

Var och en på sin kant¹

– om avsaknaden av synkron samverkan på olycksplatsen

AV ERIC CARLSTRÖM OCH JOHAN BERLIN

Abstract

This study examines the degree of interaction between SOS Alarm, the police, the fire and rescue service and the ambulance service. The study asks the question: How do the emergency organizations interact at the scene of an incident? The four organizations are studied with the help of an interaction model on three levels. This ranges from a low-intensity, sequential and parallel interaction to a high-intensity synchronous interaction. Data were collected during 2007-2008. The study shows that the organizations prefer to remain "on their side" when dealing with an incident. They reduce uncertainty by choosing sequential and parallel forms of interaction. Rhetorically, however, they concur with a synchronous interaction, although this is rarely implemented. Earlier studies has shown a reluctance to interact. However, the level of interaction on the accident scene has not been pinpointed before. The result has practical implications in order to reduce the autonomy of the police, the fire and rescue service and the ambulance service on the accident scene.

¹ Studien har genomförts inom ramen för ett forskningsprojekt finansierat av Statens Räddningsverk (2007-2008) (Anslag-nr: 621-6092-2005). Vi tackar tidskriftens två anonyma granskare för konstruktiva synpunkter på tidigare manuskript.

Inledning

Det är känt att offentliga organisationer som förväntas samverka istället kan tendera att undvika varandra och företrar att hålla sig på "sin kant". Detta fenomen noteras, inte bara i "lugna vatten" som i offentlig vardagsservice mellan olika myndigheter (Danermark & Kullberg, 1999; Löfström, 2001; Nylén, 2009), utan även vid mer dramatiska förlopp, som vid större olyckor (Gratnot, 1999; Neal & Younis, 2006; Devitt & Borodzicz, 2008). Trots att samverkan under lång tid varit ett retoriskt ideal har det visat sig vara svårt att tillämpa i praktiken (Scholtens, 2008). Samverkan på olycksplatsen har dock inte granskats utifrån någon teori som identifierar låg- respektive högintensiv samverkan. I denna artikel frågar vi oss därför: *Hur samverkar räddningsorganisationer¹ på olycksplatsen?* Frågan har ett intresse eftersom allmänheten förväntar sig att räddningsarbetare gör något utöver det vanliga, tar alla tillgängliga resurser i anspråk för att åstadkomma normalisering och samverkar intensivt utan gräns (Weick, 2001a, 2001b).

På sin kant

Enligt Rogers och Mulford (1985) används samverkan som en mekanism för att eliminera fragmentering, serviceklyftor och onödig dubbling. Inom samhällsvetenskapen har emellertid begreppet samverkan kritiserats för sitt bristande teoretiska värde (Boklund, 1995). Begreppet är allmänt i myndighetstexter, måldokument och andra texter som präglas av normer och ideologier (Berlin & Carlström, 2008a). Borell och Johansson (1998) menar att

samverkan det senaste decenniet har blivit ett förvaltningspolitiskt honnörsord. Inte sällan används uttrycken samverkan, samordning och samarbete synonymt (se exempelvis SOU 1974:39; Hörnemalm, 2008). Begreppet karaktäriseras av en preliminaritet där implementeringsproblem och reglering vilar på aktörerna. Olösta problem förväntas lösas inom ramen för samverkans- och konsensussträvanden (Borell & Johansson, 1998). Det råder således en brist på vilken "valör" av samverkan som menas när begreppet används.

Därför används samverkan i tre steg i den här artikeln. Den betraktas här som en utveckling från lågintensiv samverkan, med begränsade utbyten, där var och en håller sig på sin kant, till gränslös och högintensiv samverkan (Whetten, 1985). De tre nivåerna utgörs av, *sekventiell*, *parallell* och *synkron samverkan* (Berlin & Carlström, 2008b).

Sekventiell samverkan kännetecknas av en stegvis arbetsprocess där varje medarbetare väntar på sin tur att utföra sin uppgift för att sedan lämna över nästa moment till nästa medarbetare. Tekniken har varit vanligt förekommande i sammanhang där de individuella prestationerna sattes i centrum (Steijn, 2001). Sekventiell organisering kan liknas vid ett "stafettlopp" där någon påbörjar en process som sedan lämnas över till en annan utförare. Den utgörs av en samexistens där utbytet mellan individer begränsas. Sekventiell organisering är stabil på så sätt att den upprätthåller och förstärker inarbetade rutiner. Kända handlingsmönster upprepas och antalet möten minimeras. Förhandlingar sker endast undantagsvis, eftersom det förekommer relativt få

utbyten mellan individer och organisationer.

