

Masteruppsats i offentlig förvaltning HT 2012

Förvaltningshögskolan, Göteborgs universitet

Författare: Samuel Holmberg

Handledare: Andreas Ivarsson

Examinator: Lena Lindgren

Vilka strategier väljs och varför?

En studie om länsstyrelsernas metastyrning av krisberedskapsnätverk

Innehåll

1 Inledning	1
1.2 Problemformulering	2
1.3 Syfte	3
1.4 Frågeställningar	3
1.5 Avgränsningar	3
1.6 Uppsatsens disposition	4
2 Bakgrund	5
2.1 Sveriges krishanteringssystem – från hierarki till samverkan	5
2.3 Krishanteringssystemets grundprinciper och länsstyrelsernas ansvar	5
3 Teoretiska utgångspunkter	7
3.1 Vad karaktäriserar ett governancenätverk?	7
3.2 Hur styrs ett nätverk?	8
3.3 Strategier för nätverksstyrning	9
3.3.1 Ram	9
3.3.2 Diskurs	10
3.3.3 Deltagande	11
3.3.4 Strategimix	11
3.4 Vilka faktorer förklarar valen av strategi?	12
3.4.1 Utvärderingskriterier för strategival	12
3.4.2 Politiska faktorer	13
3.5 Analysmodell	16
3.5.1 Preciserade frågeställningar	16
4 Metod och material	18
4.1 Tillvägagångssätt	19
5 Empiri och analys	20
5.1 Länsstyrelsen i Västra Götalands län	20

5.1.1 Nätverksstyrningsstrategier	21
5.1.2 Politiska faktorer	29
5.2 Länsstyrelsen i Gotlands län	34
5.2.1 Nätverksstyrningsstrategier	36
5.2.2 Politiska faktorer	41
6 Komparativ diskussion och slutsatser	46
6.1 Vilka nätverksstyrningsstrategier tillämpas av länsstyrelser i krisberedskapsarbetet?.....	46
6.2 Vilken påverkan har politiska faktorer på länsstyrelsernas val av nätverksstyrningsstrategier? 48	
6.3 Reflektioner	51
Referenslista.....	53

Sammanfattning

Syfte och problem

Uppsatsens övergripande syfte är att bidra med kunskap om de processer i vilka aktörer förstår och utvecklar strategier för att styra självreglerande nätverk, det vill säga metastyrning, samt vad det är för faktorer som kan förklara vilka strategier som används. Länsstyrelsens krisberedskapsarbete utgör den kontext i vilken det övergripande syftet utforskas.

Teoretisk referensram

Uppsatsens teoretiska referensram består dels av strategier för nätverksstyrning och dels av faktorer som kan förklara valet av strategi. De sistnämnda innefattar olika politiskt laddade faktorer som antas påverka hur individer och organisationer resonerar när de väljer strategier.

Metod och material

Metoden är en jämförande fallstudie av det krisberedskapsarbete som utförs av länsstyrelserna i Västra Götalands län samt Gotlands län. Empirin består av intervjuer med länsstyrelsernas krisberedskapssamordnare.

Resultat

Resultatet visar att länsstyrelsen i Västra Götalands län respektive Gotlands län i hög utsträckning har valt samma typ av nätverksstyrningsstrategier i krisberedskapsarbetet. Som förklaring till sina strategival ger de även i hög utsträckning uttryck för likartade motiv och drivkrafter, vilka främst kan härledas till en stark tilltro till nätverk som organisationsform för krisberedskapsarbetet.

1 Inledning

Samhällets krishanteringsförmåga har under senare år satts på prov vid ett flertal tillfällen. Exempelvis har stormar och översvämningar drabbat tusentals svenskar och krävt omfattande insatser från samhällets sida. I dyningarna av dessa händelser har allt mer fokus kommit att riktas mot det moderna samhällets sårbarhet och svårigheterna som ligger i att skapa en god samhällssäkerhet.¹ Sårbarheten i det moderna samhället kan förklaras av att det har blivit allt mer högteknologiskt och komplext. Svårigheterna som ligger i att skapa en god samhällssäkerhet står främst att finna i den samordningsproblematik som uppstår när en mångfald av samhällsaktörer måste samarbeta för att nå framgång.² För att möta dessa krav har krishanteringssystemet genomgått en djupgående förändring under senare år både vad gäller organisation och ansvarsstruktur. Den hierarkiska, centralstyrda organisationsform som traditionellt sett har karakteriserat krishanteringsområdet har gett plats för en nätverksorganisation där decentralisering, flexibilitet och deltagande är nyckelord.³ Stat, näringsliv och civilsamhälle skall i samverkan skapa en god samhällssäkerhet. Denna utformning utgör en grund för att hantera de utmaningar som ett allt mer komplext och dynamiskt samhälle ställer, men tillför samtidigt nya utmaningar vad gäller styrning och samordning av den mångfald av aktörer som är delaktiga i arbetet. Staten kan inte kontrollera denna nätverksstruktur genom traditionell toppstyrning utan måste finna andra styrningsmetoder.

1.2 Problemformulering

Ur ett bredare samhällsperspektiv är inte krishanteringssystemets utveckling och påföljande styrningsproblematik unik utan är snarare att betrakta som ett tidstypiskt exempel på en mer generell samhällsförändring. Denna förändring rör politikens institutionella och territoriella organisering, och har kommit att få stora implikationer på statens förutsättningar att styra samhället. Institutionellt har politiken rört sig från en hierarkisk styrning mot en mera nätverksbaserad och dynamisk styrelseform.⁴ Staten är här att betrakta som en aktör bland många andra, offentliga såväl som privata, där politiken formas och implementeras genom ett förhandlingsspel drivet av ett ömsesidigt beroende mellan aktörerna. Denna förändring beskrivs som en övergång från "government" till "governance", vilket fäster fokus på statens förändrade roll. Istället för att kontrollera processer innebär governance att styra desamma.⁵ Detta innebär att det suveräna styre som staten traditionellt karakteriseras av har övergått till en form av indirekt styre som kännetecknas av en strävan efter att samordna och påverka autonoma, självstyrande aktörer och nätverk. Inom forskningen har denna indirekta styrning kommit att kallas metagovernance, metastyrning på svenska, vilket är ett mångfacetterat begrepp som syftar på alla tekniker och metoder som kan användas för att påverka de politiska, ekonomiska och institutionella ramar som reglerar självstyrande aktörers handlingar.⁶

¹ Se bl.a. KBM:s temaserie

² För en utförlig diskussion kring samhällets sårbarhet och svårigheter med att skapa god samhällssäkerhet, se bl.a. prop. 2005/06:133

³ Juridisk handbok (SKL) s. 12

⁴ Kickert et al, 1997 s. 4

⁵ Kjaer, 2004, s. 3

⁶ Se bl.a. Jessop, 2002a, s. 240 eller Sörensen och Torfing, 2007, s. 11

Betraktat ur detta perspektiv vilar krishanteringssystemets framgång på statens förmåga att metastyra den nätverksstruktur inom vilken stat, näringsliv och civilsamhälle sammanfogas till en fungerande helhet med kollektivets bästa som styrande princip. Hur denna metastyrning skall konkretiseras är emellertid inte klarlagt i detalj. Genom krishanteringssystemets styrande lagstiftning har landets kommuner och länsstyrelser tilldelats ansvaret för att upprätta samordningen inom och mellan sina respektive geografiska områden.

I tidigare forskning har olika aspekter belysts av såväl styrningen inom krisberedskapsområdet som metastyrning generellt.⁷ Det finns dock få empiriska studier som undersöker hur offentliga aktörer faktiskt går tillväga för att styra nätverk. Vilka strategier används för att styra nätverk och vilka antaganden ligger till grund för de tekniker som används? Vi vet relativt lite om de processer i vilka aktörer förstår och utvecklar strategier för att styra nätverk och inte minst varför de gör de val som de gör när det gäller strategier. Därmed är det av intresse att undersöka dessa processer närmare.

1.3 Syfte

Uppsatsens övergripande syfte är att bidra med kunskap om de processer i vilka aktörer förstår och utvecklar strategier för att styra självreglerande nätverk, det vill säga metastyrning, samt vad det är för faktorer som kan förklara vilka strategier som används.

Metastyrning är ännu ett huvudsakligen deskriptivt begrepp. Genom att utforska konceptet i empiriska studier så kan kontextbunden kunskap utvecklas vilket leder till en djupare förståelse för vad metastyrning kan innebära. Krishanteringssystemet utgör den kontext i vilken det övergripande syftet utforskas.

Mitt forskningsbidrag blir således dels empiriskt då ett fall studeras i detta avseende, men också teoretiskt eftersom de faktorer som styr strategival inom nätverksstyrning inte har studerats i särskilt hög utsträckning tidigare, vare sig i relation till krishanteringssystemet eller till andra områden.

1.4 Frågeställningar

Studiens första frågeställning:

Vilka nätverksstyrningsstrategier väljs av ledande aktörer inom krisberedskapsarbetet?

Studiens andra frågeställning:

Vad är det för faktorer som kan förklara val av strategi?

Frågeställningarna kommer att preciseras efter teorikapitlet, för att de på ett tydligt sätt ska kunna kopplas till mina teoretiska utgångspunkter.

1.5 Avgränsningar

Då uppsatsens syfte är genererat ur en problematisering av Sveriges krishanteringssystem bör studiens fokus riktas mot den aktör som är den viktigaste motorn i implementeringen av detta system. Länsstyrelserna innehar denna framträdande roll, eftersom de har ett övergripande ansvar för att en fungerande nätverksstruktur upprättas inom deras respektive geografiska område.

⁷ Se bl.a. MSB, *Att styra det oförutsedda*, 2011.

Kommunerna har samma teoretiska ansvar inom sina geografiska områden men har i jämförelse med länsstyrelserna en betydligt mer begränsad möjlighet att påverka och styra gränsöverskridande nätverksstrukturer. Krishanteringsområdet utgör en komplex struktur i vilken offentliga aktörer på olika nivåer och inom olika sektorer samarbetar i överlappande nätverk tillsammans med aktörer från näringsliv och civilsamhälle.⁸

Med utgångspunkt i länsstyrelsernas centrala funktion krävs det ytterligare avgränsningar för att kunna genomföra en meningsfull studie av krishanteringssystemets nätverksstruktur. Min studie fokuserar på länsstyrelserna i Västra Götalands län och Gotlands län och mitt specifika fall utgörs av länsstyrelsernas krisberedskapsarbete. Detta innebär dels en geografisk avgränsning men också en avgränsning av krishanteringsarbetets olika faser, då jag fokuserar uteslutande på beredskapsfasen och inte på själva hanteringen av en uppkommen krissituation. Mina frågeställningar riktar sig mot de processer där strategier utvecklas i syfte att hantera samordningsproblematiken i krishanteringssystemet. Dessa processer är en del av beredskapsarbetet.

Istället för att undersöka alla Sveriges 21 län så har jag valt att göra en jämförande fallstudie mellan ett av de största länen och ett av de minsta. Länsstyrelserna i Västra Götalands län och Gotlands län har samma funktion och ansvarsroll men har väldigt olika förutsättningar för sitt arbete. De skiljer sig från varandra i fråga om bland annat geografi, demografi, riskscenarios, aktörs mångfald och typ av aktörer. Storleksskillnaden mellan länen innebär rimligtvis även en väsentlig skillnad i hur respektive länsstyrelse organiserar sitt krisberedskapsarbete. Sammantaget borde dessa två län kunna uppvisa intressanta skillnader i hur nätverksstyrning kan ta sig uttryck inom en krisberedskapskontext.

1.6 Uppsatsens disposition

Uppsatsen är strukturerad enligt följande. I kapitel 2 presenteras en bakgrund kring krishanteringssystemet och länsstyrelsens roll. I kapitel 3 redogör jag för studiens teoretiska grund vilken mynnar ut i en analysmodell samt preciserade frågeställningar. Därefter följer metodkapitlet där jag redogör för och motiverar metodval. Här tas även det empiriska materialet upp i källkritisk belysning. Empiriframställningen sker i kapitel 5, strukturerat utifrån uppsatsens två frågeställningar. I kapitel 6 gör jag en komparativ diskussion av de två undersökta fallen samt slutsatser redogörs för. Kapitlet avslutas med reflektioner kring uppsatsens resultat med utgångspunkt i studiens övergripande syfte.

⁸ Juridisk handbok (SKL) s. 5

2 Bakgrund

För att ge en bild av hur krishantering har förändrats under senare år mot ett ökat fokus på samverkan ges i detta avsnitt en kort redogörelse för dess historiska utveckling samt en beskrivning av de styrande principerna i det svenska krishanteringssystemet. Här redovisas också några av de förordningar som styr länsstyrelsernas arbete. Sammantaget ger detta en förståelse för krishanteringssystemets logik och dess koppling till metastyrning.

2.1 Sveriges krishanteringssystem – från hierarki till samverkan

Som jag skriver i uppsatsens inledning har synen på samhällskriser och krishantering sedan ett antal år tillbaka kommit att omprövas och förändras, såväl i Sverige som i övriga västvärlden.⁹ Sveriges krishanteringssystem var tidigare helt inriktat på höjd beredskap och krig, och hade således en begränsad funktionsduglighet vid fredstida kriser. I takt med att de militära hoten mot Sverige under 1990-talet kom att framstå som alltmer avlägsna påbörjades ett paradigmskifte där definitionen av hot och kriser fick en bredare innebörd och krishanteringsfilosofin omprövades.¹⁰ Krishantering grundades tidigare i ett militärt styrtänk och utgick ifrån att kriser, såväl i fredstid som i krigstillstånd, bäst hanterades av en central, hierarkisk krishanteringsorganisation. En vidgad hotbild där civila kriser kom allt mer i fokus i kombination med en förändrad samhällsstruktur definierad av decentraliseringar och avregleringar medförde att förutsättningarna för krishantering förändrades.

Sveriges nya krishanteringssystem som har utvecklats och lagstadgats under 2000-talet byggs utifrån ett fredstida grundperspektiv som ska fungera oavsett händelseförlopp.¹¹ Genom att säkerställa att fredstida kriser kan hanteras säkerställs också en grund för det civila försvaret vid höjd beredskap och krigstillstånd.¹² Föreställningen om en centraliserad, hierarkisk krisorganisation har lämnats till förmån för en decentraliserad ansvarsstruktur. Detta underifrånperspektiv har medfört att allt mer fokus har kommit att inriktas på samordning och samverkan. Det konstateras att samhällets krishanteringsförmåga bygger på samverkan mellan aktörer på lokal, regional och nationell nivå samt inom och mellan olika sektorer. Aktörerna utgörs av myndigheter, företag, frivilligorganisationer, trossamfund och föreningar.¹³

2.3 Krishanteringssystemets grundprinciper och länsstyrelsernas ansvar

Tre principer är centrala i det svenska krishanteringssystemet: ansvarsprincipen, likhetsprincipen och närhetsprincipen. Ansvarsprincipen betyder att den aktör som ansvarar för en verksamhet under normala förhållanden även har ansvaret vid en kris- eller krigssituation. Likhetsprincipen innebär att en verksamhets lokalisering och organisation så långt som möjligt ska överensstämma i fred, kris och

⁹ Helsloot, 2008, s. 173

¹⁰ Krisberedskapsboken, 2005, s. 6

¹¹ Krishanteringssystemet har sin grund främst i lagen (2006:544) och förordningen (2006:637) om kommuners och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap. Länsstyrelsens områdesansvar regleras i förordningen (2006:942) om krisberedskap och höjd beredskap, 7§. Länsstyrelsens krisberedskapsarbete regleras även i förordningen (2007:825) med länsstyrelseinstruktion. 52§-54§.

¹² Prop. 2005/06:133, s. 104

¹³ Juridisk handbok (SKL), s. 36

krig. Närhetsprincipen innebär att kriser ska hanteras där de inträffar och av dem som är närmast berörda och ansvariga.¹⁴

Krishanteringssystemet bygger även på geografiskt områdesansvar och sektorsansvar. Det geografiska områdesansvaret finns på tre nivåer i samhället – lokalt, regionalt och nationellt. Kommunerna har områdesansvaret på den lokala nivån, länsstyrelserna på den regionala, och regeringen på den nationella nivån. Sektorsansvaret är varje myndighets och organisations ansvar för sitt eget verksamhetsområde. Det ansvaret gäller alltid och i alla situationer. Till detta kommer det geografiska områdesansvaret, som är ett komplement vid en kris som samtidigt berör flera sektorer. Områdesansvaret pekar ut en sammanhållande aktör för de gemensamma insatser som krävs för att hantera krisen. Däremot innebär det inte att den som har geografiskt områdesansvar tar över ansvar från någon annan.¹⁵

Följande uppgifter bedöms av länsstyrelserna tillsammans med Krisberedskapsmyndigheten¹⁶ som särskilt viktiga för att länsstyrelsernas geografiska områdesansvar ska kunna utövas:

- *Att bygga och upprätthålla relevanta nätverk.*
- *Att göra regionala risk- och sårbarhetsanalyser.*
- *Att ha förmåga att informera.*
- *Att verka för effektivt resursutnyttjande.*
- *Att ge en enhetlig inriktning av krishanteringsförberedelserna.*
- *Att stödja arbetet med kommunal krishantering.*
- *Att följa upp beredskapsförberedelserna.*

Den första punkten – *Att bygga och upprätthålla relevanta nätverk* - bedöms som central för att kunna säkerställa övriga uppgifter.¹⁷ Nätverk leder till samverkan i det förebyggande arbetet - planering, utbildning och övningar - samt bidrar till utvecklingen av den regionala krishanteringsförmågan. Genom etablerade nätverk kan lägesinformation inhämtas och förmedlas samt ligga till grund för en gemensam lägesbild som i sin tur kan utgöra beslutsunderlag för effektivt resursutnyttjande. Vidare möjliggörs en helhetssyn i planeringsprocessen där det tvärspektoriella perspektivet lyfts fram. Genom att aktivt bygga nätverk skapar länsstyrelserna en plattform för att stödja kommunerna i deras uppgift som områdesansvariga.¹⁸

Det geografiska områdesansvaret bygger på målstyrande reglering. Länsstyrelsen har ett ansvar för att ta initiativ till samverkan och verka för att detta kommer till stånd inom sitt län. Hur länsstyrelsen rent praktiskt uppnår dessa mål är inte reglerat. Områdesansvaret bygger dessutom till stor del på att berörda aktörer av egen vilja medverkar till samordningen av krishanteringen i det geografiska området.

¹⁴ Juridisk handbok (SKL), s. 42

¹⁵ Ibid. s. 12

¹⁶ Sedermera Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, inrättad 1 januari 2009.

¹⁷ Juridisk handbok (SKL), s. s. 50

¹⁸ Ibid. s. 51-52.

3 Teoretiska utgångspunkter

Detta kapitel behandlar de teoretiska ansatser som är grundläggande för studien. Nätverksstyrning, som ett uttryck för metastyrning av offentliga policyprogram, är ett mångfacetterat och komplext fenomen som kan studeras ur många olika perspektiv. Kapitlet behandlar primärt två aspekter av nätverksstyrning vilka tillsammans utgör en grund för att svara på studiens frågeställningar. Dessa aspekter är dels strategier för nätverksstyrning och dels faktorer som kan förklara valet av strategier. För att förstå teoriernas sammanhang börjar kapitlet med en redogörelse för den kontextuella struktur som nätverksstyrning riktar sig mot, nämligen *governancenätverk*.

