

”Vi ska sträcka oss lite längre än vi behöver”

En fallstudie om diskursen kring mellanorganisatorisk samverkan inom Stockholmsregionen

Sara Önegård Swedenmark

Abstract

In recent years, collaboration in several sectors of public administration has gained traction. An integrated version of such a collaborative arrangement is the "Samverkanskluster" in the Stockholm region, where emergency operators have been relocated to one space. The purpose of this project has been to enhance cooperation in practice and develop methods that can be used in society's routine crisis management.

Samverkanskluster is an experimental arrangement that can be viewed as a policy change, where new methods are implemented. This case study explores the views participating actors have on collaboration at each partner organization and at administrative levels. The research questions posed by the study are about how organizations act as collaborators and whether these differ between organizations and between levels. The framework underpinning the analysis is the Advocacy Coalition Framework where two hypotheses are tested. The material consists of interviews, meeting notes and daily reports coded with the Discourse Network Analysis tool.

The study finds that there are differences in the discourse about how collaboration is described based on experiences from Samverkanskluster. This is most evident when looking at the different levels, but there are also trends that the attitude towards collaboration depends of organization the actors belong to.

Innehåll

1 Inledning.....	5
1.1 Problemformulering	6
1.2 Syfte och frågeställning	7
1.3 Avgränsning.....	8
1.4 Disposition	8
2 Teori och tidigare forskning.....	9
2.1 Advocacy Coalition Framework	10
2.1.1 Utvecklingen av ACF	11
2.1.2 Delområden.....	14
2.1.3 Aktörer.....	14
2.1.4 Övertygelser	15
2.1.5 Nätverk	16
2.1.6 Samverkanskluster och ACF.....	17
2.2 Policyområdet samverkan inom rutinmässiga kriser	20
2.2.1 Samverkan och effektivitet.....	21
2.3 Policyförändringar, samverkan och kris	23
2.4 Kriser och krishantering	26
2.4.1 Krishantering i Sverige	27
2.5 Hypoteser	28
2.5.1 Hypotes 1.....	28
2.5.2 Hypotes 2.....	28
3 Metod och material.....	30
3.1 Fallstudie	30
3.2 Val av fall.....	31
3.3 Samverkanskluster	32
3.4 Material.....	34
3.5 Metodologi	35
3.5.1 Discourse Network Analysis	37
3.5.2 Analysdesign.....	38
3.6 Validitet och reliabilitet	40
4 Resultat och analys.....	42
4.1 Samverkan.....	42
4.1.1 Organisationer	43

4.1.2 Nivåer	44
4.2 Övertygelse	46
4.2.1 Organisationer	48
4.2.2 Nivåer	49
4.3 Hypoteser	54
4.3.1 Hypotes 1	54
4.3.2 Hypotes 2	54
4.4 Forskningsfrågor	55
5 Sammanfattande analys	57
Referenser	59
Appendix	62

Tabeller

Tabell 1. Sammanfattning ACF	18
Tabell 2. Inställning till samverkan	44
Tabell 3. Inställning på nivå.	45
Tabell 4. Inställning på nivå brandorganisationer.	46
Tabell 5. Inställning på nivå SLL/TryggC.	46
Tabell 6. Inställning på nivå polisen.	46
Tabell 7. Övertygelse aktörer.....	48
Tabell 8. Övertygelse organisationer.....	49
Tabell 9. Övertygelse hög chef.	50
Tabell 10. Övertygelse mellanchefer.	51
Tabell 11. Övertygelse operatörer.....	53

Figurer

Figur 1 Översikt ACF.	12
Figur 2. Studiens design.....	40
Figur 3. Inställning till samverkan.....	43
Figur 4. Inställning på nivå.	45
Figur 5. Övertygelse aktörer.	48
Figur 6. Övertygelse organisationer.	49
Figur 7. Övertygelse hög chef.	50
Figur 8. Övertygelse mellanchefer.	51
Figur 9. Övertygelse operatörer.....	52

1 Inledning

När det uppstår en störning eller kris i samhället finns flera olika aktörer som har till uppgift att lösa den. Ambulanser som kommer vid sjukdom och olycksfall, räddningstjänst som rycker ut vid olyckor etc. Krisen kan beröra få eller många personer och kan få effekt för invånare som inte är direkt berörda. En trafikolycka i rusningstid i ett trafiktätt område kan exempelvis få följd effekter för andra trafikanter än de som är direkt involverade i olyckan. För att ta hand om uppkomna kriser finns funktioner i samhället som SOS Alarm, Räddningstjänst, Polis och Trafikverket som har till uppgift att lösa situationen, för de enskilda drabbade och för andra berörda (Stockholmsregionen, 2018).

Under det senaste årtiondet har olika former av samverkan mellan samhällsfunktioner utarbetats i Sverige och i andra länder, som hanterar krissituationer med syfte att stärka insatser kring kriser på lokal, regional och nationell nivå. Dessa insatser skapas med förhoppningen att samverkan ska ge bättre effektiviteten kring krishantering, att tidsvinster ska skapas i akuta situationer och att resurser kan användas mer kostnadseffektivt i samhället (Nohrstedt, et al., 2018, p. 2).

I Stockholm finns sedan många år ett regionalt samarbete för övergripande samordning kallat Samverkan Stockholmsregionen (Stockholmsregionen, 2018). Målet är att samla organisationer för att stärka samhällets förmåga att upprätthålla samhällsfunktioner som är viktiga och att skapa en säker och störningsfri miljö, både i vardagen och vid större krissituationer (Stockholmsregionen, 2015, p. 4).

Utifrån samarbetet startades försöksverksamheten Samverkanskluster, där några av de samverkande organisationerna även operativt sitter i en gemensam lokal med syfte att snabbt kunna svara effektivt på de kriser som uppkommer. I

Samverkanskluster – Samverkan Stockholm ingår Polisen, flera Räddningstjänstförbund, SOS Alarm, Trafikverket och Trafik Stockholm, Stockholms läns landsting med organisationen Trygg C. Samverkansklustret har under försöksperioden haft en gemensam lokal där larmoperatörer från de olika verksamheterna har arbetat (Sparf et al. 2016, s. 5).

I anslutning till etableringen av Samverkanskluster initierade Myndigheten för Samhällsskydd och beredskap (MSB) en studie med syfte att öka kunskapen genom

att beskriva och analysera organisatoriska och verksamhetsmässiga konsekvenser med denna organisering och arbetsmetod. Studier av Samverkanskluster - Samverkan Stockholmsregionen har pågått under 2016 och 2017, av forskare från Mittuniversitetet och Göteborgs universitet, där bland annat en modell för utvärdering har utarbetats (Sparf, et al., 2018, p. 7).

Samverkan är inte en oproblematisk term och den kan belysas ur såväl teoretiskt som empiriskt perspektiv genom att förstå aktörers syn på samverkan. Denna studie utgår från Samverkanskluster som ett fall av samverkan inom området vardaglig och rutinmässig krishantering. Det använder det teoretiska ramverket Advocacy Coalition Framework för att belysa hur övertygelser kring samverkan ser ut hos de aktörer som deltar i Samverkanskluster och specifikt hur de ser på samverkan utifrån erfarenheter från klustret.

1.1 Problemformulering

Samhällets krishantering handlar om hur myndigheter kan leverera bästa möjliga service till invånare vid kriser av olika omfattning. Det ska göras med största effektivitet, både med tanke på mänskligt lidande och samhällsekonomi. Det ställer krav på organiseringen och på den offentliga förvaltningen. För myndigheter skapar krishantering policyproblem som är tvärgående inom och mellan organisationerna. Beslutsfattare och förvaltningar har fått mandat att arbeta över organisationsgränser för att lösa kriser, rutinmässiga såväl som större kriser. För att möta kraven och lösa problem krävs samverkan (Nohrstedt, et al., 2018, p. 1).

Samverkan är centralt inom svensk förvaltning och politik. Det finns en övergripande tro på att samverkan ökar effektiviteten ur flera olika aspekter och den gemensamma grundinställningen i samhället är att samverkan är något positivt. Samverkan främjar det ömsesidiga beroendet mellan myndigheter som utför gemensamma åtgärder, samtidigt som organisationernas autonomi bevaras. Det har också fångats upp inom forskning om olika former av samverkan kring samhällets styrning och myndigheters utförande under det senaste årtiondet och benämns ibland collaborative governance. Strukturer och processer inom offentligt beslutsfattande och förvaltning involverar människor över gränser inom myndigheter, regering och

offentliga och privata sfärer (Ansell & Gash, 2018, p. 16). I vilken omfattning samverkan ska ske och hur det ska utformas och implementeras för att göra största nytta för samhället och allmänheten är relevanta följdfrågor som behöver ställas. Denna studie vill bidra med viss kunskap kring hur deltagare i samverkanslösningar hos organisationer ser på samverkan i organiseringen kring samhällets hantering av vardagliga kriser.

Denna studie är utformad för att belysa samverkan både ur ett teoretiskt och empiriskt perspektiv. Det teoretiska pusslet handlar om hur mekanismen kring samverkan mellan organisationer fungerar och hur synen på samverkan hos aktörer har betydelse inom en samverkansfunktion. De empiriska frågorna handlar om hur deltagarna ser på samverkan från ett praktiskt perspektiv med information, tekniska lösningar, symbolvärde, organisationers formering och beslutsmandat utifrån praktiska erfarenheter.

1.2 Syfte och frågeställning

Syftet med arbetet är att kartlägga diskursen kring samverkan hos organisationer och aktörer på olika nivåer i en samverkansfunktion inom krishantering och se vilka nätverk det bildar. Studien kan bidra med utveckling av det teoretiska fältet kring policyförändringar och implementering inom det teoretiska ramverket Advocacy Coalition Framework, där normer, värderingar och övertygelser kring samverkan hos enskilda aktörer på olika nivåer och inom olika organisationer i en samverkansfunktion kan tydliggöras. Studien kan bidra med kunskap kring samverkan som kan vara till praktisk nytta vid liknande samverkansetableringar i framtiden.

Studiens frågeställning är indelad i tre delfrågor:

1. Hur skiljer sig synen på samverkan mellan olika aktörer och organisationer som samverkar?
2. Hur följer synen på samverkan med inom organisationerna och i olika nivåer?
3. Vilka nätverk bildar synen på samverkan i samverkande organisationer?

1.3 Avgränsning

Studien är avgränsad i tid och rum då fallet den studerar är en försöksverksamhet som pågick 2016–2017. Det empiriska materialet till denna studie baseras på den studie om Samverkanskluster som utfördes av Mittuniversitetet och Göteborgs universitet på uppdrag av MSB (Sparf, et al., 2018, p. 8).

1.4 Disposition

Denna studie är indelad i sex olika avsnitt som följer på denna inledning. Under *Teori och tidigare forskning* presenteras det teoretiska utgångsläget för studien, där det teoretiska ramverket, tidigare forskning och hypoteser presenteras. Det aktuella forskningsläget inom kring krishantering och samverkan introduceras också. I avsnittet *Metod och material* presenteras det empiriska material som använts samt hur studien har designats. En presentation av fallet Samverkanskluster och organisationen och förutsättningar för försöksverksamheten finns också i detta avsnitt. Avsnittet *Resultat och analys* visar vad studien kommer fram till och resultaten återknyts till det teorin. *Diskussion och slutsats* avslutar studien och där sammanfattas arbetet och resultaten.

2 Teori och tidigare forskning

Ambitionen har varit att använda en teoriutvecklande ansats i denna studie, där resultatet från studien ställs mot hypoteser hämtade och utvecklade från det teoretiska ramverket Advocacy Coalition Framework, ACF. I detta avsnitt presenteras förutom teorin även aktuell forskning kring krishantering, samverkan och forskning inom det valda teoretiska ramverket.

Studien binder samman tidigare forskning kring samverkan och krishantering med det teoretiska ramverket ACF. När teorins grundare blickar mot framtida forskningsområden är en av de potentialer de ser med teorin en möjlighet att förfinas kunskapen om koalitionsbildning, speciellt med analystekniker kring nätverk (Sabatier & Weible, 2014, p. 205). Ambitionen har varit att bidra med en bit i detta pussel.

Samverkanskluster är en försöksverksamhet, som föregåtts av flera tidigare samverkansprojekt. MSB vill med denna försöksverksamhet undersöka förutsättningarna för att applicera samverkansmodellen i andra delar av landet. Den samlade kunskapen kring försöksverksamheten med Samverkanskluster kommer att ligga till grund för andra samverkansprojekt i andra delar av Sverige och inom eller utom de organisationer det nu innefattar.

Denna studie av samverkan inom Samverkanskluster handlar både om implementering och förändring av policy i den meningen att den belyser ett fall som är en försöksverksamhet där man arbetat operativt med en förändring. Policyförändringen kring krishanteringens organisering kan bli permanent verksamhet i framtiden men den kan även modifieras eller avvecklas. Diskursen kring samverkan och de nätverk diskursen bildar har varit studiens huvudfokus. Den omfattar erfarenheter av samverkan dels från samverkansprojekt som föregått detta och dels synen på Samverkanskluster som en möjlig framtida permanent organisation. Synen på samverkan på olika nivåer visar om det finns skillnader och det kan i förlängningen få inverkan på försöksverksamhetens fortsatta utveckling.

2.1 Advocacy Coalition Framework

Advocacy Coalition betyder direkt översatt "förespråkarkoalition" och teorin bygger på att det i olika sammanhang kring policy, politik och förändringar som ska genomföras i ett samhälle bildas grupperingar som kan förespråka eller motsätta sig policyförändringen. Studier av policyprocessen lyfter frågor som både har teoretisk och praktisk relevans och några centrala frågeställningar är hur aktörer kan influera policyprocessen. Hur formas och upprätthålls koalitioner med syfte att nå mål och hur ser nätverken ut i dessa koalitioner? (Sabatier & Weible, 2014, p. 183). Det är en bred teori som omsluter såväl implementeringsprocessen som policyförändring. Centralt i teorin är värderingar och övertygelser hos individer som bildar grupperingar och att det är individer och inte organisationer som driver förändringar (Weible, et al., 2011, p. 350). Även hur man mobiliserar, underhåller och agerar inom grupperingarna i policyförändringen är en viktig del i teorin och i vilken utsträckning man lär sig av varandra mellan allierade och motståndare. Teorin undersöker vilka faktorer som påverkar större och mindre politiska förändringar och har använts på skilda politikområden som pensionssystem, vattenförsörjning, miljö och åsikter kring kärnkraft i såväl amerikansk som europeisk och asiatisk kontext. Traditionellt har tidsspannet varit relativt långt (Weible, et al., 2011, p. 350; Hill, 2007, pp. 87-88). ACF är ett brett teoretiskt ramverk. I Figur 1 visas strukturen för ACF schematiskt, där alla delar inte är aktuella för denna studie. Skälet till att den visas är för att flödet från stabila parametrar, till koalitioners struktur och policys delområden samt flöden mellan dem visas på ett övergripande sätt.

Det finns andra möjliga teorier för att studera policyförändringar, där de dominerande förutom ACF är Punctuated Equilibrium (Baumgartner and Jones) och Multiple Streams (Kingdon). Det som gör att ACF bedöms som det som bäst kan belysa frågor om policyförändring i denna studie är att den är inriktad på delområden, övertygelser, aktörer och koalitioner (Shanahan, et al., 2011, p. 376). Teorins beståndsdelar presenteras vidare nedan, men det är också viktigt att belysa teorins framväxt och utveckling.

