

**Att studera civil ledning och samverkan – perspektiv på ett
forsknings- och kunskapsområde**

Per Larsson

Utgivare Totalförsvarets Forskningsinstitut - FOI Försvarsanalys 172 90 Stockholm	Rapportnummer, ISRN FOI-R--0372--SE	Klassificering Metodrapport
	Forskningsområde 9. Civila tillämpningar inklusive miljöfrågor	
	Månad, år Januari 2002	Projektnummer E 17351
	Verksamhetsgren 5. Uppdragsfinansierad verksamhet	
	Delområde 92 Civil beredskap	
Författare/redaktör Per Larsson	Projektledare Per Larsson	
	Godkänd av Jan-Erik Svensson	
	Uppdragsgivare/kundbeteckning	
	Tekniskt och/eller vetenskapligt ansvarig	
Rapportens titel Att studera civil ledning och samverkan		
Sammanfattning (högst 200 ord) I rapporten diskuteras vad som kan sägas utgöra forsknings- och kunskapsområdet "civil ledning" och i vilken riktning detsamma bör utvecklas. I rapporten presenteras också ett embryo till ett begrepps- och analysramverk för "civil ledning".		
Nyckelord Ledning, samverkan, samordning, civil ledning		
Övriga bibliografiska uppgifter	Språk Svenska	
ISSN 1650-1942	Antal sidor: 55 s.	
Distribution enligt missiv	Pris: Enligt prislista	

Issuing organization FOI – Swedish Defence Research Agency Defence Analysis SE-172 90 Stockholm	Report number, ISRN FOI-R--0372--SE	Report type Methodology report
	Research area code 9. Civilian Applications including Environmental Studies	
	Month year January 2002	Project no. E 17351
	Customers code 5. Commissioned Research	
	Sub area code 92 Civil Preparedness	
Author/s (editor/s) Per Larsson	Project manager Per Larsson	
	Approved by Jan-Erik Svensson	
	Sponsoring agency	
	Scientifically and technically responsible	
Report title (In translation) To Study Civil Defence Command and Control		
Abstract (not more than 200 words) The report discusses what constitute the study area "Civil Defence Command and Control", and in what direction this study area preferably should develop. The report also presents a embryo to a conceptual and analytical framework for the study area.		
Keywords Command, Control, Co-operation, Civil Defence		
Further bibliographic information	Language Swedish	
ISSN 1650-1942	Pages 55 p.	
Price acc. to pricelist		

SAMMANFATTNING.....	2
1. ATT STUDERA CIVIL LEDNING OCH SAMVERKAN	5
1.1 INLEDNING	5
1.2 SYFTE	5
1.3 DISPOSITION	5
1.4 METOD OCH UNDERLAG	6
1.5 STUDIEOBJEKTET "CIVIL LEDNING"	7
1.6 LEDNINGS- OCH SAMVERKANSFÖRMÅGA.....	10
2. FORSKNINGS- OCH KUNSKAPSOMRÅDET "CIVIL LEDNING"	12
3. BEGREPPS- OCH ANALYSRAMVERK FÖR "CIVIL LEDNING"	17
3.1 LEDNINGS- OCH SAMVERKANSPROCESSEN I PRINCIP VID ETT EXTRAORDINÄRT SAMHÄLLSTILLSTÅND	17
3.2 LEDNING	20
3.3 SAMVERKAN	27
3.4 SYSTEM.....	34
3.5 SITUATION	35
3.6 AKTÖRER	41
3.7 STRUKTURER	46
3.8 PROCESSER	50
3.9 AVSLUTNING.....	51
STUDIEUNDERLAG.....	53

SAMMANFATTNING

Syftet med denna studie är att söka lägga grunden för en strukturerad diskussion om hur man kan stadfästa och utveckla "civil ledning" som ett specifikt forsknings- och kunskapsområde. Detta genom att dels allmänt diskutera den vetenskapliga utformningen av "civil ledning" som ett specifikt forsknings- och kunskapsområde, men också genom att presentera ett kontextfritt embryo till ett generellt begrepps- och analysramverk för detta forsknings- och kunskapsområde.

Utifrån ett funktionellt perspektiv definieras i studien "civil ledning" som den beredskapsrelaterade och situationspåkallade ledning och samverkan som samhällets olika civila ledningsorgan enskilt eller gemensamt bedriver på olika nivåer och inom olika sektorer i syfte att förebygga och hantera hot och störningar som framkallar eller riskerar att framkalla ett "extraordinärt samhällstillstånd". Härvid inbegrips även samverkan mellan samhällets civila och militära delar för att stödja varandra samt medverkan i fredsfrämjande och humanitära internationella insatser.

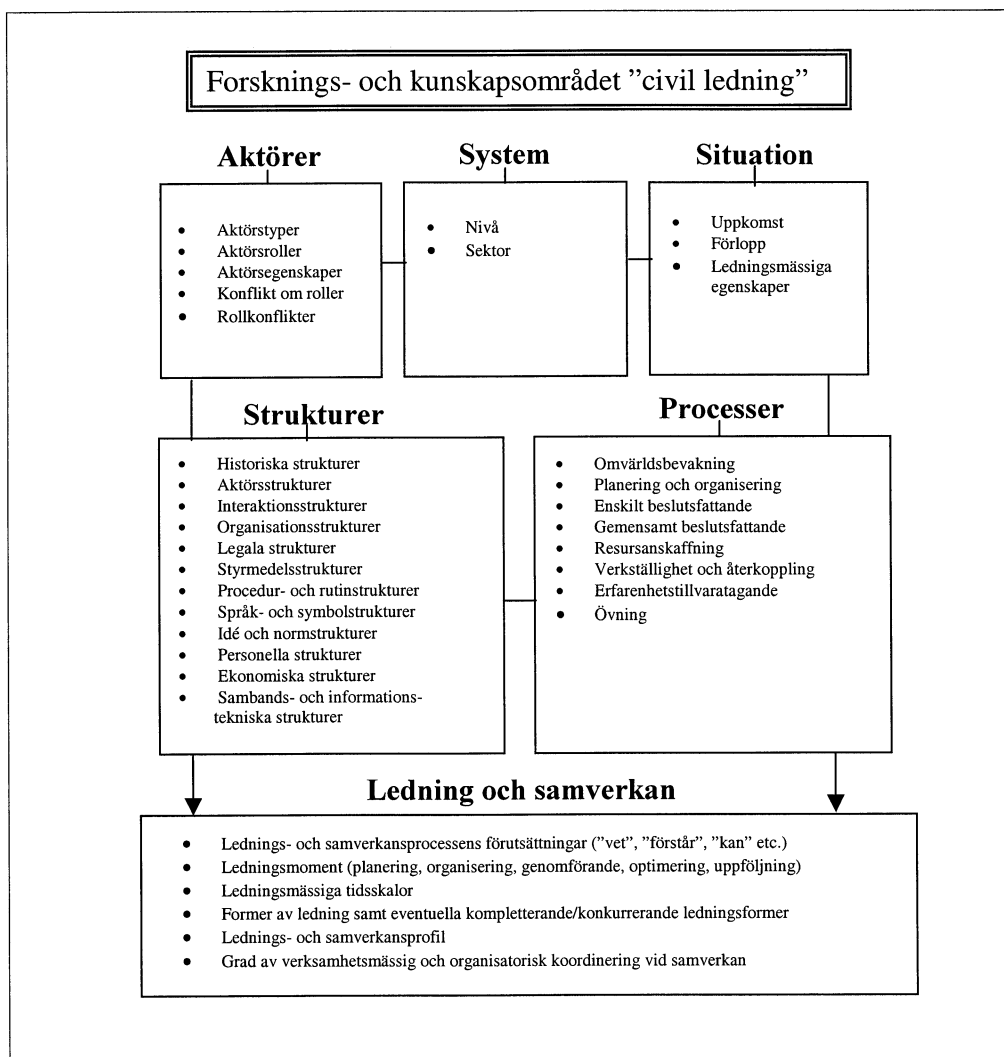
I studiens diskussion om utformningen av "civil ledning" som ett specifikt forsknings- och kunskapsområde framhålls det bland annat att civil ledning i dag inte är ett klart avgränsat forsknings- och kunskapsområde med en tydlig kunskapskärna kring vilken det sker en kumulativ kunskapsuppbyggnad. I studien föreslås därför för det första att forsknings- och kunskapsområdets teoretiska fokus och kärna utgörs av gemensamt beslutsfattande mellan ett stort antal organisationer eller verksamheter (myndigheter etc.) i situationer som präglas av stark tidspress och/eller att betydelsefulla värden står på spel.

För det andra föreslås att civil ledning utvecklas i riktning mot att bli ett nomotetiskt och eklektiskt studieområde, dvs. att man söker nå generaliserbar kunskap respektive att man integrerar metoder och teorier från olika vetenskapliga discipliner. För det tredje föreslås studieområdet omfatta studier av såväl empirisk, normativ som konstruktiv karaktär. För det fjärde föreslås att stor betydelse läggs vid att beakta de olika implicita och explicita grundantaganden (t.ex. att ledning i grunden bör baseras på planläggning eller på improvisation) som ligger till grund för studier samt begrepps- och teoribildning inom forsknings- och kunskapsområdet. Detta så att inte olika grundantaganden kommer att strida mot varandra och i slutändan leder till att konkreta lednings- och samverkanslösningar kommer att innefatta logiska motsättningar.

För det femte föreslås utarbetandet av ett specifikt begrepps- och analysramverk för "civil ledning" som ett viktigt steg i att utveckla studie- och kunskapsområdet. Detta för att kunna beskriva, förstå, förklara och jämföra civil lednings- och samverkansförmåga på såväl ett empiriskt, normativt samt konstruktivt plan.

Vidare bör nämnda ramverk grunda sig i ett systemsynsätt, dvs. att lednings- och samverkansförmågan antas uppstå i samspelet mellan den aktuella störningssituationens karaktär och förlopp, olika aktörer och deras egenskaper, olika för aktörerna styrande strukturer samt olika former av processer inom och mellan olika samhälleliga system på olika nivåer och inom olika samhällssektorer.

Studiens kontextfria embryo till begrepps- och analysramverk presenteras utifrån kategorierna ledning och samverkan, system, situation, aktörer, strukturer samt processer. Begrepps- och analysramverket kan illustreras med följande figur:



Figur 1. Illustration av begrepps- och analysramverk för "civil ledning".

1. ATT STUDERA CIVIL LEDNING OCH SAMVERKAN

1.1 Inledning

Hur kan samhället uppnå en god civil lednings- och samverkansförmåga i olika hotsituationer längs en glidande skala från fred till krig? För att på ett genomtänkt sätt kunna utveckla och förbättra samhällets civila lednings- och samverkansförmåga på olika nivåer behövs grundläggande kunskap om hur samspelet mellan olika berörda aktörer, strukturer och processer påverkar förmågan till ledning och samverkan i olika samhälleliga hotsituationer. Idag saknar vi till stora delar denna kunskap. För att kunna komma till rätta med denna brist behöver ledning och samverkan av samhällets civila funktioner och resurser i olika hotsituationer studeras på ett mer grundläggande, sammanhållande och långsiktigt sätt än vad som hittills varit fallet. Med andra ord behöver den verksamhet som brukar benämnas "civil ledning" utvecklas som forsknings- och kunskapsområde.

1.2 Syfte

Syftet med denna studie är att lägga grunden för en framtida strukturerad diskussion om hur man kan stadfästa och utveckla "civil ledning" som ett specifikt forsknings- och kunskapsområde genom att diskutera den eventuella vetenskapliga utformningen av området, men också genom att presentera ett kontextfritt embryo till ett begrepps- och analysramverk för området. Att ramverket är kontextfritt innebär att det inte beaktar något specifikt ledningsorgan eller hotsituation, utan är av principiell och grundläggande natur. Förhoppningen är dock att ramverket framöver skall kunna utvecklas i riktning mot att belysa ett antal olika empiriskt specifika lednings- och samverkansorgan samt hot- och störningssituationer.

1.3 Disposition

Studiens framställning är upplagd enligt följande. I resterande delen av kapitel 1 presenteras inledningsvis studiens metod och underlag samt en definition av begreppet "civil ledning" som det kommer att brukas i studien. Därefter presenteras en definition av begreppet lednings- och samverkansförmåga. Avslutningsvis diskuteras den vetenskapliga utformningen av "civil ledning" som ett specifikt

forsknings- och kunskapsområde. I kapitel 2 presenteras kortfattat en del förslag till vad som särskilt bör beaktas och vara styrande vid utvecklingen och utformningen av forsknings- och kunskapsområdet "civil ledning". I kapitel 3 presenteras ett embryo till ett begrepps- och analysramverket för detta område. Kapitlet inleds med en övergripande belysning av lednings- och samverkansprocessen generellt vid extraordinära samhällstillstånd. Efter nämnda belysning diskuteras de övergripande analysområdena ledning och samverkan. Därefter följer i tur och ordning en diskussion av analysområdena system, situation, aktör, struktur samt process.

1.4 Metod och underlag

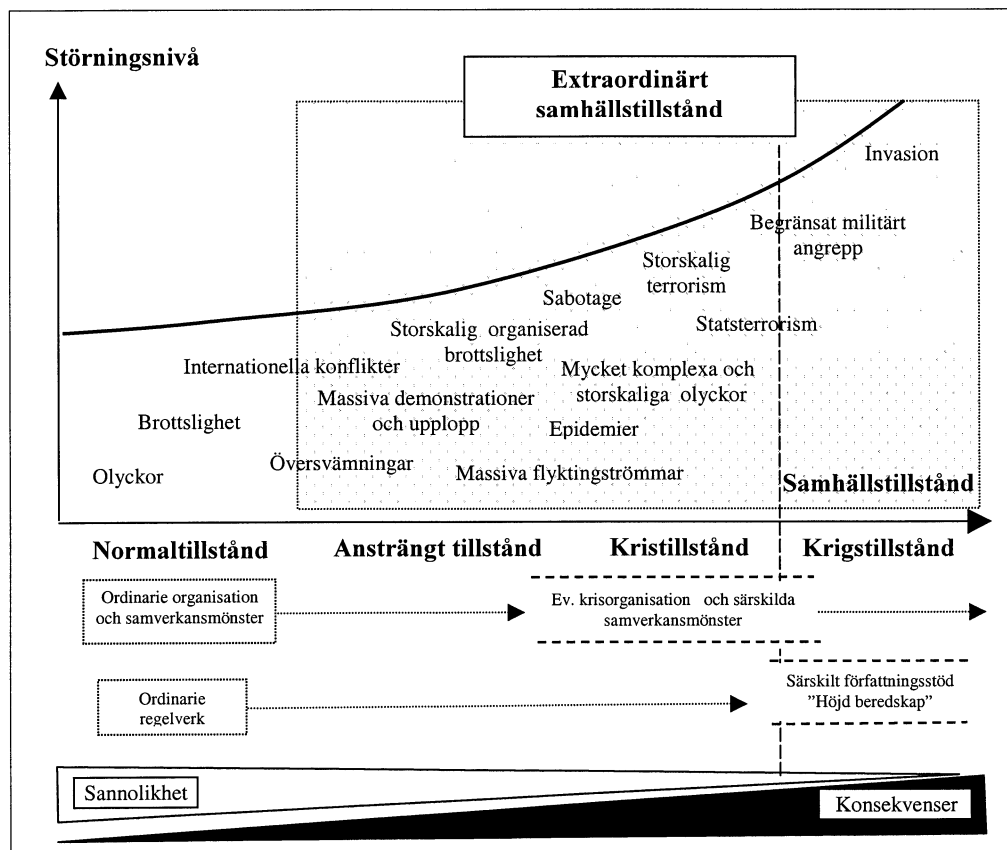
Trots att det finns mycket skrivit om ledning och samverkan i olika sammanhang (t.ex. inom företag, försvaret etc.) så saknas det idag i många avseenden en mer problematiserande och teoretiskt inriktad kunskap om "civil ledning". Detta gäller inte minst hur samverkan åstadkoms mellan ett stort antal aktörer (myndigheter, organisationer, enskilda personer) och hur samverkan åstadkoms över sektorsgränser, i informella nätverk eller mellan formella ledningsstrukturer och informella nätverk. Många studier om det civila försvaret och krishantering behandlar indirekt frågan om "civil ledning", men oftast på ett sådant sätt att det är svårt att härleda mer grundläggande och generell kunskap därom.

De studier som direkt behandlar "civil ledning" gör det i sin tur oftast ur ett specifikt utredningsperspektiv i syfte att föreslå en eller annan form av förändring och mer sällan att få fram grundläggande och generell kunskap om "civil ledning" (därmed inte sagt att det inte finns många i sammanhanget i sig intressanta och värdefulla studier). Med andra ord kan den grundläggande och mer teoretiskt inriktade kunskapen rörande civil ledning och samverkan i mycket sägas vara bristfällig och fragmenterad i de studier som existerar. Det är mot denna bakgrund som studiens resonemang utarbetats.

Studiens tentativa resonemang grundas på studier av vetenskaplig litteratur, utredningar, FOA-rapporter, informationsmateriel rörande totalförsvaret samt ett beaktande av övrig diskurs med direkt bäring på civil ledning. Vetenskaplig litteratur som studerats omfattar t.ex. ledningsteori, organisationsteori, interorganisationsteori, managementteori, systemanalys, förvaltningskunskap, krishantering, kaos- och komplexitetsteori, förhandlingsteori, aktör-strukturteori, nätverksteori, implementeringsteori m.m. Utifrån nämnda studier har sen olika resonemang och påståenden om ledning och samverkan som bedömts som särskilt intressanta lyfts fram och sammanförts med egna resonemang och påståenden, för att tillsammans utgöra de resonemang som skall presenteras framöver i studien.

1.5 Studieobjektet "civil ledning"

För att kunna utveckla "civil ledning" som ett specifikt forsknings- och kunskapsområde måste det först klargöras vad "civil ledning" som verksamhet omfattar. Idag ges inte sällan "civil ledning" en skiftande innebörd eller så talar man om verksamheten utan att närmare definiera densamma.¹



Figur 2. Olika samhällstillstånd och "civil ledning".

I denna studie skall "civil ledning" definieras utifrån ett funktionellt perspektiv. Med "civil ledning" avses i studien: ledning och samverkan som samhällets civila ledningsorgan enskilt eller gemensamt bedriver på olika nivåer och inom olika sektorer i syfte att förebygga och hantera hot och störningar som framkallar, eller riskerar att framkalla, samhällstillstånd som avviker från det normala, dvs.

