas av att aktörerna ingår i en temporär organisation som kan vara men inte alltid är samövad, där några är professionella (både yrkesmässigt och frivilliga) men andra inte är det och miljön är sådan att det är svårt att kommunicera med varandra. Det borde innebära att ”insatserna blir högre”, dvs. att riskerna för misstag, missförstånd och felhandlingar blir större och marginalerna mellan lyckad insats och katastrof blir mindre än i helt och hållet yrkesbaserad räddningstjänst. Samtidigt är just den solidariska undsättningen som uttrycks i sjölagen en förutsättning för internationell sjöräddning där många gånger tidsfaktorn, avstånden och resurserna är sådana att en helt och hållet yrkesbaserad sjöräddning skulle försämra förutsättningarna för räddning avsevärt¹²⁸.

Slutligen är samverkan mellan olika räddningstjänster en på sikt viktig fråga. Ett uppenbart problem är att kunskaperna om varandra är för låg. Konkret tar det sig exempelvis uttryck i att

¹²⁵ Här finns ett antal haverirapporter som indikerar detta. Jfr tex. Slutrapport RL 2011:17. Olycka med flygplanet SE-IGU på Linköping/SAAB:s flygplats, Dnr L-165/10, 2011-12-21., Utredning/Utvärdering och erfarenheter av SAR-fall 624, skridskoolyckan utanför Ridön 2006. Sjöfartsverkets rapportserie A. 2006-2.

¹²⁶ Weick, K.E. (1993). The Collapse of Sensemaking in Organizations: The Mann Gulch Disaster. *Administrative Science Quarterly*. Dec. 93, Vol. 38, Issue 4.

¹²⁷ Quinn, R.W. & Worlane, M.C. (2008). Enabling Courageous Collective Action: Conversations from United Airlines Flight 93. *Organization Science*. Vol. 19, No. 4, July–August 2008, pp. 497–516.

¹²⁸ Törnqvist 2004.

både kommunala räddningstjänster och sjöräddning drar den fullständigt felaktiga slutsatsen att ”den andra” räddningstjänsten leds på samma sätt som ens egen. Det leder till missförstånd och skapar risker både för den som ska räddas och räddningsaktörerna. Exempelvis finns föreställningar hos sjöräddningsaktörer att SOS Alarm operatören har en ledande uppgift som liknar JRCC:s, vid en insats, vilket är helt felaktigt. Den kommunala räddningstjänsten förstår inte heller att JRCC har en ledningsuppgift som är mycket annorlunda och med annorlunda befogenheter än inre befäl inom räddningstjänst – eller polis. Många gånger vet man inte heller att huvuduppgifterna ser olika ut – trots samma lagstiftning i botten.

Framgångsfaktorer

Framgångsfaktorer i sjöräddning är just förmågan och metodiken för att mobilisera och på distans leda en helt och hållet imaginär organisation¹²⁹ utan några som helst gränser organiserad utifrån behovet och de resurser som finns tillgängliga. Mycket tydligt baseras den förmågan i en gemensam värdegrund, kultur och en lagstiftning som bygger på dessa.

Likaså är den inom sjöräddning mycket beprövade metodiken för att mobilisera och leda en FIP-insats och snabbt skapa en organisation för räddning en framgångsfaktor som bör studeras mer för att både beskrivas ordentligt och förfinas. I bredare räddningssamverkan med aktörer utanför räddningssystemet är det en mycket viktig resurs. Vad som är ovanligt i räddningsorganisationer och organisationer över lag är också hur räddningsledningen i Sjö- och flygledningscentralen många gånger förändrar karaktär under insatsen från offensiv styrning och organisatör till backup-organisation.

7.4.1 Analys av fallet utifrån samverkans bestämningsfaktorer

Kontext med avseende på samhällssektor och branschkultur

Inom (speciellt) yrkesmässig sjöverksamhet, kanske också med anor från marinen, finns en branschkultur eller ”skrå”. Sjöfolk håller ihop, tvärs över nationaliteter och språk och värnar som sin kultur, vilket framgår av uttryck som ”know the ropes” som både åsyftar att man lärt sig faktiska handlag och färdigheter man behöver kunna på sjön men också att man anammat värdering, normer och synsätt som är typiskt för den kulturen¹³⁰. I sjöräddning kan företrädare och enheter för alla samhällssektorer ingå i en insats. Alla på sjön är enligt sjölagen skyldiga att bistå vid ett allmänt anrop om assistans.

Organisationsstruktur

Inom sjöräddning finns en beslutande nivå som har statens uppdrag, en ledande och koordinerande nivå i JRCC och operativa resurser i form av egna helikoptrar och lotsar samt andra resurser. På olycksplatsen finns ytterligare minst en koordinerande nivå i att den som kommer först eller är utsedd OSC koordinerar insatsen på plats. Vid större händelser utser man också sektorsansvariga skadeplatschefer som koordinerar inom sin sektor. Det innebär att det är en platt organisation där den strategiska/beslutfattande delen av organisationen är förhållandevis liten. En sjöräddningsinsats är i första hand en operativ samverkan i form av

¹²⁹ Stenberg, 2000.

¹³⁰ Alvesson, M. & Berg, P.O. (1992). *Corporate Culture and Organizational Symbolism*. Walter de Gruyter Co.

koordinering, samordning och handfast samarbete på plats. Planerande och strategiska resurser bakom de ingående resurserna ingår vanligtvis inte i samverkan, däremot kan man begära operativ assistans också från andra som exempelvis kustbevakningen eller försvarsmakten eller kommunal räddningstjänst.

Den operativa sjöräddningen struktur är exempel på en imaginär organisation¹³¹, dvs en organisation som i någon eller flera bemärkelser överskrider formella organisationsgränser. Sjøräddning är imaginär såväl i tid som i rum. Sjøräddningsorganisationen uppstår som ovan nämnts vad anrop för att upplösas när insatsen avslutas. Vidare spänner sjöräddningsorganisationen över alla samhällssektorer och organisationer på sjön. Det finns viss specialisering och certifiering för både yrkesmässiga och frivilliga sjöräddare, men specialisering och certifiering är mest kopplad till vilken utrustning och farkoster man är certifierad att använda/framföra, eventuell sjukvårdsutbildning, eller befälsgrad. De typerna av specialisering är både formella och standardiserade. I övrigt är uppdraget generellt där alla enheter koordinerar sina aktiviteter och gör allt som behövs utifrån enhetens förutsättningar och situation som råder samt vem som kom först/är utsedd OSC.

Organisationsprocesser

Sjøräddning är den ultimata ad hoc organisationen som bara existerar under ett sjöräddningsärende och sedan upplöses för att var och en av enheterna återgår i egen organisation och verksamhet. Lagen, utbildningskrav och gemensam utbildning för de mest centrala sjöräddningsaktörerna samt gemensamma återkommande övningar ger en gemensam värdegrund och normer samt gemensam förståelse av frågor som uttrycks i gemensamma rutiner och språkbruk. För andra aktörer uttrycker lagar och konventioner vilka kunskaper, material och skyldigheter varje fartyg har. Sjøräddning kan därmed ses som extremt Agile¹³² och baserad på respons. Den är både synkron där man samarbetar tillsammans samtidigt när det krävs, och parallell där specialiserade verksamheter utför speciella insatser, som exempelvis ytbärgning från helikopter. Organisationsformen är kostnadseffektiv, hållbar och har stor räckvidd eftersom specialiseringsgraden är låg och nya aktörer enkelt kan mobiliseras och tas in i systemet och entledigas när de inte längre behövs i enlighet med Crowd sourcing strategier. Det ger förhållandevis hög kapacitet samtidigt samma faktorer ger en lägre leveranssäkerhet i termer av avsaknad av garanterad precision, standardiserade förlopp och formaliserat utövande¹³³ som kan påverka utfallseffektiviteten¹³⁴.

Därmed har alla fyra fallstudierna presenterats och positionerats i förhållande till vad jag betecknat som samverkans bestämningsfaktorer. Också framgångsfaktorer, utmaningar risk

¹³¹ Stenberg 2000.

Hedberg, B. (1994). *Imaginära organisationer*. Malmö: Liber Hermods

Stenberg, R. (2001). Gränsöverskridande organisation eller organisering? In Jern, S. & Olsson, E. (Ed). *Studies of Groups and Change – A Conference on Group and Social Psychology*. Lund University. May 2000.

¹³² Towill & Christopher 2002.

¹³³ Stenumgaard, P. & Larsson, E.G. (2010). *Robustness and capacity – Two Contradictory Properties for Wireless Communications in Security & Crisis Management*. Conference Proceedings from the National Symposium on Technology and Methodology for Security and Crisis Management (TAMSEC) 27-28 oktober 2010.

¹³⁴ Stenberg m.fl. 2012.

eller annat av relevans för studien har diskuterats för var och en av fallstudierna i tur och ordning

8. Analys

Kapitlet inleds med en jämförande sammanställning av fallstudierna där det konstateras att de fyra fallstudierna omfattar fem exempel på samverkansformer. Dessa diskuteras därefter utifrån en induktiv analys av likheter och skillnader. Utifrån denna reduceras samverkansformerna till tre grundformer för samverkan. För att i slutändan kunna ge förslag till konkreta samverkansprofiler identifieras dels vilken verksamhetslogik eller institutionell styrmekanism¹³⁵ de tre hör ihop med, dels vilken typ av organisationer och därmed samordningsmekanismer¹³⁶ de passar för. Avslutningsvis presenteras en sammanfattande översikt över analysens resultat.

8.1 Jämförande sammanställning av de fyra fallstudiernas fem exempel

Nedan presenteras först resultaten av fallstudierna sammanställda i en matris där de kan jämföras med varandra på ett enkelt sätt. Observera att Södertäljefallet delats upp i A och B för att göra klart att det är två exempel på samverkan här som är sinsemellan olika.

I matrisen sammanfattas samma variabler som tidigare diskuterats var för sig i fallstudierna; Kontext och kultur, organisationsstruktur, organisationsprocesser, mål, medverkande aktörer, framgångsfaktorer samt utmaningar/risker. Efter sammanställningen diskuteras resultaten i termer av likheter, skillnader och reflektioner värda att uppmärksamma.

Tabell 1 Jämförande sammanställning av fallstudierna

	Södertälje	Trygghetens hus	Förstärkt medmänniska	Sjöräddning
Kontext med avseende på samhällssektor och branschkultur	A. Lokal integrativ samverkan över sektorer. Sammanfogad i chefssamrådet med: B. Nationellt beslutad och stödd regional samordning mellan myndigheter	Regional och transnationell samordning på ledningsnivå, gemensam utbildning	Lokala delprojekt baserad på lokalkännedom och identifierade sociala bystrukturer.	Lokal samverkan och samarbete mellan frivilliga och yrkesverksamma. Branchkultur som förenar tvärs över nationsgränser.

¹³⁵ Begreppet idealformer lånas av Platon samt ett flertal organisationsforskare för att beskriva former drivna till sin yttersta spets för att tydliggöra skillnaderna dem emellan. Här är de fortfarande väl förankrade i den empiri de hämtats från och fullt realistiska.

¹³⁶ Glouberman, S. & Mintzberg, H. (2001). Managing the Care of Health and the Cure of Disease—Part II: Integration. *Health Care Management Review*. Issue: Volume 26(1), Winter 2001, pp 70-84.

