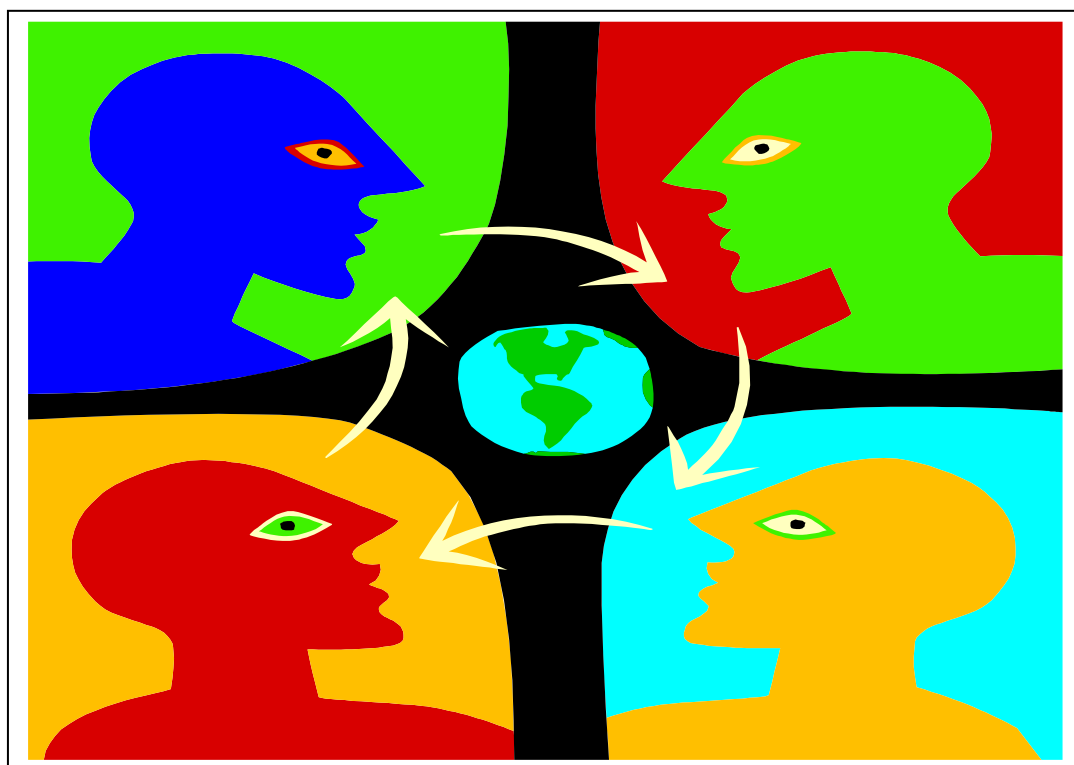


Krishantering med en vidgad syn på nätverksorganisering

En diskussion om organisk organisering



Magnus Kaiser, Per Larsson, Lisa Hörnsten Friberg

TOTALFÖRSVARETS FORSKNING SINSTITUT

Försvarsanalys
172 90 Stockholm

FOI-R--1248--SE

Augusti 2004

ISSN 1650-1942

Vetenskaplig rapport

Krishantering med en vidgad syn på nätverksorganisering

En diskussion om organisk organisering

Magnus Kaiser, Per Larsson, Lisa Hörnsten Friberg

Utgivare Totalförsvarets Forskningsinstitut - FOI Försvarsanalys 172 90 Stockholm	Rapportnummer, ISRN FOI-R--1248--SE	Klassificering Vetenskaplig rapport
	Forskningsområde 1. Analys av säkerhet och sårbarhet	
	Månad, år Augusti 2004	Projektnummer E17351
	Delområde 13 Stöd till säkerhet och beredskap	
	Delområde 2	
Författare/redaktör Magnus Kaiser Per Larsson Lisa Hörnsten Friberg	Projektledare Magnus Kaiser	
	Godkänd av Maria Hedvall	
	Uppdragsgivare/kundbeteckning Krisberedskapsmyndigheten	
	Tekniskt och/eller vetenskapligt ansvarig	
Rapportens titel Krishantering med en vidgad syn på nätverksorganisering. En diskussion om organisk organisering		
Sammanfattning (högst 200 ord) Denna studie konstaterar att utvecklingen mot nätverksorganisering handlar om att skapa en organisk organisation, som står i kontrast till en mekanisk organisation. Dessa organisationer utgör två skilda sätt att se på organisationer. De mekaniska principerna utvecklades under industrialiseringen och manifesterades inte minst genom Scientific Management. Denna typ av organisation är bäst anpassad för att hantera en omgivning som är kontrollerbar och relativt stabil. De mekaniska principernas komparativa fördel ligger i att kunna hantera stora ofta ganska standardiserade resursmängder. Den organiska organisationen är anpassad efter att operera i en osäker och föränderlig omvärld. Dessutom försöker man ofta med denna typ av organisation att lösa klassiska organisatoriska problem kring t ex hierarki, information, strategi, planering. Den organiska organisationen representerar inte främst en förändrad struktur eller en förändrad verktygslåda, utan mer fundamentalt ett förändrad förhållningssätt. Studien förklarar de viktigaste skillnaderna mellan mekaniska och organiska principer. Studien har utifrån ett brett fält av samhällsvetenskaplig teori skapat en tolkning för vad den organiska organisationen är för något. Studien tar upp det nationella krishanteringssystemet utifrån teorin om mekaniska och organiska organisationer, och ger i samband med detta idéer kring ett organiskt orienterat krishanteringssystem.		
Nyckelord Nätverk, organisk organisation, mekanisk organisation, förhållningssätt, system, typsituationer		
Övriga bibliografiska uppgifter	Språk Svenska	
ISSN 1650-1942	Antal sidor: 86 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--1248--SE	Report type Scientific report
	Programme Areas 1. Security, safety and vulnerability analyses	
	Month year August 2004	Project no. E17351
	Subcategories 13 Support to Security, Safety and Preparedness	
	Subcategories 2	
Author/s (editor/s) Magnus Kaiser Per Larsson Lisa Hörnsten Friberg	Project manager Magnus Kaiser	
	Approved by Maria Hedvall	
	Sponsoring agency Swedish Emergency Management Agency	
	Scientifically and technically responsible	
Report title (In translation) Public Crisis Management and an enlarged view on Network Organizational. A Discussion on Organic Organization		
Abstract (not more than 200 words) <p>This study concludes that network organization is all about creating an organic organization. The mechanistic organization was developed during the industrial era and highly inspired by ideas conceptualized by Scientific Management. This type of organization is best suited for an environment that is fairly easy to bring under control and that is stable. Its advantage lies in organizing huge volumes of standardized resources. The organic organization on the other hand is more suited to deal with rapidly changing conditions and unforeseen contingencies. The organic organization is also one way of trying to deal with classical organizational problems such as hierarchy, information, strategy, planning. The organic organization does not only represent a different organizational structure or a new organizational toolbox but more importantly a different way of thinking. The study develops its own view on organic organization. The study relies on a broad range of theories within social science. The project analyses the Swedish National Emergency management system from the point of view of the mechanic/organic concept developed in the study. Lastly the study brings forward some ideas that could further a more organic emergency system.</p>		
Keywords Network, Organic Organization, Mechanic Organization, System, Tools, Structures and Processes versus Attitude and Logic, Degree of Environmental Turbulence		
Further bibliographic information	Language Swedish	
ISSN 1650-1942	Pages 86 p.	
	Price acc. to pricelist	

INNEHÅLLSFÖRTECKNING

FÖRORD	7
SAMMANFATTNING	9
1 INLEDNING	11
1.1 BAKGRUND	11
1.2 SYFTE OCH FRÅGESTÄLLNINGAR	12
1.3 MÅLGRUPP	12
1.4 STUDIENS UTGÅNGSPUNKTER OCH AVGRÄNSNINGAR	12
1.5 METOD	15
1.6 DISPOSITION	15
2 KRISHANTERINGSSYSTEMET	17
2.1 INLEDNING	17
2.2 POLITISKA OCH LEGALA UTGÅNGSPUNKTER	17
2.3 KRISHANTERINGSSYSTEMETS OLIKA KOMPONENTER	18
3 NYA FÖRUTSÄTTNINGAR OCH KRAV PÅ KRISHANTERING	25
3.1 INLEDNING	25
3.2 FÖRÄNDRADE FÖRUTSÄTTNINGAR	25
3.3 SLUTSATSER	29
4 ORGANISK ORGANISERING	31
4.1 INLEDNING	31
4.2 MEKANIK KONTRA BIOLOGI SOM INSPIRATIONSKÄLLOR	31
4.3 REKURSIVT SYSTEMTÄNKANDE	32
4.4 FUNKTIONSORIENTERING KONTRA PROCESSORIENTERING	34
4.5 STRUKTURER FÖR BESTÄMMANDERÄTT, KONTROLL OCH KOMMUNIKATION	35
4.6 LEDNING	40
4.7 SLUTENHET KONTRA ÖPPENHET MOT OMGIVNING	45
4.8 INFORMATIONSPROCESSANDE KONTRA MENINGSSKAPANDE	49
4.9 DYSFUNKTIONELLA ORGANISATIONER	51
4.10 KONGRUENS	53
4.11 SAMMANFATTNING	55
5 ETT ORGANISKT ORGANISERAT KRISHANTERINGSSYSTEM	57
5.1 INLEDNING	57
5.2 BESKRIVNING AV DAGENS KRISHANTERINGSSYSTEM	57
5.3 ORGANISKT ORIENTERAT KRISHANTERINGSSYSTEM	59
5.4 MÖJLIGHET TILL FÖRÄNDRING MOT ORGANISK ORGANISERING	70
5.5 AVSLUTANDE DISKUSSION	71
6 REFERENSER	75

FÖRORD

Denna rapport utgör slutresultatet av det projekt som gått under namnet "Nätverksbaserad ledning" (NBL). Ofta är själva processen som leder fram till slutrapporten minst lika viktig och intressant som själva slutprodukten. I denna process har vi samverkat med projekt inom FOI, "Metanet" som arbetar med nätverksfrågor med koppling framförallt till Forsvarsmakten, samt projektet "Beredskap på nationell nivå". Vi har vidare fått inspiration och ingångsvärden från ett stort antal diskussioner, möten och deltagande i seminarier och föreläsningar inom och utanför FOI. Vi har också fått användbar kunskap och information i de arbeten som vi deltagit i parallellt med detta projekt. Förutom författarna har framförallt i projektets början även medverkat Christian Carling och Leif Hedberg.

Vi vill tacka alla som bidragit till projektet, för synpunkter, uppslag och dylikt vill vi tacka Christian Carling, Per Johansson, Maria Wahlberg vid FOI. Vill vi också rikta ett stort tack till Torsten Björkman, Professor vid Forsvarshögskolan, som granskat rapporten. Ansvar för rapportens innehåll bär naturligtvis författarna.

Magnus Kaiser

Per Larsson

Lisa Hörnsten Friberg

SAMMANFATTNING

Denna studie behandlar nätverksorganisering som organisk organisering av system och organisationer. Denna form för organisering står i kontrast till en mer traditionell mekanisk organisering. Syftet med studien är att presentera de centrala tankegångarna bakom det organiska förhållningssättet, och hur dessa skiljer sig ifrån de mekaniska principerna.

Studien konstaterar att det skett en rad förändringar i omgivningen som gör att man behöver fundera över grunderna för krishantering. Slutsatsen är att den förändrade omgivningen skapar behov av ett förändrat förhållningssätt till hur man organiserar system för krishantering. Karakteristiska drag i omgivningen är bland annat en förändrad karaktär på hot, ökad osäkerhet och dynamik, ett stort antal olika aktörer, ömsesidiga kopplingar mellan fragmenterade verksamheter, samt ökad betydelse för försvaret av nationella värden. Behovet av ett förändrat förhållningssätt till krishantering bestäms i kombination av hur man uppfattar omgivningen och vilka ambitionerna är när det gäller säkerhetspolitik och krishantering.

Den förändrade omgivningen leder till ett ökat behov av att hantera vad vi i studien kallar för dynamiska och komplexa typsituationer. Det organiska förhållningssättet har i jämförelse med det mekaniska förhållningssättet fördelar när det gäller framförallt hanteringen av sådana situationer.

Mekanisk kontra organisk organisering tar på en övergripande nivå inspiration från mekaniken respektive ifrån biologin. Begreppen har utvecklats av Burns och Stalker i studiet av företag, men liknande tankegångar finns också utvecklade inom en rad olika forskningsområden. Det organiska förhållningssättet kan ses inte bara som ett alternativ till de mekaniska principerna, utan även som ett försök att lösa traditionella organisatoriska problem som ofta är kopplade till aspekter som rör hierarki, information, reaktionsförmåga, planering, förhållandet mellan strategi och verksamhet etc.

Den mekaniska bilden av organisering är det slutna och väldefinierade systemet och kan liknas vid ett urverk och förhållandet mellan dess olika kugghjul och fjädrar. Den organiska bilden av organisering är ett öppet system som inte har väldefinierade gränser och som har en hög grad av anpassningsförmåga till omgivningen. Systemets styrka är dess förmåga att överleva förändringar, en slagkraft genom att vara livskraftigt över tiden. Det mekaniska systemets slagkraft bygger på att vidareutveckla en förmåga, alltså att göra mer av samma sak, vilket ofta innebär att man kraftsamlar och mobiliserar. Det organiska systemet är i långt större utsträckning utformat efter att anpassa sig till nya sammanhang och därigenom kontinuerligt skapa nya förmågor. Utgångspunkten är den operativa verksamheten med ett litet avstånd mellan verksamheter och mellan verksamhet och strategi. Studien preciserar skillnaderna mellan mekanisk och organisk organisering genom att mer ingående behandla aspekterna doktrin, struktur, ledning, personal, samt teknik och situation.

Studien avslutas med att tentativt behandla viktiga beståndsdelar i ett organiskt krishanteringssystem. Man behöver både beskriva och utforma krishanteringssystemet som ett system med både hög grad av integration och variation. Ett systemtänkande innebär att man ifrågasätter funktioner och ledningsnivåer. Det innebär också att krishanteringssystemets yttre gränser till andra verksamhetsområden, resurser, geografiska gränser och liknande ifrågasätts. För att skapa ett krishanteringssystem med hög grad av integration och variation diskuteras övergripande ett system som är stratifierat med en lokal förmåga, en global förmåga och en möjlighet till specialisering. Systemets egenskaper understödjer bland annat en hög grad av adaptiv förmåga men också en möjlighet till uthållighet och kraftsamling. Systemet länkas

bland annat samman av en gemensam doktrin. Systemet kan också vara väl integrerat med det militära försvaret samt med säkerhetspolitiken.

Vi konstaterar att införandet av ett mer organiskt orienterat krishanteringssystem kan innebära stora förändringar av nuvarande strukturer och principer. Planeringstänkande och tänkande kring ledning är exempel på aspekter som kan behöva förändras med ett organiskt förhållningssätt. Samtidigt ges några mycket översiktliga exempel på organiska principer som används redan idag. Ett organiskt orienterat system ställer frågor kring nuvarande organisationers och myndigheters funktioner. Införandet av ett organiskt krishanteringssystem problematiserar de organisatoriska trender som varit verksamma under de senaste tio åren. Exempel på trender är att både öka utlokaliseringen av verksamheter och skapa slimmade organisationer, i syfte att lösa den strategiska paradoxen av att ha både kostnadsmedvetna och flexibla organisationer.

Några av studiens slutsatser är följande.

- Nätverk och nätverksorganisering i dess förlängning handlar om att åstadkomma en organisk organisation. En organisk organisation innefattar emellertid mycket mer än nätverk, och förekomsten av nätverk är därför ingen tillräcklig grund för att tala om ett organiskt förhållningssätt.
- En organisk organisation kan upprättas genom olika strukturer, t ex processororientering. En organisk organisation kan dock inte enkelt sammanfattas i en organisationsskiss, man skapar inte denna typ av organisation genom att lägga till eller dra ifrån organisatoriska ”boxar”. En organisk organisation är ett förhållningssätt. Utan ett organiskt förhållningssätt finns ingen organisk organisation.
- Organisk och mekanisk organisation är två idealtypiska organisationer. De finns inte renodlat i verkligheten, men en organisation kan ha tyngdvikt åt antingen det mekaniska eller det organiska.
- Den mekaniska organisationen är inte sämre eller bättre än den organiska organisationen. De är i grunden olika, och svarar mot att hantera olika typer av omgivningar och problem.
- Förändringarna i omvärlden visar i ökad utsträckning än tidigare behovet och betydelsen av organiska organisationer.
- Om krishanteringssystemet i högre grad ska formos enligt organiska principer är det viktigt att klarare definiera krishantering som ett integrerat system än vad som görs idag, med egenskaper, mål, missioner och gränser som ett sådant system bör ha.

Avslutningsvis hoppas vi att denna studie väcker viktiga frågor för framtiden som det kan vara viktigt att gå vidare med. För det första behöver fördjupningar göras både på system- och organisationsnivå. För det andra kan man säga att utvecklingen av Försvarmakten mot ett nätverksbaserat försvar ligger långt fram i Sverige jämfört med andra länder. Finns det behov inom krishanteringsområdet av en liknande organisatorisk förändring, och vilka är de civila aktörernas visioner, behov och krav för framtiden? Är de förenliga med den organiska organisationens principer? För det tredje behöver man med tanke på en bredare syn på säkerhet där det militära verktyget bara är ett bland flera, fundera över om och hur man kan kombinera militära och civila förmågor i ett system? Som en sista reflektion över framtida arbete kan man säga att vi i denna studie berört frågan om omvärldens förändrade karaktär. Vi har däremot inte närmare studerat specifika hot. Ett hot som finns på dagordningen bland många aktörer är terrorism. En fråga är hur denna typ av hot kan hanteras organisatoriskt.

1 Inledning

1.1 Bakgrund

Slutsatserna [...] är alltså att vi inte kan stödja oss på totalförsvarets samarbetsmönster för krigsändamål om krisberedskapsfrågorna ska tas på allvar. Regering och riksdag måste lämna traditionellt tänkande inom ramen för totalförsvarets planeringsprocess [...]. Detta är nödvändigt om statsmaktens vision om en ny krisberedskap skall bli verklighet.¹

Generaldirektör Ann-Louis Eksborg, KBM

Under en längre tid har de organisatoriska och ledningsmässiga förutsättningarna för krishantering i Sverige gradvis förändrats. För det första har antalet och typerna av berörda samhällsaktörer ökat i antal samtidigt som relationerna och beroendeförhållandena mellan aktörer och sektorer blivit allt mer svåröverskådliga. För det andra har kravet ökat på samhället att kunna hantera ett allt bredare spektrum av hot och störningar på alla nivåer i samhället i ett allt snabbare beslutstempo. Trots dessa förändrade förutsättningar bygger fortfarande mycket av organiseringen och ledningen av det rådande krishanteringssystemet² på ett traditionellt mekaniskt förhållningssätt, t.ex. i form av strikt formell samverkan mellan sektors- och nivåindelade myndigheter. Frågan man måste ställa sig är emellertid om det mekaniska förhållningssättet är det mest lämpliga förhållningssättet även för framtiden eller om det finns andra mer lämpliga alternativa förhållningssätt. Ett sådant alternativ skulle eventuellt kunna vara ett organiskt förhållningssätt.

Denna studie har tillkommit på uppdrag av Krisberedskapsmyndigheten. Studien har varit ”kunskapsuppbyggande” till sin karaktär, det vill säga målet har främst varit att tillföra nya perspektiv och frågeställningar som kan utgöra grund för fortsatt uppmärksamhet. Flera faktorer har troligtvis utgjort bakgrund till varför frågan om nätverk blivit intressant. Vi tror att följande faktorer och motiv har haft betydelse för detta projekts tillkomst.

- För det första kan nätverk sägas ligga i tiden, det vill säga det är något som diskuteras och studeras i olika sammanhang och det kan vara viktigt att studera vad detta kan innebära för säkerhets och sårbarhetsområdet.
- För det andra har det med det nationella krishanteringssystemet skapats en struktur för krishantering. Men det tycks saknas nya förhållningssätt och tankegångar som kan fylla denna struktur med ett innehåll. Kanske behöver man också omkring två år efter strukturens igångsättande förhålla sig kritisk till denna. Kan nätverkstanken utgöra en grund för ett förändrat förhållningssätt?
- Inom flera samhällsområden och organisationer finns en utveckling som går i riktning mot nätverk och organisk organisation. Det kan vara svårt för ”krishanteringsmyndigheter” att

¹ Anförande vid Folk och Försvars Rikskonferens, Sälen 2003-02-20.

² Med det rådande krishanteringssystemet avses här det stora antalet löst sammanbundna aktörer (kommuner, landsting, företag etc.) som på ett eller annat sätt är delaktiga i samhällets arbete med att förebygga och hantera eventuella samhällskriser samt de legala, ekonomiska och planeringsmässiga strukturer som omgärdar deras arbete.

värja sig från denna mer övergripande utveckling. På ett eller annat sätt måste man ta ställning till denna organisatoriska utveckling.

- För det tredje pågår inom Försvarsmakten en utveckling mot Nätverksbaserat försvar och ett flexibelt insatsförsvar. Behövs det på motsvarande sätt inom krishantering en radikal förändring i mål, visioner, missioner, metoder etc? Som det är nu är Försvarsmakten ledande på området. Risken är att "krishanteringsmyndigheter" får en reaktiv roll, där man står utan en egen uppfattning i frågor som rör nätverksorganisering, samtidigt som förändringsarbetet inom Försvarsmakten kan komma att påverka övriga myndigheter inte minst i sammanhanget av civil-militär samverkan.
- I utvecklingsarbetet mot nätverksbaserat försvar talar man i vissa fall, som i Storbritannien, om effektbaserade operationer där militär förmåga bara är ett verktyg på den säkerhetspolitiska arenan, och där olika civila förmåga utgör andra verktyg. Detta övergripande systemtänkande har i vissa fall diskuterats som något positivt, men sällan fått någon djupare belysning³.
- Slutligen har hotet från icke-statliga aktörer i ökad utsträckning kommit att ställa frågan om hur stater och stora organisationer kan hantera antagonister som använder sig av andra förhållningssätt, metoder och liknande än de man själv använder. Vilka organisatoriska krav ställs på myndigheter och stater att agera i en komplex och osäker omvärld?

1.2 Syfte och frågeställningar

Syftet med denna studie är mot bakgrund av litteraturstudier presentera och diskutera organisk organisering som ett eventuellt alternativ till traditionell mekanisk organisering inom krishanteringsområdet. Fokus är härvidlag på centrala principer som eventuellt kan ligga till grund för utformningen av krishanteringssystemet som helhet eller specifika delar av detsamma. Studien vägleds av följande frågeställningar:

- Har det inträffat förändringar i omgivningen som skapat eventuella behov av en förändrad grund för krishanteringssystemets utformning?
- Vad utmärker ett organiskt förhållningssätt?
- Vad skulle kunna utgöra viktiga komponenter i ett mer organiskt organiserat krishanteringssystem?

1.3 Målgrupp

Vi presenterar i denna rapport idéer och teorier som kan ligga till grund för utveckling och förändring av krishantering. Målgruppen för denna rapport är därför främst de som på ett eller annat sätt arbetar med organisations- och systemmässig utveckling av samhällets krishantering.

1.4 Studiens utgångspunkter och avgränsningar

Utgångspunkt för studien har varit att öka förståelsen för nätverksorganisering. Vid studiens början var ansatsen tvåfaldig. Dels att studera nätverk som begrepp, inte minst utifrån den

³ Carlsen (2004).

diskussion om nätverk som förs inom ramen för transaktionskostnadsekonomin om skillnaden mellan hierarki, marknad och nätverk. Dels att studera den forskning som behandlat nätverk inom framförallt företagsvärlden, där idén om nätverksorganisering ur ett organisatoriskt perspektiv tidigt växte fram. Viktiga forskningsbidrag har här bland annat gjorts av den så kallade Uppsala-skolan. Utifrån ett projektseminarium som anordnades våren 2003, fann projektet att många verksamhetsföreträdare inom krishanteringsområdet har en relativt snäv syn på vad nätverk är för något. Samtidigt ville vi utgå ifrån en bredare organisatorisk förståelse av nätverk än den som ges inom de ovan nämnda forskningsansatserna. Dessa två ansatser har allteftersom kommit att få mindre betydelse inom projektet. En bredare organisatorisk förståelse av nätverk har vi funnit i idén om den organiska organisationen.

Studiens syfte är framförallt att presentera principerna bakom organisk organisering och hur dessa skiljer sig ifrån de mekaniska principerna. Det betyder att de mekaniska principerna inte behandlas lika ingående. De organiska principerna är inte generellt bättre eller sämre än de mekaniska. Men de är annorlunda. Studien bygger emellertid på hypotesen att omvärlden förändrats på ett sådant sätt att betydelsen och relevansen av de organiska principerna ökat. Grunden för denna hypotes finner man inte minst i den forskning som bedrivs med ett ”governance” perspektiv⁴. Studien tar inte generellt ställning för det organiska förhållningssättet, men presenterar hur organisk organisering skulle kunna se ut om man använder sig av detta, och hur det skiljer sig ifrån det mekaniska tänkandet. Studien pekar dock på att i sammanhang där de mekaniska principerna är starka behöver dessa ofta balanseras med organiska principer. Den organisatoriska trenden i omvärlden är svårbestämd, bredvid de organiska principernas betydelse, finns klart starka tendenser till neo-rationalism. Inom säkerhets och sårbarhetsområdet tycks utvecklingen t ex av den amerikanska ”Homeland Security” och kriget mot terrorismen åtminstone delvis ha starka mekaniska inslag⁵.

Studien har mot bakgrund av en ganska omfattande litteraturgenomgång försökt att ge en övergripande bild av organisk organisering som ett eventuellt alternativ till mekanisk organisering av framtidens krishantering. Det innebär att beskrivningen av de mekaniska principerna framförallt är till för att förstå de organiska principerna och skillnaderna dem emellan.

En viktig slutsats i projektet, och en utgångspunkt i rapporten, är att nätverksorganisering egentligen handlar om att skapa en organisk organisation. Vissa forskare hävdar att begreppet nätverk - ur ett organisatoriskt perspektiv - för första gången formaliserades i teorin om mekaniska och organiska organisationer.

There are various accounts as to who, in recent decades, first called attention to the emergence of networked organizational designs. But most accounts credit an early business-oriented analysis that distinguished between mechanistic (hierarchical, bureaucratic) and organic (networked, though still stratified) management systems. The organic form was deemed more suited to dealing with rapidly changing conditions and unforeseen contingencies...⁶

⁴ För mer om governance perspektivet, se kapitel 3.2.1.

⁵ För mer om Homeland Security, se t ex; O’Hanlon, M. E. (2003). För mer om de mekaniska inslagen i USAs krig mot terrorism (”American Way of War”), se t ex; Grasset (2004).

⁶ Arquilla, Ronfeldt (2001), s 319.

I studiens diskussion om organisk organisering är vår utgångspunkt att nätverksorganisering i sig själv inte är tillräckligt för att skapa ett organisatoriskt och ledningsmässigt livskraftigt krishanteringssystem i en föränderlig och dynamisk omgivning. Nätverksorganisering utgör endast en av flera centrala komponenter härvidlag. Begreppet organiskt system påvisar att det inte bara handlar om förändrade strukturer, utan uppmärksammar att skillnaden mellan mekaniska och organiska system framförallt handlar om en skillnad i arbetssätt och förhållningssätt (logiker). Arbetssätt och förhållningssätt handlar om själva innehållet i verksamheten, om alltifrån hur saker och ting hanteras till de mentala bilder som styr verksamheten. Naturligtvis påverkar själva handlingen och de mentala bilderna varandra liksom strukturen påverkar arbetssättet.

Det har under studiens arbete varit svårt att ”få fast mark under fötterna”, när det gäller att bryta ner begreppet nätverk och dess användning. Även om försök har gjorts inom den akademiska forskningen att avgränsa och definiera nätverk som en bestämd organiseringsprincip, så finns en otydlighet inom den samhällsvetenskapliga forskningen om vad nätverk egentligen är⁷. En viktig åtskillnad som göras inom forskningen är huruvida man ser nätverk som en metod eller som en organiseringsprincip. Nätverksmetoden har framförallt utvecklats och använts inom naturvetenskapen. Med denna metod kan man t ex studera hierarkier som nätverk. Nätverk som organiseringsprincip betonar att det rör sig om ett speciellt sätt att organisera sig (vilket också på sitt sätt kan vara en metod), något som faktiskt existerar. I detta sammanhang definieras nätverk ofta som en organiseringsprincip som kan likställas med och skiljer sig ifrån hierarki och marknad⁸.

En svårighet är att nätverk blivit något av ett modeord som oftast förknippas med något positivt. Dagens diskussioner inom krishanteringssystemet rörande nätverk och nätverksbaserad ledning förs ofta med ett begränsat synsätt på fenomenet. I vissa fall betraktas nätverk och nätverksbaserad ledning som något som redan finns inom dagens krishanteringssystem. Med nätverk menas då ofta att det finns informella relationer mellan individer eller mellan organisationer⁹. Men man kan också mena att nätverksbaserad krishantering i grunden handlar om att skapa en gemensam informations- och kommunikationsförmåga genom en gemensam nätverksbaserad och kraftfull infrastruktur för informationsförsörjning¹⁰. Vi vänder oss mot dessa snäva synsätt och anser att nätverksorganisering och nätverksbaserad ledning inrymmer samtliga dessa aspekter samtidigt som fenomenet nätverk och nätverksbaserad ledning bör förstås i ett ännu vidare organisatoriskt perspektiv, där även andra komponenter måste ingå, t ex ett rekursivt systemtänkande¹¹.

I studien finns två viktiga begränsningar. För det första presenteras inte ett konkret förslag på ett nytt krishanteringssystem utifrån de aktuella principerna. Studien begränsar sig till att försöka uppmuntra till nya tankemönster vid diskussionen om hur framtidens svenska krishanteringssystem skall utformas. Tankemönster som också kan kopplas samman med den diskussion och det förändringsarbete som pågår inom Försvarmakten i riktning mot ett

⁷ Ahrne (1992), Borell & Johansson (1996), Dahlbom (2000), Dahlbom (2000), Dubois (1998), Ebers (2001), Engdahl (2001), Engwall (1998), Hausner (1997), Kali (1999), Kallinikos (1995), Karlqvist (1990), Laumann, & Pappi (1976), Ledin (1987), Maravelias (2001), Nilsson (2000), Powell (2001), Powell (1990), Powell (1987), Saaty (1996), Scharpf (1993), Stenberg & Åkerström (2000), Williamson (1996).

⁸ Engdahl (2001).

⁹ Projektseminarium, Stockholm den 26 mars 2003.

¹⁰ Kungliga Krigsvetenskapsakademins höstsymposium, Stockholm den 23 oktober 2003.

¹¹ För rekursivt systemtänkande, se kapitel 4.3.

nätverksbaserat insatsförsvar¹². För det andra begränsas studien av att det empiriska materialet på organisationsnivå är ganska litet. Däremot inkluderar studien flera exempel som förhoppningsvis kan ge en känsla för hur organisk organisering kan se ut

1.5 Metod

Studien tar sitt avstamp i Burns och Stalkers klassiska diskussion från 1960-talet om mekanisk respektive organisk organisering¹³. Närmare bestämt deras studie av företag som verkar i olika verksamhetsomgivningar och hur det påverkar deras val av organisering. Andra forskare som tidigt också förde fram tankar om organisk organisering och organisatoriskt lärande, men från andra perspektiv, är t.ex. Stafford Beer, Henry Mintzberg och Peter Senge.¹⁴ Den tidiga diskussionen om organisk organisering har vi sen försökt utveckla och fördjupa med hjälp av modern samhällsvetenskaplig litteratur som knyter an till tankegångarna om organisk organisering och som på olika sätt utmanar det traditionella mekaniska förhållningssättet. Urvalet av organiskt orienterade principer i litteraturen har väglett av den enkla modell över ett krishanteringssystemens komponenter (dvs. doktrin, organisation, styrmedel, personal och teknik) som presenteras i kapitel 2. Detta i en strävan att fånga upp så många viktiga aspekter som möjligt av ett krishanteringssystem vad avser ett mekaniskt respektive organiskt förhållningssätt. Sammanfattningsvis innebär det att vi i denna studie eklektiskt format vår egen tolkning av vad som skall räknas till ett mekaniskt respektive ett organiskt förhållningssätt.