Parallell samverkan innebär att uppgifter genomförs samtidigt, men var och en agerar "var för sig". Varje grupp av kollegor fokuserar på sin organisationsspecifika uppgift. De agerar inte med hänsyn till de totala behoven. Olika saker utförs samtidigt, "sida vid sida", strikt gränssättande och utan sammanblandning. När ett olycksarbete genomförs parallellt är uppgifterna strikt fördelade mellan organisationerna. Arbetet utförs på ett sådant sätt att medlemmarna i respektive organisation undviker att hjälpa varandra över organisations- och yrkesgränserna. Arbetet präglas av standardisering där var och en handlar efter upparbetade roller och inarbetade rutiner. De utgår från sin egen organisations agenda med tydligt definierade uppdrag. Vid parallell samverkan utför man inte varandras uppgifter. Istället stärker den standardiseringen och en konform arbetslogik vilket knappast uppmuntrar till eget tänkande, kreativitet och prestigelöshet (Weick, 1996).

Synkron samverkan är högintensiv. Det innebär att flera uppgifter utförs samtidigt, som vid parallell samverkan. Utöver detta täcker medlemmar ur olika organisationer upp för varandra på ett spontant och naturligt sätt. Detta görs genom att uppvisa rörlighet och en snabb förmåga att omdistribuera resurser. Medarbetarna har inte bara fokus på den egna uppgiften utan letar efter möjligheter att hjälpa till med andras uppgifter. Davis (1982) använder begreppet holism för att beskriva hur organisationen sätter helhetens alla delar i relation till varandra i ett presti-

gelöst utbyte. Det innebär att respektive organisation gör de insatser som ligger inom de egna uppgifterna men är också beredd att utföra uppgifter som annars vilar på de andra. Fokus flyttas från att genomföra de egna uppgifterna till att på bästa sätt lösa det kollektiva uppdraget. Eftersom organisationsmedlemmarna sällan är tränade att utföra andras uppgifter sker utbytet ofta i form av improvisation (Weick, 2001a, 2001b). Vid synkron samverkan byter medlemmarna fokus från en uppgift till en annan (Savage, 1996). Att samverka synkront kräver förmåga att kliva ur den egna yrkesrollen och axla okända uppgifter. Det handlar om att kliva över gränsen till det obekanta och flexibelt täcka upp där behov finns, även om inte uppgiften ligger inom det egna kompetensområdet (Berlin & Carlström, 2008b).

Högintensiv eller lågintensiv samverkan

Såväl synkron samverkan som mer primitiva och enkla former av samverkan, sekventiella och parallella, har beskrivits i samband med skarpa olyckor. Stallings (1973) pekar på större katastrofer och menar exempelvis att svåra händelser har en socialt mobiliserande effekt som gynnar högintensiv samverkan. Andra menar att oavsett hur allvarlig en olycka är hindrar professionella intressen samverkan. Var och en tenderar att "se till sitt" och sina egna resultat. Den samverkan som utövas är sparsam och sker endast stegvis (Rosenthal mfl, 1991; MacConell & Drennan, 2006). Det finns flera skäl till lågintensiv samverkan. En organisation vars medlemmar bär en kol-

lektiv självbild av att alltid finnas i de främsta leden, agera beslutsamt och ha en högre kompetens än andra, kan ha svårt att stå tillbaka och lämna plats. Detta beteende har i tidigare studier benämnts "impression management" (Schneider, 1981; Schlenker & Weigold, 1992; Dutton mfl, 1997). I utbytet med andra i kollektivet kan vi stärka gemensamma uppfattningar om vårt egna rätta handlande, vår ställning i organisationen, vår osårbarhet och överlägsenhet gentemot omgivningen. Det kan handla om ett övertydligt uppvisande av rådighet, kompetens och mod (jämför Wenglén & Svensson, 2008). Det leder till att olika handlingsalternativ inte granskas, att det inte genomförs riskanalyser och att det blir svårare att samverka över organisationsgränserna (Tedeshi, 1981; Rockett, 1994; Scholtens, 2008). Detta kan i sin tur leda till en snedvriden selektivitet i hanteringen av olyckssituationen. Medlemmar från respektive organisation väljer i dessa lägen att agera efter inarbetade beteenden och agera efter en välkänd handlingsrepertoar (Weick, 1996).