Organisationsstruktur	<p>A. Viss formalisering via utsedda kommunansvariga. I övrigt medveten satsning på delegerade aktiviteter och bredd, flexibilitet och hög grad av interaktion.</p> <p>B. Omfattande formalisering och centraliserade beslut. Hög specialisering.</p>	<p>Specialiserad - var och en gör sitt. Formaliserad uppbyggnad av rutiner. Centraliserad till lednings-samordning. Smalt inriktad på krisberedskap men breddning mot vardagstrygghet.</p>	<p>Informellt upplagt projekt med utbildningar som präglas av den som håller dem. Lokal person- och lokalkännedom har stor betydelse för utformning. Bygger på tanke om delegerat ansvar. Smal, väl avgränsad verksamhet.</p>	<p>Formaliserade roller, funktioner. Gemensam utbildning. Decentraliserad verksamhet – nästan alla måste kunna göra allt. Samverkan smal och begränsad till sjöräddning samverkan och samarbete i sjöräddning.</p>
Organisationsprocesser	<p>A. Agile/integration för lokal samverkan. Varaktig verksamhet. Parallell/synkron verksamhet.</p> <p>B. Lean process. Avtalad samordning nationellt/regionalt. Temporärt projekt. Sekventiell verksamhet</p>	<p>Agile planering för krisberedskap regionalt/nationellt. Intention om <i>lean</i> i insatser. Varaktig verksamhet. Parallell verksamhet</p>	<p>Hållbar förstärkning av tredjemans förmåga att skydda sig själv. Crowd sourcing via sms med övade bybor. Temporära insatser i temporärt projekt. Sekventiell verksamhet.</p>	<p>Ad hoc Crowd sourcing utifrån lagstöd. Potentiella aktörer är övade. Temporära insatser. Synkron verksamhet.</p>
Mål	<p>A. Trygghet i samhällets alla processer.</p> <p>B. Bekämpa organiserad brottlighet</p>	<p>Krisberedskap och krissamordning i första hand. Brett: Men ambition att få in vardags-samverkan.</p>	<p>Trygghet i byarna grannar emellan via strukturer som redan finns</p>	<p>Säkerhet och räddning till havs och på de stora sjöarna (också på andra vatten genom SSRS).</p>
Aktörer	<p>A. Anställda alla nivåer i organisationen och i andra samhälls-verksamheter.</p> <p>B. Företrädare för nationella/regionala myndigheter.</p>	<p>Chefer och företrädare för regionala myndigheter</p>	<p>Räddningstjänst med lokal förankring. Personer och sociala strukturer i byar</p>	<p>Alla aktörer, alla sektorer på sjön enligt Sjölagen</p>
Framgångsfaktorer	<p>A. Chefssamrådet. Gemensam värdegrund och tillit. Konkreta mål i vardagen.</p> <p>B. Formell strategi för att varje myndighet gör det man kan bäst och är till för.</p>	<p>Kraftfull koordinering av krisberedskap såväl mellan org. som mellan länder. Geografisk närhet på ledningsnivå</p>	<p>Motivation, lokal kunskap om geografi, samhälle, sociala strukturer och människor</p>	<p>Operativ samverkansförmåga inom skrå tvärs över sektorer och nationer. Förmåga att organisera och leda en ad hoc organisation, FIP-insatser.</p>
Utmaningar/risk	<p>Samma struktur (funktions-organisation) som för regionala samverkan funkar inte lokalt.</p>	<p>Viktigt få fart på lokal samverkan om vardagstrygghet. Gemensam larmcentral viktig.</p>	<p>Svårt bedöma tid för projektets formella strukturer och avtal. Projektorganisation är sårbar. För kort planerad projekttid</p>	<p>Samordning med landresurser (från JRCC). Ömsesidiga kunskaper om hur räddning organiseras på land och vatten</p>

I sammanställningen blir det uppenbart att fallstudierna egentligen omfattar fem olika exempel på samverkan eftersom samverkansformerna i Södertälje är av så olika karaktär. Det innebär att sammanställningen omfattar:

1. **Lokal integrativ samverkan i Södertälje** mellan kommunen, räddningstjänsten, polisen med flera organisationer i Södertälje som också omfattar samverkan kring social oro i Södertälje och chefsrådet som både är nav i samverkan och brygga till den regionala/nationella samverkan. Denna samverkan kännetecknas av att den är operativ och integrativ.
2. Nationellt stödd regional **myndighetssamordning i Södertälje** mellan polisen, åklagarmyndigheten, skattemyndigheten, försäkringskassan och kronofogdemyndigheten i nationell satsning mot organiserad brottlighet.
3. Regional, nationell och transnationell samverkan och samordning mellan myndigheter på ledningsnivå genom samlokalisering i **Trygghetens hus**.
4. Lokalt projekt för ad hoc-samverkan mellan räddningstjänst och medborgare om **sms-baserade förstainsatsaktiviteter i Medelpad**, i projektet ”Förstärkt medmänniska” för samverkan mellan Medelpads Räddningstjänstförbund och bybor/byföreningar.
5. **Ad hoc-samverkan i Sjöräddning** som är kopplad till internationella fördrag och avtal, och som enligt sjölagen omfattar alla verksamma på sjön och därmed alla samhällssektorer. Organisationen för en sjöräddningsinsats uppstår vid insatsen. I denna ingår SSRS som en viktig resurs.

8.2 Likheter och skillnader – Fem exempel blir tre samverkansformer

Analysen bygger på en induktiv genomgång av sammanställningen ovan i form av att helt enkelt söka liknande organisatoriska mönster utifrån redovisningen i sammanställningen som därefter länkas till teori.

8.2.1 Likheter mellan Trygghetens hus och myndighetssamordning i Södertälje

I sammanställningen framgår att det finns både avsevärda likheter och skillnader mellan fallstudierna. I vissa fall är de uppenbara som likheterna mellan Trygghetens hus och myndighetssamordning i Södertälje där bägge avgränsas till myndighetssamordning på övergripande eller ledningsnivå, bygger på de olika verksamheternas specialisering och där samverkan är formaliserad till vem och vad samverkan gäller och på vilket sätt. Man försöker också i bägge fallen arbeta med standardiserbara processer där var och en tar sitt i tur och ordning. Båda har ett smalt fokus mot brottsbekämpning eller krisberedskap och bådas framgång baseras till stor del i att man kan mobilisera omfattande resurser genom att låta myndigheterna ägna sig åt det man kan bäst och på ett sätt som fungerar ihop med myndighetens uppdrag. Det finns också skillnader mellan dem ifråga om exempelvis varaktighet och ambition.

8.2.2 Likheter mellan ad hoc-samverkan i SMS-projektet i Medelpad och Sjöräddningen

Som kontrast kan SMS-projektet i Medelpad och Sjöräddningen anges. De existerar i helt olika kontext – på havet eller i glesbygd men har ändå stora likheter med varandra. Båda

verksamheterna är lokala och baseras på operativ aktivitet tvärs över samhällssektorer. De är typiska ad hoc (för detta ändamål) organisationer som till största delen enbart under en pågående insats, även om en ledningsstruktur och gemensam övning/utbildning finns utöver det. Efter insats återgår både sjöräddaren och bybon till annan verksamhet. Båda verksamheterna har ett smalt fokus på räddning till sjöss eller räddning i byn och båda baseras på lokal geografisk och social kultur/värdegemenskap för att mobilisera och leda frivilliga och yrkesverksamma i en och samma insats. Övning och utbildning används i båda fallen både för förmågeutveckling men också för att skapa en värdegemenskap över sektorsgränserna. Det finns också skillnader mellan exempelvis sjöräddningens mångåriga erfarenheter och sms-projektet som knappt kommit i gång och där en hel del frågor återstår att försöka lösa. Inom sjöräddningen finns också den enande internationella skrågemenskapen mellan människor och verksamheter till sjöss.

8.2.3 Kontraster och skillnader

Mellan å ena sidan myndighetssamordning i Södertälje och Trygghetens hus, och å andra sidan SMS-projektet och sjöräddning finns avgörande skillnader i de flesta faktorer som tas upp ovan i matrisen. Myndighetssamordning är som att flytta på stenhuset¹³⁷ eller att bygga ett till. Det ska avtalas, planeras, man ska följa regler och avtal och fort går det inte – men när det väl står, står det stadigt, uthålligt och starkt. Man tilltalas gärna av standardiserade metoder som exempelvis *lean*-filosofin¹³⁸. Det kan i viss mån ses som ett exempel på mekanistiska system¹³⁹ där centralism, formalism och standardisering är viktiga byggstenar, också för samverkan. Mål, avtal och överenskommelser är viktiga medel att få rätt saker gjorda. Emellanåt kan de dock bli självändamål för verksamheten.

SMS-projektets och sjöräddningens samverkan är i stället decentraliserade, responsiva, flexibla och extremt reaktiva. Man improviserar och hittar lokala lösningar och är oftast inte särskilt förtjust i vare sig planering eller administration vilket kan innebära att verksamheten blir mycket personberoende. Agila produktionsstrategier¹⁴⁰ kan tilltala. Värdegemenskap och övning är viktiga medel för den här typen av organisationer som kan ses som organiska system eller innovativa adhocratier¹⁴¹.

8.2.4 Likheter och skillnad - lokal samverkan i Södertälje

I likhet med myndighetssamordning i Södertälje och Trygghetens hus ovan är tydliga mål och planer viktiga för lokal samverkan, liksom en varaktig struktur. I likhet med SMS-projektet och sjöräddningen finns dock i stället ett lokalt fokus och en flexibel organisationsform, men till skillnad mot de övriga samverkansexemplen har man en helt annan inriktning mot förebyggande verksamhet som en integrerad del i annan

¹³⁷ I Stenberg 2000 benämns de traditionella organisationerna av dem själva för stenhus. Tanken då var att samverka för att riva stenhusen, vilket man inte verkar ha kommit så långt med 14 år senare...

¹³⁸ Towill & Christopher 2002.

¹³⁹ Burns, T. & Stalker, G.M. (1961). *The Management of Innovation*. London: Tavistock.

Sköldberg, K. (1991). *Administrationns poetiska logik – stilar och stilförändringar i konsten att organisera*. Lund: Studentlitteratur.

¹⁴⁰ Stenberg m.fl. 2012.

¹⁴¹ Mintzberg, H. (1989). *Mintzberg on Management: Inside Our Strange World of Organizations*. New York: Free Press.

samhällsverksamhet än i något av de andra fallen. Här finns ett brett fokus på att skapa trygghet och att arbeta varaktigt tillsammans med, eller i de verksamheter och områden som är ens egna på många olika sätt. Mycket större del av verksamheten än i någon av de andra verksamheterna, möjligen med undantag för Trygghetens hus, ägnas åt marknadsföring, planering, kommunikation och information och att bygga långsiktiga relationer inom och över sektorsgränser. Den lokala samverkan är i likhet med sjöräddning decentraliserad men samtidigt formaliserad för att vara varaktig. Också denna organisationsform kan ses som ett organiskt¹⁴², eller integrerat system¹⁴³, med flexibla och snabba responser på omvärldshändelser och innovativa drag men med större fokus på varaktighet och samhällsbyggande än adhocatierna ovan.

8.2.5 Chefssamrådets roll som översättare

I enlighet med leagila strategier¹⁴⁴ är övergången och gränssnitten mellan olika sätt att organisera viktiga för helheten. Inte minst gäller det i samverkan. Enligt tidigare forskning på området¹⁴⁵ kan sådana gränssnitt finnas i tid, ungefär som att slå över mellan uttryckande organisation och inre tjänst eller så kan gränssnittet vara geografiskt så att de olika strategierna används på olika platser. Chefssamrådet mellan myndighetssamordning och lokalsamverkan i Södertälje utgör dock ett gränssnitt som varken baseras på tid eller plats, utan mer fungerar som en framgångsrik översättande funktion¹⁴⁶ mellan två helt olika samverkansformer.

8.3 Samverkansformerna i sig själva – tre grundformer

Hittills har samverkansformerna beskrivits systematiskt och jämförts utifrån organisationsteoretiska parametrar som kontext, struktur och process. Ovan har beskrivningarna ställts mot varandra för att lyfta fram skillnader och likheter. Tydliga mönster kan utskiljas där Trygghetens hus och myndighetssamordning i Södertälje har stora likheter med varandra liksom SMS-projektet i Medelpad och sjöräddningen har likheter med varandra men absolut inte med de ovan nämnda. Den lokala samverkan i Södertälje har likheter med SMS-projektet i Medelpad och sjöräddningen men är ändå ganska annorlunda. Nu är det dock dags att kasta loss från fallstudiernas kontext och studera samverkansformerna i sig själva vidare.

Därmed förs de beskrivna samverkansexemplen samman till tre olika grundformer utifrån den tidigare analysen av likheter och skillnader:

- **Myndighetssamordning** på regional/nationell nivå (Nationellt stödd regional samverkan i Södertälje och Trygghetens hus).

¹⁴² Burns, T. & Stalker, G.M. (1961). *The Management of Innovation*. London: Tavistock.