Studiens genomförande har innefattat följande moment. Studien påbörjades under hösten 2002. Till att börja med har en litteraturgenomgång gjorts inom olika – framförallt samhällsvetenskapliga discipliner – för att få en bild av nätverksorganisering. Med denna genomgång som underlag genomfördes ett seminarium i mars 2003. Seminariets syfte var att presentera projektets innehåll och ta del av olika verksamhetsföreträdares syn på, och erfarenheter av nätverk. Därefter har projektet fortsatt med ytterligare litteraturstudier som knutits till krishanteringssystemets sammanhang. Samtidigt har studiens fokus på nätverksorganisering utvidgats till frågan om organisk organisering, där nätverksorganisering utgör en av flera viktiga aspekter. Samtidigt med litteraturstudierna har projektet följt olika seminarier som har haft relevans för studien. Under studiens gång har samverkan med andra projekt inom FOI skett.

1.6 Disposition

Studiens framställning är upplagd enligt följande. I kapitel 2 redovisas ett enkelt analysverktyg för att klargöra huvudkomponenterna i ett krishanteringssystem. I kapitel 3 redovisas några viktiga förändringar i förutsättningarna för krishantering som skett de senaste decennierna samt vilka krav som ställs på dagens och morgondagens svenska civila krishanteringssystem. I kapitel 4 redogör vi för det mekaniska respektive för det organiska förhållningssättet mot bakgrund av de komponenter som vi diskuterat i kapitel 2. Kapitlet avslutas med en diskussion om dysfunktioner som kan uppträda i mekanisk respektive organisk organisering, samt problematiseras möjligheterna att kombinera mekaniska och

¹² För Nätverksbaserat försvar och förändring inom militära organisationer, se t ex; Adams (2000), Alberts et al. (2000), Nygren (2002).

¹³ Burns & Stalker (2001).

¹⁴ Beer (1995, första utgåvan 1972), Mintzberg (1993, första utgåvan 1983), Senge (1990)

organiska komponenter. I kapitel 5, diskuteras och problematiseras det nuvarande krishanteringssystemet utifrån det organiska förhållningssättet. I sammanhanget framhålls några viktiga drag vid ett eventuellt mer framtida organiskt orienterat krishanteringssystem. En kort och översiktlig redogörelse görs av problem som kan vara förknippade med införandet av ett organiskt förhållningssätt. Rapporten avslutas med några reflektioner kring de tre frågeställningar som tas upp i syftet

2 Krishanteringssystemet

2.1 Inledning

Detta kapitel har till uppgift att klargöra det område som studien avser omfatta, och därmed i vilka sammanhang som organisk organisering är tänkt att gälla. Sammanhanget är det nationella svenska krishanteringssystemet som började gälla vid halvårsskiftet 2001.

2.2 Politiska och legala utgångspunkter

Det nationella svenska krishanteringssystemet täcker in krishantering¹⁵ som kan delas upp i två politikområden, nämligen totalförsvaret samt skydd och beredskap mot olyckor och svåra påfrestningar. Dessa politikområden omfattar tre verksamhetsområden, civilt försvar, skydd mot olyckor samt svåra påfrestningar. Med krishantering avses alla de åtgärder som före, under eller efter en allvarlig kris vidtas för att förebygga och motverka de skadeeffekter som krisen åstadkommer¹⁶. Fredstida kriser omfattar lagmässigt två typer av situationer, nämligen extraordinära händelser samt svåra påfrestningar. Lagen om extraordinära händelser reglerar kommunerna och landstingens krishanteringsverksamhet. Med extraordinär händelse menas en sådan händelse som avviker från det normala, innebär en allvarlig störning eller en överhängande risk för allvarlig störning i viktiga samhällsfunktioner som kräver skyndsamma insatser. Med en svår påfrestning på samhället i fred avses något mer än en enskild händelse. Närmare bestämt ett tillstånd som kan inträffa när en eller flera händelser utvecklas till att omfatta flera delar av samhället. Tillståndet är härvid av sådan omfattning att det uppstår allvarliga störningar i viktiga samhällsfunktioner eller hotar grundläggande värden och kräver att insatser från flera myndigheter och organ samordnas. Det är med andra ord inte bara omfattningen utan också karaktären på situationen som särskiljer svår påfrestning från extraordinär händelse¹⁷.

Vi har i denna studie valt att beskriva krishantering utifrån sex olika komponenter¹⁸. Dessa är: *doktrin, struktur, ledning, personal, teknik*. Utformningen av de sex komponenterna skapar ett specifikt krishanteringssystem. Krishanteringssystemets förmåga bestäms i sin tur av själva den förväntade eller faktiska *situationen* - krisen - som systemet har att hantera. Med dessa komponenter kan man närma sig en förståelse för krishantering som system. Var finns olika resurser eller förmågor i systemet, och hur är systemet uppbyggt, samt vilka situationer kan systemet hantera? Denna beskrivning av krishantering som studien utvecklat är viktig

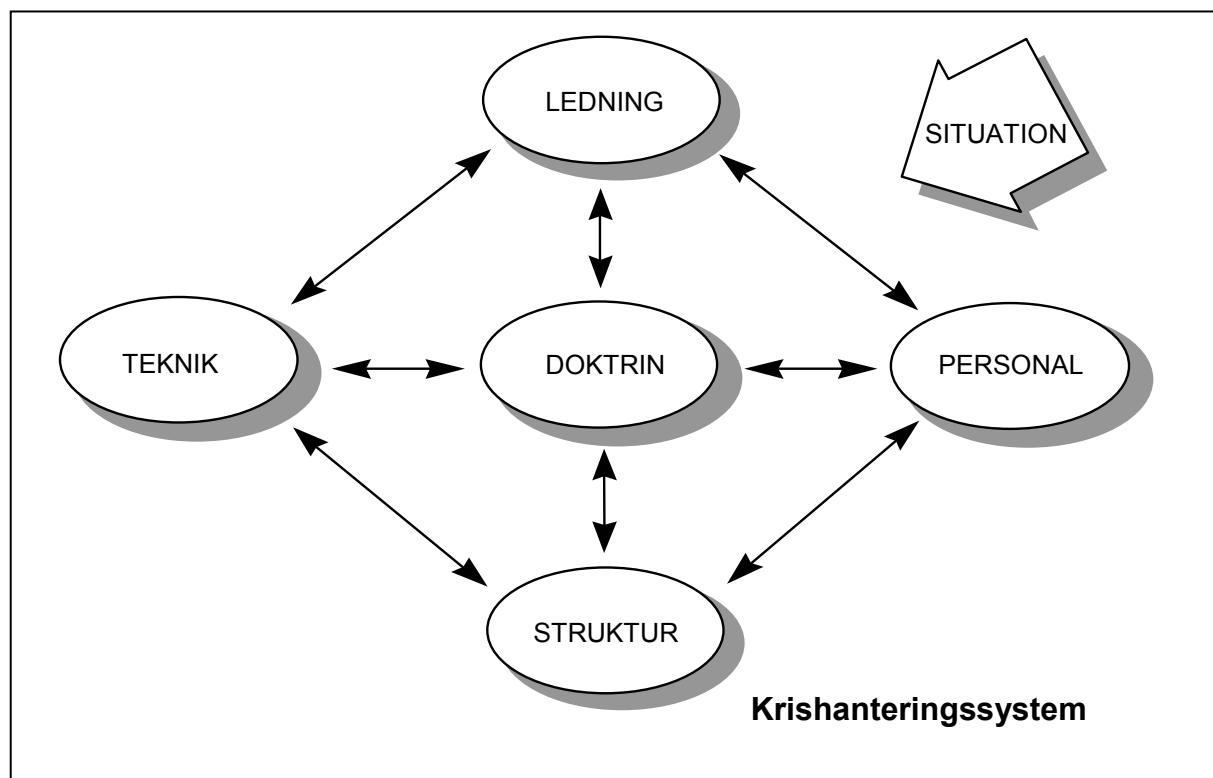
¹⁵ Krishantering har stora likheter med vad som ibland kallas för "Strategic surprise management". Med detta menas att frågor eller händelser uppkommer överraskande. A) Det involverar problem som organisationen har små kunskaper om eller liten förståelse för, B) Oförmågan att respondera får storskaliga effekter på organisationens överlevnad och därför effekter på många system eller subsystem (gäller både samhälle och enskilda organisationer), C) Det kräver omedelbara åtgärder som oftast inte kan hanteras genom vanliga eller normala procedurer, system etc. Historiskt finns flera exempel på strategiska överraskningar, t ex Yom Kippur kriget, Pearl Harbor, störtandet av Shahan av Iran, formerandet av OPEC etc. Ansoff & McDonnell (1990).

¹⁶ SOU 2001:41. För en diskussion om krisbegreppet se t.ex. Stern (1999) s 5-10, Sundelius et al. (1997) s 11-14.

¹⁷ Prop. 2001/02:184.

¹⁸ Dessa komponenter är framtagna med inspiration från Leavitts så kallade diamant. Denna innehöll ursprungligen dimensionerna omgivning, struktur, mål, deltagare och teknik. Se vidare Leavitt, H.J. (1965). Inspiration har också hämtats från Flaa et al. (1998). Denna typ av ex ante specificeringar av kärnelement hos organisationer kan i vissa fall vara problematisk när man gör jämförelser mellan olika organisationer. Siggelkow (2002).

eftersom den ligger till grund för studiens försök att beskriva det organiska förhållningssättet samt var, när och hur det skulle kunna vara tillämpligt för krishantering.



Figur 1. Krishanteringssystemet komponenter¹⁹

2.3 Krishanteringssystemets olika komponenter

Doktrin

Doktrin kan sägas vara ett urval av föreställningar och kunskap som ligger till grund för verksamheten²⁰. Doktrin anger grunder för hur verksamhet ska bedrivas (med vilka principer). En doktrin anger mål för verksamheten, och hur de andra komponenterna ska vara beskaffade. Den behandlar alltså i bred mening hur resurser ska användas och utvecklas. En doktrin har till uppgift att förklara och förmedla ett gemensamt förhållningssätt när det gäller mål, medel och metoder. I förlängningen innefattar detta en gemensam nomenklatur²¹.

För att utveckla en doktrin behöver en rad frågeställningar klargöras. Såsom; vilka faktorer är viktiga för organisationen och verksamheten? Hur ser verksamheten och organisationen ut? Vilka är målen eller vad vill man åstadkomma? Vilka resurser står till förfogande och hur kan man utnyttja dessa? I vilken omgivning agerar man, t ex var går gränsen mellan den egna

¹⁹ Pilarna i figuren avser endast att beskriva ett allmänt ömsesidigt beroende mellan komponenterna. Figuren avser inte att presentera ett närmare kausalsamband.

²⁰ Föreställningar och kunskap kan innefatta ganska mycket, inklusive synen på omgivningen i termer av t ex synen på hot och säkerhet. Militärstrategisk doktrin (2002). Närbesläktat med doktrin är olika typer av ”narrativa föreställningar”. Arquilla & Ronfeldt (2001).

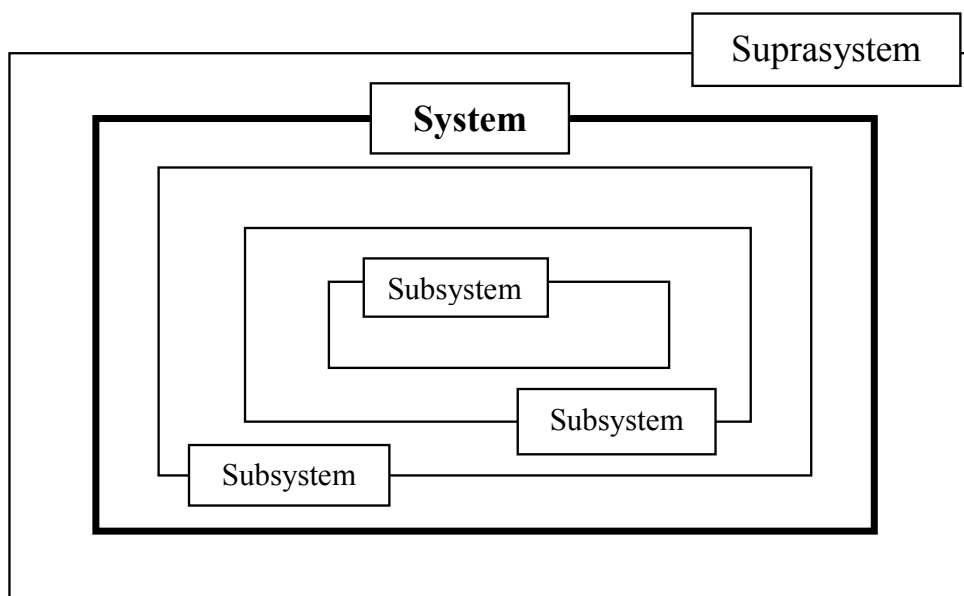
²¹ Johansson (2001), Militärstrategisk doktrin (2002), Pallin & Andersson (2001:2), Pallin & Andersson (2001:3).

verksamheten och andras verksamhet, var går gränsen mellan nationellt och internationellt? De olika svaren som ges för olika organisationer på dessa frågor ger behov av doktriner med olika innehåll. Organiskt orienterade organisationers handlande baseras ofta på specifika doktrinmässiga grunder som är annorlunda i jämförelse med traditionella mekaniska organisationer²².

Struktur

Strukturkomponenter innefattar ett stort komplex av olika faktorer. Följande aspekter kommer att beaktas²³.

- *Förhållandet till den interna och yttre strukturen.* Vad definierar t ex organisationen som sitt system, suprasystem samt sina subsystem (graden av systemtänkande), var går verksamhetens både geografiska gränser och gränser för förmåga? Med system avses här en sammanhängande helhet, vilken kan men inte behöver vara en organisation, vars olika aktörer och/eller aktiviteter står i relation till varandra och som har någon form av gemensam formell eller informell ledning och/eller närmare fungerar efter vissa givna gemensam normer och regler. Exempel på ”system i fokus” kan vara en armébrigad vars systemhierarki i fallande ordning utgörs av subsystem: bataljoner, kompanier, plutoner, grupper samt enskilda soldater. Genom systemtänkande blir det lättare att identifiera det egna systemets gränser när det gäller förmåga, geografiska och verksamhetsmässiga begränsningar etc. Vad man behöver göra är att identifiera vad som är systemet och dess subsystem. Detta är särskilt intressant när det gäller nuvarande krishanteringssystem som på ett övergripande plan är ett system, men som egentligen består av självständiga organisationer. Systemsynsättet brukar ställas i motsättning till aktörssynsättet, även om överbrygningsförsök har gjorts²⁴.



Figur 2. Nivåer i ett krishanteringssystem

²² Arquilla & Ronfeldt (2001).

²³ Dessa aspekter är ofta förekommande i litteraturen när man särskiljer organiska och mekaniska förhållningssätt.

²⁴ Bruzelius & Skärvad (2000), Ingelstam (2002), Södergren (2000).

- *Förhållandet till omvärlden.* En viktig aspekt för organisationers överlevnad är deras förhållningssätt till sin omvärld, och möjligheten att ligga i fas med sin omgivning. Speciellt viktigt blir detta i en omvärld som är föränderlig och som består av en mängd olika faktorer. Dessa faktorer kan vara aktörer, samhällsliga och sociala system, teknik etc²⁵.
- *Hierarki och nätverk* ses här som två olika strukturer för bestämmanderätt, kontroll och kommunikation.
- *Grad av centralisering eller decentralisering.* Frågan om centralisering och decentralisering är förmodligen en utav de mest diskuterade aspekterna inom organisationsforskning och samhällsvetenskaplig forskning överhuvudtaget. En viktig fråga är vad som stimulerar formandet av hierarkier och vad som bör vara hierarkiskt format och vad som kan decentraliseras. Erfarenhetsmässigt förefaller behovet av kontroll ofta resultera i mer hierarki, medan ökad komplexitet i uppgifter och omgivning ger mer decentralisering. Komplexitet och osäkerhet ger ofta upphov till ökad kontakt mellan aktörer eller mellan delar av en organisation som inte följer formaliserade kanaler²⁶.
- *Funktions- och processorientering.* Arbetsuppgifter och aktiviteter kan avgränsas i funktioner eller länkas samman i form av en process av olika aktiviteter som utmynnar i en specifik produkt, insats etc. Här finns inget snävt formellt ansvarstänkande utan alla ingående enheter eller aktörer känner och tar ett övergripande ansvar för slutmålet. Individer, enheter etc. har inga strikt avgränsade arbetsuppgifter utan arbetar tillsammans och samordnar sina aktiviteter för att på bästa sätt kunna uppnå det aktuella slutmålet²⁷.
- *Den adaptiva förmågan att förändra verksamhetens inriktning eller innehåll.* Med adaptiv förmåga menas möjligheten att förändra verksamhetens eller organisationens inriktning. Det innebär ofta att förbättringar inom rådande paradigmen är otillräckliga. Adaptiv förmåga, eller förmågan till flexibilitet, innebär framförallt förmågan till förändring. Vissa hävdar att adaptiv förmåga handlar om att kunna balansera ”exploration” och ”exploitation”²⁸.
- *Integrering/fragmentering* handlar om hur personal knyts till varandra för att kunna agera samfällt. I stora organisationer handlar det ofta om att knyta an personal från olika enheter som ofta har olika karaktär och där personalen därför också har olika förhållningssätt, verklighetsbilder etc.²⁹
- En sista faktor utgörs av *arbetsorganisation och roller*. Här inkluderas sådana aspekter som personalens arbetsuppgifter och inplacering i organisationen. Finns det t ex en rörlighet i uppgifter eller placering i organisationen eller systemet.

²⁵ Lawrence & Lorsch (1986), Horváth (1978).

²⁶ Hart & Rosenthal & Kouzmin (1993). Watts (2003).

²⁷ Ljungberg & Larsson (2001).

²⁸ March (1999). Lärande är en grund för organisationens adaptiva förmåga. Fulmer (2000), Kaiser & Collin (2001). Flexibilitet och anpassning används i denna studie synonymt med adaptivitet.

²⁹ Lawrence & Lorsch (1986).

Ledning

Med ledning innefattas frågor som rör ledningen av en organisation eller ett system³⁰. Ledning handlar i dess mest grundläggande form om att påverka aktörers beteende i önskvärd riktning. Det finns ingen vedertagen åtskillnad mellan ledning och styrning, ofta används begreppen synonymt.

Ledning kan innefatta många olika verksamheter och sammanhang, och därför bör begreppet differentieras. Studien särskiljer tre olika former av ledning³¹. De tre formerna är; *normativ ledning*, *strategisk ledning*, samt *operativ ledning*. *Normativ ledning* handlar om att tolka och besluta om organisationens roll. Denna typ av ledning fastställer verksamhetens idéer och inriktningar, och utvecklar filosofier och verktyg för ledning. *Strategisk ledning* innefattar en övergripande ledning kring organisationens ramar. Det handlar om verksamhetens strukturella begränsningar, t ex verksamhetens mål, syfte och prioriteringar samt strategi, liksom verksamhetens relation till omvärlden. *Operativ ledning* innefattar ledningen av den löpande verksamheten inom den ram som den strategiska ledningen sätter. I denna studie kommer vi framförallt att fokusera oss på normativ och strategisk ledning. Ett studium av operativ ledning kräver en djupare analys av specifika organisationer³².

Personal

Personal innefattar i huvudsak två faktorer:

- Kompetens, som innefattar både kunskap och erfarenheter³³.
- Kultur, som kan sägas vara en beskrivning av det mönster av gemensamma föreställningar och värderingar som finns hos medlemmarna inom en organisation³⁴.

Alla dessa faktorer påverkar på olika vis sådant som attityd till samverkansparter, personalutveckling, sammansättning av personal i operativa sammanhang och arbetsuppgifter med mera.

Teknik

Med teknik menas den tekniska utrustning som en organisation eller ett system förfogar över. Framförallt menas informations- och sambandsteknologins betydelse och utveckling.

³⁰ Organisationer är mer än sociala relationer i största allmänhet. En organisation är en mänsklig interaktion som innehåller tillhörighet, resurser, kontroll och utbytbarhet. En organisation kan därför ses som en planmässigt upplagd verksamhet som syftar till att nå bestämda mål (som kan förändras) genom en formaliserad koordinering mellan individer och grupper som ingår i en gemensam struktur som är avgränsad från omgivningen. En organisation är ett system, men ett system behöver inte nödvändigtvis vara en organisation. Ett system kan t ex utgöras av en löst sammansatt verksamhet. Ahrne (1998), Borell & Johansson (1996), Engdahl (2001).

³¹ Dessa former ingår i en modell som används av Räddningsverket, och som utvecklats utifrån teorin om livsdugliga system. Räddningsverket (1998).

³² SRV (1998).

³³ Foss & Foss (1999), Kallinikos (1995), Lam (2000).

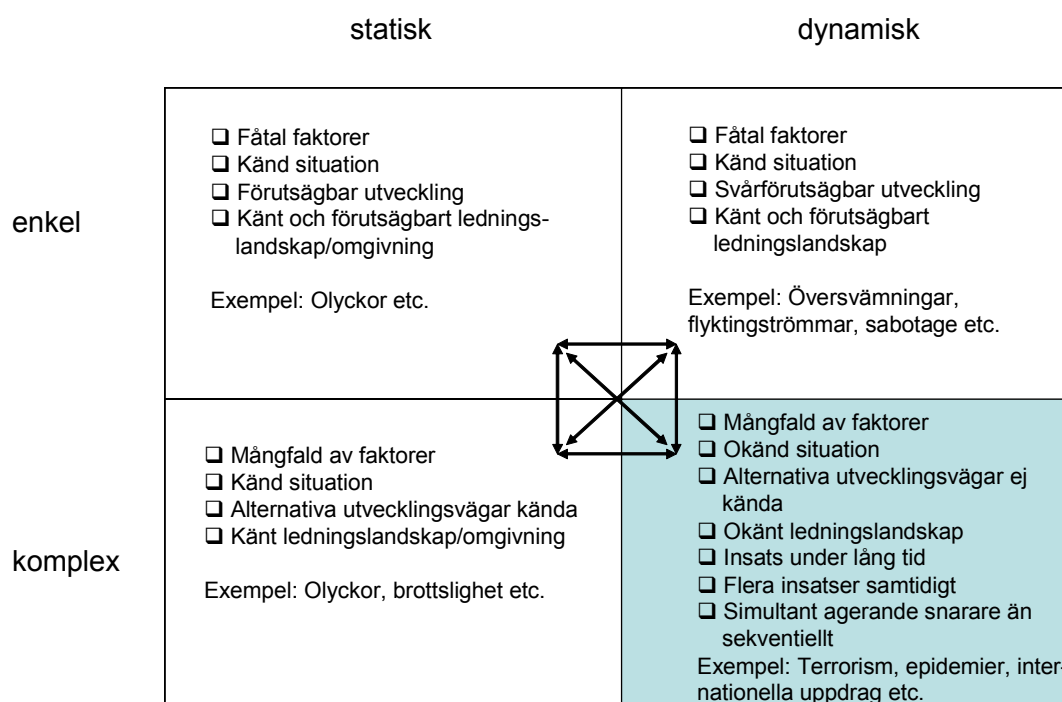
³⁴ Organisationskulturen kan sägas beskriva en tydlig helhet där dess innersta särdrag anger karaktären, samtidigt som det är ett obestämt beskrivningssystem där de innersta särdragen behövs för dess tolkning.

Organisationskulturen kan även ses som en ideal beskrivning som sammanfattar de karaktärsdrag som organisationens medlemmar antingen uttrycker tydligt och öppet eller som finns underförstått bland dem och som kan komma till uttryck i olika handlingar. Hugosson (1999).

Tekniska system är idag i hög grad flexibla, vilket betyder att de kan utföra flera funktioner och att de inte i samma utsträckning som tidigare är beroende av stordriftsfördelar³⁵.

Situation

Med situation menas den aktuella krissituationens grad av dynamik och komplexitet. Med en modell avser vi att klassificera olika typer av situationer utifrån begreppsparat statisk – dynamisk, samt enkel – komplex. Figuren nedan redogör för fyra olika typer av renodlade situationer³⁶. I realiteten kan en situation som ska hanteras vara en kombination av dessa. Pilarna i figuren visar att en uppkommen situation även kan utvecklas i olika riktningar, en enkel och statisk situation kan t ex bli dynamisk och komplex och vice versa.



Figur 3. Fyra typsituationer

De olika situationerna ställer krav på och ger olika effekter på doktrin, organisation, styrmedel, personal och teknik. Det är viktigt att studera hur olika organisationer klarar att hantera olika turbulensnivåer eller typer av situationer. Vad eller vilken typ av arbete, åtgärder, rutiner, tillvägagångssätt och organisatorisk struktur liksom resurser kräver olika typer av situationer? I en enkel och statisk situation begränsas organisationens arbete bland annat till att bevaka, registrera och reagera³⁷. För andra situationer krävs andra förmågor.

³⁵ Jonsson (1991), Thomke & Reinertsen (1998).

³⁶ Studiens modell för typsituationer har utvecklats med inspiration från Ansoffs och McDonells modell för turbulensnivåer. Ansoff & McDonnell (1990). Liknande modeller har även utvecklats av Perrow ("Perrow's Quadrants"), se t ex Czerwinski (1998), och av Mintzberg. Det är möjligt att komplettera modellen med ytterligare aspekter, såsom t ex resurser och tid.

Studiens modell av typsituationer har diskuterats vid projektseminarium, Stockholm den 26 mars 2003.

³⁷ Samtidigt kan många mindre störningar som drabbar en organisation leda till organisatorisk kollaps. Se t ex; Rudolph & Repenning (2002).

En enkel och statisk situation kännetecknas av att den består av ett förhållandevis fåtal faktorer som ofta är kända för den organisation som ska hantera situationen. Den är statisk på så vis att den inte förändras i så stor utsträckning och att de utvecklingsalternativ som en situation kan ta är kända. För organisationen handlar den om att hantera en standardmässig och känd händelse som organisationen kan planera för och ofta från början är utformad för att hantera. Organisationen kan därmed förlita sig på utvecklade rutiner för hantering. Exempel på denna typ av situationer är olyckor och brottslighet. *Den komplexa och statiska* situationen skiljer sig från den första genom att den innehåller flera olika faktorer som man måste ta hänsyn till för att kunna hantera situationen. Situationens möjliga utvecklingsvägar är därför fler, men ändå begränsade och kända eller åtminstone förutsägbara. Här handlar det t ex om större olyckor (som ofta är planerade för), och hantering av känd brottslighet. *En enkel och dynamisk* situation har karaktären av att den kan utvecklas på olika vis som är kända och kontrollerbara för organisationen som ska hantera den. I grund och botten handlar det alltså om en känd situation, men den är oftast komplex då den består av en mängd olika faktorer som man måste ta hänsyn till. Till skillnad från den första situationen är den ganska resurskrävande, men det är ofta ökad kvantitet snarare än kvalitet som krävs på resurserna. Här handlar det om storskaliga olyckor, mer komplicerad brottslighet etc.

Den enkla och dynamiska situationen är hanterbar såtillvida att den innehåller ett fåtal ofta kända faktorer. Däremot kan situationer av detta slag utvecklas med snabbt händelseförlopp och i svårförutbestämda riktningar. Exempel på denna typ av händelser är översvämningar, flyktingströmmar och sabotage. I flertalet fall handlar det om att en ökad kvantitet av t ex vatten (vid översvämningar) eller flyktingar får kvalitativa systemeffekter som är svåra att överblicka. Sabotage mot infrastruktur (t ex elförsörjning) är ytterligare ett exempel på denna typ av situation. *Den komplexa och dynamiska* situationen är en situation som innehåller en mängd faktorer, där vissa av dessa är kända medan andra inte är det. Överhuvudtaget är situationen i sin helhet ganska okänd, åtminstone i ett inledningsskede. Organisationen som ska hantera situationen vet inledningsvis alltså inte riktigt hur den ska tolka denna. Handlar det t ex om upptakten till något större, är det fråga om en isolerad situation eller handlar det om simultana situationer som uppstår inom flera samhällsområden eller geografiska områden? Vem är aktören, och med vilka intentioner? Utvecklingsalternativen för denna typ av situationer är likaså okänd. Utvecklingen kan både få ett snabbt och okontrollerbart förlopp som inverkar på flera samhällsområden och system. Ofta krävs flera massiva insatser samtidigt i kombination med att dessa är utdragna över tiden. Man kan alltså inte göra ”en sak i taget”, utan organisationen måste uppfylla fler mål samtidigt. Organisationen som hanterar denna typ av situation ställs inför extrema påfrestningar med olikartade krav som t ex både snabbhet och uthållighet. Exempel på denna typ av situationer är internationella uppdrag som dessutom kan få ”överspillningseffekter” i form av attacker mot svenska intressen, väpnade angrepp, epidemier som kan drabba både djur och människor samt terrorism³⁸.

Framhållas skall avslutningsvis att dynamiken i en krissituation i sig påverkas av hur vida krisen orsakas och underblåses av mänskligt avsiktligt agerande (terrorism etc.) eller ej (naturfenomen etc.). I det första fallet innebär det att det kommer att ställas särskilt försvårande krav på ledning och samverkan. Detta eftersom att vidtagna försök att få kontroll över situationen medvetet och aktivt kommer att motarbetas av en eller flera antagonister. Ledning och samverkan kommer därför att bli en interaktiv och mer dynamisk process där det för ledningsaktörerna (myndigheter etc.) handlar om att skapa ledningsövertag, i form av bl.a.

³⁸ Tunberger, Blomqvist, & Ternblad (2002).

information och lägesbild, i förhållande till nämnda antagonister. Dessa försvårande krav existerar inte när det gäller kriser som uppkommer pga. naturfenomen etc.³⁹

Efter denna beskrivning av studiens analytiska utgångspunkter avseende krishanteringssystemet övergår vi i nästa kapitel till att diskutera framväxten av nya förutsättningar och krav på krishanteringssystemet.

³⁹ Jmf. Frost & Ånäs (1998).

3 Nya förutsättningar och krav på krishantering

3.1 Inledning

Detta kapitel har till uppgift att presentera ett antal förändringar som vuxit fram under de senaste årtiondena och som vi bedömer på ett avgörande sätt påverkar de organisatoriska och ledningsmässiga förutsättningarna för krishantering i Sverige⁴⁰. Dessa förändringar är:

- internationalisering,
- icke-statliga aktörer,
- hot och skydd,
- organisationsförändringar
- kommunikationsteknisk utveckling.

3.2 Förändrade förutsättningar

Under ett antal decennier har de organisatoriska och ledningsmässiga förutsättningarna för krishantering gradvis förändrats. Ett urval av de mest viktiga av dessa skall belysas nedan.

Ökad internationalisering

Ökad internationalisering skapar både svårigheter och möjligheter⁴¹. Svårigheterna uppkommer i mötet mellan det ”gamla” ”nationella” och det ”nya” ”internationella”. Problem skapas när man är omedveten om hur nationella strukturer konfronteras med en ökad internationalisering. ”Governance” forskningen riktar uppmärksamheten mot mötet mellan gammalt och nytt och hur vissa aktörer genom att organisera sig på olika vis, t ex genom nätverk, utnyttjar internationaliseringens möjligheter.

En ökad internationalisering har i vissa avseenden försvårat den *centrala* samhällsstyrningen både under normala samhällsförhållanden och vid kristillstånd. Den ökade internationaliseringen innebär bland annat att Sverige idag ingår i nya kontexter med nya aktörer. Den ekonomiska internationaliseringen har inneburit att företag som verkar i Sverige har viktiga funktioner som finns utanför landets gränser, t ex strategiska och ledningsmässiga funktioner. Genom den ekonomiska globaliseringen kan också strategiskt viktiga resurser komma att kontrolleras av utländska ägare som för myndigheter kan vara svårare att kontrollera, styra och påverka. EU påverkar inom flera samhällsområden svenska myndigheter. Det innebär att utvecklingen går ifrån traditionell myndighetsstyrning inom ett nationellt avgränsat område

⁴⁰ Urvalet av förändringsaspekter är gjort med inspiration från t ex; Dahlbom (2003), SOU 2001:41, www.campbellinstitut.org.