Boin mfl, (2005) menar att olycksarbetet inte per automatik medför att samarbetet är smidigt. Den organisation som byggs upp utgår i hög grad från de förutsättningar som skapats vid tidigare möten. Klimatet mellan organisationernas medlemmar är således av stor betydelse (Sjöberg mfl, 2006). En annan faktor är händelsens omfattning. Ju större och mer komplex en händelse är desto sämre tränade är de inblandade i hur de skall samverka (López Carressi, 2008). Starka beslutsorganisationer med en dominerande ledning och långa beslutsvägar kan gynna

handlingspassivitet nedåt i organisationen (Rockett, 1994). Svårigheter att göra invändningar och protestera leder till organisatorisk passivitet som inverkar negativt på möjligheten att hantera situationen (Boin mfl, 2005). I denna studie granskas svenska förhållanden för första gången genom direkta observationer av skarpa olyckor. Svensk olycksorganisering är unik på så sätt att polis, räddningstjänst och ambulans har en likställd status på olycksplatsen. Inget befäl kan i normalfallet gå in och styra över medarbetarna i andra organisationer än i sin egen. En annan omständighet är att organisationerna styrs av olika huvudmän. Räddningstjänsten är till största del kommunal², ambulansen³ styrs av landstingen⁴ medan polisen⁵ är statlig. Räddningstjänsten förebygger och släcka bränder samt begränsar personlig och materiell skada. Ambulansens personal ger medicinsk första hjälp och transporterar skadade till sjukhus. Polisen ägnar sig åt att registrera skadade, sköta avspärrning, hantera våld och hot samt utreder ansvarsförhållandet i samband med en olycka. Allt detta förväntas genomföras i samverkan genom en förmåga att täcka upp där behov finns, även om dessa behov inte tillhör ordinarie uppgifter vid en olycka (SFS 2003:778).

Tillvägagångssätt

Studiens primärdata har samlats in genom observationer på olycksplatser. Dessutom har semistrukturerade intervjuer genomförts (Jorgensen, 1989; Kvale, 1996; Mason, 1996). Insamlingen har genomförts i Västra Götalandslän och Stockholms län under 2007-2008.

De organisationer där data samlats in utgörs av SOS Alarm, räddningstjänst, polis och ambulans. Datamaterialet utgörs av 248 timmars observationer fördelat på 20 tillfällen, samt 57 intervjuer med 80 personer.

Vid observationerna valde vi att följa de fyra organisationernas vardagsarbete. För att komma ut och göra observationer i nära anslutning till det att olyckor inträffat valde vi områden med tät olycksfrekvens. Fokus har varit riktat mot den operativa verksamheten ute på olycksplatsen (Boin mfl, 2005). Detta eftersom det är i det operativa ledet som intentionerna om samverkan praktiseras. Observationerna gjorde att vi utan tolkande mellanhänder kunde komma de studerades vardag nära (Burgess, 1991). Genom att åka med ambulans, räddningstjänst och polis i deras operativa arbete under flera arbetspass, och studera SOS Alarms arbete inne vid larmborden, fick vi tillgång till värdefull primärdata. Under observationerna förde vi löpande anteckningar. Vi använde även digitalkamera för att snabbt kunna dokumentera olika händelseförlopp. Vi har även begärt ut kopior på dokument från respektive organisation. Anteckningar, bilder och dokument användes som stöd vid bearbetning och renskrivning av observationerna (Jorgensen, 1989).

Inför intervjuerna valde vi ut nyckelpersoner med lång erfarenhet i yrket. Huvuddelen av intervjuerna har gjorts individuellt och ett mindre antal i grupp. Vid intervjuerna ställdes bland annat frågor om respondenternas upplevelser och erfarenheter av samverkan,

organisationernas relation till varandra, osäkerhetsmoment och risker, händelser som exemplifierar friktion mellan organisationerna och varför eventuella hinder i samverkan kan uppstå. Samtliga intervjuer spelades in på band och har därefter bearbetats i flera steg. I det första steget gick vi igenom materialet varvid de uppgifter som var relevanta för studiens frågeställning markerades. Av de markerade delarna kunde vi, i det andra steget, bilda relevanta kategorier och teman (Miles & Huberman, 1984/1994; Strauss & Corbin, 1990). Vid bearbetning av intervjumaterialet har respondenternas uppfattningar grupperats. Ett svarsmönster har därigenom successivt vuxit fram. De kategorier som använts har benämnts låg- respektive högintensiv samverkan. För att det skulle bli enklare att följa den empiriska beskrivningen har vi sorterat det empiriska materialet efter de tre kategorierna: utlarmning, på olycksplatsen och efterarbete. I samband med att beskrivningar upprättats har sedan avstämningar gjorts löpande i förhållande till datamaterialet som helhet. I det sista steget återgick vi därför till datamaterialet ytterligare en gång för att se om de utsagor vi valt ut stämde överens med helheten (Strauss & Corbin, 1990). Att kombinera observationer och intervjuer sågs som en fördel. Vid observationerna gjordes iakttagelser som vi sedan kunde ställa frågor om vid intervjuerna och vid intervjuerna fick vi svar på frågor som gjorde att vi kunde fördjupa oss i vissa detaljer vid observationerna (Kvale, 1996; Mason, 1996).