¹ Vad som avses med "civil ledning" i den allmänna diskursen skiftar ofta mellan olika författare och debattörer. Detta bland annat beroende på att man väljer att anlägga olika perspektiv på fenomenet, t.ex. ett legalt, funktionellt eller säkerhetspolitiskt perspektiv.

ett extraordinärt samhällstillstånd. I sammanhanget inbegrips också civil-militär samverkan, dvs. att det civila samhället i olika form erhåller eller ger stöd till militären.

Vad gäller *ledning* och *samverkan* avses mer allmänt att i tid och rum leda, samordna eller inrikta en eller flera verksamheter, funktioner eller insatser, samråda och samverka med andra berörda parter, prioritera och fördela resurser inom och mellan verksamheter, funktioner och insatser samt informera och upplysa. Vad gäller *nivåer* avses organisation/verksamhet, lokal, regional, nationell (central) samt utomnationell nivå. Med *sektorer* avses i sin tur t.ex. hälso- och sjukvårdssektorn, energisektorn eller transportsektorn på en eller flera nivåer. Begreppen ledning, samverkan, nivåer och sektorer skall närmare belysas framöver i studien.

1.5.1 Samhällstillstånd

Innebörden av olika samhällstillstånd skall diskuteras närmare utifrån figuren ovan. Figuren illustrerar översiktligt sammanhanget mellan olika samhällstillstånd, organisationsformer och regelverk ur ett ledningsperspektiv på nationell nivå. I figuren har de olika samhällstillstånden, som kan avse en eller flera nivåer eller sektorer i samhället, placerats på en glidande skala från ett normaltillstånd via ett ansträngt tillstånd till ett kris- och krigstillstånd. Hur en aktör (t.ex. representant för en myndigheter etc.) uppfattar det rådande samhällstillståndet är i grunden en subjektiv bedömning. Figuren anger att ju längre till höger på skalan och ju högre upp desto allvarigare blir störningarna inom viktiga samhällsfunktioner, desto mer utsatta blir olika grundläggande samhällsvärden, t.ex. demokrati, rättssäkerhet, och desto mer behöver olika delar av samhällets funktioner och resurser mobiliseras och samordnas för att kunna hantera störningarna och hoten. Figuren anger däremot inte att störningarna hänger samman i någon form av upptrappningsmönster, utan hoten kan uppträda enskilt eller tillsammans i olika kombinationer längs hela skalan. Störningarna är endast att betrakta som typexempel.

Normaltillstånd

Vid ett normalt samhällstillstånd förekommer inga allvarliga störningar i viktiga samhällsfunktioner (t.ex. kraft- och vattenförsörjning, tele- och dataförbindelser m.m.) och grundläggande samhällsvärden är inte hotade. Störningar och hot i samhällslivet inskränker sig till begränsade olyckor och brottslighet av vanligtvis välkänd karaktär (t.ex. trafikolyckor, begränsade strömavbrott, bankrån m.m.). Dessa störningar och hot handhas av offentliga och privata aktörer (myn-

digheter, företag etc.) inom ramen för sina ansvarsområden och på basis av upparbetade erfarenheter samt etablerade rutiner och samverkansformer.

Ansträngt tillstånd

Vid ett ansträngt samhällstillstånd är verksamheten hårt pressad i samhällsviktiga funktioner, med påtaglig risk för allvarliga störningar i desamma. Grundläggande samhällsvärden börjar i vissa fall hotas. Detta tillstånd kan orsakas av omfattande och allvarliga natur- och väderförhållanden (influenzaepidemier, snöoväder etc.), utbredd grov och organiserad brottslighet, massiva flyktingströmmar och/eller andra former av påfrestningar av mer välkänd karaktär. Det ansträngda tillståndet skapar bland annat allvarlig resursbrist i en eller annan form (personal, röjningsfordon, elektricitet etc.). Störningar och hot handhas dock fortfarande av offentliga och privata aktörer inom ramen för sina ansvarsområden och på basis av upparbetade erfarenheter samt etablerade rutiner och samverkansformer. Det existerar inget särskilt samhälleligt regelverk (författningsstöd) för hantering av denna typ av samhällstillstånd. Regelverket är detsamma som under ett normaltillstånd.

Kristillstånd

Vid ett krisartat samhällstillstånd förekommer allvarliga störningar i samhällsviktiga funktioner och grundläggande samhälleliga värden är direkt hotade. Detta tillstånd orsakas av förekomsten av komplexa och omfattande olyckor av mer osedvanlig karaktär som har återverkningar inom ett flertal samhällsfunktioner och/eller över stora geografiska områden med allvarliga konsekvenser för samhällslivet. Exempel här är omfattande nedfall av radioaktiva ämnen, storskalig och snabb spridning av allvarlig smitta etc. Tillståndet kan också orsakas av olika former av utbredd och intensiv sabotage- eller terrorismverksamhet av andra stater eller icke-statliga aktörer riktad mot statsapparaten, olika samhällssektorer och/eller intresse- och befolkningsgrupper etc.

Vid ett krisartat samhällstillstånd kan störningar och hot inte längre på ett tillfredställande sätt hanteras genom offentliga och privata aktörers (myndigheter, företag etc.) ordinarie rutiner, procedurer, resurser, upparbetade erfarenheter och samverkansformer. Stora krav på nytänkande och improvisering ställs på de aktörer som har att hantera störningarna och hoten. Eventuella förberedda organisationsformer och samverkansmönster för denna typ av samhällstillstånd aktiveras. Detta samtidigt som inga särskilda regelverk (författningsstöd) på samhällsnivå existerar för att hantera denna typ av samhällstillstånd. Samma samhälleliga

regelverk som vid ett normaltillstånd gäller. (Förändringar härvid är dock att vänta inom en snar framtid). Påtagliga gråzoner kan uppstå mellan aktörerna avseende deras ansvars eller befogenheter för att hantera störningarna och hoten vid detta samhällstillstånd.

Krigstillstånd

Vid ett krigsartat tillstånd är landet utsatt för ett större eller mindre väpnat angrepp, av en eller flera nationers militära styrkor, vilket skapar allvarliga störningar i viktiga samhällsfunktioner och direkt hotar grundläggande samhällsvärden eller värsta fall landets hela existens som självständig stat. Detta förhållande framkallar ett krisartat samhällstillstånd som lednings- och samordningsmässigt i grunden till stor del liknar ovan nämnda kristillstånd. En avgörande skillnad är dock existensen av det särskilda regelverk (författningsstöd) för krig och krigsfara (Regeringsformens 13 kap.) som träder i kraft när regeringen proklamerar höjd beredskap samt det att regeringen i övrigt aktiverar och riktar in totalförsvaret i sin helhet för att bemöta det krigsartade tillstånd som det väpnade angreppet utlöst.

1.5.2 Förebyggande planeringsverksamhet m.m.

Till forsknings- och kunskapsområdet "civil ledning" avses här inte endast olika former av direkt operativ ledning och samverkan vid ett extraordinärt samhällstillstånd (dvs. ett ansträngt-, kris- eller krigstillstånd), utan även som framgått sådan ledning och samverkan som vid ett normalt samhällstillstånd har att göra med att förebygga och förbereda sig för ett eventuellt extraordinärt samhällstillstånd, t.ex. olika former av planerings-, beredskaps- och utbildningsverksamhet. Även sådan ledning och samordning som vid ett normalt samhällstillstånd inom landet har direkt att göra med att utanför landets gränser hantera samhällstillstånd av typen kris- och krigstillstånd, dvs. internationella fredsfrämjande och humanitära insatser, bör räknas till studie- och kunskapsområdet civil ledning. Framöver i studien kommer dock fokus att vara på den *operativa* ledningen och samverkan vid ett extraordinärt samhällstillstånd.

1.6 Lednings- och samverkansförmåga

Med begreppet lednings- och samverkansförmåga avses i studien: förmågan att inom och mellan en eller flera organisationer (etc.) på en eller flera nivåer och/eller sektorer (system) effektivt utnyttja och utveckla befintliga och potenti-

ella materiella och immateriella resurser (t.ex. personal, tid, Internet etc.) för att planera, organisera, öva, genomföra och efterarbeta ledning och samverkan, så att eventuella hot och störningar undviks eller att skadeeffekterna av dem begränsas och att återgången till ett normalt samhällstillstånd blir så snabb som möjligt.

2. FORSKNINGS- OCH KUNSKAPSOMRÅDET ”CIVIL LEDNING”

I detta kapitel skall kortfattat presenteras en del förslag till aspekter som särskilt bör beaktas och vara styrande vid utvecklingen och utformningen av forsknings- och kunskapsområdet ”civil ledning”.

2.1 Centrala aspekter

Idag kan ”civil ledning” inte sägas vara ett klart avgränsat forsknings- och kunskapsområde med en tydlig kunskapskärna kring vilken det sker en kumulativ kunskapsuppbyggnad om ledning och samverkan ur olika aspekter. Kunskapen om civil ledning är fragmenterad och återfinns när det gäller empiri främst i olika utredningar rörande totalförsvaret, det civila försvaret och inomnationell krishantering. När det gäller de teoretiska grunderna för civil ledning återfinns dessa främst inom samhälls- och beteendevetenskaperna, men även inom de tekniska vetenskaperna. Vid den vidare utvecklingen och utformningen av ”civil ledning” som ett forsknings- och kunskapsområde bör därför bland annat följande aspekter beaktas och vara styrande.

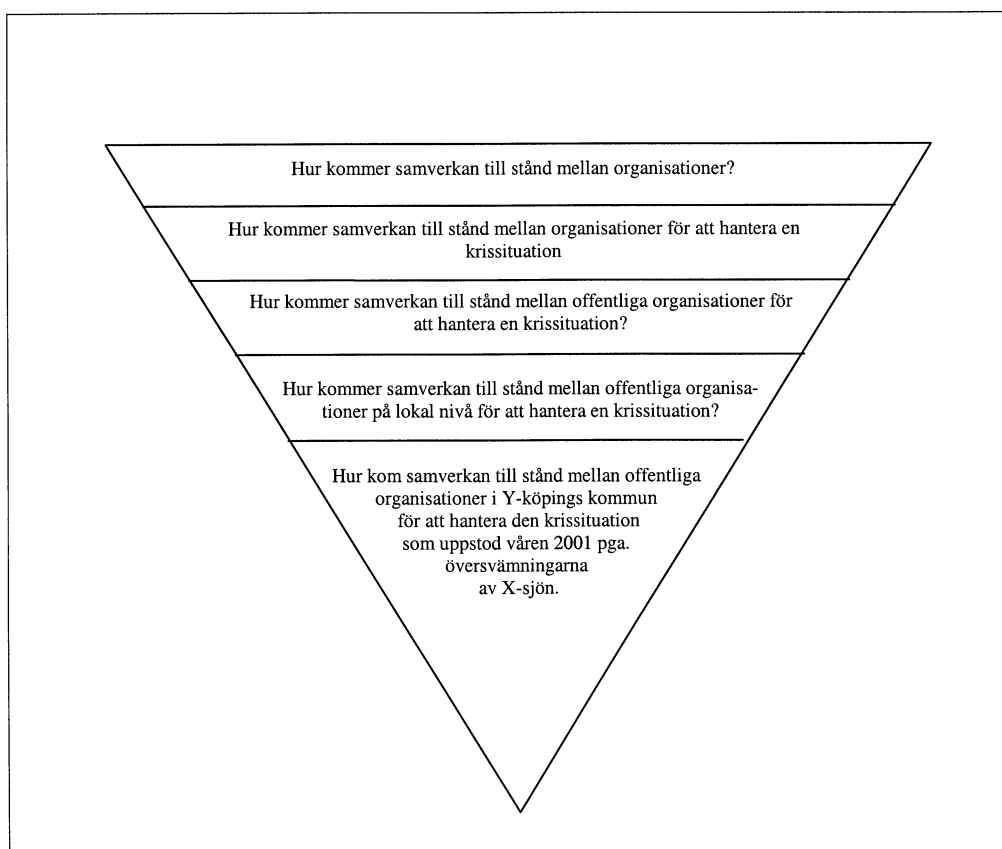
2.1.1 En precisering av forsknings- och kunskapsområdets fokus och gränser

Vid utvecklingen och utformningen av forsknings- och kunskapsområdet ”civil ledning” bör strävan vara att närmare precisera området ifråga om fokus och gränser i förhållande till andra forsknings- och kunskapsområden. Eller med andra ord, att närmare tydliggöra vad som är forsknings- och kunskapsområdets teoretiska fokus. Om detta inte låter sig göras kommer det heller inte vara meningsfullt att tala om ”civil ledning” som ett specifikt och unikt forsknings- och kunskapsområde. Idag är det framför allt gränserna mot de mer etablerade forsknings- och kunskapsområdena ”krishantering” och ”ledarskap” som är flytande. När det gäller krishantering kan det teoretiska fokus primärt sägas vara på perception och beslutsfattande på individ och smågruppsnivå i samband med situationer som präglas av stark tidspress samt att betydelsefulla värden står på spel. När det gäller ledarskap är det teoretiska fokus istället primärt på formerna för ledning av människor inom en organisation, oavsett situation. Det teoretiska fokus för civil ledning bör primärt vara på gemensamt beslutsfattandet och informationsutbyte mellan ett stort antal organisationer eller verksamheter (myn-

digheter etc.) i samband med situationer som präglas av stark tidspress och att betydelsefulla värden står på spel (dvs. extraordinära samhällstillstånd). Med andra ord kan forsknings- och kunskapsområdet krishantering främst sägas ha sin teoretiska hemvist i beslutsteorin, ledarskap i socialpsykologin och civil ledning främst i förhandlings- och organisationsteorin.

2.1.2 Ett nomotetiskt och eklektiskt forsknings- och kunskapsområde

Vid utvecklingen och utformning av forsknings- och kunskapsområdet "civil ledning" bör strävan vara att utveckla området på en nomotetisk grund, dvs. att söka nå generaliserbar kunskap om civil ledning som har så stor täckning i tid och rum som möjligt. Med andra ord, söka finna olika mönster eller regelbundenheter i civil ledning som kan antas upprepa sig i situationer av liknande slag, t.ex. när en viss form av styrmedel fungerar väl eller dåligt. Detta kräver att konkreta studieresultat från enskilda eller jämförande studier i görligaste mån lyfts upp till olika teoretiska generaliseringsnivåer och förankras där (olika teoretiska generaliseringsnivåer illustreras i figuren nedan).

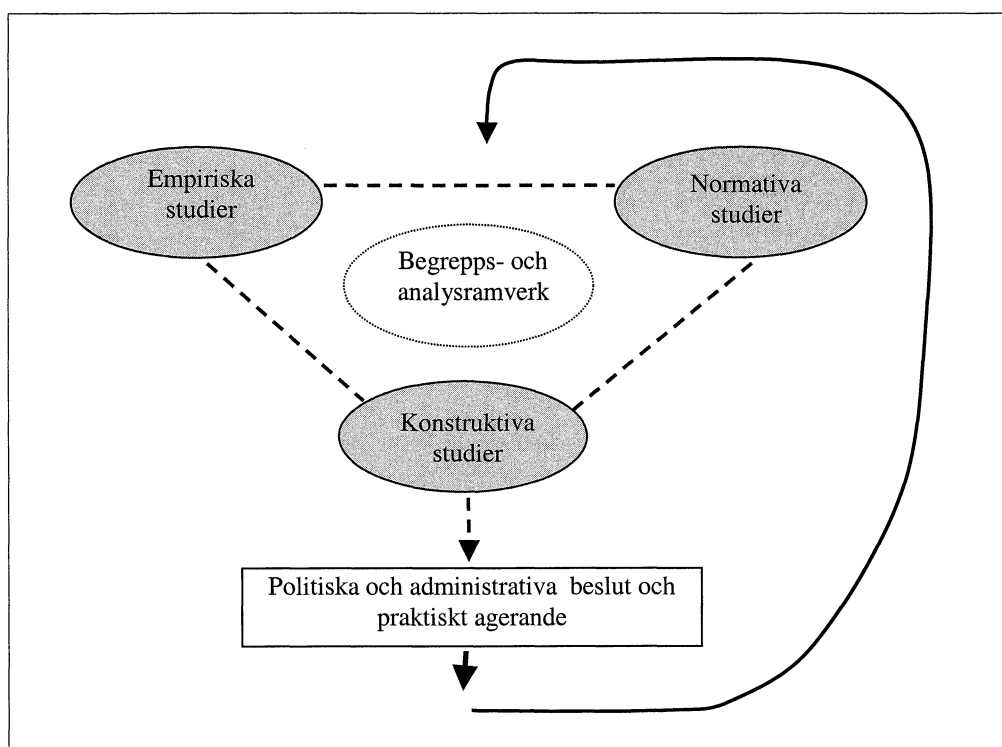


Figur 3. Teoretisk generaliseringsgrad.

På motsvarande sätt krävs det att teoretiska antaganden, från t.ex. den vetenskapliga litteraturen, bekräftas och förankras i konkreta empiriska studieresultat. Vidare bör civil ledning som forsknings- och kunskapsområde vara starkt eklektisk till sin karaktär både vad gäller teori och metod, dvs. att man vid studier vid behov så långt som möjligt försöker förena och utnyttja empirisk och teoretisk kunskap samt metoder från olika vetenskapliga discipliner. Detta eftersom frågor som berör "civil ledning" ofta kräver kunskap från ett brett fält av vetenskapliga discipliner, t.ex. samhällsvetenskap, beteendevetenskap och teknisk vetenskap.

2.1.3 Ett empiriskt, normativt och konstruktivt forsknings- och kunskapsområde

Strävan bör vara att forsknings- och kunskapsområdet "civil ledning" skall omfatta såväl empiriska, normativa samt konstruktiva studier (se figuren nedan).



Figur 4. En illustration av det ideella sambandet mellan empiriska, normativ och konstruktiva studier och deras återverkningar (fritt efter Lennart Lundquist (1993) *Det vetenskapliga studiet av politik*. Lund, Studentlitteratur sidan 85). I verkligheten är sambandet mycket mer komplicerat. Inflytandet av en enskild eller samling studier på det politiska eller administrativa beslutsfattande kan variera från att vara helt obetydligt till helt avgörande.