⁴¹ Det råder inom forskningen ingen enighet om vad internationaliseringen egentligen är för ett fenomen. Vissa menar att det egentligen handlar om en ökad utbredning av marknadsmekanismen och därmed organisatoriska reaktioner i form av t ex New Public Management (se kapitel 2.3.4).

till vad som ibland kallas för ”governance”⁴². Detta innebär att kopplingen mellan delar av staten (nationell myndighetssamverkan) kan vara mycket svagare än kopplingarna mellan delar av staten och andra organisationer inklusive delar av andra stater. Den nationella staten fragmenteras på detta vis. Detta utmanar den traditionella synen på staten som sammanhållen, autonom och monolit aktör. Nätverken⁴³ som utvecklas är ofta inom eller mellan sektorer, alltså horisontellt, och inte hierarkiskt eller vertikalt utformade. Detta påverkar bilden av hur staten eller myndigheter styr. Den traditionella bilden är att centrala myndighetsorgan är de som utövar strategisk styrning. Denna utmanas nu genom att andra organ än de centrala mycket väl kan vara de som utövar strategisk styrning. Tillsammans med en ökad fragmentering av nationella stater kan man finna en ökad invävdhet mellan olika nationers myndigheter, mellan myndigheter och andra organisationer och företag. De organisatoriska gränserna mellan företag som samarbetar och mellan myndigheter som samverkar tenderar att bli allt otydligare. Den framväxande ordningen är varken hierarkisk, såsom man tidigare sett det, eller anarkisk. Snarare kan man se en ordning som betonar nätverksrelationer⁴⁴. Detta gäller inte minst för Sveriges del.

Den svenska statsförvaltningen kan sägas ha fler olika kännetecken som på olika vis påverkar hanteringen av landets försvars- och sårbarhetsfrågor⁴⁵. På ett övergripande plan är förvaltningen decentraliserad, på så vis att frågor och ansvar ofta förs ner till förvaltningar, intresseorganisationer och kommuner. Det är först när något händer, en kris inträffar, som frågorna förs upp på central nivå. Den ökade internationaliseringen och invävdheten tillsammans med förvaltningsmodellens struktur ökar den horisontella integrationen mellan myndigheter och organisationer men minskar samtidigt den vertikala integrationen. Avståndet riskerar härmed att växa mellan strategiskapande på den nationella eller centrala nivån och genomförandenivån⁴⁶.

Icke-statliga aktörer

Icke-statliga aktörer blir allt viktigare inom säkerhetspolitiken. Under senare år har ett ökat säkerhetspolitiskt intresse riktats mot icke-statliga aktörer. Det har också ställt frågan på sin spets om var gränsdragningen går mellan militära handlingar (krig) och icke-militära handlingar. Ofta har de icke-statliga aktörerna definierats som någon form av nätverk. Vad som är av intresse här är frågan om hur stater och hierarkiska organisationer kan hantera aktörer och organisationer som är uppbyggda på annat sätt än genom den traditionella mekaniska organisationen. Det är inte säkert att det bästa sättet att möta nätverksorganiserade hot är att själv nätverksorganisera sig. I själva verket har organiska och mekaniska organisationer olika fördelar. Mekaniska organisationer kan, allra helst om de förfogar över stora resurser, nöta ut och genom sin förmåga till kraftsamling besegra mer organiskt organiserade organisationer. Till viss del skedde detta genom de allierades seger över Tyskland under andra världskriget⁴⁷. De mekaniska principerna blir som mest effektiva om stora resurser hanteras, t ex om ett land har en stående armé. Mindre framgång kan

⁴² Det finns lite olika definitioner av begreppet governance. I de flesta fall pekar begreppet på en svårstyrd omvärld. I det här sammanhanget är en passande definition av governance den som utvecklats av Jessop. ”... the complex art of steering multiple agencies, institutions and systems which are both operationally autonomous from one another and structurally coupled through various forms of reciprocal interdependencies.”

Pierre (2000), s 59. Se även; Jessop (1998).

⁴³ Med nätverk menas här informella relationer. Ahrne (1998).

⁴⁴ Ahrne (1998), Pierre (2000), Pierre & Peters (2000).

⁴⁵ För mer om svensk statsförvaltning och styrproblematik, se t ex Molander et al (2002).

⁴⁶ Ahrne (1998), Jacobsson (2000).

⁴⁷ Van Creveld (1982).

emellertid nås i kombinationen mellan små resurser och mekaniska principer. För Sverige som ett litet land med begränsade resurser kan det därför vara en komparativ fördel att kunna utnyttja organiska principer på ett genomtänkt vis.

Som vi tidigare nämnt är det allt svårare att betrakta stater som monolita aktörer. Det visar sig t ex genom att stater kan agera genom andra, icke-statliga aktörer; såsom privata aktörer, NGOs och genom organisationer som finns utanför det egna territoriet. På så vis kan ”krig” föras inte bara genom olika aktörer utan också inom olika domäner, militärt såväl som civilt. Det kan därför bli viktigare att se hela säkerhets- och sårbarhetsområdet i systemtermer, och inte i termer av avgränsade domäner och myndigheter⁴⁸.

Hot och skydd

De säkerhetspolitiska hoten har blivit oklarare samtidigt som hanteringen av fredstida kriser har blivit viktigare⁴⁹. Inriktningen för många verksamheter inom försvars- och sårbarhetsområdet har väsentligen förändrats under de senaste tio åren. Tidigare var det möjligt att klarare definiera vilka de säkerhetspolitiska hoten var, och hur de såg ut. Hotskalan var på det stora hela en uppdelning mellan antingen fred eller krig. Till detta skapades ändamålsenliga organisationer med klara arbetsuppdelningar och administrativa gränser, som inriktades mot planläggning, optimering och mobilisering. Idag är det svårare att dra en klar gräns mellan fred och krig, samtidigt som hanteringen av fredstida kriser har fått ökad betydelse⁵⁰. Dessutom har många samhällsområden en säkerhetspolitisk dimension, såsom t ex ekonomi, teknik och handel. Den bredare betydelsen av säkerhetspolitik har inneburit att fokus flyttats från skydd av territorium till skydd av funktioner eller skydd av nationella värden. Försvarsberedningen har formulerat saken på följande vis:

En konsekvens måste bli att vi förmår bryta upp från en förlegad begreppsvärld. Vi kan inte längre enbart ha den territoriella sårbarheten som utgångspunkt för vår försvarsplanering. 'Territoriell integritet' och 'Hela landet måste försvaras' har varit självklara begrepp för alla regeringars försvarspolitik. De nya hotbilderna där vi nu identifierar en ny sårbarhet gör det nödvändigt att riksdagen förmår att omdefiniera de gamla begreppen. Utgångspunkten för beredskap och skyddsåtgärder måste vara behovet av att skydda svenska intressen och nationella värden.⁵¹

En sådan omsvängning kan i grunden komma att påverka hur man organiserar och tänker inom försvars- och sårbarhetsområdet. En sådan inriktning kommer att ställa andra krav på organisering än de som var giltiga under efterkrigstiden. Begreppet nationella värden visar på en betydligt mer abstrakt säkerhetsagenda, och därmed till något som kan vara svårare att relatera till den dagliga verksamheten inom olika myndighetsområden.

Nationella värden är abstrakta ur två olika perspektiv. För det första brukar alla former av värdesystem vara mer eller mindre abstrakta. Värden kan handla om livsstil, generella mål och olika typer av samhällssystem, folkrätten etc. För det andra ligger det abstrakta i att det nationella inte längre med nödvändighet är begränsat till det geografiska territoriet. Internet-

⁴⁸ Liang & Xiangsui (2002).

⁴⁹ Den förändrade hotbilden betyder inte nödvändigtvis att man hittat ett nytt innehåll i själva krishanteringsverksamheten, t ex i form av principer för hur man ska operera.

⁵⁰ Till det senare kan räknas alltifrån naturkatastrofer till väpnade strider andra än krig.

⁵¹ Juholt, H. Anförande vid Totalförsvarsmöte, den 15 november, 2000.

baserade hot aktualiserar denna problematik om var territoriet går. Men det är också så att aktiviteter, frågor, problem och verksamhetssystem blir alltmer invävda i varandra varpå det blir mycket svårare att administrativt avgränsa dessa. Åtskillnaden mellan det egna nationella, och det andra internationella upplöses alltmer. Det abstrakta ligger här i att man inte kan avgränsa hot, säkerhet eller försvar till enstaka problem eller lösningar, utan man måste se dessa i sitt sammanhang. Problemen blir inte av mindre intresse för att dessa finns utanför det egna landets geografiska territorium eftersom verkningarna ändå kan bli kännbara. Hot mot det finansiella systemet kan vara ett sådant exempel⁵².

Förändrade organisationer

Under de senaste decennierna har ett flertal organisatoriska trender och idéströmningar resulterat i allt mer slimmade organisationer och utlokalisering av delar av organisationens verksamhet på andra organisationer. Utvecklingen mot slimmade organisationer har för offentlig sektor och myndighetsvärlden, liksom för företagsvärlden resulterat i färre antal anställda; något som i många fall kan medföra sämre uthållighet i krissituationer när organisationen måste gå på högvarv. Utvecklingen har också inneburit en ökad decentralisering av ansvar inom organisationer och förvaltningsstruktur. Ett problem härvidlag är att befogenheter inte i samma utsträckning har förts ner i organisationernas hierarkier.

Ett annat kännetecken för tidsperioden är försöken att minska kostnader och öka produktiviteten. Problemet är att detta ofta minskat intresset för organisationers långsiktiga verksamhet. Utlokalisering av verksamhet till andra organisationer och företag har varit ett försök att både minska kostnaderna, men också att skapa ökad flexibilitet. I teorin skulle kombinationen av slimmade organisationer och utlokalisering av verksamhet kunna lösa upp den strategiska paradoxen av att både ha en kostnadsmedveten organisation samtidigt som den snabbt kan förändras efter omgivningens behov. De ovan nämnda trenderna har tenderat att skapa en ökad fragmentering av verksamhet, kunskap, ledning och liknande till flera olika aktörer. Detta har i många fall skapat ett behov av, men också en svårighet till samordning.

Ett ytterligare kännetecken för den offentliga sektorn och myndighetsvärlden är, i enlighet med den så kallade New Public Management-filosofin, strävan efter att öka inslaget av marknad ("köp-och-sälj" förfarande) samt att samarbeta med privata aktörer⁵³. Detta i syfte att skapa mindre, billigare och effektivare organisationer. Inom säkerhetsområdet kan det t ex innebära svårigheter för staten att styra genom direktivrätt, samtidigt som privata aktörer motvilligt investerar i säkerhet eftersom det främst ses som en kostnad. Dessa erfarenheter blev man varse om både i USA och i Storbritannien efter terrorattackerna 2001. Privatiseringen av t ex flygsäkerhet och kontroll visade sig innebära stora svårigheter med både ansvar och ledning av verksamhet efter attacken⁵⁴.

⁵² Haldén (2001).

⁵³ Andersson-Sahlin (2000).

⁵⁴ Comfort (2002), Gormley (2002), Barkun (2002). Se även <http://www.campellinstitute.org>. Pierre (2000), Pierre & Peters (2000), Bengtsson & Skärvad (2001), Bruzelius & Skärvad (2000).

Teknisk utveckling

Den kommunikationsteknologiska utvecklingen har drivit upp beslutstempot i enskilda organisationer och i samhället som helhet samtidigt som nya organisationsformer möjliggjorts, t.ex. nätverksbaserade organisationer. Möjligheten till att snabbare kunna reagera på förändringar ställer ökade krav på beslutssnabbhet inom och mellan organisationer. Genom att tekniken blivit flexibel skapas också förutsättningar för att använda en teknisk lösning inom flera olika branscher, samhällsområden eller mellan olika organisationer. Man behöver idag inte i samma utsträckning som förr utveckla parallella tekniska lösningar mellan branscher, civilt militärt etc. Detta innebär på sitt sätt en standardisering som också upplöser gränsdragningen mellan civil och militär teknik. Den civila teknikutvecklingen har idag blivit ännu viktigare för militära ändamål. Därmed blir det oklarare om vilka varor, tekniska system eller affärskoncept som är av säkerhetspolitisk vikt.

3.3 Slutsatser

De nya organisatoriska och ledningsmässiga förutsättningar som vuxit fram för krishantering utifrån de redovisade förändringarna ovan kan sammanfattas i ett antal punkter eller slutsatser:

- Organisatoriska förändringar kan inverka på förmågan att hantera säkerhet, sårbarhet och krishantering på alla samhällsnivåer.
- Den förändrade omgivningen ställer andra krav än tidigare när det gäller tankesätt, principer och metoder för organisering. Så får t ex det traditionella planeringstänkandet mindre betydelse.
- Utvecklingen pekar på ökad fragmentering med fler och olikartade aktörer, där dessa aktörer i mindre grad kan inordnas under en gemensam lednings- eller styrhierarki.
- Den nationella staten differentieras alltmer och delarna inom staten blir mer autonoma.
- Den ökade trenden mot sektoriella kopplingar och nätverk där enskilda verksamhetsgränser, geografiska gränser etc. suddas ut (sektorisering).
- Ökad internationalisering som skapar mindre skarpa gränser mellan nationellt och internationellt.
- Utveckling som betonar betydelsen av nationella värden och abstrakt territorium.
- Ökad säkerhetspolitisk betydelse av icke-statliga aktörer.
- Flera olika kopplingar mellan aktörer och samhällsområden kan skapa oväntade och dynamiska säkerhetspolitiska förlopp.

Mot bakgrund av dessa slutsatser skall vi nu i nästa kapitel övergå till att presentera det organiska förhållningssättet som ett eventuellt idé- och normmässigt alternativ för utformningen av ett framtida civilt krishanteringssystem. Detta kommer att ske i kontrast mot det traditionella mekaniska förhållningssättet.

4 Organisk organisering

4.1 Inledning

Detta kapitel har till uppgift att beskriva vår syn på ett organiskt förhållningssätt. För att tydliggöra det organiska förhållningssättet sker beskrivningen i kontrast till det mekaniska förhållningssättet. En viss förenkling av det mekaniska förhållningssättet har härvid skett av pedagogiska skäl. Beskrivningen tar sin utgångspunkt i den modell som presenterats i kapitel två, utan att följa analysramverkets inbördes komponentavgränsning. Kapitlet avslutas med att en summering av skillnaderna mellan organiskt och mekaniskt förhållningssätt.

4.2 Mekanik kontra biologi som inspirationskällor

Det mekaniska respektive organiska förhållningssättet har som framgår av namnen hämtat inspiration från den mekaniska respektive biologiska världen⁵⁵. Som en inledning till den mer ingående diskussionen om mekanisk respektive organisk organisering nedan skall här först de båda förhållningssättens ursprung och särdrag beskrivas i stort.

Mekanisk organisering

Ett mekaniskt förhållningssätt ligger traditionellt till grund för utformningen av krishanteringssystem. Förhållningssättet bygger på den mekaniska maskinen som metafor och har sitt ursprung i rationellt, linjärt⁵⁶ och ingenjörsmässigt tänkande. Som i fallet med mekaniska maskiner utgår man från att organisationer och deras verksamhet mer eller mindre fullt ut kan kontrolleras, förstås och prediceras. Det innebär bland annat att man utgår från att organisationer som helhet kan sönderdelas i ett antal enskilda och specialiserade delar som kan betraktas och utvärderas oberoende av varandra. Vidare utgår man från att det finns ett direkt orsak-verkan förhållande bakom det som sker inom en organisation och att det i mycket hög grad går att observera och mäta det som sker, som i fallet med olika typer av tekniska system.

Enligt det mekaniska förhållningssättet ses organisationer i stor utsträckning som ”slutna system” där betydelsen och inverkan från en föränderlig omgivning är av mindre intresse. Istället är det organisationens inre funktionssätt som är av störst intresse samt hur densamma uppnår maximal effektivitet ifråga om det den redan gör – d v s fokus är på att organisationen gör saker rätt och hur den kan göra dessa saker ännu bättre. Enligt det mekaniska förhållningssättet är makt och kunskap i och om organisationen och dess omgivning kopplad till formella positioner i en tydlig hierarkisk struktur med linjära kommunikationsvägar. Det medför också att handlingsfriheten för organisationens olika delar ofta är starkt begränsad. Ledningens centrala uppgift är enligt det mekaniska förhållningssättet att i stor omfattning via order och kontroll (”command and control”) leda och samordna dess underställda enheter. Det mekaniska förhållningssättet kan antas lämpa sig bäst för organisationer som verkar i en

⁵⁵ För jämförelser mellan biologi och organisationsteori se t ex; Maturana & Varela (1980), Nelson & Winter (1982). Se även; Romanelli (1991).

⁵⁶ Med linjärt menas något som har egenskaperna proportionalitet (t ex en liten förändring leder till en liten effekt), att helheten alltid är lika med summan av delarna, vilket innebär att man kan bryta ner problem i beståndsdelar och komma fram till en lösning, samt att orsak och effekt går att identifiera. Det linjära synsättet har bland annat svårigheter att analysera sociala relationer. Czerwinski (1998).

relativ stabil, förutsägbar och välkänd omgivning. Under nämnda förutsättningar har förhållningssättet bäst förutsättningar att skapa effektiva och slagkraftiga organisationer.⁵⁷

Organisk organisering

Det organiska förhållningssättet har sitt ursprung i teoretiska studier av biologiska system och levande organismer. Kunskapen från dessa studier har förts över och anpassats till organisationer och deras utformning. I fokus för det organiska förhållningssättet står organisationens överlevnad och anpassning till en föränderlig och oftast mycket komplex omgivning. Organisationer ses som ”öppna system” där öppenheten betonar den viktiga relationen mellan omgivningen och organisationens inre funktionssätt. Själva organisationen ses som en levande organism, ett system, där alla olika delar (enheter, funktioner etc.) skall fungera inom helheten. Detta innebär att det måste finnas en fungerande balans mellan delarna.

Enligt det organiska förhållningssättet utgör en av ledningens viktigaste funktion att övervaka att ”systemet” håller sig inom olika gränser som bedömts som särskilt kritiska för kort- eller långsiktig överlevnad. En annan viktig funktion är att svara för systemkonstruktion och att hantera informationsströmmar från systemet för att kunna göra eventuella korrigeringar. Det organiska tänkandet inbegriper en hög grad av autonomi. Det innebär att olika delar av ”systemet” har stor frihet att styra sig själva och att det finns stora möjligheter till självorganisering inom givna ramar. Självorganiseringen främjas av möjligheterna till horisontell kommunikation och nätverksorienterade relationer mellan enheterna. Det organiska förhållningssättet lämpar sig bäst för organisationer som verkar i en starkt föränderlig och komplex omgivning och som därför kräver att organisationen snabbt kan anpassa sig till nya omständigheter.⁵⁸

Efter att övergripande ha diskuterat inspirationskällorna och logikerna bakom de båda förhållningssätten övergår vi nu till att mer i detalj presentera det organiska förhållningssättet i kontrast till det mekaniska.

4.3 Rekursivt systemtänkande

Biologiska system, t ex människokroppen är uppbyggda i olika nivåer, från celler via enskilda organ till kroppen som helhet. Det organiska förhållningssättet omfattar ett högt utvecklat och införlivat *rekursivt systemtänkande* i linje med principerna för vad som brukar benämnas livskraftiga system (Viable System Model)⁵⁹. Enligt principerna för livskraftiga system omfattar sociala system av alla typer (nationellt krishanteringssystem, företag, arbetsgrupper etc.) flera olika subsystem. Dessa subsystem måste alla vara autonomt livsdugliga för att systemet som helhet skall kunna vara livskraftigt. Livskraft är ett mått på hur väl systemet klarar sig utan direkt hjälp utifrån i en föränderlig omgivning. Denna *rekursiva systemprincip* innebär med andra ord att varje subsystem (t.ex. lokal, regional och central nivå i ett krishanteringssystem) i sig själv måste omfatta en viss uppsättning livsnödvändiga förmågor

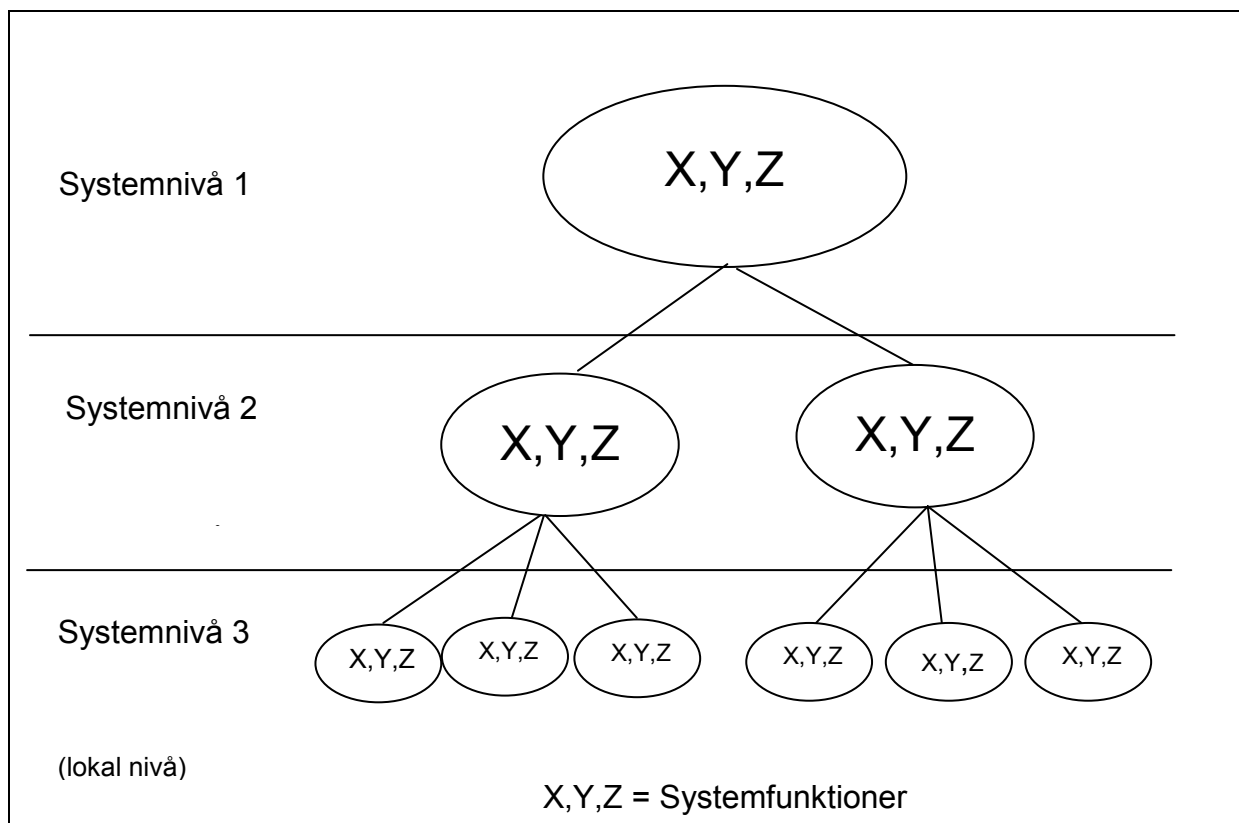
⁵⁷ För en övergripande beskrivning av det mekaniska förhållningssättet se t ex; Arvonen, (1989), s 41-45, Morgan, (1999), s 19-41.

⁵⁸ För en övergripande beskrivning av det organiska förhållningssättet se t ex; Arvonen (1989), s 46-50, Morgan (1999) s 42-134.

⁵⁹ För en redogörelse för the Viable System Model och dess principer se t ex; Beer (1995), Yolles (1999), Espejo (1999).

som befinner sig i ett balanserat samspel. De livsnödvändiga förmågorna - som här av utrymmesskäl inte närmare skall presenteras⁶⁰ - är 1) verkställighet, 2) koordinering, 3) order- och kontroll, 4) strategi samt 5) policy.

Rekursiviteten hos ett socialt system är en nödvändig förutsättning för att det skall kunna absorbera och hantera en hög grad av komplexitet och dynamik i omgivningen. Ett rekursivt socialt system kan liknas vid "ryska dockor" som omfattar en yttre docka som i sin tur innehåller ett antal kopior av sig själv i fallande storleksordning. Ett rekursivt systemtänkande ges ingen betydelse i ett mekaniskt förhållningssätt, istället fokuserar man på de enskilda delarna i systemet och deras funktioner.



Figur 4. Rekursivt systemtänkande

Kopplat till idén om rekursivt systemtänkande och ett systems livskraft är betydelsen av *redundans* på de olika systemnivåerna. Med *redundans* avses reservkraft eller överkapacitet, såsom i ett biologiskt system som människokroppen där det finns dubbla uppsättningar av t ex lungor, njurar, testiklar. Det organiska förhållningssättet prioriterar en hög grad av *redundans* i olika systemkomponenter på alla nivåer eftersom det ökar livskraften i ett system (organisation etc.). *Redundansen* som eftersträvas av det organiska förhållningssättet är av två olika typer⁶¹:

- Redundans av verksamhetsdelar
- Redundans av verksamhetsförmågor

⁶⁰ Ibid.

⁶¹ Morgan (1999), s 124-126.

Redundans av verksamhetsdelar innebär att det finns speciella ”reservdelar” som kan sättas in när de primära ”delarna” inte fungerar, t ex att man har tillgång till en stor pool av extrapersonal som kan kallas in vid behov (t ex sjukdom) eller att man har ett reservkommunikationssystem som kan tas i bruk om det primära systemet blir utslaget. Redundans av verksamhetsförmågor innebär att i stället för att tillföra ”reservdelar” enligt ovan, så adderar man extra förmågor till var och en av de berörda delarna på så sätt att de utöver sina primärförmågor vid behov kan utföra en eller flera andra uppgifter. Ett konkret exempel utgörs av att räddningstjänsten i glesbygden i vissa fall, utöver sina primära uppgifter, även utför vissa av polisens uppgifter (t ex rycker ut vid inbrottslarm, dock endast för att iaktta och rapportera) när polispatruller inte finns tillgängliga. Redundans är även prioriterat i det mekaniska förhållningssättet, men främst då rörande verksamhetsdelar (reservdelar).

4.4 Funktionsorientering kontra processororientering

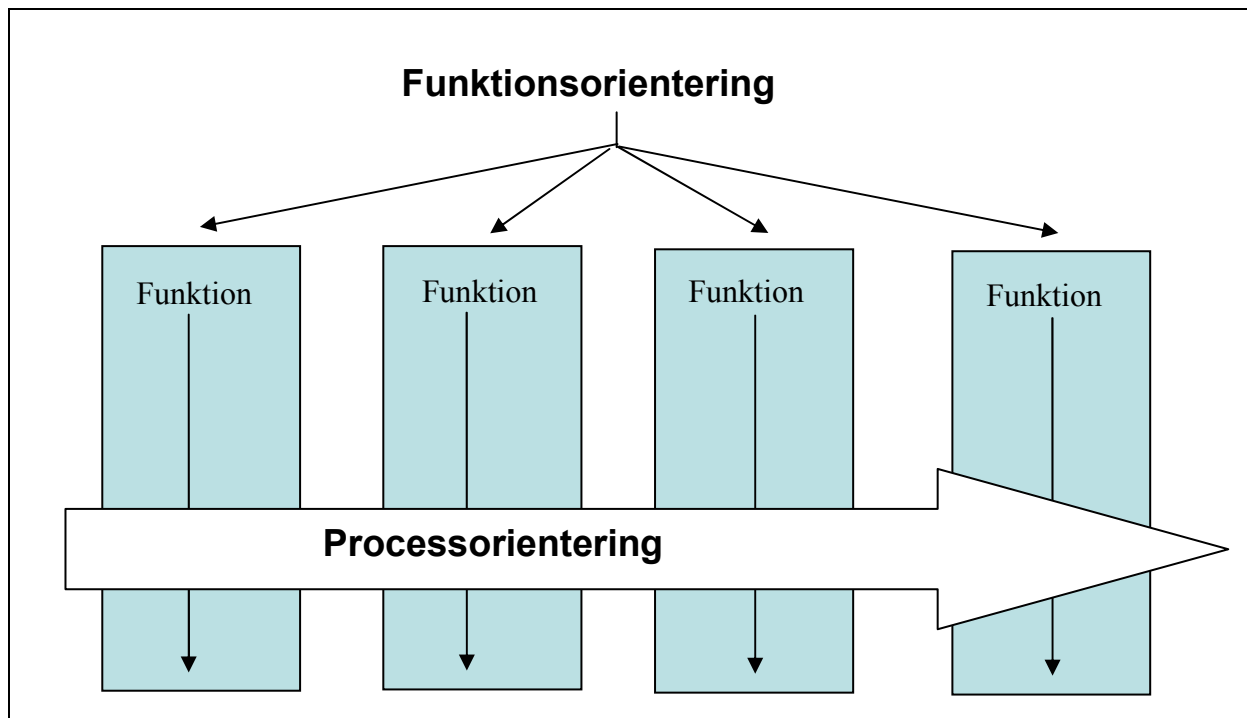
Den organiska logiken betonar den ömsesidiga relationen mellan delarna i en helhet. Detta tar sig uttryck i ett processororienterat arbetssätt. Den mekaniska logiken betonar ”kuggar i hjulet” som ofta tar sig uttryck som funktionsorientering, där avgränsade funktioner passas in i en hierarki.

Med ett funktionsorienterat arbetssätt avses närmare att arbetsuppgifter och aktiviteter utförs i avskilda funktioner (”stuprör”) för senare samordning på högre hierarkisk nivå. Arbetsuppgifter är härvid knutna till en klar roll i organisationen. Rollinnehavaren i form av individer, enheter etc. arbetar strikt inom sitt ansvarsområde. Ansvarsområdet klargörs genom formella regler och instruktioner. Med det funktionsorienterade arbetssättet blir ett gemensamt ansvarstagande och helhetssyn ofta lidande genom att ansvarstagandet tenderar att stanna vid den egna närmaste funktionsgränsen⁶². Ansvar för och verkställighet av vissa funktionsöverskridande uppgifter riskerar därigenom att ”falla mellan olika stolar”.⁶³

Med ett processororienterat arbetssätt avses att man utifrån ett systemsynsätt länkar samman olika arbetsuppgifter och aktiviteter inom en organisation (enhet, sektorer etc.) till en gemensam arbetsprocess som utmynnar i en specifik insats, tjänst, produkt etc. I fokus för det processororienterade arbetssättet står alltid en eller flera intressenter och deras behovstillfredsställelse. En arbetsprocess börjar därför alltid med intressentens behov av en viss insats, tjänst, produkt etc. och slutar - i bästa fall - med tillfredsställelsen av detta behov. Exempelvis kan försörjning av el vara ett viktigt behov för invånarna (intressenterna) i en stad och behovstillfredsställelse vara när nämnda invånare återfår elen efter ett strömavbrott.

⁶² Det funktionsorienterade beteendet kan exemplifieras i det så kallade ölspelet. Spelet består av en distributionskedja innehållande leden bryggeri, distributör, grossist, detaljist och kund. Varje spelare ansvarar för sitt led och har till uppgift att svara för beställningar till närmast föregående led samt föra statistik över lagerhållning och brister. Målet är att minska kostnaderna för lagerhållning. Ingen annan information än beställningen till närmast föregående led och eventuella brister i leveransen till närmast efterföljande led utväxlas i kedjan. Verksamheten sker på veckobasis, en beställning som görs en viss vecka ska levereras närmast efterföljande. Först låter man kunden beställa 4 backar öl per vecka under ett antal veckor, för att därefter öka till 8 backar per vecka, ett värde som bibehålls under resten av spelet. Nästan alltid i spelet sker det stora svängningar bakåt i kedjan som förstärks i varje led. Det är inte ovanligt att en beställning från slutkunden på 8 backar öl resulterar i femhundra procent högre beställningskvantitet eller mer, några steg längre bak i kedjan. Spelet försöker att likna en funktionsorienterad organisation där varje länk försöker att optimera sin egen verksamhet baserat på tillgänglig information. Ljungberg & Larsson (2001).

⁶³ För en diskussion om det funktionsorienterade arbetssättet se t.ex. Ljungberg & Larsson (2001), s 67-80.