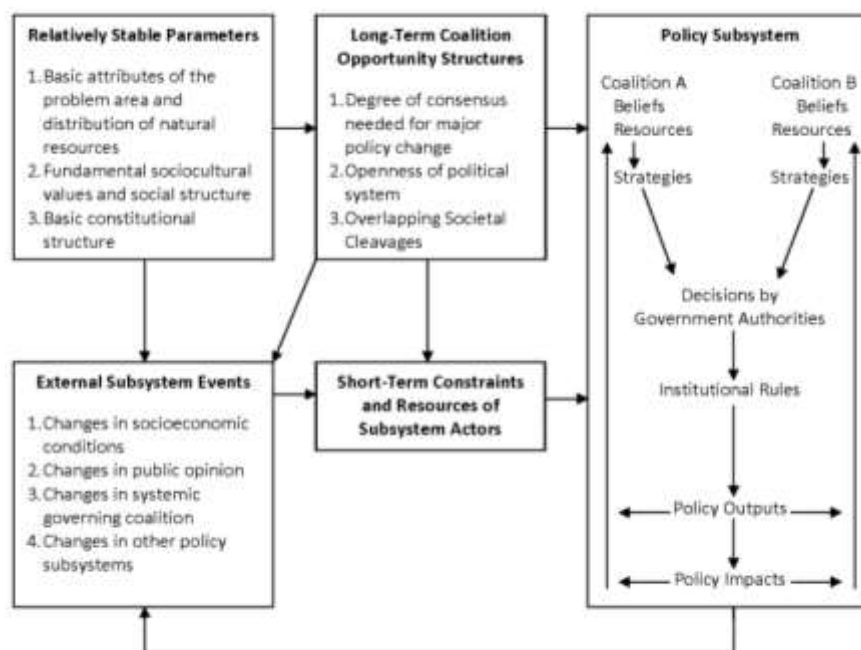
2.1.1 Utvecklingen av ACF

ACF initierades som ett forskningsprogram som utvecklades av Paul Sabatier under tidigt 1980-tal, då han arbetade vid universitetet i Bielefeld i Tyskland. Under året hade han diskussioner med Vincent och Elinor Ostrom, som då hade erfarenhet av att utveckla forskningsprogrammet Institutional Analysis and Development (IAD), forskarna Benny Hjern och Ken Hanf, som var två av de ledande personerna inom forskning kring implementering med bottom-up perspektiv och diskussioner med Martin Shubik om behovet av alternativa teorier till Rational Choice. Sabatier hade också nytta av Hugh Heclos arbete kring lärande och integrationen av sociala och ekonomiska förutsättningar hos individer för att förklara policyförändringar. Dessa interaktioner med forskare inspirerade till forskningsprogrammet ACF för att syntetisera olika aspekter av top-down och bottom-up aspekter kring implementering och för att kunna integrera moderna tankar om lärande och förändring i policyprocesser. Bakgrunden var det tillkortakommande som forskningsområdet kring policy hade under 1970- och 1980-talen och behovet av att utveckla en teori kring policyprocesser för att kunna förstå vetenskapens och teknikens roll i politiska debatter och skapa ett övergripande förhållningssätt för att förstå policyförändringar bortom de traditionella betoningarna inom statsvetenskap på samhällets institutioner, val och lagar, röstning och lobbying. När Sabatier sammanstrålade med Hank Jenkins-Smith, som hade med sig praktisk erfarenhet kring att arbeta med policyprocesser i samhällets administration, arbetade de tillsammans vidare med att utveckla teorin. Att etablera forskningsprogrammet tog flera år och de hämtade också influenser från andra akademiska discipliner, som filosofi. Det teoretiska ramverket har utvecklats kumulativt då hypoteser har lagts till och reviderats då det har applicerats i olika politiska kontexter och i olika delar av världen (Sabatier & Weible, 2014, pp. 184-186).

ACF utgår från att policys och program innefattar teorier som reflekterar övertygelser av en eller flera koalitioner. Vetenskapliga och tekniska informationer är viktigt för att förstå ett delområdes verksamhet. Traditionellt har det ansetts att policyprocesser ska ha ett långtidsperspektiv för att man ska kunna förstå förändringar och processer. Det ses dock nu som en för bokstavlig tolkning som förhindrar användandet av teorin när den har kapacitet att besvara frågor även under kortare tidsperioder, som är fallet i denna studie. Förståelsen av policyprocesser i

allmänhet kräver att man fokuserar på temporära processer (Sabatier & Weible, 2014, pp. 192-193).

ACF omfattar frågor om koalitioner, lärande och policyförändring och kan skapa förståelse kring konflikter mellan koalitioner. Delområden är den nivå som studeras (Sabatier & Weible, 2014, p. 193). Det fokuserar på förbindelser mellan koalitioner och övertygelser och passar så tillvida bra för de forskningsfrågor som denna studie vill besvara. En modell över det teoretiska ramverkets struktur och flöde kan ses i figur 1.



Figur 1. Översikt ACF. Översikt av strukturen inom Advocacy Coalition Framework. Ur Sabatier & Weible (2014) sid 194.

Med teoretiskt ramverk menas en samling av begrepp, antaganden, frågor, kategorier och generella relationer som kan besvara frågeställningar. Inom ACF är det (i sammanfattning och i min översättning):

- Undergrupper är det primära att analysera för att förstå policyprocesser.
- Aktörer i undergrupper är alla som regelbundet försöker influera undergrupperna, såväl tjänstemän på olika nivåer som aktörer från andra sektorer.

- Det är individer som deltar i koalitioner och det är individer och inte organisationer som driver förändringar. Människors agerande styrs av deras kontext och de har begränsad möjlighet att fortsätta stimuleras och motiveras av sina värderingar och är benägen att erfara "Devil Shift", det vill säga att motståndares makt tenderar att överdrivas.
- Undergrupper förenklar genom att samla aktörer i en eller flera koalitioner.
- Policies och program innefattar tysta teorier som reflekterar värderingar i en eller flera koalitioner.
- Vetenskaplig och teknisk information är viktig för att förstå undergruppernas förehavanden.
- Forskare kan anlägga ett långtidsperspektiv för att förstå politiska processer och förändringar. (Sabatier & Weible, 2014, pp. 189-193) (Swedenmark, 2017)

I studier av policyprocesser har ACF satt fokus på frågor som både har teoretisk och praktisk betydelse under teorins utveckling. I en översikt över ACF och forskning med det teoretiska ramverket under drygt trettio år redovisar Weible och Sabatier (2014) hur teorin har använts, både när det avser vilka policyområden som studerats och i olika delar av världen. Genomgången visar att miljöpolitik är det område som har renderat flest studier, följt av studier kring hälsopolitik, finans och ekonomi, sociala politikområden och utbildning. Teorin har också använts på studier kring teknik och turism. Den geografiska spridningen domineras av Nordamerika och Europa följt av Asien och studier, om än få, har gjorts i Afrika, Australien och Sydamerika (Sabatier & Weible, 2014, pp. 183, 210). Den största kritiken mot ACF som teoretiskt ramverk har varit att den har förhållit sig främst till amerikanska förutsättningar, men utvecklingen har visat att den kan anpassas till och lämpa sig för studier kring policyförändringar i andra kontexter (Weible, et al., 2009, p. 126). ACF har använts för forskning även på svenska förhållanden och där kan Simon Matti och Annica Sandströms studie av koalitioner kring synen på köttkonsumtion och Daniel Nohrstedts studier om svensk kärnkraftspolitik nämnas (Matti & Sandström, 2011; Nohrstedt, 2005; Nohrstedt, 2008).

ACF har under sin utveckling även fått avknoppningar, som NPF, The Narrative Policy Framework. Den sätter fokus på vilka berättelser som får en viktig roll inom policyprocessen (Sabatier & Weible, 2014, p. 225).

2.1.2 Delområden

Delområden (eng. subsystem) är det som primärt studeras inom ACF för att förstå policyprocesser. Delområden bestäms av ett ämne som policyn rör, ett geografiskt område och de aktörer som direkt eller indirekt influerar delområdet (Sabatier & Weible, 2014, p. 189). ACF utgår från att policyförändringar sker inom ett avgränsat politiskt delområde som är den primära analysenheten. Relevanta aktörer för delområden är de som regelbundet kan påverka delområdets verksamhet, det omfattar således inte alla som påverkas av ett delområde. Delområden förenklar genom att dela in aktörer i en eller flera koalitioner (Sabatier & Weible, 2014, pp. 190-191).

Samverkan inom området krishantering definieras som ett delområde i denna studie.

2.1.3 Aktörer

Aktörer är personer eller organisationer som deltar och direkt eller indirekt påverkar policyområdet. Det kan vara chefer och ledare, de som utför arbetet, intressegrupper, forskare, konsulter, media och medborgare. Deltagare kan också hitta likasinnade för att samordna sina handlingar i koalitioner, för att kunna få en större påverkan (Weible & Sabatier, 2009, p. 196). Mellan de koalitioner som deltagare skapar kan det uppstå en tävlingssituation eller konflikt. Konflikterna kan i sin tur skapa utrymme för medlare (brokers), som försöker få de olika grupperna att kompromissa med syftet att få policyprocessen att fortsätta (Weible & Sabatier, 2006, p. 128). Aktörer inom delsystemet kan delas in i olika påverkansgrupper och politiska mönster kan tolkas utifrån de olika gruppernas uppfattningar. Aktörer finns på olika nivåer inom det politiska styret, i intressegrupper, forskningsinstitutioner och inom media (Weible & Sabatier, 2006, p. 124; Weible, et al., 2011, p. 351). ACF ser individer som de som driver förändringar och inte organisationer.

Denna studie identifierar aktörer i form av individer inom organisationer. Aktörernas åsikter kring samverkan kommer ha betydelse för den fortsatta policyprocessen och förändringen av policyområdet och i förlängningen av implementeringen om det är så att denna verksamhet blir permanent eller om andra samverkansprojekt bildas. I detta sammanhang är åsikter hos aktörerna en maktfaktor.

2.1.4 Övertygelser

Övertygelser (beliefs) är ett annat centralt begrepp inom ACF. Det är övertygelser som får aktörer att bilda koalitioner, och forskning där ACF används studerar hur koalitioner bildas, vilken struktur de har och hur stabila de är över tid. Dessa koalitioner bildar i sin tur nätverk och maktrelationen mellan nätverken formar processen och påverkar utfallet. Det är aktörernas utgångspunkter och övertygelser som skapar och håller samman koalitioner och nätverk. (Petridou, 2014, p. 15; Ingold, 2011, p 435)

Inom ACF antas aktörer använda sina existerande övertygelser för att filtrera och förenkla världen och därmed agera begränsat rationellt. Eftersom övertygelser bygger på tidigare erfarenheter kan det vara svårt att anpassa och lära om vilket kan försvåra en förändring av övertygelser. ACF antar vidare att övertygelser är en orsak till mänskligt beteende och att aktörer i ett politiskt system påverkas av de begränsningar och möjligheter som finns inom delsystemet (Weible & Sabatier, 2009, pp. 196-197).

Teorin delar in övertygelser i tre nivåer: Djupa kärnvärden, policyvärden och sekundära värden. Djupa kärnvärden är den bredaste och den som är mest stabil. Policyvärden spänner över den materiella och geografiska bredden inom ett delsystem och deras relativt specifika inriktning gör dem idealiska för att bilda koalitioner bland aktörer. Policyvärden sträcker sig från normativa till empiriska, där normativa omfattar grundläggande värden och prioriteringar av välfärd inom delsystemet, till exempel samhällets krishantering och vad det får kosta. De empiriska värdena relaterar till de övergripande orsakerna till ett problem som delsystemet ska hantera, som i Samverkansklustrets fall kan vara att klustret som samverkansfunktion kan bidra till effektivare svar på kriser. De empiriska policyvärdena är mer mottagliga för yttre influenser som till exempel vetenskaplig information och därmed också mer

lättföränderliga än de normativa policyvärdena. Sekundära övertygelser är smalare och kan vara relaterade till en del av själva delsystemet. Enligt ACF är det mer sannolikt att sekundära övertygelser förändras över tid i jämförelse med normativa eller empiriska övertygelser (Weible & Sabatier, 2009, p. 197).

Philip Leifeld (2013) vill påvisa i vilken utsträckning värderingar och övertygelser kan härledas ur nätverksstrukturer som studeras. Han beskriver processer som föregår policyförändring, hur konsensus och polarisering mellan nätverk kan växla och relevansen av delsystem för politiskt beslutsfattande. (Leifeld, 2013, p 169; Swedenmark, 2017, p 11).

Övertygelser är en viktig del av denna studie och är det som kommer att bilda basen i analysen av diskursen kring samverkan. Hur beskriver aktörer i Samverkanskluster erfarenheter av samverkan och kan det knytas till den organisation de representerar i klustret? Avspeglas diskursen kring samverkan i olika organisationer eller på olika nivåer? Studien omfattar de nivåer som belyser djupa kärnvärden, policyvärden och sekundära värden.

2.1.5 Nätverk

Nätverk i vid mening har stor betydelse i det vardagliga livet. De är viktiga för att hitta jobb, vänner och livskamrater och nätverk är fundamentala i samhällets ekonomiska och politiska liv. Moderna samhällen bygger på nätverk och sociala nätverk är djupt rotad i vår evolution. Ändå har analys av politik och politisk styr verksamhet till stor del fokuserat på individer och institutioner utan att överväga hur relationerna formar dem. Victor et al (2018) menar att politik och utförande handlar om relationer och att relationer inom nätverk är det som formar, möjliggör och upprätthåller politisk verksamhet. Att förstå proportionerna och konsekvenserna av dessa nätverk är en kritisk punkt för att förstå den politiskt styrda världen. Statsvetenskap har inte i tillräcklig grad involverat att relationer är hjärtat inom politik. I stället har metodologisk individualism och teorier som fokuserar på individualism varit i fokus från 1950 till början av 2000-talet. Relationella infallsvinklar utmanar detta och öppnar dörrar till alternativa, epistemologiska strategier (Victor, et al., 2018, pp. 3-4, 6).

Nätverk och koalitioner är centralt i detta arbete, eftersom det som studeras är diskursen kring samverkan och vilka noder det bildar i ett nätverk. Enligt ACF söker sig deltagare på policypolitiska arenor till personer, intressegrupper, ledare och partier som uttrycker liknande värderingar som man själv har. Om de samarbetar och deltar i någon form av koordinering formar de ett nätverk. Det är nätverk de formar och de noder de innehåller som är det som utmärker ACF. Teorins kritiker menar att det inte är en tillräcklig legitimering att aktörer med liknande övertygelser samordnar sina behov inom en koalition. Därför har studier även gjorts som analyserat data kring nätverk för att verifiera att det finns påverkanskoalitioner som stämmer överens med vad ACF påstår (Sabatier P., 2007, p190).

För denna studies del kan nätverk synliggöras genom en analys av diskursen kring samverkan och vilka noder de bildar. Noderna i nätverken består av aktörernas övertygelser som de har uttryckt i de uttalanden de gör i materialet. Det kan svara på frågor som om dessa uttryckta övertygelser bildar mönster som speglar de deltagande organisationerna eller de olika nivåerna inom organisationerna i Samverkanskluster.

2.1.6 Samverkanskluster och ACF

För att studera policyförändringar och implementering är Advocacy Coalition Framework en lämplig teori och Samverkanskluster är ett exempel på en policyförändring som genomförts som ett försök. Samverkanskluster är en organisationsform som *är* en policyförändring både till form och innehåll. Försöksverksamheten innebär att de deltagande myndigheterna och operatörerna/aktörerna är samlokaliserade i en gemensam lokal och de utbyter information på ett integrerat sätt.

För att göra det mer tydligt vad som sker i denna studie visas en sammanställning av fallet i Tabell 1 där det åskådliggörs hur ACF används och hur det kan knytas till Samverkanskluster. De faktorer som är aktuella för denna studie har en förklaring i tabellen, de faktorer som inte är aktuella lämnas utan kommentar.

ACF tillämpning	Samverkanskluster
Stabila parametrar	
Grundläggande attribut för problemområdet	Snabba, effektiva insatser vid kriser och samhällsstörningar
Distribution av (natur)resurser	Ger samverkan mellan myndigheter större effektivitet, bättre och snabbare insatser vid kriser?
Sociokulturella värden, sociala strukturer	Beredskap för effektiva insatser när människor behöver samhällets hjälp
Konstitutionella kulturer	SOS, Polisen, Brandförsvarsförbund, Trafikverket, Trafik Stockholm, SLL, Stockholm Stad på olika nivåer (regional/lokal)
Policy delområde	
Geografiskt område	Stockholms stad, flera kommuner
Materiell omfattning	Krishantering vardagssamverkan
Policydeltagare	Personer på olika nivåer inom organisationerna *se ovan: Konstitutionella kulturer
Övertygelser	
Djupa kärnvärden, övertygelser	Samverkan som norm, inställning till samverkan
Policyvärden, övertygelser	Samverkanskluster kan/kan inte göra skillnad
Sekundära övertygelser	Uppfattningar om effektivitet, kostnader och vinster för samverkan
Förespråkarkoalitioner	
	Positiv till samverkan, samverkan ger ökad effektivitet och bättre insatser.
Medlare	
Resurser	Teknik, bemanning, informationsdelning mm
Arenor	Samverkanskluster som fysisk gemensam arbetsplats
Policyförändringens mekanism	
Ackumulering av bevis	Pågående utvärdering, ej denna studie
Dödläge	Studeras ej
Extern chock	Initierat av MSB

Tabell 1. Sammanfattning ACF. Tabell som sammanfattar hur ACF används i denna studie. Efter förlaga i A Guide to the Advocacy Coalition Framework (Weible & Sabatier, 2006, p. 125).

Sammanfattningen i tabellen bygger på den guide som Weible och Sabatier presenterade för ett eget forskningsprojekt (Weible & Sabatier, 2006, p. 125). Stabila parametrar innefattar grundläggande attribut för problemområdet, distribution av resurser, sociokulturella värden samt konstitutionella kulturer. De stabila parametrarna för denna studie är hur samverkan kan bidra till att samhället har snabba och effektiva insatser vid kriser, vardagskriser och större händelser, samt innefattar de deltagande organisationerna. Delområdet för policyområdet är samverkan vid krishantering med fallet Samverkanskluster och där deltagare är

organisationernas anställda på olika nivåer. Övertygelser innefattar djupa kärnvärden, som i denna studie är den grundläggande synen på och inställningen till samverkan i stort och policyvärden som handlar om inställningen till samverkan inom klustret och inställningen till det hos deltagarna. Sekundära övertygelser handlar om hur det uttrycks genom de identifierade begreppen.