De empiriska studierna skall vara inriktade mot att beskriva och klargöra *hur* "civil ledning" tar sig uttryck i verkligheten och förklara, eller åtminstone skapa förståelse kring, varför den civila ledningen tar sig den uttryck den gör. T.ex. förklara eller skapa förståelse kring varför ett fall av "civil ledning" lyckats eller misslyckats i en viss situation. Närmare bestämt bör de empiriska studierna ha en nomotetisk ambition och vara inriktade mot att 1) utveckla ett empiriskt förankrat begrepps- och analysramverk rörande ledningsförmåga på olika nivåer och inom olika sektorer i samhället (dvs. system), 2) utveckla generisk kunskap om olika former av lednings- och samverkansorgan och olika typer av ledningsagerande med avseende på hur dessa fungerat under olika förhållanden samt 3) utveckla kunskap om lednings- och samverkansbetingelserna vid olika typer av hot och störningar.²

De normativ studierna skall i sin tur vara inriktade mot att ange hur "civil ledning" ur olika aspekter *bör* utformas och hur detta kan rättfärdigas. T.ex. förslag om att en ledningsstruktur bör omfatta max X antal ledningsnivåer och på vilka grunder man rättfärdigar förslaget.

De konstruktiva studierna skall vara inriktade på att ange hur "civil ledning" praktiskt *kan* utformas och hur man skall gå tillväga för att förverkliga utformningen. T.ex. hur man skall minska antalet ledningsnivåer i en befintlig ledningsorganisation. Empiriska, normativa och konstruktiva studier kan bedrivas enskilt eller inom ramen för en och samma studie.

2.1.4 Medvetenhet och tydlighet om grundantaganden i studier

Vid en utveckling och utformning av forsknings- och kunskapsområdet "civil ledning" är det av stor vikt att de olika implicita eller explicita grundantaganden som en studie eller ett begrepps- och analysramverk baserar sig på närmare beaktas. Detta så att inte olika grundantaganden kommer att strida mot varandra, t.ex. i vilken grad det går att leda komplexa organisationer, i vilken utsträckning organisationer har förmåga att lära av erfarenheter samt om totalförsvaret främst präglas av harmoni eller konflikt mellan aktörerna. Motstridiga grundantagande i empiriska, normativa eller konstruktiva studier kan i värsta fall i slutändan leda till att konkreta förslag på lednings- och samverkanslösningar kommer att innefatta inbyggda logiska motsättningar, som kan omöjliggöra en god ledningsförmåga.

² Jmf. George, Alexander L. (1993). *Bridging the Gap. Theory & Practice In Foreign Policy*. Washington, United States Institute of Peace Press.

2.1.5 Ett systemorienterad begrepps- och analysramverk

Ett viktigt inledande steg för att kunna utveckla "civil ledning" som ett specifikt forsknings- och kunskapsområde är att utarbeta ett begrepps- och analysramverk för området, som möjliggör att man kan beskriva, förstå, förklara och jämföra civil ledningsförmåga på både ett empirisk, normativt och konstruktivt plan. Ett sådant ramverk bör utgöras av en mer grundläggande och abstrakt nivå, som byggs på med ett antal allt mer kontextspecifika och konkreta nivåer som fångar in så många aspekter av fenomenet som möjligt. Ett sådant ramverk bör vidare grunda sig på ett *systemsynsätt*.

Med ett systemsynsätt avses här att den civila lednings- och samverkansförmågan antas uppstå i samspelet mellan den aktuella (störnings)situationen och olika aktörer, strukturer och processer inom och mellan olika samhälleliga system och delsystem på olika nivåer och inom olika sektorer i samhället vid en eller flera tidpunkter. Med ett system avses i studien en sammanhängande helhet, i form av en verksamhet eller organisation, vars olika aktörer och aktiviteter står i relation till varandra och har någon form av gemensam formell eller informell ledning och/eller närmare fungerar efter vissa givna gemensam normer och regler. Med ett delsystem avses i sin tur ett system som tillsammans med andra system ingår i ett större övergripande system.

Exempel på system och delsystem vid studiet av civil ledning kan vara nationen (Sverige), ett län, en kommun, en civil försvarsfunktion, ett informellt nätverk etc. Utmärkande för den aktuella typen av samhälleliga system är att dess aktörer, strukturer och processer är sammankopplade på ett sådant sätt att åtgärder och förändringar i en del av systemet oftast leder till förändringar i andra delar av systemet. Dessa förändringar har dessutom oftast inte enkla och direkta orsakssamband utan är istället resultatet av komplicerade och indirekta orsakssamband och kan uppkomma med kortare eller längre tidsförskjutning.

3. BEGREPPS- OCH ANALYSRAMVERK FÖR ”CIVIL LEDNING”

I detta kapitel presenteras ett embryo till ett begrepps- och analysramverk för forsknings- och kunskapsområdet ”civil ledning”. Kapitlet inleds med en övergripande belysning av lednings- och samverkansprocessen vid extraordinära samhällstillstånd. Denna belysning tjänar som en introduktion och utgångspunkt för de påföljande diskussionerna om ramverkets olika analysområden. Efter den generella belysningen av lednings- och samverkansprocessen diskuteras de övergripande analysområdena ledning och samverkan. Därefter följer i tur och ordning en diskussion av analysområdena system, situation, aktör, struktur samt process.

3.1 Lednings- och samverkansprocessen i princip vid ett extraordinärt samhällstillstånd

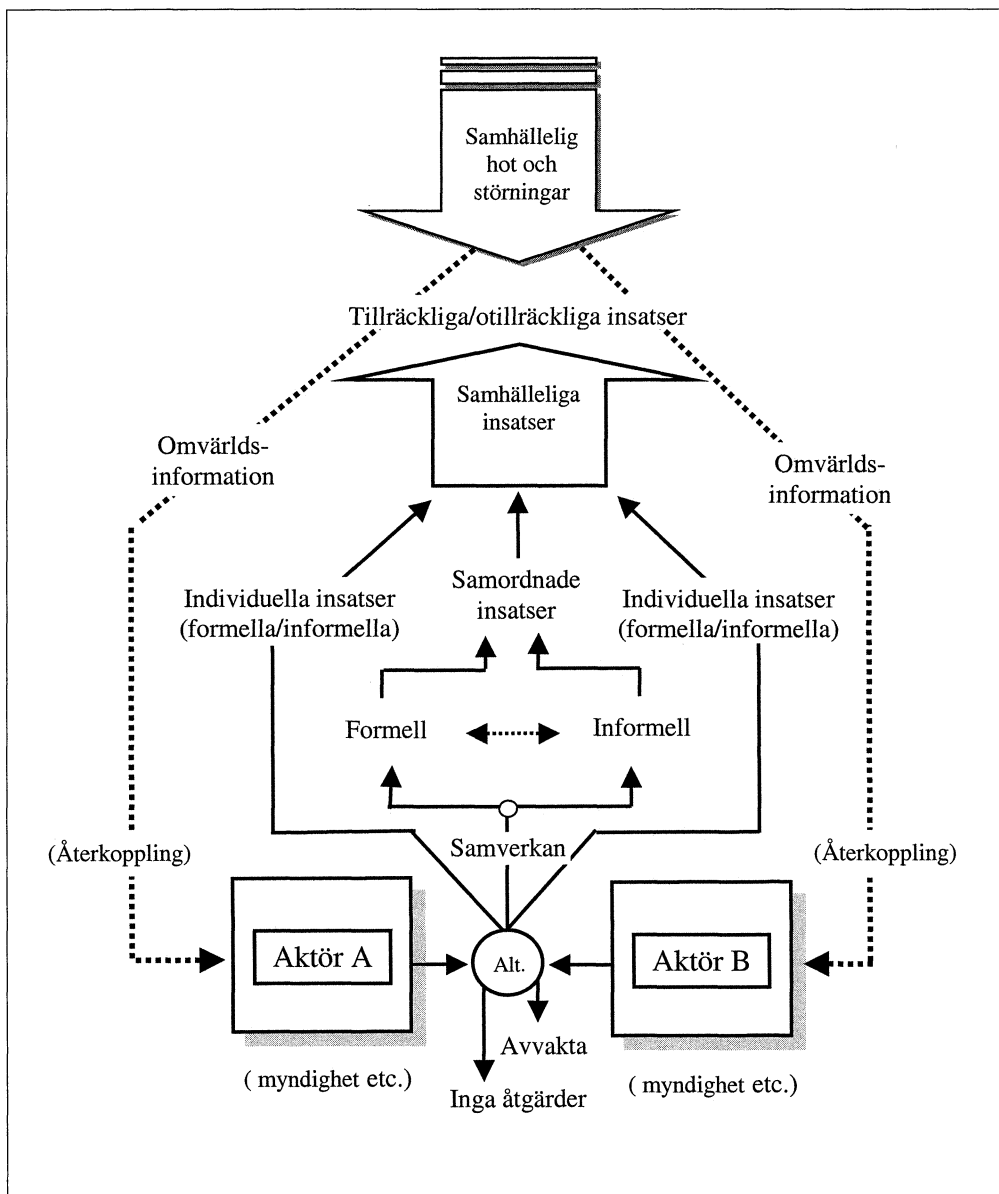
För att hot och störningar som har skapat eller kan skapa ett ”extraordinärt samhällstillstånd” skall bli en särskild lednings- och samverkansfråga, inom ett eller flera system, så måste dessa först uppmärksammas av berörda ledningsaktörer. Hoten och störningarna kan uppmärksammas mer eller mindre snabbt. En ledningsaktör kan bli uppmärksam på nämnda typ av hot och störningar direkt genom egen omvärldsanalys eller indirekt genom att någon annan ledningsaktör eller annan form av aktör (t.ex. massmedia) utifrån sin omvärldsanalys gör ledningsaktören uppmärksam på situationen. När väl berörda ledningsaktörer blivit uppmärksammade på de aktuella hoten och störningarna kan dessa enskilt eller kollektivt i grunden komma att agera på något av följande sätt:

- 1) avfärda situationen och helt avstå från att vidta några åtgärder
- 2) avvakta med att vidta några åtgärder
- 3) enskilt vidta åtgärder
- 4) i samverkan med andra ledningsaktörer vidta och samordna åtgärder.

Hur aktörerna väljer att agera är en lednings- och samverkansfråga som kvarstår hela tiden till dess hoten och störningarna har upphört. Till saken hör också att aktörerna kan komma att agera på olika sätt med hänseende till olika aspekter av de aktuella hoten och störningarna.

Agerandet att *avfärda situationen och helt avstå från att vidta några åtgärder* kan bli aktuellt när en ledningsaktör bedömer att hanteringen av hoten och störningarna permanent eller temporärt faller utanför dess formella eller informella

ansvarsområde, eller att dessa inte är tillräckligt allvarliga för att man skall behöva ingripa. Agerandet att *avvakta med att vidta några åtgärder* kan bli aktuellt när en ledningsaktör anser att hanteringen av den aktuella situationen faller innanför dennes ansvarsområde, men att den samtidigt inte har förmåga eller resurser att för tillfället vidta några åtgärder.



Figur 5. Illustration av lednings- och samverkansprocessens grunder vid extraordinära samhällstillstånd.

Det kan exempelvis bero på att aktören inte riktigt kan tolka och förstå den situation som de aktuella hoten och störningarna skapat och därför avvaktar med att vidta några åtgärder och insatser till dess bild av situationen klarnar eller så kan det bero på att nödvändiga resurser (t.ex. personal) saknas för tillfället för att kunna vidta några åtgärder.

Agerandet att *enskilt vidta åtgärder* kan bli aktuellt när en ledningsaktör anser att hanteringen av de aktuella hoten och störningarna faller innanför dennes formella eller informella ansvarsområde, att den anser sig ha en tillräcklig klar bild av den aktuella situation för att kunna vidta åtgärder samt att den anser sig ha tillräckliga resurser (t.ex. personal, materiell, kunskap etc.) för att kunna vidta några åtgärder. Härtill kommer att ledningsaktören anser att samverkan med andra ledningsaktörer inte är nödvändig av praktiska eller formella skäl eller att samverkan förhindras av andra förhållanden. Exempel på sådan förhållanden kan vara organisatoriska hinder (stark sektorsindelning mellan myndigheter, skilda organisationskulturer etc.) som motverkar samverkan, avsaknad av formella och informella krav på samverkan i den aktuella situationen, avsaknad av samverkansansvarig aktör och ett fungerande samverkansforum, bristfällig kunskap om andra aktörers resurser och kompetenser, prestige och dåliga erfarenheter av tidigare samarbete, bristfällig sambandsutrustning, avsaknad av kompetent samverkanspersonal m.m.

Agerandet att *i samverkan med andra aktörer vidta och samordna åtgärder* kan bli aktuellt under delvis samma förhållanden som i det föregående fallet. Den avgörande skillnaden är förstås att en ledningsaktör i det här fallet anser att samverkan är nödvändig av praktiska skäl för att kunna hantera de aktuella hoten och störningarna och/eller för att denne är formellt skyldig att samverka. Därtill kommer att samverkan inte förhindras av tidigare nämnda förhållanden som t.ex. prestige, avsaknad av kompetent samverkanspersonal etc. För att samverkan skall kunna leda till effektiv samordning krävs bland annat att de berörda ledningsaktörerna från början har eller skaffar sig en gemensam lägesbild av den rådande situation som de aktuella hoten och störningarna skapat samt av vilka åtgärder i stort som krävs för återställa det rådande extraordinära samhällsståndet till ett normalt samhällstillstånd respektive förhindra att situationen utvecklas till ett extraordinärt samhällstillstånd. Alltför olik lägesbild (t.ex. att en aktör ser problemet som ett renodlat militärt problem, en annan ser det som ett renodlat polisiärt problem och en tredje ser det som ett renodlat räddningstjänstproblem) kan leda till att man inte kan enas om vad för åtgärder eller i vilken ordning de behöver vidtas m.m.

Samverkan mellan två eller flera ledningsaktörer kan grovt uppdelat ske på formell eller informell basis. Dessa två former av samverkan kan i sig kombineras

på olika sätt. Med *formell samverkan* avses i lag eller regelverk fastställd och reglerad samverkan som är föreskriven att ske på permanent basis eller i särskilda situationer och som vanligtvis styrs av en utsedd samverkansansvarig ledningsaktör med formella befogenheter (myndighet, enskild person etc.). Den samverkansansvariges befogenheter kan variera från beslutanderätt, som innebär att de andra berörda aktörerna är tvungna att följa fattade beslut, till att endast ha rätten att uppmana de andra aktörerna till samordning genom samverkan.

Med *informell samverkan* avses samverkan av den typ som inte är fastställd i lag eller regelverk, utan som istället sker informellt och helt frivilligt i någon form av varaktiga eller tillfälliga relationer eller nätverk som grundar sig på aktörernas korta eller långsiktiga samverkansintressen. Detta innebär bland annat att medan formell samverkan vanligtvis utgör en komponent i någon form av ledningskedja så är detta inte fallet med en informell samverkan. Härav följer också att det saknas en samverkansansvarig aktör i relationerna eller nätverket med formella befogenheter. Det förhindrar emellertid inte att det i vissa fall finns en informell samverkansansvarig eller på annat sätt tongivande och dominerande aktör i relationerna eller nätverket som styr samverkan och samordningen i en specifik riktning.

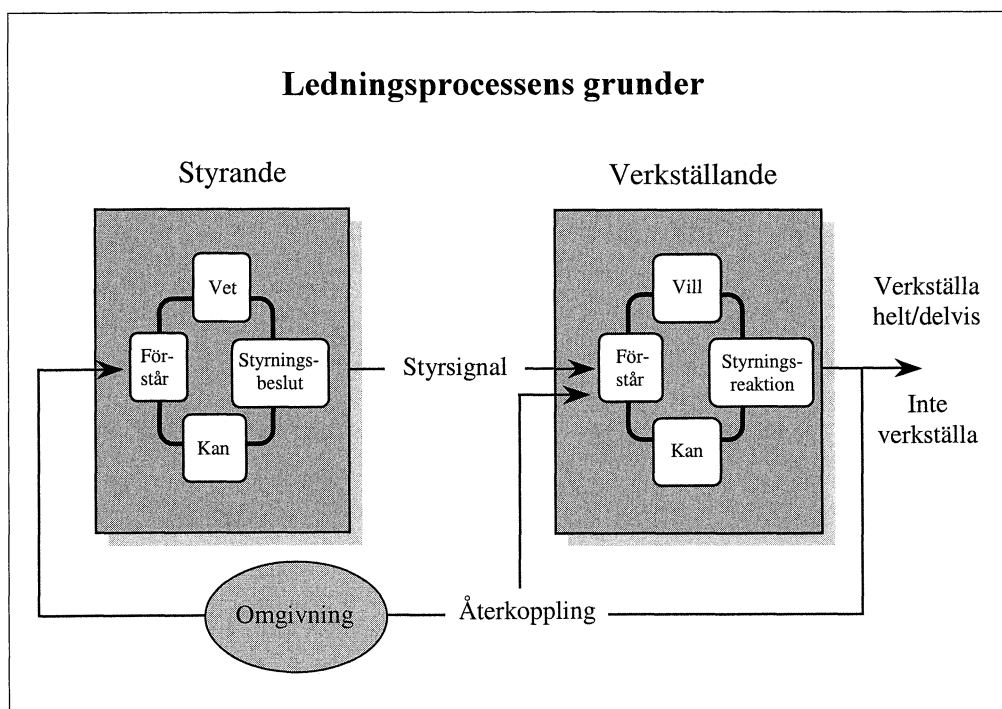
I de fall de berörda ledningsaktörerna misslyckas med att samordna sina åtgärder och insatser eller väljer individuella sådana i en situation som kräver samverkan kan bland annat följande problem uppstå: åtgärder kommer att vidtas i fel ordning, insatser av olika åtgärder kommer geografiskt och/eller tidsmässigt att krocka med varandra, vissa nödvändiga åtgärder kommer helt att förbises m.m.. Framgångar och motgångar i att bemöta och avvärja de aktuella hoten eller störningarna skapar återkopplingar till aktörerna som därvid i varierande grad kommer att justera sina åtgärder tills i bästa fall hoten eller störningarna har klingat av och ett normalt samhällstillstånd återinträtt. Härnäst följer en närmare diskussion kring företeelserna ledning och samverkan.

3.2 Ledning

Någon vedertagen definition av begreppet ledning finns inte. Inte sällan används ledning synonymt med styrning, management, befälsföring, maktutövning m.m. I denna studie skall emellertid med ledning i vid mening avses: *en individuell eller kollektiv aktörs medvetna utövande av inflytande i syfte att styra en verksamhet eller organisation mot ett mål*. Denna process, som kan vara mer eller mindre framgångsrik, bör inte betraktas som att utövaren av ledning genom sina styrningsbeslut ensidigt utövar inflytande på verkställaren, utan som ett fortlöpande växelspel mellan dessa båda vad avser styrningsbeslut och styrningsreak-

tioner. Grunden i detta växelspel är för det första att den som utövar ledning har förmåga att styra med avseende på "vet", "förstår" och "kan".