3.1 Vad karaktäriserar ett governancenätverk?

Nätverk är ett vanligt begrepp som återfinns i en rad olika konceptuella konstellationer. För att definiera nätverk i den kontext som offentlig politik och förvaltning utgör kommer jag utgå ifrån det som bland annat Torfing kallar governancenätverk.¹⁹ Governancenätverk är ett deskriptivt begrepp för hur samhällsaktörer organiserar sig och utövar inflytande i samhället och kan således betraktas som en kontextualisering av policyprocessen.²⁰ Dessa aktörer representerar samhällets mångfald och består av politiker, tjänstemän, intresseorganisationer, näringsliv, frivilligorganisationer och andra medborgargrupper som har ett intresse av att påverka samhällsutvecklingen.²¹

Governancenätverk definieras enligt Torfing som:

“(1) relatively stable horizontal articulations of interdependent, but operationally autonomous actors who (2) interact with one another through negotiations which (3) take place within a regulative, normative, cognitive and imaginary framework that is (4) self-regulating within limits set by external forces and which (5) contributes to the production of public purpose.”²²

Den första punkten i Torfings definition beskriver aktörernas relation till varandra vilken präglas av ett ömsesidigt beroende, även kallat interdependens, samtidigt som aktörerna är att betrakta som autonoma då de själva styr sina handlingar och deltar av egen fri vilja. En naturlig konsekvens av en sådan relation är att de är horisontellt organiserade, under nätverksliknande former, dock inte nödvändigtvis med jämställda maktresurser och befogenheter men i en form som alla tror sig gynnas av. Den andra punkten tar upp aktörernas interaktion vilken präglas av förhandlingar och maktkamp. Punkt tre betonar de institutionella faktorer som påverkar aktörernas interaktion, bland annat i form av de regler, normer och identiteter som utvecklas i nätverket. Governancenätverk är, enligt punkt fyra, relativt självreglerande i detta avseende. De deltagande aktörerna reglerar själva det specifika policyområde som nätverket är involverat i, dock med utgångspunkt i de begränsningar och förutsättningar som ges av lagstiftning och andra övergripande ramar. Slutligen i punkt fem beskrivs det grundläggande syfte som alla governancenätverk har, vilket är att identifiera och lösa samhällsproblem.²³

¹⁹ Torfing, 2005

²⁰ Kickert et al, 1997, s. 16

²¹ Torfing, 2005, s. 306

²² Ibid, s. 307

²³ Ibid, s. 307-308

Governancenätverk så som de definieras ovan kan i verkligheten skilja sig markant från varandra. En del kan vara väldigt formaliserade medan andra är löst sammansatta, de kan vara självorganiserade eller initierade av staten, sektorspecifika eller med ett brett samhällsperspektiv. En del nätverk syftar till att utveckla politiska riktlinjer, andra till att implementera desamma. De aktörer som deltar är ofta en mix av privata och offentliga, men kan likväl bestå av bara det ena eller det andra.²⁴

Drivkraften bakom nätverkens formering kommer ur det faktum att många samhällsproblem inte kan lösas av en enskild organisation. Därför kan governancenätverk likväl uppstå som en logisk konsekvens av en gemensam problemdimension mellan aktörer såväl som genom ett medvetet konstruerat beroendeförhållande mellan olika aktörer, framtvingat genom exempelvis lagstiftning eller annan incitamentstyrning. Det är genom sådan indirekt påverkan, vad jag i inledningskapitlet beskriver som metastyrning, som staten kan mobilisera och samordna kollektiva ansträngningar och resurser för att lösa komplexa samhällsproblem.²⁵ Statens metastyrningsroll handlar således om att på ett övergripande plan bestämma de politiska, ekonomiska och institutionella ramar inom vilka självreglerande governancenätverk agerar.

Metastyrning ger inte uttryck för en specifik styrteknik eller metod utan är snarare att betrakta som ett paraplybegrepp för alla de styrtekniker som kan användas för att påverka hur självreglerande nätverk agerar. Den här studiens syfte är att undersöka de processer i vilka styrningsstrategier för nätverk utvecklas. Detta utgör en aspekt av vad metastyrning kan innebära i praktiken för offentliga aktörer. Utifrån denna avgränsning är det lämpligt att utgå ifrån nätverksteoretiska antaganden om styrning, dels för att denna teorigrund är närbesläktad med metastyrningsbegreppet och dels för att den utgör en relativt väl utvecklad teoribildning med en tydlig koppling till tidigare policyforskning.

3.2 Hur styrs ett nätverk?

Ur definitionen av governancenätverk ovan kan man urskilja de grundläggande förutsättningar och villkor som måste beaktas vid nätverksstyrning. Detta gäller dels de mekanismer som håller nätverksaktörerna samman och ger dem incitament för att samarbeta, och dels hur dessa mekanismer kan påverkas.

Syftet med nätverksstyrning är inte att tillförskaffa sig en toppstyrd kontroll genom att bryta ner den autonomi som governancenätverk karaktäriserar av. Målsättningen är istället att ge nätverket optimala förutsättningar för effektiv självstyrning. Nätverkets självstyrningskapacitet bestäms primärt av två aspekter: interdependens och tillit.²⁶ Aktörernas interdependens, i betydelsen inbördes beroende, innebär att de har ett incitament för att samarbeta och utbyta resurser. En grundläggande förutsättning för att de skall våga investera sina resurser är att de litar på att övriga deltagare lever upp till sina åtaganden.²⁷

Utmaningen för en nätverksledare ligger således i att skapa och/eller upprätthålla interdependens och tillit mellan nätverksdeltagarna. Den ovan beskrivna conceptualiseringen av governancenätverk framhäver nätverkens interaktiva karaktär samtidigt som den tydligt framhåller betydelsen av den

²⁴ Sörensen och Torfing, 2007, s. 11

²⁵ Jessop, 2002b, s. 5

²⁶ Triantifillou, 2006, s. 190f

²⁷ Agranoff och McGuire, 2001, s. 312

institutionella kontext som dessa interaktioner tar plats i. För att en nätverksledare skall kunna upprätta och underhålla interdependens och tillit så måste institutionella faktorer beaktas. Dessa faktorer utgörs av de regler och normer som styr aktörernas prioriteringar och handlingar. Nätverksstyrning bör således vara både direkt och indirekt till sin karaktär, genom att den riktas mot såväl nätverkets institutionella struktur som de interaktionsprocesser som sker inom denna struktur.²⁸

3.3 Strategier för nätverksstyrning

Inom forskningen har en mängd direkta och indirekta strategier för nätverksstyrning identifierats. Exakt hur olika forskare väljer att strukturera nätverksstyrningsprocessen varierar något. Gemensamt för alla är att de utgår ifrån de grundläggande premisser jag har beskrivit ovan; att nätverksstyrningen bör ha som målsättning att påverka både nätverkets struktur och de processer som sker inom denna struktur.

Jag kommer att utgå ifrån en kategorisering som den danska governanceforskaren Eva Sörensen har gjort, vilken på ett tydligt sätt illustrerar och klassificerar relevanta strategier. Sörensen delar in strategierna i tre övergripande kategorier: *ram*, *diskurs* och *deltagande*.²⁹ De två förstnämnda; *ram* och *diskurs*, innefattar huvudsakligen indirekta strategier som syftar till att forma de institutionella faktorer som påverkar aktörernas val och handlingar. Här inkluderas strategier som riktas mot nätverkets övergripande politiska, ekonomiska och organisatoriska struktur, men också strategier som syftar till att bestämma spelregler för interaktionsprocesserna inom nätverket.³⁰ För att anpassa kategoriseringen till min specifika studie inkluderas ej nätverksstyrningsstrategier som ligger utanför länsstyrelsens handlingsutrymme, exempelvis att förändra formell policy eller övergripande ekonomiska ramar.

I kategorin *deltagande* sorteras den fortlöpande styrning som enligt många nätverksteoretiker är nödvändig för att komplettera och effektivisera verkansgraden av de indirekta strategierna.³¹ Tidigare forskning har visat att nätverkens komplexa interaktionsmönster måste understödjas av en aktiv styrning från en oberoende ledaraktör för att generera positiva resultat.³²

Med utgångspunkt i Sörensens övergripande kategorisering har jag sorterat de strategier som återges i nätverksstyrningslitteraturen.

3.3.1 Ram

Inom denna kategori faller de indirekta strategier som syftar till att påverka nätverkets institutionella struktur. Konkret innebär detta att forma de övergripande politiska, ekonomiska och organisatoriska ramar som definierar nätverket. Den institutionella inramningen lägger grunden för nätverkets självstyrningskapacitet, i vilken en gemensam problemlösning och ett gott samarbetsklimat är centralt.³³

²⁸ Kickert, Klijn och Koppenjan, 1997, s. 46

²⁹ Sörensen, 2005, s. 48

³⁰ Ibid s. 48

³¹ Pierre och Peters, 2000, s. 96

³² Klijn och Edelenbos, 2006, s. 201

³³ Klijn och Edelenbos, s. 199f. Kickert, Klijn och Koppenjan 1999, s. 46f. Sörensen och Torfing, 2008, s. 200f

Nedan följer strategier inom kategorin *ram*.

Aktivering och mobilisering

Att rätt aktörer identifieras och aktiveras är en grundförutsättning för ett framgångsrikt nätverk. Om nyckelaktörer som kan bidra till en lösning på policyproblemet förbises eller utesluts kan resultat utebli. Att inkludera aktörer som inte har något att bidra med eller som inte delar problembeskrivningen kan också hämma resultatet. Alla deltagare måste dessutom vara villiga att spendera tid och resurser för att angripa policyproblemet och därmed vara positivt inställda till att aktiveras i en interaktionsprocess.

Organisera interaktion

För att möjliggöra effektiva interaktionsprocesser bör nätverksledaren utveckla tydliga procedurer och överenskommelser om regler för dialog, åtaganden och konfliktlösning. Genom en medvetet designad struktur som balanserar deltagarnas resurstillgång och skapar positiva incitament så kan beroendeförhållandet stärkas mellan deltagarna. Genom att upprätta formella eller informella överenskommelser så stärks tilliten mellan deltagarna och därmed samarbetsviljan.

Matchning av problem, lösningar och aktörer

Genom att nätverksledaren tillvaratar den mångfald av idéer, kunskap, förslag och visioner som existerar inom nätverket så skapas en effektiv plattform för problemlösning, vilken kan riktas mot det övergripande policyproblem som nätverket är samlat kring såväl som mot uppkomna interaktionsproblem inom nätverket. Nätverksledaren kan effektivisera denna plattform genom att påverka deltagarnas positioner och relationer.

3.3.2 Diskurs

Nätverksaktörernas inbördes interdependens och tillit påverkas inte bara av nätverkets struktur utan även av aktörernas föreställningar om sig själva, sina samarbetspartners och nätverket i stort. Diskursiv nätverksstyrning syftar till att på olika sätt påverka dessa föreställningar och att främja normer och värderingar som gynnar aktörernas sammanhållning och motivation.³⁴

Nedan följer strategier inom kategorin *diskurs*.

Påverka perceptioner

Fokus i denna strategi är att påverka hur aktörerna värderar sina egna och andras handlingar. Syftet är att skapa en samstämmig uppfattning om problem och problemlösning, men även att förstärka aktörernas känsla av interdependens.

Utveckling av gemensamt språk

Forma en gemensam kultur kring nätverket vilket gör att deltagarna känner samhörighet och lojalitet.

Möjliggöra reflektion

För att en effektiv självstyrning ska kunna realiserats bör nätverksledaren uppmuntra ett öppet diskussionsklimat där synpunkter och idéer välkomnas.

³⁴ Klijn och Edelenbos, s. 208f. Kickert, Klijn och Koppenjan 1999, s. 51. Sörensen och Torfing, 2008, s. 203f.

3.3.3 Deltagande

Nätverksstyrning är ett exempel på att metastyrning inte bara är ett uttryck för distansstyrning genom olika indirekta styrningsstrategier, utan att det även kan innebära ett aktivt deltagande av den metastyrande aktören.³⁵ Strategier som syftar till att påverka nätverkets institutionella rammar och diskurser är centrala för att skapa gynnsamma förhållanden i nätverket, men för att nå framgångsrika resultat krävs även en direkt samverkan mellan nätverksledaren och övriga aktörer. Empiriskt sett är det ett välkänt fenomen att offentliga aktörer ofta har ett aktivt deltagande i governancenätverk.³⁶ Syftet med detta är dels att vinna en större kunskap och förståelse för de förhållanden som råder men också att kunna utöva direkt påverkan på det som sker inom nätverket. Denna påverkan utövas genom en aktiv processledning och har som övergripande målsättning att tillse att nätverkets självreglerande processer inte förlorar sikte på policymålet.

Utmaningen för en nätverksledare som aktivt deltar i ett nätverk ligger i att respektera nätverkets horisontella, förhandlingsorienterade villkor. Risken är stor att nätverkets självstyrande kapacitet undermineras om den utsätts för en auktoritär och hierarkisk direktstyrning som inskränker övriga aktörers självständighet.³⁷

De tre nedanstående strategierna ger uttryck för olika former av processledning.

Vidmakthålla utsatta regler och förpliktelser

En viktig aspekt av processledningen är att övervaka att utsatta regler och förpliktelser vidmakthålls, annars riskerar nätverket att falla sönder. Detta innebär en svår balansgång mellan att utöva nödvändiga påtryckningar på deltagarna samtidigt som styrningen inte upplevs som alltför auktoritär och hierarkisk.

Medling, konfliktlösning och förhandling

Oavsett hur väl strukturerad en interaktionsprocess är så kan konflikter och andra interaktionsproblem uppstå som kräver ett aktivt ingripande för att processen ska kunna fortgå.

Motivera och inspirera

Oförutsedda händelser eller andra faktorer kan ha en negativ påverkan på deltagarnas inställning till nätverket och policymålet. En viktig uppgift för nätverksledaren är att se till att deltagarnas engagemang upprätthålls även om förhållandena förändras.

3.3.4 Strategimix

Genom att kombinera strategier från de övergripande kategorierna - ram, diskurs och deltagande - så kan alla nivåer och aspekter av aktörernas interaktionsprocess påverkas. Strategiernas sammanlagda inflytande i en given social kontext är svårt att förutse och därför måste valet av strategimix utvärderas fortlöpande genom att observera nätverksaktörernas interaktionsprocess. Det är viktigt att komma ihåg att en strategi inte skapar resultat av sig självt. Istället ska den betraktas som ett verktyg för att indirekt styra processerna genom att påverka aktörernas motivation,

³⁵ Klijn och Edelenbos, 2006, s. 201

³⁶ Pierre och Peters, 2000, s. 96

³⁷ Sörensen, 2002, s. 48. Kickert, Klijn och Koppenjan, 1999, s. 47f.

informationstillgång och relativa makt.³⁸ Det är också viktigt att komma ihåg att governancenätverk kan se väldigt olika ut, och således också styrningen av dessa. Nätverksstyrningen måste anpassas till just den nätverkskontext som föreligger, det finns inget självändamål med att använda alla ovanstående strategier.³⁹ Däremot bör alltid nätverksstyrningens utformning och utförande vara ett resultat av noggsamma övervägningar kring strategiernas gemensamma syfte - att skapa tillit och interdependens.

3.4 Vilka faktorer förklarar valen av strategi?

Min beskrivning av nätverksstyrningsstrategier i förra avsnittet redogör för de olika aspekter som en nätverksmanager bör ta i beaktande för att ett nätverk ska bli framgångsrikt. Strategiernas rationalitet styrs av de faktorer som antas ge governancenätverk goda förutsättningar för självstyrning. En väl fungerande självstyrning antas i sin tur leda till att nätverket uppnår sina mål på ett effektivt sätt. Att välja styrningsstrategier i en given situation är emellertid aldrig så enkelt som att följa en teoretiskt utformad mall. Verkligheten är mer komplex än så. För att förstå den svåröverskådliga process som strategival innebär, och därmed möjliggöra ett svar på studiens andra frågeställning, krävs en teoretisk grund som pekar på de faktorer som påverkar valet av strategi.

3.4.1 Utvärderingskriterier för strategival

Nätverksstyrning kan ses som en del av den forskning som rör offentliga styrmedel. Alla de strategier, metoder, instrument och tekniker som kan definieras som strukturerade statliga ansträngningar med syfte att påverka samhället i något givet avseende faller under samlingsbegreppet styrmedel.⁴⁰ Därmed bör antaganden och slutsatser som kommer från styrmedelsforskningen i hög grad även vara relevanta vid studiet av nätverksstyrningsstrategier. I litteraturen kan fem utvärderingskriterier för styrmedel identifieras: *verkningsgrad*, *kostnadseffektivitet*, *rättvisegrad*, *styrbarhet* samt *politisk legitimitet och genomförbarhet*.⁴¹ Dessa kriterier ger en rationell grund för att bedöma ett styrmedels lämplighet. Syftet är att finna en optimal korrelation mellan effektivitet och en stark måluppfyllelse.⁴²

Så långt framstår värderingen av och valet av styrmedel som en relativt rationell process. Rationalitetskalkylen utgår emellertid ifrån subjektiva föreställningar om policyproblemets karaktär. Vilket styrmedel som anses lämpligt beror alltså på betraktarens verklighetsuppfattning och erfarenheter. Styrmedel syftar till att förändra människors beteenden och handlingssätt och väljs utifrån antaganden om hur målgruppen kommer att reagera på dem.⁴³ Dessutom är det viktigt att vara medveten om att utvärderingsprocessens objektiva ansats i verkligheten färgas av politiska värderingar och hänsynstaganden. Denna aspekt innefattas till viss del av ovan nämnda utvärderingskriterier, *politisk legitimitet och genomförbarhet* lyfts där fram som ett rationellt

³⁸ Bressers och O'Toole, 2005, s. 150-152

³⁹ Kickert, Klijn och Koppenjan, 1999, s. 170

⁴⁰ Salamon (red.) 2002, s. 2

⁴¹ Ibid, s. 22

⁴² Ibid, s. 37

⁴³ Schneider och Ingram, 2001, s. 513

bedömningskriterium eftersom offentliga handlingsprogram inte kan bli framgångsrika utan ett politiskt och samhälleligt stöd.⁴⁴

B. Guy Peters har tagit fasta på den betydelse som politiska faktorer har vid val av styrmedel och menar att det inom såväl forskning som praktik finns en naiv föreställning om att styrmedelsval är en objektiv och rationell process.⁴⁵ Enligt Peters har politiska faktorer ett stort inflytande, inte bara som föremål för ett medvetet, rationellt hänsynstagande utan också på ett mer omedvetet plan.⁴⁶ Givet att styrmedel konstrueras utifrån politiska motiv så kan valet av styrmedel inte anses vara helt grundade i rationella resonemang.

3.4.2 Politiska faktorer

Politiska faktorer är inte förbehållet politiska aktörer. Tvärtom kan de betraktas som relevanta förklaringsfaktorer för alla sammanhang där någon aktör har makt att påverka utförandet av en policy. Politiker har en stor roll i att identifiera samhällsproblem och forma övergripande problemlösningstrategier men detaljutförandet utformas ofta av institutioner och individer på tjänstemannanivå.⁴⁷

De politiska faktorerna existerar inte vid sidan av den rationella effektivitetsbedömningen. Istället bör de betraktas som bakomliggande faktorer som avgör vad en aktör anser vara rationellt, och kopplat till det - aktörens föreställningar om olika styrmedels effektivitet. Men naturligtvis kan politiska faktorer även ligga till grund för att en individ eller organisation medvetet väljer ett tillvägagångssätt som gynnar dem själva men som är ineffektivt i relation till det övergripande policymålet.

Peters har sammanställt fem kategorier av politiska faktorer som påverkar valet av styrmedel, vilka tillsammans utgör en analysram för att undersöka styrmedelsvalets politiska dimension. Dessa politiska faktorer utgörs av *intressen, idéer, individer, institutioner* och *omvärlden*.⁴⁸

Intressen

Ett konventionellt sätt att betrakta politik är att se det som individers eller kollektivs strävan efter att tillgodose sina specifika intressen. Denna strävan är närvarande genom hela policyprocessen och styr inte bara valet av en policy utan även valet av hur policyn ska implementeras. Olika aktörer kan föredra olika styrmedel beroende på hur deras intressen ser ut. Aktörer som påverkas av en policy reagerar inte bara på målsättningarna med denna policy utan även på hur och med vilka medel dessa målsättningar ska nås. En aktör kan gynnas av en viss form av problemlösning medan en annan tycker sig gynnas av en annan form. Den aktör som väljer styrmedel drivs ofta av ett intresse att genomförandet ska gå så smidigt som möjligt, vilket innebär att valet grundas i antaganden om vilka metoder målgruppen föredrar. Om målgruppen innefattar olika aktörer med skilda intressen kan detta innebära att valet av styrmedel grundas på vad som gynnar den starkaste gruppens intressen.

⁴⁴ Salamon (red.) 2002, s. 24

⁴⁵ Ibid, s. 563

⁴⁶ Ibid, s. 552f

⁴⁷ Ibid, s. 562

⁴⁸ Beskrivningen av de fem politiska faktorerna hänvisas till Salamon (red.) 2002, s. 553-558

Vad som gör styrmedelsval till en politiskt laddad handling är just denna möjlighet att gynna eller missgynna olika intressen.

Idéer

Även idéer och ideologier påverkar val av styrmedel. Exempelvis finns det ideologiska idéer om hur påträngande staten skall vara, om den skall använda styrmedel som är indirekta eller tvingande. Idéer och ideologier kan därför överskugga objektiva bedömningar av hur ett policyproblem bör angripas. Det är viktigt att det finns stöd och acceptans i samhället för såväl den policy som väljs som för de metoder som ska förverkliga policymålen. Därför kan styrmedel som anses kontroversiella väljas bort trots att de egentligen är mest effektiva.

Intressen och idéer har många likheter och i många fall kan idérelaterad påverkan egentligen vara baserad på egenintresse, vilket formuleras i termer av ädla och storsinta idéer.