Figur 5. Ett processorienterat kontra ett funktionsorienterat arbetssätt

Det finns i den gemensamma arbetsprocessen inte något snävt formellt ansvarstänkande, utan individerna i de olika enheterna etc. har ett övergripande gemensamt ansvar för slutmålet. Risken är därför betydligt mindre än i det funktionsorienterade arbetssättet att verkställigheten av arbetsuppgifter faller mellan olika ”stolar”. I det processorienterade arbetssättet inbegrips huvudprocesser, stödprocesser samt ledningsprocesser. *Huvudprocesser* utgörs av de arbetsprocesser som är direkt inriktade på att tillgodose intressentens omedelbara behov (dvs. tillhanda en specifik tjänst etc.) och/eller att tillgodose intressentens framtida behov (dvs. utveckla tjänsten etc.). *Stödprocesser* utgörs av de processer som behövs för att huvudprocesserna skall fungera så effektivt som möjligt, men som inte är direkt kritiska för organisationens (etc.) framgång i stort. *Ledningsprocesser* utgörs avslutningsvis av de processer som styr och koordinerar huvud- och stödprocesserna.⁶⁴

4.5 Strukturer för bestämmanderätt, kontroll och kommunikation

Burns och Stalker menar att hierarki och nätverk båda är strukturer för bestämmanderätt, kontroll och kommunikation. Dessa strukturer kan vara mer eller mindre centraliserade/decentraliserade, det vill säga ha olika fördelningsasymmetri med avseende på bestämmanderätt, kontroll och kommunikation. I en hierarki skapas i förväg en struktur för bestämmanderätt, kontroll och kommunikation, medan denna struktur i nätverk skapas efter hand, beroende på vad som ska hanteras. Kommunikationen i nätverk är i hög grad horisontell, och består av råd och information snarare än av instruktioner och beslut. Därmed

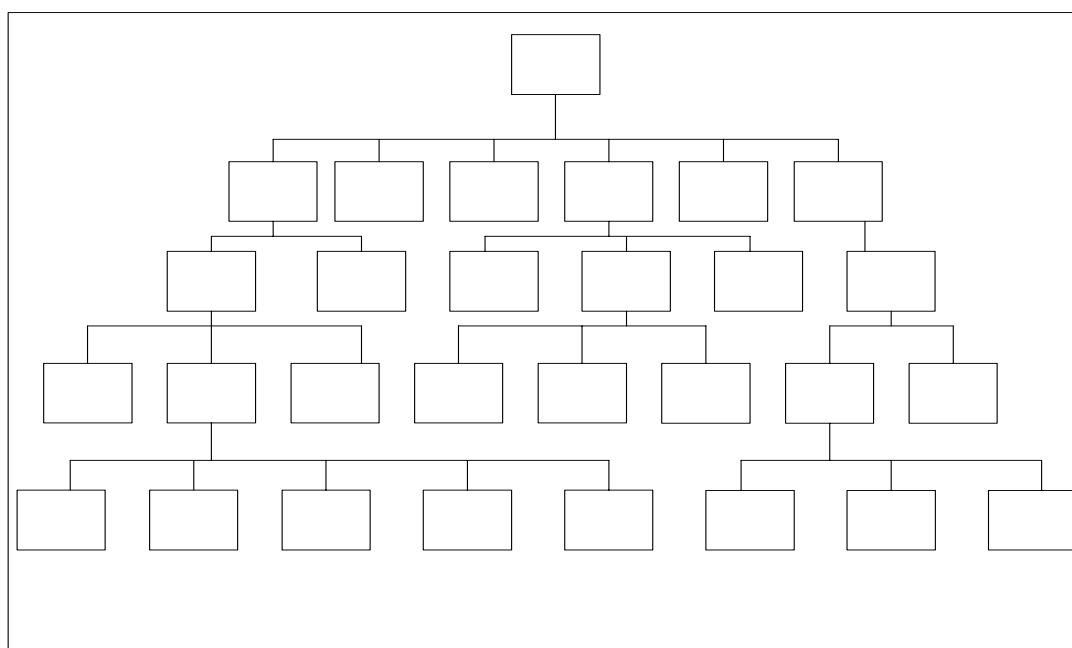
⁶⁴ För en diskussion om det processorienterade arbetssättet se t.ex. Ljungberg & Larsson (2001) Nilsson (2003) Karlöf (1994), s 304-307. Se även Bengtsson & Skärvad, (2001), s 205-211.

är nätverk mer levande eller rörligt när det gäller att forma själva fördelningsstrukturen av kontroll och bestämmanderätt⁶⁵.

Hierarki

I den mekaniska organisationen är den hierarkiska strukturen för bestämmanderätt, kontroll och kommunikation utmärkande⁶⁶. I den hierarkiska logiken ligger en ständig strävan att skapa definitioner och beroenden⁶⁷. Definitionerna och beroendena mellan funktioner skapar en struktur av mer eller mindre skarpa gränser mellan verksamheter, personer, resurser, funktioner etc. Dessa klassificeras sedan utifrån vilken position eller distans de har till hierarkin. Arbetsorganisationen är primärt utformad för att åstadkomma stabilitet och förutsägbarhet. Fasta rutiner och roller är därför grundpelare i organisationen. Varje individ eller enhet har hand om en liten del av en händelse eller situation, medan helhetsperspektivet antas finnas på högre hierarkisk nivå. Hierarkin skapar olika problem i samband med krishantering⁶⁸.

Det skapas en stor sårbarhet om hierarkin av någon anledning skulle kollapsa. I värsta fall kan det leda till en organisatorisk implosion där bristen på order, definitioner och liknande leder till att man inte kan agera samordnat mellan enheterna. Figuren nedan illustrerar hierarkins principiella uppbyggnad.



Figur 6. Hierarki – en principskiss

⁶⁵ Burns & Stalker (2001).

⁶⁶ Burns & Stalker (2001).

⁶⁷ Byråkrati är nära förknippat med hierarki. Med utgångspunkt ifrån Weber kan man betrakta byråkratin som en organisationsform som kan liknas vid ett socialt maskineri. Tankegångarna är nära besläktade med Taylors "Scientific Management". Både Webers och Taylors tankegångar utvecklades i början av 1900-talet. I Webers byråkrati är en beståndsdel hierarkin, men byråkratin består också av andra komponenter. Medan hierarkin pekar på ansvarsförhållande och underordning, så innefattar byråkratin även sådant som standardisering, kalkylerbarhet och förutsägbarhet etc. Bruzelius & Skärvad (2000), Engdahl (2001).

⁶⁸ Leavitt (2003), Streatfield (2001).

Hierarkin betonar de formella aspekterna av organisationen, och när en organisation utsätts för påfrestningar, t ex när omvärlden blir alltmer komplex, så tenderar organisationen att splittras upp i en formell och en informell del. Organisationen måste då hantera förhållandet mellan den formella strukturen och den informella strukturen av t ex beslut, information och nätverk mellan personer och organisationer.

Nätverk som motsats till hierarki

Nätverk ersätter hierarkins strävan efter att skapa beroende och definitioner med betoningen på kontroll, med kommunikation och integration mellan organisationens eller systemets olika delar. Organisationens delar är inte fixerade som isolerade funktioner eller roller i förhållande till hierarkin. Det betyder t ex att ledningen av organisationen inte behöver vara koncentrerad till ett i förväg bestämt centrum⁶⁹. Den organiska organisationen struktureras och förstås inte främst genom graden av centralisering och decentralisering, utan av hur den är stratifierad⁷⁰. Stratifieringen möjliggör en processorientering där organisationen eller systemet styrs av situationen eller uppgiften, och inte av den i förväg bestämda hierarkiska strukturen⁷¹. Strukturen följer av uppgiften, och därför är den föränderlig.

Nätverk som informell relation

Nätverk sett som informella relationer betonar att alla aktörer i ett system försöker reducera sin osäkerhet genom sina relationer. Osäkerhet uppstår därför att organisationer i ett öppet system är beroende av varandra, samtidigt som de inte kan kontrollera varandra. Eftersom ”alla är beroende av alla” i ett öppet system, uppstår det ett behov av relationer. Om inte aktörer kan ta över andra aktörer (under- och överordning eller dominans), eller om inte alla aktörerna i ett system kan uppgå i ett gemensamt system, är alternativet samverkan. Om inte samverkan kan ske formellt, så sker den informellt. Informell samverkan uppkommer ofta i situationer som är komplexa och dynamiska, där den formella strukturen inte räcker till. Samverkanslogiken, oavsett om den är formell eller informell bygger emellertid alltid på en klar avgränsning mellan organisationer. På det viset är informella nätverk i allmänhet inte detsamma som organisk organisation, eftersom mycket mer än så måste uppfyllas för en sådan organisation⁷².

Nätverk som organisatorisk och systemmässig gränsöverskridare

Den organiska organisationen har genom förekomsten av nätverk färre formella gränser till sin omvärld. Den organiska organisationen kan utnyttja resurser som ligger utanför dess egna omedelbara kontroll. Det visar att en organisations resurser kan ligga utanför organisationens egna gränser, men ändå utnyttjas. Organisationens gränser ersätts med mer övergripande systemgränser. Detta system har en egen operativ förmåga att få saker gjorda, och är alltså inte endast en mötesarena för planering. Det innebär att organisationer kan vara ”närvarande”

⁶⁹ Burns & Stalker (2001), Hausner (1997).

⁷⁰ Burns & Stalker (2001).

⁷¹ Chandler hävdade att strukturen bestämmer organisationens innehåll (t ex strategi). Det innebär, som även Porter hävdade, att först formar man uppgiften och sedan strukturen. Detta är i stor utsträckning ett ”top-down” perspektiv. Det processorienterade betraktelsesättet ser istället att strukturen formar innehållet, alltså mer av ett ”bottom-up” perspektiv. Denna idé representeras av bland andra Mintzberg. Bengtsson & Skärvad (2001).

⁷² Chisholm (1992).

i varandra, och utnyttja hela systemets kapacitet och resurser och därmed kan tyngdpunkten i systemet ganska snabbt förändras⁷³.

Nätverk som möjlighet till differentiering och ömsesidighet

En ökad funktionell differentiering uppstår ofta genom att specialiseringen tilltar, t ex genom sektorisering eller uppdelning mellan olika politikområden. Denna ökade uppdelning gör att fler gränser skapas mellan organisationer, system och subsystem och bidrar till att skapa en slutenhet mellan gränserna. Med den funktionella differentieringen ökar samtidigt ofta behovet av ömsesidighet för att få en ”global” eller systemmässig slagkraft. Förmågan att överkomma motsättningen mellan ökat oberoende och ökad ömsesidighet (”Luhmanns paradox”)⁷⁴ blir därför viktig. Medan differentieringen kan göras med den hierarkiska logiken, är det svårare att kombinera denna med ökad ömsesidighet⁷⁵.

Ofta löses problemet med det mekaniska förhållningssättet genom traditionell samverkan mellan hierarkier (differentierade funktioner), det kan t ex vara mellan enskilda organisationer eller sektorer. Krishanteringssystemets problematik handlar i många fall om att sammanföra differentierade funktioner, sektorer, företag och myndigheter till ett ömsesidigt fungerande krishanteringssystem där man kan utnyttja varandras resurser (”räcka varandra handen”)⁷⁶.

Den organiska organisationen är bättre utvecklad för att kombinera differentiering med en hög grad av öppenhet och ömsesidighet. Ytterst handlar denna kombination om förmågan att skapa sammansatta resurser inom ramen för ett integrerat krishanteringssystem. Det ställer bland annat följande krav:

- Att krishantering definieras som system med tydliga systemmässiga egenskaper och förmågor, och att ingående delar eller subsystem integreras i detta system.
- Att den funktionella differentieringen balanseras med förmåga till redundans.
- Att traditionella former för samverkan mellan hierarkier och funktioner där bestämda organisationer är ägare till resurser ersätts med ett processororienterat förhållningssätt där krishanteringssystemet mer liknar vad som ibland kallas för imaginär organisation⁷⁷.

⁷³ Detta har en parallell till kriminella nätverk och terroristnätverk, som kan utnyttja resurser utanför sin egen domän genom att involvera individer inom olika samhällssektorer. Arquilla & Ronfeldt (2001).

⁷⁴ Messner (1997).

⁷⁵ Detta gäller för övrigt även marknaden. Marknaden kan åstadkomma hög grad av differentiering, men har svårare att skapa ömsesidigt samarbete. Ömsesidigheten sker genom marknadsmekanismens begränsade utbyten. Man kan t ex finna att införandet av resultatenheter inom sjukvården skapat problem i relationen och utbytet mellan självständiga resultatenheter. Den informella kommunikationen och utbytet mellan enheter ersätts av ett system där resurser och kostnader knyts närmare till den formella enheten och skapar ett kortsiktigare förhållningssätt. Resurser utbyts ”här och nu”. Genom flera sådana marknadsrelationer kan variation skapas, medan marknaden har stora problem att skapa redundans. Nätverk har däremot en potential att både skapa ökad differentiering och ökad ömsesidighet mellan sektorer, enheter, subsystem etc. Bakken & Hernes (2003), Blomgren & Lindholm & Sahlin-Andersson (1999), Messner (1997).

⁷⁶ Se t ex; Hillyard (2000).

⁷⁷ Om imaginära organisationer se; Hedberg et al. (2000). Imaginära organisationer har i praktiken ofta inneburit ökad utlokalisering av verksamhet och koncentration på organisationers kärnverksamhet. Det har resulterat i bolagiseringar och privatiseringar, så även inom offentlig sektor, samt svårigheter att finna sin kärnverksamhet. I dessa fall utlokaliseras kompetens och resurser till andra organisationer som man inte kan kontrollera utan endast påverka. Denna begränsade kontraktsrelation har resulterat i en rad problem, t ex måste mer av managementresurserna ägnas åt de nya relationerna. Chisholm (1992), Maravelias (2001). Fukuyama & Shulsky gör en åtskillnad mellan en platt och virtuell organisation och en nätverksorganisation. Skillnaden är

Idén om imaginära organisationer bygger på ett tätt samarbete mellan avgränsade organisationer, men där gränserna är ganska otydliga. Man försöker alltså att kombinera både integrering och differentiering⁷⁸. De ingående organisationerna bildar en helhet eller ett system som delar resurser, information, personal och liknande på ett sådant sätt att denna helhet liknar en enda organisation (en imaginär organisation). Fortfarande är organisationerna självständiga eller autonoma (funktionellt differentierade), men inte slutna utan ömsesidigt samverkande genom nätverk.

Stratifiering

Om skapandet av olika kombinationer av centralisering och decentralisering är *ett* sätt att lösa motsättningen mellan centralisering och decentralisering, så är en mer radikal lösning att utgå ifrån stratifiering, där man istället talar om skillnaden mellan t ex strategisk och operativ nivå⁷⁹. Stratifiering bygger på att en åtskillnad görs mellan organisationens eller systemets olika delar på grundval av olikheter i verksamhet och funktion samt behov som måste uppfyllas för att hantera omgivningen⁸⁰.

Den organiska organisationen lägger stor vikt vid ett integrerat förhållande mellan olika strata, t ex operativ och strategisk nivå, eller mellan andra stratifierade delar av organisationen (t ex mellan insats och utveckling/lärande/analys). Ledning som genomförande av strategier innefattar ett mer aktivt förhållningssätt (ledning istället för planering⁸¹) för att skapa ett mer integrerat förhållande mellan t ex operativ och strategisk nivå⁸². När det gäller ledning som genomförande av strategier ses planering och handling som två sidor av samma mynt⁸³.

dock endast gradmässig genom att en nätverksorganisation går ett steg längre i elimineringen av hierarkin. Fukuyama & Shulsky (1997). Den organiska organisationen som ett system av organisationer bör inte likställas med en snäv kontraktsrelation som ofta domineras av både marknadens och hierarkins logik för samverkan och koordinering. Orsaken till detta är bland annat att nätverk ska ses som en specifik organiseringsprincip som skiljer sig ifrån marknad och hierarki. I de flesta fall liknas nätverk som en mellanform mellan marknad och hierarki när det gäller dess övergripande karaktär. Blomberg et al. (1999), Foss & Koch (1993), Fukuyama (1995), Grabner (1993), Powell (1990), Powell (1987), Williamson (1985). Dahlbom menar att nätverk skiljer sig ifrån marknad genom att den reducerar konkurrensen. Dahlbom (2000).

⁷⁸ Betydelsen av både integrering och differentiering uttrycks av Lawrence och Lorsch som; ”The viable organization will be the ones that master the science and art of organization design to achieve both high differentiation and high integration.” Lawrence & Lorsch (1986), s 238.

⁷⁹ Begreppet stratifiering används av Burns och Stalker. Mintzberg presenterar en likartad lösning på centralisering/decentraliseringsproblemet. Varje organisation har en operativ kärna som är organisationens utgångspunkt, dess hjärta eller pulsåder. Hierarkins funktion är bland annat att den har en styrande, stödjande och samordnande roll. Frågan är, enligt Mintzberg, om denna hierarkins funktion kan tillgodoses på annat sätt, eller med hjälp av någon annan struktur. Rohlin & Skärvad & Nilsson (1994). Stratifiering kan ses som ett modulsystem, där modulerna i förhållande till varandra inte är hierarkiskt ordnade men ändå sammanhållna. Stratifiering kan ske som intresseområden, kompetensområden, resursområden etc. Kaiser & Collin & Larsson (2004), Langlois (2000). För mer om synen på organisationer ur ett kunskaps- och kompetensperspektiv (den resursbaserade synen) se t ex; Grant (1996).

⁸⁰ Bengtsson & Skärvad (2001), Bruzelius & Skärvad (2000), Chisholm (1992), Fukuyama & Shulsky (1997), Grandori (2001), Grattan (2002), Rohlin & Skärvad & Nilsson (1994), 'tHart & Rosenthal & Kouzmin (1993).

⁸¹ Se vidare kapitel 4.7.

⁸² För mer om ledning som genomförande av strategier se kapitel 4.7.

⁸³ Bengtsson & Skärvad (2001).

4.6 Ledning

Den hierarkiska logiken som presenterats ovan ligger till grund för att strategier och mål ofta formas och genomförs enligt en linjär process. Nedbrytning av mål och styrning genom budget som är vanlig i detta sammanhang tenderar att skapa ett avstånd mellan ledning och verksamhet. Dessutom förutsätter hierarkin ofta att det går att styra och leda en omgivning som är kontrollerbar, relativt stabil, med ett relativt begränsat antal aktörer etc. Omgivningens förändring går relativt långsamt vilket innebär att verksamhetens mål och hur man uppnår dessa inte behöver omprövas särskilt ofta, och i synnerhet inte när de väl fastlagts. I en snabbt föränderlig och komplex omgivning där antal aktörer är många och med olika karaktär och med hög grad av föränderlighet, där målen och metoder för verksamheten måste kodifieras och omprövas kontinuerligt, kommer den hierarkiska logiken, liksom frågan om graden av centralisering och decentralisering, bli mindre aktuella⁸⁴.

Ledning handlar om att påverka aktörers beteende inom en organisation eller ett område, att utöva inflytande⁸⁵. Det som påverkas kan handla om både vilka mål som ska nås med verksamheten men också medlen för att nå målen (strategisk ledning). Till styrning är kopplat olika styrfilosofier och styrverktyg (normativ ledning). Det kan handla om lagstiftning, finansieringsprinciper, målbilder och planeringsprocesser, och ofta utövas styrning genom en kombination av olika verktyg. Ofta innefattar ledning någon form av *planering, genomförande* samt *kontroll och uppföljning*. Planering, kontroll och uppföljning är ofta en uppgift för strategisk ledning.

Till planering och uppföljning är kopplat ett mekanisk och ett organiskt förhållningssätt. Den operativa ledningen bestäms också av olika filosofier och verktyg som ofta är specifik för olika organisationer. Samtidigt är den operativa ledningens utformning och innehåll beroende av den normativa och strategiska ledningen.

Mekanisk ledning

I den mekaniska organisationen sker ledning framförallt på formell väg och med en ledningsfilosofi som följer den klassiska eller cybernetiska uppfattningen om ledning som "Command and control"⁸⁶. Ledning i den mekaniska organisationen bygger på två grundpelare, nämligen på beroende (underordning) och definition (avgränsning)⁸⁷. Det innebär att ledning och ledningsprocessen ses primärt som en fråga om beslutsfattande och ordergivning samt kontroll och återföring. I en mekanisk organisation sker ledning på olika nivåer i hierarkin, där den mest övergripande ledningen görs i ledningstoppen. Beslut och instruktioner flödar därefter neråt i hierarkin där de förstärks och skickas vidare neråt samtidigt som uppgifter och problem bryts ner i specialistområden. Varje individ gör de uppgifter som bestämts, med precis definierade arbetsmetoder, rutiner och befogenheter. Genom de arbetsuppgifter som individen tilldelas, definieras samtidigt dennes funktion, ansvar och styrka inom organisationen. Ledning inom den mekaniska organisationen har till syfte att skapa klara definitioner som avgränsar var och ens uppgifter. Att binda samman alla separata funktioner till individuella roller och skapa en struktur för kommunikation mellan

⁸⁴ Ansoff & McDonnell (1990), Arquilla & Ronfeldt (2001), Bruzelius & Skärvad (2000), Lindvall (2001).

⁸⁵ Inflytande bygger på makt, och makt kan definieras som möjligheten eller förmågan att påverka beteenden, värden, strukturer, politisk inriktning eller produkters utformning. Inflytande kan då definieras som den process, det agerandet och det beteende genom vilket makt utnyttjas och realiseras. Augustine et al. (2003).

⁸⁶ Builder et al. (1999).

⁸⁷ Burns & Stalker (2001).

olika roller som precis överensstämmer med rollernas behov blir en del av ledningen vilket kräver regler, stabila uppgifter och traditioner som utvecklats under lång tid⁸⁸.

Vanligtvis betraktas en mekanisk organisation med en väldefinierad hierarki som en välintegrerad helhet. Integrationen kan emellertid vara ganska svag. Den mekaniska organisationens betoning på funktionell differentiering och avgränsning leder till att organisationen fragmenteras. Normalt sätt betraktas hierarkin som något som har en mycket hårt sammanhållen kraft, men denna kraft är ytlig. Fragmenteringen leder till svårigheter att kommunicera, skapa mening, och tolka mål och uppdrag på ett likartat vis. I värsta fall innebär det att man motverkar varandra i gemensamma insatser eller uppdrag⁸⁹. Informella aspekter ses som avvikelser ifrån explicita och formella dokument, order och strukturer. Situationsanpassat agerande ersätts med standardrutiner och planering⁹⁰.

Doktrin har stor betydelse både för möjligheten att leda och för möjligheten att integrera olika aktörer och organisationer. I den mekaniska organisationen kan ett gemensamt förhållningssätt och ledning av verksamheten åstadkommas på andra sätt än genom doktrin. Regler, rutiner och standarder av olika slag är andra viktiga instrument som kompletterar eller till och med ersätter doktrin. Regler, rutiner och standarder följer ofta en annan logik än vad fokus på doktrin gör. Regler och standarder förutsätter ofta en väldefinierad hierarki där någon kan utöva ledning i egenskap av att ha en ledarroll eller ledningsroll. Förutsättningen är också att det förhållningssätt och den metodologi som kommuniceras genom regler och standarder är givna och tolkade av ledningen. Detta kan försvåra t ex initiativtagande, framåtblickande, delaktighet och utveckling.

I vissa fall spelar doktrin en viktig roll i den mekaniska organisationen. Innehållet i doktrinen avspeglar det mekaniska förhållningssättet när det gäller t ex arbetssätt, syn på organisationens resurser, syn på ledning och inflytande och förhållande till omgivningen⁹¹.

Planering, kontroll och uppföljning

Ledningen utgår ifrån fasta referenspunkter som formuleras i början av en period, t ex följer budgetcykeln. Det blir en ledning som har svårt att ta hänsyn till förändringar, och som också är kortsiktig. Ledningen utgår ifrån administrativa behov snarare än verksamhetsmässiga behov, och kan betraktas som hierarkins rapportering av avvikelser ifrån i förväg uppställda standarder. Budgeten bestämmer i hög grad organisationens standarder och ledningsmodellen är överhuvudtaget mycket finansiellt inriktad. Det innebär att verksamheten mäts med redovisningsinformation. Faktiskt utfall mäts och ställs mot planerat utfall. Vid negativa avvikelser vidtas åtgärder för att systemet åter ska uppnå balans. Systemet är linjärt på så vis att arbetsprocessen alltid följer en given sekvens. Standarder formuleras, mäts och följs upp. Systemet har svårt att hantera organisationer som har flera olika komplexa och kanske motsägelsefulla mål. Istället hanterar man ett mål i taget och balansera flera mål över tiden. Systemet är inriktat på att förbättra det organisationen redan gör, inte att förändra eller finna nya inriktningar för verksamheten. Systemet betonar hanteringen av information och

⁸⁸ Burns & Stalker (2001).

⁸⁹ Lawrence & Lorsch (1986). Fragmentering kan ses som en betydande orsak till problem som uppkommer i sammansättningen av olika militära enheter. Snook (2000).

⁹⁰ Exempel på verkligt utslag av detta förhållningssätt är räddningstjänstens hanteringen av den 11 september. ”The loss of 343 personnel from the New York City Fire Department followed from standard departmental procedures to establish their command post close to the fireground to serve as their base of operations.” Comfort (2001), s 116.

⁹¹ Arquilla & Ronfeldt (2001), Weick (1995).

uppmärksammar inte hur organisationens strategi och organisatoriska struktur påverkar hur information tolkas och används i organisationen. Överhuvudtaget betraktas förhållandet mellan mål och medel, mellan strategi och genomförande som ganska fyrkantigt och enkelriktat⁹².

Organisk ledning

Den organiska organisationen betonar ledning som inflytande i en omgivning där det finns flera maktcentra, och där inte en organisation har den formella ledningsmakten genom befälsrätt eller direktivrätt⁹³. Denna situation gäller i hög grad för krishanteringssystemet med flera självständiga aktörer. Inflytande och ledning skapas genom överordnade mål, värderingar, doktrin och ideologier etc. Stort utrymme ges för den enskilde individen, gruppen eller operativa enheten att tolka dessa för sin egen verksamhet. Det innebär att ledning genom chef betonar en inriktning mot ”management by walking around”. Här är inflytande viktigare än kontroll, och ansikte mot ansikte interaktion och konsultation viktigare än skrivna dokument och order i utövandet av ledning. Det betyder att ledning framförallt är en fråga om meningsskapande och tolkning. Meningskapande och tolkning kan ske genom olika filter. I den mekaniska organisationen utgörs dessa filter framförallt av rutiner. Med dessas hjälp skapar man ordning och tolkning både av den interna strukturen och av omgivningen. I den organiska organisationen utgörs filtren i högre grad av kultur och doktrin⁹⁴.

- Kulturen har en mer styrande funktion i organiska organisationers verksamhet jämfört med i mekaniska där styrning framförallt genom hierarkin⁹⁵. Kulturen måste både kunna ge en gemensam plattform för förståelse, men också ge variation som skapar utrymme för anpassning, förändring och motverkande av självreferering. Kulturens roll blir med andra ord att länka samman det organiska systemets olikheter⁹⁶.
- Den organiska organisationen behöver en doktrin som på ett bra sätt utnyttjar denna organisations egenskaper. En sådan doktrin ”sammanfattar” det organiska förhållningssättet. Doktrinen ger metoder och principer för organisering, och bygger på ett organiskt förhållnings- och tankesätt. Det är viktigt att en doktrin som bygger på ett organiskt förhållningssätt inte blir en mekanisk tolkning av det organiska, alltså att man försöker att införa en doktrin med organiskt innehåll i en i övrigt alltigenom mekanisk organisation. Doktrinen roll är förmodligen viktigare i en organisk organisation än i en mekanisk organisation. Det beror på att i den organiska organisationen spelar regelstyrning och hierarki en mindre roll för ledning och integrering. Dessa roller kommer i större utsträckning att spelas av doktrinen. Genom att doktrinen får sådana roller så medger detta att man kan utnyttja viktiga egenskaper hos den organiska organisationen, samt att man med ledning genom doktrin får en förmåga att agera både självständigt och samfällt (gemensam grund i doktrinen i kombination med minskad detaljreglering och möjlighet att tolka doktrinen för den egna verksamheten). Den ökade betoningen på doktrin skapar förutsättningar för t ex initiativtagande och framåtblickande, samtidigt som den skapar ökad delaktighet i den gemensamma föreställningen och kunskapen. Doktrinen skapar vidare förutsättningar för att skifta ledningscentra beroende på insats, hot och liknande⁹⁷. Inom krishanteringsområdet skulle det kunna innebära att ledningsnivåer

⁹² Kaplan & Norton (2001), Lindvall (2001), Olve & Roy & Witter (1999).

⁹³ Augustine et al. (2003), Chisholm (1992), Pierre (2000).

⁹⁴ Sjöstrand (1999), Weick (2001), Weick (1995).

⁹⁵ Burns & Stalker (2001).

⁹⁶ Burns & Stalker (2001), Sjöstrand & Sandberg & Tyrstrup (1999), Snook (2000), Weick (1995).

⁹⁷ Arquilla & Ronfeldt (2001).

ersätts med ”ledningsplattformar”, som skiftar beroende på situation som ska hanteras. Krishanteringssystemet kan fortfarande vara differentierat men inte utifrån graden av centralisering eller decentralisering, utan utifrån position och resurs i systemet.

- Genom doktrin och kultur skapar den organiska formen för ledning en hög grad av integrering. En viktig form av integrering är den som sker mellan enskilda personer, eftersom en förutsättning för att organiska system ska fungera är att det finns en stabil grund av gemensamma värderingar kring vad som är organisationens eller systemets verksamhet och mål (och när målen är uppnådda). Integrering sker både horisontellt och vertikalt. Genom processorientering sammanlänkas personal med olika bakgrund och förhållningssätt. Planering, omvärldsanalys, strategi och underrättelseverksamhet och operativa insatser knyts närmare varandra, liksom operativ verksamhet och forskning och utveckling. Därigenom kan man få förändrade synsätt på och förståelse över sitt arbete (på vilka grundantaganden som det vilar på etc.) och det egna arbetets sammanhang⁹⁸.

Planering, kontroll och uppföljning

Den organiska organisationens ledning har när det gäller planering, kontroll och uppföljning bland annat följande egenskaper:

- Organisationen har inte ett ensidigt fokus på att inrapportera avvikelser från i förväg bestämda mål (mätinstrument), utan betonar kunskap om hur olika delar av organisationen omsätter mål och strategier (lärande). Ledningen medvetandegör hur resurser används, hur organisationen producerar, lagrar och utnyttjar kunskap, var detta görs och vad kunskapen består i.
- Ledning koncentreras inte till skrivna dokument, utan kompletteras med andra arenor för ledning.
- Ledning skapar utrymme för att verksamhetens inriktning kan förändras, genom att tillvarata erfarenheter i verksamheten. Detta är en viktig grund för ökad adaptiv förmåga.
- Ledningen är framåtblickande och betonar utveckling och förändrade sammansättningar av organisationens förmågor.
- Relationer och prestationer som präglar organisationen betonas istället för ansvarsstrukturer.
- Ledningen skapar möjlighet till vertikal och horisontell kommunikation istället för ensidig förmedling av redovisningsinformation (ofta uteslutande av finansiell karaktär). Kommunikationen integrerar organisationen, samtidigt som den tar hänsyn till olikheter mellan organisationens olika delar.
- Ledningen skapar återkoppling som ger möjlighet att förändra verksamhetens inriktning, samt att utveckla mål, strategier och behov i en kontinuerlig process, samt kopplar samman och skapar kommunikation kring förhållandet mellan organisationens strategiska mål och genomförande.
- Organisationen leds inte genom att reagera på internt upprättade och historiskt uppsatta standarder. Istället är organisationen pro-aktiv, genom att ledningen blir en ”bas” som sammanhåller verksamhetens strategi och medel att nå strategin, samt är öppen för tolkningar om förändringar av strategin. Ledningen blir en ”bas” där idéer och medel att

⁹⁸ Burns & Stalker (2001), Ljungberg & Larsson (2001).

förverkliga dessa möts. Styrfilosofin och styrinstrumenten motiverar medarbetare till att vara pro-aktiva under pågående process.

- Ledning, planering, uppföljning och kontroll är inte något som sker vid sidan av organisationens verksamhet och vid enstaka tidpunkter, utan är en integrerad och pågående del av verksamheten⁹⁹.

Ledning som genomförande av strategier

Organisationer som följer ett mekaniskt förhållningssätt på ledning fokuserar på planering som tenderar att leda till egenskaper som reaktivt beteende, bristande framåtblickande, svårigheter att koppla samman strategi och genomförande etc.