¹⁴³ Svedin, 2007.

¹⁴⁴ Mason-Jones et.al. 2002.

¹⁴⁵ Towill & Christopher 2002, Stenberg m.fl. 2012.

¹⁴⁶ Brown, J.S. & Duguid, P. (2002). *The Social Life of Information*. (2nd Ed.) Boston: Harvard Business School.

- **Lokal integrativ samverkan** (Lokal integrativ samverkan i Södertälje och i viss mån SMS-projektet).
- **Ad hoc-samverkan** som uppstår vid behov och överskrider samhällssektorerna (SMS-projektet och sjöräddning).

Man kan också beskriva dem utifrån vilken verksamhetslogik de representerar, d.v.s. vilka institutionella styrningsmekanismer som genomsyrar alla aspekter av verksamheten och kan förväntas just vid den aktuella typen av samverkan

Den fortsatta analysen utforskar de här samverkansformerna vidare. Vilken verksamhetslogik bygger de på? Vilken institutionaliserad styrningsidé genomsyrar samverkansformen? Vad samordnas och hur går samordningen till?– och vilken sorts organisationssamverkan passar de för?

8.3.1 Verksamhetslogik: Hierarki, marknad eller nätverk

Verksamhetslogiken eller institutionella mekanismer för styrning¹⁴⁷ genomsyrar alla delar av verksamheten och dess omgivande fält. Nedan presenteras de utifrån styrform, aktivitet, egenskaper och resultat.

Tabell 2 Styrningsmekanismer grundade på Montin (2006)

	Hierarki	Marknad	Nätverk
Styrform	Styrning av form mer än innehåll	Relationer mellan parter	Informella strukturer
Aktivitet	Top/down beslut	Konkurrens Förhandling	Dialog,
Viktiga egenskaper	Opartiskhet, legitimitet i form av ansvarstagande, rättvisa	Företagsliknande, Legitim aktör på marknaden	Tillit, ömsesidighet, legitimitet som förtroende
Resultat	Direktiv, kontroll	Avtal, vinst	Informella överenskommelser

Utifrån beskrivningarna av samverkansformerna i fallstudierna kan man argumentera för att formell, centralistisk myndighetssamordning på regional/nationell nivå hör bäst samman med en hierarkisk verksamhetslogik och styrning där allt sker i rätt ordning och av rätt funktioner. Lokal integrativ samverkan som är konkurrensutsatt där det gäller att övertyga om låga kostnader och användbara lokala resultat via integrativa strategier sker i enlighet med en sorts kombinerad marknad- och nätverkslogik där både marknadstänkande och ömsesidigt förtroende är viktigt. Ad hoc-samverkan sker enligt en värdebaserad nätverkslogik men med en hierarkisk styrning av ”naven” i nätverken. Verksamhetslogiken kan ses som en sorts glasögon som påverkar alla aspekter av verksamheten. Aktiviteter som vill vinna legitimitet enligt exempelvis en hierarkisk verksamhetslogik är viktiga att de sker på rätt sätt, av personer med formellt rätt kompetens och är rättvisa. Legitimitet i enlighet med en marknadslogik anger att de bör de vara kostnadseffektiva och i enlighet med en nätverkslogik ska de vara flexibla och obyråkratiska.

¹⁴⁷ Powell 1990, Montin 2006.

8.3.2 Samordning som standardisering, ömsesidig anpassning eller stödjande staber

Nästa analys utgår ifrån vad som samordnas, hur och därmed vilken organisationsform som samverkansformen passar för. En modell baserad på olika alternativ för olika organisationsformer¹⁴⁸ har använts. Modellen omfattar sju alternativ: Direkt styrning, ömsesidig anpassning, samordning via standardisering av metoder, professioner, eller resultat samt via stödjande staber. De presenteras mer utförligt under teoretiska utgångspunkter men här används endast de relevanta och relevanta kombinationerna för analys av de här identifierade samverkansformerna.

Tabell 3 Samordningsmekanismer, aktivitet och typ av verksamhet baserade på Glouberman & Mintzberg, 2001.

Ömsesidig anpassning	Standardisering av metoder, procedurer och processer	Standardisering av professioner och kompetens	Standardisering av resultat	Standardisering av normer	Stödjande Staber för adhocratier
Anpassning till varandra grundat på gemensamma mål eller värden	Formalisering och jämförelser, ex nyckeltal	Koordinering av verksamhet under eget ansvar utifrån adekvat utbildning/legitimation och position	Målstyrning via samordning/koordinering	Samordning via att deltagare ingår samma kultur eller har samma grundvärderingar	Sofistikerad, dynamisk produktion och respons på komplicerade behov
Mycket enkla eller komplexa processer	Industriell produktion	Specialist-verksamheter Operationsteam Ledning	Väletablerade divisionaliserade organisationer	idé- eller ideellt styrda organisationer	Multi-disciplinära team med kvalificerade uppdrag

Man kan här addera både relevanta verksamhetslogiker och samordningsmekanismer för var och en av samverkansformerna:

Myndighetssamordning på regional/nationell nivå grundas i regler, strukturer och hierarkier som redan finns. Därmed kan verksamhetslogiken ses som hierarkisk och samordningsmekanismerna baseras på standardisering av metoder och tillvägagångssätt för exempelvis informationsdelning samt standardisering av profession och kompetens till att samverkan omfattar speciella yrken och kompetenser och nivåer inom organisationerna. Standardiseringen av metoder, procedurer och processer passar bra för stordrift och systemtänkande, t.ex. industriell produktion och kvalificerad administrativ- eller kunskapsproduktion. I enlighet med verksamhetslogiken används jämförelser på olika sätt för styrning och kontroll.

Lokal integrativ samverkan bygger på förhandlingar och förtroende mellan parter och sker i konkurrens med andra producenter. Det innebär en verksamhetslogik baserade på marknadslogik och samordningsmekanismer i form av både standardisering av resultat, d.v.s. målstyrning och ömsesidig anpassning. Samverkansformen passar bra för väletablerade divisionaliserade organisationer med antingen mycket enkla eller komplicerade processer med

¹⁴⁸ Glouberman & Mintzberg 2001.

gemensamma värden och mål, där relationsmarknadsföring och relationsbyggande används för samordning.

För **ad hoc-samverkan** är det en utmaning att hantera styr- och samordningsmekanismer i form av metodstandardisering och professionsstandardisering eftersom det uppfattas passa dåligt ihop med den egna samverkansformen som uppstår vid behov och är mycket dynamisk. Ad hoc-samverkan är baserad på nätverkslogik och hålls samman av gemensamma värderingar, kultur och övande som ger en gemensam förståelse av verksamheten. Aktörerna hjälps åt utifrån gemensamma värderingar utan att snegla alltför mycket på professionsskillnader med samordning främst i form av ömsesidig anpassning, viss standardisering av normer utifrån den gemensamma kulturen samt med hjälp av stödjande staber. Samverkansformen passar både för kvalificerad ideell verksamhet (baserade på mer standardisering av normer och värderingar) och multidisciplinära team med kvalificerade uppgifter (mer stödjande staber).

Därmed kan de tre grundformerna för samverkan inom räddning och respons sammanfattas enligt följande matris där alla analysresultaten finns med och kan jämföras. Den är också underlag för slutsatserna och förslagen till konkreta samverkansformer inom räddning och respons enligt nedan.

Tabell 4. Analysens samlade resultat

	Myndighetssamordning regional/nationell nivå	Lokal integrativ samverkan	Ad hoc-samverkan
Exempel	Regional myndighetssamverkan mot organiserad brottlighet i Södertälje Trygghetens hus	Lokal integrativ samverkan i Södertälje	Sjöräddning SMS-projekt
Samhällssektorer	Offentlig	Offentlig/kommersiell	Alla sektorer
Nivå	Nationell/regional	Lokal	Lokal/region,
Struktur	Hög	Medel	Låg
Integration	Låg	Hög	Låg
Samverkansprocess	Sekventiell	Parallell/synkron	Synkron/sekventiell
Produktionsstrategi	Lean	Agile/integrativ	Crowd sourcing
Varaktig/temporär	Varaktig/långvarig satsning	Varaktig	Temporär
Aktörer	Regionala/nationella myndigheter	Lokala rtj, polis, kommun skola, hyresvärdar m.fl.	Alla tänkbara, alla sektorer
Dominerande Verksamhetslogik	Hierarki	Marknad	Nätverk
Samordningsmekanism	Standardisering av metoder och professioner	Ömsesidig anpassning/standardisering av resultat (målstyrning)	Stödjande staber för adhocratier Standardisering av normer o kultur
Passar ihop med	Industriell produktion Kvalificerade system för t.ex. kunskap eller sjukvård	Välutvecklade divisionaliserade former för komplicerade verksamheter	Multidisciplinära team Kvalificerade ideella verksamheter
Framgångsfaktor	Var o en inom sitt uppdrag Timing/koordinering Regional/lokal förankring Samlokaliserade rutiner	Integration Gemensamma mål chefssamråd Samhällskunskap	Lokal mobilisering Ledning över sektorsgränser Gemensam kultur/värderingar
Utmaning/risk	Byråkratiska hinder	Förtroendekris, chefsbyten	Besvärliga gränssnitt mot traditionella organisationer Leveranssäkerhet

9. Slutsatser

Slutsatserna i studien är strukturerade efter syftet. Här beskrivs praktiska exempel på olika former av räddningstjänstssamverkan, deras framgångsfaktorer och utmaningar. I nästa stycke presenteras analysresultat i form av några grundformer för samverkan liksom deras likheter och skillnader i förutsättningar utifrån olika samverkansdimensioner. I nästa kapitel besvaras den sista delen av syftet i form av att ge förslag till samverkansformer samt tänkbart IT-stöd för det och förslag till fortsatt forskning.

9.1 Beskrivningar av praktiska exempel på olika former av samverkan

Syftet med studien var inledningsvis att beskriva praktiska exempel på olika former av samverkan inom räddning och respons. Det har gjorts i form av fyra fallstudier inom mycket olika verksamheter som antingen är framgångsrika eller har goda förutsättningar att bli det:

Samverkan om social oro i Södertälje omfattar dels lokal samverkan kommun-räddningstjänst-polis och en hel del andra aktörer där man bygger upp former för strukturerad samverkan i och om samhällsaktiviteter i kommunen. Dels ingår Södertälje i en regional samverkan om att bekämpa organiserad brottlighet baserad på en nationell strategisk satsning där också andra myndigheter ingår. Dessa samverkansformer är helt olika men hålls samman av ett lokalt nav i form av ett chefsråd från kommunen, räddningstjänsten och polisen. Viktiga framgångsfaktorer i den långsiktiga lokala samverkan är att aktiviteter för trygghet och lugn integreras i samhällsverksamheterna på ett varaktigt sätt och prioriteras inom kommunen och att strukturer som chefsrådet redan fanns och snabbt kunde fatta beslut under de oroliga majdagarna i maj 2013. Viktiga faktorer för den regionala samverkan mot organiserad brottlighet består i att varje myndighet medverkar i tur och ordning, inom sitt eget uppdrag och med sin egen speciella kunskap på ett långsiktigt sätt. En utvecklingsmöjlighet vore att utveckla formerna för förstainsatspersoner och självskydd kopplat till den lokala samverkan, med hjälp av räddningscentralen.

Samverkan genom samlokalisering i Trygghetens hus i Östersund omfattar regional och i viss mån nationell, samt transnationell, samverkan mellan åtta myndigheter och organisationer i Jämtlands län. Därutöver sker samverkan med vissa försvarsaktiviteter samt samverkan om säkerhet och räddning med norska motsvarande myndigheter. Drivande i samverkan är cheferna för de medverkande myndigheterna och organisationerna samt en projektledare. Verksamheten består i planering, att bygga upp rutiner och utbildning, främst inriktat mot att skapa en säkerhetsplattform för krisberedskap och krishantering på regional och transnationell nivå, vilken också fungerat väl i samband med allvarliga stormar. Den främsta framgångsfaktorn är de koordinerade och samordnade resurserna för att exempelvis initiera och genomföra transnationella övningar, beredskap och insatser. Ett identifierat utvecklingsbehov gäller lokala samverkansformer i kommunerna. Potential finns också för att utveckla både sekventiell samordning och koordinering där två eller fler myndigheter hjälps åt att driva specifika frågor i tur och ordning.

