

Forskningsöversikt: Stabsarbete

Professor Roine Johansson

Docent Erna Danielsson

Dr. Erik Borglund

Mittuniversitetet

Risk and Crisis Research Center

Dr. Erik Borglund
Institutionen för Informationsteknologi och Medier.
Risk and Crisis Research Center (RCR)
Har ansvarat för avsnittet om Stab och IT.

Docent Erna Danielsson
Institutionen för samhällsvetenskap
Risk and Crisis Research Center (RCR)
Har ansvarat för avsnittet om Staber – metoder och arbetsätt samt för
sammanställningen av forskningsöversikten.

Professor Roine Johansson
Institutionen för samhällsvetenskap
Risk and Crisis Research Center (RCR)
Har ansvarat för Stabsbegreppet, Samhällsvetenskaplig forskning, Metod och
Studieobjekt samt bidragit till sammanställningen av forskningsöversikten.

Samtliga författare har bidragit till avsnittet om kunskapsluckor och
forskningsbehov.

Innehåll

Inledning.....	4
Litteratursökning.....	4
Stabsbegreppet.....	6
Samhällsvetenskaplig forskning	7
Byråkrati och flexibilitet	8
Interorganisatoriska nätverk.....	13
Typer av organisationer	16
Temporära organisationer.....	18
Metod	20
Studieobjekt.....	21
Stab och IT	22
IT och Stabsarbete.....	22
IT och IT användning inom blåljusmyndigheter generellt	24
Annat än stab, krishantering generellt.....	25
Staber – metoder och arbetssätt.....	25
Stabens organisering och uppgifter	26
Utbildning och övning.....	28
Ledningsstab	28
Kunskapsluckor och forskningsbehov	30
Referenser	32

Inledning

Denna forskningsöversikt behandlar staber och stabsarbete utifrån ett samhällsvetenskapligt perspektiv. Översikten omfattar organisationsaspekter, IT-användning och praktiska råd och anvisningar vad gäller stabsarbete..

Vid genomläsning av litteraturen framkommer två inriktningar i litteraturen. En inriktning syftar huvudsakligen till praktisk tillämpning, och består av råd och anvisningar eller undervisningsmaterial för staber och stabsarbete. Den typen av litteratur har ett huvudsakligen inomorganisatoriskt perspektiv

Den andra inriktningen är samhällsvetenskaplig och forskningsbaserad. Här ligger fokus på mellanorganisatorisk samverkan vid krishantering, och det är nätverk av organisationer snarare än enskilda organisationers staber som studeras.

Nedan presenteras först hur vi har gått tillväga då vi sökt litteratur för översikten. Sedan följer en diskussion kring stabsbegreppet. Därefter följer två längre avsnitt kring samhällsvetenskaplig forskning inom området. Det första avsnittet behandlar samhällsvetenskaplig forskning kring organisationsaspekter av krishantering, följt av en redogörelse för de metoder som använts i forskningslitteraturen och det studieobjekt som stått i fokus.. Det andra avsnittet handlar om forskning kring relationen mellan stab och IT. Därefter följer, i ett tredje avsnitt, en litteraturgenomgång av mer praktiskt inriktad litteratur om stabers metoder och arbetssätt. Översikten avslutas med trender och kunskapsgap.

Litteratursökning

Vid sökning av litteratur inom området har följande begrepp används: crisis response, crisis management, temporary, emergency, disaster, incident, contingency,

organizations (olika stavingar), incident command (ICS, ICM, NIMS, EOC etc.).
leadership support (även var för sig), staff (i kombinationer)

Följande begrepp har vi inte sökt på: planning, preparation, training, utbildning.
Även "emergency" uteslöts då dessa artiklar i huvudsak behandlade medicin.

De databaser som använts vid sökningar av samhällsvetenskaplig forskning är
SCOPUS, Science direct, Academic search elite, Web of Science och Emerald.

Som underlag för avsnittet om Stab och IT har sökningar gjorts i databasen ACM
samt IEEE. Följande begrepp har använts:

Crisis response, crisis management, temporary, emergency, disaster, incident,
contingency, organizations, incident command.

Proceedings från ISCRAM (International Community on information systems for
crisis response and management) årliga konferens 2007-2011 har manuellt gått
igenom.

I de sökningar som gjorts har vi inte funnit några artiklar som explicit har fokus på
staber. Däremot har vi funnit ett antal svenska böcker och rapporter kring
stabsarbete som behandlar stabers metoder och arbetssätt.

Stabsbegreppet

Denna forskningsöversikt ska handla om stabsarbetsmetodik. Det är dock långtifrån självklart vad en stab är. Inom samhällsvetenskaplig forskning, framförallt inom organisationsteorin, avses med termen "stab" oftast en permanent del i en s.k. linje-stabsorganisation. Linjen består i en sådan organisation av dess kärnverksamhet, innefattande såväl operativ verksamhet som administration och ledning av denna, medan staben har funktionen att dels bistå linjeorganisationen med expertis, och ge goda råd och vägledning, dels tillhandahålla specialiserade tjänster som t.ex. personalrekrytering eller IT-stöd (se t.ex. Mintzberg, 1979).

Det är dock inte detta slags organisationsenheter som behandlas i denna översikt. Här tas istället som utgångspunkt den betydelse som begreppet "stab" har inom ramen för krishantering i Sverige. Även med den avgränsningen blir emellertid begreppet svårhanterligt. Det finns idag ingen nationell enighet om vad en stab är. "Stab" kan betyda lite olika saker. För det första är begreppet myndighetsspecifikt, och kan alltså betyda en sak för exempelvis polisen (Nylén, 2006), en annan för räddningstjänsten (Räddningsverket, 1998) och en tredje för länsstyrelsen (Länsstyrelsen Jämtlands län 1999). För det andra kan en myndighet etablera en temporär enhet som avskiljs från det vanliga vardagliga arbetet i syfte att ägna sig åt t.ex. en större olycka, utan att man fördenskull kallar det en stab.

Trots dessa svårigheter kan i alla fall några utgångspunkter för forskningsöversikten anges: Staber utgör strukturella enheter inom ramen för en större organisation. De organisationsenheter som studeras här är dock inte permanenta staber i en linje-stabsorganisation, utan enheter som aktiveras då en händelse kräver mer resurser för krishantering än en vanlig vardagsolycka. Dessa enheter utövar ingen verksamhet i vardagen utan aktiveras just vid en särskild händelse. Enheternas uppgift är då att utgöra ett ledningsstöd, dels genom att tillhandahålla underlag för ledningens beslut, dels genom att verkställa fattade beslut. Ibland kallas enheterna staber, ibland inte. Deras omfattning kan variera avsevärt, beroende på både händelsens art och

organisationens rutiner kring stabsarbete. Sådana rutiner kan se rätt olika ut, även mellan traditionella "blåljusorganisationer" (Nylén, 2006; Räddningsverket, 1998).

Samhällsvetenskaplig forskning

Den internationella samhällsvetenskapliga forskningen om stabsarbetsmetodik lämnar mycket övrigt att önska. När det gäller forskning finns nämligen inte mycket om vare sig staber eller arbetsmetodik. Staben, betraktad som en specifik temporär strukturell enhet inom ramen för en större organisation, studeras mycket sällan av forskare. När man studerar organisationsaspekter av krishantering, eller resonerar om vad som fungerar bra respektive mindre bra i organisationshänseende, koncentrerar man sig på *funktioner* snarare än strukturer: Man kan diskutera hur ledning, samordning, samarbete, kommunikation, resursfördelning med mera fungerar, utan att fördenskull studera någon specifik organisationsenhet. I den mån man intresserar sig för strukturer är det organisationen som helhet eller mellanorganisatoriska nätverk som behandlas, inte en enskild organisationsenhet: Exempelvis diskuteras huruvida ett formellt top-down-system (byråkrati) eller ett informellt bottom-up-system (flexibilitet och situationsanpassning) är att föredra, eller om det eventuellt skulle gå att kombinera de båda systemen (Bigley & Roberts 2001). I den mån själva arbetet behandlas gäller det *vad* som görs, alltså vilka uppgifter man utför. Mycket lite av forskningen tar upp *hur* uppgifter utförs (Lutz & Lindell 2008).

Ovanstående innebär att den samhällsvetenskapliga forskning som redovisas i det följande inte i någon större utsträckning behandlar enskilda organisationsenheter, motsvarande det som i krishanteringssammanhang kallas staber. Med en strikt avgränsning till forskning om sådana organisationsenheter skulle det knappast bli någon forskningsöversikt alls, för det finns inte mycket att göra en översikt av. Det är snarare hela krishanteringssystem, vilka innefattar hela organisationer eller mellanorganisatoriska nätverk, som behandlas. Här tas främst upp aspekter som torde ha betydelse även för staber, trots att forskning knappast bedrivs om just staber. I den mån forskningen berör själva arbetet vid krishanteringen sätts fokus

betydligt oftare på vilka uppgifter som utförs än hur man mer precist utför dem. (Det sistnämnda, frånvaron av forskning om hur arbetet bedrivs, har kritiserats av forskare (Lutz & Lindell 2008).)