Ökad betoning på planering blir även ett sätt att hantera ökad osäkerhet och turbulens¹⁰⁰. Enligt ett organiskt synsätt bör inte strategierna formas genom planering som sedan bryts ned till handlingsplaner som gäller för operativa enheter. Detta är en linjär process som utgår ifrån att strategier formar strukturen, och strukturen är bara ett medel för att utföra dessa. På så vis har verksamheten ingen egen självständighet, utan är ett instrument. Det organiska förhållningssättet pekar istället på att genomförandet av strategier är en pågående och aktiv process som kräver en kommunikation och en gemensam bild av dessa strategier. Till skillnad ifrån planering som görs kontinuerligt, men vid givna tidpunkter och genom givna och formaliserade processer, så är ledning¹⁰¹ något som sker ”här och nu” och något som är mer direkt kopplat till den operativa verksamheten¹⁰². Ur ett ledningsperspektiv blir strategier och dess genomförande en handlingsdriven läroprocess som betonar utvecklingspotential. I utvecklingsperspektivet ligger att se organisationen i termer av kunskaps- och processmässiga förmågor. Man betonar framförallt ”mjukare” faktorer, och utgör en kritik mot den linjära process som styrning ofta följer. En starkare koppling ges mellan strategi, styrning och ledning. Organisatoriskt kan detta betyda att strategiska planeringsavdelningar närmare knyts

⁹⁹ Bengtsson & Skärvad (2001), Kaiser & Collin (2002), Lindvall (2001).

¹⁰⁰ Långsiktplaneringen genomgick en kris under 1970-talet. En anledning var att prognosinstrumenten som användes, som var inriktade på att identifiera trender, blivit av allt mindre värde i en mer föränderlig och dynamisk omvärld. En annan orsak var förmodligen att det långsiktiga perspektivet ansågs mindre viktigt till förmån för det kortsiktiga. Kortsiktigheten resulterade i att budgetcyklerna blev allt kortare, från kanske tre år till t ex rullande tolv månaders prognos. Utvecklingen förde med sig en mer avspänd hållning till planering då det avdramatiserades och blev inte lika byråkratisk. Planeringen anpassades efter situation och organisatoriska förutsättningar. Denna mer pragmatiska hållning kom att kallas för affärsinriktad strategisk planering, eller bara affärsplanering. Planeringen i denna kontext hade främst funktionen av att öka medvetandet och handlingsberedskapen i företag. Även affärsplaneringen gick mot en kris under 1980-talet. Man såg att strategiska planer var svåra att genomföra, och att avståndet till den operativa verksamheten var ganska stort. Istället växte ett synsätt fram som betonade ledning. Enligt detta synsätt får strategi inte skiljas från de operativa frågorna. Det måste finnas en stark länk mellan strategi och operativa aktiviteter. Planering och handling ses som två sidor av samma mynt. Nya instrument kom att bli aktuella, såsom klimatmätning, kulturutveckling, kundintervjuer etc. Stor betydelse lades åt att integrera organisationen. Bengtsson & Skärvad (2001).

¹⁰¹ Ibland används det närbesläktade begreppet strategiskt ledarskap. Det utgör en kritik mot det traditionella ledarskapet som gör en åtskillnad mellan strategi och handling, mellan plan och genomförande, samt mellan strategiformulering och strategigenomförande. Det som inom strategiområdet ses som ett genomförandeproblem blir inom ledarskapsområdet svårigheter att kommunicera. Problemen existerar ofta just därför att en åtskillnad görs, framförallt en åtskillnad mellan ”Vad-frågor” och ”Hur-frågor”, och kanske viktigast av allt har man ofta glömt bort ”Varför” och ”Varhän”, det vill säga både ”själen” och ”skälen”. Till skillnad från planering tänker man sig att strategins koppling till ledning starkare ska betona chefernas roll, framförallt relationen mellan cheferna och medarbetarna. Det innebär en närmare personanknytning av strategin. Den ska delas av alla i organisationen. Rohlin & Skärvad & Nilsson (1994).

¹⁰² En ökad osäkerhet som är ett viktigt kännetecken i en komplex och dynamisk typsituation bör i ett organiskt perspektiv leda till en ökad beredskap på den operativa nivån, liksom att övriga verksamheter (strategi, utveckling etc.) tätare knyts till operativ verksamhet.

till både ledning och genomförande. Utgångspunkten är den operativa verksamhetens insats och behov som är förankrade i en gemensam doktrin.

Måluppfyllelse

Den mekaniska organisationen har ofta ett linjärt sätt att nå måluppfyllelse på. Det innebär att man antar att händelser som man ska hantera eller åtgärder som man behöver vidta följer på varandra i en linjär och förutbestämd väg. Det innebär att man vanligtvis bara hanterar ett mål i taget och balanserar fler motstridiga mål över tiden. Den organiska organisationen försöker skapa förutsättningar att hantera fler parallella och ofta motstridiga mål samtidigt. Det linjära förhållningssättet är till del inbyggt i den svenska decentraliserade förvaltningsstrukturen. Inom krishanteringsområdet innebär det att varje ny ledningsnivå inträder först när alla andra nivåer har tömt ut sina resurser. Motsatsen behöver inte vara att allt alltid centraliseras, vilket skapar många problem. Det icke-linjära ska istället ses som en kontinuerlig process med en välutvecklad integrering mellan t ex insats och planering eller mellan tillämpning och utveckling, eller mellan "first responder" och "last resort".

Det organiska förhållningssättet innebär ett ekvifinalitetsorienterat arbetsätt, dvs. man jobbar efter principen att det oftast finns flera möjliga lösningar på ett problem eller sätt att uppnå ett mål. I praktiken kan det innebära att man tillsätter flera arbetsgrupper som enskilt får jobba med ett och samma problem. Efter en viss tid träffas grupperna för att presentera och jämföra sina problemlösningar. Man väljer därefter den problemlösning som verkar mest lovande. Detta ställer krav på hur man förhåller sig till kompetens. Kompetens har i en organisk organisation en vid innebörd och inrymmer både erfarenheter, färdigheter, kontaktnät och samarbetsförmåga liksom förmågan att använda detta för att lösa problem och uppnå mål. I det organiska sammanhanget är det viktiga inte bara att addera ny kunskap till befintlig förståelse (t ex genom "reframing"¹⁰³), utan det handlar framförallt om organisationens och individernas förmåga till kunskapsförnyelse (förändring). Kunskapsförnyelse handlar om förmågan till lärande, vilket bland annat innebär ett aktivt förhållningssätt till organisationens mål. För att nå det gemensamma målet är det samtidigt viktigt att det finns en variation i organisationen eller systemet när det gäller kompetens, kunskap och förståelse. Denna variation kan man nå genom att på olika plan anta ett öppet förhållande till omgivningen.

4.7 Slutenhets kontra öppenhet mot omgivning

Förmågan att sammanlänka strategi och verksamhet (genomförande), kapaciteten att förändra verksamhetens mål och metoder, samt förmågan att nå inflytande i omgivningen som diskuterats ovan, är beroende av att en variation och öppenhet skapas inom organisationen och dess delar samt mellan organisationen och dess omgivning. Detta överensstämmer med biologiska system som tätt samverkar och anpassas till sin omgivning. Detta står i kontrast till det mekaniska förhållningssättet som optimerar, avgränsar, kontrollerar och styr omgivningen som ett slutet mekaniskt system. Detta förutsätter att omgivningen fungerar och inordnas som "kuggar i hjulet", vilket bland annat kräver att omgivningen ingår i en och samma hierarki. I en sådan omgivning får en organisation sin styrka genom en formell, avgränsad status. Huvudfrågan för varje aktör blir med denna logik att finna sin roll utifrån den fastlagda statusen.

¹⁰³ För mer om "framing/reframing" se t ex; Kickert & Klijn & Koppenjan (1997).

Medan den mekaniska organisationen uppvisar en låg grad av öppenhet mot sin omgivning eftersträvar den organiska organisationen en mycket hög grad av öppenhet mot sin omgivning. Den mekaniska organisationen sätter ofta en skarp och orörlig gräns mellan organisationen och dess omvärld. Den försöker att bryta ner omvärldens komplexitet, men skapar därmed en inre komplexitet (genom t ex ökad differentiering och ökat behov av samverkan, eller genom utvecklandet av olika system för informationsprocessande och "sensorer") som gör att organisationen alltmer fjärrar sig ifrån den yttre världen (omgivningen). Den mekaniska organisationen utvecklar i hög grad standarder som förenklar omgivningen så att den bli mer "hanterbar" för organisationen. För t ex underrättelsetjänst innebär detta att man identifierar hot endast då dessa följer vissa mönster som är klassificerade av de "sensorer" man använder sig av inom organisationen¹⁰⁴. När det gäller anpassning till förändringar i omgivningen gäller vidare att den mekaniska organisationen i regel har en ganska låg grad av adaptiv förmåga. Det beror inte minst på att kunskap i den mekaniska organisationen ofta är standardiserad och kopplad till i förväg konstruerade standardrutiner och planeringsprocesser. Lärande måste alltid ske utifrån någon fixpunkt. Om denna utgörs av rutiner blir lärandet ofta en fråga om förbättring av dessa rutiner¹⁰⁵. Den låga graden av adaptiv förmåga i den mekaniska organisationen beror bland annat på följande:

- I den mekaniska organisationen hanteras osäkerhet genom planering och den adaptiva förmågan skapas och begränsas genom denna planering.
- Lärande återfinns även i den mekaniska organisationen. Lärandet är koncentrerat på att göra saker rätt, alltså att skapa produktivitet. Genom att göra något ofta och därmed skapa en lärandekurva blir man så småningom bättre på att göra det man redan gör.
- I den mekaniska organisationen är föreställningen att kunskap följer den hierarkiska ordningen som innebär att beslutsmandat och kunskap återfinns på samma ställe i organisationen¹⁰⁶.

En hierarkisk och mekaniskt orienterad organisation har tendens att bli vad Luhmann kallar *autopoietisk*. Med autopoietisk avses att en organisation eller ett socialt system är själv-refererande, alltså att organisationen endast "ser" det den kan tolka. Det är en sluten organisation som sällan "blottar sig" för omgivningen och inte utsätter sig för omprövning. Detta betyder i strikt mening att en organisation istället för att förhålla sig till sin omgivning förhåller sig till *sin egen bild* av omgivningen¹⁰⁷. När det gäller t ex hot kan det handla om att man bara ser de hot som passar organisationens strukturer och rutiner¹⁰⁸.

Den organiska organisationen drar ingen skarp gräns mellan sig själv och sin omgivning. Den organiska organisationen ägnar därför mycket tid och kraft åt kontinuerlig omvärldsbevakning och att skapa utvecklade former för att kunna upptäcka respektive anpassa sig till förändringar i omgivningen som är av betydelse för dess kortsiktiga och/eller långsiktiga överlevnad. Organisationens överlevnadsförmåga antas nämligen vara beroende av att vara lika funktionellt varierad och komplex som den omgivning i vilken den verkar. Detta för att kunna möta alla de krav som kan komma att ställas av omgivningen. Den organisatoriska variationen

¹⁰⁴ Bakken & Hernes (2003).

¹⁰⁵ Argyris & Schön (1978), Easterby-Smith & Burgoyne & Araujo (1999).

¹⁰⁶ Easterby-Smith & Burgoyne & Araujo (1999), Espejo et al. (1999), Flood (1999), Ohlsson & Granberg (1998), March (1999), Sanner (1993).

¹⁰⁷ Detta skiljer enligt Luhmann sociala system från biologiska system. Sociala system är inte föremål för omgivningens selektion genom en linjär selektionsprocess. Sociala system är istället slutna. Bakken & Hernes (2003), In'T Veld et al. (1991).

¹⁰⁸ Greve & Taylor (2000), Pierre (2000).

och komplexiteten skall härvid främst vara inbyggd där organisationen direkt konfronteras och samspelar med omgivningen, dvs. i den operativa verksamheten. Därigenom skapas de bästa möjligheterna att finna lösningar på de ”verklighetsnära” problemen samt förutsättningarna för att tidigt anpassa sig till lokala förändringar i omgivningen¹⁰⁹. Ett exempel på att söka uppnå tillräcklig organisatorisk variation och komplexitet är den svenska polisens försök att möta en ökad samhällskomplexitet, i form av ett framväxande multikulturellt samhälle, genom att rekrytera folk med olika etnisk bakgrund till poliskåren.

Den organiska organisationen har en hög adaptiv förmåga. Adaptiv förmåga innebär inte att man bara anpassar sig efter omgivningen i ett reaktivt beteende, utan att organisationen förändrar sig för att kunna vara pro-aktiv och därmed få omgivningen att anpassa sig.

Den organiska organisationen kan reflektera över, ifrågasätta och omdefiniera sina egna föreställningar, mentala modeller och färdigheter. På så vis kan den organiska organisationen tillföra nya förmågor och i hög grad förändra sitt beteende. Lärande enligt den organiska organisationen handlar om förändringar snarare om förbättringar, om att skapa effektivitet snarare än produktivitet, om experimentering snarare om exploatering av det som är befintligt¹¹⁰. Grunden för detta skapas genom att man i verksamheten har ett aktivt förhållningssätt till organisationens strategi och doktrin. Det är ute i verksamheten som man skapar lärande genom att verka, reflektera och ompröva organisationens rutiner, förhållningssätt och ”sanningar”. Detta provande kan byggas in i styrsystem och planering genom förändrad styrfilosofi och förändrade styrverktyg i förhållande till det som ofta finns idag bland många organisationer. En annan viktig grund för att skapa adaptiv förmåga är att kunna frånga den egna organisationens normer för rationalitet. Som exempel kan nämnas att organisationer har speciella normer eller verktyg för att upptäcka hot, vilket förutsätter att hoten följer samma normer för rationalitet, som de som sätts upp av organisationen. Förmågan att övergå sina normer för rationalitet kan skapas genom t ex en heterogen personalsammansättning, genom möjlighet att finnas med på plats i den omgivning som påverkar organisationen (öppenhet), och genom en förmåga att differentiera sig (alltså att nå en harmoni mellan omgivningens och organisationens komplexitet)¹¹¹.

I den organiska organisationen skapar ifrågasättande och reflekterande en motsats till de försvarsmekanismer som annars kan träda i kraft hos organisationer som skydd mot förändring eller krisartade situationer. Försvarsmekanismer kan få stora konsekvenser genom att avvikelser, felsteg och förändringar av omvärlden tolkas som acceptabla och normala och innebär att organisationen långsamt omdefinierar vad som är acceptabelt och inte acceptabelt. Olyckan med rymdfarkosten Challenger har tolkats som att en kultur växte fram inom NASA där problem omdefinierades till att inte vara problem. Sådana processer kan framkomma eller utvecklas när organisationen utsätts för starkt tryck, t ex tidsmässig eller budgetmässig press, eller att man av konkurrens- och prestigeskäl omdefinierar risker och toleransnivåer. Sådana processer kan påskyndas internt av bristande förmåga till ifrågasättande, lärande och

¹⁰⁹ Beer (1995), s 41, Yolles (1999), s 362-63.

¹¹⁰ Organisatoriskt lärande är ofta kopplat till en resursbaserad syn på företag eller organisationer. Kaiser & Collin (2002). För ett resursbaserat synsätt se t ex: Foss (1997), Foss & Knudsen (2000). Se även; Koza & Thoenig (2003). Lärande är kopplat till förmågan till strategiskt förhållningssätt, se t ex; Porter & Christensen (1996), liksom till en syn på organisationen som ett öppet system. För en kritik mot den amerikanska militärens bristande förmåga att efter den 11 september utveckla nya strategiska fördelar, se t ex; Gutteri (2002). För behovet av att se organisationer som öppna system i kris och krig, se t ex; Farrell (1996). För behovet av lärande organisationer inom amerikanska armén se t ex; Adams (2000), Nygren (2002).

¹¹¹ Fulmer (2000), Thomke & Reinertsen (1998), Weick (1995).

återkopplande. Effekterna är att lärandet och förmågan till förändring först träder in efter en organisatorisk ”Big bang” (kollaps) som en följd av antingen extern eller intern press¹¹².

Organisationer behöver för att vara lärande bland annat följande förmåga:

- Ett aktivt förhållningssätt till strategier och doktrin
- Reflekterande över den egna verksamheten, den egna erfarenheten och kunskapen
- Kapacitet att ifrågasätta invanda rutiner och normer för rationalitet med alternativa synsätt och lösningar¹¹³.
- Minskat fokus på planering och mer inslag av metarutiner för problemlösning som skapar nya metoder för resurssammansättning etc.
- Ett aktivt förhållningssätt till omgivningen med förmåga att tolka omgivningens förändring
- Grundinställningen är att det inte går att designa eller följa en optimal lösning.

Självorganisering förekommer vanligen i betydande grad inom organiskt orienterade organisationer. För det första kan självorganisering sägas råda när roller och definitioner inte bestäms av en uteslutande auktoritet som kommer ”uppifrån” eller ”utifrån”, utan att denna reglering eller koordinering sker horisontellt. För det andra kan självorganisering sägas råda när organisationen reagerar eller agerar utifrån erfarenheter från själva verksamheten snarare än utifrån i förväg gjorda krav som härstammar från organisationens struktur. Självorganisering innebär att organisationen eller delsystemet är ”närmare” sin verksamhet eller omgivning (det den ska hantera) än den hierarkiska strukturen manifesterad i rutiner, regler, etc¹¹⁴.

Den organiska organisationen kan ha den fördelen att den försöker överkomma invanda strukturer och rutiner och skapar nätverk på områden och med aktörer med vilka man annars inte har kontakt¹¹⁵. På det viset kan man få in ny kunskap som ligger till grund för verksamheten. Den organiska organisationen är självreglerande på det viset att regleringar av verksamheten i stor utsträckning sker genom att organisationen anpassar sig efter omgivningen och inte efter i förväg uppställda administrativa strukturer och rutiner. Den strategiska inriktningen kan tolkas och omtolkas och förändras utifrån ny kunskap och nya

¹¹² Easterby-Smith & Burgoyne & Araujo (1999), Ohlsson & Granberg (1998), Watts (2003).

¹¹³ För en problematisering av hur man ska se på rutiner, se t ex; Feldman & Pentland (2003).

¹¹⁴ Chisholm (1992). Mishra & Maass & Zwierlein (1994).

¹¹⁵ Relationernas styrka (t ex i ett nätverk) är inte så viktigt. Det avgörande är istället kontakternas lokalisering. Tanken är att det är en fördel om man har kontakter med aktörer som sinsemellan inte är sammankopplade. På det viset får man tillgång till mer mångsidig information. Frånvaron av kontakter mellan dessa aktörer utgör strukturella tomrum. En aktör som har en strukturell autonomi innebär att den aktören inte själv är omgiven av strukturella tomrum, men de aktörer som utgör kontaktnätet är omgivna av sådana tomrum. Borell & Johansson (1996), Burt (1992). Begreppet ”weak ties” (svaga länkar) har stora likheter med strukturella tomrum. Granovetter visar att de som vi har svagare kontakt med, som alltså inte direkt ingår i vår närmaste krets, är de som rör sig i andra sammanhang än vi själva. Det är därför som dessa personer också har tillgång till annan information och andra kontakter än de vi själva har. Svaga länkar eller kontakter är därför i själva verket viktiga för att få nya intryck, nya kontakter etc. Granovetter (1973).

erfarenheter som kommer organisationen till del. Detta kan åstadkommas genom att det finns en hög grad av reflexiv förmåga, förmåga till lärande och kommunikation¹¹⁶.

För att skapa förmåga att anpassa sig till omgivningen krävs en kapacitet att ta in information från omgivningen eller från andra enheter inom ett system eller en organisation. Men det skapas inte automatisk en förmåga till öppenhet mot omgivningen genom en hög kapacitet att informationsprocessa. Den moderna informations- och kommunikationsteknologin har i sig en begränsad förmåga till meningsskapande. Denna begränsade förmåga kan i själva verket leda till ökad slutenhet och bristande förmåga att förstå omgivningen.

4.8 Informationsprocessande kontra meningsskapande

Informationsprocessande

I mekaniska organisationer som i hög grad domineras av hierarki blir produktionen av information mycket viktigt¹¹⁷. Det finns åtminstone två orsaker till detta. För det första skapar hierarkin ofta ett stort avstånd mellan ledningen och verksamheten. Hierarkin måste därför ständigt samla in information. Detta görs oftast i syfte att utöva kontroll och övervakning. Därför är också inslaget av standardisering centralt. För det andra förutsätter den mekaniska organisationen att informationen är selektiv. Det innebär att ett fåtal centrala noder i hierarkin antas sitta på central kunskap och det är till dessa noder som informationen ska slussas. Problemet med detta system är att det lätt kan bli överbelastat, samt att fokus nästan uteslutande är på vertikal informationsöverföring medan utbytet av information mellan verksamheter ofta är bristfällig. Ofta är fokus i den mekaniska organisationen på beslut och genomförande. När den mekaniska organisationen pressas av internt eller externt tryck, så reagerar den också med att fatta mer beslut och betona genomförande. Risken är att man faller in i en situation där man gör mer av samma sak. Hierarkin är i hög grad format efter beslutsmakt, och den mekaniska organisationens fokus på information ges därför att informationen är tänkt att försörja beslutsfattandet.

¹¹⁶ Informationsbearbetning och omvärldsbevakning sker däremot ofta genom i förväg uppgjorda och sällan ifrågasatta kriterier. Föreläsning vid FOI den 21 oktober, 2003 av Bo Ekman i ämnet omvärldsanalys och scenarioplanering.

¹¹⁷ En lösning på hierarkins informationsproblem har varit att skapa mer teknik med riktad effekt. Detta brukar på engelska kallas för ”informatung”. Detta kan man åstadkomma med den nya informationsteknologin. Detta system bygger dels på automatisering av information, dels på selektivitet i informationsflödet. Systemet används t ex inom detaljhandeln. Vid betalningen av varor sker automatiskt en registrering av varuinformation. Företaget får då en bild av hur mycket av olika varor som sålts och annan information som kan läggas in i systemet. Informationen kan sedan processas på ett sådant sätt att informationen möter olika behov hos olika delar av organisationen. Exempelvis behöver inköpsenheten inte belastas med annan information än den som är viktig för inköp. Slutsatsen är att även om organisationen tar in mer information så belastas inte organisationen i samma utsträckning. Organisationens olika delar selekterar den information som är viktig för just den delen. En militär analogi utgörs av användandet av GPS hos olika fordon. Information om fordonens position rapporteras in av en central databas. Informationen processas så att den kan användas av ett befäl, eller av andra delar av organisationen. Khalilzad & White & Marshall (1999). Knowledge management (KM) är ett begrepp som vuxit fram som ett sätt att utveckla företags kunskap om sig själva, och har blivit något av ett modeord i konsultvärlden (än så länge ganska begränsat i Sverige). Vad som gör begreppet intressant här är att det ofta handlar om utformandet av tekniska system som överför information mellan organisationens olika delar i syfte att tillgängliggöra den information som finns inom organisationen, och att man därigenom i organisationen får veta vad man vet. KM har således varit intresserat av informationshantering och verktyg för denna hantering, såsom t ex Internet och olika databaser. För KM se t ex; Eriksson & Nygren (2002), Sanches & Heene (1997).

Informationsteknologi som värde och normskapare

Gemensamma normer och värderingar skapas med den moderna informations- och kommunikationsteknologin alltmer på den sammansatta intersubjektiva nivån. Med sammansatt intersubjektiv nivå menas sociala strukturer och tekniska system. Det innebär att den gemensamma medvetenheten, normerna och värderingarna inom organisationen inte främst skapas genom att personer möts ”ansikte mot ansikte”. En organisation som alltmer domineras av standardrutiner och standardmässig planering, liksom av kommunikation genom informationsteknologins begränsade ramar, skapar denna sociala medvetenhet om organisationens värde, normer och mål genom dessa relativt fasta strukturer. Det innebär att dessa strukturer sätter ramarna för omdefiniering av normer, värden, tolkningar etc. Det är framförallt genom interaktion ”ansikte mot ansikte” som möjligheten till innovationer, förändring, anpassning och till tolkningar och omtolkningar (”reframing”) skapas. Interaktion genom social struktur fokuserar däremot på kontroll, avvikelse och redovisning.

Informationsteknologin är i huvudsak beslutsstödssystem och inte förståelseskapande system. På den militära sidan ges stor betydelse åt den nya informationsteknologin som tar sig uttryck som C3I system (command, control, communication, and intelligence systems). Problemet med dessa system är att de har mycket svårt för att lokalisera nya distinktioner eller avgränsningar i verkligheten för att upptäcka vad som händer när de förprogrammerade distinktionerna kollapsar. Informationsteknologin ger illusionen att ”ansikte mot ansikte” interaktion inte har någon betydelse. Detta beror på att existerande program tenderar att fokuserar sig på sådant som i förväg betraktas som kontrollerbart, vilket innebär att information som behövs för att improvisera och för att göra nya distinktioner av verkligheten, (”reframing”) inte finns tillgängligt. Användaren av systemet eller den som ska hantera en situation är fångad i teknologins slutsatser¹¹⁸. Denna aspekt är även viktig för krishantering, då den moderna informationsteknologin tillmäts allt större betydelse för krishanterings-systemet¹¹⁹.

Från informationsprocessande till meningsskapande

I det mekaniska systemet används modern informations- och kommunikationsteknik för att bearbeta information och stödja den mekaniska logiken. Tekniken blir ett instrument för att skapa mening och förståelse som är gemensam för organisationens eller systemets aktörer. Tekniken har stora begränsningar som förståelse- och meningsskapare, och bygger i själva verket på bestämda antaganden om omgivningen. Problem om förhållandet mellan informationsprocessande och meningsskapande blir speciellt påtagligt i situationer där man inte har någon information, eller i situationer där man har mycket information, men inte vet vad man vet. I dessa situationer blir förståelse- och meningsskapande processer mycket viktiga. I den organiska organisationen balanseras informationsprocessande med meningsskapande.

Meningsskapande handlar om hur organisationer konstruerar sin syn på verkligheten, varför de gör det och med vilken effekt. Skillnaden mellan informationsprocessande och meningsskapande är betydande. I själva verket handlar det om två olika sätt att närma sig förståelsen

¹¹⁸ Khalilzad & White & Marshall (1999).

¹¹⁹ Åke Pettersson som tidigare varit särskild utredare för sårbarhets- och säkerhetsutredningen, menar att vad han kallar ”Nätverksbaserad krishantering” i själva verket är den moderna informations- och kommunikationsteknologins införande och användning inom krishantering. ”Nätverksbaserad krishantering.” Anförande vid Kungliga Krigsvetenskapsakademins symposium, Stockholm den 23 oktober 2003.

av organisationer på. Informationsperspektivet ser organisationer från ett beslutsperspektiv. Meningsskapande är till skillnad från beslut något som sker hela tiden och inte vid bestämda tidpunkter¹²⁰. Den organiska organisationens betoning på meningsskapande är en förutsättning för att kunna hantera ökad information, för att kunna ge stabilitet och integration i organisationen som främjar förbättringar, och en förutsättning för lärande och adaptiv förmåga som skapar förändringar i beteende och anpassning till omvärlden när så behövs. Organisationer skapar förståelse av verkligheten via olika former av förståelsefilter. Ett sådant kan vara organisationens strategi eller personalens förståelse av sina roller. Olika förståelsefilter i organisationen skapar bland annat följande:

- Förståelse och stabilitet för organisationen samt,
- Förståelse för organisationens uppgifter och mission,
- Förståelse för vad som är organisationens starka och svaga sidor,
- Förståelse för vilka problem den står inför och i vilken riktning organisationen går mot,
- Förväntningar om t ex händelser man ska hantera etc.

Mening skapas inte bara av i förväg konstruerade filter utan förstärks eller ifrågasätts genom organisationens agerande och genom intern kommunikation och skapande av gemensamma eller olikartade bilder av den egna organisationen eller verksamheten. Organisationens sätt att skapa förståelse av verkligheten och omgivningen är ofta omedvetna och blir medvetna och tydliga när organisationen utsätts för sådana händelser som avviker ifrån det förutsägbara. Det uppstår då överraskningar som kan vara mycket svåra att hantera. Den organiska organisationen försöker minimera dessa överraskningar genom att medvetandegöra organisationens sammanhang, uppgifter, mål etc. Detta sker genom ömsesidig kommunikation mellan organisationens olika delar. I den mekaniska organisationen dominerar envägskommunikation och rapportering.

Den organiska organisationen är beroende av ett fungerande system för tolkning och framställning av en gemensam bild av organisationen och dess omgivning. I den organiska organisationen sker tolkning och utveckling av ett organisatoriskt och socialt medvetande av gemensamma värderingar, normer och liknande i hög grad genom möten ”ansikte mot ansikte”. Detta ses som en förutsättning för användning av modern informationsteknologi¹²¹.

4.9 Dysfunktionella organisationer

När organisationen eller dess olika delar inte uppträder som de var tänkta, eller inte löser de syften eller mål som avsågs lösas genom organisationens utformning har dysfunktion uppstått.

Dysfunktioner kan uppstå både i den mekaniskt respektive organiskt organiserade organisationen. I beskrivningen ovan av den mekaniska formen har vi redan varit inne på avvikelser i den mekaniska organiseringen. Inte minst uppträder dessa avvikelser som en följd av komplexa och dynamiska omvärldsfaktorer som gör att den mekaniska organiseringen inte

¹²⁰ Skillnaden mellan att konceptualisera organisationer ur ett tolkningsperspektiv istället för ur ett traditionellt beslutsperspektiv diskuteras bland andra av; March (1999), Weick (2001), Weick (1995).

¹²¹ Stark & Kelly (2002), Weick (1995).

fungerar som den var tänkt från början¹²². Men även den organiska formen kan drabbas av dysfunktioner som gör att den inte fungerar organiskt.

Nätverk

När det gäller informella nätverk mellan personer i eller mellan organisationer kan dessa mycket lätt bli slutna enheter som utvecklar egna föreställningar, synsätt, prioriteringar och kultur som inte överensstämmer med organisationens. Det innebär en dysfunktion mellan nätverk och övrig organisation. Men det kan också skapa en dysfunktion för nätverket i sig, eftersom nätverk ofta betraktas som något som är mer flexibelt och öppet än hierarkin. Detta beror på vilken typ av nätverk det handlar om, t ex med vilket syfte nätverk utvecklas.

Adaptiv förmåga

Om den adaptiva förmågan inte balanseras med stabilitet och en reell förmåga att hantera olika händelser, så kan organisationen riskera att bli instabil och utan en förmåga att hantera någonting (handlingsförlamning). Adaptiv förmåga kan också innebära att initiativ tas och förändringar görs som inte överensstämmer med övriga delar av organisationen, vilket kan leda till att obalanser eller rena misstag skapas (som t ex i fallet med NASA, och med kärnkraftverket i Tjernoby).

Stratifiering

Dysfunktionell stratifiering kan innebära att de olika delarna i ett system inte används optimalt tillsammans eller att delarna inte samverkar på ett för systemet tillfredsställande sätt.

Processorientering

Dysfunktionell processorientering kan innebära att organisationen etablerar mekaniska processer. Mekanisk processorientering innebär att en tydlig struktur skapas i form av processgrafer och beskrivningar. Man fastställer från början själva processen, utan att den själv får konstituera sig. Tanken med den mekaniska processorienteringen är att man genom standardisering, regelstyrning och ordning och reda skapar flexibilitet. Process kommer att användas i betydelsen fastlagda arbetssätt ("processen föreskriver att vi ska handla på ett visst sätt", eller "man följer inte processen"). Processen blir inte längre en process, utan en struktur.¹²³

Öppna system och variation

Organisationer som öppna system kräver en variation och en komplexitet som står i paritet med omgivningen. Om variationen och komplexiteten blir mycket stor kan det skapa spänningar inom organisationen, där den ökade variationen kan göra att det blir svårt att skapa en enhetlig sammanhållning (t ex genom en enhetlig kultur) och en känsla av gemensamhet som grund för lojalitet och ledning. Man riskera med andra ord att "förlora sig" i omgivningen och organisationen eller systemet riskerar att bli fragmenterat. Organisationer som öppna system innebär ofta att lojaliteten måste sammanbindas med en uppgift eller ett

¹²² Burns & Stalker (2001).

¹²³ Nilsson (2003).

större system, en doktrin eller gemensam historia, inte med en enskilt avgränsad organisation. Om den ökade variationen och komplexiteten verkar som ”störande” kan det innebära att lojaliteten centreras till den ”lokala” gruppen.