Tillsammans ger de en bild av hur aktörerna ser på effektivitet, vinster och kostnader med samverkan inom Samverkanskluster.

Förespråkarkoalitioner svarar på om deltagare är positiv till samverkan inom Samverkanskluster. Övertygelser och koalitioner kommer testas i hypoteser. Resurser beskriver vad delområdet har för resurser till förfogande och hur samverkan kan lösas med hjälp av teknik, informationsflöde med mera. Arenan är den fysiska arbetsplats för samverkan som är försöksverksamhetens hjärta. Policyförändringens mekanism i denna studie är att ackumulering av bevis i form av utvärdering pågår, samt att försöksverksamheten är initierad av MSB för att undersöka möjligheten till samverkansformer som kan appliceras på andra håll i landet i framtiden. Samtliga delar i tabellen utgår från resonemang hos Weible och Sabatier (Weible & Sabatier, 2006, pp. 125-129).

I beskrivningen av vad ACF åstadkommit hittills i Weible et al (2014) blickar författarna också framåt och föreslår områden för framtida forskningsområden. Ett av dessa är arenor och forum inom delsystem, där författarna ser ett behov av att fortsätta studera olika former av partnerskap som samverkar. De konstaterar också att hittills har studier av dessa partnerskap omfattat vissa arenor inom olika delsystem och ofta på organisationsnivå. De uppmuntrar därför studier som omfattar delsystem och där man kan få en djupare förståelse för hur aktörer i koalitioner agerar, lär sig av varandra och hur man inom delsystemet förhandlar och kommer överens (Sabatier & Weible, 2014, p. 206; Petridou, 2014, p. 14).

Denna studie omfattar delområdet samverkan inom samhällets krishantering och belyser specifikt fallet Samverkanskluster. Den är inriktad mot nätverksdiskursen kring samverkan, vilket kan bidra till att utveckla ACF genom att det tillämpas på förutsättningar i svensk kontext. Studien kan öka kunskapen kring hur organisationer och deltagare ser på samverkan och ge en bild av hur synen på samverkan ser ut inom

och mellan samverkande organisationer och hos deltagare på olika nivåer inom organisationerna och vilka noder dessa bildar.

2.2 Policyområdet samverkan inom rutinmässiga kriser

Kollektiva handlingar är ett ämne som Elinor Ostrom (1998) menar är det centrala ämnet inom statsvetenskap och kollektiva handlingar påverkar internationella relationer, genomtränger den offentliga byråkratin, kan förklara hur intressegrupper bildas och hur medborgare i en demokrati kan kontrollera regeringar. Hon beskriver det som själva kärnan som rättfärdigar staten (Ostrom, 1998, p. 1).

Kollektiva handlingar kan också beskrivas som samordnade handlingar, samarbete och samverkan mellan individer och grupper. Samverkan är ett begrepp som kan inrymma flera betydelser i det svenska språket och tydligheten blir inte större när man studerar samverkan ur ett engelsk-språkligt perspektiv. Definitionen av samverkan i denna studie bygger främst på det resonemang som Thomson och Perry (2006) har när de har undersökt samverkansprocesser och definierat "den svarta lådan" i dessa processer. De menar att samverkan består av en komplex konstruktion där fem dimensioner ingår. De fem dimensionerna som bildar processen samverkan är: styrning, administration, organisatorisk autonomi, ömsesidighet och normer. Genom att förstå processen kan man också överblicka utfallet av samverkan (Thomson & Perry, 2006, p. 21). Samverkan ska i detta sammanhang inte förväxlas med samarbete eller samordning. Samverkan är en starkare form av kollektivt handlande där deltagare är mer involverade (Ansell & Gash, 2018, p. 16; Sparf & Petridou, 2018, p. 303). Samverkan i denna studie bygger på definitionen:

Samverkan är en process där oberoende aktörer interagerar genom formell och informell förhandling och gemensamt skapar regler och strukturer som styr deras relationer och sätt att agera och besluta om de frågor som för dem samman. Det är en process med gemensamma normer och ömsesidiga fördelaktiga interaktioner (Thomson, 2001, citerad i Thomson & Perry, 2006, p. 23, min översättning)¹.

¹ Collaboration is a process in which autonomous actors interact through formal and informal negotiation, jointly creating rules and structures governing their relationships and ways to act or decide on the issues that brought them together; it is a process involving shared norms and mutually beneficial interactions. (Thomson & Perry, 2006, p. 23).

Synen på ett kollektivt perspektiv, som Ostrom beskriver, bygger Thomson och Perry (2006) vidare på och menar att de fem dimensionerna kring samverkan uppstår när flera parter försöker lösa det kollektiva problemet. Det kan vara det som "*skapar en samordnad strategi för att nå gemensamma fördelar eller minska den gemensamma skadan*"² (Ostrom 1990 s 39 citerad i Thomson & Perry 2006 s 24 i min översättning).

Det kollektiva perspektivet bygger på individuella relationer och är beroende av kommunikation, vilket Ostrom (1998) utvecklar i sin artikel om kollektivt handlande. Om det finns en norm där individer litar på varandra kan förtroendet inom gruppen förstärkas och normen består av tre komponenter: tillit, ömsesidighet och rykte. Om det i ett samarbete finns ökande nivåer av de tre komponenterna förstärks ömsesidigheten och minskar nivåerna försvagas ömsesidigheten, vilket i sin tur påverkar samarbetet. Grunden för detta är kommunikation, där kommunikationen ökar eller minskar förtroendet för andras trovärdighet. Det förklarar också, enligt Ostrom, varför kommunikation ansikte mot ansikte är väsentlig. När deltagare som samarbetar har upprepade chanser att se och prata med varandra kan deltagare bedöma om de litar på de andra personerna och att villkoret för ömsesidighet är uppfyllt, vilket har stor effekt på samarbetet (Ostrom, 1998, pp. 14-15).

Aspekten kring korta kommunikationsvägar och möjlighet till direkt kommunikation mellan personer är en av grundtanken när projektet Samverkanskluster initierades som försöksverksamhet (Stockholmsregionen, 2013).

2.2.1 Samverkan och effektivitet

Med början under 1980-talet och med en ökad acceleration under 1990-talet genomfördes reformer med syfte att förändra förvaltningspolitiken i Sverige. Influerad av andra länder i västvärlden, med Storbritannien och USA som främsta influenser, skulle den offentliga serviceproduktionen och administrationen effektiviseras. Det skulle ske genom att mer marknadslika förutsättningar skapades även inom den offentliga sfären och genom att staten fick en roll som samordnare eller beställare. Det väsentliga var inte organiseringen eller att det var den offentliga

² "from one in which appropriators act independently to one in which they adopt coordinated strategies to obtain higher joint benefits or reduce their joint harm" (Thomson & Perry, 2006, p. 24).

sektorn som utförde den service som medborgare behövde, utan att funktionen fanns. Reformvägen kom att kallas New Public Management, (NPM) (Pierre & Sundström, 2009, pp. 8, 249).

NPM var ingen sammanhållen reform som implementerades utan bestod av flera komponenter som alla berörde förändringar i styrning och ledning. Christopher Hood, som utredde organisationsförändringarna för OECD var den som myntade uttrycket New Public Management och han menade att man kunde se sju varianter av modeller:

1. Införande av mindre enheter, resultatenheter, blandning av offentligt–privat
2. Införande av interna marknader, kontraktsrelationer
3. Fokus på lednings- och styrningspraktiker från privat näringsliv
4. Ökad budgetdisciplin, kostnadsmedvetenhet
5. Betoning av direkt ledarskap
6. Uttalade formella mätbara standards och mål, mätning av prestationer
7. Ökad betoning på produktivitet (Hood 1991, 1995 i Westerberg, 2014, pp. 90-91).

Även Donald Kettl har listat kärnan i NPM, där produktivitet, marknadisering, serviceorientering, decentralisering, policy (skapande och implementering) och tillförlitlighet är komponenter som bildar helheten. Han sammanfattar det som en diskussion om governance i betydelsen vad ska de styrande göra och hur kan de bäst nå målen? Governance beskriver sambandet mellan de styrande och samhället och hur implementeringen av policys och program genomförs och NPM kan ses som en del av det eftersom det agerar inom samma område (Frederickson, et al., 2016, pp. 229-230; Kettl, 2000, pp. 1-2). Guy Peters och Jon Pierre (1998) ser också många likheter mellan governance och NPM, men ser även skillnader och en av dessa är att governance är mer inriktad mot processen kring policy, hur det skapas och implementeras. NPM är inriktat på utfallet där effektivitet är centralt och där frågor som belyses är hur man kan få nöjda medborgare till lägst möjliga pris (Frederickson, et al., 2016, pp. 232-233).

Strävan efter den mer kostnadseffektiva och prestationsorienterade statliga administrationen som NPM syftade till skapade också nya behov av kontroll och uppföljning, både av ekonomiska mål och prestationer (Kuhlmann & Wollman, 2014, pp. 216-217).

Den målstyrning som NPM innebär är inte optimal för alla offentliga verksamheter, vilket till exempel Roland Almqvists forskning visar. I kontrakt och mål som rör äldrevård i Stockholm som han studerat, ligger fokus på hur-frågor, vilket visar att det är processen som är det centrala och att det uppstår svårigheter med att formulera mätbara mål (Almqvist, 2004, p. 11). Denna skillnad mellan det teoretiska och det faktiska kan ha olika orsaker. Det kan vara styrningen och utformandet av mål som fallerade, men det kan också indikera att NPM inte är möjlig att tillämpa inom alla områden, som till exempel äldrevård, missbruksvård m fl. (Almqvist, 2004, p. 18).

Problemet med de NPM-influerade parameterna där mätbarheten är i fokus och där effektivitet ofta är riktat mot kostnader finns även inom offentliga verksamheter där samverkan är en komponent. Samverkan inom krishantering är ofta inriktat på processen och kan ge samordningsvinster för myndigheter och bättre service till invånare i nöd, men de kan flyga under radarn om effektiviteten endast mäts i minskade kostnader. Ovanstående resonemang knyter till denna studie i och med att aktörernas syn på värde och kostnader med samverkan avses att belysas.

2.3 Policyförändringar, samverkan och kris

I den bästa av världar, där det varken finns sociala eller ekonomiska begränsningar, skulle det inte finnas samhällsliga problem som behöver lösas, skriver B Guy Peters i inledningen till boken *Advanced Introduction to Public Policy* (2015). Där är vi inte, fortsätter han, utan alla samhällen har stora och små problem som invånare och beslutsfattare inte är nöjda med. Dessa problem och de lösningar som finns för att hantera problemet är ofta det som är det första steget i en policyprocess (Peters, 2015, p. 13).

Begreppet policy kan ha flera betydelser. Det är ett begrepp som inte gör sig rättvisa i en svensk översättning, då det ofta och även i denna studie, innefattar något mer än den direkta översättningen av ordet policy till politik.

Mintrom definierar policy som de beslut som de styrande tar på uppdrag av medborgare. Dessa beslut kan vara att formellt anta lagar och regleringar eller regler som styr policys och som ska skapa samhällsnytta, det vill säga att det kan vara från de styrande till utförare i den egna organisationen eller på uppdrag (Mintrom, 2012, p. 1). Hill (2007) definierar policy som en serie beslut som är beroende av vad som sker i omvärlden och som förändras över tid. Det är en definition som han bygger på flera lärda mäns tidigare definitioner, som David Easton och E I Jenkins. Centralt är beslutsfattande kring ett politikområde, där både handlingar och icke-handlingar har betydelse, det vill säga beslut och frånvaron av beslut (Easton, 1953, p. 130; Hill, 2007, p. 15; Jenkins, 1978, p. 15).

Samverkanskluster är en ny form av organisation som i detta skede är temporär, ett projekt. Det innebär att det är en policyförändring enligt den definition som Theodoulou och Cahn gör när de beskriver policyförändring i fem olika formuleringar. Public policy ska skilja mellan vad de styrande ämnar att göra och vad de faktiskt gör. När de som styr är inaktiva är det lika viktigt som när de styr aktivt. De beskriver också policyförändring som att den involverar alla nivåer av styret och att såväl formella som informella aktörer är viktiga i processen (Theodoulou, 1995, p. 2).

Vissa av samhällets policyproblem är mer förutsägbara och därmed inte förknippade med svårigheter i lika hög grad som andra. Ett exempel på mindre komplexa policyproblem är skolan, där man redan när ett barn föds vet att om sex år kommer detta barn behöva en plats i skolan. Det är förutsägbart och det kan planeras för. Pensioner är ett annat policyområde med ett visst mått av förutsägbarhet, därmed inte sagt att allt som rör dessa policyområden är enkelt. Policyproblem innebär i sig ofta en viss komplexitet, men vissa områden innefattar problem som är svårare att strukturera och ännu mer komplexa än andra och som kan göra utformningen av en policy svårare.

Peters (2015) definierar i en modell komplexiteten genom att kategorisera dem i politiskt komplexa och tekniskt komplexa i olika nivåer (hög och låg). Policyproblem av lite svårare natur kan vara policys som rör internationella samarbeten som innefattar flera regioner eller länder vid till exempel större översvämningar (Peters, 2015, p. 24). Dessa problem brukar i teoretiska sammanhang kallas "wicked problems" som hädanefter översätts till nyckfulla problem och till dessa kan krishantering och policys utformade för hantering av samhällskriser räknas, eftersom de innehåller mått av oförutsägbarhet och kan vara svåra att strukturera. Nyckfulla problem är problem som kan innebära en fara för samhället och där invånare kräver någon form av åtgärd, men där de som styr kan stå utan svar när de förväntas prestera. Peters stödjer sig på Rittel & Webber (1973) i definitionen av nyckfulla problem. Deras koncept kommer från planeringsteorier, men är enligt Peters relevanta även för policyproblem. Nyckfulla problem beskrivs som svåra att definiera, multi-kausala med många kopplingar, svåra problem som ofta är instabila där problemen inte har en klar lösning och därför är svåra att ingripa mot eller att överblicka konsekvenserna av. De innefattar ofta flera aktörer och är socialt komplexa. Peters sammanfattar dem som att svårigheter att definiera problemet i sig kan visa om det är ett nyckfullt problem (Peters, 2015, pp. 25, 29-30; Rittel & Webber, 1973, pp. 161-167; Sparf & Petridou, 2018, p. 303).

Samverkanskluster är ett policyområde som jag enligt ovanstående resonemang definierar som ett nyckfullt problem. Det är multiorganisatoriskt då det involverar flera myndigheter och det är multikausalt då det kan finnas många orsaker till policyproblemet och det kan också inrymma flera olika möjliga lösningar. I Peters figur skulle Samverkanskluster betecknas som politiskt lågt komplext problem, men tekniskt högt komplext, det vill säga att det finns en politisk enighet kring ambitionen med samverkan och Samverkanskluster, men det kan vara komplext att lösa det rent tekniskt, i betydelsen designmässigt (Peters, 2015, p. 24). ACF är utvecklat för att hantera nyckfulla problem som innefattar målkonflikter och många aktörer från olika nivåer i samhällets institutioner (Sabatier, 2007, p. 189).

Samverkan och samarbete hålls ofta fram som en viktig faktor vid kriser, inte minst när det gäller myndigheter och styrning. Forskning i ämnet är ofta inriktad på

större katastrofer och kriser där samordning ses som nödvändig, medan de mer rutinmässiga nödsituationerna är mindre utforskade. Daniel Nohrstedt (2016) lyfter dock samverkan kring mer rutinartade samhällskriser i en studie kring extrema vinterförhållanden i Sverige. Han ser det som motiverat därför att samverkan får en annan roll vid rutinartade kriser, där deltagarna och ledningen från olika organisationer kan ha olika uppfattningar kring problemets omfattning och även olika åsikter kring hur man bäst löser problemet i en samverkande åtgärd. Organisationens typ, tidigare erfarenhet och krisens omfattning kan ge olika tolkningar vilket i sin tur utmanar samverkan och samarbeten. Nohrstedt menar därför att man inte kan anta att samverkan kring mer rutinmässiga kriser alltid fungerar effektivt (Nohrstedt, 2016, pp. 136, 138; Sparf & Petridou, 2018, p. 304).

2.4 Kriser och krishantering

Om man följer nyheter är det svårt att inte stöta på ordet kris. Ordet används också flitigt i policydokument, av beslutsfattare, i rapporter och i vardagligt tal. Det kan beskriva en rad olika fenomen som naturkatastrofer, politiska skandaler, terroristattacker eller sjukdomar (Drennan, et al., 2015, p. 14; Boin, et al., 2005, p. 2; Petridou & Sparf, 2017, p. 556).