Samverkan mellan räddningstjänsten och bybor i Medelpad om SMS-projekt i syfte att stärka förmågan till självskydd hos allmänheten, speciellt i glesbygd. Tanken är att bybor får sms-larm via SOS Alarm och ska kunna utgöra civila förstainsatspersoner med stöd av räddningstjänsten. Projektet är begränsat i tid och omfattar fem byar där frivilliga fått utbildning men där starten för SMS-funktionen dragit ut på tiden. Den tänkta framgångsfaktorn här är mobilisering av det lokala sociala kapitalet tvärs över samhällssektorer. Ett viktigt inslag är brandmännens förankring lokalt och kunskaper om sociala strukturer i byar som både kan stöda och hindra. Modellen kan utvecklas för räddning och respons i glesbygd men också för andra ändamål som både makro- och mikroverksamheter där mobilisering och snabbhet har betydelse – som när tjejer som ska ta sig hem trygga, mobbing i skolan eller där sociala strukturer behöver förstärkas, som i områden där alla är inflyttade och kommer någon annanstans ifrån.

Beslutsprocessen kring projektet är ett exempel på konsekvenser av att frånga traditionell organisering och sedvanliga uppdelningar mellan privat och offentlig eller mellan lekman och yrkesman som gör att gränsdragningar för exempelvis vem som har vilket ansvar och vem som får göra vad många gånger blir till hinder – samtidigt som lagstiftningens uppdelning i olika sektorer gör att det blir mycket svårt att ställa några som helst krav på, eller ens få insyn i verksamheter som inte bedrivs yrkesmässigt. Här finns behov av utveckling av lagstiftningen.

Samverkan om sjöräddning mellan Sjöfartsverkets SAR-enheter, Sjöräddningssällskapet, kustbevakningen, sjöpolisen och andra aktörer för att eftersöka och rädda liv koordineras och leds av Sjöfartsverkets sjö- och flygräddningscentral (JRCC). Sjöräddning omfattar enligt lag alla aktörer på sjön från alla samhällssektorer. Sjöräddning kan förstås som avtal grundade på internationell samverkan, urgamla traditioner och skråväsen till sjöss där aktörer med hög kapacitet för SAR-uppgifter genomgår gemensamma utbildningar och övningar. Sedan drygt 100 år är det frivilliga, självfinansierade Sjöräddningssällskapet en omfattande och viktig del av SAR-resurserna. Sjöräddningsorganisationen är en extrem form av multidisciplinär ad hoc-samverkan som uppstår på anrop av JRCC och via dess ledning ges en struktur för att därefter upplösas efter utfört uppdrag. Att nationellt leda mobilisering och strukturering av en lokal sjöräddningsoperation ger JRCC:s ledarskap en mycket speciell prägel där befogenheterna både kan ses som mycket långtgående och samtidigt ytterst begränsade. JRCC:s arbete baseras i stor omfattning på nätverksledning, lyhörd anpassning och förändring av den egna rollen till olika situationer i, och olika faser av, en sjöräddningsinsats.

En framgångsfaktor är gemensam kultur, gemensamma utbildningar som skapar gemensam förståelse och värderingar. En annan framgångsfaktor som också kan utvecklas för helt andra ändamål är förmågan att mobilisera och leda en mångfald av aktörer med ett mycket speciellt ledarskap som inte liknar motsvarande funktioner på land.

En utmaning att hantera är dock den ofullständiga kunskapen hos sjöräddningsaktörer och aktörer inom kommunal räddningstjänst (och polis) om varandras uppdrag och sätt att arbeta. I bägge fallen utgår man exempelvis från sig själv och tror att ”den andre” är organiserad på

samma sätt, exempelvis när det gäller ledningssystem. Det skapar missförstånd och hindrar samverkan.

9.2 Likheter och skillnader, fördelar och nackdelar utifrån olika samverkansdimensioner

Jämförelserna utifrån organisationsteoretiska perspektiv på kontext-, struktur- och processfaktorer visade att även om fallen var olika, och fem olika exempel på samverkan kunde identifieras inom de fyra fallen, fanns teman eller mönster som var mycket lika mellan exempelvis den regionala samverkan mot organiserad brottlighet i Södertälje och regional samverkan i Trygghetens hus respektive mellan den sektoröverskridande samverkan som byggs upp i SMS-projektet i Medelpad och som finns inom sjöräddning.

Exemplen kunde därmed reduceras ner till tre olika samverkansformer. Dessa var *myndighetssamordning på regional/nationell nivå*, *lokal integrativ samverkan* och *ad hoc-samverkan*.

Det blev också uppenbart i den vidare analysen av verksamhetslogik och samordningsmekanismer att vissa samverkansformer och organisationsformer är mer förenliga än andra där samverkan inom sjöräddning eller med nya aktörer kan ske på liknande sätt medan de nya aktörerna som möter myndighetssamverkan på regional eller nationell nivå ser en tungfotad byråkrati medan de professionella myndighetssamordnarna ser ett gäng ostyrbara entusiaster som visserligen har vällovliga ambitioner, men vars glöd snart falnar.

Myndighetssamordning på regional/nationell nivå passar för ledningssamordning och koordinering på administrativ och policy-nivå. Det är viktigt att samordning sker på ett formellt uppdrag och enligt avtal där de olika rollerna är tydliga, samt under en specificerad inriktning under en avgränsad tidsperiod. Här är det centralt att samordningen verkligen bygger på de ingående organisationernas uppdrag och kompetenser och att var och en får ägna sig åt sin egen del av uppdraget och inget annat. Det är också viktigt att endast de myndigheter som berörs i varje process medverkar i den processen för att behålla styrfart och fokus. Den här samverkansformen är betydelsefull som bakgrund och förankring till mer lokala satsningar och förmår tillvarata det bästa av myndigheters kapacitet och resurser, eftersom samverkan här bygger på att varje myndighet gör det som myndigheten är till för och har i uppdrag. Det innebär att alla spelregler och avtal följs på ett strukturerat sätt som inte kommer att gå så fort. Lean strategi fungerar väl. Denna samverkan passar för stordrift av processer som lätt kan överblickas som hälso- och sjukvård eller utbildning, på nivåer där professionella själva utför uppgifterna under eget ansvar. Samverkansformen passar absolut inte för operativ samverkan som den snarare kväver.

Lokal integrativ samverkan är urtypen för varaktig lokal utveckling av trygghet och säkerhet via dialog och förebyggande verksamhet som integreras i övrigt samhällsbyggande. Det underliggande motivet för denna samverkan är att den billigaste olyckan är den som inte händer. I denna samverkan adderas en säkerhets/trygghetsdimension till alla verksamheter kommunerna ansvarar för i stället för att lägga säkerhet/trygghet som en egen verksamhet. Därmed finns utsedda kommunansvariga med i många olika typer av diskussioner och

planering inom kommunerna och lär känna dem väl. Det skapar en upplevelse av varaktighet och tillit mellan räddningsaktörer och kommuner under förutsättning att det sker med kontinuitet. Samverkansformen bygger på att parterna är att betrakta som parter på en marknad där ömsesidig lyhörd dialog, agilt ledarskap baseras på att man är aktörer på en marknad där kunderna kan välja andra alternativ om man inte är nöjd. Samverkansformen behöver förankras i ledningsstrukturer och uppfattas som legitim, verkningsfull och kostnadseffektiv. Den passar för verksamhet som är uppdelad på divisioner eller affärsområden med hög grad av delegerat ansvar och nära samverkan mellan kund och leverantör under längre tid. Samverkansformen kan både användas för relationsmarknadsföring av verksamheten och om bägge parter är aktiva, för ömsesidig innovation.

Ad hoc-samverkan passar för multidisciplinära insatsverksamheter under en begränsad tid och kan förväntas vara ett koncept som utvecklas framöver för användning när räddningsresurser är svåra att komma åt, kräver speciella kunskaper, lokala förutsättningar eller helt enkelt är glesa. Det kan gälla glesbygd, områden med kulturella motsättningar, svåra miljöförhållanden både i naturen, i storstaden och på sjön. Det är viktigt att förstå att det bygger på en helt annan grundlogik än en traditionell organisation som är konstruerad för att bestå. Här är hörnstenarna gemensam kultur och värderingar, agilt ledarskap, lokal kunskap och synkront samarbete. I sin grundform är det en reaktiv strategi som inte omfattar förebyggande verksamhet men som bygger på gemensam utbildning, övning och förmåga liksom kunskaper om varandras resurser och förutsättningar för att det ska fungera. Räddningsledningen i temporära räddningsorganisationer får en mycket central roll för att hålla ihop operationer och insatser från distans. Här kan det vara strategiskt viktigt att rekrytera räddningsledare med bredd som inom gruppen bidrar med goda kunskaper om olika sektorer och förhållanden i samhället, liksom överblick inom räddningssystemet. Auskultation och praktik i olika delar av räddningssystemet kan utgöra inslag i utbildningen till räddningsledare. Erfarenheter och kunskaper för mobilisering och ledning av ad hoc-samverkan inom räddning kan troligen utvecklas för att fungera framgångsrikt också för samverkan med nya aktörer och för utveckling av FIP-funktioner där resurserna är glesa.

Därmed är de sammanfattade slutsatserna av studien

- att samverkan ska uppfattas som ett selektivt organisationsverktyg där det gäller att anpassa och välja rätt verktyg med rätt strategi för rätt ändamål, och baserad på logiker som inte kolliderar för att samverkan ska bli effektiv och nå sina mål.
- Att vad som är effektiva samverkansformer därmed skiljer sig åt avsevärt mellan olika verksamheter och ändamål
- Att det är viktigt att finna/utveckla legitimerande översättningar som förmår foga samman olika samverkansformer eftersom samverkan alltid är infogad i en institutionell kontext av olika organisationsformer. Chefssamrådet som beskrevs liksom ledning för sjöräddning är två sådana funktioner som dock är synnerligen utforskade i just den egenskapen.

10. Förslag till samverkansformer, informationstekniskt stöd och fortsatt forskning

I det följande ges tre förslag till samverkansformer för tre olika ändamål: regional samordning mellan myndigheter lokal varaktig samverkan, och gränsöverskridande ad hoc-samverkan. Efter inledande punkter som omfattar generella råd för alla former av samverkan inom räddning och respons diskuteras informationstekniskt stöd översiktligt angående samverkan generellt. Därefter presenteras vart och ett av förslagen utifrån vad den lämpar sig för, hur man kan lägga upp den, viktiga genomförandefaktorer, framgångsfaktorer, risker och utvecklingsmöjligheter samt sist men inte minst vilka informationstekniska stöd som främst kan komma i fråga. Kapitlet avslutas med förslag till vidare utveckling och forskning på området

10.1 Mått och steg inför alla sorters samverkan

Eftersom samverkan inte är något man gör eller beslutar om ensam och eftersom tillräckligt många i varje samverkansgrupp ivrar för att komma igång är det troligt att man stormar i väg och undvikar flera viktiga framgångsfaktorer redan innan man ens kommit igång:

Gör hemläxan – Vad och vilka erfarenheter har gjorts tidigare angående just de verksamheter som ska bedrivas eller mål som ska uppnås. Ett naivt men vanligt kardinalsfel är att tro att det man gör är unikt och handlar om att uppfinna. Det finns ALLTID viktiga erfarenheter och rapporter att ta del av eftersom samverkansaktiviteter ofta utvärderas, många gånger professionellt.

Planera – Gemensam lägesbild av varför samverkan ska ske samt vad som ska lösas eller uppnås har angetts som viktigt i varenda samverkansstudie. Här anges det igen men eftersom det finns en övertro till möjligheten att lösa frågor om samverkans grundläggande inriktning när man redan passerat halvtid, kommer du inte att läsa den här texten med behållning förrän du konstaterat att det var så här ni INTE gjorde förra gången... Men nu är det i alla fall skrivet så jag har gott samvete.