Det är sociala aspekter av krishantering som behandlas här, dock ej ledning i snäv bemärkelse. Merparten av denna forskning är amerikansk, och den handlar framförallt om den amerikanska nationella organisationsmodell för krishantering som går under namnet Incident Command System (ICS) eller National Incident Management System (NIMS). Den amerikanska dominansen inom området återspeglas i denna forskningsöversikt, även om långtifrån all forskning som refereras är amerikansk. Merparten av redogörelsen är strukturerad efter vilka teoretiska problem som forskningen behandlar. I slutet av översikten följer ett par kortare avsnitt om metod samt studieobjekt.

Det finns också en typ av litteratur kring beslutsstöd som är mer teknisk och formalistisk. Inom denna forskningstradition tar man med hjälp av datorer, formler och matematik fram modeller för beslutsfattande. Denna forskning innefattar inga sociala aspekter, och här finns inga studier av vad som sker vid krishantering (se t.ex. Rolland et al. 2010). Denna forskningsinriktning behandlas inte alls i det följande.

De teorier som används inom den samhällsvetenskapliga forskningen inom området är huvudsakligen organisationsanknutna. Teorierna har oftast sitt ursprung i generell organisationsanalys som gäller organisationer i allmänhet, men resonemangen anpassas till att gälla krishantering och räddningsorganisationer. En del av teoribildningen har sitt ursprung i klassisk organisationsteori, som t.ex. den byråkratiteori som har sitt ursprung i Max Webers samhälls- och organisationsanalys (Weber 1978/1921), medan andra teorier är av senare datum.

Byråkrati och flexibilitet

Resonemang om byråkrati tar oftast på ett eller annat sätt sitt avstamp i Max Webers (1978/1921), byråkratiteori. Inom ramen för detta synsätt är byråkrati en organisationsform som kännetecknas främst av rationalitet. Det innebär att

byråkratin fungerar ungefär som en maskin; den är förutsägbar med avseende på resultaten. Om man vet vilken uppgift organisationen ska ta sig an kan man i förväg räkna ut det sannolika resultatet av handläggningen. Byråkratin kännetecknas också av effektivitet och kompetens. För att uppnå detta är byråkratin utformad på ett speciellt sätt. Den är tydligt formellt strukturerad, och utgår från positionerna i organisationsstrukturen snarare än från de individer som finns där; byråkratin är med andra ord opersonlig. Strukturen kännetecknas av en strikt hierarki med klara auktoritetsrelationer, och av specialisering i avgränsade kompetens- och ansvarsområden. Personalen rekryteras med utgångspunkt i formell kompetens. Verksamheten är strikt regelstyrd, och bygger på fasta rutiner och standardiserade arbetsuppgifter.

Byråkratin fungerar dock inte bra överallt och i alla sammanhang. Dess största problem är att den fungerar bra endast i stabila miljöer (Burns & Stalker 1961). Förändring och osäkerhet är byråkratin akilleshäla. Byråkratin bygger ju på tillämpning av regler och på fasta rutiner och standardiserade arbetssätt. I dynamiska och snabbföränderliga omgivningar kan såväl regler som rutiner och arbetsbeskrivningar snabbt förlora sin relevans och bli ineffektiva. Det gör att frågan om byråkratin för- och nackdelar ställs på sin spets i krissituationer. Dessa kännetecknas ju närmast per definition av osäkerhet och föränderlighet, och då eftersträvas flexibilitet snarare än förutsägbarhet.

Grundfrågan vid krishantering gäller att kunna ta tillvara byråkratin styrkor utan att få dess svagheter på köpet. Man vill ha systematik, ordning och effektivitet utan att behöva göra avkall på flexibilitet och situationsanpassning.

Inom krishanteringsforskningen tar sig denna spänning mellan byråkratin starka och svaga sidor uttryck i en motsättning mellan två olika perspektiv, en "command and control model" och en "coordination and communication model" (Moynihan 2009). Denna diskussion har förts framförallt när det gäller det amerikanska Incident Command System (ICS), en organisationsmodell som skapades i Kalifornien på 1970-talet i syfte att organisera bekämpningen av storskaliga skogsbränder. Efter

terrorattackerna den 11 september 2001 infördes en liknande modell, under namnet National Incident Management System (NIMS) för hela USA, omfattande alla typer av kriser. Redan innan införandet av NIMS hade ICS kommit att användas för många andra typer av kriser än just bränder (Buck et al. 2006).

ICS utgår från en tydlig formell och byråkratisk struktur som är konstruerad runt fem grundläggande funktioner: ledning, operativ verksamhet, planering, logistik och finansiering/administration. Ledningen (the incident commander) tillsätts alltid, oberoende av storleken på den kris som ska hanteras. De övriga fyra funktionerna förutsätts också vara relevanta, oberoende av krisens typ och storlek, men vid mindre händelser behöver inte varje funktion motsvaras av en struktur: det kan exempelvis vara en och samma person som ansvarar för flera olika funktioner vid en mindre omfattande händelse där inte så mycket personal är inblandad. ICS baseras alltså på en skalprincip som innebär att organisationens storlek och komplexitet anpassas till storleken och komplexiteten hos den kris som ska hanteras (Bigley & Roberts 2001; Buck et al. 2006).

Fokuseringen på funktioner snarare än strukturer gör att ingenting egentligen sägs om staben som en specifik organisationsenhet. Av de fem funktioner som tas upp ovan är det främst planering och logistik som kan sägas motsvara de uppgifter som förknippas med staber.

ICS har gett upphov till en rätt omfattande diskussion, som är (ibland uttalat, ibland underförstått) knuten till problemet med byråkratins starka och svaga sidor. Här har praktiker och akademiker i stor utsträckning hamnat på olika sidor, där praktiskt verksamma krishanterare tämligen enstämmigt betonar fördelarna med ICS (se t.ex. Yeager 1997), medan forskare är mer kritiskt inställda (Buck et al. 2006; Moynihan 2009).

Den främsta orsaken till de skilda bedömningarna är att praktiker och forskare pratar om olika typer av kriser, eller olika aspekter av krishantering. Praktiker diskuterar vanligtvis ICS betydelse vid bekämpning av större bränder, som ju var den typ av kris som ICS ursprungligen skapades för att hantera. Här betonar de praktiskt

verksamma hur väl den tydliga befälsstrukturen och funktionsuppdelningen fungerar. I den mån de praktiskt verksamma diskuterar svagheter med ICS gäller det svårigheter att under krishantering integrera eller förhålla sig till organisationer som inte har brandbekämpning och räddningstjänst som främsta uppgift, som t.ex. offentliga organisationer verksamma inom det sociala området och frivilligorganisationer. Praktikerna menar att ICS som organisationsmodell har varit mest framgångsrik bland brandkårerna (Buck et al. 2006). Även en studie utförd av forskare resulterade i en positiv värdering av ICS. Man menade att den påtagligt byråkratiska formella strukturen på ett effektivt sätt kombinerades med lokal handlingsfrihet och flexibilitet på fältet. Denna studie gäller just brandkåren (det handlar om en fallstudie av ett "county fire department") (Bigley & Roberts 2001). Inte ens inom räddningstjänsten är dock ICS alltid framgångsrikt. Inom deltidsbrandkårer som bygger på frivilligt engagemang ses ICS bland personalen som ett problem, främst för att systemet leder till så mycket tidskrävande utbildning och träning (Jensen & Yoon 2011). ICS tycks alltså fungera bäst bland heltidsanställda brandkårer.

Vanligtvis har dock forskarna studerat mer omfattande och komplexa kriser, där annat än brandbekämpning stått i fokus och där ett stort antal organisationer och andra aktörer varit inblandade i krishantering (Ansell et al. 2010; Donahue 2006; Kiefer & Montjoy 2006; Lutz & Lindell 2008; Moynihan 2007, 2009; Trainor 2004; Waugh & Streib 2006). Det har gällt större kriser som exempelvis terroristattacker mot World Trade Center den 11 september 2001, orkaner som Katrina 2005 och omfattande jordbävningar. Här visas bland annat att man inom ramen för ICS har svårt att hantera s.k. emergent organisering, dvs. grupper av oorganiserade frivilliga som organiserar sig själva och utför spontana räddningsinsatser, och kommunikation och samverkan mellan olika organisationer blir också svårhanterlig (Buck et al. 2006). Vidare har personal från andra organisationer än räddningsorganisationer problem med ICS som organisationsmodell (Lutz & Lindell 2008)

Praktikerna har med andra ord utgått från det akuta skedet av visserligen omfattande men ändå inte särskilt komplexa kriser, där vältränade och välutbildade brandmän, med god kännedom om ICS som organisationsmodell har haft god nytta av den byråkratiska organisationsformen, inom vars ram man ändå har kunnat improvisera, med yrkesskickligheten som grund. Forskarna har istället utgått från komplexa kriser där inte brandbekämpning har stått i centrum, där en mängd olika organisationer, oftast utan föregående samträning, har varit involverade, där inblandade organisationer inte har haft kunskap om eller träning i ICS, och där frivilliga har organiserat sig spontant. Dessutom har man studerat fler faser inom krishantering än bara den akuta.