Med "vet" avses att den som utövar ledning har en bestämd uppfattning om vilka mål (substantiella, processuella, symboliska etc.) den vill uppnå. Utan bestämda mål blir utövandet av ledning mer eller mindre meningslöst och verkningslöst. Det utesluter emellertid inte att en utövare av ledning tillfälligtvis kan förlora sin ledningsmässiga "orienteringsförmåga" för att sen återfå den. Med "förstår" avses att den som utövar ledning har förmåga att tolka och förstå vad som kan antas krävas i form av styrning med hänsyn till den rådande situationen för att nå uppsatta mål, dvs. vilka styrmedel (order, uppmaningar, information, tilldelning av resurser etc.) som bör brukas, i vilken omfattning, behovet av differentiering av påverkansmedel för olika typer av aktörer m.m. Om den som utövar ledning inte på ett tillfredställande sätt kan tolka och förstå den aktuella situationen är det stor risk att styrningsförsöken blir felaktiga och missriktade. Med "kan" avses att den som utövar ledning har tillgång till effektfulla styrmedel samt förmågan och förutsättningarna att kommunicera sina styrningsbeslut. Om den som utövar ledning saknar tillgång till effektiva påverkansmedel eller saknar förmåga och förutsättningar att kommunicera sina styrningsbeslut i rätt tid och till rätt aktör så kommer ledningen att bli verkningslös eller missriktad.



Figur 6. Ledningsprocessen.

För det andra är grunden i det nämnda växelspelet att den eller de som har att verkställa ett styrningsbeslut "vill", "förstår" och "kan" åtyda styrningsbeslutet.³ Med "vill" avses att verkställaren av ett styrningsbeslut har incitament (t.ex. är skyldig enligt lag) att verkställa styrningsbeslutet. Om verkställaren saknar incitament (t.ex. helt saknar förtroende för utövaren av ledning) så är det stor sannolikhet att denne kommer att helt eller delvis avstå från att verkställa styrningsbeslutet. Med "förstår" avses att verkställaren rent språkligt och förnufts-mässigt måste ha förmåga att tillgodogöra sig styrbeslutet. Med andra ord innebär det att styrbeslutet måste kommuniceras i sådan språklig form och med sådan tydlighet samt på en sådan kunskapsnivå att verkställaren förstår vad denne förväntas vidta eller inte vidta för åtgärder. Om styrbeslutet t.ex. formuleras i form av sådan facktermer att verkställaren har svårt att förstå budskapet så riskerar verkställigheten av styrbeslutet att fördröjas eller helt utebli. Med "kan" avses slutligen att verkställaren har nödvändiga kunskaper (utbildning och erfarenhet) och resurser (t.ex. personal, fordon etc.) för att kunna verkställa styrningsbeslutet.

En fungerande ledningsprocess förutsätter således sammantaget att den som utövar ledning vet, kan och förstår och att den som har att verkställa vill, förstår och kan. Brister i en eller flera av dessa egenskaper kan helt eller delvis underminera förutsättningarna för en fungerande ledningsprocess. En fungerande ledningsprocess förutsätter dessutom en fungerande återkoppling mellan utövaren av ledning och verkställaren samt en återkoppling ifråga om de effekter som en eventuell verkställighet av styrningsbeslut resulterat eller inte resulterat i.

Avslutningsvis, för att en aktör skall kunna anses vara en ledningsaktör skall densamme vara *formellt* och/eller *informellt* sanktionerad i fråga om sitt ledningsutövande. I det förstnämnda fallet innebär det att aktören har blivit bemyndigad av en överordnad inom en viss verksamhets- eller organisationskontext att få utöva inflytande med hjälp av en viss uppsättning påverkansmedel i något styrningssyfte. I det sistnämnda fallet innebär det att verkställare inom en viss verksamhets- eller organisationskontext av olika orsaker godtar aktörens styrning även om denne inte är bemyndigad av en överordnad (se nedan).

³ Detta resonemang är en utvidgning och omarbetning av Lennart Lundquists resonemang om ledarskapet och följarna (Lennart Lundquist (1989). "Ledarskapet och följarna" i *Statsvetenskaplig tidskrift*, nr 3 1989, årgång 92).

3.1.1 Ledningsutövandets olika moment

Själva utövandet av ledning kan analytiskt delas upp i följande, delvis överlappande moment⁴:

1) *Planering*. Hit hör att lägga fast målen för den aktuella verksamheten eller organisationen som ledningen utövas över samt utarbeta mer eller mindre detaljerade handlingsplaner för hur målen i fråga skall nås.

2) *Organisering*. Hit hör att bemanna, utrusta och öva den aktuella verksamheten eller organisationen samt fastställa och klargöra befogenheter, ansvarsområden samt informations- och beslutsvägar inom desamma. Hit hör också att eventuellt delegera ledningsansvar och befogenheter.

3) *Genomförande*. Hit hör att bruka tillgängliga styrmedel för att få berörda aktörer inom verksamheten eller organisationen att vidta de åtgärder som behövs för att nå de uppsatta målen.

4) *Optimering*. Hit hör att försöka få ut mesta möjliga av verksamheten eller organisationens samlade ansträngningar ifråga om att nå de uppsatta målen. Detta genom att i tid och rum prioritera och samordna verksamhetens eller organisationens samlade åtgärder och/eller samverka med andra organisationer (etc.) samt att vid behov omfördela verksamheten eller organisationens resurser (personal, utrustning m.m.) inom desamma.

5) *Uppföljning*. Hit hör att följa upp och kontrollera effekten av vidtagna åtgärder och verksamhetens eller organisationens grad av måluppfyllelse, för att sen återkoppla till och eventuellt justera befintliga mål, planer, organisering samt genomförande- och optimeringsåtgärder med hänsyn till den rådande situationen. Hit hör också eventuellt att säkerställa en långsiktig kunskaps- och erfarenhetsuppbyggnad inom verksamheten eller organisationen.

De nämnda ledningsfunktionerna skapar i idealfallet en ledningscykel, i form av en kontinuerlig rundgång av planering-organisering-genomförande-optimering-uppföljning, som gradvis för verksamheten eller organisationen mot de uppsatta målen. Tidsförloppet för nämnda ledningscykel kan variera från i stort sett minuter till år beroende på ledningssituationen. Variationen i olika ledningscyklars längd gör att man vanligen talar om att ledning utövas i olika tidsskalor.⁵ De enskilda funktionernas betydelse och varaktighet i

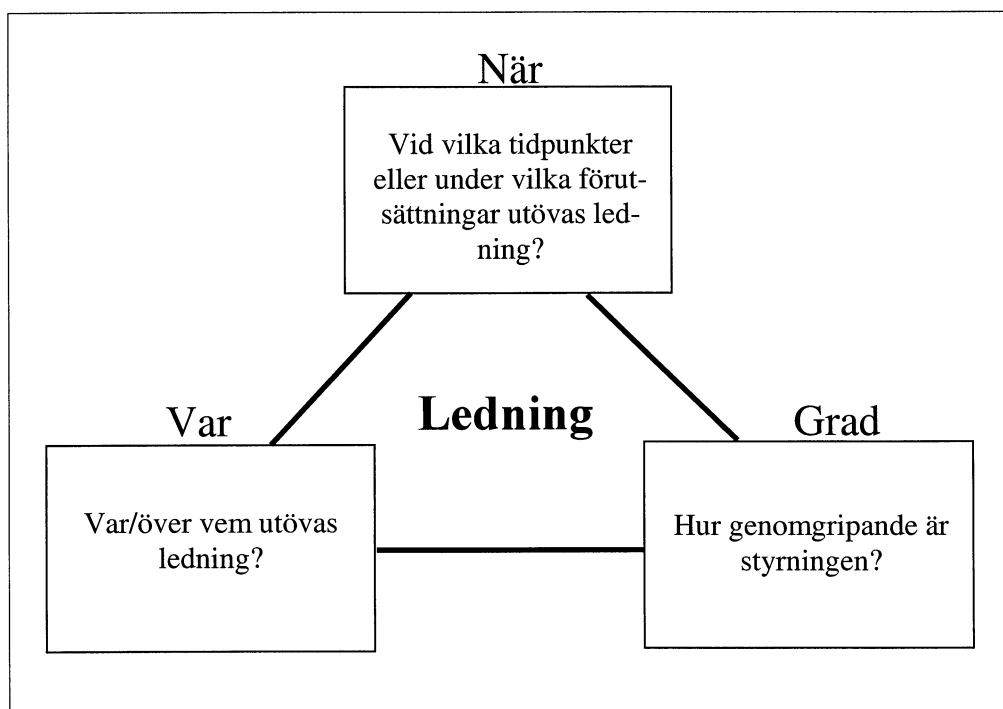
⁴ Uppdelningen bygger i stort på den uppdelning som redovisas av Johan Lagerlöf och Krister Pallin (Lagerlöf, Johan & Krister Pallin (1998). *HÖGRE 2. Doktrin och ledning*. Stockholm, FOA-underlagsrapport (FOA-R--)-8-00875-505—SE)).

⁵ *Grunder för ledning. Generella principer för ledning av kommunala räddningsinsatser* (1998). Karlstad, Räddningsverket.

skilda funktionernas betydelse och varaktighet i ledningscykeln kan självfallet antas variera kraftigt beroende på den aktuella ledningssituationen och det närmare syftet med ledningen. Ett begrepp som vanligen omnämns i samband med utövandet av ledning och dess olika funktioner är ledarskap. Med ledarskap avses vanligtvis sättet eller stilen på hur en aktör utövar ledning. Detta begrepp skall dock inte behandlas vidare i studien.

3.1.2 Omfattning och befogenheter

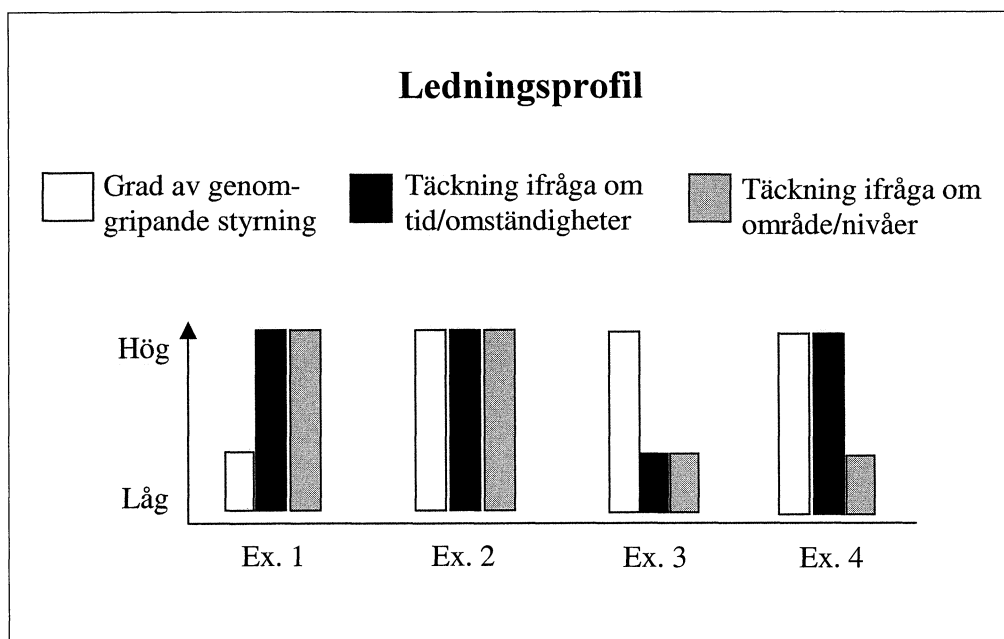
Den ledning som utövas kan med avseende på omfattning (ansvarsområde) och befogenheter grovt klassificeras utifrån egenskaperna "när", "var" samt "grad" av styrning. Med "när" avses under vilken tidsperiod eller under vilka omständigheter som ledning utövas, t.ex. endast vid höjd beredskap. Med "var" avses över vilka områden eller nivåer av en verksamhet eller organisation som ledningen utövas, t.ex. över alla nivåer inom en viss samhällssektor. Med "grad" avses slutligen hur genomgripande beslutsfattandet och agerandet hos en verksamhet eller organisation styrs och kontrolleras. Vad gäller "grad" kan man när det gäller civil ledning urskilja förekomsten av tre grundläggande styrningsgrader.



Figur 7. Ledningsutövandets ansvars- och befogenhetsgrunder.

Den mest övergripande styrningsgraden handlar å ena sidan om att endast i stort inrikta och målstyra verksamheten eller organisationen, dvs. ange gemensamma och övergripande mål för verksamheten eller organisationen. Den mest precisa styrningsgraden handlar å andra sidan om att detaljstyra verksamheten eller organisationen, dvs. att ange mål från övergripande ner till detaljmål, att ange sät- tet på hur målen skall uppnås, att i tid och rum prioritera och samordna olika aktiviteter inom verksamheten eller organisationen m.m. Häremellan finner man en styrningsgrad som handlar om att samordna och prioritera inom och mellan verksamheter och organisationer för att uppnå gemensamma och övergripande mål.

Kombination av kategorierna "när", "var" och "grad" anger ledningens profil ifråga om omfattning (ansvar) och befogenheter. Några kombinationsmöjligheter illustreras grafiskt i figur 9 nedan.



Figur 8. Exempel på ledningsprofil

3.1.3 Formella och informella ledningsformer

Ledning kan utövas av enskilda aktörer eller kollektiv av aktörer med formell eller informell ledningsmakt. *Formell ledningsmakt* innebär att ledningsmakten är baserad på en formell position eller befattning med särskilda maktbefogenheter. Till exempel den ledningsmakt som en myndighetschef har över sin myndighet i kraft av sin befattning. *Informell ledningsmakt* innebär att ledningsmak-

ten är baserad på en aktörs förmågor och/eller resurser i istället för på en formell position eller befattning med särskilda maktbefogenheter. Till exempel den ledningsmakt som en mindre icke-statlig organisation med specifik sakkompetens om IT-säkerhet kan skaffa sig i ett interorganisatoriskt nätverk rörande nationell IT-säkerhet. Dessa aktörer eller kollektiv av aktörer kan i sin tur utöva ledning över institutionaliserade eller icke-institutionaliserade verksamheter och organisationer etc. Med en *institutionaliserad* verksamhet eller organisation avses att nämnda företeelser är mer eller mindre etablerade och reglerade till sin form t.ex. myndigheter, företag, permanenta nätverk och samverkansmönster. Med *icke-institutionaliserad* verksamheter eller sammanslutningar avses tvärtom att nämnda företeelser är mer eller mindre tillfälliga och oreglerade till sin form t.ex. folksamlingar, tillfälliga nätverk och samverkansmönster. Understrykas skall dock att gränsen mellan institutionaliserad och icke-institutionaliserad verksamhet eller organisation i vissa fall kan vara svår att dra.

Verkställare Utövare av ledning	Institutionaliserad verksamhet (etc.)	Icke-institutionaliserad verksamhet (etc.)
Formell makt	Formell ledning	Semiformell ledning
Informell makt	Informell ledning	Spontan ledning

Figur 9. Grundläggande ledningsformer med avseende på maktbefogenheter och form av verksamhet eller organisation.

Denna kombination av formell och informell makt vid utövande av ledning över institutionaliserade eller icke-institutionaliserade verksamheter och organisationer skapar fyra grundläggande former av ledning: formell ledning, semiformell ledning, informell ledning samt spontan ledning (se figur 10 ovan).

Med *formell ledning* avses att en aktör utövar ledning över en institutionaliserad verksamhet eller organisation på basis av formell ledningsmakt t.ex. när en överordnad myndighet styr en underordnad myndighet. Formell ledning är den form av ledning som främst förknippas med fenomenet ledning i olika sammanhang, inte minst inom totalförsvaret. Med *semiformell ledning* avses att en aktör utövar ledning över en icke-institutionaliserad verksamhet eller organisation på basis av formella ledningsmakt t.ex. när en räddningsledare inom räddningstjänsten med stöd av räddningstjänstlagen beordrar ett antal privatpersoner, som råkar passerar förbi en skadeplats, att delta i räddningsinsatsen.

Med *informell ledning* avses att en aktör utövar ledning över en institutionaliserad verksamhet eller organisation på basis av endast informell ledningsmakt, t.ex. när en myndighet i kraft av sakkompetens och initiativförmåga utövar ledning över andra formellt jämställda myndigheter i ett etablerat samrådsorgan. Med *spontan ledning* avses slutligen att en aktör utövar ledning över en icke-institutionaliserad verksamhet eller organisation på basis av endast informell ledningsmakt, t.ex. när en privatperson direkt efter ett bombattentat genom sin handlingskraft skapar och leder en temporär räddningsstyrka bestående av andra på platsen närvarande privatpersoner, i syfte att rädda sårade och skadade ur brinnande rasmassor.

3.2.4 Kompletterande och konkurrerande ledningsformer

De olika ledningsformerna kan i en given ledningssituation i olika grad förekomma parallellt med varandra och därigenom antingen *komplettera* eller *konkurrera* med varandra under olika perioder av ett ledningsförlopp. När det gäller konkurrens kan det främst antas gälla konkurrens mellan formell och informell ledning, t.ex. att en myndighet utan formellt ledningsansvar för en verksamhet genom informell ledning tar över den faktiska ledningen av verksamheten från en myndighet med det formella ledningsansvaret. Konkurrens mellan formell och informell ledning kan i värsta fall skapa allvarliga ledningskonflikter som kan försvåra eller helt förhindra effektiv ledning i en aktuell situation. Konkurrensen kan också leda till konflikter och problem vad gäller ansvarsutkrävande i efterhand.

3.3 Samverkan

Med samverkan avses i denna studie en samarbetsprocess mellan två eller flera aktörer, vilken syftar till att få till stånd samordning. Med samordning avses i sin tur att de aktuella aktörernas verksamheter, insatser etc. i varierande utsträck-

ning koordineras i tid och rum för att främja möjligheterna att uppnå ett gemensamt mål, t.ex. att bemästra ett extraordinärt samhällstillstånd. Samverkan och samordning kan antingen komma till stånd genom ett enskilt beslut av en formell eller informell ledningsaktör eller genom att aktörerna gemensamt beslutar därom. Det förstnämnda fallet av samverkan kan kallas samverkan genom ledning och skall inte närmare utvecklas i studien. Det sistnämnda fallet av samverkan förutsätter en synkronisering av de enskilda aktörernas beslutsprocesser och kan kallas samverkan genom *gemensamt beslutsfattande*. Denna form av samverkan har en framträdande roll inom den civila delen av totalförsvaret med dess stora antal självständiga aktörer.