Idérelaterade faktorer som kan påverka människors inställning till en policy är exempelvis symboler och värdeladdade ord. Vilket styrmedel som väljs kan därför ha att göra med hur lätt det är att koppla ihop denna strategi med positivt laddade värden, som exempelvis frihet eller jämlikhet. Beroende på hur en symbol används kan olika typer av instrument få legitimitet. Den aktör som står inför att välja styrmedel blir ur detta perspektiv att likna vid en försäljare som tvingas anpassa sitt utbud efter kundens önskemål istället för att utgå ifrån kundens verkliga behov. Ansträngningar kan även göras för att koppla positivt laddade symboler och ord till impopulära styrmedel.

Aktörer som deltar i governancenätverk kan skapa gemensamma idéer om vilka styrmedel som bör användas. I dessa nätverk råder ofta en gemensam uppsättning antaganden om det berörda policyområdet, både vad gäller problemdefinition och problemlösning, och vilka styrmedel som bör användas. Hur en policy utvecklas och implementeras kan till stor del bero på de gemensamma idéströmningar som uppstår i nätverket, vilka utvecklas genom debatt och kunskapsutveckling snarare än genom intressekonflikter.

Individer

Inte bara idéer och intressen påverkar valet av styrmedel, även enskilda individers handlingar kan ha en stor inverkan. Detta är emellertid den svagaste förklaringsfaktorn av de fem politiska faktorerna eftersom det är väldigt svårt, om inte omöjligt, att bestämma i vilken grad valet av styrmedel ska betraktas som ett resultat av en individs handlingar, snarare än som ett resultat av de idéer och intressen som motiverar individen. Vad som ändå gör denna faktor relevant är att enskilda individer kan spela en avgörande roll genom att motsätta sig eller förordna olika strategier. Ofta är en policys slutgiltiga design och utförande påverkat av starka individers ledarskap och ansträngningar under processens gång. Individer som har förmågan att forma och driva innehållet i ett policyprogram brukar benämnas "policyentreprenör". Ju mer handlingsfrihet tjänstemän har i genomförandet av ett policyprogram desto större möjlighet har enskilda individer att påverka innehållet i policyn samt välja och designa de strategier som ska användas.

Institutioner

Institutioner är precis som individer att betrakta som politiska aktörer. De kan utöva inflytande i policyprocessen för att förverkliga det kollektiva intresse som finns inom institutionen.

Människors val och handlingar påverkas av de institutioner de befinner sig i. Inom en organisation är ofta vissa metoder mer omtyckta än andra, exempelvis på grund av organisationens tidigare erfarenheter av framgångar och misslyckanden. Vissa styrmedel anses vara lättare att kontrollera och mer effektiva än andra. Denna institutionella spårbundenhet kan även innebära att samma metoder väljs av gammal vana, utan att andra alternativ ens övervägs. Den kultur och logik som råder i en organisation tenderar att vara kopplad till medlemmarnas professionella normer och preferenser, deras utbildningsbakgrund och tidigare erfarenheter.

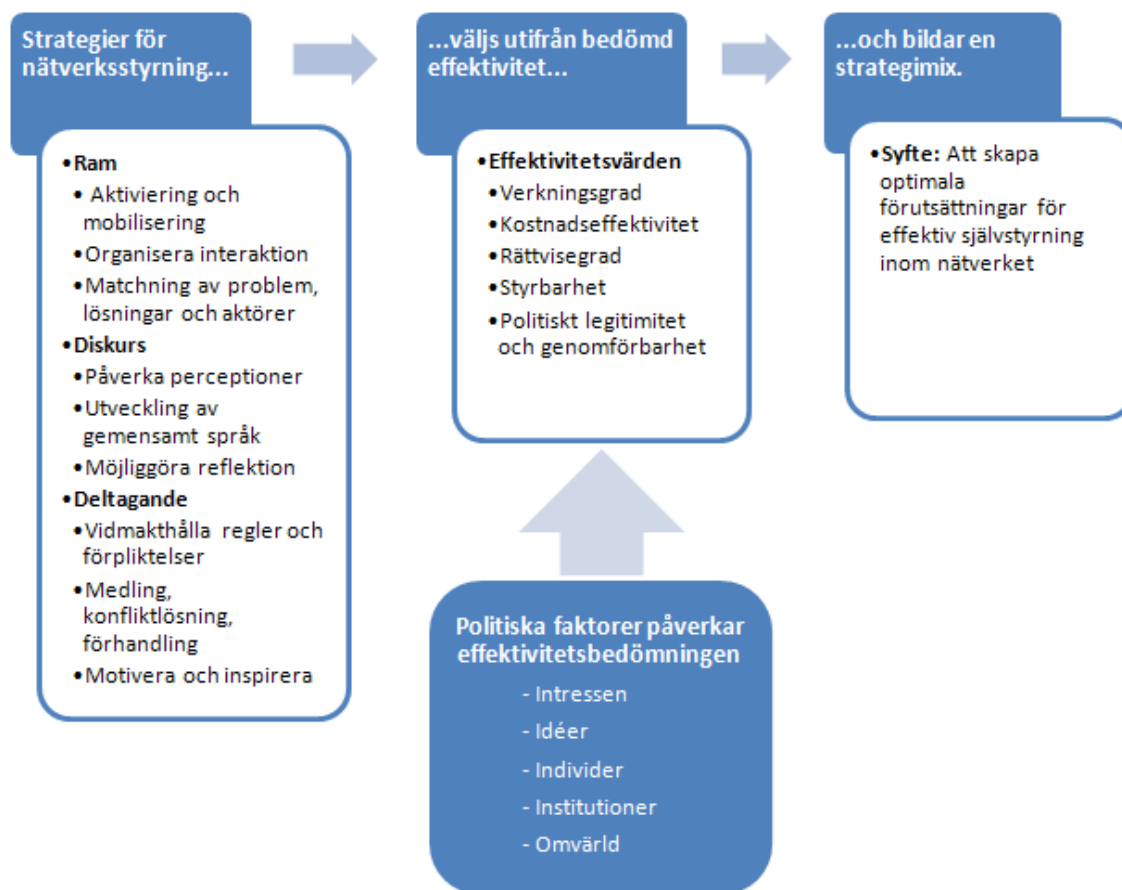
Organisationer kan, precis som enskilda individer, ha ett stort inflytande vid val av styrmedel om de ges handlingsutrymme. Detta innebär att en konfliktsituation kan uppstå i policyprocessen när flera organisationer med delvis olika preferenser och utgångspunkter konkurrerar om inflytande.

Omvärld

Omvärlden i såväl ett nationellt som internationellt perspektiv kan ha en stor påverkan på människors föreställningsvärld. Denna påverkan kan komma i många olika former, exempelvis genom nya idéer, influenser och insikter, men också genom nya krav som teknisk utveckling, samhällsförändring och globalisering för med sig. Intressen, ideologier och andra politiska diskurser utvecklas i en internationell kontext och påverkar hur aktörer tycker och tänker på nationell och lokal nivå. Hur policyprocessen betraktas kan förändras genom ny forskning och empirisk kunskapsutveckling.

3.5 Analysmodell

Teorikapitlet utgör i sin helhet en grundval för att förstå och analysera en generell nätverksstyrningskontext. Denna kontext begripliggörs av begreppet governancenätverk. Utifrån detta har jag presenterat olika nätverksstyrningsstrategier som bör övervägas vid nätverksstyrning. Teorikapitlet avslutas med en teoretisk ansats för att förstå vad det är för faktorer som kan förklara val av strategier.



3.5.1 Preciserade frågeställningar

Analysramen möjliggör blanda annat en deskriptiv undersökning av nätverksstyrning i en krisberedskapskontext. Vilka framträdande drag har länsstyrelsernas krisberedskapsnätverk och hur styr länsstyrelserna dessa? Vissa av de teoretiskt definierade nätverksstyrningsstrategierna kanske inte har någon större relevans i denna kontext, andra kanske är väldigt framträdande. Denna undersökning utgör svaret på den första frågeställningen:

Fråga 1: Vilka nätverksstyrningsstrategier tillämpar länsstyrelserna i krisberedskapsarbetet?

Uppsatsens andra frågeställning, så som jag beskriver den i uppsatsens inledning, är en naturlig följdfråga på den första frågeställningen. Länsstyrelsen har tillämpat ett antal strategier för nätverksstyrning – men varför har dessa strategier valts? Vilka faktorer styr länsstyrelsens resonemang? Den exakta utformningen av denna fråga måste vara teoretiskt genererad för att få ett

relevant fokus i relation till forskningsfältet. Nedanstående resonemang är kopplat till teorikapitlet och leder fram till en preciserad frågeställning.

Med utgångspunkt i styrmedelsforskningen finns ett antal olika effektivitetsperspektiv som bör tas i beaktande vid val av styrmedel: verkningsgrad, kostnadseffektivitet, rättvisegrad, styrbarhet samt politisk legitimitet och genomförbarhet. Dessa hänsynstaganden utgör sammantaget en trolig grund för hur offentliga aktörer resonerar när de väljer strategier. Det finns emellertid mycket som tyder på att valet av styrmedel inte kan betraktas som en fullt rationell process eftersom varje val grundas i politiskt färgade bedömningar av problemdefinition och problemlösning. Vad som anses rationellt varierar mellan olika aktörer och det finns därför inte någon allmängiltig lösning på ett givet problem. Dessa "politiska faktorer" - intressen, idéer, individer, institutioner samt omvärlden - belyser det faktum att man inte kan betrakta bedömningsprocessen som en strikt objektiv och teknisk process. Om man accepterar detta resonemang så är det alltså inte en fråga om huruvida politiska faktorer påverkar valet av strategi, utan *hur* dessa faktorer påverkar valet.

Antagandet att strategival inte grundas i strikt rationella resonemang ligger bra i linje med hur tjänstemannarollen beskrivs ur ett governanceperspektiv. Att tjänstemän har ett inflytande i policyprocessen utgör nämligen en central beståndsdel i den förklaringsmodell som governance utgör. Om tjänstemän i någon grad har makt att påverka utformning och genomförande av politiska handlingsprogram är det rimligt att anta att politiska faktorer utgör relevanta förklaringsmekanismer för tjänstemännens agerande. Genom att applicera denna förklaringsmodell på mitt empiriska material så möjliggör jag således inte bara ett svar på varför länsstyrelsernas nätverksstyrning ser ut som den gör, det kan även på ett mer generellt plan bidra till att utveckla förståelsen för de processer som metastyrning riktar sig mot.

Utifrån detta resonemang kan studiens andra frågeställning preciseras.

Fråga 2: Vilken påverkan har politiska faktorer på länsstyrelsernas val av nätverksstyrningsstrategier?

Som vägledning i analysen har jag i punktform sammanställt de centrala aspekterna av respektive politisk faktor. Utifrån dessa punkter kan empirin analyseras på ett strukturerat sätt vilket leder fram till ett svar på fråga 2.

<p style="text-align: center;">Intressen</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Egna intressen ▪ Målgruppens intressen ▪ Starkaste gruppens intressen 	<p style="text-align: center;">Institutioner</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Kollektivt intresse ▪ Organisationens påverkan på individen ▪ Institutionell spårbundenhet ▪ Professionella normer, preferenser och erfarenheter ▪ Konkurrerande institutioner
<p style="text-align: center;">Idéer</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Idéer/ideologier som drivkraft ▪ Idéer baserade på egenintresse ▪ Idéer för att vinna legitimitet ▪ Konkurrerande idéer ▪ Nätverk föder gemensamma idéer 	<p style="text-align: center;">Omvärld</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Nationellt och internationellt perspektiv ▪ Nya idéer, influenser, insikter och krav ▪ Ny forskning och empirisk kunskap
<p style="text-align: center;">Individer</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Policyentreprenörer 	

4 Metod och material

Uppsatsen är en jämförande fallstudie av de processer i vilka offentliga aktörer utvecklar strategier för att styra nätverk. Dessa processer drivs av sociala interaktioner i komplexa sammanhang vilka bäst analyseras med kvalitativa metoder. Fördelen med kvalitativa metoder är att de möjliggör en djup förståelse för det fall man studerar, dess beståndsdelar och meningssamband. En detaljerad bild framträder över fallet varigenom undersökningsobjektens kultur, värderingar och intentioner synliggörs.⁴⁹

För att uppnå denna förståelse består studiens empiriska materialinsamling av kvalitativa intervjuer. De få relevanta dokument som finns, främst risk- och sårbarhetsanalyser, används som komplement till intervjuerna. Jag har genomfört två intervjuer med personal i enheten för skydd och säkerhet vid länsstyrelsen i Västra Götalands län. En gruppintervju med tre medarbetare samt en fördjupad samtalsintervju med en av dessa medarbetare. På länsstyrelsen i Gotlands län har jag genomfört en samtalsintervju med ansvarig krisberedskapssamordnare samt deltagit på ett möte i ett av länets krisberedskapsnätverk. Krisberedskapssamordnaren i Gotlands län ansvarar ensam för länsstyrelsens krisberedskapsarbete varför en gruppintervju inte var möjlig att genomföra. Fördelen med gruppintervju är att intervjuarens styrande roll minskas och det kommer igång samtal och diskussioner mellan deltagarna. Det blir en grogrund för fler impulser och reflektioner tack vare den inbördes dynamiken. Det man får fram är hur deltagarna tillsammans tänker kring ett visst fenomen. I min gruppintervju vid länsstyrelsen i Västra Götalands län har jag medvetet fört en öppen dialog och bara styrt samtalen i breda drag. Detta för att få en så öppen bild som möjligt utan att hämma respondenterna genom att beskriva frågorna i detalj. En risk är annars att svaren anpassas efter vad respondenten tror att intervjuaren vill höra.⁵⁰ Jag var särskilt noggrann med att inte beskriva strategier och framgångsfaktorer inom nätverksteori på ett sådant sätt som hade kunnat generera tillrättalagda svar. Samtliga intervjuer har strukturerats utifrån några fasta teman och frågor men med utrymme för förändringar under intervjuens gång.

Respondenterna valdes för att de ansvarar för krisberedskapsarbetet på respektive länsstyrelse och materialet utgörs av enskilda tjänstemäns uttalanden. Av praktiska skäl spelades intervjuerna in med diktafon och transkriberades därefter för att göra materialet mer hanterbart. Av etiska skäl fick respondenterna i förhand godkänna användandet av diktafon. När analysmaterialet kommer från intervjuer finns det alltid en risk att respondentens svar missuppfattas. Denna risk bör emellertid vara liten i detta fall eftersom alla intervjusvaren är inspelade och transkriberade.

De dokument som utgör material i studien har tillhandahållits av tjänstemännen på länsstyrelsen i Västra Götalands län. Dokumenten utgörs av en förteckning av de krisberedskapsnätverk som länsstyrelsen ansvarar för, en projektplan för länets näringslivsnätverk, Västra Götalands läns risk- och sårbarhetsanalys samt en nätverkskartläggning. Länsstyrelsen på Gotlands län har ingen relevant dokumentation förutom länets risk- och sårbarhetsanalys.

⁴⁹ Johannessen, Tufte, 2003, s. 123

⁵⁰ Esaiasson m.fl., 2004, s. 279f

4.1 Tillvägagångssätt

För att besvara uppsatsens två frågeställningar krävs olika analytiska grepp. Den första frågan - *Vilka nätverksstyrningsstrategier tillämpas av länsstyrelser i krisberedskapsarbetet?* - besvaras genom en deskriptiv analys av nätverksstyrningen i de två valda fallen. I teorikapitlet har jag sammanställt en teoretiskt härled beskrivning av olika strategikategorier. Syftet är att använda denna sammanställning som en mall vilken styr fallanalysen.⁵¹ Min första fråga besvaras på detta sätt, den är rent deskriptiv. Resultatet av denna analys utgör således studiens empiriska sammanställning: en beskrivning av de nätverksstyrningsstrategier som respektive länsstyrelse har använt sig av i krisberedskapsarbetet.

Mitt tillvägagångssätt för att identifiera olika nätverksstyrningsstrategier i det empiriska materialet innefattar tre steg. Först gör jag en systematisk genomgång av intervjutranskriberingar samt dokument för att identifiera sådant som ger uttryck för ledning och styrning ur ett generellt perspektiv. Detta material sorterar jag därefter utifrån de tre övergripande strategikategorierna *ram*, *diskurs* och *deltagande*. I ett tredje steg kopplar jag mina fynd till de underkategorier som anges under respektive övergripande strategikategori. Detta förfarande innebär ett relativt stort mått av egen tolkning och kan således kritiseras för att vara osystematiskt och godtyckligt. Denna kritik är inte helt obefogad men på grund av nätverksstyrningsstrategiernas diffusa karaktär så bedömer jag att det är svårt att göra på något annat sätt. Strategierna ger inte uttryck för konkreta åtgärder och handlingar utan pekar bara på viktiga aspekter som bör beaktas vid nätverksstyrning. Respondenternas terminologi måste dessutom jämföras mot mina teoretiska definitioner och begrepp. Därför kan strategierna inte matchas mot ett empiriskt material på ett sätt som helt eliminerar ett visst mått av tolkning av betraktaren.

Den andra frågan – *Vilken påverkan har politiska faktorer på länsstyrelsernas val av nätverksstyrningsstrategier?* – har en förklarande ansats. Den empiriska sammanställningen som genereras av fråga 1 analyseras genom att jag kopplar den till de politiska faktorer som antas påverka strategival: *idéer*, *intressen*, *institutioner*, *trender* och *omvärld*. Analysen görs enligt samma metod som den första frågeställningen.

⁵¹ De Vaus, 2001, s. 252

5 Empiri och analys

Förutsättningarna för att bygga och upprätthålla krisberedskapsnätverk ser olika ut i olika län. Vilka företrädare som bör finnas representerade i nätverken beror dels på den riskbild som finns i länet samt på andra länsspecifika förutsättningar som exempelvis vilken representation olika sektorföreträdare har inom länet. De två länsstyrelser jag undersöker, i Västra Götalands län och i Gotlands län, har i dessa avseenden stora olikheter främst på grund av storleksskillnaden. Västra Götalands län är ett av Sveriges största och mest mångfacetterade län sett till antal kommuner och andra geografiska och strukturella förutsättningar. Gotland å andra sidan utgör ett av Sveriges minsta län men har i egenskap av att vara en ö en specifik problematik att hantera.

Dispositionen av detta kapitel innebär att Västra Götalands län och Gotlands län presenteras och behandlas var och en för sig. Länets specifika förutsättningar presenteras samt länsstyrelsens krisberedskapsarbete och nätverksbyggande. Därefter redogörs för länsstyrelsens nätverksstyrningsstrategier med hänvisning till studiens första frågeställning. Efter det behandlas den andra frågeställningen.

5.1 Länsstyrelsen i Västra Götalands län

Västra Götalands län gränsar till fem andra län och längs länets gränser finns både Vänern och Vättern. Längs västkusten finns en kuststräcka på cirka 20 mil där nationella och internationella intressen spelar en viktig roll. Förutom alla de aktörer som ansvarsområdet gränsar till finns det inom länet ett stort antal aktörer med särskilt ansvar för krisberedskapsfrågor, däribland centrala och regionala myndigheter, 49 kommuner, sex räddningstjänstförbund och ett stort antal privata aktörer. För att kunna vara en sammanhållande funktion mellan dessa aktörer prioriterar länsstyrelsen att "Medverka i och ge stöd till olika nätverk för krishantering, till exempel älvsamordningsgrupper, informatörsnätverk och näringslivsnätverk."⁵²

Länsstyrelsens enhet för skydd och säkerhet (ESS) ansvarar för länsstyrelsens krisberedskapsarbete. I en rapport sammanställd av ESS kartläggs enhetens deltagande i krisberedskapsnätverk. I beteckningen krisberedskapsnätverk inkluderas "alla typer av externa grupper som träffas någorlunda regelbundet och där ungefär samma aktörer deltar vid träffarna".⁵³ ESS deltar i sammanlagt 49 externa nätverk. Länsstyrelsen är genom ESS ansvarig för 17 av dessa nätverk. De har dessutom alternerande ansvar för ytterligare 9 nätverk. Det mest centrala och heltäckande av dessa är det regionala krisberedskapsrådet, vilket alla län är skyldiga att upprätta.⁵⁴ Här samlas alla stora offentliga aktörer.

Nätverken är huvudsakligen indelade efter olika sakområden, krisscenarios och/eller geografiskt område. Vissa av nätverken är väldigt små och kan närmast beskrivas som arbetsgrupper. Det mest komplexa och svårhanterliga nätverket länsstyrelsen har initierat är ett näringslivsnätverk. I detta har de samlat alla privata aktörer inom länet som anses bedriva samhällsviktiga verksamheter.

⁵² Risk- och sårbarhetsanalys för verksamhetsåret 2009. Västra Götalands län, s. 7.

⁵³ Nätverkskartläggning - Västra Götalands län.

⁵⁴ Förordningen (2007:825) med länsstyrelseinstruktion. 54§.