Kriser i förhållande till samverkan står i fokus i Daniel Nohrstedt et als arbete från 2018, där de undersökt studier inom Crisis Management, CM och förhållandet till Collaborative Public Management, CPM. Där definieras samarbete som:

En process av styrande och utförande i multioorganisatoriska arrangemang för att lösa problem som inte enkelt kan lösas av en organisation och där samarbete innebär strävan efter samma mål, över sektorer och mellan aktörer. Samarbetet är baserat på värdet av ömsesidighet och kan innefatta allmänheten " (Agranoff & McGuire, 2003a, p. 4; Nohrstedt, et al., 2018, p. 2)

Studien, som bygger på 74 artiklar inom området krishantering under 26 år, konstaterar att förväntningarna på krishantering innebär att etablera och upprätthålla olika former av samverkan. Ett av förslagen kring vidare studier avseende krishantering och samverkan är vilken betydelse ledare har i samverkansprocesser och vilken betydelse deras förmåga till samverkan har (Nohrstedt, et al., 2018, pp. 3, 6, 11).

2.4.1 Krishantering i Sverige

En kris uppkommer ofta plötsligt, det oväntade är en del av krisen. Hos myndigheter ska det finnas beredskap för att möta olika typer av kriser. Kris definieras av Drennan et al (2015) som omständigheter där individer, institutioner eller samhällen utsätts för hot utöver det som är normalt i en rutinmässig, daglig funktion. Betydelsen av dessa omständigheter varierar beroende på individuella uppfattningar (Drennan, et al., 2015, p. 2). De bygger resonemanget kring kriser och definitionen av begreppet på att kriser är både verkliga och konstruerade problem och innehåller såväl objektiva (mätbara) som subjektiva (uppfattade) faktorer och kallar det för kritisk realism, (Boin, et al., 2005, pp. 3-4; Drennan, et al., 2015, pp. 15-18).

I Sverige finns en myndighet som har det övergripande ansvaret för krisberedskap: Myndigheten för Samhällsskydd och beredskap, MSB. Kris definieras i propositionen Stärkt krisberedskap – för säkerhets skull (2008) som en händelse som drabbar många människor och stora delar av samhället och hotar grundläggande värden och funktioner (Justitiedepartementet, 2008, p. 7).

Svensk krishantering bygger på tre olika principer som hämtats från civilförsvaret. Ansvarsprincipen innebär att den som ansvarar för en verksamhet i normalläget också ansvarar vid en kris och ska ha beredskap för det. Likhetsprincipen innebär att organisering och lokalisering av verksamheter så långt som möjligt ska stämma överens med de som finns vid normallägen och närhetsprincipen innebär att kriser ska hanteras så nära krisen som möjligt, men att det kan lyftas till högre nivåer om det finns behov av att samordna insatser. I normallägen är det kommuner som har ansvar för lokal krishantering, länsstyrelser för regional krishantering och regeringen för nationell krishantering (Bergling, et al., 2016, pp. 24-25, 38).

Det finns legala definitioner och planer för hur samhället ska hantera olika problem, i detta fall inom policyområdet krishantering. Men det finns också en strävan mot att lösa problem bättre och att leverera mer till samhällets invånare, som i fallet med Samverkan Stockholmsregionen och Samverkanskluster, där en försöksverksamhet utvecklats för att testa nya angreppssätt inom policyområdet krishantering.

2.5 Hypoteser

ACF använder hypoteser för att pröva teorin. Vissa hypoteser har funnits med länge inom det teoretiska ramverket och andra har utvecklats med tiden. Min studie har två hypoteser. En av dem, H1, tillhör de ursprungliga som rör förespråkarkoalitioner, H2 har jag utvecklat utifrån ACF, materialet och frågeställningen i denna studie.

2.5.1 Hypotes 1

Aktörer i en förespråkarkoalition kommer att visa betydande konsensus när det gäller policyns kärnområde, men mindre gällande de sekundära aspekterna av policyn (Sabatier & Weible, 2014, p. 195).

Det innebär att hypotesen testar djupa kärnvärden, som representeras av aktörernas inställning till samverkan och värdet av samverkan på ett generellt plan. Denna hypotes belyses genom analys av diskursen kring samverkan som uttrycks i intervjuer och dokument. De sekundära aspekterna består av det som aktörerna uttrycker när de beskriver samverkan inom klustret och de fördelar eller nackdelar det medför. Det är informationsdelning, direktkontakt, resurssparande, kostnader med flera.

2.5.2 Hypotes 2

Aktörers sekundära övertygelser påverkas av 1. Vilken organisation de tillhör och 2. Deras nivå i organisationen.

Det innebär att hypotesen testar om organisationstillhörighet är ombud för uppfattningar om samverkan och dess värde och kostnader och om nivå i organisation spelar roll för inställning till Samverkanskluster. Denna hypotes belyses genom diskursanalys med verktyget DNA, där sekundära övertygelser som har identifierats i materialet grupperas efter organisation och nivå.

ACF som teoretiskt ramverk har som tidigare beskrivits utvecklats under de år som det har använts och de ursprungliga hypoteserna har testats, men forskare har också bidragit med nya. Det finns intressanta inriktningar mot samverkan och där kan särskilt nämnas Elisabeth Koebeles (2016) arbete där hon utvecklar flera nya hypoteser kring samverkan inom det teoretiska ramverket (Koebele, 2016, pp. 1, 23). Det bygger i sin tur vidare från Weible och Sabatier, som beskriver samverkande delområden som att de förväntas vara förknippade med måttliga övertygelser snarare än extrema och

mer inriktade mot överenskommelse än mot oenighet (Weible & Sabatier, 2009, p. 198). Koebele undersöker samverkan i en process där flera parter ska enas för att skapa en gemensam policyformulering kring vattenförsörjning i Colorado. Det skiljer sig från denna studie genom att ett annat skede av policyprocessen beskrivs, där Koebeles beskrivna process är i ett tidigare stadie och där implementeringen är mer fokuserad på perspektivet nedifrån-upp, då syftet med samverkansinsatsen är att samla organisationer kring samma bord för att lösa policyproblemet (Koebele, 2016, pp. 13, 16).

3 Metod och material

För att besvara forskningsfrågan i denna studie har en fallstudie och en analys av nätverksdiskursen har genomförts. Materialet har bestått av mötesdokumentation, rapporter och transkriberade intervjuer och det är dessa texter som är grunden för analysen. I detta avsnitt beskrivs hur studien genomförts, vilka val som gjorts, vilket material som ligger till grund för studien och hur det samlats in. Avsnittet beskriver också systematiken i metodologin och analysmetoden samt diskuterar studiens validitet och reliabilitet.

3.1 Fallstudie

En fallstudie är en kvalitativ forskningsmetod som gör studier på djupet möjliga. Robert K Yin har definierat fem utmärkande drag hos kvalitativ forskning och menar att kvalitativ forskning studerar verkliga förhållanden, återger åsikter och synsätt, täcker in sammanhang och omständigheter, ger insikter om begrepp som kan förklara mänskligt och socialt beteende samt strävar efter att använda många källor (Yin, 2013, pp. 18-19). En fallstudie kan innehålla flera analysenheter undersöka den rumsliga eller den tidsmässiga variationen, men även båda variationerna. John Gerring (2007) beskriver en fallstudie som en intensiv studie av ett enskilt fall där syftet är att sprida ljus över en större grupp fall, eller bidra med en del av kunskap som kan sprida ljus över flera fall (Gerring, 2007, pp. 20, 27-28).

Alla metoder har fördelar och nackdelar och det är målet med studien som avgör om fallstudier är lämpligt. En fallstudie är inte en distinkt metod för att samla in data utan kan ses som ett medel för att besvara den forskningsfråga som ställs och fallstudier är fördelaktig när studiens design är djup snarare än bred och när det är den kausala mekanismen som är intressant (Gerring, 2007, pp. 37-38, 68). Det tolkande perspektivet är centralt och fokus är inriktat på mänskligt handlande och beslutsbeteende (Gerring, 2007, p. 70). Som beskrivs i Goertz & Mahoney (2012) är metoden kvalitativ med ett perspektiv där orsakerna av effekten är i fokus och där generalisering motiveras med att en bra beskrivning och förklaring av ett fall också kan vara en bra beskrivning av andra liknande fall (Goertz & Mahoney, 2012, pp. 10, 46).

Min studie är ett fall av policyförändring och implementering som uttrycks i bildandet av den nya organisationen. Det empiriska fallet är Samverkanskluster – Samverkan Stockholm, som är en avgränsad försöksverksamhet kring samverkan där flera myndigheter deltar och där aktörer från olika nivåer är involverade. Fallet är rumsligt avgränsat till Stockholm och tidsmässigt avgränsat under försöksperioden 2016–2017. Syftet är att studera diskursen kring samverkan, alltså mekanismen inriktat på förståelse snarare än effekten. Arbetet innebär en noggrann studie av fallet där jag kommer att ha mycket information och en tät beskrivning (thick description) när studien är avslutad. Med tät beskrivning menas en djup och detaljrik beskrivning där även tolkning av symboler och sammanhang innefattas (Calhoun, 2002). Eftersom studien är tolkande, där vikten ligger på hur aktörer och organisationer uppfattar och tolkar sin omgivning och där utgångspunkten är att individerna bidrar till att konstruera sin verklighet, har studien i huvudsak ett hermeneutiskt och konstruktionistiskt perspektiv (Bryman, 2009, pp. 25-26, 34-35, 347).

Studien strävar inte efter att kunna generalisera, men lärdomar kan möjligen vara användbara om och när samverkanslösningar etableras på andra ställen i Sverige.

3.2 Val av fall

I en fallstudie är val av fall och analysen av fall mer sammanflätad än vid forskning med större antal analysenheter. Fallet i studien har också en roll som representant för flera liknande fall och är på det sättet större än sig självt (Seawright & Gerring, 2008, p. 294). Att välja fall har därför stor betydelse och det har, liksom annan forskning, som mål att vara representativt för något större och också innehålla en variation av teoretiskt intresse (Seawright & Gerring, 2008, p. 296). En styrka med fallstudier är att de kan bidra till generalisering, där fallen kan föda den kumulativa utvecklingen, i denna studie inom det teoretiska ramverket ACF (George & Bennett, 2004, p. 112; Nohrstedt, 2011, p. 462).

Det som bäst beskriver denna studie är vad som av Seawright & Gerring (2008) beskrivs som ett typiskt eller representativt fall. I en sådan studie vill forskaren hitta ett typiskt fall av ett fenomen där mekanismerna kan studeras och där man genom att

använda teorier och även hypoteser kan argumentera för om mekanismen som studeras stöder teorin eller inte (Seawright & Gerring, 2008, pp. 297, 299).

I denna fallstudie har diskursen kring samverkan inom en samverkansorganisation studerats. Sammanfattningsvis är forskningsfrågan: Hur skiljer sig synen på samverkan åt mellan aktörer och organisationer på olika nivåer och vilka nätverk bildas utifrån det? För att studera det är fallet Samverkanskluster – Samverkan Stockholmsregionen ett lämpligt fall utifrån att de bedriver en försöksverksamhet där samverkan sker genom att representanter för de olika myndigheterna arbetar i samma lokal. Eftersom samverkan och samarbeten ses som centrala för att utveckla verksamheter kring krisberedskap och insatser vid samhällskriser kan denna fallstudie bidra med kunskap om hur organisationer och aktörer i organisationer, som tillsammans arbetar operativt, ser på samverkan. Det kan vara till nytta när andra samverkanskluster kring krishantering skapas i framtiden.

3.3 Samverkanskluster

Sedan 2014 har ett samverkansprojekt – Samverkan Stockholmsregionen – utvecklat och implementerat en modell för regional samverkan kring risk och hot i regionen. Deltagande organisationer är kommunerna i Stockholms län, Kommunförbundet Stockholms län, Militärregion Mitt, Polisen, SOS Alarm, Stockholms hamnar, Stockholms läns landsting, Storstockholms brandförsvär, Södertörns brandförsvärsförbund, Brandkåren Attunda och Trafikverket. Under samverkansprojektets paraply har många olika projekt drivits, som beskrivs på hemsidan www.samverkansstockholmsregionen.se. Arbetet har skapat modellen En trygg, säker och störningsfri region, som fastställdes i april 2014 och som sedan 2015 är i drift (Stockholmsregionen, 2018).

Inom Samverkan Stockholmsregionen har projektet Vardagssamverkan drivits för att utveckla och effektivisera samarbetet mellan de aktörer som hanterar larm. Inom projektet Vardagssamverkan har larmoperatörer samlokaliseras i ett projekt: Samverkanskluster, som är i fokus i denna studie. Denna form av samverkan är speciell, där den stora poängen är att representanter från de olika organisationerna

sitter i samma lokal för att operativt kunna arbeta gemensamt för att lösa störningar och kriser (Sparf, et al., 2018, p. 5).

Deltagande organisationer i Samverkansklustret har varit SOS Alarm, Polisen Storstockholms brandförsvaret och Södertörns Brandförsvarsförbund, SL Trygghetscentral, Trafik Stockholm och Trafikverket. Stockholms läns landsting och Länsstyrelsen Stockholms län deltar i form av uppdragsgivare. Klustret har varit lokaliserat till Johannes brandstation i Stockholm och har varit bemannat delar av dygnet med operatörer från respektive organisation. Samverkanskluster har drivits som ett projekt under 2016 och 2017 med möjlighet till övergång i ordinarie drift. Samverkanskluster har varit ett avgränsat initiativ med en konkret uppgift att samverka mellan de deltagande organisationerna under nya förutsättningar (Sparf, et al., 2018, p. 5; Stockholmsregionen, 2015, p. 2).

Initiativet till Samverkanskluster bygger på tidigare samverkansprojekt. Målet med Samverkanskluster är att:

Stärka regionens förmåga att hantera samhällsstörningar genom effektiv aktörssamverkan. Detta sker genom att säkra att en samverkansetablering vid Johannes kommer till stånd samt att utveckla och säkra att de gemensamt utvecklade samverkansprocesserna speglas i de tekniska och fysiska flöden som skapas (Stockholmsregionen, 2015, p. 4).

Samverkanskluster är indelad i tre olika nivåer: verkställande nivå med operatörer, regionalt samordnande nivå som sammankallas vid större händelser samt regional inriktande nivå som ansvarar för övergripande, strategiska frågor och analys (Stockholmsregionen, 2015, p. 5).

Projektet kring Samverkanskluster är en del av det större projektet som har som syfte att effektivisera samarbetet mellan de som arbetar med larmoperativa verksamheter i Stockholmsområdet. Inom ramen för det ingår samordning av larm till den fysiska plats där klustrets medarbetare sitter i en gemensam lokal. Deltagande organisationer är SOS, Polisen, Räddningstjänstförbunden Storstockholms brandförsvaret, Södertörns brandförsvarsförbund, SL Trygghetscentral (TryggC), Trafik Stockholm. Trafikverket arbetar med spårrelaterade frågor inom klustret men har endast bemanning vid vissa tillfällen. Klustret bemannas av operatörer från de olika organisationerna, men hur detta sker är upp till respektive organisation att lösa och utveckla. Så är det även med

tekniska lösningar för kommunikation till sin egen hemorganisation, vilket varierar beroende på olika lagkrav angående till exempel sekretess (Sparf & Petridou, Ej publicerad, 2018, p. 8)

I underlagen till Samverkanskluster hänvisas ofta till att de ska ta intryck av internationella och nationella samverkanslösningar för samhällsfunktioner som arbetar med samhällets krishantering och då främst i Örebro och Trygghetens hus i Östersund (Trygghetens hus, 2018). Samverkansmodellen i Stockholm har andra utmaningar eftersom det handlar om en storstadsregion där framförallt trafiksituationen har helt andra påfrestningar än i mindre städer. Det handlar också om storleken på respektive organisation i en större stad, vilket i intervjuer framhålls som mindre komplex när det är färre som ska samverka i en gemensam lokal och i en gemensam form av organisering, även om antalet organisationer är de samma (Stockholmsregionen, 2015).

I intervjuer och övrigt material som denna studie bygger på beskrivs samverkan ofta praktiskt och respondenter beskriver situationer där samverkan gjort skillnad. I flera fall lyfts en tidigare plan för gemensamma lokaler för organisationerna, som återges i flera intervjuer. Detta gemensamma hus kom aldrig att bli verklighet, vilket beklagas av flera respondenter och man återkopplar till positiva erfarenheter kring samverkanslösningar där organisationerna är samlokaliserade i större omfattning, till exempel Östersund, Örebro, England, Holland och Norge.

3.4 Material

Det material som denna studie har använt är i huvudsak texter och information från de medverkande organisationerna, intervjuer med olika funktioner inom Samverkanskluster – Samverkan Stockholm från de olika organisationerna på olika nivåer samt mötesnoteringar och dagrapporter. Eftersom denna studie ska undersöka hur synen på samverkan skiljer sig mellan organisationer och aktörer som samverkar ses materialet som relevant.