Omfångs- mässigt Tids- mässigt	Specifik samverkan	Allmän samverkan
Temporär samverkan	Samverkan om en specifik fråga (etc.) vid ett enskilt tillfälle	Samverkan om hela eller stora delar av det aktuella verksamhetsområdet vid ett enskilt tillfälle
Permanent samverkan	Kontinuerligt samverkan om en specifik fråga	Kontinuerligt samverkan om hela eller stora delar av det aktuella verksamhetsområdet

Figur 10. Samverkansformer.

Samverkan kan vara mer eller mindre allmän eller specifik. Med "allmän" avses att aktörerna samverkar inom hela eller stora delar av deras verksamhetsområde. Med "specifik" avses att aktörerna endast samverkar i en begränsad del av deras verksamhetsområde, t.ex. i en specifik fråga. Samverkan kan vidare vara mer eller mindre temporär eller permanent. Med "temporär" avses att samverkan endast är tillfällig och kortvarig t.ex. i samband med ett extraordinärt samhällstillstånd. Med "permanent" avses däremot rutinemässigt och långvarigt förekom-

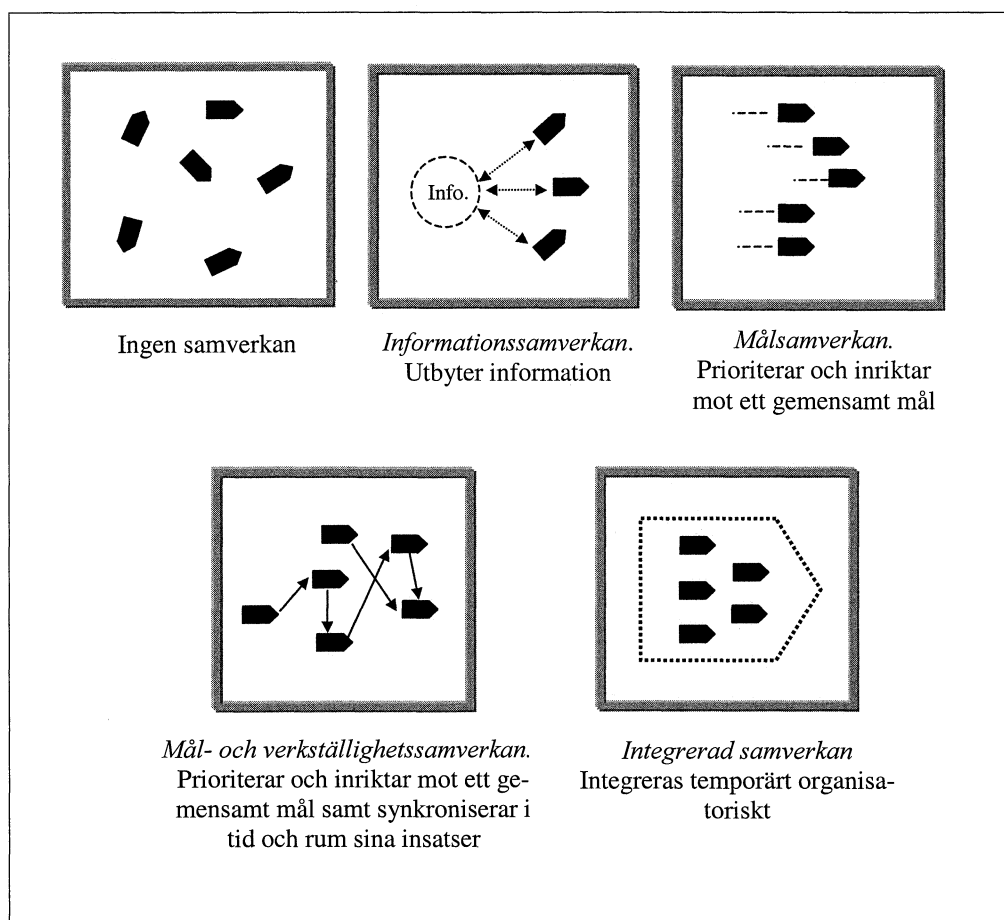
mande samverkan mellan parterna. Samverkan kan avslutningsvis vara mer eller mindre strategisk och/eller operativ (ej illustrerat i figuren ovan). Med ”strategisk” avses att samverkan omfattar långsiktig planering och strategiska åtgärder. Med ”operativ” avses däremot att samverkan endast omfattar direkt genomförande av åtgärder. Vanligtvis finns det tydlig koppling mellan temporär och permanent samverkan å ena sidan och strategisk och operativ samverkan å andra sidan, så tillvida att strategisk samverkan är ett resultat av eller skapar permanent samverkan. Utifrån de olika nämnda dimensionerna kan samverkan, vad gäller dess innehållsliga och tidsmässiga natur, utvecklas från att i ena ändan vara av temporär, specifik samt operativ natur till att i andra ändan vara permanent, allmän samt strategisk och operativ till sin natur (illustrerad av den streckade pilen figur 11 ovan).

3.3.1 Grad av verksamhetsmässig och organisatorisk koordinering vid samverkan

Samverkan kan vidare klassificeras vad avser grad av organisatorisk och verksamhetsmässig koordinering. Härvid kan fyra grundläggande typer av samverkan presenteras i turordning vad avser stigande grad av organisatorisk och verksamhetsmässig koordinering.

- 1) *Informationssamverkan.* Vid denna typ av samverkan informerar aktörerna endast varandra om sin organisation, resurser, planerad eller pågående verksamheter och åtgärder etc., så att aktörerna kan beakta denna information vid sitt enskilda beslutsfattande och agerande. I övrigt förekommer ingen verksamhetsmässig synkronisering mellan aktörerna.
- 2) *Målsamverkan.* Vid denna typ av samverkan inriktar och prioriterar aktörerna sina framtida eller pågående verksamheter för att uppnå ett specifikt gemensamt mål. I övrigt förekommer ingen mer ingående samverkan
- 3) *Mål- och verkställighetssamverkan.* Vid denna typ av samverkan prioriterar och inriktar aktörerna sina verksamheter för att uppnå ett specifikt gemensamt mål. Dessutom koordineras i tid och rum de enskilda aktörernas insatser för att nå en samlad och därigenom högre effekt av dessa insatser.
- 4) *Integrerad samverkan.* Vid denna typ av samverkan integreras aktörerna temporärt organisatoriskt, och ställs under en gemensam ledning, i syfte att uppnå ett specifikt mål. Ett konkret exempel här är Kustbevakningen som under höjd beredskap blir en del av Marinen. Tilläggas skall här att samver-

kanstypen integrerad samverkan är att betrakta som ett gränsfall mellan vad som kan anses vara samverkan och renodlad ledning.



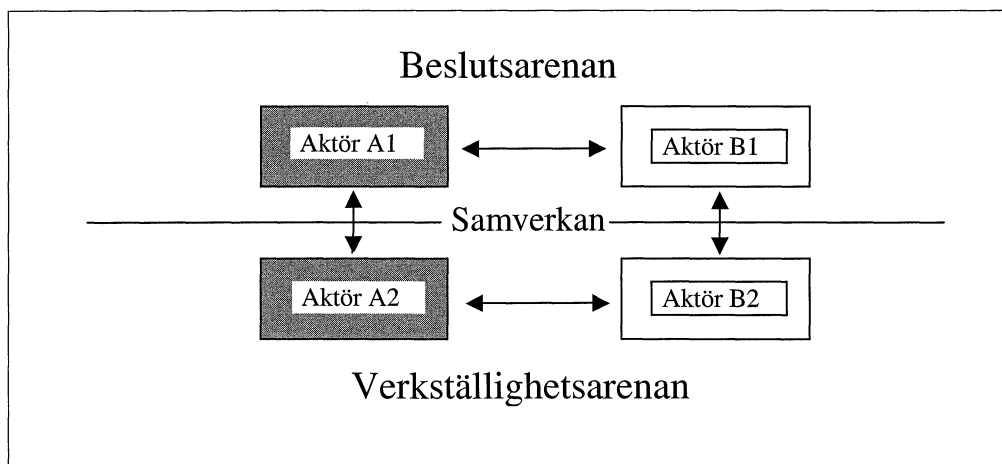
Figur 11. Samverkantyper avseende organisatorisk och verksamhetsmässig grad av koordinering.

3.3.2. Förutsättningar för samverkan

En förutsättning för att samverkan skall kunna komma till stånd och fortleva så att i sin tur samordning skall kunna ske, är att de berörda aktörerna "förstår", "vill" och "kan" samverka på dels ett beslutsmässigt plan (beslutsarenan) och dels på ett verkställighetsmässigt plan (verkställighetsarenan) (se figur 13 nedan).

Med "förstår" avses att aktörerna har en sådan kognitiv, språklig och organisatorisk förmåga att de kan uppmärksamma och upprätthålla en samverkanssitua-

tion. Detta innebär för det första att de berörda aktörerna dels intellektuellt och dels organisatoriskt/verksamhetsmässigt har förmåga (i ett planerings- och/eller operativt skede) att uppmärksamma att den aktuella hotsituationen kräver samverkan med andra aktörer för att på kort eller lång sikt kunna bemöta och avvärja hotsituationen i fråga. För det andra att aktörerna vid egen förfrågan om samverkanshjälp förstår vilken eller vilka andra aktörer de skall vända sig till för att kunna erhålla önskvärd samverkanshjälp, dvs. att de har insikt och kunskap om andra aktörers resurser, förmågor och arbetsmetoder m.m.



Figur 12. Samverkansarenor.

För det tredje att aktörerna har förmåga att kunna uppfatta och förstå signaler och förfrågan om samverkanshjälp från andra aktörer, inte minst tvetydiga signaler och förfråganden vid ett eventuellt kaotisk extraordinärt samhällstillstånd. Hinder härvid kan vara dels perceptuella och kognitiva egenskaper hos beslutsfattare, dels organisatoriska/verksamhetsmässiga egenskaper. I det senare fallet kan det röra sig om att t.ex. att organisationen saknar bra kontaktytor med sin omvärld mer permanent eller periodvis (t.ex. nattetid) som gör det svårt för andra att nå fram med förfrågningar, att förfrågningar når fram och uppmärksammas av organisationen, men att dessa inte når de korrekta beslutsfattarna pga. oklar ansvarsfördelning eller bristande rutiner vid vidareberapportering av förfrågan inåt/uppåt i organisationen. För det fjärde att aktörerna vid samverkan på både det besluts- och verkställighetsmässiga planet kan förstå varandras organisatoriska språkbruk (fackuttryck, uttrycksätt m.m.) så att missförstånd inte försvårar eller helt omöjliggör samverkansansträngningarna.

Med "vill" avses att aktörerna har incitament för att vilja samverka. Sådana incitament kan för det första vara, att aktörerna är formellt tvungna genom lag, föreskrift eller direkta direktiv av överordnad att samverka för att få till stånd sam-

ordning. Genom att inte samverka skulle aktörerna riskera att drabbas av någon form av negativa sanktioner. För det andra, att informella normer och krav (t.ex. ”myndigheter räcker varandra handen”) påbjuder att aktörerna samverkar och bistår varandra i en viss typ av situationer, även om de själva inte har något direkt att vinna (eller rent av i något avseende förlorar) genom sin samverkansinsats. För det tredje, att aktörerna är ömsesidigt beroende av varandras bistånd eller medverkan för att legalt eller praktiskt kunna hantera den aktuella hotsituationen inom sina egna ansvarsområden. Ju större grad av ömsesidigt beroende desto större kan viljan antas vara att samverka aktörerna emellan.

För det fjärde, att aktörerna har ett långsiktigt egenintresse av samverkan. En aktör kan vara villig att samverka och bistå med hjälp till andra aktörer eller samhället i stort eftersom denne räknar med att själv vinna på detta i längden bland annat genom samverkan och stöd från andra aktörer när aktören själv är i behov av sådant. För det femte, en tydlig ekonomisk ansvarsfördelning mellan samverkansaktörerna samt ekonomisk kompensation för de eventuella merkostnader som en samverkansinsats för att bistå en annan aktör eller samhället i stort kan medföra. Viljan att bistå med en samverkansinsats kan antas vara mindre om den medför stora egna ekonomiska merkostnader.

För det sjätte, att samverkansarbetet inte försvårar eller leder till att den egna huvudverksamheten åsidosätts. För det sjunde, tidigare goda erfarenheter av samverkan samt frånvaro av olika former av konflikter mellan aktörerna. Om aktörerna har tidigare goda erfarenheter av samverkan så kan viljan till samverkan antas vara större än om tidigare erfarenheter av samverkan är dåliga. Viljan till samverkan kan också antas vara större om de rådande allmänna relationerna mellan aktörerna präglas av harmoni än av konflikt.

Med ”kan” avses att aktörerna har organisatoriska, legala, kunskapsmässiga och resursmässiga förutsättningar för att praktiskt kunna samverka. Det innebär för det första, att berörda aktörer kan kommunicera sina samverkanssträvanden och förfrågningar till varandra. Antingen via någon form av tekniskt kommunikationssystem (telefon, dator, fax etc.), via ordonnans, samverkansperson eller att mötas personligen ansikte mot ansikte. I en extraordinär situation kan möjligheterna till nämnda kommunikation försvåras av utslagen infrastruktur, arbetsmässig överbelastning hos beslutsfattare etc.

För det andra, att samverkan inte försvåras eller helt förhindras p.g.a. legala och organisatoriska hinder. Med andra ord att rådande lagar och förordningar på olika sätt försvårar eller helt omöjliggör samverkan (åtminstone formell sådan) eller att aktörerna är organisatoriskt uppbyggda på ett sådant sätt att samverkan försvåras eller helt omöjliggörs. I det senare fallet kan det t.ex. röra sig om aktörerna verkar i olika och strikt åtskilda sektorer samtidigt som den aktuella hotsi-

tuationen kräver tvärsektoriell samverkan. För det tredje, att verkställighet av samverkansbeslut inte försvåras eller helt förhindras av icke-kompatibel utrustning, materiel etc. hos olika aktörer.

För det fjärde, att aktörerna - i de fall de är beslutsförmåga - kan synkronisera sina enskilda beslutsprocesser och skapa en gemensam beslutsprocess. Enligt traditionell syn på beslutsfattande brukar man dela upp beslutsprocessen i fem olika faser. Den första fasen utgörs av probleminventering (vad är problemet?), den andra av alternativsöknings (vilka olika alternativa åtgärder finns det för att hantera problemet?), den tredje av konsekvensvärdering (vilka olika konsekvenser får alternativen?), den fjärde av beslut (val av alternativ) och den femte av verkställande av beslut (hur skall det valda alternativet implementeras?). Var och en av dessa faser kan betraktas som delbeslut, där avgörandet är dels av innehållsmässig natur och dels rör den fortsatta behandlingen av problemet. När det gäller den fortsatta behandlingen av problemet kan det konstateras antingen: 1) att man kan gå vidare till nästa fas av beslutsprocessen, 2) att man inte är färdig med arbetet under fasen samt 3) att man måste gå tillbaka till någon tidigare fas för att fortsätta arbetet där.⁶

För att två eller flera ledningsaktörer skall kunna komma fram till ett samverkansbeslut så måste deras beslutsprocesser vara synkroniserade, dvs. ett samverkansbeslut kan inte fattas förrän samtliga aktörer befinner sig i beslutsfasen. Beroende på t.ex. olika legala, organisatoriska, kulturella strukturer eller det faktum att man arbetar i olika operativa tidsskalor göra att beslutsprocessen hos de olika aktörerna kan ske i olika tempo (inte minst är det stora skillnader mellan civila och militära aktörer i totalförsvaret). Detta kan i sin tur i värsta fall medföra att samverkansprocessen tidvis blir långsam eller helt avstannar.

3.3.3 Avslutning

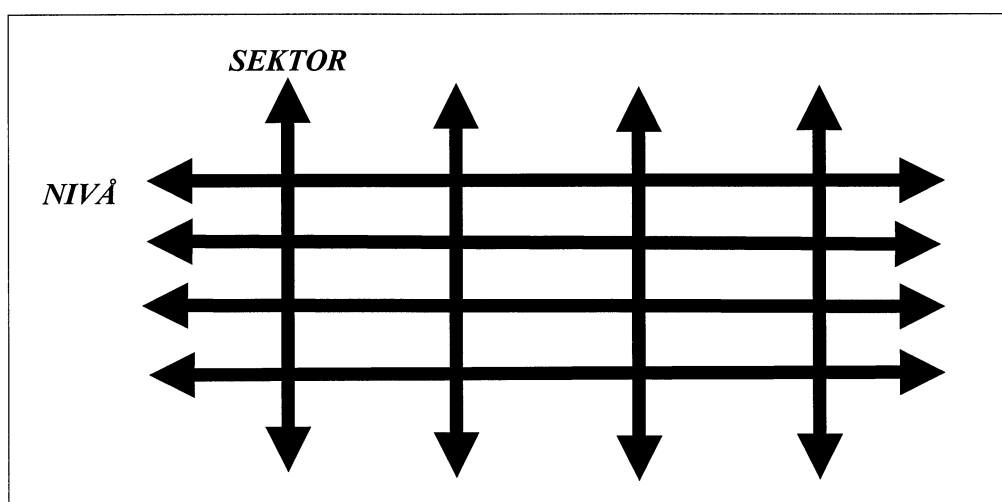
Resonemangen ovan pekar på att ledning och samverkan är mångfacetterade företeelser emellan vilka gränsen delvis är flytande. Ledning och samverkan bör därför ses som ett kontinuum som spänner från strikt ledning genom order och ovillkorlig lydnad till lösare samverkan i form av endast begränsat informationsutbyte. Härnäst följer en diskussion om analysområdena: system, situation, aktör, struktur och process.

⁶ Lundell, Bengt (?). *Gemensamt beslutsfattande. Om deltagande, inflytande och beslutanderätt*. Lund, Statsvetenskapliga institutionen.

3.4 System

Ledning och samverkan i samband med ett extraordinärt samhällstillstånd (inklusive planering, beredskapsåtgärder etc.) kan analytiskt utövas inom och/eller mellan flera olika system.