Definiera samverkansbehov - Det är viktigt att det verkligen finns mål som ska nås för att inte bara bygga nya stenhus utan omedelbar funktion. Sådana minnesmärken över goda men luddiga idéer och förbrukade pengar finns det gott om. Man behöver också identifiera om målet gäller operativ verksamhet eller strategiska planer, om samverkan antas bli permanent eller tillfällig, vilka aktörer från vilka samhällssektorer som involveras och på vilka organisationsnivåer och med vilka beslutsmandat de medverkar. En omfattande analys, exempelvis baserad på samtliga av de organisationsfaktorer som analysen i studien använder, lönar sig, liksom att vara extremt konsekvent.

Utvärdering - Passa också på att bestämma hur samverkan ska värderas. Resultaten kan normalt utvärderas utifrån organisationers och verksamhetsansvarigas egna verksamhetsmått men vill man lära kring processen behöver den dokumenteras i realtid och gärna speglas upp för diskussion i en processutvärdering.

Dokumentera - För att inleda och bygga upp vilken samverkan som helst behöver samverkan dokumenteras i skrift där mål, aktörers medverkan och tidsplan specificeras i någon sorts

gemensamt avtal. Det är viktigt både för att medverkande aktörer ska veta vad de ger sig in i och uttrycka detta i en underskrift, men också för att förankra samverkansmålen och strategin i stora drag hos de medverkande aktörerna, ju högre upp i organisationerna desto bättre. Ett problem är annars att organisationer som medverkar får nya förutsättningar och hoppar på och av samverkan som glada kaniner. I ett erfaret samverkansgång kan man då konstatera att alla medverkande organisationer i en längre samverkansprocess kommer att få nya förutsättningar och nya medarbetare då och då och att man helt enkelt får försöka hjälpas åt. Ett annat problem som kan skrivas bort är att det uppstår glidningar i målen när olika samverkansaktörer försöker forma samverkan i enlighet med egna intressen som inte riktigt var de mål man kom överens om från början. Många gånger leder det till att andra aktörer hoppar av. Viktigt är här att tänka igenom så att alla aktörer som samverkan är beroende av verkligen finns med.

Förutsättningar - Det är olikheten mellan aktörers uppdrag, verksamhet och kompetens som gör det meningsfullt att samverka. Varje medverkande aktör behöver göra klart vilka förutsättningar man har. Inte minst gäller det myndigheters uppdrag, möjligheter och restriktioner i enlighet med relevant lagstiftning. Förutsättningarna liksom kunskap och respekt för andras förutsättningar har stor betydelse för vad det blir av myndighetssamverkan. Hit hör också att se till att olika aktörers representanter i styrgrupper i mesta möjliga mån motsvarar varandra. I längden fungerar det inte om skillnaderna i mandat blir alltför stora.

Grupper - Samverkansgruppen behöver inte representera varenda falang som någonsin uppfunnits utan bör begränsas (med hårda nypor om så krävs) till de parter som är direkt berörda och de bör ungefär motsvara varandras nivå och beslutsmandat. För komplicerade frågor kan det vara nog så många parter att hålla reda på. Många gånger måste man strukturera upp en styrgrupp med beslutsmandat, värdegemenskap och en tydlig gemensam målbild för vad man ska uppnå, en arbetsgrupp som gör ”samverkansverkstad” och en referensgrupp som inte har direkt med samverkan att göra men behöver hållas informerad. Vilka som ska ingå i vilken grupp kan vara mycket strategiskt viktigt.

10.2 Informationstekniskt stöd

Som en del i studiens syfte skall ges förslag på informationstekniskt stöd för de olika samverkansprofilerna. Informationsteknik är idag ett centralt stöd för samverkan mellan olika aktörer som arbetar mot ett gemensamt mål och i studien har redan getts exempel på teknik och informationssystem man använder sig av i de fyra fallstudierna. Att peka ut explicita informationstekniska lösningar för respektive profil är för tidigt. Vi vet i systemutveckling att varje enskilt projekt behöver genomgå arbete relaterat till behovsanalys och kravanalys tillsammans med användare, innan man når informationstekniska lösningar som passar respektive organisation/verksamhet¹⁴⁹. Däremot kan vi peka ut vissa typer av generella informationstekniska stöd som verkar speciellt lämpliga för respektive profil, för vidare forskning och utveckling att arbeta vidare med. Vissa av de föreslagna stöden har identifierats direkt ur denna studie, andra har föreslagits av användare själva, t ex i Trygghetens Hus¹⁵⁰. I

¹⁴⁹ Scuhler & Namioka, 1993.

¹⁵⁰ Yousefi Mojir & Pilemalm, 2014.

det följande presenteras tre olika förslag till samverkan med förslag till informationstekniskt stöd.

10.3 Förslag 1 - Regional myndighetsamordning

För vad och för vem?

Regional/nationell myndighetssamordning passar för ledningssamordning och koordinering på administrativ och policy-nivå mellan företrädare för offentliga myndigheter och organisationer för översiktlig samverkan om samhällsfrågor som exempelvis äldres trygghet, trafiksäkerhet, brottsförebyggande eller krisberedskap. Resultaten av samverkan ska kunna formaliseras och standardiseras till en struktur för gemensamma insatser eller att användas för ungefär samma ändamål och på ungefär samma sätt i hela regionen eller hela landet.

Starten

Det är viktigt att samordning sker baserat på ett formellt uppdrag och enligt avtal där de olika myndigheternas roller är tydliga samt med en specificerad inriktning under en avgränsad men längre tidsperiod. Samverkan måste grundas i regler, strukturer och hierarkier som redan finns och omfatta personer på rätt funktioner och med adekvata roller och beslutsmyndigheter som exempelvis högre chefer, samordnare och projektledare. Det ska finnas en formell ordning för vem som sammankallar gruppen och hur beslut ska fattas. För denna samverkan passar därmed lean-strategier utmärkt eftersom den är formaliserad, standardiserad och förordar tydlig avgränsning, och det är viktigt att samverkansuppdraget inte försvinner ur sikte eller förändras utifrån förändringar inom de ingående myndigheternas arbete eller av politiska skäl.

Genomförandeprocess

Två olika tillvägagångssätt kan identifieras. Antingen avgränsas samverkan innehållsmässigt till ett specifikt område eller fråga som man driver som en sekventiell process, likt en stafett, vilket varit mycket framgångsrikt i Södertälje. Eller så avgränsas samverkan geografiskt till en plattform för ett vidare område, som exempelvis krisberedskap och säkerhet, så som gjorts i Trygghetens hus där geografisk samlokalisering också skett.

För en sekventiell process är det centralt att samordningen verkligen bygger på de ingående organisationernas uppdrag och kompetenser och att var och en får ägna sig åt sin egen del av uppdraget och inget annat. Det är också viktigt att endast de myndigheter som berörs i varje process medverkar i den processen för att behålla styrfart och fokus. Det får inte bli för många på en gång som drar åt olika håll så att någon myndighet måste tänja på sitt uppdrag, då börjar det kärva. Det får inte heller bli en process som tappar styrfart eller glider iväg mot andra syften.

För geografiskt avgränsad samverkan kan man använda ett bredare fokus för vad som är ”bra” för regionen, ha fler medverkande aktörer i flera parallella processer och mer diversifierad verksamhet inom en fastlagd struktur för exempelvis planering och informationsutbyte samt gemensamma möten och övningar.

I bägge fallen är myndighetssamordning på chefsnivå och högre viktig som förankring för lokala satsningar.

Framgångsfaktorer

I regional myndighetssamordning mot organiserad brottlighet är det tydligt att viktiga framgångsfaktorer är att låta var och en av myndigheterna göra det man kan bäst, nämligen det man är till för och på det sättet verkligen tillvaratar det bästa av myndigheters kapacitet och resurser

Risker

En risk med myndighetssamordning är att man glömmer att de lokala perspektiven kan se mycket annorlunda ut än de regionala eller nationella. Det är också en förhållandevis stelbent struktur som påverkas mycket av strukturella förändringar. Om en central aktör försvinner kan det bli mycket svårt eller omöjligt att ersätta eftersom strukturen för samordning inte kan förändras så mycket.

Bör undvikas

Formen för regional samordning som stafettliknande sekventiell samordning bör undvikas för lokal samverkan eftersom den i en lokal kontext lätt uppfattas som mycket byråkratisk. Däremot är lokal samlokalisering vanlig i form av exempelvis missbrukscentrum och barncentrum eller medborgarkontor.

Utvecklingsmöjligheter

Det är troligt att de utbredda föreställningarna om stordrift som kostnadseffektivitet kommer att driva fram allt större och allt mer omfattande centra för myndighetsutövning, ledning och larm, ungefär i samma riktning som de processer som pågår inom polisen. Man bör vara medveten om att samlokalisering inte med nödvändighet leder till mer effektiv samverkan. Mer krävs i form av gemensam planering och övning så som Trygghetens hus visar. En utvecklingsmöjlighet inom plattformssamordning så som i Trygghetens hus är dock möjligheten för parallella processer i form av att initiera och uppmuntra sekventiell samordning där två eller fler myndigheter hjälps åt att driva koordinerade samverkansprocesser.

Informationstekniskt stöd

Det här är en reglerad och samordning där ingående myndigheter sitter på olika platser fysiskt men deltar i gemensamma möten för samordning och koordinering/informationsöverföring. Det är också en samverkansform där resurser och möjligheter att integrera ny informationsteknik med omliggande verksamhet torde vara rimligt stora. Exempel på relevanta IT- tekniska stöd kan vara:

- **En delad IT-plattform** där myndigheter mellan och under möten kan dela relevant information och dokument. Sekretess och behörighet kommer här vara centrala frågor för de ingående myndigheterna. Det ska dock noteras att med skillnader mellan myndigheter i sekretess och behörighet enligt nuvarande lagstiftning är den information som kan ingå begränsad. Det har upprepade gånger påpekats att en revidering av sådan lagstiftning måste till, om nyttan av de nya samverkansformerna ska kunna maximeras.

- **Dokumentationssystem för lärande.** Man bör kunna dokumentera samverkan vid räddningsinsatser i sin helhet. Samtliga aktörer dokumenterar idag responsinsatser i sin respektive organisation med det finns inte en dokumentering som visar hur samverkan fungerar när det gäller alla berörda aktörer. Det är viktigt för lärande och utvärdering av samverkansformer. Sådana system kräver koordinering mellan myndigheter. MSB har nyligen initierat kartläggning av lärande system i olika myndigheter/responsorganisationer, som syftar just till sådan koordinering och samverkan runt lärande.
- **Geografiska informationssystem, geografiska positioneringssystem och kartsystem** stöder alla överblick över den inträffade incidenten och de resurser som befinner sig i anslutning till den. Likaså finns olika system och verktyg som kombinerar ovanstående med annan information för att ge en gemensam lägesbild av situationen. Här kan exempelvis användas **digitala ledningsbord** med multi-touch screen där involverade aktörer gemensamt kan studera, zooma in och ut i den aktuella incident samt pröva utfall av olika beslut/handlingar.
- **Dynamiska utalarmeringssystem.** Dagens responsystem går mer och mer från att vara baserat på ”närmsta stationära enhet” till att vara flexibelt, dynamiskt och förmågebaserat. Det betyder att den förmågeenhet d v s den aktör, resurs et c som befinner sig närmast aktuell incident och som bedöms ha förmåga att hantera den första skadorna ut till skadeplatsen. Dynamiska utalarmeringssystem som stödjer sådan utlarmning via SOS och räddningstjänst har nyligen börjat prövas och utvecklats, både på forskningsnivå och av responsorganisationer själva (se vidare förslag till pågående och fortsatt forskning).

10.4 Förslag 2 - Lokal integrativ samverkan

För vad och för vem?

Lokal varaktig samverkan passar för samverkan mellan lokalt representerade välutvecklade verksamheter med möjlighet att delegera uppgifter och för både mycket enkla respektive mycket komplicerade verksamheter. Målet är att lösa lokala problem, uppfylla lokala behov av verksamhet/information eller att skapa lokal, operativ, varaktig verksamhet som exempelvis skade- eller brandförebyggande verksamhet.