Materialinsamling, intervjuer och observationer är utförda inom ett utvärderingsprojekt initierat av MSB och har praktiskt utförts av forskare på Mittuniversitetet och Göteborgs universitet och är i denna studie att betrakta som

primärkällor. Den övergripande studien är inriktad på samverkan och har som mål att öka kunskapen om önskade och oönskade effekter med samverkanskluster och bidra med kunskap till andra regioners arbete med liknande etableringar (Sparf et al. 2016, s. 6). Intervjuerna är inte utförda av mig, men intervjuguide med frågor finns liksom frågor från intervjuer kring utvärdering (Appendix 1 och 2).

Frågorna i intervjuerna är inriktade på vad arbetet inom Samverkansklustret innebär på aktörsnivå för organisationerna, deras egen roll, hur de deltar i arbetet, hur den bakomliggande organisationen ser ut samt frågor kring samverkansklustret och samverkan ur olika aspekter, såsom tekniska, samarbetsmässiga etc. Den del av intervjuerna som ingår i 4C har direkta frågor om inställning till Samverkanskluster. Övriga intervjuer gjordes semistrukturerat där respondenterna har uppmanats att prata fritt och berätta om sitt arbete och sin roll i samverkansklustret. Dagrappporter är författade av operatörer efter arbetspass inom samverkansklustret. Vissa dagar finns rapport från flera myndigheter och vissa dagar från en myndighet. Alla dagar är inte dokumenterade och i denna studie har 30 dagrappporter använts som samlats som material, vilka är de som återfinns i den studie som utförts av Mittuniversitetets forskare.

Slutligen har dokumentation från fyra olika operatörsforum använts. Vid dessa möten samlas operatörer från organisationerna för att diskutera arbetet inom Samverkanskluster.

Då den övergripande studien, vars material har använts i denna studie, har samverkan som fokus ser jag inte att det finns stora glapp som innebär negativa konsekvenser för denna studie. Men det ska poängteras att möjligheten att ställa riktade frågor eller följdfrågor som varit helt anpassade till denna studie inte har funnits. Även när det avser dagrappporter har det material som finns tillgängligt i den övergripande studien använts och ytterligare dagrappporter har inte efterfrågats.

3.5 Metodologi

Diskursanalys är en metod för att analysera text och nätverksanalys är ett sätt att åskådliggöra nätverk, där även det sociala sammanhanget och kontexten vägs in. Diskursanalys härstammar från lingvistik, men har utvecklats och vidgats till

exempel genom Critical Discourse Analysis eller CDA och även en form av diskursteori, som kan omfatta sociala fenomen och relationer (Bergström & Boreus, 2014, pp. 355-357). Diskurs beskrivs som ett system som producerar en uppsättning utsagor om ett ämne och som kan etablera sig som institutionella normer. De befäster verklighetsuppfattningen och kan också fungera som styrande för sociala relationer (Neumann, 2003, p. 157).

Det finns inte *ett* sätt att genomföra en diskursanalys där nätverk ingår och i en analys kan även kontexten och samspel i till exempel en intervju vara en del av diskursen. Diskursen riktar också in sig på de strategier som människor använder för att uppnå olika syften, vilket kan uttryckas som det som inom ACF kallas övertygelser (Bryman, 2009, pp. 348-349). Diskursanalys kallas också kvalitativ textanalys och kritiskt granskande analys (Esaiasson et al. 2012, ss. 210, 212).

Politisk diskurs är den term som bland andra Leifeld använder på de politiska debatter som han undersökt och där beskrivs det som den interaktion mellan politiska aktörer som uttalar sig om policys i förhållande till varandra vilket skapar en diskurs som kan återspeglas i nätverk. Genom att samla uttalanden av aktörer i textkällor kan nätverk åskådliggöras genom att strukturera den data som samlats in. Konkurrens och konflikter mellan aktörer och organisationers åsikter blir synliga genom att de bildar nätverk som också kan följas över tid. Informationen om de nätverk som kommer fram genom analysen ger värdefull kunskap om hur påverkanskoalitioner är strukturerade, vilken polarisering och vilken konsensus som finns och även underliggande processer som popularitet, ömsesidighet och social balans. Fördelen med diskursanalys i undersökningar som baseras på nätverk är att processen också kan analyseras ur ett tidsmässigt perspektiv (Leifeld, 2016, p. 173).

Denna studie utgår från diskurs för att identifiera nätverk. Diskursen kring samverkan som uttrycks i studiens empiriska material används som grund för att se vilka nätverk som bildas. Första delen i diskursanalysen är att definiera hur samverkan och definitionen av de begrepp som kan knytas till samverkan beskrivs av respondenter och ta reda på hur dessa begrepp används inom olika organisationer och på olika nivåer.

3.5.1 Discourse Network Analysis

Analysen av materialet är utförd med en programvara som är utvecklad av Philip Leifeld som heter Discourse Network Analysis, härnäst kallat DNA. Verktöget utvecklades för att synliggöra aktörers ställningstagande i textkällor och för att göra dem möjliga att överföra till strukturerade data där nätverk blir synliga. Det finns flera analysmetoder och programvaror för kvalitativa analyser, men det är inte många av dem som har en funktion för att exportera data kring nätverk och aktörer som sedan kan exponeras visuellt. DNA har som mål att beskriva strukturer i politiska diskurser och processer. Även om ett program används för analysen är faserna desamma som om analysen skulle genomförts utan programmets hjälp. Yin (2013) delar in analysen i fem olika faser: Sammanställning, demontering, remontering, tolkning och slutsatser (Yin, 2013, p. 180).

Analysen inleds med en noggrann genömläsning av materialet. Under läsningen definieras nyckelbegrepp som sedan kan kodas i DNA. I nästa steg av analysen ges materialet variabler. De aktuella nyckelbegreppen kodas där aktörer, den person eller organisation som uttalar sig identifieras. De kan få variabelnamn som A_1 , A_2 och så vidare. Nästa analyssteg är att identifiera ställningstaganden som förs fram kring de definierade begreppen. Det kan innebära att aktörer argumenterar för eller emot något eller uttrycker åsikter. Dessa kodas som C i DNA och kan få variabelnamn som C_1 , C_2 och så vidare. Det tredje analyssteget innefattar relationen i variabel R och den kan ha fler steg. Där kodas man med hjälp av DNA om aktörer är positiv eller negativ till det som undersöks. R är en viktig variabel för att kunna skilja aktörer och organisationer och se koalitioner och nätverk. I redovisningen av materialet i grafer finns valmöjligheter, där åsikter kan visas i kombination eller hur de konkurrerar.

Varje kodad post får även en tidsstämpel, variabel T , vilket är viktigt när man följer en process över tid. Metoden med DNA beskrivs som en deskriptiv metod som analyserar empiriskt material och behandlar kvalitativa data med en form av mixed-methods-ansats (Leifeld, 2016, p. 173 ff).

Resultaten från DNA-analysen i denna studie används för att återvända till teorin och hypoteserna från det teoretiska ramverket, i detta fall ACF och för att bevara frågeställningen.

3.5.2 Analysdesign

I studiens genomförande krävs ett systematiskt sätt att gå tillväga för att bearbeta materialet. För studiens validitet och reliabilitet är det viktigt att materialet är transparent och att de olika stegen där tolkning genomförs redovisas (Yin, 2013, pp. 185-186). Därför beskrivs här studiens arbetsgång och de tolkningssituationer som uppstått.

För studiens första del har det varit intressant hur aktörer uttrycker sig kring samverkan ur ett generellt perspektiv, vilket sker genom en genomläsning av dokumenten och identifiering av hur de beskriver samverkan, både på ett direkt sätt och även när det uttrycks i termer av hur man samverkar. Sammanställningen av det bildar den diskurs som samverkan har och kan sedan testas mot hypotes 1.

För att belysa inställningen till samverkan inom Samverkanskluster har en diskursanalys med verktyget DNA genomförts. Kodning av material har skett enligt följande arbetsrutin:

Genomläsning översiktligt av texten. Är den relevant för undersökningen? Här uppstår en tolkningssituation. *Om nej:* Texten kodas inte. *Om ja:* Texten läggs in i DNA.

Datum: Dag för intervju eller textdokument.

Källa: Transkriberad intervju, dagrapport eller dokumentation från operatörsforum.

Person: Kod på person som uttalar sig.

Organisation: Organisation som personen företräder anges.

Agreement: Positiv till samverkan inom samverkanskluster innebär att rutan kryssas i. Negativ till samverkan inom samverkanskluster innebär att rutan inte kryssas i. Här uppstår en tolkningssituation.

Concept: Citat i sammanfattning, argument. Här uppstår en tolkningssituation.

Studien består av information från 80 poster som registrerats i DNA, hämtade från intervjuer, dagrapporter och mötesanteckningar. Posterna har kodats i två omgångar. I den första omgången registreras aktörer, organisationer, concept och agreement. Då kodades aktörerna utifrån nivå och organisationen, för att kunna besvara forskningsfrågan om nivå inom organisationer har betydelse. Där har respondenterna delats in i tre olika grupper: Chefer, som avser högre chefer, mellanchefer, som avser gruppchefer, operatörschefer och operatörer som avser de som arbetat i klustret

dagligdags. Om respondenterna uttryckt sig som positiv eller negativ till samverkan inom klustret ger olika färger, grönt för positivt och rött för negativt.

Organisationerna bildar noder i nätverket, där resultatet visas för organisation och för olika nivåer i organisation.

Brandförsvarsförbunden ses i denna studie som en organisation och Stockholms läns landsting och Trygg C behandlas som en organisation, då SLL upphandlar tjänsten från Trygg C. Länsstyrelsen och Stockholms Stad har endast en respondent vardera och redovisas därför inte när det avser organisationer, men väl när det avser nivåer, då respondenterna har inflytande över klustret på chefsnivå.

I en andra omgång har concept operationaliserats och det som registrerats är det som respondenten i huvudsak uttrycker i materialet. Svaren har kategoriserats i hur man ser på samverkan utifrån informationsdelning, direktkontakt, gemensam bild, resurssparande, kostnader, större händelser, vardagssamverkan, effekt för samhället, synpunkter på metod och beslutsmandat. Dessa var de ord som identifierades vid en första genomläsning av materialet. Här är det möjligt att en annan person identifierat andra begrepp, eller sett andra innebörder i dem. Det är alltså en tolkning som gjorts.

Informationsdelning: Beskriver utbyte av information i olika former inom Samverkanskluster.

Direktkontakt: Poängterar tillfällen där direktkontakt eller kontakt ansikte mot ansikte har lyfts av respondenter.

Gemensam bild: Beskriver när klustret anses kunna utföra arbete utifrån gemensam bild av vad som hänt.

Resurssparande: Beskriver klustret i termer av när man upplever att resurser har sparats.

Kostnader: Hänvisar till ekonomiska resurser.

Effekt för samhället: När klustrets anses ha påverkat tredje man och samhället.

Större händelser: Samverkan via klustret skulle vara bra vid större händelser.

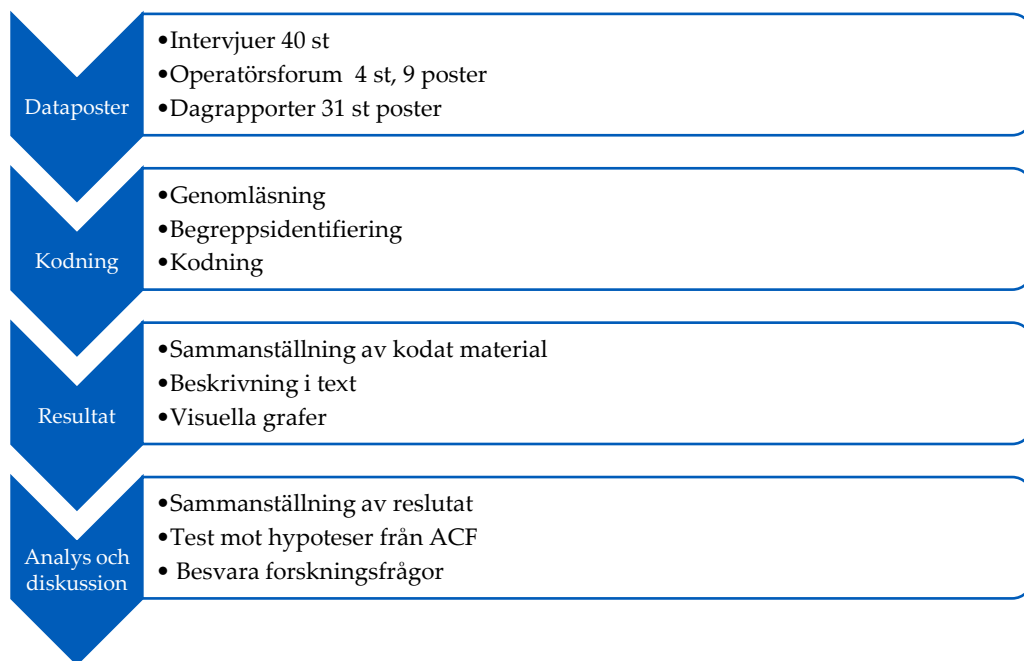
Vardagssamverkan: Samverkan via klustret är bra vid vardagshändelser.

Synpunkter på metod: Avser att man angett arbetsformerna utifrån de erfarenheter som Samverkanskluster och tidigare projekt gett.

Beslutsmandat: Respondenter som kommenterat när organisationernas olika mandat och organisering nämns.

Dessa är identifierade utifrån en första genomläsning av materialet som återkommande beröringspunkter. Här har tolkningssituationer uppstått och det är naturligtvis möjligt att lägga till fler begrepp eller slå ihop begrepp och tolkningen jag gjort av respondenternas uttalanden är en tolkning som möjligen hade gjorts annorlunda av en annan person. De olika identifierade begreppen bildar noder som utifrån organisation och nivå bildar nätverk. De är de sekundära övertygelserna, det vill säga hur respondenterna beskriver samverkan.

I figur 2 finns ett schema över studiens material och flöde.



Figur 2. Studiens design. Arbetsflödet för studien.

3.6 Validitet och reliabilitet

Validitet innebär att man svarar på om man verkligen mäter det man avsett att mäta i en undersökning. Validitet i fallstudier kan uppnås genom det som Gerring beskriver som processpåring. I processpåring tydliggörs stegen i undersökningsprocessen och de analyser som görs. Olika typer av bevis från olika källor lyfts fram och det är utifrån dem som slutledningar görs. De innebär också att man följer den kedja som

materialet har och följer den forskningsstrategi man satt upp. Man kan visa det i analyscheman och redovisa hur begrepp används och även genom att stärka de påståenden man gör i studiens olika steg, för att på så sätt stärka hela studiens validitet. vilket är ambitionen som jag har med mig under arbetet (Gerring, 2007, pp. 172-173; Yin, 2013, p. 83).

Reliabilitet visar tillförlitligheten i den undersökning man gjort. Grunden för studien är bland annat intervjuer som genomfördes av två forskare mellan december 2016 och februari 2017. Urval till intervjuerna skedde genom snöbollsmetoden, där deltagande personer från de olika organisationerna inom Samverkanskluster fick föreslå vidare personer att intervjua. Alla intervjuer genomfördes ansikte mot ansikte och alla utom en spelades in för senare transkribering. Även intervjuer med frågeformulär utförda inom en 4C-analys som utförts av forskare från Göteborgs universitet har använts i studien liksom textkällor som mötesnoteringar och dagrapporter har använts. Det faktum att materialet består av olika former av källor borgar för att reliabiliteten i studien får bättre förutsättningar (Petridou & Sparf, 2017, p. 560; Yin, 2013, p. 180).

Ambitionen i denna studie har varit att göra processen, de val som gjorts under undersökningens gång, vilka tolkningssituationer som uppstår och de data som använts så tydliga och transparanta att det är möjligt att upprepa undersökningen för någon annan. Det skapar en grund för god reliabilitet och en god intersubjektivitet i undersökningen.

4 Resultat och analys

Resultatet från studien presenteras dels i form av beskrivande text och citat och dels i form av visuella grafer och tabeller. De begrepp som används som beskriver samverkan i de texter, intervjuer och observationer är grunden för den diskursanalys som utförs. Här beskrivs också övertygelser och hur de kopplas till teorin genom djupa kärnvärden, policyvärden och sekundära värden. Slutligen visas de nätverk som synen på samverkan ger i denna studie och utifrån det samlade resultatet kan hypoteserna bekräftas eller falsifieras. I anslutning till resultat redovisas även analys med återkoppling till teori, där den teoretiska linsen får belysa vad som kommit fram under studien i förhållande till ACF.