Ledning

Det faktum att auktoriteten inte finns inbyggd i organisationen innebär att auktoritet och inflytande ständigt måste skapas och återskapas. Detta kan skapa politiserade organisationer där mycket arbete läggs ner på att skapa auktoritet och inflytande. Dysfunktionell ledning kan uppstå om ifrågasättande och förändrad (genom lärande och modern verksamhetsstyrning) inriktning inte balanseras med stabilitet och trygghet. Det blir då svårt att översätta förändringar till verkligt utfall. En annan dysfunktion som kan uppträda är ökad fragmentering som en följd av minskad standardisering och regelstyrning.

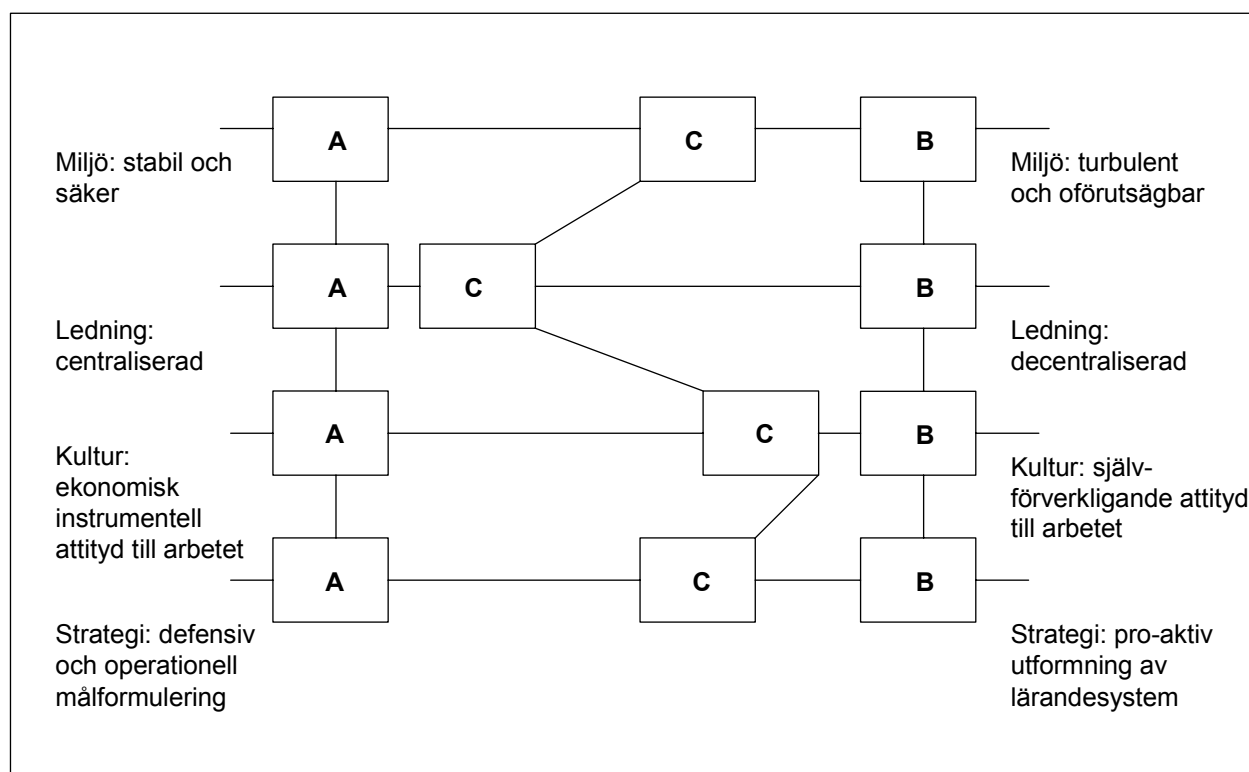
4.10 Kongruens

Dysfunktioner handlar om att organisationen eller dess subsystem inte fungerar som de var tänkta, medan kongruens uppmärksammar att olika subsystem kan följa olika logiker (mekanisk eller organisk). I vissa fall kan man tänkta sig en samexistens mellan logiker, medan det i andra fall uppstår problem. Med begreppet kongruens avses behovet av att skapa en överensstämmelse eller en harmonisering av delar¹²⁴.

Figuren nedan åskådliggör resonemanget om hur olika komponenter sammanfaller med den mekaniska respektive den organiska logiken¹²⁵. Figuren visar också att komponenter kombineras och därmed skapar ett kontinuum mellan mekaniskt och organiskt. A i figuren avspeglar en stabil mekanistisk organisation, B en stabil organisk organisation, och C en i huvudsak organisk orienterad organisation, men med en motverkande auktoritär ledning.

¹²⁴ Morgan (1999).

¹²⁵ Figuren bygger på Morgan (1999).



Figur 7. Kongruens

Enligt modellen ovan bör följaktligen doktrin, organisation, styrmedel, personal, teknologi anpassas. Det innebär med andra ord att i en mekanistiskt orienterad organisation så bör alla de olika komponenterna eller nivåerna (subsystemen) vara mekanistiskt orienterade och på motsvarande sätt gäller för en organiskt orienterad organisation. Om vissa av komponenterna eller subsystemen i organisationen är mekanistiskt orienterade och andra organiskt riskerar detta således att leda till spänningar och konflikter inom organisationen.¹²⁶ Som vi tidigare påpekat är den mekaniska respektive den organiska organisationen idealtypiska som sällan uppträder i renodlad form. Snarare handlar det om ett kontinuum där organisationer kan vara mer eller mindre mekaniska respektive organiska. Det är dock mycket viktigt att skapa en medvetenhet om vilka komponenter i en organisation som kan kombineras, och vilka som skapar problem¹²⁷.

Efter att i detta kapitel ha presenterat det organiska förhållningssättet i kontrast till det mekaniska skall vi i nästa kapitel övergripande diskutera vad det skulle kunna tänkas innebära att organiskt orientera det svenska krishanteringssystemet.

¹²⁶ Morgan (1999), sid 67-70.

¹²⁷ Kan man t ex kombinera nätverk, hierarki och marknad? För denna frågeställning bör man fördjupa sig i skillnaden mellan nätverk, hierarki och marknad. För en fördjupning kan utgångspunkten tas i transaktionskostnadsteorin. Se vidare t ex; Alchain & Demsetz (1972), Ankarloo (1999), Field (1984), Field (1979), Foss & Koch (1993), Powell (1990), Powell (1987), Williamson (1996), Williamson (1993), Williamson (1985). Forskningssamfundet är inte enigt om möjligheten att kombinera mekaniska och organiska principer. Se t ex Nilsson (2003).

4.11 Sammanfattning

Figuren nedan sammanfattar skillnaderna mellan ett mekaniskt och ett organiskt förhållningssätt. De två förhållningssätten ska ses som idealtypiska. Både det organiska och mekaniska förhållningssättet kan riskera att drabbas av olika former av dysfunktioner. Trots att de båda förhållningssätten i allt väsentligt är radikalt olika, förekommer kombinationer av mekaniska och organiska egenskaper, ofta dock med en mekanisk eller organisk tyngdvikt. Vissa kombinationer av organiska och mekaniska egenskaper kan dock i värsta fall leda till spänningar och konflikter inom organisationen.

<u>Mekanisk organisering</u>	<u>Organisk organisering</u>
Mekaniska system som inspirationskälla	Biologiska system som inspirationskälla
Funktionsorientering	Processorientering
Tänkande i komponenter (fokus på enskilda delar var för sig)	Rekursivt systemtänkande
Centralisering/decentralisering	Stratifiering
Hierarki	Nätverk
Ledning genom "Command and Control"	Ledning genom doktrin
Omfattande planering	Begränsad planering
Slutenhet mot omgivningen	Öppenhet mot omgivningen
Informationsprocessande	Meningsskapande

Figur 8. Organiskt respektive mekaniskt förhållningssätt – en sammanfattning

5 Ett organiskt organiserat krishanteringssystem

5.1 Inledning

Detta kapitel har till uppgift att presentera några viktiga beståndsdelar i ett mer organiskt orienterat krishanteringssystem. Presentationen ska ses som tentativ och kapitlet ger närmast några övergripande inriktningar för hur man skulle kunna tänka kring etablerandet av ett mer organiskt förhållningssätt. Vidare förs i detta avslutande kapitel en övergripande diskussion kring problem med införande av ett organiskt förhållningssätt, varvid kombinationen av mekaniska och organiska beståndsdelar problematiseras. Kapitlet avslutas med en kortfattad diskussion centrerad till de tre frågeställningar som formulerades i rapportens syfte.

5.2 Beskrivning av dagens krishanteringssystem

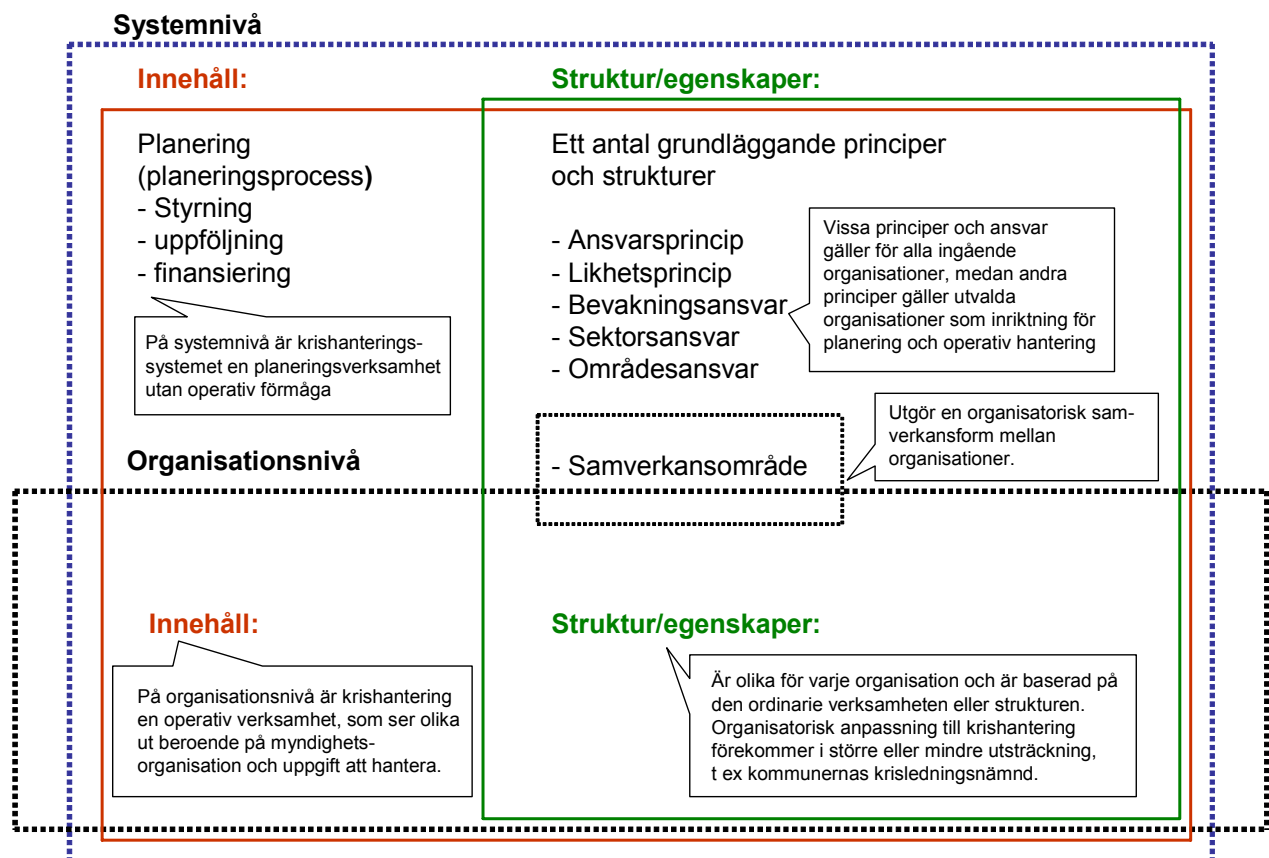
Eftersom systemtänkande är en viktig del i ett organiskt förhållningssätt, så beskrivs krishanteringssystemet i ett systemperspektiv. Denna beskrivning avviker från den gängse beskrivningen som utgår ifrån sektorer och ledningsnivåer, och betonar istället nivåer, innehåll och egenskaper. Krishanteringssystemet kan sägas innefatta två övergripande nivåer. En nationell systemnivå som utgörs av krishanteringssystemet, och en organisatorisk subsystemnivå som utgörs av de organisationer som ingår i krishanteringssystemet.

- Krishanteringssystemet som system har idag följande egenskaper.
 - Systemet har ett innehåll (eller en verksamhet) som i grunden är en planeringsprocess. Krishanteringssystemet har på nationell systemnivå ingen operativ förmåga.
 - Systemet har en struktur eller egenskaper som är grundade i ett antal övergripande principer och ansvarsfördelningar. De styrande principerna kan ses som både strukturella grundpelare i krishanteringssystemet (det är dessa principer som gör att man kan tala om ett system), och doktrinmässiga grundpelare för systemet. Områdesansvaret finns på tre geografiska ledningsnivåer, en lokal nivå (kommun), en regional nivå (länsstyrelse) och en central nivå (regeringen).
 - Därutöver finns på systemnivå även samverkansområde som bredvid KBM är de för krishantering specifikt utformade organisationer som systemet vilar på.
- Krishanteringssystemet består också av en organisationsnivå. Här ingår alla de organisationer som omfattas av systemet. Dessa organisationer har en fredstida eller normal verksamhet som dessa bedriver inom ramen för andra system än krishanteringssystemet.
 - Organisationerna har ett innehåll eller en verksamhet som ofta innefattar någon form av operativ verksamhet. Det innebär att krishanteringssystemets operativa förmåga finns på denna nivå.
 - De ingående organisationerna har olika egenskaper och struktur baserad på den ordinarie verksamheten.

Figuren nedan sammanfattar krishanteringssystemet utifrån beskrivningen ovan. Figuren visar några principiellt viktiga aspekter i krishanteringssystemet. Dessa är följande:

- Det finns ett avstånd mellan krishanteringssystemets planering och operativa hantering.
- Det som sammanbinder krishanteringssystemet är framförallt att ingående organisationer ingår i ett och samma planeringssystem, medan sammanbindningen på operativ nivå är mindre uttalad.
- Det nya krishanteringssystemet består av en del gamla och en del nya principer och ansvarsfördelningar. Samverkansområden samt KBM är de enda arenorna på systemnivå som är specifikt utformade för krishantering.

Krishanteringssystemet



Figur 9. Krishanteringssystemet

Den civila krishanteringen är idag funktionsorienterad där ansvaret följer funktionen. Sektorsansvar respektive områdesansvar är två grundpelare. Varje central statlig myndighet har ett ansvar för sin sektors krishanteringsförmåga. Sektorsansvaret¹²⁸ pekar på att uppkomna problem i första hand skall lösas inom sektorn. Den tvärssektoriella samordningen sker genom samverkansområden. Det arbete som sker här får även betydelse för kommunernas krishantering. Genom områdesansvaret har ytterligare en struktur skapats för tvärssektoriell

¹²⁸ En samhällssektor kan innehålla statliga, landstingskommunala, primärkommunala och privata verksamheter. Det betyder egentligen att det inom varje sektor finns en slags hierarki. En sådan hierarki skapas dessutom av det parallellt verkande områdesansvaret. Samverkansområden är tänkt att horisontellt sammanbinda olika sektorer, men denna sammanbindning sker genom enskilda organisatoriska hierarkier där endast hierarkierna har en operationell förmåga.

samordning¹²⁹. Denna utövas av kommun, länsstyrelse och regering på respektive nivå. Myndigheterna har också ett bevakningsansvar för verksamhet, men endast under höjd beredskap¹³⁰.

Krishanteringssystemet innehåller en relativt svag formell hierarkisk struktur. Istället består systemet av autonoma självstyrande myndigheter, organisationer och även privata aktörer. Inom krishantering har det länge varit känt att det är svårt att bedriva ledning som ”befälsrätt”. I de flesta fall handlar det snarare om påverkan, inflytande, samverkan och kontroll. Däremot består de ingående organisationerna av olika former av hierarkiska strukturer. Det tenderar därför att bli hierarkier som möter varandra i krishanteringssituationer med en tendens till administrativ och funktionsmässig avdelning. Det är på grundval av denna situation som ett behov av samverkan i många fall uppstår, även då det tar sig uttryck i nätverk.

5.3 Organiskt orienterat krishanteringssystem

Mot ett systemtänkande

Idag är det relativt svårt att avgöra vad som utgör krishanteringssystemets yttre gränser och vad som kan definieras som dess subsystem. Problemet är att man kan ha olika systemfokus. Ur ett sektorsperspektiv anger systemet de ingående sektorerna och de olika sektorernas organisationer eller aktörer. Ur ett geografiskt perspektiv finns olika ledningsnivåer (områdesansvar) och i förlängningen det svenska territoriet. En annan aspekt som komplicerar systemet är att svenska myndigheter i den normala verksamheten samverkar med både privata aktörer och andra länders myndigheter och organisationer, t ex inom ramen för EU, vilket kan få effekter för krishanteringssystemet. Den ökade internationalisering och betydelsen av privata aktörer för krishantering kan komma att ställa krav på förändrade sätt att definiera krishanteringssystemet. Ett systemtänkande som sträcker sig utöver enskilda organisationer eller funktioner, och som innefattar lokala såväl som privata och internationella aktörer och resurser som geografiska områden utanför det svenska territoriet, står mer i överensstämmelse med ett organiskt förhållningssätt än vad som är fallet idag. Fler av de faktiska aktörerna integreras i systemet. Ett sådant systemtänkande är en viktig förutsättning för att klargöra hur internationaliseringen bör integreras i det svenska krishanteringssystemet, och vilka möjligheter svensk krishantering har att påverka den internationella krishanteringen.

Ett system i allmänhet är ofta integrerat genom någon form av gemenskap som kan ta sig uttryck i t ex gemensamma normer och värderingar som är mer eller mindre uttalade. Innehållet i dessa normer och värderingar skapar en bild av vilka uppgifter var och en har och hur de ska lösas. I definieringen av krishanteringssystemet som system kan det vara viktigt att klargöra hur systemet integreras. Doktrin kan vara ett sätt att integrera och definiera systemet (se vidare nedan).

Om man ämnar orientera krishanteringssystemet i en organisk riktning bör ett första steg vara att genomföra en analys av dagens krishanteringssystem utifrån den tidigare redovisade modellen för livskraftiga system¹³¹. Detta i syfte att klargöra vilka de faktiska systemnivåerna är med avseende på var det faktiska arbetet i en krissituation sker och var ledning sker, samt

¹²⁹ Denna tvärsaktoriella samordning sker även genom samverkansområden.

¹³⁰ Ryghammar et al. (2004).

¹³¹ För utveckling av systemanalys se t ex; Lutes (2001).

klargöra hur dessa systemnivåer vidare ska stärkas och utformas för att systemet ska bli rekursivt livskraftigt med avseende på upprätthållande och balans mellan de fem funktionerna (verkställighet, koordinering, order och kontroll, strategi, samt policy) på systemets samtliga nivåer. Härmed analyserar man krishanteringssystemet förutsättningslöst, snarare än att bygga vidare på marginella förändringar av den formella strukturen.

Struktur

Ett organiskt krishanteringssystem behöver fungera som ett integrerat system. För att åstadkomma detta behöver ett antal organisatoriska egenskaper finnas. Dessa är bland andra följande.

Processororientering

Processororientering innebär att man frångår den funktionsorienterade strukturen såväl inomorganisatoriskt som interorganisatoriskt. Parterna som har att hantera den aktuella krisen utgår ifrån intressenternas eller situationernas behov och tar ett gemensamt ansvar. Parterna länkar samman sina resurser till en gemensam arbetsinsats som utmynnar i en insats. Det så kallade First Alert systemet som idag finns i USA innehåller denna typ av tänkande¹³². Som exempel kan man vidare tänka sig att ge patrullerande polisenheter större möjligheter att utföra tekniska undersökningar när de kommer till brottsplats, istället för att invänta en annan teknisk funktion. Sammansatta insatsgrupper av flera myndigheter där myndighetsgränserna blir mindre tydliga och där lojaliteten till arbetsuppgiften sätts i centrum utgör ett exempel på processororienterat förhållningssätt¹³³.

Icke-linjärt förhållningssätt

Knutet till processororientering är att man inom krishanteringen utvecklar en förmåga till ett icke-linjärt förhållningssätt. Det icke-linjära betyder en kontinuerlig process, med få i förväg skapade avgränsningar. Det innebär täta kopplingar mellan planering och operativ verksamhet, och mellan utveckling och tillämpning. Det kan vidare innebära ett minskat avstånd mellan ”first responder” och ”last resort”. Icke-linjärt förhållningssätt innebär vidare att myndigheter måste kunna hantera fler mål eller händelser samtidigt. Det kan t ex innebära att polisen får en bättre förmåga till strategisk insatsledning, t ex en förmåga att hantera flera terrorhot samtidigt¹³⁴.

Supradomänkombinationer

Knutet till icke-linjärt förhållningssätt och processororientering behöver det organiska krishanteringssystemet utveckla en förmåga att skapa supradomänkombinationer¹³⁵. En

¹³² Behovet av ett sådant system eller tänkande har framförts av SOS Alarm. Svenska Dagbladet 6 november 2003 ”SOS Alarm vill bli mer Alert.”

¹³³ För processororientering inom krishanteringsområdet se t ex; Fredholm (2004).

¹³⁴ Den avsevärda skillnaden mellan att hantera seriella och parallella attacker diskuteras av Warden (1995).

¹³⁵ Begreppet supradomän används av Liang & Xiangsui (2002). Domän kan ses som ett avgränsat område, geografiskt, funktionellt, mentalt och på andra vis. Med supradomän menas möjligheten att överskrida dessa och kunna kombinera flera olika medel för att nå ett mål. Ett exempel är att man medvetet använder mer än militära medel i en internationell fredsbevarande insats. Ett historiskt exempel är när Iran ockuperade den amerikanska ambassaden i Teheran 1978. För att lösa problemet använde USA först uteslutande militära resurser, men

förmåga behöver inte vara knuten till en given administrativ avgränsning, t ex på lokal nivå ofta en kommun. Lokal nivå behöver inte vara en enskild kommun, utan kan exempelvis utgöra en större enhet. Gränsen för den lokala förmågan blir i sådant fall inte den enskilda kommunen, såsom det förekommer i vissa fall inom räddningstjänsten, utan gränsen sätts av räddningstjänstförbundets resurser. Till den lokala förmågan kan även knytas statligt organiserade resurser, som t ex militära och polisiära resurser. Konstaterandet att "... de flesta kriser eller katastrofer inträffar i en eller flera kommuner och berör alltid invånare i kommuner..."¹³⁶ är därför ett ganska mekaniskt betraktelsesätt.

Som med exemplet med räddningstjänstförbund överskrids flera kommuners gränser, och man skapar en gemensam resurs. Ett ytterligare exempel i denna riktning kan vara att, som 11 september utredningen föreslagit, inrätta ett civilt underrättelseorgan som inte är kopplat till en specifik organisation som idag, utan är relaterat till hela krishanteringssystemet¹³⁷. Supradomän betyder inte bara en multifunktionell förmåga mellan myndigheter inom samma politikområde eller sektor, utan också mellan politikområden och sektorer, mellan myndigheter och privata aktörer, liksom mellan svenska myndigheter och utländska aktörer.

Ett exempel kan hämtas från Tullverket som utvecklat ett system för samarbete med privata företag¹³⁸. I detta system kan Tullverket bedriva underrättelseverksamhet genom dessa privata aktörer som opererar både innanför och utanför territoriet. Detta kan också ses som en form av pro-aktivt agerande där Tullverket är "närvarande" även utanför organisationens administrativa gränser. Detta utgör ett bra exempel på en organisk organisering och kompletterar traditionella arbetssätt och förhållningssätt. Ett traditionellt och ganska mekaniskt förhållningssätt utgörs bland annat av den traditionella gränskontrollen. På en övergripande nivå kan principen om supradomäner innebära att man skapar ett övergripande sårbarhets- och säkerhetssystem.

Stratifiering

I det organiska krishanteringssystemet blir det mindre viktigt att tala om centralisering och decentralisering, istället framhålls behovet av stratifiering. Även om decentralisering har en viss betydelse i det organiska förhållningssättet, t ex genom behovet av redundans på olika nivåer, betyder förekomsten av decentralisering i det svenska krishanteringssystemet i sig inte att det är organiskt. Tvärtom kan decentraliseringen leda till ett linjärt förhållningssätt när det gäller hanteringen av kriser mellan olika ledningsnivåer. Stratifiering bygger på att krishanteringssystemet betraktas som en integrerad helhet. Stratifiering skulle exempelvis kunna utgå ifrån en uppdelning i tre beståndsdelar; lokal konfiguration, specialisering, samt en global förmåga.

Ett sådant system har förmågan att förena annars motsägelsefulla mål eller förmågor. Tre viktiga förmågor kan identifieras¹³⁹. 1) *Lokal konfiguration (dispersed configuration)*. Det innebär att organisationen har "tentakler" utåt för att "känna av" omgivningen. Detta gäller

misslyckades. Först i en medveten kombination av medel, ekonomiska sanktioner, diplomatiska förhandlingar och stöd till krigförande Irak kunde USA nå sitt mål. Linag & Xiangsiu (2002).

¹³⁶ Anförande av Åke Pettersson vid Kungliga krigsvetenskapsakademins höstsymposium, Stockholm den 23 oktober 2003.

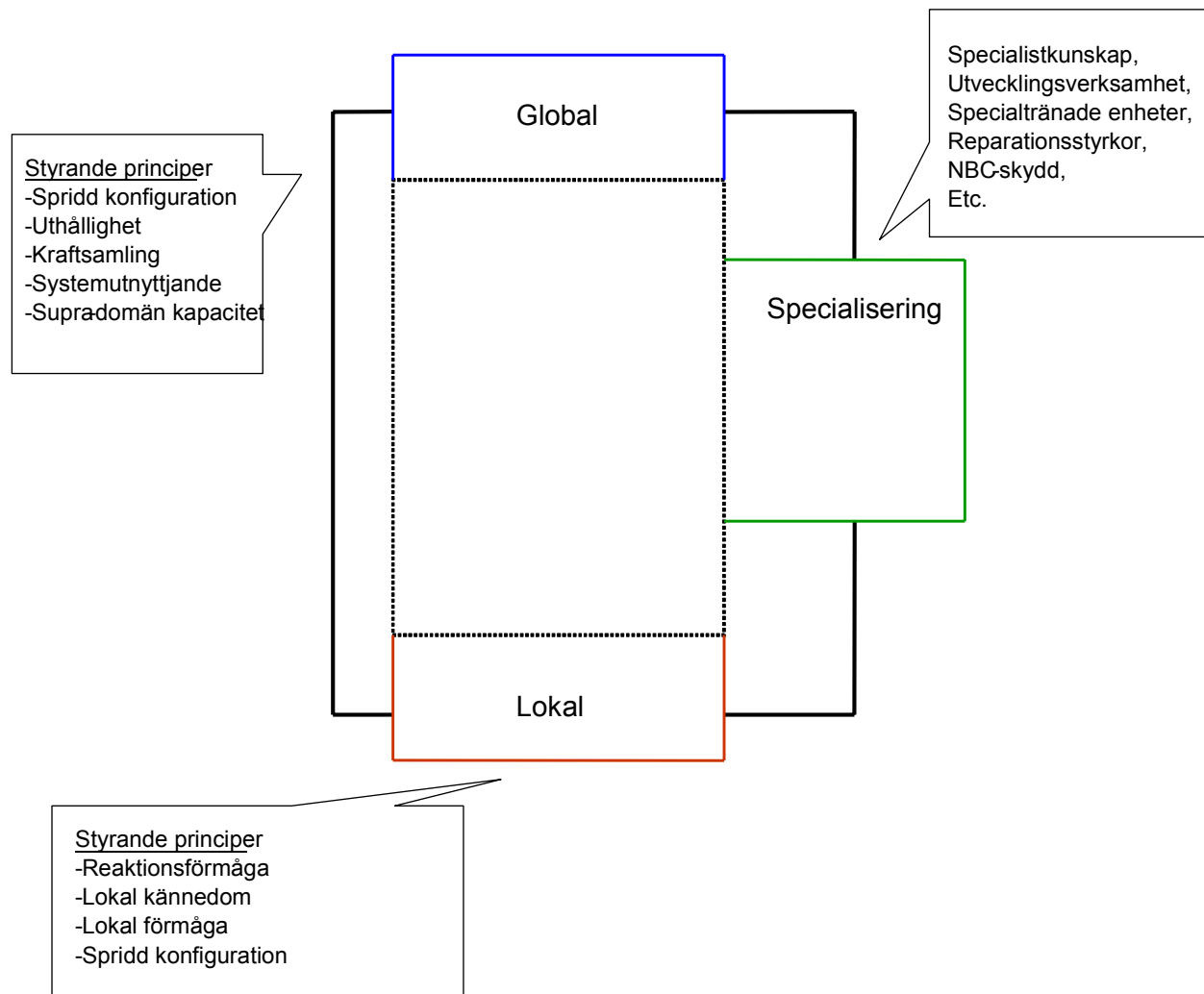
¹³⁷ SOU 2003:32.

¹³⁸ Dagens nyheter 2 juli 2002 "Tipsare får ersätta tullen", SOU 2003:32.

¹³⁹ Förmågorna är från början hämtade från forskning av multinationella företags hantering av nya konkurrensförhållanden och bearbetade för att passa in i ett krishanteringssammanhang. För forskning om multinationella företag, se t ex; Alarik (2000), Bélanger et al. (1999).

inte bara hot, utan också det egna systemets lokala förmåga, kunskap etc. Lokal kännedom ger en kapacitet för ökad reaktionsförmåga. Lokal kännedom innebär också att man utnyttjar befintliga resurser på plats, som inte alltid behöver vara högteknologiska, för att kombinera dessa med specialisering och global förmåga (se nedan). Det kan betyda att man inte bara fokuserar sig på hur man hanterar sårbarhet genom att skapa så säkra system som möjligt, utan att man fokuserar sig på hanteringen av effekterna. Man bygger upp en slags "andraslagsförmåga" där man kombinerar gammal och ny teknik för att t ex få elektricitet. Med andra ord flyttas sårbarheten från ett centrum (moderna produktion av elkraft, t ex kärnkraftverk eller vattenkraftverk) till flera centra (mindre generatorer, t ex dieselgeneratorer för reservkraft etc.)¹⁴⁰. Detta budskap ligger i begreppet "dispersed", det vill säga "skingrad" eller "spridd" konfiguration (dispersed configuration). 2) *Specialisering* innebär att vissa funktioner är av sådan art att det bara kan förekomma i begränsad skala (centralisering). Detta gäller t ex för sådan verksamhet som kräver stordriftsfördelar eller som innefattar en stor kostnad som inte kan tas av lokala aktörer (t ex specialtränade enheter). Specialisering skapar en kapacitet som ger strategisk förmåga som kan utnyttjas av hela systemet. Denna förmåga kan vara inriktad på att ge *innovationer* (t ex ta fram grunder för förändrat taktiskt beteende) och kraftsamlingar. 3) *Global förmåga* innebär att det finns en ömsesidighet i utbytande av resurser, personal, kunskap etc. som gör att systemet kan mobilisera större kraftsamlingar när så behövs, både i termer av kvalitativa resurser och kvantitativa resurser där man kanske behöver avbyta personal eller kalla in reserver. "Styrkor" kan sättas samman som inte styrs av huruvida dessa är lokala, regionala eller centrala, utan utifrån vilken strategisk och operativ förmåga de har för att lösa en specifik uppgift. Global förmåga ger en kapacitet för uthållighet och kraftsamling. Global förmåga kan också innebära en kapacitet för krishanteringssystemet eller ingående organisationer, att agera utanför organisationens, systemets eller territoriets gränser. Den globala förmågan innebär både en möjlighet att utnyttja centraliserade resurser och att utnyttja lokala resurser globalt (t ex vid en internationell insats).

¹⁴⁰ Det finns flera risker när man bygger upp centrala, generella och globala säkerhetssystem, t ex gör systemens generalitet att effekter när de väl kollapsar blir mycket stora. Detta leder ofta till att man försöker att skapa ännu säkrare globala system. Effekten kan emellertid bli att aktörer, t ex terrorister, väljer att exploatera nya vägar för sina handlingar som kan få stora effekter på krishantering. Ett alternativ är därför att bygga upp flera olika system, kombinationer av både "high-tech" och "low-tech", kombinationer av generella system och lokala lösningar (T ex att använda tidningsbärare för att nå ut med krisinformation, eller fiskebåtar för minsvepning). Lundblad (2003).