Starten

I enlighet med ovanstående är en gemensam lägesbild, och gemensamma mål för vad som ska uppnås eller göras, det första som ska skapas. Här är det viktigt att man snabbt skapar kontinuitet och bygger upp kunskaper om och relationer till varandra och visar tydlig respekt för varandras förutsättningar. Klokkt är att inleda med små och konkreta aktiviteter för att vänja sig vid att lyckas och utvidga samverkan successivt. Timing är viktig, t.ex. att man ska vara klar till en gemensam temadag eller motsvarande. Det är vanligt att samverkan antingen blir en evighetsmaskin som går på tomgång eller får alldeles för kort tid för att generera resultat.

Förankring både i den egna organisationen och i andras är viktig. Man bör tänka i marknadsföringstermer och vara noga med att uppdatera beslutsfattare av vikt för samverkan

med alla resultat. Många gånger kan relationsmarknadsföring fungera väl. Ett viktigt implicit mål är att öka kunskapen hos de andra samverkansaktörerna om den egna verksamheten. Inom blåljusverksamheter som vill samverka med helt andra organisationer och myndigheter är det sällan problem eftersom människor är nyfikna på räddnings- och responsverksamhet. Ett större problem är dock att kunskapen om de andra organisationernas verksamheter många gånger är låg hos blåljusorganisationerna.

Kontinuitet och struktur

Kontinuitet i samverkan uppnås lämpligen genom att samma person återkommer i samverkan under längre tid. Här är det viktigt att delegera så att inte samma chef ska finnas i alla styrgrupper för samverkan. Med god kunskap om samhället och stort förtroendekapital hos andra samverkansaktörer kan en integrativ strategi i likhet med vad som byggts upp i Södertälje tillämpas. Det förutsätter att man ständigt arbetar vidare med att bygga ömsesidigt förtroende och att man är medveten om att förtroende är ett kapital som måste förtjänas i konkurrens med andra.

Att få med sina egna frågor i samhällsbyggandet utifrån att man tydligt visar att man har förståelse för samhällsbyggandets problem är förutsättningen för en integrativ lokal strategi. Södertälje är här exempel på hur räddningstjänst och polis arbetar för att väva in säkerhet och trygghet i de kommunala verksamheterna utifrån ett olycksförebyggande och brottsförebyggande perspektiv. Ju mer kommunkontakterna har sin naturliga roll i de kommunala verksamheteras beslut och ju mer polisen finns representerad i de lokala samverkansgrupperna, ju mer kan säkerhet och trygghet integreras redan från början på ett naturligt sätt och till låg kostnad¹⁵¹. För att det ska vara möjligt arbetar polis och räddningstjänstförbundet aktivt med att skapa relationer och att erbjuda sin medverkan som naturlig samverkanspartner i kommunens verksamheter, och i andra organisationer man behöver samverka med, samt bland medborgare, speciellt i riskgrupper.

Integration

Det kräver struktur och ihärdighet för att få en varaktig samverkan i form av att ha utsedda representanter i samverkan under en längre tid. Information om och marknadsföring av vad man redan gör i kommunen liksom snabb respons på både händelser men också utvecklingsansatser och idéer är viktiga delar av strategin. Exempel på hur man arbetar med lokal integrativ samverkan är att bygga relationer och gemensamma referensramar i gemensamma utbildningar, utvecklingsansatser samt regelbundna möten. Det är som ovan angivits viktigt att acceptera att de olika parterna styrs av olika lagstiftning, har olika roller men att hitta gemensamma arenor i alla fall.

Framgångsfaktorer och stödsystem

Lokal integrativ samverkan passar just för lokala samverkansgrupper och projekt som mycket väl kan låna stödsystem och strategier från företagsutveckling och kommersiell projektledning eftersom lokal operativ samverkan har många likheter med annan projektverksamhet och kostnadseffektivitet är minst lika viktig som för affärsdrivande verksamheter. Framgångsfaktorerna är samhällskunskap, integration, relationsbyggande och marknadsföring

¹⁵¹ | förhållande till vad reaktiv räddning respektive brottsbekämpning kostar

av verksamhet och resultat. Främsta risken är överorganisation i form av nya stenhus utan tydligt innehåll, chefsbyten och förtroendekriser mellan de olika parternas ledning, såväl politisk som administrativ.

Bör undvikas

Den här samverkansformen passar inte för samverkan på högre ledningsnivå regionalt eller nationellt, men behöver förankring i sådan samverkan. Den kan dock kombineras med gränslös ad hoc-samverkan med andra professioner, civilsamhälle och privatpersoner.

Utvecklingsmöjligheter och reflektion

Utvecklingsmöjligheter finns i första hand i utvecklingen av förebyggande verksamhet och utveckling av förstainsatspersoner tillsammans med andra professioner än inom räddning och respons, som exempelvis hemtjänst- och servicepersonal, samt samverkan med civilsamhället för självskydd och vad man kan kalla för kamratskydd. Sådan verksamhet som exempelvis stöttar grannsamverkan och antimobbingsgrupper.

Det är också viktigt att andra verksamheter blir varse att förebyggande verksamhet och stöttat självskydd/kamratskydd liksom olika former av förstainsatsperson-verksamheter är starkt samhällsbyggande. Förebyggande verksamheter som bygger på interaktivitet som stöd av grupper, utbildningar och övning kan användas också för att skapa och förändra sociala strukturer där de saknas, t.ex. i bostadsområden med hög inflyttning och omsättning på boende. Flera verksamheter som Missing People¹⁵² eller projektet SMS-livräddare har visat att med hjälp av innovativa organisationsformer och teknikanvändning har gensvaret från allmänheten varit mycket stort. Därmed kan trygghets- och säkerhetskapande aktiviteter bidra också till andra samhällsviktiga processer utöver trygghet och säkerhet, exempelvis som samhällsengagemang i vidare bemärkelse, gemenskap, känslan av att betyda något och att göra något viktigt.

Informationstekniskt stöd

Lokal integrativ samverkan innefattar räddningsinsatser men räddning är bara en liten del av samverkan som än i större omfattning handlar om förebyggande verksamhet som exempelvis brandskydd, trafiksäkerhet, äldresäkerhet etc.

Egentligen alla av de ovan föreslagna informationstekniska stöden till myndighetssamordning kan vara relevanta även för lokal integrativ samverkan som exempelvis behovet av gemensamma lägesbilder och geografiska informationssystem. Till detta kommer andra typer av stöd som kan vara relevanta; exempelvis:

- **Olika typer av beslutstödssystem** som på olika sätt och med olika typer av information stöder beslutsprocessen vid en inträffad händelse. Information spelar viktig roll i 'decision making' och gemensamt uppfattning av information är en viktig faktor för att fatta rätt beslut.
- **Gemensamma databaser för att hantera resurser.** Betydande del av det samverkansarbete som pågår i det svenska responssystemet idag involverar nya aktörer och kompletterande samhällsresurser (d v s resurser och aktörer som inte

¹⁵² Föreningen Missing Peoples hemsida <http://missingpeople.se/>

tidigare medverkat i räddning eller respons). Detta är en samverkansform som förväntas öka. En resursinventering och digital lagring av information om dessa resurser är också av intresse i samband med arbetet att utveckla dynamiska alarmeringssystem.

- **Sociala medier för att kommunicera med allmänheten.** Responssystemets samarbete mot det omliggande samhället bygger alltmer på involvering av, dialog med och information från allmänheten. Det kan gälla både i syfte att förebygga incidenter (t ex brott) och att hantera dem. Digitala kommunikationsformer och sociala medier i form av t ex bloggar, Facebook, Twitter kommer här att spela en allt viktigare roll, speciellt då man vill nå unga människor.
- **Mobila applikationer.** Operativ verksamhet innebär att informationstekniska stöd bör finnas både hos myndigheter, responsorganisation och på väg till, på och på väg från skadeplats och applikationer för stöd för självskydd och ideella insatser utvecklas i rask takt. Många av de föreslagna stöden ovan kan finnas i bärbara versioner/ som mobila applikationer. T ex Smartphones och Google Class ger nya möjligheter som ständigt utvecklas.

10.5 Förslag 3 – Gränsöverskridandes ad hoc-samverkan

Till sjöss är räddningsresurser glesa. På land gäller det främst i glesbygder men också i storstäder där framkomlighet för räddnings- och responsaktörer är ett växande problem. Ett sätt att lösa detta är via samverkan med de resurser som är på plats, har lokalkännedom eller specialkunskaper som fordras. De finns inte alltid inom räddnings- eller responsystemet utan kan vara yrkesverksamma inom andra myndigheter och organisationer, samhällssektorer, professionella amatörer, föreningsaktiva och privatpersoner.

En utgångspunkt med denna samverkansform är att kunna mobilisera resurser utifrån en betydligt vidare definition om vad som är en resurs för trygghet, säkerhet eller räddning, än den yrkesmässigt verksamma räddnings- eller responsaktören. Den andra utgångspunkten är att snabbt och smidigt kunna mobilisera för ett specifikt lokalt behov. Flera räddnings- och responsverksamheter är uppbyggda på lite olika sätt i enlighet med de här utgångspunkterna, exempelvis fjällräddning, sms-livräddare, eftersök av försvunnen samt de här beskrivna verksamheterna SMS-projektet i Medelpad samt sjö- och flygräddning. Erfarenheter och kunskaper för mobilisering och ledning av ad hoc-samverkan inom räddning kan troligen utvecklas för att fungera framgångsrikt också för samverkan med nya aktörer och för utveckling av FIP-funktioner i glesbygd, i områden med kulturella motsättningar eller vid svåra miljöförhållanden både i naturen, i storstaden och på sjön.

Hur startar man

Inom sjö- och flygräddning och fjällräddning är sådan gränsöverskridande samverkan själva grunden för verksamheten. Nedmonteringen av resurser för trygghet och räddning i glesbygd har emellertid lett till försök att både stärka självskyddet och att prova nya lösningar och samverkan med nya aktörer. Sådana, såväl professionella som amatörer, är dock än så länge är en dåligt utnyttjad resurs. En orsak är att det är svårt att driva igenom försöksverksamheter som inte följer mallen gentemot de professionella organisationernas professions-

standardisering eller auktorisationskrav. Beslut om verksamheter kan ta lång tid för att man helt enkelt inte riktigt förstår vad som avses eller vilka som måste involveras i beslutsgången.

Som produktionsstrategi är Crowd sourcing där alla bjuds med att medverka en bra metafor som också pekar på att IT och sociala media ger stora möjligheter för nätverksorganisering och frivillighet. Det finns många exempel på att en förfrågan om att medverka i blåljusverksamhet fått stort gensvar hos nya aktörer men att det krävs stöd för att en sådan lokal verksamhet ska överleva under längre tid än den första tidens eldsjälarna maktar med. Det kräver utbildning och återkommande övning och att verksamheten som vanligtvis drivs i projektform förankras väl i lednings-, regional samverkan, i uppgjorda avtal och krav på resultat parat med förståelse och respekt för de medverkandes olika förutsättningar.

Verksamheten och ledning

Samverkan över gränserna bygger på lokalkännedom och socialt kapital liksom gemensamma normer och värderingar. Samövande och gemensamma utbildningar är en viktig grund.

Samverkan över gränserna ställer också högre krav på en aktiv och kreativ ledning än inom räddningssystemet där rutiner och kunskaper redan finns. Här behöver ledningen snabbt få de olika samverkansaktörerna att forma en ad hoc räddningsorganisation baserat på olika referensramar, kunskaper ibland språk samt eventuella reaktioner efter en insats. Det innebär att sjöräddningsledaren, inre befäl eller annan ledningsfunktion för gränsöverskridande samverkan behöver vara aktiv och lyhörd, kunna delegera och ta kontroll samt ge det stöd och den styrning som behövs och som är möjlig i situationen, väl medveten om vikten av olika lägesbilder och olika förutsättningar. Därmed krävs både kännedom om hur de olika räddningssystemen arbetar och stora personliga resurser i form av breda egna referensramar, goda samhällskunskaper och kunskaper om sociala system samt ett omfattande kunskapsnätverk.