Länsstyrelsen utgår ifrån följande två kriterier för att bedöma vad som är samhällsviktig verksamhet:⁵⁵

1. Ett bortfall av eller en svår störning i verksamheten kan ensamt eller tillsammans med motsvarande händelser i andra verksamheter på kort tid leda till att en allvarlig kris inträffar i samhället.
2. Verksamheten är nödvändig eller mycket väsentlig för att en redan inträffad allvarlig kris i samhället ska kunna hanteras så att skadeverkningarna blir så små som möjligt.

Det gäller främst företag i branscher som exempelvis el, tele, livsmedelsförsörjning, läkemedelsförsörjning och drivmedel.

5.1.1 Nätverksstyrningsstrategier

Fråga 1: Vilka nätverksstyrningsstrategier tillämpar länsstyrelsen i Västra Götalands län?

Mina empiriska fynd beskrivs fortlöpande under respektive strategirubrik. Redovisningen är helt deskriptiv och analyseras först i ett senare skede med utgångspunkt i uppsatsens andra frågeställning. Empirin utgörs av intervjuer med tjänstemän på Länsstyrelsen i Västra Götalands län, enheten för skydd och säkerhet. En gruppintervju med krisberedskapssamordnare Kajsa Pettersson, Denny Johansson och Patrik Jansson gjord 2009-04-10 samt en samtalsintervju med Kajsa Pettersson gjord 2010-03-29. Om inte annat anges källhänvisas texten till dessa två intervjuer. Enheten för skydd och säkerhet benämns i texten som ESS.

Ram

Aktivering och mobilisering

Att rätt aktörer identifieras och aktiveras är en grundförutsättning för ett framgångsrikt nätverk. Om nyckelaktörer som kan bidra till en lösning på policyproblemet förbises eller utesluts kan resultat utebli. Att inkludera aktörer som inte har något att bidra med eller som inte delar problembeskrivningen kan också hämma resultatet. Alla deltagare måste dessutom vara villiga att spendera tid och resurser för att angripa policyproblemet och därmed vara positivt inställda till att aktiveras i en interaktionsprocess.

ESS betonar utmaningen i att leva upp till det lagstadgade ansvaret att "verka för samverkan" inom länet. ESS upplever att en stor del av utmaningen ligger i att kartlägga beroenden, identifiera samhällsviktig verksamhet samt att aktivera de identifierade aktörerna i en samverkansprocess. Om alla tänkbara beroendekedjor identifieras, och relevanta aktörer aktiveras i nätverk, så har länet bra förutsättningar för att hantera en uppkommen kris. Svårigheten i identifieringsfasen har främst varit att hitta alla relevanta privata aktörer. Offentliga aktörer är lika viktiga att inkludera men dessa aktörer är lättare att identifiera och mobilisera.

ESS berättar att de har utgått ifrån Krisberedskapsmyndighetens kriterier för samhällsviktig verksamhet i sitt arbete med att identifiera privata aktörer. Arbetet med att gallra bland alla företag

⁵⁵ Projektplan - Stärkt krisberedskap genom privat-offentlig samverkan, s. 4.

inleddes 2007 som en del av ett uppdrag att stärka länets beredskap i händelse av en pandemi. Deras slutliga urval skickades ut på remiss till berörda aktörer. De aktörer som valdes ut för att ingå i ett nyupprättat näringslivsnätverk fick själva komma med synpunkter på urvalet.

ESS menar att krishanteringssystemets decentralisering tvingade fram en konkurrenssituation mellan alla de aktörer som har ett geografiskt områdesansvar. Många samhällsviktiga aktörer har inte möjlighet att delta i krisberedskapsnätverk i alla berörda län och kommuner. Detta gäller främst stora nationella företag men även stora myndigheter som exempelvis banverket och vägverket. ESS försöker komma runt denna problematik genom att strukturera upp det geografiska ansvarsförhållandet mellan länsstyrelsen och kommuner, bland annat genom att skapa ett länsövergripande näringslivsnätverk. Det är viktigt att det finns en fungerande samverkan mellan kommun och näringsliv när en kris uppstår och tanken är att detta nätverk ska komma alla kommuner till gagn.

”Vi ska vara sammanhållande och sammankallande för [näringslivs-]nätverket... vi kan fånga upp kommunernas behov och önskemål och är det en fråga där dom bör vara med så får berörda kommuner bjudas in”⁵⁶

De betonar att det är kommunen som har det operativa ansvaret när en kris uppstår. Länsstyrelsens uppgift är att säkerställa att det finns kanaler mellan kommun och privata aktörer samt rutiner för hur samverkan ska fungera dem emellan.

Under 2010 påbörjade länsstyrelsen samverkan med Göteborgs stad kring näringslivsnätverket. Erfarenheterna av arbetet har visat att det behövs samverkan mellan lokal och regional nivå för att fortsätta utveckla privat-offentlig samverkan inom länet. En övervägande del av länets samhällsviktiga verksamheter ligger inom Göteborgs stads geografiska ansvarsområde. Tillsammans ska de arbeta fram en fördjupad identifiering av samhällsviktig verksamhet inom Västra Götalands län. Särskilt fokus ligger på att kartlägga beroendekedjor för läkemedelsförsörjning och kontantförsörjning.

EES framhåller vikten av att ha lagom många aktörer i nätverken. Många av deras krisberedskapsnätverk är tydligt avgränsade till specifika krisscensarios som exempelvis höga vattenflöden eller pandemi, vilket innebär ett begränsat antal aktörer. Problemet är större i exempelvis näringslivsnätverket där de har fått gallra ganska hårt för att minska antalet aktörer. Inom vissa samhällsviktiga näringsområden är flera företag verksamma, dessa representeras då av branschföreträdare. Särskilt viktiga aktörer, inom exempelvis el- och telebranschen måste ha egen representation. ESS funderar på att dela upp näringslivsnätverket i mindre arbetsgrupper om det visar sig vara för många aktörer. De framhåller vikten av att kunna sammankalla hela nätverket på samma gång och föra en dialog tillsammans utan att någon aktör ska behöva känna sig osynliggjord.

Organisera interaktion

För att möjliggöra effektiva interaktionsprocesser bör nätverksledaren utveckla tydliga procedurer och överenskommelser om regler för dialog, åtaganden och konfliktlösning. Genom en medvetet

⁵⁶ Denny Johansson vid intervju 2009.04.10

designad struktur som balanserar deltagarnas resurstillgång och skapar positiva incitament så kan beroendeförhållandet stärkas mellan deltagarna. Genom att upprätta formella eller informella överenskommelser så stärks tilliten mellan deltagarna och därmed samarbetsviljan.

”Vi initierar nätverkens möten, lägger fram förslag på dagordning, bjuder in aktörerna, så man kan säga att vi har en sekreterarroll.”⁵⁷

ESS uttrycker vikten av att alla aktörer känner sig delaktiga i de nätverk de deltar i och att de känner att de gynnas av sin medverkan. ESS ser sig själva som den aktör som ansvarar för att ett nätverk fungerar, men inte som en auktoritär funktion som ska bestämma allt. Aktörerna ska motiveras av ett ömsesidigt utbyte och länsstyrelsens huvudsakliga funktion är att sköta den centrala samordningen så att allt fungerar. ESS målsättning är att aktörerna ska känna sig delaktiga och att de ska märka resultat av arbetet.

I de nätverk som består av offentliga aktörer, exempelvis kommuner och räddningstjänst, är alla införstådda i nödvändigheten av att samarbeta kring krisberedskap och det finns en naturlig hierarki och arbetsfördelning utifrån de olika aktörernas generella ansvarsområden och verksamhetsbeskrivningar. Aktörerna är motiverade att samarbeta, utmaningen har enligt ESS varit att upprätta en fungerande ansvarsstruktur som alla känner sig bekväma i och som de rent resursmässigt har möjlighet att leva upp till.

”Inom det offentliga är vi såpass beroende av varandra så det går inte stänga in sig. Men ibland kan nog kommunerna känna att det ställs väldigt mycket krav från olika instanser, inte bara länsstyrelsen, och att de därför på grund av resursbrist kan stänga åt lite grann. Det är inte lätt, vissa kommuner har inte ens en säkerhetssamordnare på heltid.”⁵⁸

ESS ser att det finns ett behov av att tydliggöra roller och arbetsfördelning när privata aktörer är involverade. De privata aktörer som ESS har engagerat i näringslivsnätverket har som regel varit positivt inställda till att samverka men det har krävts en del ansträngningar för att få aktörerna att se deras inbördes beroendeförhållande.

”Näringslivsrepresentanterna var överens om att det var fullt tillräckligt att träffas i storgrupp en gång om året och jag hade egentligen velat att vi sågs en gång i månaden. Därför kommer det blir mer som informationsmöten istället för ett relationsskapande nätverk.”⁵⁹

Enligt länsstyrelsens och Göteborgs stads gemensamma projektplan för näringslivsnätverket ska samverkan struktureras kring regelbundet återkommande möten. Eftersom det är svårt att lyckas samla alla aktörer mer än någon gång om året så blir det i form av ett stormöte där syftet är att alla ska lära av varandra genom information och dialog. Det är också viktigt för att skapa ett gemensamt engagemang med stärkta kontakter och förtroende mellan aktörerna. ESS betonar svårigheten i att bygga en stark samhörighetskänsla inom nätverket när de träffas så sällan. När en kris uppstår är det viktigt att nätverket är samspelt och att alla aktörer har en helhetsbild av de problem och behov som

⁵⁷ Kajsa Pettersson vid intervju 2009.04.10

⁵⁸ Kajsa Pettersson vid intervju 2010.03.29

⁵⁹ Ibid

kan uppstå inom länet. För att skapa en förståelse för krishanteringssystemets logik och den enskilda aktörens roll i detta system ska ESS producera informationsmaterial med lättförståelig och applicerbar lagtext. De ska även genomföra ett antal intervjuer med aktörer i nätverket för att skapa dialog och öka förståelsen dem emellan. Syftet är att skapa relationer mellan de samhällsviktiga aktörerna och skapa ett ömsesidigt förtroende mellan dessa.

ESS uttrycker vikten av att deltagande och samverkan i ett nätverk sker på helt frivillig basis. De är medvetna om att de har möjlighet att teckna avtal som en frivillig överenskommelse om vad man vill uppnå och hur man vill uppnå det, vilket skulle kunna medföra ett mer formaliserat samarbete och ett visst mått av tvång. De har emellertid inte sett ett behov av att teckna något sådant avtal hittills.

”Jag tror inte att det är lyckat om vi som relationsskapare går in och ställer krav på juridiskt bindande avtal mellan aktörer.”⁶⁰

ESS framhåller tydligt att deras roll som relationsskapare kräver en ödmjuk inställning där de inte får bli för auktoritära. De tror att en effektiv och strukturerad samverkan är nödvändig för att få en god krishanteringsförmåga, men att denna samverkan inte kan tvingas fram. ESS bedömer att de plattformar och arbetsmetoder de använder idag utgör en bra grund för krisberedskapsarbetet men att det kan ta några år innan det fungerar optimalt.

ESS upplever att tilliten mellan deltagarna i deras olika nätverk är stark, de har i vart fall inte upplevt några interaktionsproblem relaterat till bristande tillit. De har funderat på om det kanske kan uppstå tillitsproblem inom näringslivsnätverket i framtiden, vad gäller risken att känslig företagsinformation och andra sekretessuppgifter sprids. Många av aktörerna är trots allt konkurrenter. ESS har ännu inte hunnit upprätta något avtal, tystnadsplikt eller andra rutiner för att hantera detta. Det har inte varit aktuellt ännu. De anser dock att det är viktigt att arbeta förebyggande i sin roll som nätverksledare.

”Vi hoppas att vi kan inge förtroende att vi är duktiga på det vi gör och att de känner att vi utgör ett stöd i sådana frågor. Det är ju viktigt att skapa tillit och förtroende. Tillitsskapande finns nog med i alla de nätverk vi jobbar med utan att vi har det uttalat.”⁶¹

Länsstyrelsens olika krisberedskapsnätverk har inte så mycket formaliserade regler och överenskommelser kring interaktionsprocessen och ansvarsfördelningen. ESS upplever att det inte är så mycket svårigheter med interaktion under beredskapsfasen på grund av personliga kontakter. Hur mycket fokus ESS lägger på att strukturera interaktionsprocessen varierar kraftigt mellan olika nätverk. De har dock en ambition om att bli bättre på att skapa tydligare strukturer överlag. De har redan börjat se över sina nätverk för att säkerställa att de har tydligt syfte och mål och rutiner för när och var de ska mötas samt vilka frågor som är aktuella eller kommer att bli aktuella. Många på ESS har varit med länge i branschen och har personliga relationer sedan tidigare samarbeten vilket ger arbetet en informell karaktär. Men det varierar kraftigt mellan de olika nätverken. Allt eftersom de utvecklar och fördjupar arbetet med krisberedskapsnätverken så tror de att interaktionsprocesserna kommer bli mer och mer strukturerade.

⁶⁰ Ibid

⁶¹ Kajsa Pettersson vid intervju 2010.03.29

Vad gäller strategier och arbetsformer arbetar ESS ungefär likadant i alla nätverk. De berättar att det inom länsstyrelsen finns en tilltro till nätverk som samverkansform men de ser det inte som en statisk struktur som levereras färdigpaketerad. De tror att nätverken kommer förändras och utvecklas allt eftersom, dels som ett resultat av nya erfarenheter men också genom ett fortlöpande utvecklingsarbete för att utveckla rutiner och arbetssätt som är anpassade till olika typer av krisscenarios.

Matchning av problem, lösningar och aktörer

Genom att nätverksledaren tillvaratar den mångfald av idéer, kunskap, förslag och visioner som existerar inom nätverket så skapas en effektiv plattform för problemlösning, vilken kan riktas mot det övergripande policyproblem som nätverket är samlat kring såväl som mot uppkomna interaktionsproblem inom nätverket. Nätverksledaren kan effektivisera denna plattform genom att påverka deltagarnas positioner och relationer.

I projektplanen för näringslivsnätverket beskriver Länsstyrelsen och Göteborgs stad hur nätverket ska utgöra en effektiv plattform för problemlösning:

”Vi utgår från en osäker bild där de offentliga aktörernas kunskap om de privata aktörerna och de privata aktörernas kunskap om det offentliga inte är helt klagjord. Målet är att öka kunskapen om varandras respektive verksamheter och ansvar inför och vid en kris och på så vis minska glappet och osäkerheten när det gäller att bedöma samhällets förmåga att motstå och hantera kriser. Med en riktad kommunikation ser vi att vi kan nå flera olika målgrupper och få ett likvärdigt resultat. Genom att inför varje kommunikationsinsats göra en grundlig målgruppsanalys ser vi också våra olika målgrupper och vilka kunskaper och behov de har.”... ”kommunikationsstrategin utgår från information lika väl som dialog. Perspektivet är långsiktigt, att bygga kontakter och skapa relationer med näringslivet och vice versa bör få utrymme under flera års arbete.”⁶²

För att möjliggöra en effektiv spridning av kunskap och information inom näringslivsnätverket har ESS skapat en kunskapsbank och informationsfunktion på en gemensam hemsida. De ska även presentera underlag att använda på Göteborgs stads hemsida. De ser även en möjlighet att dra nytta av andra enheter inom Länsstyrelsen där upparbetade kanaler med privata aktörer redan finns.

”Vi har valt att göra en kommunikationsplan, ta fram en folder och jobba med informationsspridning i större bemärkelse än tidigare, vad gäller privat-offentlig samverkan. ... vi har haft så pass mycket längre tid att vårda våra relationer med offentliga aktörer. Hade vi startat upp nya nätverk idag med offentliga aktörer så hade vi nog agerat på liknande sätt där.”⁶³

ESS ser att kommunerna blir allt mer kompetenta att hantera sina egna krisberedskapsorganisationer.

⁶² Ibid

⁶³ Kajsa Pettersson vid intervju 2010.03.29

”Jag tror att vi (länsstyrelsen) går mer och mer åt att delegera. Kommunernas säkerhetssamordnare blir allt duktigare och kan ta mer ansvar.”⁶⁴

ESS berättar att de försöker fokusera på att vara en sammanhållande funktion inom länet för sådana samverkansformer som kommunerna själva inte kan upprätta. Kommunerna har sitt geografiska områdesansvar och därför ser ESS det som en bra utveckling att kommunerna tar ett tydligt ansvar för sitt område och att de betraktar länsstyrelsen som en stödjande funktion som kopplar ihop relevanta aktörer och upprätthåller kommunikationsvägar.

Förhandlingar mellan nätverksdeltagarna sker oftast i samband med de möten som hålls. ESS har som ambition att det ska vara högt i tak och att man tillsammans ska kunna behandla frågor och synpunkter.

Diskurs

Påverka perceptioner

Fokus i denna strategi är att påverka hur aktörerna värderar sina egna och andras handlingar. Syftet är att skapa en samstämmig uppfattning om problem och problemlösning, men även att förstärka aktörernas känsla av interdependens.

ESS upplever att det finns en stark samstämmighet bland offentliga aktörer vad gäller krishanteringssystemets logik och syfte. ESS märker inte av något principiellt motstånd kring utvecklingen av olika nätverk med offentliga aktörer. Trots att offentliga aktörer har en likartad grundförståelse för uppdraget och för sina respektive ansvarsområden så tror ESS att det fortfarande finns mycket begreppsförvirring på detaljnivå. ESS ser ett behov av tydligare definitioner av länsstyrelsens samordningsansvar och exakt vad det innebär. ESS tror att länsstyrelser och kommuner i landet har lite olika syn på hur man konkret ska gå tillväga för att ”verka för samverkan”.

”Det finns en oklarhet kring vad ”verka för samverkan” innebär. Där tror inte jag att vi är tydliga nog alla gånger gentemot våra aktörer, till exempel att det väldigt, väldigt sällan innebär att överta ansvaret vid en stor kris, eller att gå in och peka med hela handen.”⁶⁵

Nästan alla näringslivsrepresentanter har uttryckt att de är väldigt positiva till att delta i ett nätverk, vilket tyder på att de är införstådda i vinsterna med att samverka med varandra och med offentliga aktörer kring krisberedskap. ESS hoppas att de privata aktörerna lägger sig på en nivå där de ser till samhällets bästa där konkurrensproblematik och strävan efter kortsiktig vinstmaximering inte hämmar nätverkets syfte.

”Det finns en fara naturligtvis att de privata aktörerna försöker, så att säga, få ut mer av det än vad de ger. Men jag tror inte det kommer bli ett problem eftersom alla företag i samma bransch som regel har samma intresse av att mildra omständigheterna kring en kris. Men det är viktigt också hur

⁶⁴ Ibid

⁶⁵ Kajsa Pettersson vid intervju 2009.04.10

vi uppträder tror jag, att vi är medvetna om att det finns vissa frågor som de inte vill diskutera när konkurrenterna sitter bredvid.”⁶⁶

Att framhäva betydelsen av ett aktivt samhällsansvar inom näringslivet ser ESS som en bra metod för att skapa samstämmighet inom näringslivsnätverket. De tror också att det är viktigt att genom information och dialog framhäva att företagen själva har mycket att vinna på att samverka kring krisberedskap. ESS vet dock att många företag har lärt sig från tidigare kriser när samverkan har fungerat dåligt. Inte minst har företag inom el- och telebranschen insett det företagsekonomiska värdet av krisberedskapssamverkan. De förtroendekriser som ofta blir resultatet av en dåligt hanterad krissituation kan innebära stora ekonomiska förluster för ett företag. ESS upplever därför att privata företag generellt sett har blivit mer positivt inställda till att samverka. De tror att det även kan ha att göra med att privata företag har blivit mer samhällsmedvetna och vill stärka sin image gentemot allmänheten. Att framhålla respekt för sociala och samhällsrelaterade värden har blivit en allt viktigare del av företagens marknadsföring.

”Det handlar inte bara om att vi ska informera företagen om deras samhällsansvar och om fördelar med samverkan utan vi måste också lära oss av deras verksamhet. Vi måste visa att vi har ett så pass stort intresse av att samarbeta med dom att vi också kan lyfta fram det vi ser att dom kan gynnas av. Det går inte att komma med tusen frågor och begära svar, det måste vara ett samspel.”⁶⁷

ESS framhåller att de varken har förtroende eller auktoritet i förtid när de samverkar med privata aktörer. De inser att de måste vara ödmjuka och kunna visa att båda parter har något att vinna på ett samarbete. De deltagande aktörerna har begränsade resurser och begränsat med tid och måste därför bli övertygade om att deras medverkan är av stor vikt både för dem själva och för samhällets krisberedskapsförmåga i stort. ESS tror att det är viktigt att de inte blir lata och börjar tro att företagets motivation är konstant.

ESS berättar att mycket av länsstyrelsens informationsmaterial kring krisberedskap inledningsvis har varit utarbetat ifrån ett myndighetsperspektiv utan hänsyn till betraktarens bakgrundskunskaper. Detta är inget problem när den riktas till andra offentliga aktörer men kan skapa barriärer när näringslivet utgör målgrupp.