4.1 Samverkan

Totalt har 80 poster från ovanstående material registrerats i verktyget DNA intervjuer analyserats. Den sammantagna bilden kring samverkan inom Samverkanskluster är positiv men inte okritisk till samverkansmodellen inom klustret. I den utförda analysen av diskursen kring samverkan inom Samverkanskluster är 56 positiva och 24 är identifierade som negativa, vilket som tidigare sagts även innefattar erfarenheterna från pilotförsök och samverkansprojekt inom Samverkan Stockholm.

Samverkanskluster innefattar myndigheter och organisationer som är inriktade och även ålagda att de i olika lägen ska samverka med varandra och inställningen till att göra det är överlag positiv. I materialet hänvisar respondenter också till ansvarsprincipen och att eftersom organisationerna ska arbeta efter den ställs det utifrån det krav på samverkan. Det kan illustreras av detta citat:

Och att vi ska kunna samverka både i vardag och kris, utifrån ansvarsprincipen. Alltså, vi kan ju inte beordra varandra, men vi kan göra det bästa tillsammans. (Ur intervju 2016.12.13/01).

Det uttrycks också som att det är myndigheter som *måste* samverka, på ett eller annat sätt i praktiska räddningsinsatser. Ett annat exempel på den allmänt positiva inställningen till samverkan är detta citat:

Samverkan är superviktig, och det är därför ... jag menar, jag hade aldrig lagt all den tid jag hade lagt på Samverkan Stockholm om inte jag hade trott på samverkan. (Ur intervju 2016.12.13/02).

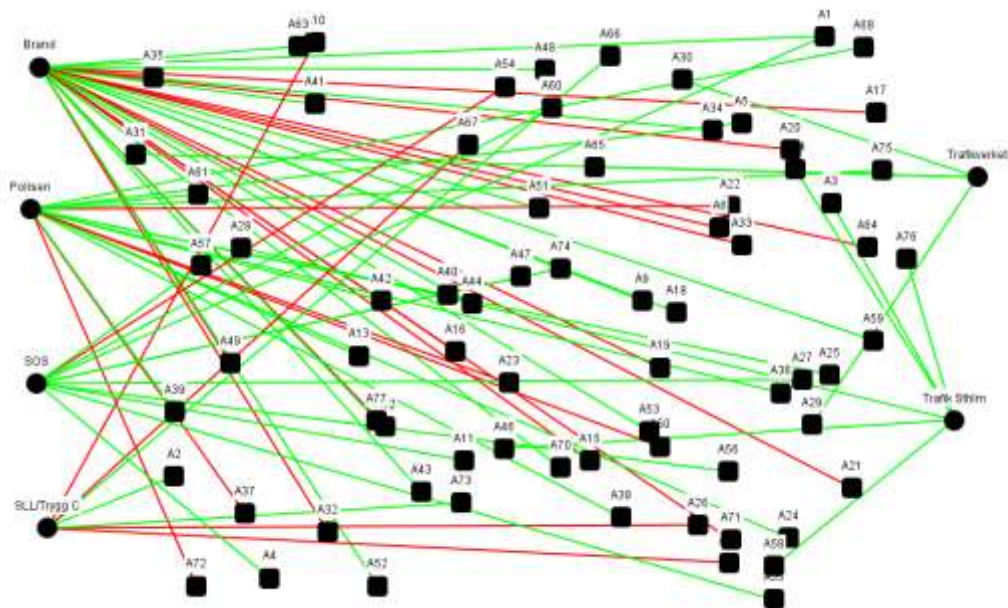
Men det kan även innebära att man anser att klustrets uppdrag redan är inbyggt i organisationernas uppdrag:

Samma delar som finns i klustret bör hända utan kluster också. Vi har krav på oss att samverka, och den samverkan handlar om att vi ska kunna sträcka oss lite längre än vad vi behöver, eller vad vi ska göra rättare sagt. (Ur intervju 2016.12.13/02).

Synen på samverkan i ett större perspektiv fått axla rollen som djupt kärnvärde i ett teoretiskt perspektiv i förhållande till ACF.

4.1.1 Organisationer

I en graf som exporteras från verktyget DNA ser inställningen till samverkan inom Samverkanskluster ut enligt Figur 3. A representerar varje aktör och de knyts här till sin respektive organisation. Grön linje visar positivt uttalande kring samverkan inom klustret och röd linje visar negativ inställning.



Figur 3. Inställning till samverkan. Organisationerna bildar noder i nätverket, A står för respektive aktör. Grönt markerar uttalande som kodats som positivt till samverkan inom klustret och dess föregångare, rött anger negativt kodat uttalande. Data är hämtad från studien som använt verktyget DNA och visualiserats med hjälp av programmet Visone.

De organisationer som är mest positiva till samverkan och klustret är Trafikverket och Trafik Stockholm, där inga negativa svar har kodats i materialet. Den organisation som tydligast utmärker sig som negativ är de deltagande brandförsvorsorganisationerna, där 14 av 33 kodats som negativ. Även inom polisen

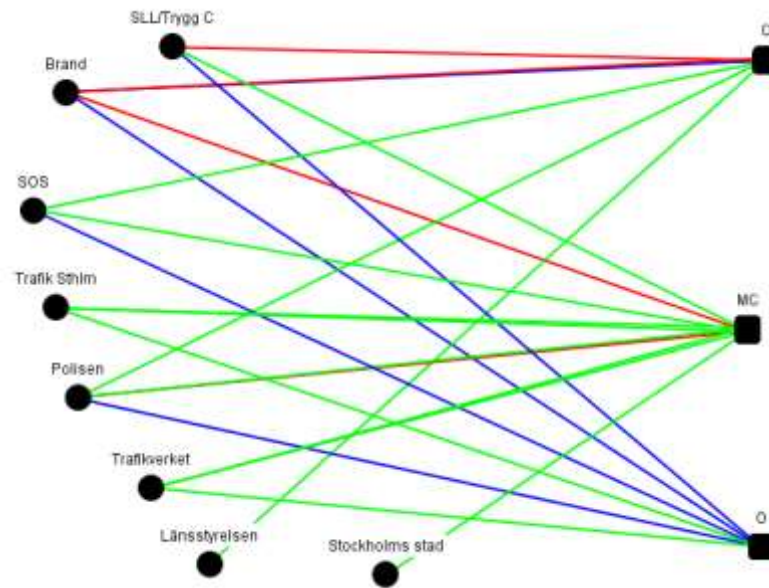
finns ett uttryck för negativ inställning genom att 5 av 17 tillfrågade aktörer identifieras som negativa till samverkan inom Samverkanskluster. Inom Stockholms läns landsting och utförarorganisationen Trygg C kan också identifieras negativa synpunkter på samverkan inom Samverkanskluster, där 4 av 7 aktörer är negativa. Tabell 2 ger en översikt över hur respondenterna har kodats.

	Total	Positiv	Negativ
Brand	33	19	14
Polis	17	12	5
Sos	11	10	1
Trafikverket	4	4	
Trafik Stockholm	6	6	0
SLL, Trygg C	7	3	4
	78	54	24

Tabell 2. Inställning till samverkan. Tabellen visar hur respondenternas svar kodats, där positiv och negativ anges. Anges i antal. Då Länsstyrelsen och Stockholm Stad hade en respondent vardera redovisas de ej när det gäller organisationer syn på samverkan.

4.1.2 Nivåer

För att se om det finns skillnader mellan olika nivåer i organisationerna kodades även materialet i nivåer höga chef, mellanchefer och operatör. Där visas att totalt bland höga chefer var fem positiva och fyra negativa, mellancheferna har 10 positiva och sex negativa och bland operatörer är siffrorna 41 positiva och 14 negativa. Med en grafisk presentation från DNA ser fördelningen ut som figur 4. En översikt kan ses i tabell 3, där även procentsatser är inskrivna. Mellan de olika nivåerna kan ses att operatörer är mest positiva, följt av mellanchefer. Höga chefer är minst positiva till samverkan inom Samverkanskluster. För Länsstyrelsen och Stockholms stad finns endast ett svar kodat per organisation vilket gör att de lämnas utan kommentar.



Figur 4. Inställning på nivå. Nivå inom organisationer bildar noder i nätverket. Grön markerar att positiv inställning till samverkan och klustret har kodats, röd markerar negativ och blå markerar att det förekommer såväl positivt som negativt kodat uttalande. Data är hämtad från studien som använt verktyget DNA och visualiserats med hjälp av programmet Visone.

	Total	Positiv	Negativ
Hög chef	9	5 (55%)	4 (45%)
Mellanchef	16	10 (62,5%)	6 (37,5%)
Operatör	55	41 (74,5%)	14 (25,5%)

Tabell 3. Inställning på nivå. En tabell som visar hur respondenternas svar kodats i studien utifrån nivå inom organisationerna. Anges i antal och i tabellen i procent inom parentes.

De organisationer där det finns en tydlig linje mellan organisationerna är Trafik Stockholm med tre mellanchefer och tre operatörer som alla är positiva, Trafikverket med två mellanchefer och två operatörer som alla kodats som positiva.

Brandorganisationerna har också en tydlig linje mellan de olika nivåerna kring inställningen till samverkan inom klustret. I detta fall kan de som är negativa följas från chef till mellanchef och operatör, även om det bland operatörer är en större andel som ser positivt på samverkan inom klustret. Noteras kan att samtliga mellanchefer är kodade som negativa i denna studie. För en översikt se tabell 4.

Brand	Total	Positiv	Negativ
Hög chef	3	1	2
Mellanchef	5	0	5
Operatör	25	18	7

Tabell 4. Inställning på nivå brandorganisationer. En översikt över fördelningen av kodat material och inställning till klustret inom brandförsvarsorganisationerna. Anges i antal.

SLL har upphandlat tjänster av Trygg C som bemannar samverkansklustret. Där kan också ses att inställningen inom organisationen följer med i chefs- och operatörsledet. Där är höga chefer negativt inställda liksom två av de fyra operatörerna. Den enda mellanchefen är kodad som positiv. Se tabell 5.

SLL/TryggC	Total	Positiv	Negativ
Hög chef	2	0	2
Mellanchef	1	1	0
Operatör	4	2	2

Tabell 5. Inställning på nivå SLL/TryggC. En översikt över fördelningen av kodat material och inställning till klustret inom SLL och TryggC. Anges i antal.

Inom polisen är det mer otydligt när det gäller synen på samverkan inom klustret. Chefer är positiva liksom en av de två mellancheferna och bland operatörer är de flesta positiva, nio av de tretton kodade posterna, vilket åskådliggörs i tabell 6.

Polis	Total	Positiv	Negativ
Hög chef	2	2	0
Mellanchef	2	1	1
Operatör	13	9	4

Tabell 6. Inställning på nivå polisen. En översikt över fördelningen av kodat material och inställning till klustret inom polisen. Anges i antal.

4.2 Övertygelser

Övertygelser definieras inom ACF i tre olika kategorier: Djupa kärnvärden, policyvärden och sekundära värden. Övergripande syn på samverkan är positiv, såväl i samhället som inom det material som denna studie omfattar. Det gör att den definieras som ett djupt kärnvärde, något som inte är lätt föränderligt utan som är

stabil över en lång tidsperiod och som har med grundläggande värderingar att göra (Weible & Sabatier, 2009, pp. 196-197).

Policyvärden identifierar, i denna studie, aktörers uppfattning om samverkan inom klustret och kan konkret beskrivas som att det svarar på frågan om man är positiv till samverkan inom klustret och dess föregångare eller om man är negativ. Det kan också ge en bild av hur man ställer sig till en fortsatt samverkan.

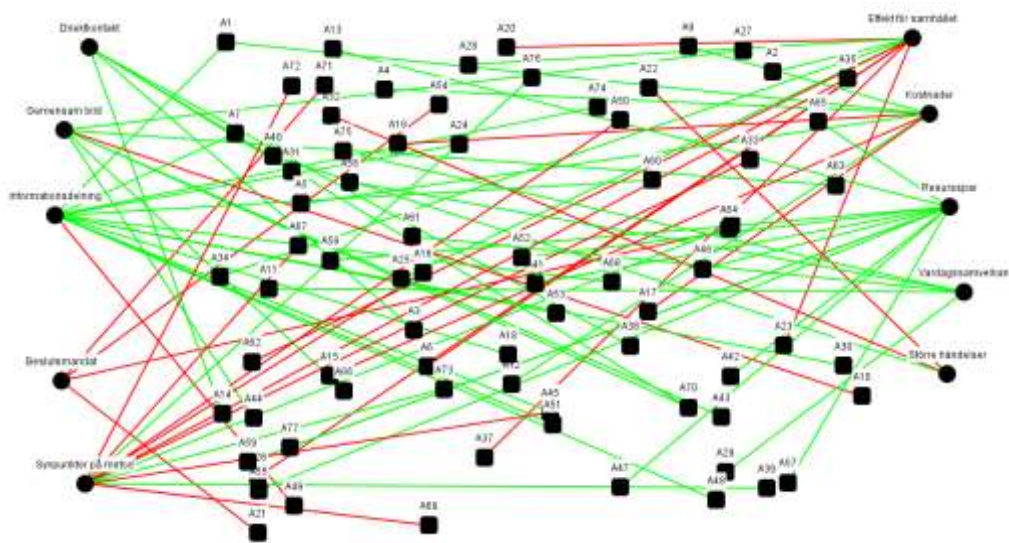
Sekundära övertygelser fångar in motiveringen till policyvärden ur ett perspektiv där uppfattningar om kostnader och fördelar beskriver hur man ser på effektiviteten kring samverkan inom Samverkanskluster och de tidigare projekten. Kostnader i detta sammanhang gäller så väl kronor och ören, där man refererar till att om Samverkanskluster ska bli en permanent verksamhet är det förknippat med kostnader för personal och teknik.

Ur samma intervju som citatet ovan, där respondenten uttrycker sig positiv till samverkan, ser hen på medverkan i Samverkanskluster från detta perspektiv:

Jag är beredd att lägga resurser på samverkan. Men jag tror att det här ... med facit i hand är det för dyrt. För samverka måste vi utan tvakan, och vi ska göra det ännu bättre (Interju 2016.12.13/01).

Kostnader kan också anges i andra värden, där man ser på hur effektivt samverkan blir inom klustret. Man beskriver också hinder eller svårigheter som kan försämra samverkan, vilket kan vara brist på tekniska lösningar, att det är olika regler som styr de olika organisationerna, att man i olika grad omfattas av sekretess, att det skiljer i bemanning och befogenheter inom de olika organisationerna, att det skulle kunna vara mer effektivt med en ledningsfunktion. Det framkommer i flera av källorna synpunkter på att klustret ska användas vid större kriser och insatser, då vissa ser det som mest effektivt. Andra ser att det är i samband med vardagshändelser som klustret kan göra mest nytta.

Övertygelser har operationaliserats genom att svaren kategoriserats utifrån följande begrepp när respondenterna beskriver samverkan inom klustret: informationsdelning, direktkontakt, gemensam bild, resurssparande, kostnader, större händelser, vardagssamverkan, effekt för samhället, synpunkter på metod och beslutsmandat. De bildar noder i den nätverksanalys som presenteras i figur 5. I tabell 7 visas en översikt över fördelningen.



Figur 5. Övertygelse aktörer. Här visas hur aktörernas övertygelse som har operationaliserats bildar noder i nätverken. Grön markerar att en positiv inställning grundfrågan om samverkan och klustret har kodats, röd markerar negativt kodat uttalande. Data är hämtad från studien som använt verktyget DNA och visualiserats med hjälp av programmet Visone.

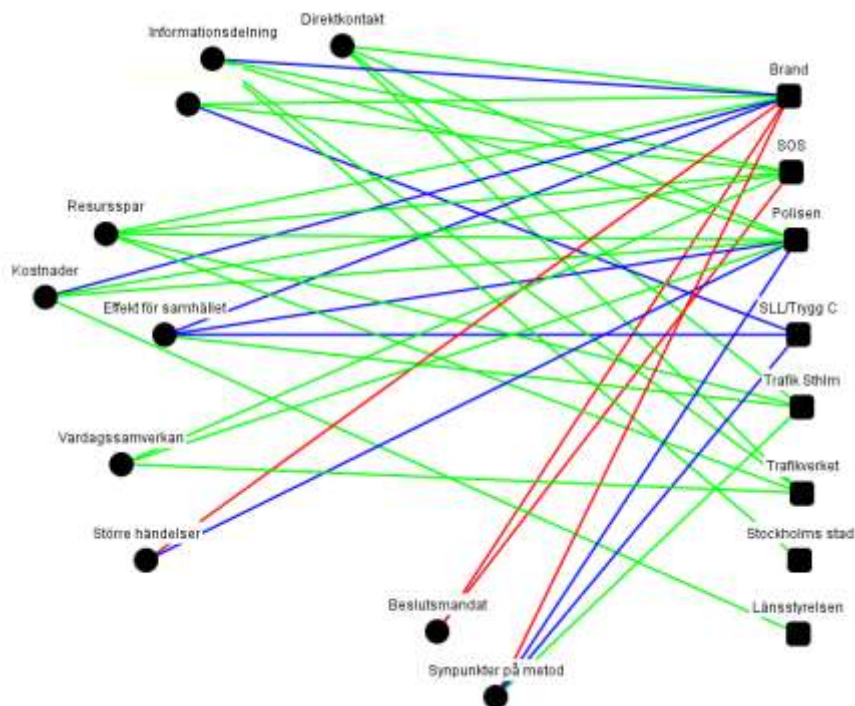
	Antal
Informationsdelning	13
Direktkontakt	5
Gemensam bild	7
Resurssparande	13
Kostnader	8
Effekt för samhället	10
Större händelser	3
Vardagssamverkan	5
Synpunkter på metod	12
Beslutsmandat	4

Tabell 7. Övertygelse aktörer. En översikt över fördelningen av kodat material utifrån operationaliseringen av övertygelse. Där kan ses att informationsdelning, resurssparande och synpunkter på metod är det som kodats som mest frekvent förekommande i studien.