Ett extraordinärt samhällstillstånd kan med andra ord sägas vara lokaliserat till ett eller flera system. Med ett system avses här en sammanhängande helhet, i form av en eller flera verksamheter eller organisationer som samverkansmässigt står i relation till varandra och som har någon form av gemensam formell eller informell ledning eller närmare fungerar efter vissa givna gemensamma normer och regler vid hantering av extraordinära samhällstillstånd. Vid studiet av civil ledning handlar det om att identifiera och avgränsa relevanta system inom och mellan vilka ledning och samverkan förekommer. Här skall två övergripande systemtyper presenteras: nivåer och sektorer.



Figur 13. Illustration av nivå- och sektorssystem.

3.4.1 Nivåer

När det gäller nivåer kan dessa främst inbegripa följande: 1) *Organisations- eller verksamhetsnivå*. Denna nivå utgörs av den enskilda organisationen eller verksamheten. Det kan t.ex. röra sig om socialförvaltningen i en kommun, en länsstyrelse, Banverket, SVT etc. 2) *Lokal nivå*. Denna nivå utgörs av politisk och administrativa enheter, befolkning, media, företag etc. inom en kommun 3) *Regional nivå*. Denna nivå utgörs av politisk och administrativa enheter, befolkning, media, företag etc. inom ett län/landsting eller inom en särskilt samverkande grupp av kommuner, län/landsting eller inom en landsdel (t.ex. Norrland).

4) *Nationell nivå*. Denna nivå utgörs av samtliga politiska och administrativa enheter, befolkning, media, företag etc. inom landets gränser. 5) *Utomnationell nivå*. Denna nivå utgörs av politiska och administrativa enheter, media, företag etc. utanför landets gränser och/eller av övernationell eller internationell karaktär t.ex. Nordiska rådet, EU, FN etc. Tilläggas skall här att inom de olika systemen kan förekomma en eller flera formella ledningsnivåer i någon form av ledningskedja.

3.4.2 Sektorer

När det gäller sektorer kan dessa övergripande klassificeras i civil respektive militär sektor. Med den militära sektorn avses försvarsmakten och samtliga militära frivilligorganisationer. Den militära sektorns roll för forsknings- och kunskapsområdet "civil ledning" gäller främst vid studiet av civil-militär samverkan. Men eftersom kunskap om den militära sektorn specifikt utvecklas inom andra forsknings- och kunskapsområden skall denna sektor inte behandlas vidare här. Med civil sektor avses i sin tur det civila samhällets med dess olika verksamhetsområden, t.ex. finanssektorn, hälso- och sjukvårdssektorn, transsportsektorn.

3.5 Situation

Framväxten, kulmen och avslutningen av ett extraordinärt samhällstillstånd kan analytiskt sägas utgöra "situationen" vid vilken ledning och samverkan sker. Vid studiet av "civil ledning" handlar det främst om att ur ett ledningsperspektiv studera det extraordinära samhällstillståndets (potentiella) uppkomst, förlopp och dess utmärkande egenskaper.

3.5.1 Uppkomsten

En viktig fråga rörande "situationen" är vad det är för olika typer av hot och störningar som kan orsaka ett extraordinärt samhällstillstånd och framförallt vad för inverkan dessa kan ha på själva lednings- och samverkanssituationen. Orsakerna till extraordinära samhällsförhållande – dvs. hoten eller störningarna – kan antas vara av vitt varierande slag och på olika sätt påverka förutsättningarna för ledning och samverkan. Kategoriseringen av dessa orsaker kan också göras utifrån en mängd olika kriterier. Här skall som en inledande grov uppdelning orsakerna delas upp i två kategorier utifrån deras grad av interaktiv natur. Den första kategorin utgörs av *mänskligt avsiktligt agerande* (t.ex. sabotage, terrorism,

organiserade brottslighet, väpnat angrepp m.m. Den andra kategorin utgörs av *mänskligt oavsiktligt agerande samt natur och teknik relaterade orsaker* (t.ex. felaktigt handhavande av tekniska system, tekniska och konstruktionsmässiga brister, oavsiktlig smittspridning, extrema väder- och naturförhållanden m.m.).⁷

Kategorin mänskligt avsiktligt agerande innebär att det kommer att ställas särskilda försvårande krav på ledning och samverkan. Detta genom att vidtagna försök att få kontroll över det extraordinära samhällsförhållandet medvetet och aktivt kommer att motarbetas av en eller flera aktörer (motparter). Ledning och samverkan kommer därför bli en interaktiv process där det för ledningsaktörerna (myndigheter etc.) handlar om skapa ledningsövertag, i form av bl.a. information och lägesbild, i förhållande till nämnda aktörer och motparter. Dessa försvårande krav existerar inte när det gäller den andra nämnda kategorin. Att närmare identifiera och kartlägga hur olika orsaker till extraordinära samhällstillstånd påverkar förutsättningarna för ledning och samverkan är en viktig framtida forskningsuppgift.

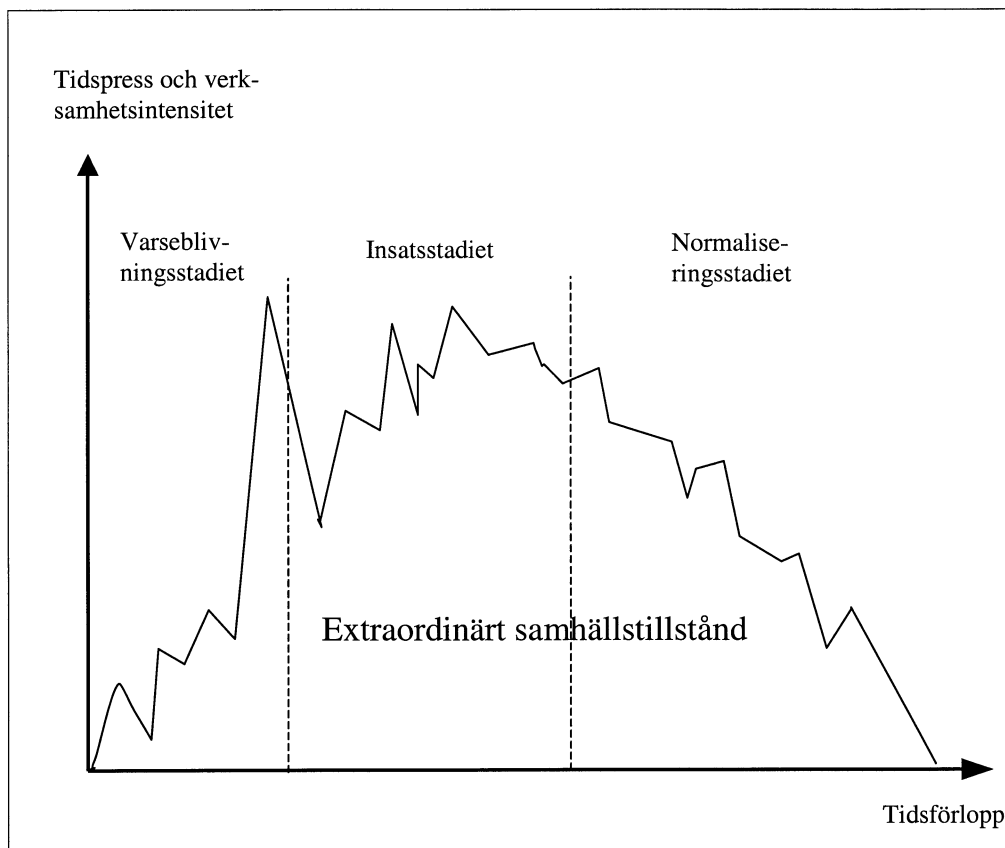
3.5.2 Förloppet

En annan viktig fråga rörande "situationen" är hur ett extraordinärt samhällstillstånd ur ett lednings- och samverkansperspektiv fortskrider över tiden. Ett extraordinärt samhällstillstånd är en dynamisk process som kan antas fortskrida via olika faser eller stadier. Att betrakta civil ledning, vid empiriska, normativ och konstruktiva studier, utifrån någon form av mer eller mindre grov uppdelning i kronologiska stadier skapar en möjlighet att på strukturerat sätt kunna jämföra förekomsten och förändringar av olika relevanta faktorer och förhållanden över tiden. Hit hör främst de olika processer, strukturer, aktörer samt systemförhållanden (t.ex. antalet aktörer som behöver samverka, behov av styrmedel, behov av omvärldsanalys, uthållighet etc.) som har eller kommer att diskuteras i studien. Här skall ett förslag till förloppsstruktur med tre stadier –varseblivning, insats och normalisering – presenteras.

De tre olika stadierna antas härvid föregås och följas av ett normalt samhällstillstånd under vilket beredskapsåtgärder och erfarenhetstillvaratagande sker. Den föreslagna förloppsstrukturen är att betrakta som ett grovt analytiskt sorteringsinstrument som kan hjälpa till att belysa lednings- och samverkansförloppet framåtskridande över tiden. I verkligheten är de olika stadierna emellertid inga

⁷ Jmf. Frost, Christina & Per Ånäs (1998). *Gränsdragning mellan normala störningar och svåra påfrestningar. Diskussioner kring ansvar, finansiering, författningar m.m.* Stockholm, FOA-användarrapport (FOA-R—98-00861-170—SE).

klart avskilda kronologiska steg i lednings- och samverkansförloppet, utan är istället mer eller mindre överlappande.



Figur 14. Illustration av förloppet av ett extraordinärt samhällstillstånd ur ett lednings- och samverkansperspektiv.

Varseblivningsstadiet

Varseblivningsstadiet utgörs av att de aktuella ledningsaktörerna (myndigheter, företag etc.), på korrekta eller felaktiga grund, bedömer att ett "extraordinärt tillstånd" håller på att utvecklas eller redan uppstått på grund av någon form av hot eller störning. Det kan t.ex. handla om att man håller på att tappa kontrollen över ett händelseförlopp rörande bemötandet av mindre allvarliga hot eller störningar (t.ex. ett antal mindre skogsbränder). Under varseblivningsstadiet försöker de aktuella ledningsaktörerna vidare skaffa sig en närmare överblick över situationen och bedöma hur situationen kan tänkas utvecklas på sikt. Samtidigt förbereds och organiseras eventuella insatser för att bemöta de aktuella hoten eller störningarna. I samband härmed överger vissa ledningsaktörer helt eller delvis

sina ordinarie rutiner eller organisations- och samverkansformer till förmån för i förväg särskilt fastställda sådana (t.ex. krishanteringsgrupper, krisplaner etc.) eller för helt improviserade sådana. Varseblivningsstadiet kan tidsmässigt antas omfatta tidsperioder från enstaka minuter till flera år (t.ex. i samband med en säkerhetspolitisk anpassningssituation).

Insatsstadiet

Insatsstadiet kan delas upp i en primär och ett sekundär del. Det *primära insatsstadiet* utgörs av att lednings- och verkställighetsaktörerna vidtar de allra första insatserna på plats (t.ex. att från ett kontrollrum stänga ner ett havererat tekniskt system, gräva skyddsvallar vid en översvämning, gruppera ut polisstyrkor vid ett terroristattentat etc.) för att hantera det nu bedömt extraordinära tillståndet. Samtidigt fortsätter ledningsaktörerna att försöka överblicka situationen och bedöma dess framtida utveckling. Det *sekundära insatsstadiet* utgörs av att ledningsaktörerna börjar kunna bedöma effekterna, eller de uteblivna effekterna, av de inledande insatserna och på grundval därav besluta om eventuella förändringar vad gäller insatserna. Förändringarna kan t.ex. gälla att insatserna bör utvidgas, intensifieras, förändras till sin karaktär eller avbrytas. Insatsstadiet kan tidsmässigt antas omfatta en tidsperiod från enstaka minuter till flera veckor och månader.

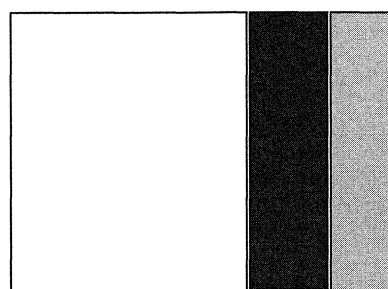
Normaliseringsstadiet

Normaliseringsstadiet utgörs av att ledningsaktörerna bedömer att det extraordinära tillståndets mest akuta skeende är över och att de anser sig ha en tillfredsställande överblick över situationens framtida utveckling. Mot bakgrund av detta är aktörernas insatser främst inriktade mot olika slag av mer långsiktiga åtgärder som krävs innan man på nytt kan uppnå ett normalt tillstånd, t.ex. olika former av uppröjnings- och återställningsarbete. Normaliseringsstadiet utgörs också av att lednings- och verkställighetsaktörerna börjar förbereda sig för att återgå – eller gradvis redan har återgått – till de normala rutinerna och organisations- och samverkansformerna. Normaliseringsstadiet kan tidsmässigt antas omfatta en tidsperiod från enstaka timmar till veckor eller månader.

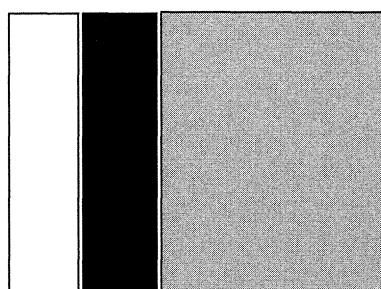
I figur 16 nedan åskådliggörs två exempel på tidsmässiga relativa fördelningar mellan de olika stadierna vid ett extraordinärt samhällstillstånd. I det första exemplet med ett långsamt inledande förlopp tillbringar aktörerna relativt sett mesta delen av tiden åt att identifiera och fastställa hoten eller störningarnas karaktär samt åt att förbereda insatser mot dessa (varseblivningsstadiet).

LEDNINGS- OCH SAMVERKANSFÖRLOPPETS OLIKA STADIER

Varseblivningsstadiet
 Insatsstadiet
 Normaliseringsstadiet



Ex 1. Extraordinärt samhällstillstånd med ett utdraget inledande förlopp.



Ex 2. Extraordinärt samhällstillstånd med ett utdraget avslutande förlopp.

Figur 15. Illustration av olika exempel på den relativa fördelningen mellan lednings- och samverkansförloppets olika stadier.

I det andra exemplet tillbringar de istället mesta delen av tiden åt mindre akuta insatser för att återställa den aktuella verksamheten efter de "skador" som hoten eller störningarna åstadkommit (normaliseringsstadiet). Olika typer av extraordinära samhällstillstånd kan ha olika "förloppsprofiler" som på olika sätt påverkar kraven och förutsättningarna för ledning och samverkan t.ex. ifråga om ut hållighet, beredskap m.m. Att kartlägga och analysera förloppsprofiler för olika typer av extraordinära samhällstillstånd framstår som en viktig forskningsupp gift.

3.5.3 Utmärkande egenskaper

En tredje viktig fråga rörande "situationen" är vad som allmänt utmärker lednings- och samverkanssituationen vid extraordinära samhällstillstånd. Detta för att lättare kunna identifiera och allmänt bättre förstå vad för lednings- och samverkansmässiga krav som ett extraordinärt samhällstillstånd ställer. Här skall en ett antal förmodade sådan egenskaper presenteras. Dessa skall ses som en utvidgning av vad som tidigare i studien redan omnämnts i sammanhanget.

1. De hot eller störningar som framkallar ett extraordinärt samhällstillstånd orsakar allvarliga störningar i viktiga samhällsfunktioner (t.ex. sjukvård, kraft-

försörjning) och/eller hotar grundläggande värden i samhället (t.ex. demokrati och rättsäkerhet, människors liv och hälsa i stor skala, privat eller offentlig egendom i stor skala, värdefull naturmiljö).

2. De hot eller störningar som framkallar ett extraordinärt samhällstillstånd inträffar plötsligt och oväntat eller utvecklas gradvis, men på ett sådant sätt att berörda ledningsaktörer (myndigheter etc.) och allmänheten inte har möjlighet att förbereda sig tillräckligt för att möta den situation som uppstår. Ett extraordinärt samhällstillstånd kan i vissa fall gradvis utvecklas ur en eller flera ordinära hot eller störningar som inte kunnat hanteras på ett tillfredställande sätt (t.ex. ett flertal mindre skogsbränder inom samma område).
3. Det är svårt för berörda ledningsaktörer och allmänheten att skaffa sig en klar bild av de hot eller störningar som skapar det extraordinära samhällstillståndet. Tillgänglig information om hotens eller störningarnas karaktär, omfattning och/eller varaktighet är i större eller mindre utsträckning bristfällig, svårgenomtränglig eller vilseledande (desinformation). Den uppkomna situationen skapar därför inte minst stark och utbredd oro bland den berörda allmänheten.
4. De hot eller störningar som framkallar det extraordinära samhällstillståndet är vanligtvis av organisatoriskt gränsoverskridande karaktär, vilket framkallar en komplex lednings- och samverkanssituation. Situationen kan kräva tidsmässig eller geografisk samordning av insatser eller resurser från minst två men vanligtvis ett stort antal aktörer (myndigheter, företag, frivilligorganisationer etc.) för att det extraordinära samhällstillståndet skall kunna hanteras.
5. De hot och störningar som framkallar det extraordinära samhällstillståndet kan vanligtvis inte bemötas på ett acceptabelt sätt genom ordinarie rutiner, procedurer och samverkansformer inom eller mellan berörda lednings- och verkställighetsaktörer (myndigheter, frivilligorganisationer, företag etc.). Det ställs med andra ord höga krav på nytänkande och improvisation för att kunna hantera det nämnda samhällstillståndet.
6. Den bristfälliga informationen och frånvaron av tillämpliga rutiner och procedurer skapar osäkerhet hos berörda ledningsaktörer i fråga om val av åtgärder för att hantera de aktuella störningarna eller hoten samt i fråga om vilka möjliga utfall åtgärderna kan leda till. Farhågor finns därför att det egna valet av åtgärder kan leda till ett ytterligare förvärrande av situationen. Det är även vanligt med svåra inneboende värdekonflikter vid hantering av störningarna eller hoten, t.ex. mellan konsekvenser av olika åtgärder på kort eller lång sikt.

-
7. Det extraordinära samhällstillståndet skapar stark tidspress och resursbrist hos berörda lednings- och verkställighetsaktörer (myndigheter, företag, frivilligorganisationer etc.), eftersom hanteringen av det uppkomna samhällstillståndet ställer krav på snabbhet, uthållighet och stora resurser.
 8. Intensiv mediabevakning. Höga krav från media och drabbade av att kontinuerligt bli delgiven information om det "extraordinära samhällstillståndets" karaktär, omfattning, varaktighet samt när och hur det skall åtgärdas.