”Våra gamla powerpoint presentationer och annat informationsmaterial är skrivna utifrån ett myndighetsperspektiv och där måste vi bli bättre på att använda företagets språk. Vi måste spela mer på deras planhalva istället för att dra över dom till vår planhalva.”⁶⁸

ESS ser att det finns en risk att krishanteringssystemet upplevs som en strikt offentlig sfär där näringslivet bara är en inbjuden gäst. Deras mål är att företagen ska känna sig lika delaktiga som de offentliga aktörerna, trots att det är offentliga organisationer som sköter samordningen.

⁶⁶ Denny Johansson vid intervju 2009.04.10

⁶⁷ Kajsa Pettersson vid intervju 2009.04.10

⁶⁸ Kajsa Pettersson vid intervju 2010.03.29

”Vi har medvetet valt bort att använda oss av begreppet ”extraordinära händelser” i vår kontakt med näringslivet. Begreppet är tydligt för oss men frågan är om det säger dom någonting. Vi har valt att helt enkelt använda ordet ”kris”.⁶⁹

ESS betonar dock att de är medvetna om att även ordet kris kan ha olika innebörd för olika aktörer. De har därför varit noggranna med att förtydliga att de kriser som åsyftas har en samhällsövergripande karaktär.

Enligt projektplanen för näringslivs nätverket ska länsstyrelsen ta fram utbildningsmaterial om länets risker, sårbarheter, beroenden och förmåga. Utbildningsmaterialet ska vara riktat till de privata aktörer som bedriver samhällsviktig verksamhet.⁷⁰

Utveckling av gemensamt språk

Forma en gemensam kultur kring nätverket vilket gör att deltagarna känner samhörighet och lojalitet.

ESS tror att en gemensam kultur där nätverksdeltagarna känner samhörighet och lojalitet kommer naturligt under arbetets gång. De menar att deras ansträngningar att skapa tydliga roller mellan deltagarna, synkronisera problemdefinitioner, skapa tillit och ett fungerande samspel kommer bidra till att en gemensam kultur växer fram. Dessa ansträngningar har även beskrivits under tidigare strategikategorier.

Möjliggöra reflektion

För att en effektiv självstyrning ska kunna realiserats bör nätverksledaren uppmuntra ett öppet diskussionsklimat där synpunkter och idéer välkomnas.

ESS berättar att många offentliga aktörer ofta är mer bevandrade inom krisberedskapsfrågor än vad ESS själva är. Exempelvis har polisen, räddningstjänsten och sjukvården en god förståelse för vad samordning och samverkan innebär i den operativa hanteringen av kriser, något som länsstyrelsen har väldigt begränsad erfarenhet av. ESS vill ha en ödmjuk inställning till de aktörer de samarbetar med så att de kan lära av varandra och tillsammans skapa en god krisberedskap. De har förvisso en ansvarsställning i sina nätverk men försöker att betrakta den rollen som en samordningsfunktion för all den kunskap och kompetens som finns samlad i ett nätverk. ESS hoppas att denna ödmjuka inställning bidrar till ett öppet diskussionsklimat där alla upplever att de har möjlighet att bidra med sitt specifika perspektiv.

Deltagande

Vidmakthålla utsatta regler och förpliktelser

En viktig aspekt av processledning är att tillse att utsatta regler och förpliktelser vidmakthålls, annars riskerar tilliten att minska mellan aktörerna. Detta innebär en svår balansgång mellan att utöva nödvändiga påtryckningar på deltagarna samtidigt som styrningen inte upplevs som alltför auktoritär och hierarkisk.

⁶⁹ Kajsa Pettersson vid intervju 2009.04.10

⁷⁰ Projektplan - Stärkt krisberedskap genom privat-offentlig samverkan, s. 7.

ESS berättar att de inte har funnits något behov ännu av aktiv processledning för att vidmakthålla utsatta regler och förpliktelser. Men de är medvetna om att det är deras ansvar att se till att informationsflödet och kommunikationen mellan berörda aktörer fungerar när en skarp krissituation uppstår. Länsstyrelsen har inget formellt ansvar över aktörerna i deras nätverk när en kris uppstår, men ESS känner ändå att de har ett samlat ansvar för att samverkansprocesserna ska fungera. Om inte nätverket fungerar som det är tänkt i en skarp situation så kommer länsstyrelsen och nätverket i stort att förlora sin trovärdighet.

I den mån ESS har tvingats ta till påtryckningar hittills så har det huvudsakligen varit för att etablera det ansvarsförhållande som ska råda i nätverken. I uppstartsfasen har de ibland varit tvungna att sätta ner foten och förtydliga hur länsstyrelsens uppdrag ser ut. Detta gentemot andra aktörer som har uttryckt en önskan om att länsstyrelsen ska ta ett större eller mindre ansvar. ESS tror att de kommer få lägga mer energi på att vidmakthålla nätverkens regler och struktur i ett senare skede när nätverken har fått mer tid att befästa sig.

Medling, konfliktlösning och förhandling

Oavsett hur väl strukturerad en interaktionsprocess är så kan konflikter och andra interaktionsproblem uppstå som kräver ett aktivt ingripande för att processen ska kunna fortgå.

ESS har inte upplevt att deras nätverk har hämmats av konflikter eller dylikt. Men de är fullt medvetna om att det kommer att kunna uppstå interaktionsproblem när de har kommit djupare i sina samarbeten. Än så länge har det inte funnits ett behov av denna form av aktiv processledning.

Motivera och inspirera

Oförutsedda händelser eller andra faktorer kan ha en negativ påverkan på deltagarnas inställning till nätverket och policymålet. En viktig uppgift för nätverksledaren är att tillse att deltagarnas engagemang upprätthålls även om förhållandena förändras.

ESS arbetar fortlöpande med att bygga upp och stärka förståelsen om att det finns ett ömsesidigt beroende mellan nätverksdeltagarna. Detta arbete behöver främst riktas mot privata aktörer. De tror inte att alla privata aktörer har full förståelse för det ömsesidiga beroendet ännu. ESS ska upprätta en kommunikationsplan för privat-offentlig samverkan. De ska bland annat ta fram en folder, informationsmaterial och jobba med informationsspridning i större omfattning än tidigare. Om alla nätverksdeltagare känner sig övertygade om att de är ömsesidigt beroende av varandra så tror ESS att deltagarnas motivation och engagemang kommer bestå även om förhållandena förändras.

5.1.2 Politiska faktorer

Fråga 2: Vilken påverkan har politiska faktorer på länsstyrelsernas val av nätverksstyrningsstrategier?

Min tolkning av hur politiska faktorer har påverkat länsstyrelsens nätverksstyrning grundas i empiriframställningen ovan. Intervjumaterial som inte redan har presenterats i empiriframställningen källhänvisas fortlöpande.

Intressen

Tjänstemännen på ESS tror att det är helt rätt att satsa på en nätverksorganisation för krisberedskapsarbetet.

De är övertygade om att de inte kan säkerställa en god

krisberedskap genom auktoritära styrningsformer. Sammantaget visar ESS tydligt att de tycker att det ligger i deras intresse att en framgångsrik nätverksstruktur upprättas inom länet.

- Egna intressen
- Målgruppens intressen
- Starkaste gruppens intressen

”Jag tycker absolut att nätverk är en effektiv organisationsform och jag tror att det kommer bli vanligare... Vi har allihop tyckt att det här har känts viktigt redan från början så det har inte varit ett resultat av någon övertalning”⁷¹

Det framgår att ESS drivs av ett intresse av att vilja sprida ansvarsfördelningen i krisberedskapsarbetet och gradvis minska tyngden i deras egen ansvarsroll. De strävar efter att skapa ett så brett engagemang som möjligt där alla berörda aktörer gemensamt delar på ansvaret. ESS berättar att många aktörer, speciellt privata, har en grundinställning där de utgår ifrån att länsstyrelsen har ett övergripande ansvar och möjlighet att ”peka med hela handen”.

ESS strävar därför efter att få alla nätverksaktörer att förstå att de måste ta sin del av ansvaret. De sprider även ansvarsfördelning genom att försöka skapa en lärande organisation kring nätverken genom vilken aktörernas egen krishanteringsförmåga utvecklas och stärks.

ESS menar att det rent generellt bland aktörerna som är involverade i krisberedskapsarbetet finns ett starkt intresse av att minimera det egna ansvarsområdet. Aktörerna upplever att uppgiften är väldigt komplex och svårhanterlig och ESS har ofta mottagit önskemål, huvudsakligen från kommuner, om att länsstyrelsen ska anta en tydligare och mer auktoritär position. ESS kan känna igen sig i denna känsla då de själva ibland har känt att det hade varit bra om aktörer högre upp på statlig nivå hade kunnat ta ett mer konkret ansvar och ge tydligare direktiv och riktlinjer.

”Från ett underifrånperspektiv finns det nog rent generellt en önskan om att någon högre upp ska tala om precis vad man ska göra.”⁷²

ESS ger inte bara uttryck för en önskan att delegera ansvar, de uttrycker även ett intresse av att vilja utveckla och stärka sin egen förmåga och kompetens. De anstänger sig för att lära av andra, inte minst av privata aktörer och deras erfarenheter av krisberedskapsarbete. ESS har initierat näringslivsnätverket så att ett ömsesidigt utbyte kan komma till stånd, vilket både innebär att de sprider sin egen kunskap och därmed stärker näringslivsaktörers förmåga samtidigt som ESS själva lär sig av andras erfarenheter och metoder.

I sin strävan att upprätta krisberedskapsnätverk har ESS varit tvungna att ta stor hänsyn till övriga deltagares intressen. ESS vet att framgången är helt beroende av att alla deltagarna är motiverade och engagerade, inte minst eftersom deltagandet för många aktörer är frivilligt.

⁷¹ Kajsa Pettersson vid intervju 2009.04.10

⁷² Kajsa Pettersson vid intervju 2010.03.29

”Vi har nog fått lätta lite på vår ambitionsnivå ibland för att kunna ta hänsyn till andras intressen. Optimalt ur vår synvinkel hade varit att alla satt här hos oss och kunde bistå med sin kunskap varje dag, men det är ju såklart inte möjligt.”⁷³

ESS är fullt medvetna om att alla aktörer primärt utgår ifrån sina egna intressen. I sin roll som nätverksledare har de därför gått varsamt fram för att inte särbehandla aktörer. De vill få alla deltagare att känna att samarbetet gynnar deras specifika intressen. De riktar särskilt ansträngningar mot privata aktörer när det gäller denna aspekt, bland annat genom att informera och utbilda dessa aktörer om att alla gynnas av att samverka. ESS får också acceptera att de privata aktörerna inte har möjlighet att ha ett lika intensivt samarbete som ESS skulle önska.

ESS upplever att alla aktörer i grunden är positivt inställda till att samverka kring krisberedskapsfrågor. De tror att detta har att göra med att alla inser att krishantering är väldigt komplext och svårhanterligt och därför ser behovet av att samverka. De upplever exempelvis att näringslivsrepresentanter har blivit väldigt medvetna om sin sårbarhet i samband med olika naturkatastrofer på senare år.

ESS lägger stor möda i att försöka tillmötesgå andra aktörers intressen i den mån det är möjligt. Näringslivsrepresentanterna drivs av ett företagsekonomiskt intresse vilket i deras egen föreställningsvärld inte alltid sammanfaller med länsstyrelsens och övriga samhällets intressen. ESS betonar bland annat att konkurrenssituationer och företagssekretess utgör särskilda faktorer som de måste ta hänsyn till när de utarbetar sina samverkansstrategier.

Andra offentliga aktörer har ett liknande uppdrag och typ av ansvar som länsstyrelsen, därför drivs de av ungefär samma intressen inom krisberedskapsarbetet. Länsstyrelsen och kommunerna är vana vid att samarbeta med varandra inom olika områden. Detta innebär att de talar samma språk och att de redan från början har varit relativt införstådda i deras respektive roller i krisberedskapsarbetet.

Idéer

ESS anser att nätverk är en effektiv form av organisation för att ta sig an krisberedskapsarbetet. Jag har tidigare i tolkningen av deras intressen beskrivit denna optimistiska attityd gentemot nätverk som en drivande kraft i deras arbete. De tror på sitt uppdrag och ser utvecklingen mot en mer nätverksbaserad organisation som en självklar och naturlig utveckling.

- Idéer/ideologier som drivkraft
- Idéer baserade på egenintresse
- Idéer för att vinna legitimitet
- Konkurrerande idéer
- Nätverk föder gemensamma idéer

”Jag tror att vi i Sverige generellt sett har blivit vana vid platta organisationer. Det känns naturligt.”⁷⁴

ESS betraktar sitt nätverksarbete som en del av en generell utveckling i Sverige genom vilken nätverk och platta organisationer har kommit att bli allmänt accepterat. Idén om nätverkssamverkan har blivit etablerad.

⁷³ Kajsa Pettersson vid intervju 2010.03.29

⁷⁴ Ibid

ESS upplever inte att de har mött på något principiellt motstånd när de har bjudit in samhällsviktiga aktörer till nätverken. Den övergripande idén om att samverka kring krisberedskapsfrågor har alltså inte ifrågasatts, däremot har ESS tvingats göra vissa ansträngningar för att få aktörerna att engagera sig fullt ut, då särskilt privata aktörer. För att sälja in konceptet i sin helhet har ESS bland annat genomfört informationsinsatser där egennyttan för aktörerna har framhävts. De har även använt sig av idédrivna argument om solidaritet och samhällsnytta. Att sälja in nätverkssamverkan som metod genom att använda storsinta idéer om samhällsengagemang är på sätt och vis att betrakta som ett förtäckt egenintresse från länsstyrelsens sida. ESS vet att de aldrig fullt ut kan lyckas med sitt uppdrag om deras metoder inte vinner full legitimitet bland övriga aktörer.

”För många företag ligger nog det här rätt i tiden. Att samarbeta med det offentliga ser de nog som en del av företagets CSR-arbete (Corporate Social Responsibility). Det finns många faktorer som talar för att företag blir allt mer samhällsmedvetna.”⁷⁵

Det finns alltså mycket som tyder på att även privata aktörer tror på idén om en gränsöverskridande nätverkssamverkan vilket gör dem mottagliga för påstötningar från offentliga aktörer.

Sammantaget kan man konstatera att aktörerna i länsstyrelsens olika krisberedskapsnätverk i hög grad delar en gemensam uppsättning antaganden om problemdefinition och problemlösning. ESS har genom sina nätverk medvetet försökt skapa en lärande organisation som utvecklas genom debatt och kunskapsutveckling snarare än genom intressekonflikter. Detta kan ha bidragit till att det under arbetets gång har uppstått gemensamma idéer om hur arbetet bör bedrivas.

Individer

Tjänstemännen på ESS berättar att de har haft stora möjligheter att utöva individuell påverkan på hur arbetsformerna ska se ut. ESS säger även att de uppmuntrar alla individer i nätverken att komma med egna idéer, förslag och initiativ. Detta har emellertid inte inträffat i någon större utsträckning utan det är tjänstemännen på ESS som har drivit utvecklingen.

- Policyentreprenörer

”Om man tittar på våra arbetsprocesser så har vi haft väldigt fria tyglar tycker jag och bara stämt av med chefen när det har behövts. Arbetet har varit väldigt fritt, det har inte kommit några detaljerade direktiv uppifrån om hur vi ska lägga upp arbetet, vare sig från chefsnivå eller från MSB eller andra myndigheter.”⁷⁶

En av tjänstemännen på ESS, Kajsa Pettersson, har varit särskilt pådrivande i arbetet med näringslivsnätverket på grund av att hon har haft tidigare erfarenheter av en liknande process på en annan länsstyrelse. Hon upplever att hon har fått stora möjligheter att ta initiativ och driva arbetet men att det hela tiden har skett i samspel med hennes kollegor.

⁷⁵ Kajsa Pettersson vid intervju 2009.04.10

⁷⁶ Ibid

”Oftast är det uppskattat när man föreslår nya idéer men inte alltid. Vi är lite envisa av oss allihop här.”⁷⁷

Institutioner

Inom länsstyrelsen finns mycket tidigare erfarenheter av att nätverka och samverka med andra aktörer. Det är ofta en nödvändighet i länsstyrelsens olika ansvarsområden. ESS berättar att de i arbetet med att upprätta

- Kollektivt intresse
- Organisationens påverkan på individen
- Institutionell spårbundenhet
- Professionella normer, preferenser och erfarenheter
- Konkurrerande institutioner

krisberedskapsnätverken har utgått ifrån samarbeten och nätverkskonstellationer som har funnits sedan tidigare. De har en stor vana vid att samarbeta med kommuner och andra offentliga aktörer men också i viss utsträckning med aktörer från näringslivet.

”Länsstyrelsen har haft mycket samarbeten med representanter från näringslivet även tidigare, så det är inte helt nytt det vi gör nu. Många olika delar av länsstyrelsen har sedan länge haft samarbeten med olika företag så inom länsstyrelsen finns ganska mycket erfarenhet av att samarbeta i olika former av breda nätverk.”⁷⁸

Tjänstemännen på ESS berättar att de representerar en ganska blandad utbildningsbakgrund och de tror inte att deras arbete har influerats av normer och arbetssätt från någon speciell utbildningsgren. Eftersom de alla jobbar på Enheten för Skydd och Säkerhet så delar de i viss utsträckning en gemensam kultur med normer och erfarenheter som har växt fram inom yrkesgruppen. De är i det perspektivet även del av en professionell gemenskap på nationell och även internationell nivå där alla i någon mån influerar varandra.

ESS upplever att deras nuvarande arbete påverkas mycket av tidigare erfarenheter, framgångar och misslyckanden.

”Det finns en ganska stor skillnad på den här länsstyrelsen och den länsstyrelsen jag jobbade på tidigare, så tidigare erfarenheter inom organisation spelar nog en stor roll för hur man arbetar. Man tar till sig erfarenheter av dåliga nätverk och bra nätverk, vad som verkar fungera bra och vad som inte fungerar, nog finns det sådana tendenser.”⁷⁹

Länsstyrelsen har ganska stor makt att påverka hur krisberedskapsarbetet formas, samtidigt tycker ESS att det finns ganska mycket krav från lagstiftning och andra direktiv som de tvingas att förhålla sig till.

”Det är till exempel reglerat att vi måste ha ett regionalt råd, och utifrån en risk- och sårbarhetssynpunkt så måste man ha aktörer att bolla analysen med. Och vi måste kunna hantera

⁷⁷ Kajsa Pettersson vid intervju 2010.03.29

⁷⁸ Denny Johansson vid intervju 2009.04.10

⁷⁹ Kajsa Pettersson vid intervju 2010.03.29

exempelvis översvämningar och ha älvsamordningsgrupper. Så det finns mycket sådana hållpunkter, det är inte mycket av det vi gör som är taget helt ur luften.”⁸⁰

Vad länsstyrelsen själva till stor del får bestämma över är främst hur de rent praktiskt ska leva upp till alla de krav som ställs på dem. Detta arbete påverkas alltså i hög grad av tidigare erfarenheter som finns inom länsstyrelsen.

ESS tycker inte att krisberedskapsarbetet har medfört någon utpräglad konfliktsituation med andra offentliga aktörer. Alla aktörer har ett tydligt definierat ansvarsområde och det finns därför få incitament för att konkurrera om inflytande sinsemellan. I den mån det har förekommit en sådan maktkamp så har det snarare varit i syfte att minska den egna ansvarstygden genom att efterfråga tydligare riktlinjer och mer ansvarstagande från högre ort.

ESS nämner också att det till att börja med uppstod en form av konkurrenssituation när alla kommuner påbörjade arbetet med att upprätta krisberedskapsråd. Många stora myndigheter och företag hade inte möjlighet att delta på kommunnivå. Denna konfliktsituation eskalerade dock aldrig eftersom länsstyrelsen tog på sig ansvaret för att samordna de stora länsövergripande aktörerna. Men även på länsnivå så finns det vissa nationella aktörer som inte tycker sig ha möjlighet att hörsamma förfrågningar från ESS.

Omvärld

”Vi är nog lite tröga när det gäller att ta till oss ny forskning, det tar tid att anpassa sig efter nya rön och idéer. Men vi bedriver aktiv

- Nationellt och internationellt perspektiv
- Nya idéer, influenser, insikter och krav
- Ny forskning och empirisk kunskap

omvärldsbevakning inom krisberedskaps-området så genom det kan vi snappa upp olika verktyg, arbetssätt och metoder. Så jag skulle nog vilja säga att vi överlag hänger med ganska bra. Sen önskar man ju alltid att det kunde gå snabbare att fånga upp all ny kunskap.”⁸¹

ESS är medvetna om sin roll i ett nationellt perspektiv där de deltar i krisberedskapsnätverk utan att ha den övergripande ledarfunktion som de har i sina egna nätverk inom länet.