ICS fungerar, liksom rationella system och byråkratier i allmänhet, bara när vissa villkor är uppfyllda, som t.ex. att professionella räddningsorganisationer utför väldefinierade och välkända uppgifter, med vältränad och samtränad personal med stark gemenskapskänsla. Däremot fungerar byråkratin inte bra då den ska arbeta med dåligt avgränsade, komplexa och obekanta uppgifter som ska utföras i samverkan mellan organisationer som inte är samtränade, och som inte samtliga är räddningsorganisationer. Praktiker pratar om den förstnämnda situationen i sin positiva värdering av ICS, akademikerna om den sistnämnda i sin negativa värdering av ICS (Buck et al. 2006).

”Command and control” respektive ”coordination and communication” som organisationsprinciper för mellanorganisatoriska relationer vid krishantering är inte motsatser som man måste välja mellan (Uhr 2009), utan kompletterar i själva verket varandra, men de är användbara i olika situationer. Problemet med ICS är, menar Buck med kollegor (2006), att ett system som ursprungligen var avsett för att bekämpa stora bränder nu har börjat användas för alla möjliga typer av kriser, och i alla deras olika faser. När det gäller komplexa, kanske särskilt s.k. gränsöverskridande (transboundary) kriser, dvs. händelser som korsar geografiska, politiska, funktionella och tidsmässiga gränser, är det tydligt att ett byråkratiskt centralstyrt krishanteringssystem inte är det lämpligaste (Ansell et al. 2010).

På ett mer allmänt plan kan man säga att verksamheter i organisationer överhuvudtaget, inklusive krishanteringsorganisationer, inte alltid fungerar enligt regler, rutiner och planer. Även vid mindre händelser, såsom, för att ta svenska exempel, svavelsyrautsläppet i Helsingborg 2005 eller branden i en latexfabrik i Forserum 2007, görs avsteg från planer och regler i det praktiska krishanteringsarbetet (Uhr 2009).

Interorganisatoriska nätverk.

Vid större kriser blir det nödvändigt att flera organisationer är inblandade i krishanteringen, och då blir mellanorganisatorisk samverkan central. Vissa forskare har i sådana fall inte utgått från organisationen, utan från det mellanorganisatoriska *nätverket* som formen för styrning av krishanteringen (Boin & 't Hart 2010; Moynihan 2009; Waugh & Streib 2006). Nätverksstyrningen ses som en mellanväg för att lösa upp motsättningen mellan "command and control"- respektive "coordination and communication"-modellen. Resonemanget bygger här på mer allmän teori om mellanorganisatoriska nätverk (Provan & Kenis 2008).

Moynihan (2009) anser att det är vilseledande att betrakta ICS som en organisationshierarki. Det rör sig snarare om en organisationsmodell som syftar till att samordna en mängd olika organisationer under en gemensam temporär hierarkisk struktur. På så vis blir varje krishanteringsinsats där ICS används en blandning av nätverk och hierarki. Närmare bestämt kan man säga att det rör sig om en mycket centraliserad modell för nätverksstyrning. Det rör sig dock sällan om att en enda organisation tar ledningen för nätverket. När det rör sig om större kriser medför ICS nästan alltid att ledningen innehåller representanter för flera organisationer (även om positionen som Incident Commander innehas av en enskild person).

Det finns flera problem med att arbeta i nätverksform. Ett gäller själva mångfalden: Nätverk för krishantering kan bestå av en stor mängd olikartade organisationer – när det gäller orkanen Katrina har över 500 organisationer ingått i nätverket (Moynihan 2009) – och dessutom av icke organiserade individer som tar egna initiativ till

räddningsinsatser, och det är inte lätt att få in alla dessa aktörer under ett gemensamt organisatoriskt paraply. Det medför att ledningen inte är så centraliserad i praktiken som t.ex. ICS förutsätter. Det innebär att tillit och förtroende är av avgörande betydelse för utfallet av krishantering.

Det är mycket svårt att bygga upp sådan tillit under det akuta skedet av en kris. Personlig tillit tar tid att utveckla. Ett exempel: Vid bombattentatet i Oklahoma City 1995 ägde ett möte rum, kort efter det att bomben krevrat, mellan borgmästaren, polischefen, brandchefen och en ledande FBI-agent. Dessa kände varandra sedan tidigare, och tre av dem spelade regelbundet golf tillsammans. Personkännedomen gjorde dels att de kunde kontaktas och samlas på kortare tid än via de officiella kanalerna, dels att de hade lättare att "prata ihop sig" och komma överens än om de hade varit främlingar. Även på den mer operativa nivån spelade personrelationer roll: Ett telefonbolag där en av cheferna kände insatschefen kontaktade denne och erbjöd hjälp med olika slag av kommunikationsutrustning (Moynihan 2009).

Även om många människor dog som ett resultat av bombningen i Oklahoma City var ändå skadeområdet begränsat huvudsakligen till en totalförstörd byggnad, och krishantering omfattade till största delen uppgifter som räddningsorganisationerna var tränade att genomföra, och de hade tränat enligt ICS. Därför fungerade krishantering väl i detta fall, trots att de olika inblandade organisationerna inte samtliga hade övat tillsammans tidigare. (Buck et al. 2006). En omfattande men inte särskilt komplex kris kunde alltså hanteras genom en kombination av träning i ICS och upparbetade personliga relationer och tillit.

Att kriser kan vara omfattande, med många inblandade aktörer av olika slag, utan att fördenskull vara särskilt komplexa vad gäller relationer mellan aktörerna kan förstås med utgångspunkt i vilken typ av beroendeförhållanden som finns mellan aktörerna. Här kan man skilja mellan tre slags beroenderelationer, nämligen relationer som grundas i ett *delat* (pooled), *serie-* (sequential) respektive *ömsesidigt* beroende (interdependence) (Thompson 1983/1967). När ett beroende är delat kan flera olika enheter (t.ex. länder, eller kommuner) vara utsatt för en gemensam kris, men

krishanteringen inom en enhet kan ske relativt oberoende av vad som sker i de andra enheterna. (Så ägde exempelvis den omedelbara hanteringen av utsläpp från Tjernobyl rum i enskilda länder delvis oberoende av vad som skedde i andra länder.) Detta är den minst komplexa typen av beroende. Serieberoende föreligger när resultatet av krishanteringen inom en enhet påverkar en annan (t.ex. när ett lands hantering av en nyligen utbruten epidemi påverkar hur och i vilken utsträckning epidemin sprids till andra länder). Här är beroendet mer komplext, och aktörer som kommer "senare" i beroendekedjan kan ha ett egenintresse av att hjälpa den som drabbas i det tidigare skedet. Det ömsesidiga beroende är det mest komplexa, och det är här som behovet av gemensamma insatser i ett mellanorganisatoriskt nätverk är som störst (Ansell et al. 2010).

Särskilt vid gränsöverskridande (transboundary) kriser är det tydligt att ett delat beroende mellan olika enheter kan leda till ett bättre hanterande av osäkerhet, genom att flera aktörer som var för sig hanterar samma typ av kris kan dela information med varandra (t.ex. om vilken som är smittkällan ifråga om en ny typ av epidemi), och därmed snabbare finna en lösning (Ansell et al. 2010).

Tillit är ett nyckelbegrepp för koordinering och samverkan i nätverk. Kunskapen om tillitens betydelse för samverkan är väl dokumenterad, både inom samhällsvetenskapen i allmänhet (Misztal 1998) och ifråga om krishantering (Buck et al. 2006; Mishra 1996; Moynihan 2009; Uhr 2009; Uhr & Ekman 2007; Ödlund 2010). Tillit spelar en vital roll för att skapa villkor för effektiv samverkan (Stephenson Jr. 2005; Uhr 2009). Det handlar om att aktörer måste kunna lita på att andra fullföljer sina åtaganden, och agerar förutsägbart. Det krävs också en viss grad av tillit för att olika parter ska se en situation ur samma synvinkel eller åtminstone förstå hur andra parter resonerar. Vidare kräver informationsutbyte och gemensamma överenskommelser tillit mellan parterna. Exempelvis visar Comfort & Kapucu (2006) på vikten av att ha tillit till varandra samt en gemensam förståelse, ömsesidig respekt och gemensamma mål vid en räddningsinsats.