4.2.1 Organisationer

För att kunna besvara forskningsfrågan behöver materialet redovisas organisationsvis.

Noder som bildas relaterat till övertygelse kan ses i figur 6. Här är det respektive organisation som kopplas till noderna. I tabell 8 redovisas övertygelse i den operationalisering som gjorts relaterat till varje organisation.



Figur 6. Övertygelser organisationer. Här visas hur aktörernas övertygelser som har operationaliserats bildar noder i nätverken i förhållande till organisation. Grön markerar att positiv inställning till grundfrågan om samverkan och klustret har kodats, röd markerar negativt kodat uttalande och blå linje visar att både positiv och negativ synpunkt har kodats. Data är hämtad från studien som använt verktöget DNA och visualiserats med hjälp av programmet Visone.

	Brand	Polis	Sos	Trafik Sthlm	Trafik- verket	SLL/ TryggC	Läns- styrelsen	Sthlm stad
Informationsdelning	7	2	2		1			1
Direktkontakt	1	1	1	2	1			
Gemensam bild	4		1			2		
Resurssparande	3	2	3	2	1			
Kostnader	6	1	1				1	
Större händelser	1	2			1			
Vardagssamverkan		2	2		1			
Effekt för samhället	4	3		1		2		
Synpunkter på metod	4	4		1		3		
Beslutsmandat	3		1					

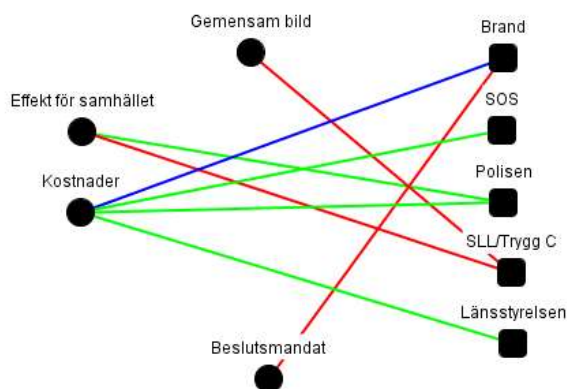
Tabell 8. Övertygelse organisationer. Här visas hur aktörernas övertygelser har kodats relaterat till organisation. Avser antal.

4.2.2 Nivåer

För att kunna besvara forskningsfrågorna för studien visas även hur övertygelser fördelar sig mellan nivåer, så som de kodats i denna studie.

4.2.2.1 Hög chef

Höga chefer betonar kostnader som största enskild faktor när de beskriver samverkan och effekter inom klustret. Andra begrepp som beskriver samverkan i chefsnivån är effekt för samhället, gemensam bild och beslutsmandat. I figur 7 visas de noder som övertygelserna bildar på chefsnivå inom de olika organisationerna, vilket även kan ses i tabell 9.



Figur 7. Övertygelser hög chef. Här visas vilka noder övertygelserna bildar i förhållande till hur chefernas svar kodats i materialet. Röd linje markerar negativt kodat uttalande och blå linje visar att både positiv och negativ synpunkt har kodats. Data är hämtad från studien som använt verktyget DNA och visualiserats med hjälp av programmet Visone.

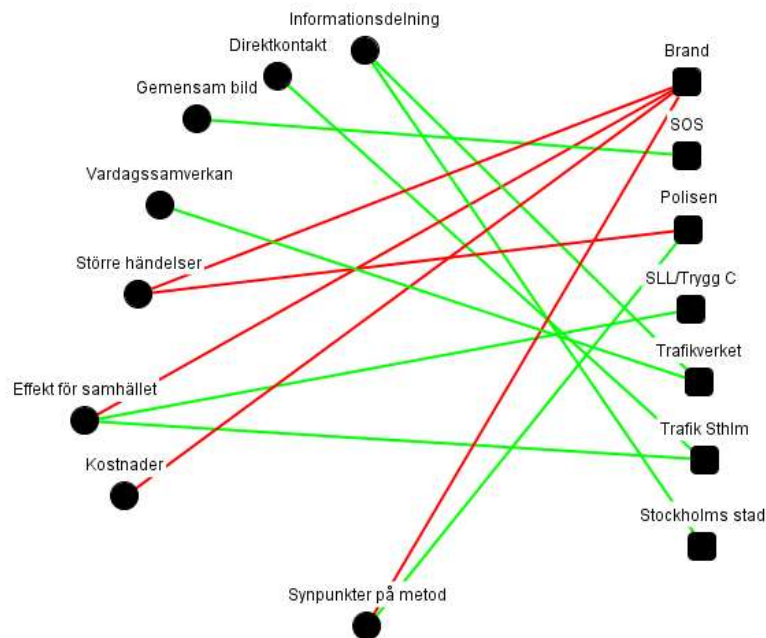
Hög chef	
Informationsdelning	
Direktkontakt	
Gemensam bild	1
Resurssparande	
Kostnader	5
Större händelser	
Vardagssamverkan	
Effekt för samhället	2
Synpunkter på metod	
Beslutsmandat	1
Total	9

Tabell 9. Övertygelser hög chef. Här visas aktörer på hög chefsnivå och hur övertygelser har kodats i denna studie. Avser antal.

4.2.2.2 Mellanchefer

Inom mellanchefer är det informationsdelning och effekt för samhället som anges flest gånger när samverkan inom klustret beskrivs, men även direktkontakt, synpunkter på

metod och kostnader har varit saker som kodats för denna grupp. Vardagssamverkan och gemensam bild har också angetts. De nätverk som noderna bildar på mellanchefernsnivå redovisas i figur 8 och även i tabell 10.



Figur 8. Övertygelser mellanchefer. Här visas vilka noder övertygelserna bildar i förhållande till hur mellanchefernas svar kodats i materialet. Grönt visar att grundinställningen till samverkan kodats som positivt och rött visar att det kodats som negativt. Data är hämtad från studien som använt verktyget DNA och visualiserats med hjälp av programmet Visone.

Mellanchefer	
Informationsdelning	3
Direktkontakt	2
Gemensam bild	1
Resurssparande	
Kostnader	2
Större händelser	2
Vardagssamverkan	1
Effekt för samhället	3
Synpunkter på metod	2
Beslutsmandat	
Total	16

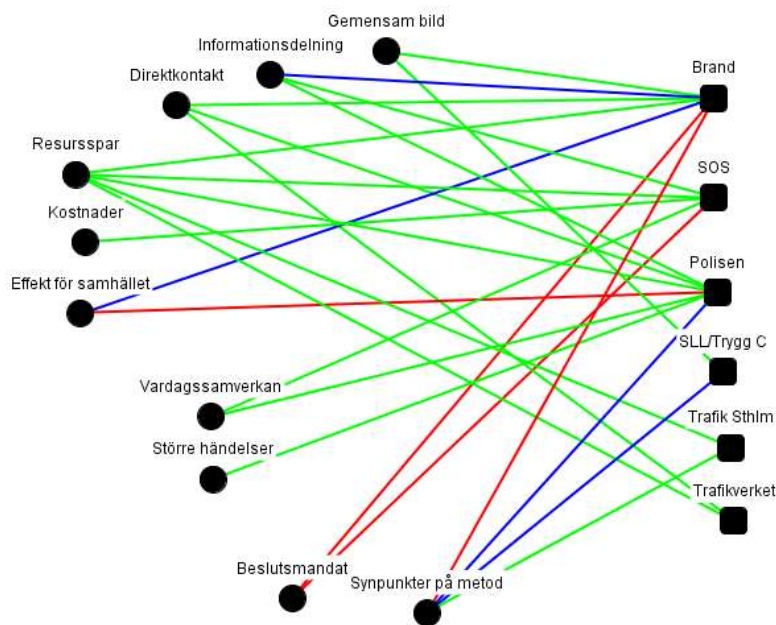
Tabell 10. Övertygelser mellanchefer. Här visas hur aktörernas övertygelser har kodats relaterat till mellanchefer. Avser antal.

4.2.2.3 Operatör

För operatörer, som också är den grupp som har flest poster i materialet, ligger resurssparande i topp, där man ofta ser vinster med att man kan samordna resurser rent operativt, vilket sparar resurser i form av tid och dubbelarbete.

Informationsdelning ligger också högt som en kodad post bland operatörer när det gäller synen på samverkan inom klustret, liksom synpunkter på metod.

Vardagssamverkan, gemensam bild, effekt för samhället och beslutsmandat har också kodats som beskrivande för samverkan inom klustret liksom kostnader och större händelser. De nätverk som noderna bildar redovisas i figur 9 och i tabell 11.



Figur 9. Övertygelser operatör. Här visas vilka noder övertygelserna bildar i förhållande till hur operatörernas svar kodats i materialet. Grönt visar att grundinställningen till samverkan kodats som positivt och rött visar att det kodats som negativt. Blått visar att det finns aktörer som kodats både som positivt och negativt i grundinställningen till samverkansklustret. Data är hämtad från studien som använt verktyget DNA och visualiserats med hjälp av programmet Visone.

Operatör	
Informationsdelning	11
Direktkontakt	3
Gemensam bild	5
Resurssparande	12
Kostnader	1
Större händelser	1
Vardagssamverkan	4
Effekt för samhället	5
Synpunkter på metod	10
Beslutsmandat	3
Total	55

Tabell 11. Övertygelser operatör. Här visas hur aktörernas övertygelser har kodats hos operatörer. Avser antal.

4.3 Effektivitet

En sammanfattning av övertygelser fördelat på organisationer och nivå kan kopplas tillbaka till hur klustret och samverkan kan bidra till effektivare arbete inom området krishantering och att samhället kan leverera bästa möjliga service till medborgare. Kostnader är en tydlig sekundär övertygelse som kodats hos höga chefer, medan den hos operatörer bara förekommer en gång. Däremot kodas resurssparande i topp hos operatörer, men då ofta relaterat till tid i förhållande till tredje man och att samhällsresurser sparats då rätt insats kunnat göras. Detta återknyter till diskussionen om samverkan och effektivitet och det kan belysa att det inte är enkelt ur utvärderingssynpunkt att bedöma kostnader, resurser och effektivitet kopplat till policyområdet krishantering, vilket även gäller andra områden i samhället, som konstaterades tidigare (Almqvist, 2004, p. 18; Frederickson, et al., 2016, pp. 232-233).

Denna studie är ingen utvärdering, men kan konstatera att när frågor om kostnader, effektivitet och resurser diskuteras är det också viktigt att betydelsen av detta för olika funktioner beaktas, vilket också kan vara en fråga för framtida studier.

4.4 Hypoteser

4.4.1 Hypotes 1

Aktörer i en förespråkarkoalition kommer att visa betydande konsensus när det gäller policyns kärnområde, men mindre gällande de sekundära aspekterna av policyn (Sabatier & Weible, 2014, p. 195).

Som konstaterats i anslutning till underrubriken Samverkan i detta kapitel är inställningen till samverkan generellt positiv, det finns ingen som uttrycker att samverkan inte behövs eller inte kan bidra positivt. Därför är det konsensus när det gäller de djupa kärnvärden att samverkan är nödvändig inom policyområdet samhällets krishantering. När man ser på sekundära aspekterna, hur samverkan ska ske och om Samverkanskluster är rätt modell uttrycker sig 56 av de 80 registrerade posterna i studien sig positivt med argument som att man är beroende av varandra, har nytta och behov av att utbyta information, att samlokalisering är en smidig form av informationsutbyte som ger tidsvinster och sparar resurser.

24 respondenter uttrycker sig negativt angående samverkan inom Samverkanskluster med argument som kostnader, synpunkter på metod och att det inte är meningsfullt. Utifrån materialet som prövats i denna studie anser jag därför att hypotes 1 kan konfirmeras.

4.4.2 Hypotes 2

Aktörers sekundära övertygelser påverkas av 1. Vilken organisation de tillhör och 2. Deras nivå i organisationen.

Som presentationen av resultat under rubriken Samverkan ovan visar denna studie att inställningen till samverkan inom Samverkanskluster och de tidigare projekten man bär med sig erfarenheter från varierar. Det kan därför inte styrkas av denna studie att organisation påverkar aktörers sekundära övertygelser. Däremot är svaret från studien mer tydligt när det avser nivå i organisationer. Chefer har angett kostnader som en tydlig sekundär övertygelse för samverkan inom klustret och operatörer har angett resurssparande och informationsdelning som tydliga sekundära aspekter. När det avser mellanchefer finns ingen tydlig gemensam sekundär övertygelse. Med stöd av denna studie kan hypotes två delvis bekräftas, där nivå inom organisationer anses

ha betydelse för aktörers sekundära övertygelser, däremot behövs vidare studier för att belysa om och hur organisationstillhörighet påverkar.

4.5 Forskningsfrågor

Det är dags att återvända till studiens forskningsfrågor och besvara dem.

1. Hur skiljer sig synen på samverkan mellan olika aktörer och organisationer som samverkar?

Studien har använt ACF för att särskilja grundläggande värden från policyvärden och sekundära värden. Resultatet visar att det finns en samsyn kring grundvärderingen, att samverkan är positivt, vilket hypotes 1 bekräftar. Däremot skiljer sig synen på hur samverkan bidrar, det vill säga de sekundära övertygelserna. Kostnader, informationsdelning, resurssparande, effekter för samhället och synpunkter på metoden kring Samverkanskluster har identifierats som sekundära övertygelser som skiljer mellan organisationer och aktörer i organisationer kring hur man ser på samverkan inom klustret.

2. Hur följer synen på samverkan med inom organisationerna och i olika nivåer?

Det finns tendenser som visar att synen på samverkan följer organisationer, där en positiv respektive negativ inställning följer organisationerna. Detta behöver dock undersökas mer för att ett säkert svar ska kunna ges. När det gäller hur synen på samverkan följer nivåer är det mer tydligt. Operatörer som grupp är de som i denna studie är mest positiv till samverkan inom klustret medan chefer och mellanchefer är mer negativ. Denna fråga besvaras med stöd av vad som kom fram i hypotes 2.

Om man ser till de organisationer som ingår i klustret är brandorganisationerna de som har flest svar som kodats som negativa, där mellancheferna utmärker sig som helt negativa till samverkan inom klustret. Bland operatörerna har fler kodats som positiv än negativ, men det är 7 av 18 som har kodats som negativ till samverkan inom klustret. För de organisationer som visar få eller inga svar som kodats som negativa på chefsnivå och mellanchefernivå finns också en positiv syn på samverkan inom klustret hos operatörer, det avser Trafik Stockholm och Trafikverket.

SOS, SLL/TryggC och polisen uppvisar blandade resultat, med svar som är kodad såväl som positiva som negativa till samverkan inom klustret.

3. Vilka nätverk bildar synen på samverkan i samverkande organisationer?

Nätverk kring samverkan som är tydliga är att operatörerna upplever det som mer värdefullt att ha möjlighet till samverkan, medan chefer och mellanchefer bildar den nod som är mer tveksam i grundfrågan om samverkan inom Samverkanskluster. De övertygelser som i denna studie bildar noder är: informationsdelning, direktkontakt, gemensam bild, resurssparande, kostnader, större händelser, vardagssamverkan, effekt för samhället, synpunkter på metod och beslutsmandat. Bland dem är informationsdelning, resurssparande, synpunkter på metod, effekt för samhället och kostnader de noder som bildar de största nätverken bland aktörer i detta material.

5 Sammanfattande analys

Syftet med denna studie har varit att kartlägga diskursen kring samverkan hos enskilda aktörer och organisationer som samverkar inom området krishantering. Samverkan ses ofta som en viktig del för att lösa problem inom olika policyområden, som i detta fall är samhällets krishantering. Bilden av vad samverkan innebär behöver nödvändigtvis inte vara densamma hos aktörer och organisationer, vilket denna studie undersökt. Studien har utförts som en fallstudie där Samverkanskuster – Samverkan Stockholm har varit fallet. Det är ett försöksprojekt där vardagssamverkan testas genom att organisationer inom samhällets krishantering delar lokal och bidrar med personal. Försöksverksamheten kan därmed ses som såväl en policyförändring som även implementeras inom försöksverksamheten. Utvärdering av projektet kommer att visa om det i framtiden blir en permanent verksamhet och i så fall i vilken form. Denna studie är inte en utvärdering men har haft ambitionen att bidra med kunskap kring samverkansetableringar inom samhällets krishantering, där flera organisationer ska samverka.