3.6 Aktörer

Aktörer är de som agerar eller är berörda vid extraordinära samhällstillstånd. Vid studiet av "civil ledning" handlar det främst om att identifiera och kartlägga de aktörer som på olika sätt påverkar lednings- och samverkansförmågan i och mellan olika system. Men det handlar också om att kartlägga de olika roller dessa aktörer spelar i sammanhanget samt olika möjliga rollkonflikter och konflikter om roller som kan uppstå. Med en *aktör* avses här en individ eller kollektiv som genom sitt agerande eller avsaknad av agerande påtagligt påverkar uppkomsten och förloppet av ett extraordinärt samhällstillstånd.

3.6.1 Aktörstyper

En viktig uppgift vad gäller studiet av aktörer är att i ett första steg närmare identifiera och klassificera olika typer av centrala aktörstyper. Detta för att i ett andra steg kartlägga hur dessa är kopplade till olika typer av roller i samband med extraordinära samhällstillstånd. Men också för att upptäcka hur mönster av aktörstyper och roller eventuellt förändras över tiden och hur mönstren ser ut vid olika typer och stadier av extraordinära samhällstillstånd. Nedan redovisas ett antal grovt indelade aktörstyper som kan antas förekomma vid extraordinära samhällstillstånd (inklusive beredskapsåtgärder etc.) Vilka och hur många av de olika aktörstyperna som förekommer vid ett extraordinärt samhällstillstånd varierar givetvis från fall till fall.

- 1) *Politiskt beslutande organ samt offentliga myndigheter och verk (etc.).* Med denna aktörstyp avses aktörer med ett allmänintresse och som står under någon form av direkt demokratisk eller politisk styrning och kontroll t.ex. olika politiska instanser, myndigheter, statliga verk.
- 2) *Företag och näringsidkare.* Med denna aktörstyp avses aktörer som verkar i eget ekonomiskt vinstsyfte och som inte står under någon direkt (men dock

indirekt) demokratisk och politisk styrning och kontroll, utan som istället främst styrs av de rådande marknadskrafterna. Hit hör olika former av företag och kommersiella verksamheter samt deras intresseorganisationer.

- 3) *Ideella föreningar och organisationer*. Med denna aktörstyp avses aktörer vars verksamhet är av samhällsfrämjande karaktär utan ett uttalat vinstintresse och som i huvudsak bygger på frivilliga insatser. Hit hör olika försvarsorienterade frivilligorganisationer, Röda korset m.m.
- 4) *Hybridorgan*. Med denna aktörstyp avses aktörer som utgör en varaktig organisatorisk blandform mellan några eller samtliga av ovan angivna aktörstyperna offentlig, privat och ideell. Detta genom att det råder en större eller mindre uppdelning mellan vem som formellt ansvarar för verksamheten, vem som finansierar verksamheten eller vem som i praktiken styr och leder verksamheten t.ex. olika företagsbyar.
- 5) *Massmedia*. Med massmedia avses aktörer vars verksamhet fungerar som en bred kanal för informationsförmedling. Hit räknas radio, press och tv (inklusive internetbaserad sådan).
- 6) *Privatpersoner*. Med denna aktörstyp avses berörda enskilda individer och samhällsmedborgare t.ex. husägare vid en översvänningskatastrof.
- 7) *Allmänhet*. Med allmänhet avses kollektivet av samhällsindivider som en monolit aktör (exklusive ovan nämnda berörda aktörstyper).
- 8) *Samhälleliga antagonist*. Med antagonistiska aktörer avses aktörer — individer eller kollektiv — som utlöser ett extraordinärt samhällstillstånd genom någon form av samhällsfientliga handlingar och som direkt eller indirekt medvetet söker motverka andra aktörers ansträngningar att bemästra det extraordinära samhällstillståndet. Exempel på antagonistiska aktörer är andra fientliga stater och deras väpnade styrkor, inhemska eller utländska terrorister och brottsorganisationer.

Aktörstyperna kan vidare särskiljas i nationellt interna och nationellt externa aktörer, även om gränsdragningsproblemen är många härvid. Med *nationellt interna* avses aktörer som utgör en del av inhemskt svenskt samhällsliv samt lyder under svensk jurisdiktion. Med *nationellt externa* avses motsatsen, dvs. aktörer som inte utgör en del av inhemskt svenskt samhällsliv eller inte lyder under svensk jurisdiktion (med undantag för Sverigebaserade enheter, avdelningar etc.). Exempel på nationellt externa aktörer är andra staters regeringar och myndigheter, mellanstatliga organisationer och deras olika organ (EU, FN etc.) internationella hjälporganisationer ("läkare utan gränser" etc.). Aktörstypen sam-

hållbara antagonister särskiljer sig ur ett civilt ledningsperspektiv från de övriga aktörstyperna genom att söka motarbeta deras lednings- och samverkansansattningar för att bemästra ett eventuellt extraordinärt samhällstillstånd. Denna aktörstyp kommer därför inte att omfattas av den fortsatta diskussionen om aktörer.

3.6.2 Aktörsegenskaper

En annan viktig uppgift vad gäller aktörer är att kartlägga deras egenskaper avseende förmåga och inställning till när, var och hur man skall hantera extraordinära samhällstillstånd, samt när och varför förändringar av dessa egenskaper uppstår. Aktörernas individuella och kollektiva egenskaper kan antas ha stor betydelse för lednings- och samverkansförmågan i ett system. De egenskaper som främst är aktuella att undersöka är följande:

- 1) *Färdigheter*. Med färdigheter avses hur en aktör är utbildad, övad, organiserad samt vilka eventuella praktiska erfarenheter en aktör har för hantera ett extraordinärt samhällstillstånd.
- 2) *Resurser*. Med resurser avses tillgången på, eller möjligheten att vid behov framförskaffa, de materiella och/eller immateriella resurser som krävs för att inom en aktörs ansvarsområde (etc.) hantera ett extraordinärt samhällstillstånd.
- 3) *Förhållningssätt*. Med förhållningssätt avses bland annat hur man ser på aktuella hot och risker, genomförandet av ledning och samverkan samt hur man ser på andra aktörer som eventuella samverkanspartners.

3.6.3 Aktörsroller

En tredje viktig uppgift vad gäller aktörer är som nämnts att identifiera och närmare kartlägga de roller och därmed funktioner som olika aktörstyper och enskilda aktörer kan antas spela vid extraordinära samhällstillstånd. Med roll avses här den eller de funktioner som individer eller kollektiv fyller under en kortare eller längre period av det extraordinära samhällstillståndets förlopp eller i samband med beredskapsåtgärder etc. En och samma aktör kan spela en eller flera av samtidigt eller över tiden, i ett eller flera system. T.ex. en aktör kan ha en roll som beslutsfattare på en nivå och verkställare (se nedan) på en annan. Likaså kan t.ex. rollen som beslutsfattare på en nivå i ett system skifta mellan olika aktörer över tiden eller beroende på situationens karaktär. En roll måste alltid rela-

teras till ett systems olika nivåer eller sektorer. De mest betydande och intressanta rollerna i sammanhanget kan antas vara:

- 1) *Beslutsfattare*. Rollen som beslutsfattare innebär att aktören utifrån en formell eller informell position utövar ett avgörande inflytande över en verksamhet eller verksamhetsområde som är av betydelse för hanteringen av det "extraordinära samhällstillståndet".
- 2) *Beslutsberedare*. Rollen som beslutsberedare innebär att aktören utifrån en formell eller informell position i en organisatorisk kontext tar fram och förmedlar beslutsunderlag av central karaktär till beslutsfattare.⁸
- 3) *Informationsförmedlare*. Rollen som informationsförmedlare omfattar en eller två av följande funktioner: 1) att aktören i direkt eller omtolkad form förmedlar beslut som tagits av beslutsfattare till tredje part, dvs. främst allmänheten. 2) att aktören förmedlar lägesinformation om den aktuella hotsituationen till beslutsfattare, beslutberedare samt till tredje part.
- 4) *Verkställare*. Rollen som verkställare innebär att aktören på anmodan verkställer beslut som fattats av beslutsfattare.
- 5) *Resursinnehavare*. Rollen som resursinnehavare innebär att aktören bistår och förmedlar olika former av resurser (t.ex. lastbilar) till verkställare.
- 6) *Varslare*. Rollen som varslare innebär att aktören gör andra aktörer uppmärksamma och varskor de om eventuella hot eller störningar som är på väg att inträffa eller som redan har realiserats. Med andra ord slår larm om de aktuella hoten eller störningarna. Denna roll är främst kopplad till mer akut uppkomna hot och störningar.

När det gäller samverkan mellan olika aktörer i beslutsfattarrollen (t.ex. myndigheter) eller verkställarrollen (t.ex. företag) kan dessa aktörer spela ytterligare roller vid en samverkanssituation. Dessa roller, som i varierande utsträckning kan förekomma i en och samma samverkanssituation, är följande:

- 1) *Pådrivare*. Rollen som pådrivare innebär att aktören är påtagligt aktiv och engagerande när det gäller att få till stånd samverkan och/eller att bestämma formen, innehållet eller målet för samverkan. Pådrivaren är samverkansarbets primus motor.

⁸ Jmf. Sundelius, Bengt, Eric Stern med Fredrik Bynander (1997). *Krishantering på svenska – teori och praktik*. Stockholm, Nerenius & Santérus förlag.

-
- 2) *Bromsare*. Rollen som bromsare innebär att aktören motsätter sig eller är påtagligt avvaktande när det gäller att få till stånd samverkan och/eller på olika sätt direkt eller indirekt bidrar till att fördröja fastställandet av formen, innehåll eller målet för samverkan.
 - 3) *Följare*. Rollen som följare innebär att aktören påtagligt låter sig styras av andra aktörers – pådrivare eller bromsares – preferenser och agerande när det gäller att eventuellt få till stånd samverkan och bestämma form, innehåll och mål för samverkan. En följare tar aldrig eller ytterst sällan egna initiativ i samverkansarbetet.
 - 4) *Medlare*. Rollen som medlare innebär att aktören aktivt med olika former av medlingsförslag söker främja och påskynda samverkansarbetet i de fall oenighet uppstått mellan två eller flera pådrivare med olika preferenser eller mellan pådrivare och bromsare.

3.6.4 Konflikt om roller och rollkonflikter

En fjärde viktig forskningsuppgift är följaktligen att kartlägga de olika rollkonflikter och konflikter om roller som kan förekomma hos aktörer vid hantering av extraordinära samhällstillstånd. Förekomsten av konflikter om roller respektive rollkonflikter kan i värsta fall leda till att lednings- och samverkansförmågan försvåras.

- 1) *Konflikter om roller*. Denna konflikttyp handlar om att två eller flera aktörer samtidigt söker spela en och samma roll varvid det uppstår en konflikt om vem som skall spela rollen. Det kan t.ex. röra sig om att både en formell och en informell aktör försöker spela rollen som beslutsfattare på en viss nivå inom ett system. Risken för konflikter om roller är särskilt påtaglig när man inrättar en särskild krisledning (t.ex. i en kommun) vid ett extraordinärt samhällstillstånd, eftersom ansvar då flyttas från de ordinarie ledningsorganen till krisledningsorganet (tilläggs skall här att det finns olika uppfattningar om huruvida ansvaret förflyttas eller ej). Även om rollspelet härvid formellt förändrats kan vissa aktörer fortsätta agera i sin ordinarie roll, varpå det kan uppstå konflikter om roller mellan olika aktörer.
- 2) *Rollkonflikter*. Denna konflikttyp handlar istället om att en aktör samtidigt tvingas spela två eller flera roller som inte är förenliga av en eller annan orsak. Rollkonflikter är prioriteringskonflikter eller förväntningskonflikter.

Prioriteringskonflikter har att göra med att de förpliktelser en aktör kan ha i rollen som totalförsvarsaktör (verkställare etc.) inte går att förena med de

förpliktelser aktören har i en eller flera roller som rör dess övriga vardagliga verksamhet t.ex. som telekomföretag. Oförenligheten kan röra sig om prioritering av tid, personal, materiella resurser eller att man t.ex. inte kan delge andra samverkansparter viktig information eftersom man då riskerar att avslöja företagshemligheter etc.

Förväntningskonflikter har att göra med den roll en aktör spelar kontra de förväntningar som omgivningen har ifråga om vilken roll aktören bör spela. Det kan t.ex. gälla att allmänheten och media vill att regeringen och centrala myndigheter vid en lokal katastrofsituation träder in i rollen som beslutsfattare på lokalnivå och helt eller delvis tar över ledningsansvaret från de lokala beslutsfattarna. Detta emot de nämnda aktörernas vilja.

3.7 Strukturer

Ett systems aktörer kringgärdas och omfattas av olika former av *strukturer* på olika nivåer som påverkar när, var, hur och med vilka syften en aktör kommer att agera eller inte agera vid ett extraordinärt samhällstillstånd eller vid beredskapsåtgärder etc. Dessa strukturer påverkar således i slutändan lednings- och samverkansförmågan i det aktuella systemet. Med strukturer avses här olika företeelser av mer stadigvarande karaktär. Att företeelserna är av mer stadigvarande karaktär innebär att de är permanenta, endast förändras gradvis och långsamt över tiden eller förändras snabbt men ytterst sällan.

Förhållandet mellan strukturer å ena sidan och aktörer, situation och processer å andra sidan är vetenskapsfilosofiskt och vetenskapsmetodologiskt oerhört komplicerat och problematiskt.⁹ För vad som skall betraktas som en struktur avgörs till stor del av utifrån vilken analysnivå och med vilket tidsperspektiv man studera en viss företeelse. Trots alla svårigheter kan det vara fördelaktigt att dela in och benämna vissa företeelser vid studiet av civil ledning som strukturer i förhållande till övriga nämnda analysområden. Här skall ett urval av strukturer som bedömts som centrala kortfattat presenteras. Urvalet är emellertid på inte sätt heltäckande. De aktuella strukturerna är: historiska strukturer, aktörsstrukturer, interaktionsstrukturer, organisationsstrukturer, legala strukturer, styrmedelsstrukturer, procedur och rutinstrukturer, språk- och symbolstrukturer, idé- och normstrukturer, personella strukturer, ekonomiska strukturer, sambands- och informationstekniska strukturer. Dessa strukturer presenteras kortfattat nedan.

⁹ Se t.ex. Lundquist, Lennart (1987) *Implementation Steering. An Actor-Structure Approach*. Lund, Studentlitteratur/Chartwell-Bratt.

-
- 1) *Historiska strukturer.* Med historiska strukturer avses hur tidigare erfarenheter av ledning och samverkan inverkar på rådande och framtida ledning och samverkan, dvs. på vilket sätt och i vilken grad det "historiska arvet" gör sig gällande. Av intresse för studiet av "civil ledning" är hur lednings- och samverkansförmågan påverkas av tidigare erfarenheter i form av t.ex. interorganisatoriskkonflikter, prestigeförluster, organisationsformer m.m. Framförallt är det av intresse att studera inom- och mellanorganisatoriska/verksamhetsmässiga historiska strukturer som har eller kan ha inverkan på den rådande och framtida lednings och samverkansförmågan.¹⁰
 - 2) *Aktörsstrukturer.* Med aktörsstrukturer avses för det första sammansättning av aktörer i ett system, dvs. antalet och typen av aktörer i ett system. I ett fall kan t.ex. ett system bestå av ett stort antal aktörer av främst privat karaktär och i ett annat fall av ett litet antal aktörer av främst offentlig karaktär som i båda fallen behöver samverka för att hantera ett extraordinärt samhällstillstånd. För det andra avses aktörernas geografiska spridning i ett system. De lednings- och samverkansaktörer som behöver samverka kan t.ex. i ett fall vara tätt samlade och i ett annat fall glest sprida över stort geografiskt område. För studiet av "civil ledning" är det framförallt av intresse att studera hur antalet och typen av ledningsaktörer (offentliga, ideella eller privata etc.) samt deras geografiska placering i förhållande till varandra i ett system påverkar lednings- och samverkansförmågan inom och mellan olika system.
 - 3) *Interaktionsstrukturer.* Med interaktionsstrukturer avses hur lednings- och samverkansaktörer interagerar med varandra, hur ofta de interagerar, om interaktionsmönstren strikt följer eventuella formella lednings och samverkansstrukturer (ledningskedjor) eller om de även följer/skapar informella lednings- och samverkansstrukturer (nätverk) samt skillnader härvid ifråga om interaktionsmönster vid ett normalt samhällstillstånd och vid ett extraordinärt samhällstillstånd. Interaktionsstrukturer är starkt sammankopplat med ovan nämnda aktörsstruktur och är lika mycket en effekt av hur aktörer agerar som det påverkar hur de (fortsätter) agerar. För studiet av "civil ledning" är det framförallt av intresse att studera hur olika typer av interaktionsstrukturer (t.ex. kombinationen av formella ledningskedjor och olika typer av informella nätverk) påverkar lednings- och samverkansförmågan inom och mellan olika system.
 - 4) *Organisationsstrukturer.* Med organisationsstrukturer avses hur en enskild organisation eller verksamhet (t.ex. en myndighet) är uppbyggd ifråga om antalet ledningsnivåer, antalet under- och sidordnade enheter, besluts- och kommunikationsvägar mellan olika nivåer och enheter etc., dvs. vad som

¹⁰ Inom ramen för det projekt som omfattar denna studier har Magnus Kaiser också skrivit rapporten "Från civilförsvar till civilt försvar – historisk utveckling av principer för organisering (under tryck augusti 2001).

vanligen brukar framgå av traditionella organisationsskisser. För studiet av "civil ledning" är det framförallt av intresse att studera hur lednings- och samverkansförmågan vid extraordinära samhällstillstånd internt och externt påverkas av en organisations strukturella uppbyggnad.