I tillfälliga konstellationer, där aktörer som inte känner varandra sedan tidigare arbetar tillsammans under en begränsad tidsperiod för att uppnå ett gemensamt mål, uppstår ofta ett slags "snabbtillit" (swift trust), som gör att man på kort tid utvecklar tillit till dem man jobbar ihop med (Meyerson et al. 1996). Bland forskare inom krishanteringsområdet är dock inställningen i allmänhet att relationer, respekt och förståelse växer fram långsamt och det därför är viktigt att denna process påbörjas tidigt, och att arbetsrelationer mellan krishanteringsorganisationer upprätthålls även mellan kriser (Boin & 't Hart 2010; Chia 2010; Kapucu 2008).

Nätverksperspektivet kombinerar alltså ett fokus på formella organisationsstrukturer med en betoning på mer informella aspekter. Det finns en tendens bland krishanterare att lägga för stor vikt vid det formella. Boin och 't Hart (2010:367) uttrycker det så att "hardware" är övervärderat, på bekostnad av "software": I sista hand är det inte formella strukturer, utan kvaliteten i samverkan och kommunikation som faller utslaget.

Typer av organisationer

Vilken betydelse informella aspekter har i förhållande till formella aspekter av krishantering varierar både med antalet inblandade aktörer och vilka typer av aktörer det gäller. Informella aspekter tenderar att bli mer centrala ju fler organisationer som är inblandade, men framförallt beror vikten av informella aspekter på vilka typer av organisationer som berörs.

Här kan man skilja mellan fyra olika typer av organiserat handlande (Dynes 1970). Klassificeringen bygger på en indelning av olika typer av uppgifter och organisationsstrukturer. Uppgifterna kan vara vanliga (regular) och välbekanta eller ovanliga (nonregular) och obekanta. Organisationsstrukturen kan vara gammal och etablerad eller ny. På denna grund kan man skilja mellan fyra organisationstyper:

Den *etablerade* (established) organisationen utför sina vanliga uppgifter inom ramen för sin ordinarie struktur under krishanteringen. Exempel på sådana organisationer är räddningsorganisationer som räddningstjänsten och polisen.

Den *expanderande* (expanding) organisationen utför vanliga uppgifter men inom ramen för en ny struktur. Organisationen existerar "på papperet" men aktiveras först då en kris har inträffat. Ett exempel är när frivilliga från Röda Korset driver ett boende för evakuerade människor under ledning av fast anställd Röda Korspersonal.

Den *utvidgade* (extending) organisationen utför ovanliga uppgifter inom ramen för sin ordinarie struktur. Det kan t.ex. röra sig om ett byggföretag som använder sin utrustning och sin personal för att röja upp bland bråten efter hus som rasat under en jordbävning. Ett annat exempel kan gälla ett rederi som använder sina färjor och sin personal vid evakuering från en ö.

Den *emergenta* (emergent) organisationen är egentligen inte någon organisation, utan består av självorganiserade frivilliga individer som under en kris bildar en grupp (som kan ses som en ny organisationsstruktur) för att utföra ovanliga och obekanta uppgifter.

När en kris hanteras enbart eller huvudsakligen av etablerade organisationer fungerar ofta den formella strukturen, där var och en utför sina välkända uppgifter, tämligen väl. Det är därför som ICS betraktas som en framgångsrik organisationsmodell av de praktiskt verksamma inom räddningstjänsten. ICS skapades för att hantera stora skogsbränder, och när brandmännen utbildats och tränats enligt ICS fungerade modellen tämligen väl (Bigley & Roberts 2001; Buck et al. 2006).

När expanderande organisationer, som arbetar med vanliga uppgifter men med ny organisation och ofta med ny personal, deltar i krishantering ökar svårigheterna att samordna olika verksamheter. När exempelvis frivilligorganisationer är inblandade kan man inte utan vidare förutsätta att dessa är samtränade med de etablerade organisationerna under en gemensam hierarkisk struktur. Om utvidgade organisationer, för vilka uppgifterna under krishantering är nya ökar, komplexiteten och svårigheterna. Och om enskilda frivilliga bildar emergenta grupper för att utföra uppgifter de inte är vana vid eller bekanta med blir

samordning av krishanteringen mycket komplex. Det är när alla fyra organisationstyperna är inblandade i krishanteringen som denna blir som mest komplex och en byråkratisk och centraliserad samordnande organisation blir som mest problematisk. Vad som fungerar och inte fungerar ifråga om mellanorganisatorisk samordning är inte bara en fråga om mängden inblandade organisationer, utan också om vilka typer av organisationer det handlar om.

Dynes (1970) typologi har också direkt relevans för att förstå *staben* som organisationstyp. En och samma organisation kan nämligen innehålla olika enheter som motsvarar olika typer i klassificeringen ovan (Boin & 't Hart 2010:364). Detta borde kunna innebära att *etablerade* organisationer (som räddningstjänst och polis) inom sig rymmer *expanderande* enheter. Staber skulle i så fall kunna ses som exempel på sådana expanderande enheter. Staben är ju en tillfällig enhet som är "sovande" och existerar bara som ett strukturellt skelett mellan kriserna, men aktiveras tillfälligt för att hantera en specifik kris.

Temporära organisationer

På sätt och vis kan man säga att etablerade räddningsorganisationer som helhet är tidsmässigt avgränsade, eftersom de aktiveras när de "rycker ut" för att hantera enskilda händelser. De nätverk av organisationer som medverkar vid hanteringen av en specifik kris är i ännu högre grad att betrakta som tidsmässigt avgränsade, då nätverket i viss mån är unikt för varje enskild kris och nätverket som helhet ofta koordineras under en temporär organisationsstruktur (Moynihan 2009).

Teorier som specifikt behandlar temporära organisationer, med fokus just på tidsavgränsningen, dök först upp under 1960-talet (Miles 1964), men fortfarande rör det sig inte om något omfattande forskningsområde (en forskningsöversikt räknar upp sammanlagt 95 internationella artiklar under perioden 1964–2005, med en ökning från sista hälften av 1990-talet). Det är först nyligen som forskningsområdet börjat betraktas som ett specialområde i sig självt, där fokus är explicit på den temporära aspekten av organisation, och där man börjat utarbeta teorier som utgår just från tidsaspekten (Bakker 2010). Fokus är här mycket vidare än att omfatta bara

krishantering eller räddningsorganisationer. Den mest studerade organisationsformen är projektorganisationer (se t.ex. temanumren i *Scandinavian Journal of Management* (1995) och *Organization Studies* (2004)).

Krishantering analyseras ibland från ett tidsmässigt perspektiv, men det är ofta hela organisationen (eller flera samverkande organisationer) snarare än bara staberna som behandlas. Det är framförallt det amerikanska s.k. incident command system som analyseras från ett sådant perspektiv (Bigley & Roberts 2001). Trots att krishantering ju närmast per definition är tidsmässigt avgränsad befinner sig forskningen här i sin linda, och hittills har inte så mycket mer gjorts än att betona tidsbristens betydelse under det akuta stadiet av kriser, och att rekommendera att relationer byggda på tillit inte kan skapas under själva arbetet med krisen, utan måste byggas upp i förväg, och upprätthållas mellan kriser (Boin & 't Hart 2010, se även Danielsson et al. 2011).

Även om etablerade räddningsorganisationer har en tidsmässigt avgränsad aktivitet, i och med att de rycker ut vid olyckor och kriser, så är den tidsmässiga avgränsningen ännu tydligare för den organisationstyp som ovan presenterades som den expanderande organisationen. Denna finns ju bara som ett formellt skelett mellan kriserna, och aktiveras enbart under den tidsmässigt avgränsade period som krisen pågår. Staber utgör expanderande organisationsenheter inom ramen för en etablerad krishanteringsorganisation. Det innebär att den tidsmässiga avgränsningen är synnerligen avgörande för staber. Ändå finns nästan ingen forskning om detta.

En svensk studie har med utgångspunkt i just den tidsmässiga avgränsningen genomförts av en gemensam stab, som etablerades under en övning för att hantera en omfattande (fiktiv) kris. Sex olika organisationers staber, huvudsakligen från etablerade räddningsorganisationer, skulle samlas under samma tak för att samverka med ledningsstöd under hanteringen av krisen. Detta var första gången som en sådan gemensam stab hade upprättats i regionen, och representanter för de inblandade organisationerna betraktade den gemensamma staben som unik för landet. Tidsaspekten visade sig vara avgörande i flera avseenden, både vid själva

organiserandet av den gemensamma staben, för informationsinhämtningen, och ifråga om möjligheten att överhuvudtaget samlas under samma tak, och dessutom blev tidsaspekten extra kritisk på grund av att organisationsformen var ny för de inblandade (Danielsson & Johansson 2011). Forskning om krishantering, och om stabernas roll i den, med utgångspunkt just i den temporära aspekten, är dock bara påbörjad ännu.