”Vi jobbar tätt ihop med sydläna i krishanteringsfrågor och också mer och mer med storstadsläna, alltså Malmö och Stockholm. Vi känner att vi har mycket gemensamt med de läna, vi kan dra väldigt bra nytta av varandras erfarenheter som just storstadslän med allt vad det innebär. Men vi har väldigt dålig koll på hur man arbetar med krisberedskap i många mindre läna.”⁸²

5.2 Länsstyrelsen i Gotlands län

Gotlands län har ca 57000 invånare och är i det perspektivet Sveriges i särklass minsta län. Gotland är trots sitt låga invånarantal att betrakta som ett land i miniatyr på grund av dess isolerade belägenhet mitt i Östersjön. Vid en allvarlig händelse måste gotlänningarna till en början klara sig med egna resurser, det finns inga grannkommuner som snabbt kan skicka hjälp. Förutom den speciella

⁸⁰ Kajsa Pettersson vid intervju 2010.03.29

⁸¹ Kajsa Pettersson vid intervju 2009.04.10

⁸² Ibid

problematik som följer av att vara en ö så finns det även andra problem som är typiska för Gotland. Exempelvis flerdubblas invånarantalet under sommaren vilket innebär en utmaning för Gotlands krishanteringsaktörer om stora olyckor eller samhällskriser inträffar. Risken för och konsekvensen av avbrott i elförsörjning och teletrafik anses vara särskilt hög på Gotland. Vattenförsörjning kan snabbt bli ett stort problem om exempelvis grundvattnet skulle förorenas.⁸³

Beroendet av omvärlden och den sårbarhet detta ger innebär höga krav på krishanteringsledningen i Gotlands län. Länsstyrelsen i Gotlands län har endast en krisberedskapssamordnare som ansvarar för krisberedskapsarbetet; Eija Suhunen. Hon har en administrativ assistent till sin hjälp. Länsstyrelsens krisberedskapsorganisation innefattar emellertid även ett antal vakthavande beslutsfattare som ansvarar för var sin vecka i ett rullande schema. Eija Suhunen ingår själv i denna funktion. Resterande personer utgörs av frivilliga från länsstyrelsens övriga personal. Det är krav att alla vakthavande beslutsfattare har genomgått en grundutbildning på två dagar. Rollen som vakthavande beslutsfattare innebär att ansvara för länsstyrelsens samordningsarbete på kort sikt när ett skarpt läge uppstår.⁸⁴

Den enda lokala politiska nivå som innefattas av Gotlands län är Region Gotland. Därför är det naturligt att länsstyrelsen och regionen har ett tätt samarbete vad gäller bland annat krishanteringsarbete. Eftersom länsstyrelsen och regionen innefattar samma geografiska område så har de beslutat att ta fram en gemensam risk- och sårbarhetsanalys. Däremot sköter de varsin analys över sina respektive verksamhetsområden.⁸⁵

Enligt Eija Suhunen finns det inom länet tre nätverk som arbetar med krisberedskapsfrågor. Länsstyrelsen har ett huvudansvar för samtliga tre nätverk. Ett av nätverken är ett regionalt råd som de kallar krissamverkansråd. Där ingår såväl offentliga aktörer som aktörer från näringsliv, civilsamhälle, religiösa samfund med flera varav alla har en tydlig funktion att fylla i händelse av en krissituation. Detta krissamverkansråd utgör kärnan av ett större nätverk som samlar alla samhällsaktörer som har ett intresse av att delta, det vill säga inte bara de aktörer som anses samhällsviktiga eller har en särskild funktion i en krissituation. Däribland återfinns politiska partier, mindre företag, föreningar och andra organisationer. I detta övergripande nätverk ingår sammantaget cirka 150 personer där alla representerar olika aktörer.

Det tredje nätverket går under beteckningen Gotsam. I Gotsam ingår fem myndigheter: Länsstyrelsen, Region Gotland, Polisen, Kustbevakningen samt Försvarsmakten. Gotsam är det enda nätverket som har en operativ roll och inrättades ursprungligen som en försöksverksamhet efter ett regeringsuppdrag 2002, för att se om ett tätt samarbete mellan berörda myndigheter gynnade krisberedskapen. Efter att försöksverksamheten tog slut 2009 valde länsstyrelsen och övriga myndigheter att permanenta verksamheten. Deltagarna i Gotsam träffas regelbundet för att dela aktuell information, genomföra övningar och utarbeta samverkansrutiner för olika krisscenarios. Ordförandeposten alternerar mellan länsstyrelsen och regionen på årsbasis.

⁸³ http://www.foi.se/FOI/templates/Page____682.aspx

⁸⁴ Intervju med Eija Suhunen 2010.11.19

⁸⁵ Ibid

5.2.1 Nätverksstyrningsstrategier

Fråga 1: Vilka nätverksstyrningsstrategier tillämpar länsstyrelsen i Västra Götalands län?

Svaren bygger på en samtalsintervju med krisberedskapssamordnare Eija Suhunen på Gotlands länsstyrelse, genomförd 2010-11-19.

Ram

Aktivering och mobilisering

Att rätt aktörer identifieras och aktiveras är en grundförutsättning för ett framgångsrikt nätverk. Om nyckelaktörer som kan bidra till en lösning på policyproblemet förbises eller utesluts kan resultat utebli. Att inkludera aktörer som inte har något att bidra med eller som inte delar problembeskrivningen kan också hämma resultatet. Alla deltagare måste dessutom vara villiga att spendera tid och resurser för att angripa policyproblemet och därmed vara positivt inställda till att aktiveras i en interaktionsprocess.

Eija berättar att länsstyrelsen och kommunen⁸⁶ gjorde en första kartläggning över samhällsviktiga verksamheter på Gotland under 2007, som del i ett nationellt uppdrag att upprätta beredskap i händelse av en pandemi. De identifierade huvudsakligen privata aktörer exempelvis rederi, flygbolag, lokala energibolaget GEAB, de stora arbetsgivarna, hela livsmedelskedjan, apoteken, med mera. I samband med pandemiarbetet kom de överens om att MSB ska sköta kontakterna med samhällsviktiga verksamheter på nationell nivå.

”Det är ogörligt för de stora samhällsviktiga aktörerna på nationell nivå att ha kontakt med varje enskild länsstyrelse och kommun, det blir övermäktigt, så de kontakterna kanaliseras vi genom MSB⁸⁷. Det gäller till exempel Vattenfall, de stora bankerna, men också många centrala myndigheter.”

Eija tror att det är stor skillnad mellan länen hur samverkan sker med stora nationella aktörer. Det beror också mycket på vad man har för specifika behov inom sitt län. Eija tycker inte att det är rimligt att Gotland begär för mycket uppmärksamhet av stora samhällsviktiga verksamheter som agerar på nationell nivå.

Eija tycker att det har varit ganska lätt att identifiera alla samhällsviktiga verksamheter som finns på Gotland, eftersom det är ett relativt litet samhälle. Gotlands län har dessutom bara en kommun inom sitt geografiska område vilket har medfört att länsstyrelsens roll som samordningsansvarig inom länet inte är lika komplex som i andra län. Eija betraktar kommunen och länsstyrelsen som gemensamma ansvarstagare för krisberedskapsarbetet på Gotland, om än med delvis olika uppgifter och ansvarsområden.

⁸⁶ Intervjun genomfördes strax innan Gotlands kommun ombildades till region, därför används ordet kommun istället för region genomgående i den text som återkopplar till intervjun.

⁸⁷ Myndigheten för samhällsskydd och beredskap

”Man skulle kunna tänka sig en konkurrenssituation mellan länsstyrelsen och kommunen på Gotland eftersom vi behöver samma typ av nätverk men det har vi löst genom att gå ihop och ha ett gemensamt krissamverkansråd. Vi delar också ansvaret för detta nätverk.”

Eija berättar att Gotlands län hade ganska väl utvecklade krisberedskapsnätverk redan innan den nya lagstiftningen kom år 2006. Därför har inget nytt nätverk tillkommit efter det, däremot omformades de befintliga nätverken något. Det tillkom dock inga nya privata aktörer, alla var redan med.

Eija har aldrig upplevt att det har varit något problem att få med privata aktörer i krisberedskapsarbetet. Hon anordnade ett stort möte med flera hundra personer när arbetet med risk- och sårbarhetsanalysen inleddes, varav de flesta var privata aktörer. Eija befarade att de privata aktörerna skulle vilja få betalt för att delta i krisberedskapsarbetet men så blev det inte. Hon har aldrig upplevt att det har varit något motstånd. Alla har ställt upp självmant, det enda kravet som Eija har stött på är att företagen inte vill lämna känsliga uppgifter för att de är rädda att länsstyrelsen inte ska kunna hantera sekretessen.

”Ju öppnare vi (länsstyrelsen och kommunen) är med vår planering och varför vi gör saker och inte hemlighåller eller mumlar allt för mycket så tror jag inte att de privata aktörerna känner någon misstänksamhet.”

Organisera interaktion

För att möjliggöra effektiva interaktionsprocesser bör nätverksledaren utveckla tydliga procedurer och överenskommelser om regler för dialog, åtaganden och konfliktlösning. Genom en medvetet designad struktur som balanserar deltagarnas resurstillgång och skapar positiva incitament så kan beroendeförhållandet stärkas mellan deltagarna. Genom att upprätta formella eller informella överenskommelser så stärks tilliten mellan deltagarna och därmed samarbetsviljan.

Som nämns i fallbeskrivningen ovan har Gotlands län tre nätverk som arbetar med krisberedskap; dels ett regionalt råd som de kallar krissamverkansråd, dels ett större nätverk som alla samhällsaktörer kan delta i och som huvudsakligen har en kommunikativ funktion samt slutligen Gotsam som är ett nära samarbete mellan ett antal myndigheter: Länsstyrelsen, Kommunen, Polisen, Kustbevakningen och Försvarsmakten. Eija berättar att krissamverkansrådet fanns som ett embryo redan innan den nya lagstiftningen kom år 2006. Då i form av ett totalförsvarsråd med huvudsaklig inriktning på beredskap för väpnat angrepp. Totalförsvarsrådet gjordes om till ett krissamverkansråd och i samband med det så fastslogs en ny överenskommelse om hur arbetet skulle bedrivas. Det blev emellertid inga stora förändringar då Eija ansåg att de redan jobbade på det sätt som den nya lagstiftningen avsåg.

Eftersom både länsstyrelsen och kommunen är skyldiga att upprätta ett regionalt krisberedskapsråd så har de gått samman och delar ansvar för krissamverkansrådet. Ordförandeskapet för rådet växlar årsvis mellan kommunen och länsstyrelsen, även det ekonomiska ansvaret växlar. De gör risk- och sårbarhetsanalys av det geografiska området tillsammans. Däremot sköter de varsin analys över sina respektive verksamhetsområden.

Även om länsstyrelsen och kommunen på många sätt delar på det geografiska ansvaret över Gotland så framhåller Eija att länsstyrelsen har ett ansvar att sköta kontakten med statliga myndigheter och

andra aktörer utanför Gotland. Behöver myndigheter kontakt med kommunen så utgör länsstyrelsen en länk däremellan. Eija berättar att kommunen ibland kan tycka att denna uppdelning är lite knöligt, men eftersom länsstyrelsen har ett tillsynsansvar över kommunens verksamheter så är det nödvändigt att göra så. Hon tycker att det är viktigt att upprätthålla en åtskillnad mellan länsstyrelsen och kommunen även om de ansvarar för samma geografiska område. Eija har inte sett någon anledning att formalisera denna uppdelning genom avtal eller dylikt eftersom ansvarsfördelningen har vuxit fram och befast sig utan några större konflikter.

I Gotsam har länsstyrelsen en mer tydlig ledarfunktion.

”När det gäller Gotsam är det lite annorlunda eftersom länsstyrelsen har det ekonomiska ansvaret, vi tar på oss en del kostnader både för utbildning och övningar. Eftersom det är länsstyrelsen som betalar för de andra så blir det så klart en markering att det är vi som driver arbetet. Det blir som en mild signal om vem det är som har det övergripande ansvaret. Man kan hävda det här ledarskapet mer eller mindre framfusigt mot de andra och jag har ju valt att dämpa det så mycket som möjligt. Att hävda sin position för sakens skull är meningslöst, alla deltagarna känner till ansvarsförhållandet och accepterar det och mer bekräftelse än så behöver vi inte.”

Eija berättar att länsstyrelsen har upprättat skriftliga överenskommelser med de stora myndigheterna, för vad som gäller i krissamverkansrådet och i Gotsam. Alla åtaganden är helt frivilliga. Med privata aktörer finns inga sådana avtal.

Innan Gotsam tillkom år 2002 hade länsstyrelsen på Gotland en väldigt vag roll gentemot de andra krisberedskapsaktörerna, berättar Eija. Länsstyrelsen räknades inte riktigt, vare sig det gällde pengar eller resurser. Vid förändringen 2002 blev det väldigt mycket konflikter när länsstyrelsen krävde att få en mer framträdande roll. Motståndet har gett med sig över tid och nu är samarbetet inarbetat och rollerna ifrågasätts inte. Enligt Eija har det inte varit en självklar utveckling utan har krävts en hel del ansträngningar. Bland annat genom att länsstyrelsen har avlastat de andra myndigheterna genom att ta sekretariatsfunktionen och administration samt stått för en del ekonomiska medel när det har krävts. Länsstyrelsen har ett informationssamordningsansvar också som Eija nu upplever att de andra myndigheterna förväntar sig att länsstyrelsen ska ta. Detta ansvar innebär bland annat att sammankalla de andra vid behov.

Eija anser att nätverk generellt sett är en bra organisationsform för komplexa frågor som exempelvis krisberedskap. Hon är väldigt positiv till den utveckling som har skett inom krisberedskapsområdet under senare år, där man har gått ifrån den traditionella militära styrningen.

”Jag tycker det är viktigt att man inte ser ledning och samverkan som två olika saker. Det går faktiskt att ha en form av samverkansledning, vilket är något annat än ordregivning.”

Matchning av problem, lösningar och aktörer

Genom att nätverksledaren tillvaratar den mångfald av idéer, kunskap, förslag och visioner som existerar inom nätverket så skapas en effektiv plattform för problemlösning, vilken kan riktas mot det övergripande policyproblem som nätverket är samlat kring såväl som mot uppkomna interaktionsproblem inom nätverket. Nätverksledaren kan effektivisera denna plattform genom att påverka deltagarnas positioner och relationer.

Eija anser inte att länsstyrelsen har en chefsroll i krisberedskapsarbetet, hon vill snarare se länsstyrelsens funktion som en motor.

”Jag brukar skoja och säga att samordningsansvaret handlar om att boka lokal, kalla folk och beställa kaffe, och sen luta sig tillbaka. Och lite så är det, men det måste finnas en professionalism i det också. Man ska veta varför man kallar folk, man ska kalla rätt personer, man ska förstå vilket mandat de har och man ska se till att de pratar om rätt saker. Så länge de gör det så sköter det sig självt, då finns det ingen anledning att gå in och styra eller påverka. Men om det inte fungerar av sig självt så är det vår roll att gå in och stötta.”

När samarbetet i Gotsam påbörjades så var det väldigt mycket revirstrider, berättar Eija. Men det upplever hon inte som ett problem längre. Inte för att reviren har försvunnit utan tvärtom för att reviren är mer tydligt definierade och accepterade. Eija tycker att alla nu har en större ödmjukhet att inte klampa in på varandras område.

”Polisen kan polisarbete bäst, Gotlands kommun kan de kommunala verksamheterna bäst, länsstyrelsen kan länsstyrelsens arbete bäst. Alla har respekt för det och därför har vi inga strider längre.”

Överlag har Eija inte känt något behov av att försöka skapa en mer hierarkisk organisation, tvärtom hyser hon en stark tillit till nätverksorganisationen.

Diskurs

Påverka perceptioner

Fokus i denna strategi är att påverka hur aktörerna värderar sina egna och andras handlingar. Syftet är att skapa en samstämmig uppfattning om problem och problemlösning, men även att förstärka aktörernas känsla av interdependens.

I krissamverkansrådet tycker inte Eija att det spelar så stor roll om inte alla aktörer har exakt samma begreppsdefinitioner eller perfekt förståelse för alla delar av krishanteringsarbetet. Detta eftersom krissamverkansrådet inte är ett operativt råd utan huvudsakligen är till för inhämtning och spridning av information samt att upprätta viktiga kontaktvägar. Hon upplever dock att deltagarna i rådet har en god förståelse för vad samarbetet har för syfte och mål. I Gotsam som har en mer operativ funktion tycker Eija att det är viktigare att alla använder precis samma definitioner och begrepp så att det inte kan bli några missförstånd i ett skarpt läge. Av den anledningen gjorde deltagarna i Gotsam för flera år sedan en genomgång av alla begrepp och kom överens om definitioner.

Eija tycker att det har funnits en väl fungerande samverkan på Gotland sedan många år. Hon tror att känslan av samhörighet och ömsesidigt beroende generellt sett blir mer påtaglig på en ö.

”På en ö som Gotland finns det en tradition av att samarbeta, vi har alltid varit tvungna att kunna klara oss själva.”

Utveckling av gemensamt språk

Forma en gemensam kultur kring nätverket vilket gör att deltagarna känner samhörighet och lojalitet.

I Gotsam tycker Eija att de har jobbat ihop så länge nu att det har skapats en gemensam kultur deltagarna emellan. De talar samma språk och behöver därför inte vara formella eller försiktiga i sina relationer.

”Det kan man bara vinna över tid genom att umgås. Men det handlar inte heller bara om personliga relationer, för personer har bytts ut under årens gång. I början var det ett problem när någon försvann för då fick man börja om, men nu har det utvecklats en kultur, ett arbetssätt som gör att nya personer lätt kommer in och anpassar sig fort oavsett om de är militärer eller poliser eller jobbar på länsstyrelsen. De fattar ganska fort vad det är för spelregler som gäller oss emellan.”

Eftersom denna socialiseringsprocess inte beror särskilt mycket på formella överenskommelser eller regelverk utan bygger på personliga relationer så tror Eija att det skulle bli problem om allt för många personer byttes ut samtidigt.

Möjliggöra reflektion

För att en effektiv självstyrning ska kunna realiserats bör nätverksledaren uppmuntra ett öppet diskussionsklimat där synpunkter och idéer välkomnas.

Eija tycker att ett öppet diskussionsklimat är helt grundläggande för att lyckas med den här typen av nätverk. Alla deltar frivilligt för att de själva ser ett värde i det. Om deltagarna inte upplever att de kan göra sina röster hörda så tror Eija att deras engagemang väldigt snabbt hade försvunnit.

Som exempel på hur man kan skapa ett bra diskussionsklimat tar Eija upp att nätverksträffarna alltid brukar innehålla någon form av diskussionsmoment där alla deltagare får delge sina synpunkter och idéer.

Deltagande

Vidmakthålla utsatta regler och förpliktelser

En viktig aspekt av processledning är att tillse att utsatta regler och förpliktelser vidmakthålls, annars riskerar tilliten att minska mellan aktörerna. Detta innebär en svår balansgång mellan att utöva nödvändiga påtryckningar på deltagarna samtidigt som styrningen inte upplevs som alltför auktoritär och hierarkisk.

Eija tycker inte att det har varit särskilt svårt att få en samverkan att fungera. Hon har aldrig varit med om att någon sätter käppar i hjulen genom att de vill göra allt på just sitt sätt. Utifrån sin erfarenhet vet Eija att allt går att lösa bara man pratar med varandra. Hon ser det som länsstyrelsens uppgift att säkerställa att aktörerna pratar med varandra.

”Det här är ju personer som är välutbildade på sin uppgift och vet vad de har för ansvar men som kanske inte vet exakt vad alla andra har för uppgift. Men alla är fokuserade på att lösa uppgiften, det är det de vill. Dom har förmågan att se sin roll i helheten.”

Medling, konfliktlösning och förhandling

Oavsett hur väl strukturerad en interaktionsprocess är så kan konflikter och andra interaktionsproblem uppstå som kräver ett aktivt ingripande för att processen ska kunna fortgå.

Eija betonar vikten av att vara en bra människokännare när man ska leda en samverkansprocess.

”Det finns ett lustigt talesätt som jag brukar försöka tänka på, och det är att man inte ska brottas med grisar. Grisarna tycker det är jätteroligt men själv blir man bara smutsig.

Ibland kan grisbrottningen fylla en funktion men det är viktigt att man väljer sina strider och alltid tänker igenom vad syftet är.”

Motivera och inspirera

Oförutsedda händelser eller andra faktorer kan ha en negativ påverkan på deltagarnas inställning till nätverket och policymålet. En viktig uppgift för nätverksledaren är att tillse att deltagarnas engagemang upprätthålls även om förhållandena förändras.

”I början när man drar igång ett sånt här nätverk så är folk ofta entusiastiska och nyfikna, men det gäller att förhindra att det börjar gå på tomgång. Man måste revitalisera det hela tiden, få folk att känna att det ger någonting och att det är spännande. Man kan inte bara ha en massa möten där man sitter och informerar utan att det blir något av det.”