Studien har haft som mål att bidra till utvecklingen av Advocacy Coalition Framework genom att tillämpa det teoretiska ramverket på samverkanslösningar mellan organisationer. ACF har använts genom att övertygelser kring samverkan som uttryckts av aktörer från organisationerna som deltar har identifierats och analyserats. De identifierade övertygelserna är informationsdelning, direktkontakt, gemensam bild, resurssparande, kostnader, större händelser, vardagssamverkan, effekt för samhället, synpunkter på metod och beslutsmandat. Det samlade materialet har ställts mot två hypoteser. En av hypoteserna är hämtade från originaluppsättningen inom ACF och en är utvecklad i denna studie. Frågeställningen för studien har varit hur synen på samverkan skiljer sig mellan olika aktörer och organisationer som samverkar, hur synen på samverkan följer organisationerna och nivåer och vilka nätverk det bildar. Materialet har bestått av intervjuer, dagrapporter och mötesnoteringar och det har analyserats med verktyget Discourse Network Analysis och visualiserats med programmet Visone.

Studien visar att det finns skillnader i hur samverkan beskrivs utifrån erfarenheter från Samverkanskluster och de tidigare samverkansprojekten. Det visas tydligast när man ser på de olika nivåerna inom organisationer, men det finns en tendens till att det även följer organisationer. Det är dock en fråga som behöver studeras vidare och kan vara en möjlig fråga för framtida studier.

Referenser

- Agranoff, R. & McGuire, M., 2003a. *Collaborative public management: New strategies for local governments*. Washington, DC: Georgetown Univ. Press.
- Almqvist, R., 2004. Två decennier med New Public Management - Succé eller fiasko?. *Kommunal ekonomi och politik, Vol 8, Nr 4*, pp. 7-24.
- Sparf et al., 2018. *Slutrappport utkast till avstämning 9 feb*, u.o.: u.n.
- Ansell, C. & Gash, A., 2018. Collaborative Platforms as a Governance Strategy. *Journal of Public Administration Research And Theory*, pp. 16-32.
- Badie, B., Berg-Schlosser, D. & Morlino, L., 2018. *SAGE Knowledge*. [Online]
Available at:
<http://sk.sagepub.com.proxybib.miun.se/reference/intlpoliticalscience/n7.xml?fromsearch=true> [Använd 02 03 2018].
- Bergling, P. o.a., 2016. *Krisen, myndigheterna och lagen; krishantering i rätens gränsländ*. Malmö: Gleerups.
- Bergström, G. & Boreus, K., 2014. *Textens mening och makt*. Lund: Studentlitteratur.
- Boin, A., Hart, P., Stern, E. & Sundelius, B., 2005. *The Politics of Crisis Management: Public Leadership under Pressure*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Bryman, A., 2009. *Samhällsvetenskapliga metoder*. Malmö: Liber.
- Calhoun, C., 2002. *Dictionary of the Social Sciences*. [Online]
Available at: (2002). *thick description*. Oxford Reference. Ed.
Calhoun <http://www.oxfordreference.com/view/10.1093/acref/9780195123715.001.0001/acref-9780195123715-e-1675>. [Använd 11 05 2018].
- Drennan, L. T., McConnell, A. & Stark, A., 2015. *Risk and crisis management in the public sector*. 2 red. Oxon, Great Britain: Routledge.
- Easton, D., 1953. *The Political System*. New York: Knopf.
- Frederickson, G. H., Smith, K. B., W.Larimer, C. & Licari, M. J., 2016. *The Public Administration Theory Primer*. Boulder: Westview Press.
- Gerring, J., 2007. *Case Study Research Principles and Practise*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Gerring, J., 2007. *Case study reserach*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Goertz, G. & Mahoney, J., 2012. *A Tale of Two Cultures*. USA: Princeton University Press.
- Hill, M., 2007. *Policyprocessen*. Malmö: Liber AB.
- Ingold, K., 2011. Network Structures within Policy Process: Coalitions, Power, and Brokerage in Swiss Climate Policy. *Policy Studies Journal, Vol 39, No 3*, pp. 435-459.
- Jenkins, W., 1978. *Policy Analysis*. London: Robertson.
- Justitiedepartementet, 2008. *Regeringen.se*. [Online]
Available at: <http://www.regeringen.se/rattsdokument/proposition/2008/03/prop.-20070892/> [Använd 20 04 2018].
- Kettl, D., 2000. *The Global Public Management Revolution: A Report on the Transformation of Governance*. Washington DC: Brookings Institution.
- Koebele, E., 2016. *Using the Advocacy Coalition Framework to Understand Collaborative Policy Processes*. San Diego, Western Political Science Association Conference, pp. 1-40.
- Kuhlmann, S. & Wollman, H., 2014. *Introduction to Comparative Public Administration*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing Limited.
- Leifeld, P., 2013. Network Structures within Policy Processes: Coalitions, Vol 41, nr 1. *Policy Studies Journal*, pp. 169-198.
- Leifeld, P., 2016. Disourse Network Analysis: Policy debats as Dynamic Networks. *The Oxford handbook of political networks*.
- Matti, S. & Sandström, A., 2011. The Rationale Determining Advocacy Coalitions: Examining Coordination Networks and Corresponding Beliefs. *Policy Studies Journal 39, no 3*, pp. 385-410.

- Mintrom, M., 2012. *Contemporary Policy Analysis*. Oxford: Oxford University Press.
- Neumann, I. B., 2003. *Mening, materialitet, makt - en introduktion till diskursanalys*. Lund: Studentlitteratur.
- Nohrstedt, D., 2005. External Shocks and Policy Change: Three Mile Island and Swedish Nuclear Policy. *Journal of European Public Policy* 12, pp. 1041-1059.
- Nohrstedt, D., 2008. The Politics of Crisis Policymaking: Chernobyl and Swedish Nuclear Energy Policy. *Policy Studies Journal*, 36, pp. 257-278.
- Nohrstedt, D., 2011. Crisis and Change in Swedish Nuclear Energy Policy. *Journal of Public Administration Research and Theory* 20, pp. 309-333.
- Nohrstedt, D., 2016. Explaining Mobilization and Performance of Collaborations in Routine Emergency Management. *Administration & Society*, 48, pp. 135-162.
- Nohrstedt, D., Bynander, F., Parker, C. & Hart, P., 2018. Managing Crises Collaboratively: Prospects and Problems — A Systematic Literature Review. *Perspectives on Public Management and Governance*, pp. 1-15.
- Ostrom, E., 1998. A Behavioral Approach to the Rational Choice Theory of Collective Action. *American Political Science Review* Vol 92 No 1, pp. 1-22.
- Ostrom, E., 1998. A Behavioral Approach to the Rational Presidential Address, American Political Science Association, 1997. *American Political Science Review* Vol. 92, No. 1, March, pp. 1-22.
- Peters, B. G., 2015. *Advanced Introduction to Public Policy*. Great Britain: Edward Elgar Publishing Limited.
- Petridou, E., 2014. Theories of the Policy Process: Contemporary Scholarship and Future Directions. *The Policy Studies Journal*, Volume 42, Number 51, April, pp. 12-32.
- Petridou, E. & Sparf, J., 2017. For safety's sake: the strategies of institutional entrepreneurs and bureaucratic reforms in Swedish crisis management 2001-2009. *Policy and Society*, 2017 VOL. 36, NO. 4, p. 556-574.
- Pierre, J. & Sundström, G., 2009. *Samhällsstyrning i förändring*. 1:1 red. Malmö: Liber.
- Rittel, H. W. & Webber, M. M., 1973. Dilemmas in a General Theory of Planning. *Policy Sciences* 4, Volym 4, pp. 155-169.
- Sabatier, P. A., 2007. *Theories of the Policy Process*. 2 red. USA: Westview Press.
- Sabatier, P. A. & Weible, C. M., 2014. *Theories of the Policy Process*. USA: Westview Press.
- Seawright, J. & Gerring, J., 2008. Case Selection Techniques in Case Study Research. *Political Research Quarterly* 61/2, pp. 294-308.
- Shanahan, E. A., McBeth, M. K. & Hathaway, P. L., 2011. Narrative Policy Framework: The Influence of Media Policy Narratives on Public Opinion. *Politics and Policy*, pp. 373-400.
- Sparf, J. & Petridou, E., 2018. *Collaborations in Routine Emergency Management: Lessons from Sweden*. u.o., *Procedia Engineering* 212 (2018) 302-308.
- Sparf, J. & Petridou, E., Ej publicerad, 2018. *Larmoperatörskluster Organisering för samverkan i vardag och kris, Slutrapport fas 2*, Stockholm: MSB.
- Sparf, J. o.a., 2018. www.msb.se. [Online]
Available at: <https://www.msb.se/RibData/Filer/pdf/28423.pdf> [Använd 17 03 2018].
- Stockholmsregionen, S., 2013. *Samverkan Stockholmsregionen*. [Online]
Available at:
http://www.samverkanstockholmsregionen.se/sites/default/files/pfs_modell_for_region_samverkan_avsiktsforklaring_131205_v1.0_slutlig_0.pdf [Använd 11 05 2018].
- Stockholmsregionen, S., 2015. *Modellbeskrivning*. [Online]
Available at:
http://www.samverkanstockholmsregionen.se/sites/default/files/ssr_modellbeskrivning.pdf [Använd 11 05 2018].

- Stockholmsregionen, S., 2015. *Samverkan Stockholm*. [Online]
Available at:
http://www.samverkanstockholmsregionen.se/sites/default/files/besluts-pm_gemensam_samverkansetablering_ver_1.0_infor_beslut_150908.pdf
[Använd 15 05 2018].
- Stockholmsregionen, S., 2018. <http://www.samverkanstockholmsregionen.se/>. [Online]
Available at: <http://www.samverkanstockholmsregionen.se/> [Använd 20 02 2018].
- Stockholmsregionen, S., 2018. *Samverkan Stockholmsregionen*. [Online]
Available at: <http://www.samverkanstockholmsregionen.se/modell-regional-samverkan>
[Använd 17 03 2018].
- Swedenmark, S. Ö., 2017. *Debatten kring regionreformen 2015–2016; en analys av nätverk och diskurser*. Östersund: Mittuniversitetet.
- Theodoulou, S. Z., 1995. The Contemporary Language of Public Policy: A Starting Point.. i: S. Z. Theodoulou & M. A. Cahn, red. *Public Policy, the Essential Readings*. Ithaca: Cornell University Press, pp. 1-9.
- Thomson, A. M. & Perry, J. L., 2006. Collaboration Processes: Inside the Black Box. *Public Administration Review*, Vol. 66, Special Issue: Collaborative Public Management, Dec, pp. 20-32.
- Trygghetens hus, 2018. *Trygghetens hus*. [Online]
Available at:
<http://www.rtjamtland.se/omoss/trygghetenshus.4.49531bad1412ceb825616f6.html>
[Använd 04 05 2018].
- Weible, C. M. & Sabatier, P. A., 2006. A Guide to the Advocacy Coalition Framework. i: F. e. al, red. *Handbook of Public Policy Analysis*. London: CRC Press, pp. 123-134.
- Weible, C. M. & Sabatier, P. A., 2009. Coalitions, Science, and Belief Change: Comparing Adversarial and Collaborative Policy Subsystems. *The Policy Studies Journal*, Vol. 37, No. 2, 2009, pp. 195-212.
- Weible, C. M. o.a., 2011. A Quarter Century of the Advocacy Coalition Framework: An Introduction to the Special Issue. *The Policy Studies Journal*, Vol 39, pp. 349-360.
- Weible, C. M., Sabatier, P. A. & McQueen, K., 2009. Themes and Variations: Taking Stock of the Advocacy Coalition Framework. *The Policy Studies Journal*, Vol. 37, No. 1, pp. 121-140.
- Westerberg, A. I., 2014. New Public Management och den offentliga sektorn. i: A. I. Westerberg, Y. Waldemarson & K. Östberg, red. *Det långa 1990-talet*. u.o.:Boréus, pp. 83-117.
- Victor, J. N., Montgomery, A. H. & Lubell, M., 2018. Introduction. i: *The Oxford Handbook of Political Networks*. New York: Oxford University Press, pp. 3-58.
- Yin, R. K., 2013. *Kvalitativ forskning från start till mål*. Lund: Studentlitteratur.

Appendix

1. Intervjuguide

Intervjuguide Samverkanskluster

Syftet med studien är att öka kunskapen om arbete i samverkanskluster genom att dokumentera, beskriva och analysera organisatoriska och verksamhetsmässiga konsekvenser med arbetsformen.

Intervjuerna syftar till att få inspel till en utvärderingsmodell om vilka förväntade effekter som klustret kan ge utifrån profession och yrkesroll. Målet är att identifiera indikatorer till utvärderingsmodellen.

Intervjufrågor

1 Om arbetet

- A Berätta om ditt arbete.
- Vilka arbetsuppgifter har du?
- Vilka ansvarsområden har du?
- Vad är det bästa med ditt arbete?
- Vilka svårigheter finns i ditt arbete?

2 Om klustret

- A Berätta om samverkansklustret.
- Hur (och när) blev du involverad i klustret?
- Hur är du involverad nu / vad är din roll / vad gör du?
- Vilka operatörer från er jobbar i klustret (utred hur stor andel och tidsfördelning)

3 Integrering

- A Hur ser du på relationen mellan klustret och din egen organisation?
Vad tycker du är viktigt för att få den relationen att fungera?

4 Förväntningar

- A Vad tror du att klustret kan innebära för dig i ditt arbete?
Kommer er verksamhet att påverkas av klustret? Hur i så fall?
Tror du att klustret kommer att påverka din organisation?
(organisatoriskt)
Vad är dina förväntningar på klustret? / Vad skulle du *vilja* att klustret leder till?

5 Förändring

- A Klustret en pilotmodell – vad kan du rekommendera andra orter(?) att tänka på om de ska införa en liknande modell?
Konkreta konsekvenser på kort och lång sikt (för-/nackdelar)? (Vag fråga!)

6 Teknik

- A Vilka tekniska system tycker du är viktigast för dig för att utföra ditt arbete?
– Hur då?
Vilka andra tekniska möjligheter önskar du att du hade haft tillgång till?
- Varför?

7 Betydelse

- A Vad anser du blir skillnaden mellan att hantera en händelse med hjälp av samverkansklustret och att inte ha ett samverkanskluster?
Kan du ge ett exempel?

A Finns det något mer som vi bör veta om ditt arbete eller klustret som vi inte redan har pratat om?

2. Frågor vid intervjuer, utvärdering

Frågor utvärdering av operatörskluster

1. Om respondenten och dennes roll

a. Namn, organisation och befattning?

b. Roll i Samverkan Stockholmsregionen (inriktande | samordnande | verkställande)?

c. Engagerad i förhållande till operatörsklustret (roll/sedan när)?

2. Övergripande uppfattning om operatörsklustret

a. Vilken är din inställning till operatörsklustret (positiv | neutral | negativ)?
Vad grundar du det på?

b. Hur tycker du att operatörsklustret fungerar i dag jämfört med tre år sedan? (bättre | oförändrat | sämre) Vad grundar du det på?

c. Kan du nämna några faktorer – positiva eller negativa – som du tycker kännetecknar operatörsklustret?

3. Eventuell nytta som kan härledas till operatörsklustret

a. Har operatörsklustret, enligt din bedömning, bidragit till att kortare insatstider? Om ja, hur mycket (<30 sekunder | 30–60 sekunder | >60 sekunder)?

b. I vilken del av kedjan återfinns tidsvinsten (larmtid | anspänningstid | körtid | angreppstid)?

c. Vilken betydelse har kortare insatstider för er verksamhet?

d. Vilken betydelse har kortare insatstider för andras verksamheter?

e. Vad innebär kortare insatstider i form av samhällsnytta (räddade liv | minskat lidande | mindre skador på miljön | mindre skador på egendom | begränsade ekonomiska kostnader | övrig nytta)?

f. Finns det några exempel där kortare insatstider, som kan härledas till operatörsklustret, har inneburit samhällsnytta (konkretisera i tid och typ av nytta)?

4. Övriga mervärden och negativa aspekter

a. Utöver eventuella tidsvinster, är det din bedömning att operatörsklustret har bidragit till övriga mervärden (ökad perspektivförståelse | utvecklat arbetssätt | förbättrade tekniska lösningar | andra mervärden)?

b. Är det din bedömning att operatörsklustret har inneburit negativa aspekter (konkretisera på vilket sätt och för vem)?