Figur 10. Ett sårbarhets- och säkerhetssystem

Strukturellt och organisatoriskt kan modellen enligt figuren ovan se ut på olika sätt. Till exempel kan systemet innefatta det militära försvaret tillsammans med krishantering – ett sammansatt säkerhets- och sårbarhetssystem. Det innebär att den civila krishanteringens ingående myndigheter och aktörer närmare kopplas till den svenska säkerhetspolitiken och dess strategi¹⁴¹. Den globala nivån kan strukturellt innefatta nationell nivå, men även europeisk nivå. Det ”globala” behöver inte ges en geografisk betydelse, utan kan snarare betyda en global förmåga i termer av t ex strategisk kapacitet, kapacitet till kraftsamling etc. Lokal nivå behöver inte nödvändigtvis utgöras av kommunen, utan det ”lokala” kan snarare definieras som verksamhet som befinner sig nära den omgivning som ska hanteras, som ”first responder” eller den som ”tar striden”.

¹⁴¹ Försvarsberedningen framhåller behovet av samordning och interaktion mellan försvarspolitikerna och andra politikområden inom ramen för en vidgad syn på säkerhet. Beredningen konstaterar behovet av en samlad säkerhetsstrategi. Denna bör enligt beredningen innehålla målen för svensk säkerhet, liksom synen på medel, aktörer och metoder. Ds 2003:34.

Under en kris kommer flera samhällssektorer att beröras. Det är därför av avgörande betydelse om man kan skapa ett integrerat krishanteringssystem som får en interorganisatorisk systemkapacitet. Som citatet nedan visat kommer inte minst hot som kan anses vara nätverksorienterade, att skapa behov av systemkapacitet.

”A protagonist is likely to operate in the cracks and gray areas of a society, striking where lines of authority crisscross and the operational paradigms of politicians, officials, soldiers, police officers, and related actors get fuzzy and clash. Moreover, where transnational participation is strong, a netwar’s protagonists may expose a local government to challenges to its sovereignty and legitimacy by arousing foreign governments and business corporations to put pressure on the local government to alter its domestic policies and practices.”¹⁴²

Nätverk

I ett flertal fall och sammanhang har det visat sig att personkontakter i nätverk har stor betydelse. I krishanteringssystemet, t ex för områdesansvariga, uppmanas också till att öka förmågan att ha relevanta nätverk¹⁴³. Ett argument är att väl fungerande kontaktnät oftare är en viktigare förutsättning än organisationens utformning. Ett viktigt skäl är att nätverk ger en flexibilitet i samverkan och därmed en flexibilitet i hur uppgifter löses¹⁴⁴. Vi har tidigare konstaterat att nätverk inte kan isoleras ifrån sitt organisatoriska sammanhang. För att man ska uppnå de fördelar som en nätverksorganisation ofta förknippas med måste man orientera sig mot ett organiskt förhållningssätt. Det blir då fråga om något mer än relationer mellan noder, eller en organisation byggd på modern informations- och kommunikationsteknik.

Nätverk i betydelsen informella relationer mellan personer eller organisationer används redan idag inom krishanteringssystemet. Det betyder att det finns ett avstånd mellan den formella organisationen och de informella, vilket i sig kan vara problematiskt¹⁴⁵. Enligt vår utgångspunkt i denna rapport, kan närvaron av nätverk vara ett resultat av att organisationerna inte är utformade på ett tillfredsställande sätt, vilket bland annat får till följd att avståndet mellan den formella hierarkin och det informella ökar. Det blir ett avstånd mellan hierarkin och verksamheten. Denna uppdelning uppträder framförallt i mekaniska organisationer, inte minst då de utsätts för pressade situationer. Uppkomsten och betydelsen av nätverk visar därför istället att den organisatoriska utformningen har stor betydelse. Denna utformning bör ha som mål att minska avståndet mellan den formella och den informella genom att det från början skapas organisatoriska strukturer som medger ändamålsenlig sammansättning av resurser och personer efter krissituationens behov.

Man kan betrakta dagens krishanteringssystem som ett nätverk snarare än en enhetlig hierarki. Detta nätverk av ”krishanteringsmyndigheter” är emellertid ett nätverk mellan hierarkier baserad på bland annat funktionsindelning och andra mekaniska egenskaper. För att skapa fungerande nätverk krävs att man analyserar dessa, t ex utifrån vem som sammanbinds, på vilket sätt, vilken typ av resurser och innehåll som hanteras, och med vilka motiv som nätverken upprättas eller vilka effekter de är tänkta att ge.

¹⁴² Arquilla & Ronfeldt, s 14.

¹⁴³ KBM 2003:7.

¹⁴⁴ Ryghammar et al. (2004), Wahlberg et al. (2003).

¹⁴⁵ Avståndet mellan formella strukturer och informella relationer vid krishantering är väl dokumenterat både inom FOI och i det arbete som bedrivits av CRISMART vid FHS. För en diskussion om nätverkets negativa sidor se t ex: Goffee & Jones (1996).

Om man utformar krishanteringssystemet i organisk riktning betyder det att systemets och de ingående organisationernas relation till omgivningen i hög grad tar sin utgångspunkt i "Open-system Approach" (öppna system). Det betyder att gränsen till omgivningen blir otydligare, och att myndigheter blir "närvarande" utanför sina administrativa och territoriella gränser. Det ovan nämnda samarbete mellan Tullverket och privata företag är ett sådant exempel. I takt med att hot och störningar utvecklas i omgivningen måste man anpassa sig till dessa. Anpassningen bör ske så nära verksamheten som möjligt och inte främst byggas in i planering. Den adaptiva förmågan ligger ofta i den verksamhet som är närmast den omgivning som ska hanteras. Ett exempel på en verksamhet som bedrivs som nätverk nära den omgivning som ska hanteras är israeliska Hatzolah, som är en frivillig räddningstjänst¹⁴⁶. Räddningsutrustningen bärs alltid av de enskilda medarbetarna och finns tillgänglig hemma. Med hjälp av personsökare rycker de ut vid olyckshändelser och attacker. Genom denna organiseringsform har de världens snabbaste responstid när det gäller räddningstjänstinsatser.

Som vi konstaterat tidigare finns det idag svårigheter att skapa funktionell differentiering som leder till ökat behov av samverkan, samtidigt som en sådan tendens till differentiering ofta skapar slutenhet och funktionsmässig avgränsning. Man tenderar att lösa detta på i huvudsak två sätt. Antigen genom att skapa en övergripande organisation eller myndighet som får befälsrätt (förslag på säkerhetsmyndighet etc), eller genom att skapa bättre förutsättningar för samverkan mellan funktioner eller organisationer. I dagens krishanteringssystem och förvaltningsstruktur är den första lösningen svårhanterlig, varför det kvarvarande alternativet är att ständigt försöka utveckla samverkan mellan självständiga hierarkier. Vid en organisk orientering av krishanteringssystemet ges nätverk en stor betydelse. Nätverken suddar ut gränserna mellan organisationerna inom krishanteringssystemet, och skapar något som mer liknar en enda organisation (jämför imaginära organisationer). Krishanteringssystemet får därmed mer karaktären av ett sammanhållande system med gemensamma utgångspunkter, resurser etc. Nätverk i denna typ av sammanhållande system är i högre grad utformade för att hantera dynamiska och komplexa situationer till skillnad ifrån nätverk som uppstår inom ramen för ett mekaniskt förhållningssätt.

Doktrin

Det finns idag ingen samlad civil doktrin för den civila krishanteringen. Detta beror till stor del på att kriser hanteras av flera olika organisationer och att det därmed är svårt att få fram ett enhetligt synsätt på verksamhet, mål, medel, omgivning etc. Detta har tagit sig uttryck i en svårighet att historiskt "samla" systemet i gemensamma utgångspunkter, begrepp och uppfattningar om verksamhet, erfarenheter, kunskap etc¹⁴⁷. Däremot kan det naturligtvis finnas doktriner eller doktrinliknande ansatser hos de olika organisationerna.

Avsaknaden av doktrin betyder inte att det inte finns gemensamma mål och utgångspunkter inom krishanteringssystemet. En central uppgift för KBM är att inrikta krishanteringssystemet. Den samlande inriktningen görs framförallt genom att samordna planering och finansiering. Detta görs bland annat genom mål och resultatstyrning, och med hjälp av planeringsinriktningar, målbilder, risk- och sårbarhetsanalyser, olika typer av inriktningsdokument, lagar med mera. Men för att dessa verkligen på ett organiskt vis ska användas och komma till nytta, så är dessa verktyg till syvende och sist beroende av någon form av

¹⁴⁶ Dagens Nyheter den 8 februari 2004 "Eli Beer ofta först på plats".

¹⁴⁷ Historiskt kan man möjligen säga att det som fallit in under "Räddningstjänst" varit lättare att integrera i en slags doktrinmässig mening, medan det som tidigare kallades "allvarliga störningar i viktiga samhällsfunktioner" har varit mycket svårt att integrera. Kaiser (2001).

gemensam meningsskapande struktur eller doktrin. Förvisso har det i vissa fall efter lång tids samverkan mellan aktörer, vuxit fram både en samsyn i hanteringen av gemensamma frågor och problem liksom personliga nätverk. Ofta handlar det om begränsade frågor eller händelser som man kan förutsätta, öva och planera inför.

Gemensamma grunder som krishanteringen vilar på utgörs bland annat av grundläggande och övergripande principer och uppfattningar. Till dessa hör ansvarsprincipen¹⁴⁸, likhetsprincipen¹⁴⁹ och närhetsprincipen¹⁵⁰, liksom principer som finns i varje organisation och som påverkar krishanteringen. I övrigt hör uppfattningar som att beredskap ska byggas underifrån¹⁵¹, det ska vara heltäckande¹⁵² etc. Försök till olika typer av ledningsmässiga grundsyner kan också räknas in. Det är dock viktigt att konstatera att allt detta inte är doktriner¹⁵³.

Föreställningsmässigt verkar krishanteringssystemet i hög grad ha fokus på gemensamma uppfattningar om ansvarsstrukturer, styr- och rapportdokument, lednings- och stabsarbete etc. Syftet är oftast att åstadkomma standardisering med möjlighet till kontroll och uppföljning. Krishanteringens aktörer enar sig om begrepp och ansvarsstrukturer inom ramen för samverkan mellan enskilda organisationer med olika mål, föreställningar etc. Detta försvårar processorientering, situationsanpassning och liknande för hela krishanteringssystemet.

För att integrera krishanteringssystemet ur ett organiskt perspektiv krävs att man flyttar fokus från standardrutiner till en gemensam doktrin. En sådan ordning ger både utrymme till självständighet och självorganisering och pro-aktivt agerande samt variation av verksamheten till lokala förhållanden och en sammanlänkning av systemet. Ledning kommer i detta sammanhang bland annat handla om att förankra och utveckla doktrinen, samt att strategiskt styra genom denna. Ledning genom doktrin skapar förutsättningar för pro-aktivt agerande.

Problem finns att få till stånd en gemensam doktrin. Det krävs en förståelse av de olika aktörernas förutsättningar, synsätt, arbetssätt etc. Möjligheten att utveckla en doktrin bygger på att krishantering ges en status inom varje organisation, och att det därmed finns en vilja att utveckla en doktrin. Innehållet i en civil doktrin bör bygga på det organiska förhållningssättets komponenter som diskuterats i kapitel fyra.

Ledning

Ledning handlar om att påverka och styra inblandade aktörer inom krishanteringssystemet mot ett önskvärt beteende. Strategier, mål, planering, budget samt andra typer av verktyg utgör exempel på styrmedel. Inom krishanteringssystemet är det på ett övergripande plan departement och Krisberedskapsmyndigheten som har en styrande funktion. Något av

¹⁴⁸ Ansvarsprincipen innebär att den som har ett ansvar för en verksamhet under normala förhållanden skall ha motsvarande ansvar under svåra förhållanden.

¹⁴⁹ Likhetsprincipen innebär att en verksamhets organisation och lokalisering så långt som möjligt skall överensstämma under olika förhållanden.

¹⁵⁰ Närhetsprincipen slutligen innebär att även onormala förhållanden skall hanteras på lägsta möjliga nivå i samhället.

¹⁵¹ Beredskapen skall byggas upp underifrån, det vill säga utgångspunkten är de åtgärder som vidtas i vardagsverksamheten för att hantera vanligt förekommande olyckor och händelser. Därutöver genomförs kompletterande åtgärder för att öka beredskapen mot svåra påfrestningar på samhället i fred samt för att motstå ett krig.

¹⁵² Krishanteringssystemet byggs upp för att vara heltäckande oavsett i vilken regi som verksamheter utförs.

¹⁵³ Johansson (2001).

Krisberedskapsmyndighetens kärnverksamhet är vad som skulle kunna betraktas som normativ och strategisk ledning¹⁵⁴.

Det finns idag inom krishanteringssystemet olika styrverktyg. Lagstiftning, finansieringsprinciper, målbilder¹⁵⁵ och planeringsprocesser är viktiga inslag. Planering sker på olika nivåer i systemet. KBM anger att det är viktigt att utveckla planeringsprocessen genom förbättrade metoder för planering, uppföljning och utvärdering. Kravet på ett flexibelt system för planering har vuxit sig allt starkare. Både inrättandet av samverkansområden och finansieringsprinciper är tänkta att öka flexibiliteten. Helhetssyn, underifrånperspektiv och anpassningsförmåga är alla viktiga beståndsdelar för att nå flexibilitet.¹⁵⁶ Mer av planering eller förfining av planering inom ramen för ett krishanteringssystem som redan idag har en nätverkskaraktär innebär en ökad distans från ett organiskt förhållningssätt. Risken är att man följer det traditionella planeringstänkandet och understödjer ett mekaniskt förhållningssätt. En betoning på ledning som genomförandet av strategier (som diskuterats i föregående kapitel) är ett exempel på en form av ledning som i större utsträckning följer en organisk filosofi. Detta alternativ ställer i förlängningen andra krav på idag planerande organ inom krishanteringssystemet¹⁵⁷.

Med en orientering av krishantering i organisk riktning blir det viktigt att skapa ett litet avstånd mellan planering och operativ verksamhet både inom organisationer som ingår i krishanteringssystemet (t ex kommunen) och på systemnivå. På den sistnämnda nivån består krishanteringssystemet av planering, medan den operativa verksamheten sker i olika organisationer. De begränsade antal organ som specifikt skapats för krishantering, nämligen Krisberedskapsmyndigheten och samverkansområden har idag till övervägande del en planerande funktion. Ett sätt att skapa ett närmande mellan planering och operativ verksamhet kan vara att låta samverkansområden få en operativ roll.

Det organiska perspektivet riktar även uppmärksamheten mot Krisberedskapsmyndighetens och Försvarsdepartementets (och övriga departements roller) roll. Inte något av dessa organisationer har en operativ funktion idag och kan därför få svårigheter att anta en operativ ledningsfunktion (risken är att en sådan operativ funktion, allt annat givet, ökar avståndet mellan planerande och strategisk verksamhet och operativ verksamhet). Myndigheternas möjlighet och förmåga att utöva strategisk ledning kan innebära både en förändring av styrfilosofi, styrverktyg och övergripande organisation. Den övergripande frågan bör vara

¹⁵⁴ Till denna uppgift konstateras att KBM bör utarbeta en övergripande grundsyn och inriktning för beredskapen mot svåra påfrestningar på samhället i fred samt civilt försvar. Myndigheten bör utveckla och samordna arbetet med mål- och resultatstyrningen. Det har i andra förvaltningssammanhang visat sig att denna typ av ledning leder en traditionell ekonomistyrning och inte i riktning mot en modernare verksamhetsstyrning. Prop.2001/02:158, Ahrne (1998), Jacobsson & Sundström (1998).

¹⁵⁵ Målbilder är ofta av långsiktig karaktär, och ofta övergripande till sin karaktär. Målen anger ambitioner och prioriteringar som sedan kan användas för formulering av mål på en lägre nivå i målhierarkin. Detta kräver ett styrsystem som utvecklar en god känsla för själva verksamheten, vilket kräver anpassade styrverktyg. Formella rapporteringar via olika typer av dokument är kanske inte det bäst anpassade verktyget för att nå en bra bild av verksamheten och därmed kunna stämma av om målbilderna uppnåtts eller inte. Om målbilder se; KBM "Översyn av mål för samverkansområden" (0591/2002).

¹⁵⁶ Bjurström & Collin & Lundmark (2000).

¹⁵⁷ Ledning handlar om ett medvetet inflytande som utövas av en person, grupp eller organisation i syfte att styra en verksamhet eller en organisation mot ett mål. Planering (som är ett styrmedel) handlar till skillnad från ledning om att lägga fast målen för verksamheten som ledningen utövas över samt att utarbeta handlingsplaner för hur målen ska nås. I ett ledningsperspektiv blir dessa mål eller strategier en fråga om ledning snarare än planering. Det betyder ett mer aktivt förhållningssätt till genomförandet av strategier.

vilken funktion respektive organisation bör ha för systemet utifrån ett rekursivt systemtänkande.

Personal

Den mesta personalen som idag ingår i krishanteringssystemet har sannolikt sin lojalitet i den egna arbetsgruppen/enheten/myndigheten, där det också finns en gemensam värdegrund¹⁵⁸. Känslan av ansvar för samhällets krishantering gäller det egna delområdet som följer administrativa gränser och ansvarsområden. Enbart inom exempelvis polisväsendet råder motsättningar mellan olika myndigheter. Vid förberedelserna inför EU toppmötet rådde enligt Göteborgskommittén stor oenighet kring synen på ansvarsfördelningen mellan polismyndigheterna och Rikspolisstyrelsen¹⁵⁹. Och Rikspolisstyrelsens Taktikprojekt drar slutsatsen att piketpolisen och den nationella insatsstyrkan delvis arbetar efter olika operativa koncept och saknar en nationell samsyn, vilket leder till svårigheter när styrkorna ska arbeta ihop¹⁶⁰.

Synen på kompetens skiljer sig inom krishanteringssystemets delorganisationer. Inom den egna enheten är definitionen ofta snäv vilket leder till en likriktning av utbildning, begreppsapparat och koder. Exempelvis drar Rikspolisstyrelsens Taktikprojekt slutsatsen att det för delorganisationerna inom den svenska polisen saknas ett gemensamt språk, d v s själva grunden för att kommunicera inom området¹⁶¹. Bristande kommunikation kan leda till att befintliga resurser inte utnyttjas optimalt. Vid EU toppmötet i Göteborg hade exempelvis säkerhetspolisen källor inne på Hvitfeldtska gymnasiet, som de ansåg hade kunnat styras för att försöka få fram viktiga uppgifter, men, enligt egen uppgift, fick de aldrig kännedom om anledningen till polismyndighetens insats.

Den enskildes handlingsutrymme klargörs vanligtvis av detaljerade arbetsbeskrivningar. Utrymmet för den enskilde att fatta egna beslut vid en oförutsedd situation är begränsade. Exempelvis har konceptet för ledning vid EU toppmötet i Göteborg kritiserats av olika personalgrupper för att ha varit för detaljreglerat och toppstyrt, d v s alltför många frågor har måst föras upp till ledningen för avgörande. Detta tillät inte skyndsamma anpassningar till ändrade förutsättningar¹⁶². Men det finns även praktiska exempel där man vid en krissituation bortsett från den egna verksamhetens föreskrifter och istället utfört uppgifter som bedömts mer akuta eller viktiga, såsom när brandmän vid diskoteksbranden i Göteborg genomförde vissa sjukvårdsuppgifter på olycksplatsen¹⁶³.

Idag förekommer formella och informella maktstrukturer parallellt. Även om den formella anses styrande och oftast är den man relaterar till har den informella i praktiken ett stort inflytande, kanske särskilt vid en krissituation. I CRISMARTs studie av diskoteksbranden i Göteborg konstateras att det fanns en mindre, informell grupp för beslutsfattande¹⁶⁴. Goda

¹⁵⁸ För svårigheten att bedriva normativ och strategisk ledning av grupper med stark identitet se t ex; Ekman (1999).

¹⁵⁹ SOU 2002:122, s 295.

¹⁶⁰ SOU 2002:122, s 717.

¹⁶¹ Rikspolisstyrelsens Taktikprojekt Huvudrapport (-Remissrapport) s 11 f. SOU 2002:122, s 710.

¹⁶² SOU 2002:122, s 679.

¹⁶³ Hagström & Sundelius (2001), s 80.

¹⁶⁴ Hagström & Sundelius (2001), s 73.

personliga relationer ledde till att man bortsåg från den formella befälsordningen (räddningstjänsten kallade in ambulanspersonal för transporter av omkomna)¹⁶⁵.

Krishanteringen i Göteborg vid diskoteksbranden 1999 visar på organiska inslag. Det förklarades av att tidigare erfarenheter och samövningar har skapat en värdegemenskap, som i sin tur lett till en samsyn, både när det gäller definition av och lösning på problemen¹⁶⁶. Samarbetet baserades främst på informella strukturer. Samarbetsandan kan karaktäriseras av gränsöverskridande, både när det gäller kommungränser och mellan organisationer¹⁶⁷. Som förklaring framhålls att de som är involverade i den centrala krissamordningen är tjänstemän med mångårig erfarenhet i kommunen och de aktuella verksamhetsområdena. Låg personalomsättning och intern rekrytering leder till att tjänstemännen känner varandra och har ett brett kontaktnät¹⁶⁸.

Teknik

Tekniska system och teknisk utrustning finns i de olika organisationer som ingår i krishanteringssystemet. Speciellt viktigt vid krishantering är olika former av informations- och kommunikationsteknik. Denna teknik är i flera fall ganska omodern, och därför pågår idag en större statlig upphandling av ett nytt kommunikationssystem för ”blåljusmyndigheterna”. Gemensam standard och kompatibilitet framhålls ofta som viktiga egenskaper för att koppla samman olika myndigheter inom krishanteringssystemet. Med tekniken avser man skapa en gemensam verklighetsuppfattning och en gemensam lägesbild vilket underlättar samverkan. Åke Pettersson har etablerat begreppet ”Nätverksbaserad krishantering”¹⁶⁹, och avser då framtagandet av gemensam uppfattning och lägesbild genom modern kommunikationsteknik. Tekniken som avses kan också sträcka sig till sensorer och andra hjälpmedel som skapar förutsättningar för att snabbt få in information och lägesbilder. Även i övrigt kan en organisk orientering av krishanteringssystemet få effekter för teknikinhållet för de olika ingående organisationerna.

Ett modernt informations- och kommunikationssystem kommer att bli en viktig aspekt i ett organiskt krishanteringssystem. Som vi konstaterat tidigare är det emellertid viktigt att fokus inte uteslutande riktas mot inhämtning av information och informationsprocessande, utan att uppmärksamhet skapas kring behov och möjlighet till meningsskapande. Tekniska system och sensorer har härvidlag en begränsad möjlighet. Bland annat kan det därför bli svårt att med hjälp av tekniken upptäcka organiserad brottslighet eller terrorism (det är förmodligen lättare med vattenflöden, giftiga substanser etc.) Vidare är det viktigt att informations- och kommunikationstekniken för krishantering förankras och kommer till användning hos de

¹⁶⁵ Hagström & Sundelius (2001), s 91.

¹⁶⁶ Göteborgs Stadskansli, Utvärdering av Katastrofsamordningsgruppens i Göteborgs Stads Organisation och Arbetssätt vid Brandkatastrofen den 30 oktober 1998, Rapport 1999-01-26, dnr 1152/99”, s 5, Hagström & Sundelius (2001), s 91.

¹⁶⁷ Hagström & Sundelius (2001), s 91.

¹⁶⁸ Göteborgs Stadskansli, Utvärdering av Katastrofsamordningsgruppens i Göteborgs Stads Organisation och Arbetssätt vid Brandkatastrofen den 30 oktober 1998, Rapport 1999-01-26, dnr 1152/99”, s 5, i Hagström & Sundelius (2001), s 91.

¹⁶⁹ Åke Pettersson, som tidigare varit särskild utredare för sårbarhets- och säkerhetsutredningen, menar att vad han kallar ”Nätverksbaserad krishantering” i själva verket är den moderna informations- och kommunikationsteknologins införande och användning inom civil krishantering. ”Nätverksbaserad krishantering.” Anförande vid Kungliga Krigsvetenskapsakademins symposium, Stockholm den 23 oktober 2003.

aktuella myndigheterna redan under normala förhållanden. Slutligen är det viktigt att den moderna informations- och kommunikationstekniken kommer att stödja ett organiskt förhållningssätt så att det inte blir ett instrument för en alltigenom mekanisk organisering. Det är med andra ord viktigt att betona hur teknik används i olika organisationer och i olika kulturer.

Med teknik kan även innefattas andra resurser som kan bli aktuella med ett organiskt förhållningssätt. Till exempel kan förmågan till pro-aktivt agerande leda till att man i berörda organisationer behöver anpassa materiel och teknik till denna egenskap.

Situation

Fredstida kriser har i Sverige framförallt hanterats som extraordinära händelser, och oftast har det handlat om mer eller mindre kända och kontrollerbara situationer. Sådana situationer, som ofta blir en fråga för räddningstjänsten, kan hanteras inom ramen för ett mer eller mindre mekaniskt förhållningssätt. Om behovet däremot är att hantera komplexa och dynamiska situationer så ökar betydelsen av ett organiskt förhållningssätt.

Situationer uppkommer både som ett resultat av omgivningens karaktär, men också till följd av den säkerhetspolitiska ambitionen. Behovet av ett organiskt förhållningssätt är relativt stort i en omgivning som bland annat kännetecknas av följande.

- Betydelse av andra aktörer än stater, t ex NGOs, terrorism, privata aktörer etc.
- Konflikter andra än krig, där t ex olika samhällsområden får en ökad säkerhetspolitisk betydelse.
- Ökad sektorisering i kombination med behovet av sektorsövergripande verksamhet.
- Ökad internationalisering som bland annat innebär ökad invävdhet mellan verksamheter och aktörer.
- Hög grad av osäkerhet.

Ett organiskt förhållningssätt aktualiseras när en säkerhetspolitisk ambition bland annat innehåller följande.

- Betydelse av nationella värden
- Ambition att hantera väpnade konflikter andra än krig
- Betydelse av pro-aktivt agerande, t ex genom att förebygga konflikter
- Betydelse av internationella operationer.

5.4 Möjlighet till förändring mot organisk organisering

Är då det organiska förhållningssättet ett realistiskt alternativ för framtidens svenska krishanteringssystem? Svaret på frågan hänger samman med vilken roll man från samhällets sida vill att krishanteringssystemet ska spela, eller vilken ambitionsnivå man väljer att systemet ska innefatta, och hur man uppfattar omgivningen. För vissa roller eller ambitionsnivåer kan en mekanisk organisering vara tillräcklig och väl fungerande, medan det för andra ställs krav på en mer organisk organisering. För hantering av olyckor, översvämningar och liknande kan en mekanisk organisering fungera bra, medan ett civilt krishan-

teringssystem som integreras med säkerhetspolitisk strategi, försvar av nationella värden och hantering av terrorism ställer krav mot en ökad organisk organisering. Det organiska förhållningssättet kan i det senare fallet mer framstå som ett nödvändigt alternativ istället för ett möjligt alternativ för det framtida krishanteringssystemet.

Svaret på frågan hänger för det andra samman med vilket pris man från samhällets sida är beredd att betala för att få ett mer organiskt organiserat krishanteringssystem. Krishanteringssystemet inrymmer redan idag inslag av organisk organisering, men en mer genomgripande förändring i riktning mot organisk organisering skulle innebära ett tidsmässigt, resursmässigt och mentalt kostsamt paradigmskifte. Det skulle innebära inte bara förändring av strukturer, utan också förändring av arbetsmetoder, förhållningssätt och beteenden inom och mellan organisationer. Som exempel skulle processorientering för systemet i dess helhet ställa krav på en förändring av den traditionella myndighetsstrukturen med dess strikta sektorsindelningar. Detta i sin tur skulle behöva medföra grundlagsändringar, förändrade myndighetsinstruktioner, förändrade finansieringssystem etc. Att transformera krishanteringssystemet i riktning mot ett organiskt förhållningssätt kommer under alla omständigheter att bli en tidsmässigt utdragen process. Den främsta orsaken härtill är inte att det tar tid att ändra rådande lagar, förvaltningsstrukturer etc. utan att ändra individers förhållningssätt och beteende så att dessa överensstämmer med ett organiskt förhållningssätt.

Svaret på frågan hänger för det tredje samman med det förändringstryck som finns på den vardagliga verksamhetens organisationsformer och förhållningssätt inom olika samhällsområden, som t.ex. polis- och rättsväsen samt vård- och omsorg. Ju större tryck det finns på förändringar av den vardagliga verksamhetens organisering och förhållningssätt inom olika samhällsområden i riktning mot organisk organisering, desto mer realistiskt framstår det organiska förhållningssättet som ett idé- och normmässigt alternativ för ett framtida civilt krishanteringssystem. Idag råder det ett stort tryck inom många samhällsområden att förändra sig i riktning från det traditionella mekaniska förhållningssättet. Inte minst för att undvika ständigt återkommande problem med att olika frågor faller mellan olika ansvarsområden och inte blir lösta på ett tillfredsställande sätt.

Ett alternativ till en genomgripande förändring av det krishanteringssystemet i organisk riktning kan vara att försöka kombinera mekaniska och organiska inslag. Det finns nämligen ingen klar och definitiv gräns mellan mekanisk och organisk organisering, snarare handlar det om ett kontinuum. Det är därmed svårt att på förhand säga när man har uppfyllt kraven på en funktionell organisk organisering. Detta behöver avgöras i varje enskilt fall. T ex skulle krishanteringssystem kunna vara organiskt organiserat på vissa systemnivåer och mekaniskt på andra systemnivåer. Problemet knyter an till den tidigare diskussionen om systemkongurens.

5.5 Avslutande diskussion

Studiens inleddes med att ställa tre frågor. Den första frågan som ställdes var om det inträffat förändringar i omgivningen som skapat eventuella behov av en förändrad grund för krishantering. Vi konstaterar att en rad faktorer bidragit till att skapa förändringar i omgivningen. Vissa av dessa faktorer är inte nya, men de står i kontrast till kalla krigets omgivning som bland annat skapade förutsägbarhet och en möjlighet att genom välkända indikatorer för hot identifiera omgivningens karaktär. Organisationer byggdes upp anpassade för detta landskap. Den nya omgivning som vi beskriver i denna studie är mycket mer diffus och komplex. Ledning och organisering för att genomföra insatser och uppnå uppställda mål

blir i denna omgivning mycket svårare och framförallt en fråga om att kunna kombinera en rad olika kanaler, resurser och tillgångar. Även själva målet med verksamheten (krishantering) påverkas genom den nya omgivningen, t ex blir det mer utsatt för omprövning, ifrågasättande, och anpassning. Därmed kan man t ex inte lika självklart, en gång för alla, fastställa verksamhetens effektivitet.

Mot bakgrund av omgivningens förändring skapas ett antal krav på utformningen av krishanteringssystemet.

- Behov av att se säkerhets- och sårbarhetsområdet i systemtermer, och inte i enskilda funktions- och komponenttermer.
- Ökad integrering mellan traditionell säkerhetspolitik (den säkerhetspolitiska strategin) och krishantering.
- Hög grad av adaptiv förmåga i förhållande till omgivningens krav.
- Hög förmåga att integrera verksamhet mellan administrativa funktioner och organisatoriska gränser. Förmåga att skapa ett integrerat system.
- Hög förmåga att kombinera olika typer av resurser och olika typer av kunskap på olika nivåer inom organisationer och på olika samhällsnivåer.
- Ökad förmåga till processororientering som sätter behoven kring händelsen eller insatsen i centrum.
- Ökad betydelse av meningsskapande, tolkningar och intentioner hos ledningsorgan och organ som ska ledas.
- Ökad betydelse av strategisk ledning och pro-aktivt agerande och minskad betydelse av planering. Det pro-aktiva agerandet kan innebära en förmåga att agera utanför svenskt territorium.
- Förmåga och uthållighet att hantera flera olika mål eller händelser samtidigt under längre tid.
- Förmåga till ekvifinalitet, redundans och rekursivitet¹⁷⁰.