Framgångsfaktorer

Framgångsfaktorn med denna samverkansform är förmågan till snabb lokal mobilisering av resurser, med lokalkännedom och speciella kunskaper som behövs. En annan framgångsfaktor är ledarskapet som inom exempelvis sjöräddning är utformat för att leda och utforma en räddningsinsats tvärs över olika sektorer och kompetenser. Ytterligare en faktor är möjligheterna att utnyttja men också stärka det sociala kapitalet i termer av sociala nätverk, gemenskap och relationer.

Risker

Bristen på rutinmässighet och miljöförutsättningarna vid insatser till sjöss eller på fjället ökar risken för att misstag får allvarliga konsekvenser. Misstag kan också uppstå utifrån kunskapsbrister om varandras sätt att leda och organisera mellan olika räddnings- och responsaktörer.

Denna form för samverkan är otänkbar för regional samordning mellan myndigheter men skulle kunna vara komplement till lokal integrativ samverkan.

Utvecklingsmöjligheter

Erfarenheter och kunskaper för mobilisering och ledning av gränsöverskridande ad hoc-samverkan inom räddning kan troligen utvecklas för att fungera framgångsrikt också på helt nya fält för trygghet och säkerhet samt för samverkan med nya aktörer i olika sammanhang där snabb respons är viktig. Sådan kan gälla äldres trygghet, kvinnofrid, rasism, skolmobbing, ensamarbete i skogen eller i jordbruket, friluftsliv och trygghet på skolgården eller bevakning av naturskydd.

Avgörande är dels larmförutsättningarna, dels förutsättningarna för ledning av insatser. Sjöräddningsledarens roll i räddningsinsats till sjöss kan med fördel användas som utgångspunkt för en omdefinition av larmmottagande i exempelvis glesbygd till en kombinerad larmmottagande och räddningsledande funktion som klarar att strukturera situationen och att mobilisera resurser för räddning.

Man kan också tänka sig larmhantering av exempelvis mobboffret i x-skolan som snabbt behöver få assistans av de andra eleverna som finns på listan för att ge kamratstöd i just den här skolan eller vandraren som undrar hur man ska göra när man stöter på avverkning inne i naturskyddsområdet.

Liksom JRCC behöver räddningsledare för gränsöverskridande räddning ha bra omvärldskunskaper men som dock inte stannar vid resurser till sjöss. En möjlighet vore till exempel att blivande räddningsledare auskulterade inom varandras system inom ramen för sin utbildning för att vidga sin referensram.

Informationstekniskt stöd

Ad-hoc samverkan är en samverkansform som bryter med traditionella organisationsstrukturer och principer och som förlitar sig på temporära konstellationer av formella och informella nätverk av (ofta) civila individer. I kontexten responssystem ser vi den framväxande samverkansformen när det gäller nya aktörer och resurser och gärna i glesbygdsmiljöer, vilket studien redan påvisat.

I en sådan här kontext blir de **mobila applikationerna** centrala. Ett av fallen har exempelvis redan SMS utlarmning av frivilliga. Mobila applikationer och tjänster kan utvecklas till att exempelvis innehålla **help apps** som stöd för hur man agera i en viss situation (tex första hjälpen, brandsläckning). Vidare är mobila varianter av de tidigare nämnda systemen högst relevanta för nya aktörer; här är dock igen sekretess, datadelning och behörighet fundamentala frågor som måste lösas. Vidare måste frågor runt robusthet hanteras, då den mobila täckningen i glesbygd inte alltid fungerar.

10.6 Vidare utveckling av informationstekniskt stöd

Processen för vidare utveckling av informationstekniskt stöd för de tre samverkansprofilerna skiljer sig inte nämnvärt åt mellan profiler. Inom systemutveckling är det idag vedertaget att utveckling måste utgå från användares behov och att man bör involvera dem aktivt genom hela systemutvecklingsprocessen – om man vill ha informationssystem som är funktionella,

använda och väl integrerade med övrig verksamhet¹⁵³. Varje fall/projekt/verksamhet har sina i delar förutsättningar och behov och för varje fall bör relevanta användarrepresentanter från t.ex. myndigheter och responsorganisationer och från olika organisatoriska nivåer involveras genom faserna kontextanalys, behovsanalys, kravhantering, design, implementation och utvärdering.

När det gäller responssystem specifikt bör informationstekniska lösningar vara nog flexibla att fungera med de olika samverkansformerna eftersom informationsdelning, sekretess, informationsspridning, etc. skiljer åt i respektive samverkansform. Något värt att notera här är också att området ”nya aktörer” i form av frivilligorganisationer och frivilliga civilpersoner ställer systemutveckling inför nya utmaningar. Att över tid involvera användarrepresentanter som är del en professionell verksamhet och som deltar i systemutvecklingsarbetet som del av sina arbetsuppgifter kan vara svårt nog – att övertid involvera sådana personer som saknar sådan verksamhetskoppling och förväntas göra samma arbete på sin fritid och utan ekonomisk kompensation torde vara ännu svårare.

Det finns för närvarande en rad systemutvecklingsprojekt både på forskningsnivå och i responsorganisationerna själva som söker utveckla informationssystem att stödja framtidens samverkan och delvis förändrade responssystem. Som exempel kan nämnas projektet Dynamisk Planering av Responssystemet i kommunen (DYRK) och utveckling av digitala beslutsstöd för räddningslag, lägesbilder och ledningsbord vid Linköpings universitet och Dynamisk planering av responsinsatser, ett utalarmeringssystem under utveckling av SOS Alarm. Dessa och andra kan ge värdefull input i eventuella framtida systemutvecklingsprocesser och till färdiga system/produkter.

10.7 Förslag till fortsatt forskning

Eftersom det i princip saknas all forskning om att anpassa samverkansformer till ändamålen för samverkan utifrån att se samverkan som en organisationsform bland andra finns här mycket att göra inom fältet. Det kan gälla allt från att beskriva olika samverkansformer ytterligare till att skapa modeller för användning och analys av samverkansformer.

Ett viktigt arbete framöver är att beskriva olika teoretiska perspektiv på trygghet, säkerhet och räddning som slår igenom också praktiskt/organisatoriskt. De avgör en mängd olika beslut och strategier och är helt avgörande för hur man tänker sig och lägger upp samverkan.

Vidare är det viktigt att undersöka hur gränsöverskridande ad hoc-samverkan och sjöräddningsledning kan utvecklas för andra ändamål än sjöräddning. Exempelvis gäller det samverkansformer som mobiliserar medborgares förmåga till självskydd och ”kamratskydd” samt förmår fånga upp och till och med utveckla det sociala kapitalet lokalt. Förmåga att utveckla sociala strukturer och socialt kapital i områden där de saknas eller glappar ska inte underskattas exempelvis i områden med stor inflyttning och stora kulturella skillnader.

Ytterligare en uppgift är att undersöka tröskelfunktioner, exempelvis i form av motstridig lagstiftning, styr-mekanismer som institutionell isomorfism eller motsatsen –

¹⁵³ Gulliksen och Göransson, 2002.

mäklarfunktioner och organisatoriska översättningar mellan olika samverkansformer som underlättar samverkan och samexistens. Chefssamrådet och Sjöräddningsledningen är intressanta också ur det perspektivet.

När det gäller utveckling av informationstekniskt stöd ställer de nya samverkansprofilerna som i delar förlitar sig på nya aktörer och det civila samhället systemutvecklingsprocesser inför nya utmaningar. Ett ramverk för responssystemets aktörer och resurser (befintliga och nya) har tagits fram och initialt prövats i ett av fallen rapporterade i denna studie (Trygghetens Hus)¹⁵⁴. Ytterligare tillämpningar och utvärderingar behövs för att komplettera ramverk och optimera existerande systemutvecklingsprocesser för framtidens samverkan in responssystem.

Slutligen saknas mycket kunskapsstöd för att utvärdera samverkansresultat. Det innebär att samverkan i dag är mer eller mindre som ett rör som är öppet i bägge ändar. Vi vet inte vad vi stoppar in i den ena ändan i termer av exempelvis samverkansformer och vi vet inte heller vad som kom ut i den andra det. Vi bara samverkar, samordnar, koordinerar, samarbetar, har samsyn, och allt vad det nu heter och hoppas att det ändå ska fungera. Men om det gör det tack vare eller trots samverkan kan emellanåt vara en öppen fråga.

¹⁵⁴ Yousefi Mojir och Pilemalm, 2013; Yousefi Mojir och Pilemalm, 2014

Referensförteckning

- Alvesson M. & Berg, P.O. (1992). *Corporate Culture and Organizational Symbolism*. De Gruyter.
- Alvesson, M. & Sköldberg, K. (2004). *Tolkning och reflektion*. Studentlitteratur.
- Alvesson, M. & Svenningsson, S. (red.) (2007). *Organisationer, ledning och processer*. Studentlitteratur.
- Andersson, L. (2010). *När strävan efter samsyn blir en kamp*. Doktorsavhandling. Linköpings universitet.
- Andersson Granberg, T., Stenberg, R., Bång, M. & Johansson, L.F. m.fl. (2010). Trygghetsskapande åtgärder för landsbygden. Arbetsrapport. *CARER Rapport 2010:2*, Linköping University Electronic Press, Sweden.
- Berlin, J & Carlström, E. (2009). *Samverkan på olycksplatsen. Om organisatoriska barriäreffekter*. Trollhättan: University West.
- Brown, J.S. & Duguid, P. (2002). *The Social Life of Information* (2nd Ed.) Boston: Harvard Business School.
- Burns, T. & Stalker, G.M. (1961). *The Management of Innovation*. London: Tavistock.
- Czarniawska, B. (2007). *Shadowing and Other Technics for Doing Fieldwork in Modern Societies*. Libers.
- Dagens nyheter 2013-10-21. Privatpersoner snabbare än ambulansen
<http://www.dn.se/sthlm/privatpersoner-snabbare-an-ambulansen/>
- Denning, P. (2006) Hastily Formed Networks, *Communications of the ACM*, Volume 49, No.4.
- DiMaggio, P.J. & Powell, W.W. (1983). The Iron Cage Revisited – Institutional Isomorphism And Collective Rationality in Organizational Fields. *American Sociological Review* 48(2).
- Ehn, B. & Löfgren, O. (2001). *Kulturanalyser*. 2nd ed. Gleerups förslag.
- Einarsson, C. & Hammar Chiriac, E. (2001). *Gruppobservationer*. Studentlitteratur
- Elg, U. (2007). Externa relationer – kostnader, beroenden och fördelar. Kap. i Alvesson, M. & Svenningsson, S. (red.) (2007). *Organisationer, ledning och processer*. Studentlitteratur.
- Eriksson Zetterqvist, U., Kalling, T. & Styhre, A. (2011). *Organizing Technologies*. Liber.
- Fugate, B.S., Sahin, F. & Mentzer, J.T. (2006). Supply Chain Management Coordination Mechanisms. *Journal Of Business Logistics*, Vol.27, No. 2, pages 129-161.
- Förordning om skydd mot olyckor 2003:789. Svensk författningssamling.
- Gabor, Thomas and John Kiedrowski, Victoria Sytsma, Ron Melchers, and Carlo Morselli. (2010). *Community Effects of Law Enforcement Counter-measures on Organized Crime*. Ottawa, ON: Public Safety Canada.
- Glouberman, S. & Mintzberg, H. (2001). Managing the Care of Health and the Cure of Disease—Part II: Integration. *Health Care Management Review*. Issue: Volume 26(1), Winter 2001, pp 70-84.
- Gulliksen, J. och Göransson, G. (2002). *Användarcentrerad systemdesign*. Lund: Studentlitteratur.
- Hall, P. A. & Taylor, R.C.R. (1996). Political Science and the three new institutionalisms. *Political Studies*, 44(4), 936-957.
- Hannan, M.T. and Freeman, J. (1977). The population ecology of organizations. *American Journal of Sociology* 82 (5): 929-964.
- Hedberg, B. (1994). *Imaginära organisationer*. Malmö: Liber Hermods.
- IAMSAR MANUAL (2013) *International Aeronautical and Maritime Search and Rescue Manual*. International Civil Aviation Organization and International Maritime Organization.
- Johannisson, B., Gunnarsson, E. & T. Stjernberg (Red). (2008). *Gemensamt kunskapande – Den interaktiva forskningens praktik*. Växjö University Press.