- 5) *Legala strukturer.* Med legala strukturer avses olika formella regelverk i form av lagar, förordningar, instruktioner etc. som anger en eller flera aktörers handlingsutrymme ifråga om ansvar och befogenheter/rättigheter i samband med extraordinära samhällstillstånd. För studiet av "civil ledning" är det framförallt av intresse att studera hur lednings- och samverkansförmågan påverkas med avseende på hur olika aktörer tolkar aktuella regelverk ifråga om när, var, hur och för vem detsamma antas gälla samt vilka former av sanktioner som är kopplade till regelverket om det inte följs. Utifrån aktörernas tolkningar är det sedan av intresse att identifiera eventuella motstridiga tolkningar av regelverk mellan olika aktörer, orsakerna till dessa motstridiga tolkningar samt möjliga konsekvenser för lednings- och samverkansförmågan av dessa motstridiga tolkningar t.ex. förekomsten av ledningsmässiga gråzoner och legalitetskonflikter.
- 6) *Styrmedelsstrukturer.* Med styrmedelsstrukturer avses de olika påverkansmedel en aktör har till sitt förfogande för att leda och styra andra aktörer och verksamheter inom ett eller flera system t.ex. order, lagar och regler, råd och uppmaningar, information, utbildning och normer etc. För studiet av "civil ledning" är det framförallt av intresse att studera hur lednings- och samverkansförmågan påverkas med avseende på vilken tillgång på styrmedel olika aktörer har samt effekten av olika styrmedel eller kombinationen av styrmedel har på olika typer av aktörer under olika stadier av ett extraordinärt samhällstillstånd.
- 7) *Procedur- och rutinstrukturer.* Med procedur- och rutinstrukturer avses hos en eller flera aktörer eventuella etablerade procedurer och rutiner för att fatta och verkställa lednings- och samverkansbeslut i samband med extraordinära samhällstillstånd eller beredskapsåtgärder etc. För studiet av "civil ledning" är det framförallt av intresse att studera hur lednings- och samverkansförmågan påverkas med avseende på förekomsten eller frånvaron av olika former av etablerade procedurer och rutiner vid ledning och samverkan under olika stadier av ett extraordinärt samhällstillstånd.
- 8) *Språk- och symbolstrukturer.* Med språk- och symbolstruktur avses hur grupper av aktörer använder sig av för deras verksamhetsområde specifikt språk och/eller symboler i form av fackspråk, slanguttryck, allmänna begrepp med för aktörerna specifik innebörd etc. För studiet av civil ledning är det framförallt av intresse att studera hur lednings- och samverkansförmågan påver-

kas av olika aktörsgrupper specifika språk- och symbolbruk, t.ex. om bruket av ett specifikt språk- och symbolbruk vid samverkan riskerar leda till missförstånd som fördröjer eller helt förhindrar verkställighet av insatser.

- 9) *Idé- och normstrukturer.* Med idé- och normstrukturer avses hos en grupp av aktörer dominerande och styrande värderingar och grundprinciper för ledning och samverkan (t.ex. att ledning främst skall ske genom målstyrning och inte orderstyrning) samt dominerande uppfattningar om vad som är att betrakta som aktuella hot och konsekvenserna av deras eventuella realisering. För studiet av "civil ledning" är det framförallt av intresse att studera hur idé- och normstrukturen ser ut hos olika aktörer/system, hur dessa strukturer manifesteras i olika policy- och doktrindokument m.m., hur strukturen inverkar på hotuppfattning, planläggning, övning, utövande och erfarenhetstilltagande av ledning och samverkan inför, under och efter ett extraordinärt samhällstillstånd samt hur, när och varför dessa idé- och normstrukturer eventuellt förändras.
- 10) *Personella strukturer.* Med personell kompetens- och erfarenhetsstrukturer avses det personella bemanningsläget i samband med extraordinära samhällstillstånd hos en ledningsaktör i förhållande till dess verksamhet samt kompetens- och erfarenhetsnivån hos den aktuella personalen. För studiet av "civil ledning" är det framförallt av intresse att studera hur bemannings- samt kompetens- och erfarenhetsstrukturen ser ut hos olika aktörer/system och på vilket sätt och i vilken omfattning den påverkar lednings- och samverkansförmågan inom och mellan olika system.
- 11) *Ekonomiska strukturer.* Med ekonomiska strukturer avses tillgången eller bristen på nödvändiga finansiella resurser för att planera, öva samt genomföra och utvärdera ledning och samverkan i samband med extraordinära samhällstillstånd. För studiet av "civil ledning" är det framförallt av intresse att studera hur den ekonomiska strukturen ser ut hos olika aktörer/system och på vilket sätt och i vilken omfattning den påverkar lednings- och samverkansförmågan inom och mellan olika system. Det kan t.ex. gälla reglering av ekonomisk ersättning vid olika former av medverkan i samband med extraordinära samhällstillstånd.
- 12) *Sambands- och informationstekniska strukturer.* Med sambands- och informationstekniska strukturer avses olika tekniska kommunikations- och informationssystem (bild-, röst- och textöverföring) som brukas av en eller flera aktörer i samband med extraordinära samhällstillstånd. För studiet av "civil ledning" är det framförallt av intresse att studera hur lednings- och samverkansförmågan påverkas med avseende när och hur under ett extraordinärt samhällstillstånd de aktuella tekniska systemen brukas och av vem samt de-

ras pålitlighet och okänslighet för olika former av störningar och bekämpning m.m.

3.8 Processer

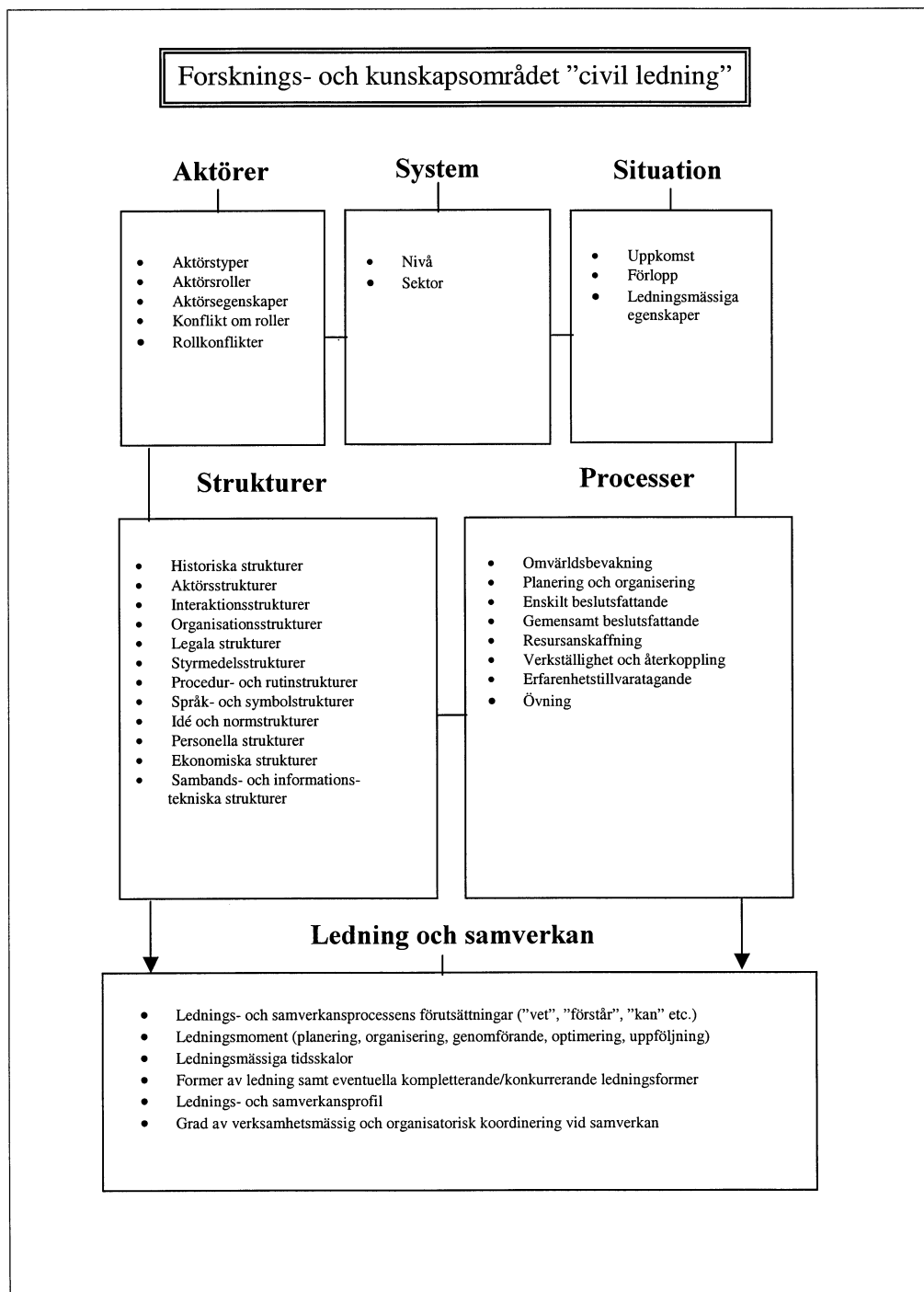
Lednings- och samverkansansvariga aktörer genomför olika aktiviteter i syfte att förhindra och/eller för att hantera uppkomna extraordinära samhällstillstånd. Fortskridandet av dessa aktiviteter utgör olika *processer* i ledningen och samverkan. Flera av aktiviteterna har redan tidigare diskuterats i delkapitlet om ledning och samverkan, men skall här igen tillsammans med andra aktiviteter mycket kortfattat presenteras som exempel på centrala processer som är viktiga att studera vid studiet av ”civil ledning”.

- 1) *Omvärldsbevakning*. Med omvärldsbevakning avses hur och när en aktör identifierar företeelser i sin omgivning som tolkas som hot och störningar och som ur aktörens perspektiv har skapat eller kan skapa ett extraordinärt samhällstillstånd.
- 2) *Planering och organisering*. Med planering och organisering avses dels när, hur och vem som lägger fast målen och planerna för hur en enskild aktör eller grupp av aktörer ämnar förhindra uppkomsten eller hantera ett uppkommit extraordinärt samhällstillstånd, dels avses hur de berörda organisationerna eller verksamheterna med hänsyn till fastställda mål och planer skall bemannas, utrustas, övas samt när och hur befogenheter, ansvarsområden samt informations- och beslutsvägar fastställs och klargörs.
- 3) *Enskilt beslutsfattande och styrningsutövande*. Med enskilt beslutsfattande och styrningsutövande avses när, hur och med vilket specifikt syfte en aktör fattar beslut om och brukar tillgängliga styrmedel för att få berörda underställda aktörer att vidta önskvärda åtgärder i samband med ett extraordinärt samhällstillstånd eller beredskapsåtgärder etc. Men också hur berörda underställda aktörer reagera och hur återkopplingen härvid sker.
- 4) *Gemensamt beslutsfattande och styrningsutövande*. Med gemensamt beslutsfattande och styrningsutövande avses när och hur två eller flera sinsemellan helt eller delvis beslutsautonoma aktörer enas om att i någon grad koordinerar sina beslut och insatser (t.ex. gällande informationsförmedling etc.) i samband med ett extraordinärt samhällstillstånd eller beredskapsåtgärder etc. Studiet av den gemensamma beslutsprocessen vid ledning och samverkan får sägas utgöra det enskilt mest centrala och viktiga analysobjektet för forsknings- och kunskapsområdet ”civil ledning”.

-
- 5) *Resursanskaffning*. Med resursanskaffning avses hur vid akut behov offentlig upphandling och anskaffning av behövliga resurser sker i samband med ett extraordinärt samhällstillstånd.
 - 6) *Verkställighet och återkoppling*. Med verkställighet och återkoppling avses när och hur enskilda och/eller gemensamma ledningsbeslut verkställs och hur verkställigheten återrapporteras till och följs upp av beslutsfattare.
 - 7) *Erfarenhetstillvaratagande*. Med erfarenhetstillvaratagande avses när och hur praktisk erfarenhet från egna och/eller andras övningar eller verkliga insatser vid "extraordinära samhällstillstånd" tas tillvara och förmedlas inom en aktör (dvs. ett kollektiv i form av en organisation etc.) och mellan olika samverkande aktörer.
 - 8) *Övning*. Med övning avses när, hur och med vilken specifik målsättning en enskild aktör eller flera aktörer gemensamt övar för att förhindra eller hantera ett extraordinärt samhällstillstånd.

3.9 Avslutning

Det begrepps- och analysramverk som presenterats ovan är långtifrån heltäckande, djuplodande eller kontextrelaterat. Inte heller har de begrepp och variabler som presenterats närmare operationaliserats. Studiens ambition har emellertid endast varit att i presentera ett embryo till begrepps- och analysramverk som i kombination med övriga diskussioner i studien, är tillräckligt omfattande för att kunna tjäna som underlag för en vidare diskussion bland berörda forskare och praktiker om i vilken riktning som forsknings- och kunskapsområdet "civil ledning" bör utvecklas, vad för analysområden som bör prioriteras etc. Begrepps- och analysramverket kan sammanfattningsvis illustreras med figur 17 nedan.



Figur 16. Illustration av embryo till begrepps- och analysramverk för "civil ledning".

STUDIEUNDERLAG

Abrahamsson, Bengt & Jon Aarum Andersen (2000). *Organisation. Att beskriva och förstå organisationer* (3:e utgåvan). Malmö, Liber Ekonomi.

Arméreglemente del 2 Taktik – (AR 2) (1995).). Stockholm, Försvarsmakten.

Axelrod, Robert & Michael D. Cohen (1999). *Harnessing Complexity. Organizational Implications of a Scientific Frontier*. New York, The Free Press.

Blom, Agneta P. (1994). *Kommunalt chefskap – en studie om ansvar, ledarskap och demokrati*. Lund, Dialogos.

Bolman, Lee G. & Terrence E. Deal (1998). *Nytt perspektiv på organisasjon og ledelse. Strukturer, sociale relasjoner, politikk og symboler* (2:a utgåvan). Oslo, ad Notam/Gylendal.

Borell, Klas & Roine Johansson (1996). *Samhället som nätverk. Om nätverksanalys och samhällsteori*. Lund, Studentlitteratur.

Bruzelius, Lars H. & Per-Hugo Skärvad (2000). *Integrerad Organisationslära* (åttonde upplagan). Lund, Studentlitteratur.

Carstenfors, Kerstin (1998). *Att ställa diagnos på hanteringen av svåra påfrestningar på samhället*. Stockholm, FOA-vetenskaplig rapport (FOA-R—98-00840-170—SE).

Danemark, Berth & Christian Kullberg (1999). *Samverkan. Välfärdsstatens nya arbetsform*. Lund, Studentlitteratur.

Dérans, Douglas, Rolf Lindgren & Göran Ekebjär (1993). *Forskning och utveckling inom området totalförsvarets ledning*. Stockholm, FOA-underlagsrapport (D 10290).

Frost, Christina & Per Ånäs (1998). *Gränsdragning mellan normala störningar och svåra påfrestningar. Diskussioner kring ansvar, finansiering, författningar m.m.* Stockholm, FOA-användarrapport (FOA-R—98-00861-170—SE).

George, Alexander L. (1993). *Bridging the Gap. Theory & Practice In Foreign Policy*. Washington, United States Institute of Peace Press.

Gharajedaghi, Jameshid (1999). *Systems Thinking: Managing Chaos and Complexity. A Platform for Designing Business Architecture*. Boston, Butterworth & Heinemann.

Grunder för ledning. Generella principer för ledning av kommunala räddningsinsatser (1998). Karlstad, Räddningsverket.

Hall, Richard H. (1996). *Organizations. Structure, Process, and Outcomes* (Sixth Edition). Englewood Cliff, New Jersey, Prentice Hall International Inc.

Hillyard, Michael J. (2000). *Public Crisis Management. How and Why Organizations Work Together to Solve Society's Most Threatening Problems*. Lincoln Nebraska, Writers Club Press.

Jervis, Robert (1997). *Systems Effects. Complexity in Political and Social Life*. Princeton, New Jersey, Princeton University Press.

Johansson, Jörgen (1991). *Offentlig och Privat i regionalpolitiken*. Lund, Statsvetenskapliga institutionen (doktorsavhandling).

Johansson, Per (1998). *Totalförsvarstab. Probleminventering och – några inledande reflexioner*. Stockholm, FOA, PM 1998-03-14.

Johansson, Roine (1997). *Organisationer emellan. Om förhandlingar, makt och handlingsutrymme*. Lund, Studentlitteratur.

Kickert, W; E-H, Klijn & J. Koppenjan (eds.) (1997). *Managing Complex Network. Strategies for the Public Sector*. London, SAGE.

Kommunens ledning vid kriser. Kommunalrättsliga aspekter på ledningsfunktioner vid särskilda händelser (1999). Stockholm, ÖCB/Svenska kommunförbundet

Lagerlöf, Johan & Krister Pallin (1998). *HÖGRE 2. Doktrin och ledning*. Stockholm, FOA-underlagsrapport (FOA-R--8-00875-505—SE).

Larsson, Per (1999). *En jämförande studie av militär och civil ledning inom totalförsvaret*. Stockholm. FOA-användarrapport (FOA-R—99-01056-505).

Larsson, Per (1996) *Regimförhandlingar på miljöområdet. En studie av förhandlingarna om LRTAP-konventionen*. Lund, Statsvetenskapliga institutionen (doktorsavhandling).

Lindgren, Fredrik mfl (1998) *Lessoned Learned vid internationella insatser. Begrepp, motiv, metoder*. Stockholm, FOA-metodrapport (FOA-R—00928-201—SE).

Lundell, Bengt (?). *Gemensamt beslutsfattande. Om deltagande, inflytande och beslutanderätt*. Lund, Statsvetenskapliga institutionen.

Lundquist, Lennart (1987) *Implementation Steering. An Actor-Structure Approach*. Lund, Studentlitteratur/Chartwell-Bratt.

Lennart Lundquist (1989). "Ledarskapet och följarna" i *Statsvetenskaplig tidskrift*, nr 3 1989, årgång 92.

Lundquist, Lennart (1992). *Förvaltning, stat och samhälle*. Lund, Studentlitteratur.

Lundquist, Lennart (1993). *Det vetenskapliga studiet av politik*. Lund, Studentlitteratur.

Morgan, Gareth (1997). *Images of Organization*. London, SAGE Publications.

Rothstein, Bo (red) (1997). *Politik som organisation. Förvaltningspolitikens grundproblem*. Stockholm, SNS Förlag.

Schneider, Sandra K (1995). *Fliriting with Disaster. Public Management in Crisis Situations*. New York, M.E. Sharp.

Seemann, Janne (1996) *Når organsiationer skal samarbeide. Distriktskykiatri på tvears af professioner, sektorer og politiska niveauer*. København, Munksgaard.

Sundelius, Bengt, Eric Stern med Fredrik Bynander (1997). *Krishantering på svenska – teori och praktik*. Stockholm, Nerenius & Santérus förlag.