Som exempel på hur man behåller deltagarnas motivation och engagemang tar Eija upp att det är viktigt att hon alltid är väl förbered när hon sammankallar ett nätverk. För att väcka deltagarnas engagemang måste hon själv visa ett tydligt engagemang och intresse. Eija lyfter särskilt fram vikten av att det inte får bli för rutinmässigt, istället måste man försöka göra det spännande med hjälp av till exempel övningar. I krissamverkansrådet har länsstyrelsen och kommunen börjat med att inleda varje träff med en liten miniövning där deltagarna får aktivera sig, diskutera och komma med förslag. Det har varit väldigt uppskattat.

”Alla länsstyrelser har i uppgift att göra en förmågebedömning över länet där man utgår ifrån olika scenarios. Det är något som alla länsstyrelser av tradition gör själva men i år bjöd jag in de andra myndigheterna så de fick vara med och diskutera och fundera. Det kändes som att det blev en tändning för alla deltagarna, dels för att resultatet blev ovanligt bra och dels för att de får bekräftelse genom att det står i rapporten till regeringen att vi har gjort den i samråd med de här myndigheterna.”

Eija tror att det är väldigt viktigt att alla blir bekräftade, att de förstår att de har en viktig roll i krisberedskapsarbetet och att de känner att det är meningsfullt att vara delaktiga. Hon upplever också att det stärker en medvetenhet om att alla aktörer är beroende av varandra och att alla behövs.

5.2.2 Politiska faktorer

Fråga 2: Vilken påverkan har politiska faktorer på länsstyrelsernas val av nätverksstyrningsstrategier?

Min tolkning av hur politiska faktorer har påverkat länsstyrelsens nätverksstyrning grundas i empiriframställningen ovan. Intervjumaterial som inte redan har presenterats i empiriframställningen källhänvisas fortlöpande.

Intressen

Eija anser att det ligger i hennes intresse att en framgångsrik nätverksstruktur upprättas inom länet. Hon är övertygad om att nätverk utgör en

- Egna intressen
- Målgruppens intressen
- Starkaste gruppens intressen

ändamålsenlig organisationsform för krisberedskapsarbetet. Hon tycker att lagstiftningen som reglerar krisberedskapsarbetet är väl utformad och hon har inte sett något behov av extra befogenheter för att kunna hantera samordningsrollen gentemot andra aktörer.

”Det här sättet att arbeta plockar fram det bästa ur organisationerna. Alla blir bekräftade, de har inte bara tvingats med i någonting som någon ovanför säger åt dem, utan de har faktiskt en tydlig roll och känner att det är viktigt att just de är med.”

Eija betonar att hon tycker att det är viktigt att behålla en tydlig ansvarsfördelning mellan länsstyrelsen och kommunen även om de har samma geografiska ansvarsområde. Hon tycker själv att den ansvarsfördelning som anges i lagstiftningen är tydlig och att det är viktigt att den följs även om det kan verka onödigt invecklat ibland.

”Många kan tycka att länsstyrelsens samordningsroll är ganska luddig men jag skulle vilja säga att den är väldigt tydlig. Det handlar inte om att gå in och styra och ställa utan det handlar bara om att säkerställa att alla samordnar sig och om det uppstår problem i det så ska vi hjälpa dem att reda ut problemen.”

I sin formella roll som nätverksledare för länets olika krisberedskapsnätverk har Eija ansträngt sig för att inte ha en mer framträdande roll än vad som är nödvändigt. En förutsättning för att nätverken ska fungera tror hon är att aktörerna inte upplever att någon annan tar åt sig äran för deras arbete och engagemang. Detta innebär en balansgång mellan att hålla fast vid länsstyrelsens ansvarsområden samtidigt som länsstyrelsen inte överskuggar de övriga aktörerna. Den organisation Eija har strävat efter att upprätta bygger på att alla litar på varandras kompetens och samarbetsvilja.

Samarbetet med näringslivet har fungerat smärtfritt enligt Eija. Alla företag var positivt inställda när de blev inbjudna att samverka med de offentliga aktörerna. Enligt Eija är det ömsesidiga beroendet extra påtagligt på en ö som Gotland vilket är en bidragande faktor till att det råder en gemensam intressebas inom krisberedskapsområdet.

Idéer

Eija beskriver samverkansledning som en bättre form av styrning än en traditionell hierarkisk styrning. När samarbetet i Gotsam påbörjades för snart 10 år sedan så var det mycket konflikter mellan myndigheterna kring styrningen och ledarskapet, berättar Eija. Den typ av samverkansledning som Eija förespråkar är fortfarande inte helt självklar för alla.

- Idéer/ideologier som drivkraft
- Idéer baserade på egenintresse
- Idéer för att vinna legitimitet
- Konkurrerande idéer
- Nätverk föder gemensamma idéer

”Vi är fortfarande inte helt överens om hur det här området ska styras. Speciellt de myndigheter som av tradition är hierarkiska som polisen och försvarsmakten har ofta en bild av att det ska finnas någon som kan peka med hela handen och sätta ner foten. Jag ska inte säga att det finns en konflikt men det finns lite olika sätt att se på det.”

Genom att förorda sin styrmodell i ord och handling under årens gång tycker Eija att hon har lyckats visa på dess fördelar.

Eija betonar flera gånger att hon fäster en stark tilltro till andra professioner och aktörer samt deras förmåga att se längre än till sina egna intressen. Hon tycker att man krånglar till det på ett onödigt sätt om man utgår ifrån att nätverksaktörerna saknar förmågan att se helheten. Drivkraften att lösa uppgiften är enligt Eijas erfarenhet generellt sett väldigt stark hos folk. Detta förhållningssätt har präglat hennes arbete i rollen som nätverksledare och hon tycker hittills inte att hon har blivit motbevisad.

Eija tycker att man traditionellt sett har krånglat till krisberedskapsarbetet väldigt mycket. Det har funnits en bild av att krishantering bara kan skötas av en resursstark och centralstyrd organisation. Eija menar istället att krisberedskapsområdet inte behöver betraktas som något unikt och annorlunda.

”Det är i slutändan mänskliga kontakter och sociologi det handlar om, precis som i alla andra former av samarbeten. Det är tillräckligt svårt som det är när en kris inträffar så det är onödigt att göra hanteringen krångligare än vad den är.”

Individer

Eftersom det är en ensam tjänsteman som arbetar med krisberedskap på länsstyrelsen i Gotlands län så är det

▪ Policyentreprenörer

oundvikligt att denna tjänsteman kommer göra ett stort avtryck på processen. Detta behöver emellertid inte per automatik betyda att denna individ är att definiera som en ”policyentreprenör”. En policyentreprenör är, vilket jag beskriver i teorikapitlet, en stark individ som genom sitt ledarskap och sina ansträngningar har en stor inverkan på policyprocessen. Eija säger själv att hon i rollen som krisberedskapssamordnare ”egentligen skulle kunna göra ganska lite och ändå komma undan med det”. För att upprätta och driva nätverk som är framgångsrika krävs emellertid engagemang och ansträngningar, speciellt av den tjänsteman som bär ansvaret ensam. Eija tycker att krisberedskapsarbetet på Gotland har utvecklats mycket under de senaste åren vilket till stor del beror på att hon och övriga aktörer är engagerade och drivna i sitt arbete. Det finns ett gott samarbetsklimat där aktörerna litar på varandra och ser nyttan av samarbetet. Det goda samarbetet med kommunens krisberedskapssamordnare innebär också att Eija inte känner sig ensam i arbetet även om länsstyrelsen och kommunen har delvis olika ansvarsområden.

”Det är verksamheten som måste gå först, inte ens personliga drivkrafter att få erkännande eller känna sig viktig. Och sen tror jag att i längden om jag gör ett bra jobb så är det det jag kommer få utdelning på. Det är viktigt att man inte gör samarbetet till en prestigekamp.”

Eftersom Eija är ensamt ansvarig på länsstyrelsen så kan hon ibland känna sig otillräcklig. Överlag tycker hon dock ändå att hennes uppdrag är hanterbart eftersom allt är så småskaligt på Gotland samt att hon har bra och nära samarbete med kollegor på kommunen och andra myndigheter.

”På länsstyrelsen i Stockholm är dom 25 stycken som arbetar med det här. Det går såklart inte att jämföra men samtidigt har vi samma formella ansvar här, alla moment måste göras och det är jag som ska göra det.”

Eija har en utbildningsbakgrund inom rättsvetenskap och rättssociologi. Hon tycker att det har gett henne en bra grund för att arbeta med krisberedskap.

”Det gav mig något slags rättvisetänk som jag har med mig och som jag tycker har varit väldigt värdefullt. Det hjälper mig att hålla fokus på de övergripande målen i mitt arbete. Ytterst handlar det vi gör om att minska mänskligt lidande, det är det vi gör.”

Institutioner

Eija upplever inte att länsstyrelsen som institution har haft så stor påverkan på hennes arbete. Hon sköter sig själv och utgår ifrån sina egna erfarenheter och kunskaper, samt den input hon får från sina samarbetspartners i nätverken. Eija kan se både för- och nackdelar med detta. En fördel är att hon slipper förhålla sig till andras viljor och gamla invanda arbetsätt inom sin organisation men en uppenbar nackdel är att hon inte har någon kollega på länsstyrelsen som hon kan bolla idéer och tankar med.

- Kollektivt intresse
- Organisationens påverkan på individen
- Institutionell spårbundenhet
- Professionella normer, preferenser och erfarenheter
- Konkurrerande institutioner

”Det är på sätt och vis lättare att föra in nya idéer i verksamheten när man är själv men samtidigt blir man väldigt ensam och jag kan känna att jag inte har lyckats med att integrera mina tankar bland de andra här i huset. I ledningen är man överens om vad vår roll är och hur jag ska agera men bland övriga medarbetare är det nog väldigt vagt vad jag gör egentligen.”

Eija berättar att det är ett problem att hon är den enda på länsstyrelsen som är insatt i krisberedskapsfrågor. För att ha en ständig beredskap måste alla länsstyrelser ha ett rullande schema med vakthavande beslutsfattare som ansvarar för att sammankalla nätverksaktörer i händelse av en krissituation. I större län är det fler som jobbar med krisberedskap, då kan de skifta VB-rollen sinsemellan. På Gotland är det bara Eija som är riktigt insatt i området av de nio medarbetare som cirkulerar på uppdraget. Enligt Eija avsätts det alldeles för lite resurser för att utbilda de vakthavande beslutsfattarna vilket medför att de känner sig osäkra i sitt uppdrag.

”Våra vakthavande beslutsfattare kan ofta känna att det är lite pinsamt att kalla de andra aktörerna: polisen och militären och de andra operativa aktörerna. De tycker det känns jobbigt och de oroar sig för att det inte ska bli ett bra möte. Jag måste ofta peppa dom och påminna om att de andra aktörerna förväntar sig att vi ska kalla dom även om situationen inte visar sig vara så allvarlig som vi först trodde.”

Den maktkamp som kan uppstå mellan olika offentliga organisationer har på Gotland mest handlat om detaljfrågor, tycker Eija. De flesta aktörerna har inte haft något problem med att acceptera den formella ansvarsfördelningen. Inledningsvis var det lite diskussioner mellan länsstyrelsen och kommunen om hur deras respektive ansvar skulle hanteras. Överlag upplever Eija att alla inblandade aktörer är fullt medvetna om att deras egen framgång är avhängig av övriga aktörers framgång. Alla förstår att den ansvarsfördelning som råder är ändamålsenlig och därför har ingen något att vinna på att försöka rubba den.

Omvärld

Eftersom Eija är ensam i sin roll som krisberedskapssamordnare så tycker hon att det kan vara svårt att hålla sig uppdaterad på all ny

- Nationellt och internationellt perspektiv
- Nya idéer, influenser, insikter och krav
- Ny forskning och empirisk kunskap

kunskap och på allt som sker i övriga landet. Mycket kunskap förmedlas genom övningar och träffar som MSB anordnar, men Eija får tacka nej till mycket av detta eftersom hon inte hinner.

”Jag måste göra en viss sållning bland allt man kan åka på, annars hade jag varit borta jämnt.”

Gotlands län är del av ett nätverk med åtta andra län i Mellansverige vilka träffas varje eller varannan månad, ibland genom telefonmöte. De hjälper varandra med praktiska råd och tips. Eija berättar även att det finns länsnätverk som är indelade efter olika samverkansområden. Eija har tagit på sig att delta i samverkansområdet för transporter. Hon tyckte det var mest intressant eftersom Gotland är så beroende av transporter till och från fastlandet och hon kan ha stor nytta av att vara extra insatt i just det samverkansområdet.

6 Komparativ diskussion och slutsatser

I detta kapitel besvaras uppsatsens två frågeställningar genom att empirisammanställningen i föregående kapitel sammanfattas i en komparativ diskussion.

6.1 Vilka nätverksstyrningsstrategier tillämpas av länsstyrelser i krisberedskapsarbetet?

Enheten för skydd och säkerhet (ESS) på länsstyrelsen i Västra Götalands län bedriver sitt krisberedskapsarbete genom en komplex sammansättning av olika nätverk, som spänner över kommungränser, myndighetssektorer, civilsamhälle och näringsliv. ESS har en ledarposition inom flera olika nätverk som varierar i sammansättning och storlek. Beroende på vilken sorts aktörer som deltar i ett givet nätverk måste länsstyrelsen anpassa sin styrning och ledarroll. Detta gör det svårt att utröna ett systematiskt och allmängiltigt tillvägagångssätt i deras nätverksstyrning. ESS säger dock att de har ungefär samma rutiner och arbetsmetoder oavsett vilket nätverk det gäller. Eija Suhunen, krisberedskapssamordnare på länsstyrelsen i Gotlands län, har inte lika stor komplexitet att hantera. Gotlands län innefattar inte tillnärmelsevis lika många krisberedskapsaktörer som Västra Götalands län. I gengäld är hon ensamt ansvarig för att samordna krisberedskapsarbetet inom sitt län. I jämförelse med Västra Götalands län har Gotlands län färre krisberedskapsnätverk och en högre grad av personliga relationer inom och mellan nätverken.

Utifrån hur de beskriver sitt arbete så har båda länen haft ett tydligt fokus på att upprätta ”ramar” för krisberedskapsnätverken. Det vill säga de indirekta strategier som syftar till att påverka nätverkets institutionella struktur. ESS uttrycker att den största utmaningen för dem har varit att identifiera alla samhällsviktiga aktörer som verkar inom länet samt att lyckas aktivera dem i olika nätverk. Eija Suhunen har inte haft detta problem på Gotland då det är ett relativt litet samhälle som är lätt att överblicka. Båda länen anser att nätverkens främsta syfte är att skapa relationer och samverkansstrukturer mellan samhällsviktiga aktörer samt att sprida en ökad förståelse bland aktörerna för krisberedskapsarbetets syfte och mål. Alla aktörer måste förstå sin roll i relation till övriga aktörer samt veta hur och med vem de bör kommunicera i händelse av en krissituation. Genom att länsstyrelsen sammanför aktörer i en nätverksstruktur och upprättar rutiner för hur de ska samverka så är detta syfte till stor del uppnått. Den fortlöpande aktivitet som sker inom ett upprättat krisberedskapsnätverk beskrivs som relativt sporadisk. Därför anses behovet av detaljerade regelstrukturer och avtal vara tämligen begränsat. Båda länen uttrycker även vikten av att upprätthålla en horisontell relation i nätverken baserad på tillit och ömsesidigt beroende istället för att sträva mot en hierarkisk, regelstyrd organisation. Båda länen har upplevt att det i många fall har varit en utmaning att upprätta ickehierarkiska organisationer samtidigt som de måste hävda sin ansvarsställning i nätverken. De anser att båda dessa aspekter måste samexistera för att nätverken ska bli framgångsrika.

En viktig del i arbetet med att upprätta och aktivera nätverken har varit att avgränsa dem på lämpligt sätt. Detta har varit en större utmaning i Västra Götaland än på Gotland, på grund av det stora antal aktörer som finns inom länet. De avgränsningar som ESS har gjort har kommit ur behovet av att ha särskilda nätverk för olika krisscenarios och olika aktörstyper men även avgränsningar av antalet deltagare i nätverken för att skapa en optimal samverkansplattform.

Vid sidan av att påverka nätverkens organisatoriska ramar har båda länen arbetat aktivt för att främja en god sammanhållning och motivation inom nätverken. Även i detta arbete används huvudsakligen indirekta strategier men de riktas mot en annan strukturell faktor, nämligen den diskurs som råder inom nätverken. Syftet är främst att skapa en samstämmig uppfattning om problem och problemlösning, men även att skapa samhörighet och lojalitet samt ett öppet diskussionsklimat. ESS har upplevt att det finns en stark samstämmighet bland offentliga aktörer kring krisberedskapsarbetets syfte och mål. Det finns en tradition av att samarbeta bland kommuner och andra offentliga aktörer, alla är väl medvetna om att de är ömsesidigt beroende av varandra. ESS har dock sett ett behov av att förtydliga rollfördelningen i krisberedskapsarbetet för att undvika missförstånd kring ansvarsförhållanden, inte minst kring det geografiska områdesansvaret. Att skapa sammanhållning och motivation bland de privata aktörerna har krävt mer ansträngningar från länsstyrelsens sida men upplevs ändå överlag ha gått ganska smidigt. Näringslivsrepresentanterna har haft en positiv inställning till att delta i krisberedskapsnätverk och ESS upplever att dessa aktörer har en förståelse för att alla är beroende av varandra när en krissituation uppstår. ESS tar dock inget för givet utan arbetar fortlöpande med att stärka banden inom nätverken, huvudsakligen genom att utbilda och informera. De betonar även vikten av att förmedla en ödmjuk inställning där alla upplever sig som jämlika parter i ett ömsesidigt utbyte. Även Eija på Gotland betonar vikten av att vara ödmjuk i sin roll som nätverksledare och hon tror att engagemanget bland deltagarna skulle falna snabbt om de inte upplever ett ömsesidigt utbyte där alla får göra sin röst hörd. Rent generellt tycker Eija att alla aktörer på Gotland, såväl offentliga som privata, har väldigt lätt för att samarbeta. Hon förklarar det med att Gotland är ett ösamhälle med lång tradition av att hålla ihop och lösa problem tillsammans.

Båda länen har upplevt att det har varit relativt enkelt att upprätta och bibehålla engagemang kring krisberedskapsarbetet. Deras arbete har därför kunnat fokuseras på att fånga in engagemanget i en tydlig samverkansstruktur där alla gemensamt ansvarar för att driva arbetet framåt. Båda länsstyrelserna har ansträngt sig för att göra nätverken så självstyrande som möjligt där deltagarna har tydliga roller och ansvar. Länsstyrelserna är väl medvetna om att framgång bygger på att nätverken är självstyrande när en kris uppstår och även till stor del i beredskapsarbetet, däremot anser de att länsstyrelsen måste delta aktivt i det fortlöpande arbetet för att säkra upp att nätverken bibehåller sin funktion. ESS anser att deras viktigaste funktion i det fortlöpande arbetet består av att säkra upp kommunikationskanalerna så alla rutiner fungerar när en kris uppstår. Nätverken är fortfarande relativt nya men ESS tror att de fortlöpande kommer behöva anstränga sig för att upprätthålla deltagarnas motivation och engagemang. Eija på Gotland anser att roll- och ansvarsfördelningar är väl inarbetade och att samverkansprocesserna därför är relativt självgående. Eftersom det finns en hög grad av personliga relationer inom och mellan nätverken så blir kommunikationskanalerna relativt tydliga och lätthanterliga. Däremot anser hon att hon har en viktig roll som motor i arbetet, genom att fortlöpande revitalisera deltagarnas engagemang då risken annars är stor att arbetet börjar gå på tomgång.

Sammanfattningsvis kan man konstatera att länsstyrelserna i Västra Götalands län och Gotlands län har valt väldigt likartade strategier och arbetssätt i krisberedskapsarbetet. Storleksskillnaden mellan länen verkar huvudsakligen ha inneburit att det mindre länet Gotland har hunnit komma längre i sitt samordningsarbete. Gotlands län hade dessutom en ovanligt väl inarbetad krisberedskapsorganisation redan innan det nya krishanteringssystemet lanserades på bred front år 2006.