- Jönsson, A. & Vigmo, S. (2013). *SAR-nytt* nr 3 2013.
- Kristensson Ugglå, B. (1994). *Kommunikation på bristningsgränsen*. Brutus Östlings förlag. Symposium.
- Lag om skydd mot olyckor. 2003:778. Svensk författningssamling. (LSO).
- Lave, J. & Wenger, E. (1991). *Situated Learning: Legitimate Peripheral Participation*. Cambridge University Press.
- Lindberg, K. (2009) *Samverkan*. Libers.
- Mason-Jones, R., Naylor, B. & Towill, D.R. (2000) Lean, agile or leagile? Matching your supply chain to the marketplace. *International Journal of Production Research*. Vol. 38. No 17. Pp 4061-4070.
- Martinsen, U. (2014). *Towards greener supply chains – Inclusion of environmental activities in relationships between logistics service providers and shippers*. Linköping Studies in Science and Technology, Dissertations, No 1565. Linköping University.
- Mintzberg, H. (1983). *Structure in fives: Designing Effective Organizations*. New Jersey: Prentice Hall.
- Montin, S. (2006). *Styrnings- och organisationsspåret. Teoretiska perspektiv och empiriska illustrationer*. Uppsalaprojektet. Örebro universitet.
- Mintzberg, H. (1989). *Mintzberg on Management: Inside Our Strange World of Organizations*. New York: Free Press.
- Missing Peoples hemsida <http://missingpeople.se/>
- North D.C. (1993). *Institutionerna, tillväxten och välbefindandet*. Cambridge.
- Olsén, J. (2013). Utbildningen SAR-grund, vecka 2 2013. Sjöfartsverket.
- Ostrom, E. (1996) Crossing the Great Divide: Coproduction, Synergy, and Development. *World Development*. Vol. 24, No. 6, pp. 1073-1087.
- Payne, M. (2000). *teamwork in multiprofessional care*. palgrave macmillan.
- Patton, Quinn, M. (1991). 2nd ed. *Qualitative Evaluation and Research Methods*. Sage Publications.
- Pestoff, Victor. (1998.) *Beyond the market and the state - Social enterprises and civil democracy in a welfare society*. Ashgate Publishing Limited, England.
- Pierre, J. (2011). Cost-efficiency and public interest in inter-local partnerships. *Urban research & Practice*. Vol. 4:1, 13-22.
- Pilemalm, S., Stenberg, R., Anderson Granberg, T., and Axelsson, A. (2012). *Emergency response in rural areas - how new ways of organizing and supporting first responders can apply to crisis management*, Proceedings of the 2012 Information Systems for Crisis Response and Management (ISCRAM) conference, Vancouver CA.
- Pilemalm, S., Stenberg, R., Andersson Granberg, T., & Axelsson, A. (2012). Design for Security and Safety in Rural Areas. Proceedings of the 9th International ISCRAM Conference – Vancouver, Canada, April 2012, L. Rothkrantz, J. Ristvej and Z. Franco, eds.
- Pilemalm, S., Stenberg, R. och Andersson Granberg, T. (2013) Emergency Response in Rural Areas, *International Journal for Information Systems for Crisis Response and Management (IJISCRAM)*, In Press.
- Polisens hemsida <http://polisen.se/Om-polisen/Uppdrag-och-mal/Sarskilda-satsningar/Grov-organiseraad-brottslighet-regeringsuppdraget/>
- Powell, W.P. (1990). Neither Market Nor Hierarchy: Network forms of organization. *Research in Organizational Behavior*. Vol 12. Pp 295-336. Jai Press Inc.
- Quinn, R.W. & Worlane, M.C. (2008). Enabling Courageous Collective Action: Conversations from United Airlines Flight 93. *Organization Science*. Vol. 19, No. 4, July–August 2008, pp. 497–516.
- Ricoeur, P. (1983). *Temps et récit*. Tome 1. Seuil. Paris. I Kristensson Ugglå, B. (1994). *Kommunikation på bristningsgränsen*. Brutus Östlings förlag. Symposium.

- Räddningstjänsten Medelpad. Årsredovisning 2012.
- Røvik, K.A. (2000), *Moderna organisationer*. Trender inom organisationstänkandet vid millenniumskiftet. Stockholm: Liber.
- Schuler, D. & Namioka, A. (1993). *Participatory Design: Principles and Practices*. CRC / Lawrence Erlbaum Associates.
- Sheptycki, J., Beare, M., Bourduas, P., Morselli, C, Taylor, L. & N. E. Taylor. (2009). *The Global Literature on Organized Crime: An Interpretive Report on the Development and Meta-Analysis of an Annotated Bibliographic Database for Canadian Policy Makers*. Ottawa: Law Enforcement and Policing Branch, Public Safety Canada.
- Sjöfartsverket. (2006). Utredning/Utvärdering och erfarenheter av SAR-fall 624, Skridskoolyckan utanför Ridön 2006. *Sjöfartsverkets rapportserie A. 2006-2*.
- Sjöfartsverket (2013). *Svenskt program för sjö- och flygräddningstjänst*, Dnr-nr 1199-13-01359.
- Sjöfartsverket och Sjöräddningssällskapet. (2001). Sjöräddningsavtal. SAR-nytt 2013nr 3 Sjöfartsverket. 2013:3. SAR-nytt.
- Sfs 1994:1009. 6:6. Om befälhavare. Sjölagen. Svensk författningssamling.
- Sjöräddningssällskapet (2012). *Sjöräddningssällskapets årsbok*.
- Sköldberg, K. (1991). *Administrationns poetiska logik – stilar och stilförändringar i konsten att organisera*. Lund: Studentlitteratur.
- Sloan, P. (2011). *A Guide to Open Innovation and Crowdsourcing*, Kogan Page Limited.
- International Convention for the Safety of Life at Sea (SOLAS), 1974. The International Maritime Organization IMO.
- SOU 2012:48. *Utredningen av maritim samverkan*. Forsvarsdepartementet;
- SOU 2005:092 *Styrningen av insatsförsvaret*. Forsvarsdepartementet.
- SOU 2012:13. *En sammanhållen svensk polis*. Polisorganisationskommittén. Justitiedepartementet.
- SOU 2013:33. *En myndighet för alarmering*. Betänkande av alarmeringstjänstutredningen. Forsvarsdepartementet.
- Statens haverikommission (2011). Olycka med flygplanet SE-IGU på Linköping/SAAB:s flygplats, E län, den 1 december 2010. *Slutrapport RL 2011:17*. Dnr L-165/10. 20111221.
- Stenumgaard, P. & Larsson, E.G. (2010). *Robustness and capacity – Two Contradictory Properties for Wireless Communications in Security & Crisis Management*. Conference Proceedings from the National Symposium on Technology and Methodology for Security and Crisis Management (TAMSEC) 27-28 oktober 2010.
- Stenberg, R. (2000). *Organisationslogik i samverkan – konsten att samverka i en imaginär organisation av offentliga aktörer*. Doktorsavhandling i psykologi. Stockholms universitet.
- Stenberg, R. (2001). Gränsöverskridande organisation eller organisering? In Jern, S. & Olsson, E. (Ed). *Studies of Groups and Change – A Conference on Group and Social Psychology*. Lund University. May 2000. Socialhögskolan. Lunds universitet.
- Stenberg, R. (2003). Fundamentala aspekter för att samverkan ska leda till målen för folkhälsa. Konferensbidrag 1:a nationella Folkhälsostämman 2003. *Folkhälsonytt nr 2/2003*. Folkhälsoinstitutet. Stockholm.
- Stenberg, R. (2008). *Hälsokommunikatörer på modersmål*. Utvärderingsrapport. ÖSTSAM och Europeiska Socialfonden.
- Stenberg, R (2009). *Organisering av samhälls-entreprenörskap i Sverige: Ringar på fruset vatten – organisering och meningsskapande i och kring Skridskonätet*. Konferensbidrag vid Företagsekonomisk ämneskonferens. November 2009. Stockholm.
- Stenberg, R., Larsson, J. & Olsson, L. (2012) Effektivitet, säkerhet och pengar - Att hantera skilda effektivitetsperspektiv i räddningstjänsten. *CARER Rapport 2012:4*, Linköping

- University Electronic Press, Sweden.
- Stenberg, R och Blomgren, J. (2012). *Samhällsorientering på modersmål i Östergötland – Utvärdering av försöksverksamhet*. Slutrapport. Östsam.
- Stenberg, R. (2013a). Effektivitet, säkerhet och pengar – Organisering av trygghet i samhällets tjänst. En studie av Södertörns Brandförsvarsförbund. *CARER Rapport 2013:8*. Linköpings universitet.
- Stenberg, R. (2013b). Collaboration for safety- instead of Lean Production? - An alternative approach for cost effective and efficient production of safety. Conference Proceedings from *National Symposium on Technology and Methodology for Security and Crisis Management. (TAMSEC)* 13-14 november, Kistamässan, 2013.
- Stenberg, R. (2013c). Tvärspektoriell samverkan om isräddningsövning. Konferensbidrag. *10:de Nationella Skadekonferensen*. Göteborg 15-15 oktober 2013.
- Suchman, M.C. (1995). Managing Legitimacy: Strategic and Institutional Approaches. *The Academy of Management Review*. Vol. 20, No. 3 , p 574.
- Sveriges domstolars hemsida: <http://www.domstol.se/Om-Sveriges-Domstolar/Pressrum/Nyheter-och-pressmeddelanden/Hovratten-undanrojer-tingsrattens-dom-i-Sodertaljemalet-mal-B-7342-12-/>
- Svedin, L.M. (2007). Från Ledning och Samverkan till Samverkansledning - En litteraturstudie. CRiSMART. Nationellt centrum för krishanteringsstudier. Försvarshögskolan.
- Södertörns brandförsvarsförbund. (2007). Uppdragsbeskrivning.
- Thomsson, H. (2007). *Reflexiva intervjuer*. Lund: Studentlitteratur.
- Towill, D. & Christopher, M. (2002) The Supply Chain Strategy Conundrum: To be Lean or Agile or To be Lean And Agile? *International Journal of Logistics: Research and Application*, Vol. 5, No. 3, pp.299-309.
- Trädgårdh, B. Samverkan – en exposé över möjligheter och hinder. PP-presentation. Handelshögskolan.
- Törnqvist, E.K. (2004). *Bland grynnor och blindskär – kommunikation, lärande och teknik i samarbetsprojektet Sjöräddning*. Diss. Linköpings universitet.
- Weick, K.E. (1993). The Collapse of Sensemaking in Organizations: The Mann Gulch Disaster. *Administrative Science Quarterly*. Dec. 93, Vol. 38, Issue 4.
- Vesterhav, D., Stenström, A. & L. Korsell. (2011). Bekämpning av organiserad brottslighet. En utvärdering av den myndighetsgemensamma satsningen mot grov organiserad brottslighet. *Brottsförebyggande rådet Rapport 2011:20*.
- Weinholt, Å. & Andersson Granberg, T. (2013) En samhällsekonomisk utvärdering av Samarbete mellan räddningstjänst och väktare. *CARER Rapport 2013:6*, Linköping University Electronic Press, Sweden.
- Weinholt, Å. & Stenberg, R. (2013). *Collaborative Partners as Co-producers of Safety*. Conference Proceedings from National Symposium on Technology and Methodology for Security and Crisis Management (TAMSEC) 14-15 november 2013.
- Wolmesjö, M. & Stenberg, R. (2014). Trygghetens nya former för och med äldre personer. Pågående förstudie för Vinnova.
- Wällhed, A. (2007??). *Den tidlösa Sjöräddaren. Historisk loggbok över Sjöräddningssällskapet under etthundra år*. Sjöräddningssällskapet.
- Yousefi Mojir, K., Y. & Pilemalm, S. (2014). Emerging communities of collaboration: co-location in emergency response systems in Sweden. Accepted to Proceedings of the 2014 *Information Systems for Crisis Response and Management (ISCRAM)*.
- Yousefi Mojir, K., Y. & Pilemalm, S. (2013). A Framework for “New Actors” in Emergency Response Systems, Proceedings of the 2013 *Information Systems for Crisis Response and Management (ISCRAM) conference*, Baden Baden, GE.