Metod

Större delen av den genomgångna litteraturen består av litteraturstudier och översikter, där man dels utvecklar teori, dels sammanställer resultat från genomförda fallstudier och drar slutsatser från dessa (Ansell et al. 2010; Boin & 't Hart 2010; Buck et al. 2006; Moynihan 2009). Så har man exempelvis identifierat vad som ligger bakom oenigheten mellan praktiker och akademiker ifråga om styrkor och svagheter hos ICS, och man har insett att det kan vara en poäng med att urskilja gränsöverskridande kriser som en särskild typ av kris.

Ibland kombineras litteraturgenomgångar med egen insamlad empiri (Buck et al. 2006). Ifråga om rent empiriska studier är det vanligaste fallstudier av enskilda kriser eller enskilda räddningsorganisationer (Bigley & Roberts 2001; Donahue 2006; Kiefer & Montjoy 2006; Lutz & Lindell 2008). Metodmässigt är det kvalitativ metod med främst intervjuer och i någon mån observationer, som dominerar, men här finns även ett par exempel på användande av kvantitativa metoder, med enkätutskick som datainsamlingsmetod (Jensen & Yoon 2011; Lutz & Lindell 2008).

Ett par av de genomgångna bidragen har specifikt ägnat sig åt metodfrågor. Uhr med kollegor tar, med svavelsyreutsläppet i Helsingborg 2005 som empiriskt exempel, fasta på att krishanteringssystem bör analyseras som helheter, särskilt när det ömsesidiga beroendet mellan de ingående organisationerna är starkt. Analysenheten är här inte organisationer utan individer (som är organisationsrepresentanter), och det är relationer mellan aktörerna som är i fokus. och forskarna rekommenderar en blandning av kvantitativa och kvalitativa metoder, nämligen dokumentstudier,

intervjuer samt enkäter. Det är nätverksanalys som står i centrum, och man studerar alltså huvudsakligen vem som har haft vilka kontakter med vem under hanteringen av en kris. Med denna metod kan man studera exempelvis i vilken mån och i så fall hur de faktiska relationer som utvecklas under krishanteringen avviker från de planer man har för hanteringen av kriser (Uhr et al. 2008). Uhr och hans kollegor betonar att man bör se krishanteringssystemet som just ett system, en helhet, men även i studiet av enskilda enheter, som staber, bör nätverksanalys vara relevant för förståelsen av information, kommunikation och andra relationer mellan staben och andra aktörer.

En annan metodmässig inriktning tar inte så tydligt fasta på mönstret av relationer, utan snarare på detaljerna i kontexten vid krishanteringen. Utgångspunkten är här att varje kris är unik, och det innebär att studiet av kriser bör ske på nära håll och i realtid, vilket innebär att forskarna bör vara med på plats och observera vad som sker under krishanteringen. Man förespråkar deltagande aktionsforskning (participatory action research), vilket innebär ett nära samarbete mellan forskare och praktiker, där forskare är med i såväl planering som införande och övande av förändringar, för att sedan vara med vid själva hanteringen av inträffade kriser samt reflektera i efterhand tillsammans med de praktiskt verksamma (Njå & Rake 2008). Resonemanget gäller här i första hand ledningen av krishanteringen, men bör ha lika stor relevans för forskning om stabsarbete.

Studieobjekt

Vi har inte kunnat finna någon internationell forskning som handlar specifikt om stabsarbete vid krishantering. Dels finns mycket lite av forskning om arbete överhuvudtaget i samband med krishantering, dels studeras inte enskilda organisationsenheter i någon större utsträckning. I den mån man studerar någon enskild enhet eller funktion rör det i så fall ledningen vid krishantering. Studier av ledningsstödet lyser med sin frånvaro.

Det är alltså organisationer som helhet som studeras. Och närmare bestämt är studier av enskilda organisationer relativt sällsynta (Bigley & Roberts 2001). Det är slående att det snarare är kriser som helhet man intresserar sig för, och att alla aktörer, främst organisationer, som deltar i krishantering tas med i undersökningarna. Det är alltså nätverk av organisationer man främst intresserar sig för inom forskningen. Skälet till detta uttrycks sålunda: "Major crises are, almost by definition, not tackled by single organisations but by networks of organisations, which cut across disciplinary, jurisdictional and public-private sector boundaries" (Boin & 't Hart 2010:365). Eftersom fokus inom forskningen är på kriser snarare än på aktörer blir det alltså nätverk och samverkan som studeras.

Stab och IT

Den internationella forskningen om staber med fokus på IT lämnar även den mycket övrigt att önska. När det gäller forskning finns nämligen inte mycket om vare sig staber eller arbetsmetodik. I våra litteratursökningar har fokus varit på stabsarbete, vars syfte är att stödja ledning av en kris på såväl operativ som strategisk nivå. Sökningen av litteratur har även inriktat sig på att finna forskning där *användning* av teknik står i fokus under stabsarbete snarare än att söka forskning kring utveckling av tekniska artefakter som kan användas i stabsarbete. Denna avgränsning grundar sig huvudsakligen på att detta är en samhällsvetenskaplig forskningsöversikt och att det därigenom är sociala aspekter av teknikanvändning snarare än tekniken i sig som står i fokus.

Inte heller inom detta forskningsområdet finns det några studier specifikt av staber och stabsarbete. Det är snarare så att det i varje artikel studeras olika saker som i vissa fall kan ses som närliggande områden.

IT och Stabsarbete

Trots en avsaknad av litteratur med explicit fokus på stabsarbete går det att finna litteratur inom närliggande områden av relevans för denna kunskapsöversikt, t.ex.

litteratur inom området Human-Computer Interaction (HCI) och Computer Supported Cooperative work (CSCW).

Kortfattat kan man säga att stab som studieobjekt är för snävt då det gäller tillämpad IT-forskning. Inom tillämpad IT-forskning är det snarare så att forskningen har fokus på ledning och samverkan på ett mer generellt plan. Den tillämpade IT-inriktade forskningen inom ledning och samverkan vid kriser fokuserar mycket på att designa teknik som skall stödja den praktik som sker. Detta innebär att kunskap och förståelse för ledningsorganisationens unika kontext och det arbete som sker i en stab och i liknande organisatoriska enheter är ytterst relevant. Utan en förståelse för arbetsmetodik och karaktäristiska egenskaper för en ledningsorganisation och dess arbete kan inte teknik designas på ett korrekt sätt.

Inom HCI och CSCW finns forskning inom t.ex. ledning som fokuserar det arbetet som sker på och i olika former av ledningsplatser. "Command centers" och "control rooms" är överrepresenterade som studieobjekt i denna kartläggning. I dessa studier går det att konstatera att begreppen Command center och control rooms är organisatoriska enheter som implicit tas för givna. De utgör den kontext som studeras och beskrivs och tas i stort för givet.

För att förstå den nedan upptagna litteraturen behövs CSCW och HCI som vetenskapligt fält förtydligas. CSCW bygger på hur IT i olika former kan stödja samarbete och samverkan.

CSCW som forskningsdomän är en designorienterad inriktning som huvudsakligen intresserar sig för att förstå arbetspraktiken. Syftet är att generera kunskap som kan användas för att kunna designa, alternativt re-designa, teknik som skall förbättra och effektivisera samarbete och samverkan. Samarbete och samverkan är ytterst relevant för det arbete som bedrivs vid staber. HCI har ett ganska brett och omfattande intresse för design med fokus på interaktion mellan människa och teknik. Den tydliga designkopplingen och den tydliga kopplingen till användare gör att dessa två forskningsdomäner bedöms relevanta i denna kunskapsöversikt.

HCI är en viktig komponent i förmågan att kunna designa IT för krishantering generellt. Koordinering, samarbete och ledning lyfts fram som centrala områden där IT kan effektivisera och skapa en effektivare organisation (Carver & Turoff 2007).

Forskning inom detta område är t.ex. forskningen om samarbete i en trafikledningscentral (Berndtsson & Normark 1999; Filippi & Theureau 1993), och samarbete och ledning i Londons tunnelbana (Heath & Luff 1992). Studier med mer generell inriktning av "command & control", men med tydlig fokus på design av grupp mjukvara är t.ex. Luff & Heath (2000) där samarbete och kollaboration studerats. Hur arbetet bedrivs och genomförs på en av SOS-Alarms centraler har också studerats med syfte att ytterligare förbättra design av det datorstöd som finns i "emergency services" (Pettersson, Randall & Helgeson 2004), där även sjukvård och ledning av sjukvård i krissituationer varit av intresse.