Vi menar att ställningstagandet till nätverksorganisering ofta grundar sig på diskussioner om själva nätverket, det kan röra sig om informella nätverk av personrelationer eller tekniska nätverk. Ett ställningstagande till nätverksorganisering bör emellertid grunda sig på en vidare uppfattning om vad nätverksorganisering är. Organisk organisering kan inte begränsas till förekomsten av nätverk. Detta för oss in på den andra frågan, nämligen vad som utmärker organisk organisering respektive vad som utmärker dess motsats, mekanisk organisering. Några sammanfattande punkter av mer principiell art kan nämnas här, nämligen följande.

- Organisk och mekanisk organisering handlar framförallt om två olika arbetssätt eller förhållningssätt (logiker), som inte enkelt kan sammanfattas i "boxar" i en organisationsskiss.
- I det organiska systemet ersätts mekaniska strukturer med andra strukturer (t ex funktioner med processer) medan vissa mekaniska strukturer tonas ner (t ex hierarki) och minskar i betydelse, och kanske spelar andra roller än i den mekaniska organisationen. Som

¹⁷⁰ För definition av dessa begrepp, se vidare kapitel 4.3 (rekursivitet), samt 4.7 (ekvifinalitet).

exempel kan nämnas att vissa menar att hierarkin används på ett annat sätt i Japan i jämförelse med amerikanska företag¹⁷¹.

- Det har från företagsvärlden visat sig att man lätt skapar organiska strukturer, t ex processorientering, men förhåller sig till dessa på ett mekaniskt vis.

Det kan vara lätt att i dagens debatt om nätverksorganisering tro att det är ett nytt fenomen. Vi skulle vilja hävda att så inte är fallet. Burns och Stalker presenterade t ex sina tankegångar om den organiska organisationen redan under början av 1960-talet. Man kan också säga att nätverksorganisering alltid funnits, men inte i tillräckligt hög grad fångats upp av gängse teoribildning inom statsvetenskap, ekonomi med flera ämnen. Möjligen har också detta berott på en alltför anglosaxisk och västerländsk dominerad forskning och faktisk organisationsutveckling. För andra delar av världen är kanske inte de storskaliga organisationerna lika vanliga och utvecklade. Inom den ekonomiska forskningen under 1990-talet har t ex nätverksrelationer i ekonomier i Asien, Mellanöstern med flera områden uppmärksamats.

Den tredje frågan som vi inledningsvis formulerade i denna studie var vad som skulle kunna utgöra viktiga komponenter i ett mer organiskt organiserat svenskt krishanteringssystem. Denna fråga är naturligtvis ytterst beroende av metafrågor kring vad vi ska ha systemet till, och hur vi definierar och använder krishantering och hur vi betraktar nationell säkerhet. Dessa aspekter har behandlats i denna studie, men mycket mer kan naturligtvis tas upp kring dessa frågor. Vid sidan av dessa metafrågor är det också viktigt att utgå ifrån den operativa verksamheten, och hur man kopplar samman synen på nationell säkerhet med hur man opererar. Detta bör utmynna i en organisk syn på krishantering (motsvarande syn på krigföring). I sammanhanget kan det också vara värt att ta vara på de erfarenheter som finns från andra länder att hantera dynamiska och komplexa situationer.

Avslutningsvis hoppas vi att denna studie väckt flera frågeställningar som kan vara angelägna att bära med sig inför framtiden, och kanske också forskningsmässigt gå vidare med. Några reflektioner kan göras här om eventuellt framtida arbete. För det första har vi i denna studie bara givit några förslag om vad ett organiskt krishanteringssystem kan innebära. Flera olika fördjupningar behöver göras både på system- och organisationsnivå. För det andra kan man säga att utvecklingen av Försvarsmakten mot ett nätverksbaserat försvar ligger långt fram i Sverige jämfört med andra länder. Finns det behov inom krishanteringsområdet av en liknande organisatorisk förändring, och vilka är de civila aktörernas visioner, behov och krav för framtiden? Är de förenliga med den organiska organisationens principer? För det tredje behöver man med tanke på en bredare syn på säkerhet där det militära verktyget bara är ett bland flera, fundera över om och hur man kan kombinera militära och civila förmågor i ett system? Som en sista reflektion över framtida arbete kan man säga att vi i denna studie berört frågan om omvärldens förändrade karaktär. Vi har däremot inte närmare studerat specifika hot. Ett aktuellt hot är terrorism. En fråga är hur denna typ av hot kan hanteras organisatoriskt. Som antytts i delkapitel 1.4 finns t ex starka mekaniska inslag i den amerikanska synen på hur man ska hantera denna typ av hot.

¹⁷¹ I Japan används hierarkin endast för att skapa incitament för att stödja samarbete ("cooperation"), medan själva koordineringen ("coordination") av verksamheten sköts utanför den formella hierarkin. Införandet av en organisk struktur betyder inte automatiskt att ett organiskt förhållningssätt skapas. Grant (1996). För mer om hierarkins roll se t ex; Ridderstråle & Engström (2000).

6 Referenser

A

Adams, T. K. "The Real Military Revolution". I: *Parameters* (US Army War College Quarterly), autumn, s 54-65, 2000.

Ankarloo, D. "*Institutions*", *What Is In a Word? A Critique of the New Institutional Economics*. Lund Studies in Economic History, 11, Lund University, 1999.

Alberts, D. Gartska, J, Stein, J. Fredric. P. *Network Centric Warfare. Developing and Leveraging Information Superiority*. 2:nd Edition. CCRP, U.S.A. 2000.

Alchian, A.A. Demsetz, H. "Production, Information Costs, and Economic Organisation". I: *American Economic Review*, 62, 1972.

Ahrne, G. *Stater som organisationer*. Nerenius & Santérus Förlag, Stockholm. 1998.

Ahrne, G. *Organisation kontra system och nätverk. Två uppsatser om organisationsbegreppet och samhällsteori*. Forskningsrapport Nr 13, Sociologiska institutionen, Stockholms universitet, 1992.

Alarik, B. *From M-form to N-form: The Structure of Multinational Corporations*. FE-rapport 2000-378. Handelshögskolan vid Göteborgs universitet, Företagsekonomiska institutionen. Göteborg, 2000.

Andersson-Sahlin, K. *National, International and Transnational Contructions of New Public Management*. SCORE rapportserie 2000:4, Stockholms universitet, 2000.

Ansoff, I. McDonnell, E. *Implanting Strategic Management*. Prentice Hall, N.Y. N.Y. 2nd Edition, 1990.

Argyris, C. Schön, D. *Organizational Learning: A Theory of Action Perspective*. Addison-Wesley Publishing, Mass. U.S.A. 1978.

Arquilla, J. Ronfeldt, D (ed.). *Networks and Netwars. The Future of Terror, Crime, and Militancy*. RAND, U.S.A. 2001.

Arvonen, J. *Att leda via idéer*. Studentlitteratur, Lund 1989.

Augustine, C. H. Benjamin, R. Daley, G. Kaganoff, T. Levy, D. Bikson, T, Gates, S. Moini, J. *Strategic Assessment and Development of Interorganizational Influence in the Absence of Hierarchical Authority*. RAND, U.S.A. 2003.

Augustinsson, S. *Perspektiv på lärande och förändring i organisationer*. Institutionen för Arbetsvetenskap, Avdelningen för Industriell produktionsmiljö, 2000:26, Luleå tekniska universitet, 2000.

Axelsson, B. Easton, G. *Industrial Networks. A New View of Reality*. Routledge, London, U. K. 1992.

B

Bakken, T, Hernes, T. *Autopoietic Organization Theory. Drawing on Niklas Luhmann's Social Systems Perspective*. Liber Förlag, Malmö/Abstrakt förlag, Oslo, 2003.

Barkun, M. "Defending Against the Apocalypse: The Limits of Homeland Security". I: *Governance and Public Security*. Syracuse University, Syracuse N.Y. N.Y. 2002.

Beer, Stafford. *Brain of the Firm*. John Wiley & Sons, Chichester 1995.

Bélanger, J, Berggren, C, Björkman, T, Köhler, C (ed.). *Being Local Worldwide. ABB and the Challenge of Global Management*. Cornell University Press, N.Y. N.Y. 1999.

Bengtsson, L. Skärvad, P-H. *Företagsstrategiska perspektiv*. Studentlitteratur, Lund.2001.

Bjurström, E. Collin, C. Lundmark, M. *Funktionernas förmågebedömning för Årsbok civilt försvar*. Försvarets forskningsanstalt, FOA-R—00-01561-240—SE. Stockholm, 2000.

Blomberg, M. Lindholm, C. Sahlin-Andersson, K. *Att leda landsting. Styrning, samordning och ansvar i nätverk*. Företagsekonomiska institutionen, Uppsala universitet, 1999.

Borell, K. Johansson, R. *Samhället som nätverk. Om nätverksanalys och samhällsteori*. Studentlitteratur, Lund. 1996.

Bruzelius, L-H. Skärvad, P-H. *Integrerad organisationslära*. Studentlitteratur, Lund. 2000.

Builder, C.H. Bankes, S.C. Nordin, R. *Command Concepts. A Theory Derived from the Practice of Command and Control*. RAND, U.S.A. 1999.

Burns, T. Stalker, G.M. *The Management of Innovation*. Oxford university Press, U.K. 2001.

Burt, Ronald S. *Structural Holes: The Social Structure of Competition*. Harvard University Press, Cambridge Mass. U.S.A. 1992.

C

Carlsen, H. Jonason, T. Eriksson, E. A. *Nätverksbaserade försvarssatsningar. En internationell utblick*. Totalförsvarets forskningsinstitut, FOI-R—1214—SE. Stockholm, 2004.

Chisholm, D. *Coordination without Hierarchy. Informal Structures in Multiorganizational Systems*. University of California Press, U.S.A. 1992.

Collin, C. Kaiser, M. Larsson, P. *Flexibilitet – med focus på lärandet och beslutandet I Försvarsmakten*. Totalförsvarets forskningsinstitut, FOI-R—1148—SE. Stockholm, 2004.

Comfort, Louise K. "Governance under Fire: Organizational Fragility in Complex Systems." I: *Governance and Public Security*. Syracuse University, Syracuse N.Y. N.Y. 2002.

Comfort, Louise K. *Managing Intergovernmental Response to Terrorism and Other Extreme Events*. Working Paper. Graduate School of Public and International Affairs, University of Pittsburgh, U.S.A. 2002.

Czerwinski, T. *Coping with the Bounds. Speculations on Nonlinearity in Military Affairs*. National Defence University, U. S. A. 1998.

D

Dahlbom, B. *Makten över framtiden – om revolutioner, teknik och det nya marknadssamhället*. Liber Ekonomi. Malmö, 2003.

Dahlbom, B. "Nätverkande nomader." I: *Ledmotiv – Idéskrift om ledarskap*. Centre for Advanced Studies in Leadership, Handelshögskolan i Stockholm, 2000.

Dahlbom, B. "Nätverkande: om organisering och ledning i e-samhället." I: Ydén, K (red.). *IT, organisering och ledarskap*. BAS, Göteborg, 2000.

Dubois, A. *Organising Industrial Activities Across Firm Boundaries*. Routledge Studies in Business Organisation and Networks. Routledge, U. K. 1998.

E

Easterby-Smith, M. Burgoyne, J. Araujo, L (ed). *Organizational learning and the Learning Organization*. SAGE Publications, London, 1999.

Ebers, M (ed.). *The Formation of Inter-Organizational Networks*. Oxford University Press, U.K. 2001.

Ekman, G. *Från text till batong – Om poliser, busar och svennar*. Handelshögskolan, Stockholm, 1999.

Engdahl, O (red.). *Modern sociologisk teori*. Studentlitteratur, Lund, 2001.

Engwall, L (ed.). *Four Decades of Uppsala Business Research*. Acta Universitatis Upsaliensis, Studia Oeconomiae Negotiorum, 44, Uppsala, 1998.

Eriksson, S. Nygren, J. *Knowledge Management. En likhetsgranskning mot intellektuellt kapital, lärande organisationer och competitive intelligence*. Examensarbete, 2002:187, Luleå tekniska universitet, 2002.

Espejo, R. Schuhmann, W, Schwaninger, M. Bilello, U. *Organizational Transformation and Learning. A Cybernetic Approach to Management*. Wiley & Sons, N.Y. 1999.

F

Farrell, T. "Figuring Out Fighting Organisations: The New Organisational Analysis In Strategic Studies". I: *The Journal of Strategic Studies*, 19, March, 1996.

Feldman, M. Pentland, B. "Reconceptualizing Organizational Routines as a Source of Flexibility and Change". I: *Administrative Science Quarterly*, 48, 2003.

Field, James A. "Microeconomics, Norms, and rationality". I: *Journal of Economic Issue*, 1984.

- Field, James A. "On the Explanation of Rules Using Rational Choice Models". I: *Journal of Economic Issues*, 13, 1979.
- Flaa, P. Hofoss, D. Holmer_Hoven, F. Medhus, T. Rønning, R. *Introduktion till organisationsteori*. Studentlitteratur, Lund. 1998.
- Flood, Robert L. *Rethinking the Fifth Discipline. Learning within the unknowable*. Routledge, London, 1999.
- Foss, K. Foss, N. *The Knowledge-Based Approach and Organizational Economics: How Much do they Really Differ? And How Does it Matter?* Department of Industrial and Economics and Strategy, Copenhagen Business School, Denmark, 1999.
- Foss, N. *The Resoruce-Based Perspective: An Assessment and Diagnosis of Problems*. Department of Business Studies, Aalborg university, 1997.
- Foss, N. Knudsen, T. *The Resource-Based Tangle: Towards a Sustainable Explanation of Competetive Advantage*. Copenhagen Business School, 2000.
- Foss, N. Koch C. *Opportunism, Organizational Economics and the Network Approach*. No. 5/1993. Institut for Virksomhedsledels, Odense Universitet, Danmark. 1993.
- Fredholm, L. *Olyckshantering. En idéskrift om hantering av små till stora och samhällspåfrestande olyckor*. Räddningverket, 2004.
- Frost, Christina & Per Ånäs. *Gränsdragning mellan normala störningar och svåra påfrestningar. Diskussioner kring ansvar, finansiering, författningar m.m.* Försvarets forskningsanstalt, FOA-R—98-00861-170—SE. Stockholm 1998.
- Fukuyama, F. Shulsky, A. *The "Virtual Corporation" and Army Organization*. RAND, U.S.A. 1997.
- Fulmer, Wiliam E. *Shaping the Adaptive Organization. Landscapes, Learning and Leadership in Volatile Times*. AMACOM, N.Y. N.Y. 2000.
- Försvarsmakten. *Militärstrategisk doktrin 2002*.
- G**
- Goffee, R. Jones, G. "What Holds the Modern Company Together". I: *Harvard Business Review*, November-December, 1996.
- Gormley, William T. "Reflections on terrorism and Public Management". I: *Governance and Public Security*. Syracuse University, Syracuse N.Y. N.Y. 2002.
- Grabner, G (ed.). *The Embedded Firm. On the Socioeconomics of Industrial Networks*. Routledge, U.K. 1995.
- Granberg, O. Ohlsson, J. *Från lärandets loopar till lärande organisationer*. Rapport nr 31, Stockholms universitet, 1998.
- Grandori, A. *Organization and Economic Behavior*. Routledge, U. K. 1999.

Granovetter, Mark S. "The Strength of Weak Ties". I: *American Journal of Sociology* (AJS), Vol. 78, No. 6, 1973.

Grant, Robert M. "Toward A Knowledge-Based Theory of the Firm." I: *Strategic Management Journal*, 17, 1996.

Grasset, P. "Assessing the Trans-Atlantic Relationship. Cooperation or Divide?" I: *Military Technology*, Issue 6, 2004.

Grattan, Robert F. *The Strategy process. A military-business comparison*. Palgrave Macmillan, U. K. 2002.

Greve, H. Taylor, A. "Innovations as Catalysts for Organizational Change: Shifts in Organizational Cognition and Search". I: *Administrative Science Quarterly*, 45, 2000.

Guttieri, K. *US Military Operations at Home and Abroad: Learning from the September 11*. Paper presented to the 98th annual meetings of The American Political Science Association, 2002. Working Paper, Naval Postgraduate School, Monterey, CA. 2002

H

Hagström, A. Sundelius, B. *Krishantering på göteborgska: En studie av brandkatastrofen den 29-30 oktober 1998*. Försvarshögskolan, Crismart, volym 15, 2003.

Haldén, E. *Försvaret och det vidgade säkerhetsbegreppet*. Försvarsberedningen, Försvarsdepartementet. Stockholm, 2001.

Hausner, J. *Beyond Market and Hierarchy. Interactive Governance and Social Complexity*. Edward Elgar, U. K. 1997.

Hedberg, B. Dahlgren, G. Hansson, J. Olve, Nils-Göran. *Virtual Organizations and Beyond. Discovering Imaginary Systems*. Wiley & Sons, CBI Series in Practical Strategy. U. K. 2000.

Hillyard, M. J. *Public Crisis Management. How and Why Organizations Work Together to Solve Society's Most Threatening problems*. Writers Club Press, N. Y. N. Y. 2000.

Horváth, D. *Situationsanpassade organisationer. Teori och tillämpning*. Norstedts förlag, Stockholm, 1978.

Hugosson, M. *Constructing cultural patterns from actor's view on industrial forestry in Sweden: an interpretive study based on assessments of conceptualizations and definitions in organizational culture theory*. Swedish University of Agricultural Sciences. Uppsala, 1999.

Håkansson, H. Johanson, J (ed.). *Business Network Learning*. Elsevier Science, U.K. 2001.

I

Ingelstam, L. *System: Att tänka över samhälle och teknik*. Statens Energimyndighet, Eskilstuna, 2002.

In'T Veld, R. Schaap, L. Teermer, C. Van Twist, M (ed.). *Autopoiesis and Configuration Theory: New Approaches to Societal Steering*. Kluwer Academic Publishers, The Netherlands. 1991.

J

Jacobsson, B. *Världen i staten – Europeisering, politik och statens organisering*. Score Rapportserie 2000:11. Stockholms universitet, 2000.

Jacobsson, B. Sundström, G. *Resultat utan lärande? – erfarenheter från tre decennier av resultatstyrning*. Stockholms centrum för forskning om offentlig sektor (SCORE), Stockholms universitet, 1998.

Jessop, B. The Rise of Governance and the Risks of Failure: The Case of Economic Development". I: *International Social Science Journal*, 155, (March), 1998.

Johansson, P. *Länsstyrelsens ledning av räddningstjänst – en förstudie inför framtagandet av en ledningsdoktrin*. FOI memo, Dnr. 01-825/S, Totalförsvarets forskningsinstitut, Stockholm, Februari 2001.

K

Kaiser, M. *Civil ledning ur ett historiskt perspektiv – principer för organisering*. Totalförsvarets forskningsinstitut, FOI-R—0175—SE. Stockholm, 2001.

Kaiser, M. Collin, C. *Flexibilitet – att förändra verksamhetens vad och hur*. Totalförsvarets forskningsinstitut, FOI-R—0560—SE. Stockholm, 2002.

Kali, R. "Endogenous Business Networks". I: *The Journal of Law, Economics and Organization*. Vol. 15, No 3, 1999.

Kallinikos, J. "Cognitive Foundations of Economic Institutions: Markets, Organizations and Networks Revisited". I: *Scandinavian Journal of Management*, Vol. 11, 1995.

Kaplan, Robert S. Norton, David P. *The Strategy Focused Organization. How Balanced Scorecard Companies Thrive in the New Business Environment*. Harvard Business School Press, Boston, Mass. 2001.

Karlqvist, A (red.). *Nätverk. Teorier och begrepp i samhällsvetenskapen*. Gidlunds, 1990.

Karlöf, B. *Affärslivets begrepp och modeller*. Svenska Dagbladets Förlags AB, Stockholm 1994.

Kelly, J. Stark, D. "Crisis, recovery, innovation: responsive organization after September 11". I: *Environment and Planning*, 34, s 1523-1533, 2002.

Kickert, W. Klijn, E-H. Koppenjan, J. *Managing Complex Networks. Strategies for the Public Sector*. SAGE Publications, U. K. 1997.

Koza, M. Thoenig, J. "Rethinking the Firm: Organizational Approaches." I: *Organization Studies*, 24, No. 8, 2003.

L

Lam, A. "Tacit knowledge, Organizational Learning and Societal Institutions: An Integrated Framework". I: *Organization Studies*, Issue 3, 2000.

Langlois, Richard N. *Modularity in Technology and Organizations*. Research papers in Network Institutional Theory, Research Paper, No. 1/00, Second Version (Februari). The University of Connecticut, U.S.A. 2000.

Laumann, Edward O. Pappi, Franz U. *Networks of Collective Action. A Perspective on Community Influence Systems*. Academic Press, N.Y. N.Y. 1976.

Lawrence, Paul R. Lorsch, Jay W. *Organization and Environment*. Harvard Business School Press, Mass. U. S. A. 1986.

Leavitt, H.J. "Why Hierarchies Thrive." I: *Harvard Business Review*, March, 2003.

Leavitt, H.J. "Applied Organizational Change in Industry: Structural, Technological and Humanistic Approaches." I: March, James G. *Handbook of Organizations*. Rand McNally, Chicago, 1965.

Ledin, H. *The Future Organization. A Dynamic Intelligent Network*. Rapport 87/6. Institute of International Business, Stockholm School of Economics. 1987.

Liang, Q, Xiangsui, W. *Unrestricted Warfare. China's Master Plan to Destroy America*. Pan American Publishing Company, Panama, 2002.

Lindvall, J. *Verksamhetsstyrning. Från traditionell ekonomistyrning till modern verksamhetsstyrning*. Studentlitteratur, Lund, 2001.

Ljungberg, A. Larsson, E. *Processbaserad verksamhetsutveckling*. Studentlitteratur, Lund, 2001.

Lundblad, N. "Undanröjda hot skapar ofta nya risker." I: *Svenska dagbladet*. 20031031.

Lutes, C. *Al-Qaida in Action and Learning: A Systems Approach*. Air War College, US Air Force, 2001.

M

Maravelias, C. *Managing Network Organizations*. Doctoral dissertation, Research reports No 2001.1, School of Business, Stockholm University. 2001.

March, James G. *The Pursuit of Organizational Intelligence*. Blackwell Publishers, Mass. U.S.A, 1999.

Maturana, H. R. Varela, F. J. *Autopoiesis and Cognition. The Realization of the Living*. D. Reidel Publishing Company, Holland. 1980.

Messner, D. *The Network Society. Economic Development and International Competitiveness as Problems of Social Governance*. Frank Cass, U.K./German Development Institute, Berlin. 1997.

Mintzberg, Henry. *Structures in Fives: Designing Effective Organizations*, Prentice Hall, New Jersey 1993.

Mishra, R.K. Maass, D. Zwierlein, E (eds.). *On Self-Organization. An Interdisciplinary Search for a Unifying Principle*. Springer Verlag, Berlin 1994.

Molander, P. Nilsson, J-E. Schick, A. *Vem styr? Relationen mellan regeringskansliet och myndigheterna*. SNS författningsprojekt, SNS, 2002.

Morgan, Gareth. *Organisationsmetaforer*. Studentlitteratur, Lund 1999.

N

Nelson, R.R. Winter, S. G. *An Evolutionary Theory of Economic Change*. Belknap Press of Harvard University Press, Mass. U.S.A. 1982.

Nilsson, G. *Processorientering och styrning. Regler, mål eller värderingar?* Handelshögskolan, Ekonomiska Forskningsinstitutet, Stockholm, 2003.

Nilsson, T (red.). *Att osynliggöra det osynliga. Sex uppsatser om socialt handlande och sociala nätverk*. Göteborgs universitet, 2000.

Nygren, Kip P. "Emerging Technologies and Exponential Change: Implications for Army Transformation". I: *Parameters* (US Army War College Quarterly), summer 2002.

O

O'Hanlon, Michael E. *Protecting the American Homeland. One Year On*. Brookings Institution Press, Washington D.C.

Ohlsson, J. Granberg, O. *Från lärandets loopar till lärande organisationer*. Seminariet om miljöpedagogik och kunskapsbildning. Rapport nummer 31. Stockholms universitet, 1998.

Olve, Nils-Göran. Roy, J. Wtter, M. *Balanced Scorecard i svensk praktik*. Liber Ekonomi. 1999.

P

Pallin, K. Andersson, M. *Försvarmaktens insatsmetod – manövertänkande?* I: *Kungliga Krigsvetenskapsakademins Handlingar och Tidskrift*, 2, 2001.

Pallin, K. Andersson, M. "Militärstrategisk doktrin – strategibegreppet". I: *Kungliga Krigsvetenskapsakademins Handlingar och Tidskrift*, 3, 2001.

Pierre, J (ed.). *Debating Governance. Authority, Steering, and Democracy*. Oxford University Press, U.K. 2000.

Pierre, J. Guy Peters, B. *Governance, Politics and the State*. St. Martin's Press, N.Y. N.Y. 2000.

Porter, M. E. Christensen, R. C. "What is Strategi?" I: *Harvard Business Review*, November-December, 1996.

Powell, Walter W. *A New Logic of Organizing: Causes and Processes of Diffusion*. Uppsala universitet, Acta Universitatis Upsaliensis, Studia Oeconomiae Negotiorum, 48, 2001.

Powell, Walter W. "Neither Market nor Hierarchy. Network Forms of Organization". I: *Research in Organizational Behaviour*, Vol. 12, 1990.

Powell, Walter W. "Hybrid Organizational Arrangements: New Form or Transitional Development?" I: *California Management Review*, Vol. 30, No. 1, 1987.

R

Ridderstråle, J. Engström, P. *Toward a Knowledge-Based Theory of Organizational Design*. Centre for Advanced Studies in Leadership. Stockholm School of Economics. Research Paper Series, 2003/3.

Rohlin, L. Skärvad, P-H. Nilsson, S-Å. *Strategiskt Ledarskap i Lärsamhället*. Studentlitteratur, Lund, 1994.

Romanelli, E. "The Evolution of New Organizational Forms." I: *Annual Review of Sociology*, 17, s 79-103.

Rudolph, J. Repenning, N. P. "Disaster Dynamics: Understanding the Role of Quantity in Organizational Collapse." I: *Administrative Science Quarterly*, 47, 2002.

Ryghammar, L. Carlbom, O. Dérans, D. Ekebjär, G. *Lokal krishantering – Erfarenheter och diskussion om kommunledningens roll*. Totalförsvarets forskningsinstitut, FOI-R—0967—SE. Stockholm, 2004.

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

S

Saaty, Thomas L. *The Analytical Network Process. Decision Making With Dependence and Feedback*. RWS Publications, University of Pittsburgh, U.S.A. 1996.

Sanchez, R. Heene, A (ed.). *Strategic Learning and Knowledge management*. John Wiley & Sons, U.K. 1997.

Sanner, L. *Beslutsprocesser och kreativitet*. Skriftserien, nummer 56, Högskolan i Örebro. 1993.

Scharpf, Fritz W (ed.). *Games in Hierarchies and Networks. Analytical and Empirical Approaches to the Study of Governance Institutions*. Campus Verlag, Frankfurt am Main/Westview Press, U. S. A. 1993.

Senge, Peter. *The fifth discipline: The art and practice of the learning organization*, Doubleday/Currency, New York 1990.

- Siggelkow, N. Evolution toward Fit. I: *Administrative Science Quarterly*, 47, s 125-159, 2002.
- Sjöstrand, S. E. Sandberg, J. Tyrstrup, M (red.). *Osynlig företagsledning*. Studentlitteratur, Lund, 1999.
- Snook, S. A. *Friendly Fire. The Accidental Shootdown of U. S. Black Hawks Over Northern Iraq*. Princeton University Press, New Jersey, U. S. A. 2000.
- Stenberg, L. Åkerström, R. *Strategisk styrning av nätverksrelationer. Fallstudie av outsourcing vid L M Ericsson*. 2000:024, Institutionen för Industriell ekonomi och samhällsvetenskap, Avdelningen för Ekonomistyrning, Luleå Tekniska Universitet. 2000.
- Stern, E. *Crisis Decisionmaking: A Cognitive Institutional Approach*. Stockholms universitet, 1999.
- Streatfield, Philip J. *The Paradox of Control in Organizations*. Routledge, London, 2001.
- Sundelius, B. *Krishantering på svenska: teori och praktik*. Nerenius & Santérus, Stockholm 1997.

I

- 'tHart, P. Rosenthal, U. Kouzmin, A. Crisis Decision Making. The centralization Thesis Revisited. I: *Administration and Society*, 25, No 1, 1993.
- Thomke, S. Reinertsen, D. "Agile Product Development: Managing Development Flexibility in Uncertain Environments". I: *California Management Review*, Vol. 41, No. 1, 1998.
- Tunberger, J. Blomqvist, J. Ternblad, S. *Strategi för det oväntade. Länken mellan föränderliga mål och militär förmåga*. Totalförsvarets forskningsinstitut, FOI—R—0642—SE. Stockholm, 2002.

W

- Wahlberg, M. Asplund, M, Beausang, P. Hartoft, P. *Civil-militär samverkan på central nivå. Samverkan mellan Försvarsmakten och centrala myndigheter inom ramen för totalförsvaret och fredstida krishantering*. Totalförsvarets forskningsinstitut, FOI-R—0933—SE. Stockholm, 2003.
- van Creveld, M. *Fighting Power: German and U. S. Army Performance 1939-1945*. West Port Greenwood Press, 1982.
- Warden, J. A. "The Enemy as a System" I: *Airpower Journal*, 9, No. 1, 1995.
- Watts, D. J. *Six Degrees. The science of a Connected Age*. W.W. Norton & Company. N.Y.N.Y. 2003.
- Weick, Karl E. *Making Sense of the Organization*. Blackwell Publishing, U. K. 2001.
- Weick, Karl E. *Sensemaking in Organizations*. SAGE Publication, London, U. K. 1995.

Williamson, Oliver E. *The Mechanisms of Governance*. Oxford University Press, U. K. 1996.

Williamson, Oliver E. "Calculativeness, Trust, and Economic Organization". I: *Journal of Law and Economics*, 36, 1993.

Williamsson, Oliver E. *The Economic Institutions of Capitalism: Firms, Markets, Relational Contracting*. Free Press, N. Y. N. Y. 1985

Y

Yolles, Maurice. *Management Systems: A Viable Approach*. Financial Times, Pittman Publishing, London, U.K. 1999.

Z

Zalmay, K. White, J. Marshall, W. *Strategic Appraisal: The Changing Role Of Information in Warfare*. RAND, U.S.A. 1999.

Offentligt tryck

Ds 2003:34 Vårt militära försvar – vilja och vägval. Försvarspolitisk rapport från Försvarsberedningen.

Prop. 2001/02:184 Extraordinära händelser i kommuner och landsting.

Prop. 2001/02:158 Samhällets säkerhet och beredskap.

SOU 2003:32 Vår beredskap efter den 11 september. Betänkande av 11 september utredningen.

SOU 2002:122 Göteborg 2001. Betänkande av Göteborgskommittén.

SOU 2001:41 Säkerhet i ny tid. Betänkande av säkerhets- sårbarhetsutredningen.

Övriga dokument

Dagens Nyheter, 8/2 2004. "Eli Beer ofta fösta på plats."

Göteborgs Stadskansli. Utvärdering av Katastrofsamordningsgruppens i Göteborgs Stads Organisation och Arbetssätt vid Brandkatastrofen den 30 oktober 1998, Rapport 1999-01-26, dnr 1152/99.

Krisberedskapsmyndigheten. Samhällets krisberedskap 2005. Planeringsinriktning. Planeringsprocessen 2003:7.

Krisberedskapsmyndigheten. Översyn av mål för samverkansområden (dnr; 0591/2002).

Rikspolisstyrelsen. Rikspolisstyrelsens taktikprojekt. Huvudrapport (remissrapport), 2002.

Svenska Dagbladet, 6/11, 2003. "SOS Alarm vill bli mer Alert."

Svenska Dagbladet, 2/7 2002. ”Tipsare får ersätta tullen.”

Seminarier

Ekman, Bo. FOI seminarium om omvärldsanalys och scenarioplanering, den 21/10, 2003.

Juholt, Håkan. Anförande vid Totalförsvarsmöte den 15/11, 2000.

Pettersson, Åke. Nätverksbaserad ledning. Kungliga Krigsvetenskapsakademins höstsymposium 2003. ”Nätverksbaserat försvar: vision eller realitet?”. Riksdagens förstakammarsal, den 23/10, 2003.

Projektseminarium – ”Nätverksbaserad ledning”. SAS Royal Viking Hotel, Stockholm, 26/3, 2003.