Alla teoretiskt härledda nätverksstyrningsstrategier som beskrivs i teorikapitlet har använts av båda länsstyrelserna. I den strategimix som framträder har dock tyngdpunkten legat på de tre indirekta strategier som sorteras under kategorin *ram: aktivering och mobilisering, organisera interaktion* samt *matchning av problem, lösningar och aktörer*. Dessa strategier syftar till att upprätta och forma nätverkets struktur samt att bestämma spelregler för interaktionsprocesserna inom nätverket. Länsstyrelsernas uppdrag i krisberedskapsarbetet är att upprätta samordning mellan relevanta aktörer inom länet, vilket till stor del uppfylls genom de strategier som kategorin *ram* innefattar. I uppdraget medföljer dock även ett ansvar för att samordningen ska fungera effektivt och över tid. Därför har arbetet även präglats av strategier ur kategorierna *diskurs* och *deltagande*. I synnerhet har ansträngningar gjorts för att skapa en samstämmig uppfattning om problem och problemlösning samt en känsla av ömsesidigt beroende, vilket sorteras under den diskursiva strategin *påverka perceptioner*.

Övriga diskursiva strategier - *utveckling av gemensamt språk* samt *möjliggöra reflektion* är inte lika framträdande. Den förstnämnda strategin syftar till att skapa en gemensam kultur och samhörighet inom nätverket, vilket är svårt och kanske inte heller nödvändigt då interaktionen i krisberedskapsnätverk normalt är ganska sporadisk. Att möjliggöra reflektion – genom att uppmuntra ett öppet diskussionsklimat – beskrivs av båda länsstyrelserna som en viktig strategi. De har försökt uppnå detta genom att under arbetets gång förmedla en medvetet ödmjuk inställning gentemot övriga aktörer och deras specifika kunskap för att därigenom signalera att det är önskvärt med idé- och kunskapsspridning. Den sista strategikategorin – *deltagande* – betraktas av båda länsstyrelserna som en nödvändig del i rollen som nätverksledare, huvudsakligen med syfte att fortlöpande *motivera och inspirera*. När det gäller de övriga två strategierna i denna kategori – *vidmakthålla utsatta regler och förpliktelser* samt *medling, konfliktlösning och förhandling* – så har länsstyrelserna inte sett något stort behov av att intervensera. Däremot tror särskilt länsstyrelsen i Västra Götalands län att behovet av aktiv processledning kommer att öka när nätverken har blivit mer etablerade.

Strategier och framgångsfaktorer inom nätverksstyrning är ur ett teoretiskt perspektiv desamma oavsett vilken kontext som föreligger. Att de strategival som har gjorts av länsstyrelsen i Västra Götalands län respektive Gotland län inte nämnvärt skiljer sig åt kan därför inte betraktas som ett märkligt resultat, istället kan man konstatera att båda länsstyrelserna uppvisar en god medvetenhet om de faktorer som karakteriserar framgångsrik nätverksstyrning. Även om ingen av de intervjuade i någon större utsträckning använder nätverksteoretiska termer så speglar deras berättelser en medveten strävan efter att skapa optimala förutsättningar för effektiv självstyrning inom nätverken. Deras arbetssätt och strategival tyder även på en medvetenhet om att effektiv självstyrning bara kan uppstå om nätverken genomsyras av interdependens och tillit.

6.2 Vilken påverkan har politiska faktorer på länsstyrelsernas val av nätverksstyrningsstrategier?

Resultatet på uppsatsens första frågeställning visar att strategivalen är tämligen likartade mellan länsstyrelserna. Strategivalen speglar dessutom en god medvetenhet om vad som anses karakterisera framgångsrik nätverksstyrning. Utifrån uppsatsens andra frågeställning undersöks de bevekelsegrunder som ligger bakom länsstyrelsernas strategival. Dessa bevekelsegrunder analyseras utifrån en analysram bestående av fem politiska faktorer; *intressen, idéer, individer, institutioner* samt *omvärlden*. De politiska faktorernas relevans som förklaringsmekanism till strategival bygger på

antagandet att det inte finns allmängiltiga lösningar på policyproblem då olika aktörer kan ha olika åsikter och föreställningar om hur ett givet problem ska definieras och hur det bör angripas. Därför kan effektivitetsbedömningen av olika strategier inte betraktas som en strikt rationell process.

Med utgångspunkt i resultatet av den första frågeställningen kan man konstatera att båda länsstyrelserna på ett övergripande plan delar den problemdefinition och problemlösningstrategi som det nationella krishanteringssystemet ger uttryck för. Det råder alltså en samsyn om att krishanteringsområdet är komplext och gränsöverskridande och att hanteringen bör ske genom decentraliserade nätverksstrukturer i någon form. De skillnader som kan påvisas mellan respektive länsstyrelses nätverksstyrning beror på variationer i lokala förhållanden snarare än på skilda problembeskrivningar eller viljeinriktningar. Lokala förhållanden utgörs dels av de strukturella faktorer som karakteriserar länets geografiska område men i begreppet ryms även det inflytande som ansvariga tjänstemän har inom respektive län. De val som görs i detaljutförandet av krisberedskapsarbetet skulle kunna variera mellan länsstyrelserna trots att det råder konsensus kring den övergripande strategin.

Den politiska faktor som kan sägas ha störst inverkan på vilka strategier som väljs är *intressen*, då syftet med varje strategival alltid är att tillgodose något specifikt intresse. Man kan även argumentera för att den påverkan som tillskrivs de övriga politiska faktorerna i någon mån alltid har sin utgångspunkt i ett egenintresse. Det egenintresse som Enheten för skydd och säkerhet (ESS) på länsstyrelsen i Västra Götalands län ger uttryck för utgår ifrån en vilja att upprätta en framgångsrik nätverksstruktur inom länet. I princip alla samhällsviktiga aktörer inom Västra Götalands län har varit positiva till att medverka och delar alltså ett gemensamt intresse av att samverka genom nätverk. Utmaningen för ESS har varit att anta en ambitionsnivå som är realistisk i relation till övriga aktörers intressen och resurser. Valen av strategier har alltså i hög grad påverkats av behovet av att hitta en gyllene medelväg som alla aktörer kan acceptera, då samverkansstrukturen är beroende av det engagemang som uppstår när alla inblandade upplever att deras specifika intressen blir tillgodosedda. ESS har även haft ett starkt intresse av att sprida ansvarsfördelningen inom nätverken och genom det skapa förutsättningar för effektiv självstyrning. Samtidigt har aktörerna efterfrågat en tydligare hierarki vilket har medfört en intressekonflikt där alla vill minska tyngden i sin egen ansvarsroll. Alla är överens om att god krisberedskap kräver att alla tar sin del av ansvaret men på grund av den komplexitet som präglar samordningen så väcks en önskan om att någon "högre upp" ska ta ett större ansvar och ge tydligare direktiv.

Eija Suhunen på länsstyrelsen i Gotlands län betraktar nätverk som en optimal organisationsform för krisberedskapsarbetet. Eija tycker att lagstiftningen och länsstyrelsens formella ansvarsroll utgör en tydlig grund för detta arbete och hennes målsättning har varit att forma en inkluderande organisation med tydliga ansvarsförhållanden. Hon har inte upplevt några större intressekonflikter under arbetets gång vilket hon delvis tror beror på att Gotland är ett ösamhälle med lång tradition av att samarbeta. Känslan av ett ömsesidigt beroende är stark bland deltagarna och alla har accepterat att ta sin del av ansvaret i krisberedskapsnätverken. Det gotländska samhället är dessutom så pass litet att samordningskomplexiteten inte upplevs som överväldigande. De få konflikter som har uppstått kring hur arbetet bör organiseras har inledningsvis handlat om ansvarsfördelningen mellan länsstyrelsen och kommunen då de delar samma geografiska område, men det har också funnits en misstänksamhet mot nätverksorganisationen från exempelvis försvarsmakten och polisen som är

vana vid en tydligare hierarki. Denna konflikt grundar sig inte bara i frågan om vems intressen som för stunden anses gynnas av olika strategier utan den hänger även starkt ihop med ingrodna idéer och föreställningar om hur en krisberedskapsorganisation bör se ut. *Idéer* som politisk faktor tar fasta på just denna aspekt. Hur mottaglig målgruppen är för olika strategier beror till stor del på vilka idéer och ideologier som är förhärskande inom målgruppen. Eija säger dock att samstämmigheten bland aktörerna har blivit starkare allt eftersom nätverksorganisationen har visat sig fungera på ett bra sätt. Utifrån hur Eija berättar om sin nätverksledarroll framgår det tydligt att hon hyser en stark tilltro till nätverk som organisationsform och att detta också utgör en stark drivkraft i hennes arbete. Hennes erfarenhet är att samhällsviktiga aktörer har en förmåga att se längre än sina egna intressen och att det finns en genuin vilja att lösa gemensamma problem. Att upprätta tydliga interaktionskanaler mellan dessa aktörer möjliggör en effektivare krishantering än vad en hierarkisk ordregång kan åstadkomma, menar Eija.

Även ESS i Västra Götalands län har kunnat vara nätverksorganisationen trogen genom hela införandet, huvudsakligen på grund av att det inom målgrupperna har funnits få konkurrerande idéer om hur krishanteringsarbetet bör organiseras. ESS har inte upplevt något principiellt motstånd från aktörer som har bjudits in att delta. För att få alla privata aktörer att engagera sig fullt ut har ESS dock varit tvungna att i viss mån sälja in sitt koncept genom idédrivna argument om solidaritet och samhällsnytta. ESS betraktar nätverksorganisationen och dess horisontella, förhandlingsbaserade samverkansformer som en självklar och naturlig utveckling, inte bara inom krishanteringsområdet utan i samhället i stort. De styrks i denna bild av det faktum att näringslivsaktörer, efter senare års naturkatastrofer, har blivit väldigt välvilliga till att samverka med såväl varandra som offentliga aktörer. Idén om en gränsöverskridande nätverksbaserad samverkan har etablerat sig i folks medvetande som en effektiv problemlösningstrategi.

Individer som politisk faktor fäster fokus på det faktum att enskilda individer i vissa fall kan utöva stort inflytande i besluts- och implementeringsprocesser. Krisberedskapsarbetet i Västra Götalands län och Gotlands län utgör exempel på detta då arbetet har drivits framåt av ett fåtal individer som har varit relativt fria att själva välja formerna för arbetet. Detta blir särskilt påtagligt på Gotland där Eija Suhunen är ensamt ansvarig för länsstyrelsens krisberedskapsarbete. Eija betonar dock att arbetet har skett i nära samspel med personer på kommunen och andra myndigheter. För att undvika att samarbetet med övriga aktörer blir till en prestigekamp har Eija i rollen som samordningsansvarig ansträngt sig för att alla ska kunna vara delaktiga på jämlika villkor. Även ESS i Västra Götalands län berättar att de har uppmuntrat andra aktörer att bidra med idéer och förslag kring arbetet. Strategival och arbetssätt har dock i huvudsak utvecklats internt i samspel mellan tjänstemännen på ESS. Kajsa Pettersson på ESS upplever dock att hon har haft stora möjligheter att ta initiativ utifrån sina erfarenheter från att ha arbetat med liknande processer i en annan länsstyrelse.

När den nya lagstiftningen kring krishanteringsområdet kom så fanns det inte så mycket exempel på hur implementeringen rent praktiskt skulle gå till. Därför är det naturligt att det fåtal tjänstemän som har arbetat inom området har gjort ett stort personligt avtryck på utfallet. Av samma anledning har inte länsstyrelsens institutionella inflytande varit lika påtagligt. *Institutioner* som politisk faktor syftar just på det inflytande som en organisation har på dess medlemmar, vilken härstammar ur den kultur och logik som råder inom organisationen. Eija Suhunen anser inte att länsstyrelsen som organisation

har haft så stor påverkan på de strategival hon har gjort eftersom den erfarenhet och kunskap om krisberedskap som finns inom organisationen nästan uteslutande är knuten till henne. Krisberedskapsnätverken är därför uppbyggda utifrån hennes egna erfarenheter samt den kunskap som finns hos samarbetspartners i nätverken. ESS i Västra Götalands län bedömer däremot att deras strategival har påverkats relativt mycket av tidigare erfarenheter inom organisationen. Kajsa Pettersson tycker att denna uppfattning styrks av det faktum att arbetssätten i krisberedskapsarbetet har skiljts sig åt ganska mycket mellan länsstyrelsen i Västra Götalands län jämfört med den länsstyrelse hon arbetade på tidigare.

Det kollektiva intresse som genomsyrar en organisation kan föranleda konflikter med andra organisationer som har delvis andra preferenser och utgångspunkter. I Västra Götalands län tvingades ESS att hantera en form av konkurrenssituation som uppstod när alla kommunerna samtidigt ville engagera samhällsviktiga aktörer i sina respektive krisberedskapsnätverk. Denna konfliktsituation eskalerade dock aldrig eftersom ESS tog på sig ansvaret för att samordna de stora länsövergripande aktörerna. Eija upplever inte att det har uppstått några större konflikter mellan länsstyrelsen och andra myndigheter med avseende på ansvarsfördelning eller inflytande, utöver att det inledningsvis var lite diskussioner mellan länsstyrelsen och kommunen om hur deras respektive ansvar skulle hanteras. Man kan återigen konstatera att den komplexitet som föranleder intressekonflikter och konkurrenssituationer är mindre påtaglig i ett litet län som Gotland.

Omvärlden, som är den sista av de politiska faktorerna, har på olika sätt påverkat länsstyrelsernas strategival. Båda länsstyrelserna berättar att de har influerats av arbetssätt och strategier från andra håll i landet, vilket är ett resultat av den kunskapsspridning som sker i nationella nätverk och från MSB som ansvarig myndighet. ESS samarbetar särskilt med sydläna och storstadsläna och anser att de har kunnat dra stor nytta av deras erfarenheter. Eija anser inte att hon hinner hålla sig uppdaterad på allt som händer nationellt men hon är delaktig i nätverk med andra län vilka hjälper varandra med praktiska råd och tips.

6.3 Reflektioner

Sveriges krishanteringssystem utgör ett utmärkt exempel på statens skiftning från traditionell hierarkisk styrning till de indirekta styrtekniker som har kommit att omfattas av begreppet metastyrning. Hur krishanteringssystemet implementeras är dock till stor del länsstyrelsernas ansvar att bestämma. Detta ska emellertid inte misstolkas som att staten inte längre är delaktig, utan pekar bara på det faktum att metastyrning som regel sker på flera nivåer samtidigt. Staten metastyr länsstyrelsernas agerande genom att påverka de politiska, ekonomiska och institutionella ramar som reglerar länsstyrelsens handlingar. Utifrån dessa ramar utövar sedan länsstyrelsen inflytande över aktörer på regional nivå, däribland kommunerna vilka i sin tur ansvarar för den lokala nivån. Ur ett sådant helhetsperspektiv kan denna uppsats snarast beskrivas som ett nedslag på mikronivå. Länsstyrelsen är en av många aktörer som är inbegripna i metastyrning, både som utövare och mottagare.

Resultatet av denna studie ger en ökad förståelse för metastyrningsprocesserna på länsstyrelserna i Västra Götalands län samt Gotlands län. Även om dessa två fall inte nödvändigtvis säger någonting om hur metastyrningen fungerar i andra länsstyrelser så är det ändå ur ett generaliseringsperspektiv intressant att båda länsstyrelserna har valt väldigt likartade arbetssätt. Som förklaring till sina

strategival ger de även i hög utsträckning uttryck för väldigt likartade motiv och drivkrafter. Man kan tolka detta som att statens metastyrning av krishanteringssystemet har varit framgångsrik, både vad gäller de institutionella ramar som påverkar länsstyrelsernas handlingsutrymme, men också ur ett diskursivt perspektiv då länsstyrelserna hyser en stark tilltro till nätverksorganisationen. Eftersom länsstyrelserna även vittnar om att övriga aktörer, såväl offentliga som privata, i hög utsträckning delar denna tilltro så styrker min uppsats bilden av att governance som normativt begrepp har rotat sig i det svenska samhället.

Eftersom aktörer i en nätverkskontext har stor handlingsfrihet så är det extra viktigt, i såväl forskning som praktik, att försöka förstå vad det är för faktorer som styr aktörernas val och handlingar. Vilken relevans har då de politiska faktorerna som analysverktyg för att förklara länsstyrelsernas val av nätverksstyrningsstrategier? De politiska faktorernas relevans bygger på antagandet att styrmedelsval inte kan betraktas som en objektiv och rationell process. Eftersom denna studie inte riktar sig mot styrmedel som sådant utan istället nätverksstyrningsstrategier så blir de politiska faktorerna ett lite för trubbigt redskap. Den politiska laddning som återfinns i styrmedelsval är inte lika påtaglig vid valet av enskilda strategier i nätverksstyrning. Analysverktygets grundantagande är dock lika relevant och viktigt att beakta i en nätverksstyrningskontext. Att använda de politiska faktorerna som analysverktyg har därför ändå möjliggjort en översiktlig analys av de skäl som ligger bakom länsstyrelsernas strategival.

Referenslista

Litteratur

Bressers, H. T. A., & O'Toole, L. J. 2005. Instrument selection and implementation in a networked context. In P. Eliades, M. M. Hill & M. Howlett (Eds.), *Designing government: From instruments to governance* (pp. 132-153). Montreal & Kingston: McGill-Queen's University Press.

Gjelstrup, G. och Sørensen, E., 2007. *Public Administration in Transition: Theory - Practice - Methodology*, Copenhagen: DJÖF

Jessop, Bob, 2002. *The Future of the Capitalistic State*. Polity Press.

Kickert, Walter J. M.; Erik-Hans Klijn och Joop F. M. Koppenjan, 1997. *Managing Complex Networks*. Thousand Oaks, CA och London: Sage Publications.

Kjaer, Anne Mette, 2004, *Governance*. Cambridge: Polity press.

Pierre, Jon & B. Guy Peters. 2000. *Governance, Politics and the State*. New York: St. Martin's Press.

Salamon M. L. (red). 2002. *The Tools of Government. A Guide to the New Governance*. New York: Oxford University Press.

Schneider, Anne Larason och Helen Ingram. 1997. *Policy design for democracy*. Lawrence: University Press of Kansas.

Sørensen, E., & Torfing, J. (Eds.), 2007. *Theories of Democratic Network Governance*. Basingstoke, Hampshire: Palgrave MacMillan.

Tufte, P A och Johannessen, A. 2003, *Introduktion till samhällsvetenskaplig metod*. Liber.

Artiklar

Agranoff, Robert and Michael McGuire. 2001. The big questions of public network management research. *Journal of Public Administration Research and Theory* 11 (3): 295–326.

Edelenbos, J. E.H. Klijn, 2006, Trust in Complex decision-making networks; a theoretical and empirical exploration, *Administration and Society*, forthcoming.

Flyvbjerg B, 2006, Five Misunderstandings About Case-Study Research. *Qualitative Inquiry* 12:219-245.

Helsloot, I. 2008, Coordination is a prerequisite for good collaboration, isn't it?, *Journal of Contingencies and Crisis Management*, editorial, 16(4):173-176.

Jessop, Bob. 2002. Governance and Metagovernance: On Reflexivity, Requisite Variety, and Requisite Irony. <http://comp.lancs.ac.uk/sociology/soc108rj.htm>

Klijn, E.-H., Koppenjan, J. & Termeer, K. 1995, Managing Networks in the Public Sector: A Theoretical Study of Management Strategies in Policy Networks. *Public Administration*, 73 (3), 437-454.

Klijn, E. H. & Koppenjan, J. 2000. 'Interactive Decision Making and Representative Democracy: Institutional Collisions and solutions', in Heffen, O. V., Kickert, W. J. M. & Thomassen, J. A., eds, *Governance in Modern Society: Effects, Change and Formation of Government Institutions*. Dordrecht: Kluwer Academic.

Rethemeyer, R. Karl and Deneen M. Hatmaker. 2008. "Network Management Reconsidered: An Inquiry Into Management of Network Structures in Public Sector Service." *Journal of Public Administration Research and Theory*, 18(4): 617-646.

Sörensen, Eva, 2005: Offentlig ledelse som metastyrning af netvaerk. I Kommunal økonomi och politik, volym 9 nr 1, mars 2005.

Torfinn, J. ,2005, 'Governance network theory: towards a second generation.' *European Political Science* 4: 305-15.

Varone F. et R. Landry, 1997, "The Choice of Policy Tools. In Search of Deductive Theory", *Research Joint Sessions of Work of the European Consortium for Political Science*, Bern, 27 février au 4 mars.

Riksdagstryck och lagtexter

Prop. 2005/06:133. *Samverkan vid kris för ett säkrare samhälle*.

SFS 2007:825. *Länsstyrelseinstruktion*.

Övrigt

Krisberedskapsmyndigheten, 2005, *Krisberedskapsboken - Förebygga och förbereda*.

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, 2011, *Att styra det oförutsedda*.

Projektplan - Stärkt krisberedskap genom privat-offentlig samverkan, 2010. Länsstyrelsen i Västra Götalands län. Göteborgs stad.

Risk- och sårbarhetsanalys för verksamhetsåret 2009. Länsstyrelsen i Västra Götalands län, Enheten för skydd och säkerhet.

Samhällskriser och katastrofer – Juridisk handbok, 2007. Sveriges Kommuner och Landsting.