IT och IT användning inom blåljusmyndigheter generellt

Redan på 1970-talet lyftes ledningscentraler fram som ett område inom polisen där användning av IT skulle effektivisera och förbättra verksamheten (Colton 1979). Inom polisen har IT spelat en stor roll och mycket av IT-användning handlar om olika former av beslutsstöd där man kan analysera stora datamängder (Brahan, Lam, Chan & Leung 1998; Oatley & Ewart 2003) använda IT för kunskapsgenererande åtgärder (Chen et al. 2002; Chen et al. 2003; Gottschalk 2007; Gottschalk & Holgersson 2006), och för informationsspridning. Dessutom är en stor trend inom polisen att använda geografisk data för att analysera brottslighet (till exempel Goldsmith et al., 2000). Trots att denna forskning inte uttalat fokuserar på stabsarbete så är dess karaktär sådan att den skulle kunna vara användbar i stabsarbete.

På ett generellt kan vi se att IT är centralt för att öka möjligheterna för krishantering (Calloway & Keen 1996). Däremot är det i mer praktikbaserade handböcker svårare att se hur teknik skall användas, det framkommer endast att den ska finnas (se exempelvis Nylén 2006; Svensson 2007).

Annat än stab, krishantering generellt

Man kan konstatera att det finns mer övergripande begrepp som internationellt används för att hantera hela komplexiteten kring stora kriser, exempelvis Incident command systems och emergency command systems. Dessa begrepp kan locka en att tro att detta har en fokus på ett manuellt alternativt IT-baserat system. Detta är inte med automatik sant, utan dessa "system" är summan av flera delsystem som sätts upp temporärt för att hantera en kris (se exempelvis Bigley & Roberts 2001).

I USA pågår en trend mot en mer centraliserad och gemensam syn på krishantering kontrollerad av FEMA och Department of Homeland Security (DHS). I dessa gemensamma perspektiv adresseras vikten av att generera en gemensam lägesbild. Enligt Harrald & Jefferson (2007) är denna transformation där lägesbild ur ett militärt perspektiv nu förs in i en komplex heterogen krishanteringsorganisation allt annat än enkel. Utmaningarna för den IT som skall stödja dessa "emergency management systems" är stora.

Staber – metoder och arbetsätt

När det gäller svensk litteratur är det i huvudsak praktiken som beskrivs. Vi kan se att staber började uppmärksammas först i slutet av 1990-talet genom t.ex. framtagandet av utbildningsmaterial. Från mitten av 2000-talet har även någon bok som handlar om stabsarbete publicerats. Men oftare återfinns beskrivningar av stabsarbete insprängt i beskrivningar av hur verksamhet vid kriser bör organiseras, dvs. de har inget eget kapitel.

När stabsarbete beskrivs är det många gånger som ett ledningsstöd. Litteraturen inom området börjar ofta med en definition av staber och ledning. Staber ska stödja ledningsfunktionen, avlasta beslutsfattare genom att ta fram beslutsunderlag, omsätta beslut i arbetsuppgifter och sköta de praktiska göromålen internt i staben. Staben ska med sitt stöd höja enskilda beslutsfattaresh/chefers förmåga att utöva ledning (Räddningsverket 1998; Svensson 2007), framförallt när man talar om ledningsuppgifter vid större olyckor (Svensson et al. 2005). Svenssons (2007)

beskrivning av staber lyfter just fram staben som ett ledningsstöd med uppgifter som att analysera, utgöra tekniskt ledningsstöd, ge service och information.

Staber har också egna uppgifter ifråga om deras inre arbete, vilket t.ex. framkommer i Nylén (2006): Polisstabens leder och samordnar inom sig det egna arbetet i staben. Staben har även en skyldighet att uppmärksamma t.ex. samverkansbehov och staben måste våga vara kritisk och konstruktiv.

Ett inte ovanligt perspektiv i denna litteratur är det systemteoretiska perspektivet, där modeller och olika systemnivåer beskrivs. Utgångspunkten är att helheten är mer än summan av delarna. Svensson et.al. (2005) beskriver t.ex. hur olika ledningsnivåer (systemledning, insatsledning, uppgiftsledning) är relaterade till varandra, samt hur former av beslutsdomän och befogenhetsomfång ska förstås i ett systemperspektiv. Stabsarbete beskrivs som ett lagarbete, och att man genom staben ökar ledningskapaciteten i organisationen. Den beskrivning som görs av staben liknar i stora drag den beskrivning som Nylén (2006) gör av polisstabens arbete, dvs. uppföljning, personalfrågor, samband, rapportering, dokumentation, bedömningar och att ta fram beslutsunderlag. Stabens primära uppgift är dock att stödja chefen.

Stabens arbete omfattar alltså såväl yttre som inre uppgifter. De yttre uppgifterna gäller att stödja och avlasta ledningen, medan de inre uppgifterna innebär att staben har en egen funktion att analysera, leda och samordna sin egen verksamhet vid kriser. Det ena utesluter inte det andra. Det kan ju vara så att det senare kan innebära att avlasta ledningen om det tidigare varit ledningens uppgift att ansvara för denna verksamhet.

Stabens organisering och uppgifter

Beskrivningar av hur staber ska/bör organiseras, deras uppgifter, funktioner och hur ansvar bör fördelas är ibland detaljerade och visar på olika stabsmedlemmars uppgifter (se t.ex. Nylén 2006). Här beskrivs stabschefens roll och stabens funktion i punktlistor. Nylén lyfter även fram det ledningsstöd som förekommer förutom stabsfunktionen, t.ex. fältets stöd till ledningen.

Svensson et.al. (2005) och Svensson (2007) redogör för hur en stab ska byggas upp och organiseras för att utgöra ett stöd för ledning och beslutsfattare. I Svensson (2007) beskrivs detaljerat i form av nyckelord och beskrivningar stabens olika uppgifter, bl.a. upprättandet av stabsplaner och instruktioner, samt förslag till utformning av den dokumentation som bör finnas. Han beskriver även vad staber bör tänka på vid längre insatser där avlösning förutsätts. Avslutningsvis lyfter Svensson fram önskvärda egenskaper hos stabsmedlemmar. I Svensson et.al. (2005) är beskrivningarna mer svävande och där påtalas att stabsarbetet är tidspressande och "därför kräver enkla och fasta rutiner" (Ibid. 2005:207). Som i övrig litteratur framkommer att "stabsarbete förutsätter arbetsfördelning, samarbete, och förståelse för och insikt i stabens syfte".

En mer tillämpad beskrivning av staben framkommer i Cedergårdh & Winnberg (2006). Här beskrivs staben som en funktion för att öka ledningskapaciteten genom att tillföra chefen en stab som har kompetens som chefen inte har. De uppgifter som staben ska utföra är att ta fram beslutsunderlag och förslag till beslut. Staben fattar inga egna beslut, men verkställer chefens beslut. Staben sammanställer inkomna rapporter och uppgifter, samt bidrar till bedömningar av hur uppgifter kan lösas. Staben biträder vid utvärdering av verksamheten. De funktioner som staben har är logistikhantering av resurser, personalhantering och information.

En stab arbetar i olika tidsskalor. De förmågor som krävs i en stab är "förmågan att pröva hur verksamheten bedrivs, samt förmågan att identifiera och skapa handlingsberedskap för alternativa händelseutvecklingar" (Cedergårdh & Winnberg 2006:228). Stabens medlemmar måste med andra ord "förstå det aktuella problemområdet". Staben leds av en stabschef.

En viktig poäng som görs av Svensson et.al. (2005) är att stab som tillhör en övergripande beslutsdomän inte bör vara stab även för en underordnad beslutsdomän, då tillhörighet i flera beslutsdomäner kan medföra lojalitetskonflikter för stabsmedlemmarna (se även Cedergårdh & Winnberg 2006). Samarbete är viktigt för stabsarbete och stabsmedlemmar ska vara lojala mot de besluts som fattas, mot

uppgiften och mot planer och instruktioner (Räddningsverket 1998; Nylén 2006; Svensson et.al. 2005; Svensson 2007).

Utbildning och övning

En del av det material vi funnit om staber är mer att betrakta som undervisningsmaterial för ledning och stabstjänst (Räddningsverket 1998). Här beskrivs vad stabstjänst är, hur den ska organiseras och vilka egenskaper det krävs för att vara stabsmedlem. Trots att det i staber finns olika roller och uppgifter är stabsarbete framförallt ett lagarbete. Stabstjänstens grundläggande funktioner är ledning, information, administration, och service, men även andra funktioner kan omfattas beroende på verksamhetens art.

Stabens uppgift är också att leda och samordna det egna arbetet internt i staben samt att omsätta chefens beslut i order. Detta innebär att genomföra analyser, följa upp verksamheten, arbeta fram lägesbilder och lägesrapporter samt sköta personaltjänsten för händelsen. Andra exempel på verksamhet är beredskap, upprättande av stabsinstruktion och befattningskort.

Utbildningen går ut på att träna i hur man effektivt kan styra stabens arbete, hur man arbetar fram en stabsarbetsplan och hur en stabsorientering genomförs. I Räddningsverkets skrift om utbildning och övning i grunder för ledning och stabstjänst lyfts särskilt lojalitet fram, t.ex. lojalitet mot tiden, dvs. att stabsmedlemmar ska hålla tider.

Ledningsstab

Vi har även funnit en del litteratur som tangerar stabsarbete, men som har sin fokus på ledning och att leda. Denna litteratur lyfter fram utveckling av ledningsfunktionen, t.ex. behovet av att förbättra ledningens kognitiva kapacitet (Räddningsverket 1997). Andra behov som lyfts fram är förmågan att snabbt åstadkomma effektiv ledning vid stora insatser, där författarna visar på konsekvenser av igenkänningsbaserat och tankebaserat beslutsfattande. De pekar på problemet med att etablera övergripande ledning och att koordinera ledningsarbetet

inom och mellan olika ledningsnivåer. Ett annat område som de belyser är rekrytering och ledningsmedlemmars förmågor.

Koelega (2006) beskriver stabsarbetets funktioner och uppgifter i helt andra termer, men fortfarande som ett ledningsstöd. Han skriver inte ut ordet stab, men i beskrivningen av ledningsstödet beskrivs funktioner och uppgifter som av andra författare beskrivit som stabsarbete. Koelega skriver att ledningsstödet bör avlasta beslutsfattare deras rutinartade uppgifter, men att stödet även ska kunna utföra mer kvalificerade beräkningar. Ledningsstödet bör ha förmåga att sammanställa, prognostisera och presentera en aktuell risk- och hotbild på kort och lång sikt, inklusive tillgängliga resurser, samt kunna sammanställa och bearbeta information. Det ska kunna bidra till hanteringen av de sociala och samhällsliga konsekvenser som en händelse kan utlösa, t.ex. informera och förmedla krisstöd. Ledningsstödet ska reflektera över hjälpbehovet och planera åtgärder för tänkbara händelseutvecklingar. Kravet på ledningsstödet är att det har förmåga att samarbeta och kommunicera med andra samhällsaktörer, även med de drabbade. Ledningsstödet ska också fungera på olika nivåer.

I detta synsätt används en organisations hela förmåga i att hantera olika delar av ledningsstödet, dvs. ingen enskild stab upprättas. Istället finns ett antal användbara funktioner eller moduler som flexibelt ska kunna användas som ledningsstöd vid en händelse. Moduler ska utgöras av kända standardiserade gränssnitt (Koelega 2006).

I Fredholms och Uhrs (2007) rapport, "Ledning som inflytanderelationer mellan beslutsfattare" görs en syntes av top-down och bottom-up management och hur dessa två perspektiv genom samverkan i temporära megaorganisationer ska hanteras och balanseras. Författarna menar att över tid sker en koordinerad anpassning av ledningsarbetet. Man lyfter också fram det ideologiska ställningstagandet att ansvaret bör vara lika i vardag som i kris, att det ska finnas en likhet och verksamhetsöverensstämmelse i vardag och kris, samt att uppgifter i kris bör hanteras på lägsta möjliga nivå.

Även om denna litteratur inte explicit behandlar stabsarbete så finns kopplingen genom ledningsarbetet. Liksom stabsarbetet innebär ledningsarbetet att samordna och leda verksamheten.

Genomläsningen av litteraturen visar på stora likheter inom den svenska litteraturen. Förmodligen har Räddningsverkets stabsutbildning legat till grund för en del av den övriga litteraturen.

Kunskapsluckor och forskningsbehov

Här skulle vi kunna börja med att säga: Allt saknas! Det existerar knappast någon internationell forskning om stabsarbete. Nedan har vi ändå lyft fram ett antal områden som vi anser bör studeras närmare. Men vi vill poängtera att det, utöver det som tas upp här, finns många områden där fördjupade studier behövs.

1. Utifrån litteraturgenomgången går det att identifiera en påtaglig kunskapslucka mellan de praktiska handböckernas vision om hur ett idealt stabsarbete ska gå till och hur teknik och IT skall användas i detta arbete. I de mer handboksliknande publikationerna som exempelvis Svensson (2007) och Nylén (2006) omnämns teknik, men inte *hur* denna teknik skall användas.
2. Det krävs tvärvetenskapligt arbete för att dels skapa förutsättningar för en effektiv teknikanvändning i staber, dels att utifrån praktiken designa ny teknik som stödjer praktiken och dess behov. Här har den designorienterade forskningen en viktig uppgift att basera tekniken till den praktik den ska stödja.
3. I vilken mån och på vilket sätt som tillgänglig teknik används i stabsarbetet är ett annat område som behöver studeras närmare. Det finns idag teknik som skulle kunna användas, men där kunskap saknas om hur eller om den används.
4. Ett annat område är hur man ska/kan skilja på stabsarbete, ledningsstöd och ledningsarbete. De olika begreppen innefattar alla att samordna och leda verksamhet och även om det finns många skillnader så är gränsen mellan vad som är stab, ledningsstöd och ledning ibland hårfin. Behov finns av att i studier problematisera och tydliggöra skillnader och likheter mellan stabsfunktion och

ledningsfunktion och på vilket sätt de båda bidrar till att effektivisera räddningsinsatser.

5. Behov finns av mer konkreta studier vid övningar och verkliga större händelser där vilket stöd som behövs vid olika typer av verksamheter kartläggs, och analyseras tvärvetenskapligt genom en teknisk/samhällsvetenskaplig analys. Dvs. mer forskning behövs som mer direkt studerar hur stabsarbete bedrivs, rent praktiskt och vilka uppgifter som staberna har. Finns det t.ex. skillnader mellan olika organisationers staber? Vad är stabers funktion och uppgift i olika situationer? Eller annorlunda uttryckt: Kräver olika krissituationer olika typer av staber och innebär det att staberna i dessa situationer har olika funktioner.
6. Viktigt att reda ut är också vilken roll olika huvudmän (stat, länsstyrelse, landsting, kommun) spelar vad gäller arbetet inom, och samverkan mellan, olika organisationers staber, samt vilka formella och juridiska hinder som finns för samverkan mellan olika organisationers staber.
7. Ett annat område som lyser med sin frånvaro är hur relationerna ser ut mellan olika etablerade räddningsorganisationers staber, och mellan räddningsorganisationernas staber och andra organisationers krisledning/stabsfunktioner. I vilken mån t.ex. samtränas olika organisationers staber/stabsfunktioner vid övningar? Överhuvudtaget saknas forskning om stabers relationer till andra organisationer.
8. I relation till den sista punkten finns också behov av att se närmare på den organisationskultur som omger de olika organisationernas staber, för att se vad som skulle kunna utgöra hinder och möjligheter för samverkan mellan staber.

Referenser

- Ansell, C., Boin, A., & Keller, A. (2010) Managing transboundary crises: Identifying the building blocks of an effective response system. *Journal of Contingencies and Crisis Management* 18(4): 195–207.
- Bakker, R. M. (2010) Taking stock of temporary organizational forms: A systematic review and research agenda. *International Journal of Management Reviews* 12:466–486.
- Berndtsson, J., & Normark, M. (1999) *The coordinative functions of flight strips: air traffic control work revisited*. Paper presented at the International ACM SIGGROUP conference on Supporting group work.
- Bigley, G. A., & Roberts, K. H. (2001) The incident command system: High-reliability organizing for complex and volatile task environments. *Academy of Management Journal* 44(6): 1281-1299.
- Boin, A., & 'T Hart, P. (2010) Organising for effective emergency management: Lessons from research. *Australian Journal of Public Administration* 69(4): 357-371.
- Brahan, J. W., Lam, K. P., Chan, H., & Leung, W. (1998) AICAMS: artificial intelligence crime analysis and management system. *Knowledge-Based Systems* 11(5-6): 355-361.
- Buck, D. A., Trainor, J. E., & Aguirre, B. E. (2006) A critical Evaluation of the Incident Command System and NIMS. *Journal of Homeland Security and Emergency Management* 3(3): 1–27.
- Burns, T., & Stalker, G. M. (1961) *The Management of Innovation*. London: Tavistock Publications.

- Calloway, L. J., & Keen, P. G. W. (1996) Organizing for crisis response. *Journal of Information Technology* 11: 13-26.
- Carver, L., & Turoff, M. (2007) Human-computer interaction: the human and computer as a team in emergency management information. *Communications of the ACM* 50(3): 33-38.
- Cedergårdh, E., & Winnberg, T. (2006) Utformning av ledningsorganisation. I: Fredholm & Göransson. *Ledning av räddningsinsatser i det komplexa samhället*. Karlstad: Räddningsverket. 199-252.
- Chen, H., Schroeder, J., Hauck, R. V., Ridgeway, L., Atabakhsh, H., Gupta, H., et al. (2002) COPLINK Connect: information and knowledge management for law enforcement. *Decision Support Systems* 34(3): 271- 285.
- Chen, H., Zeng, D., Atabakhsh, H., Wyzga, W., & Schroeder, J. (2003) COPLINK Managing Law Enforcement Data and Knowledge. *Communications of the ACM* 46(1): 28-34.
- Chia, J. (2010) Engaging communities before and emergency: developing community capacity through social capital investment. *The Australian Journal of Emergency Management* 25(1): January 2010.
- Colton, K. W. (1979) The impact and use of computer technology by the police. *Communications of the ACM* 22(1): 10-20.
- Comfort, L.K., & Kapucu, N. (2006) Inter-organizational coordination in extreme events: The World Trade Center attacks, September 11, 2001. *Handbook of Environmental Chemistry, Volume 5: Water Pollution* 39(2): 309-327.
- Danielsson, E. et al. (2011) Forskningsöversikt: Ledning och samverkan. Karlstad: Myndigheten för samhällsskydd och beredskap.
- Danielsson, E., & Johansson, R. (2011) *The Organizing of Inter-Organizational Collaboration*. Paper presented at the 10th conference of the European Sociological Association. Geneva, September 7th–10th 2011.

- Donahue, A. K. (2006) The space shuttle *Columbia* recovery operation: How collaboration enabled disaster response. *Public Administration Review* 66(special issue): 141–142.
- Dynes, R. R. (1970) *Organized Behavior in Disaster*. Lexington, MA: Heath Lexington Books.
- Filippi, G., & Theureau, J. (Eds.) (1993) *Analyzing cooperative work in an urban traffic control room for the design of a coordinate support system*. Norwell, MA, USA: Kluwer Academic Publishers.
- Fredholm, L. (1997) *Att leda stora räddningsinsatser. Svagheter och utvecklingsmöjligheter*. Karlstad: Räddningsverket. FoU-rapport.
- Fredholm, F., & Göransson, A-L.(2006) *Ledning av räddningsinsatser i det komplexa samhället*. Karlstad: Räddningsverket.
- Fredholm, F., & Uhr, C. (2007) *Ledning och inflytanderelationer mellan beslutsfattare*. Lund: Lunds universitets centrum för riskanalys och riskhantering (LUCRAM). Rapport 1013.
- Goldsmith, V., McGuire, P. G., Mollenkopf, J. H., & Ross, T. A. (Eds.) (2000) *Analyzing crime patterns : frontiers of practice*. Thousand Oaks, Calif.; London: Sage Publications.
- Gottschalk, P. (2007) Information systems in police knowledge management. *Electronic Government, An International Journal* 4(2): 191-203.
- Gottschalk, P., & Holgersson, S. (2006) Stages of knowledge management technology in the value shop: the case of police investigation performance. *Expert Systems* 23(4): 183-193.
- Harrald, J., & Jefferson, T. (2007) *Shared Situational Awareness in Emergency Management Mitigation and Response*. Paper presented at the the 40th Hawaii International Conference on System Sciences, HICSS.

- Heath, C., & Luff, P. (1992) Collaboration and control: Crisis management and multimedia technology in London Underground Line Control Rooms. *Computer Supported Cooperative Work (CSCW)* 1(1-2): 69-94.
- Jensen, J. A., & Yoon, D. K. (2011) Volunteer fire department perceptions of ICS and NIMS. *Journal of Homeland Security and Emergency Management* 8(1): 1-19.
- Kiefer, J. J., & Montjoy, R. S. (2006) Incrementalism before the storm: Network performance for the evacuation of New Orleans. *Public Administration Review* 66 (special issue): 122-130.
- Kapucu, N. (2008) Planning for disasters and responding to catastrophes: Error of the third type in disaster policy and planning. *International Journal of Public Policy* 3: 313-327.
- Koelega, S. (2006) Ledningsstöd. I: Fredholm & Göransson. *Ledning av räddningsinsatser i det komplexa samhället*. Karlstad: Räddningsverket. 253-272.
- Luff, P., & Heath, C. (2000) The collaborative production of computer commands in command and control *International Journal of Human-Computer Studies* 52(4): 669-699.
- Lutz, L. D., & Lindell, M. K. (2008) Incident command system as a response model within emergency operation centers during hurricane Rita. *Journal of Contingencies and Crisis Management* 16(3): 122-134.
- Länsstyrelsen Jämtlands län (1999) *Plan för Länsstyrelsen i Jämtlands län verksamhet i samband med kommunal räddningstjänst, statlig räddningstjänst, svåra påfrestningar på samhället och extraordinära händelser*. Östersund: Länsstyrelsen.
- Meyerson, D., Weick, K. E., & Kramer, R. M. (1996) Swift trust and temporary groups. I: R. M. Kramer & T. R. Tyler (red.) *Trust in Organizations. Frontiers of Theory and Research*. Thousand Oaks, CA: Sage Publications.
- Miles, M. B. (1964) On temporary systems. I: M. B. Miles (red.) *Innovation in Education*. New York. Teachers college, Columbia University.

- Mintzberg, H. (1979) *The Structuring of Organizations. A Synthesis of the Research*. Englewood Cliffs, N.J.: Prentice-Hall.
- Mishra, A. K. (1996) Organizational responses to crisis: The centrality of trust. I: R. M. Kramer & T. R. Tyler (red.) *Trust in Organizations. Frontiers of Theory and Research*. Thousand Oaks, CA: Sage Publications.
- Misztal, B. A. (1998) *Trust in Modern Societies*. Cambridge, UK: Polity Press.
- Moynihan, D.P. (2007) *From forest fires to hurricane Katrina: Case studies of incident command systems*. Washington, DC: IBM Center for the Business of Government.
- Moynihan, D.P. (2009) The network governance of crisis response: Case studies of Incident Command Systems. *Journal of Public Administration Research and Theory* 19: 895–915.
- Njä, O., & Rake, E. L. (2008) An essay on research methodology: An alternative approach to incident command research through participatory action research. *Journal of Contingencies and Crisis Management* 16(2): 91–100.
- Nylén, L. (2006) *Operativ ledning : bedömande och beslutsfattande: lednings- och fältstabers vid särskild händelse : en handledning*. ([Ny, rev utg.] ed.). Stockholm: Rikspolisstyrelsen.
- Oatley, G. C., & Ewart, B. W. (2003) Crimes analysis software: 'pins in maps', clustering and Bayes net prediction. *Expert Systems with Applications* 25(4): 569-588.
- Pettersson, M., Randall, D., & Helgeson, B. (2004) Ambiguities, Awareness and Economy: A Study of Emergency Service Work. *Computer Supported Cooperative Work* 13(2): 125-154.
- Provan, K. G., & Kenis, P. (2008) Modes of network governance. Structure, management and effectiveness. *Journal of Public Administration Research and Theory* 18: 229–52.

- Rolland, E., Patterson, R. A., Ward, K., & Dodin, B. (2010) Decision support for disaster management. *Operations Management Research* 3: 68–79.
- Räddningsverket (1998) *Grunder ledning och stabstjänst*. Stockholm: Räddningsverket.
- Stephenson Jr., M. (2005) Making humanitarian relief networks more effective: Operational coordination, trust and sense making. *Disasters* 29(4): 337-350.
- Svensson, S., (red.), Cedergårdh, E., Mårtensson, O., & Winnberg, T. (2005) *Taktik, ledning, ledarskap*. Karlstad: Räddningsverket.
- Svensson, S. (2007) *Staber och stabsarbete vid kriser och olyckor*. Lund: Studentlitteratur.
- Thompson, J. D. (1983/1967) *Hur organisationer fungerar*. Stockholm: Bokförlaget Prisma.
- Trainor, J. E. (2004) *Searching for a System: Multi-Organizational Coordination in the September 11th World Trade Center Search and Rescue Response*. University of Delaware: Disaster Research Center. Preliminary paper #343.
- Uhr, C. (2009) *Multi-Organizational Emergency Response Management – A Framework for Further Development*. (Diss.) Lunds universitet: Department of Fire Safety Engineering and systems Safety.
- Uhr, C., & Ekman, O. (2008) Trust among decision makers and its consequences in emergency response operations. *Journal of Emergency Management* 6(3): 21–37.
- Uhr, C., Johansson, H., & Fredholm, L. (2008) Analysing emergency response systems. *Journal of Contingencies and Crisis Management* 16(2): 80–90.
- Waugh Jr, W. L., & Streib, G. (2006) Collaboration and leadership for effective emergency management. *Public Administration Review* 66 (special issue): 131–140.
- Weber, M. (1978/1921) *Economy and Society*. Berkeley: University of California Press.
- Yeager, G. (1997) The art of incident command. *Fire Engineering* 150(1): 59–62.

Ödlund, A. (2010) Pulling the same way? A multi-perspectivist study of Crisis
Cooperation in government. *Journal of Contingencies and Crisis Management*
18(2): 96–107.