Samverkan på olycksplatsen

Utlarmning

Svarspersonerna i studien talade genomgående "sig varma" för samverkan. De önskade sig en otvungen spontan samverkan med de andra medarbetarna från de övriga organisationerna. De uttryckte att de gärna ville gå fram och ge en hjälpande hand samtidigt som de ofta hamnade i situationer där de själva behövde hjälp. Trots dessa ambitioner beskrev de hur var och en under olycksarbetet höll sig på "sin kant". Ambulanspersonalen upplevde exempelvis att polis och räddningstjänst medvetet "höll sig undan" det operativa arbetet på skadeplatsen. De kunde "avvakta" att meddela om resurserna inte räckte till eller ta god tid på sig ut till olycksplatsen. En sent anslående enhet behövde inte utsättas för risken att samverka eftersom det mesta av olycksarbetet då redan var gjort.

Sådan avgränsning skedde ofta redan när enheterna larmades ut. I de fall ärendet inte strikt hamnade inom respektive organisations larmkriterier larmades de inte ut. Ett exempel på detta var när räddningstjänst och polis i vissa fall valde att "avvakta" att åka på trafikolyckor. Detta beteende hade retat upp ambulanspersonalen. Att spärra av trafik och utföra ett relevant olycksarbete på skadeplats uppfattades som riskfyllt. Bristen på samverkan kunde göra att det livräddande arbetet försvårades. Detta medförde att ambulanspersonalen hade börjat anpassa sin inrapportering för att styra de andra organisationernas beteende. De kunde exempelvis uppge att det kunde finnas "ett visst saneringsbehov av olja" på platsen. I

dessa fall larmades räddningstjänsten ut direkt. Om de dessutom påtalade att en möjlig hotbild fanns, eller att ett brott kunde ha begåtts, blev polisen intresserad och skyndade till platsen.

Organisationernas skilda uppfattningar om vilka kriterier som skulle tillämpas vid utlarmning hade lett fram till en meningsmotsättning mellan de tre organisationernas larmcentraler. Personalen var uppdelad och hade utvecklat något av en "dold agenda" gentemot varandra. Den ena organisationen visste inte hur de andra valde att prioritera ett inkommet larm. Larmcentralerna var inte alltid på "alerten" och vidareförmedlade inte alltid den information de hade. De olika enheterna kunde därför drabbas av överraskningar om olyckans art och vilka resurser som anlant. En ambulanssjukvårdare framhöll:

Det är bättre med för mycket information än för lite. Man blir himla osäker om man inte hör någonting.

(Ambulanssjukvårdare, Ambulansen)

Organisationsgränserna upplevdes som ett hinder i arbetet. Operatörerna hamnade dessutom ofta i en tillitsproblematik när de skulle ringa över ärenden till varandra. De menade att vissa ärenden "mörkades" vilket gjorde att endast delar av information lämnades över. Larmcentralerna hölls i ovisshet om vilka resurser var och en för tillfället förfogade över eller hur ärenden prioriterades. Ett vanligt svar från en operatör till en annan på frågan om vilka resurser som fanns tillgängliga var att "vi avvaktar för vi har inget att skicka".

På olycksplatsen

Tidigare hade öppna och övergripande analoga radiosystem gjort det möjligt för de olika organisationerna att lyssna av varandras radiotrafik. Det gjorde det möjligt för samtliga att få en rapport av läget från olycksplatsen innan ankomst. Ökad användning av mobiltelefoner hade gjort att SOS Alarm, ambulans, räddningstjänst och polis alltmer sällan kunde höra varandra. I lägen då uppgifter skulle vidarebefordras genom flera mellanhänder var risken stor att väsentlig information försvann på vägen. Det gjorde det även svårare att ställa frågor om detaljer. Radion hade kommit att ersättas av "tysta" kommunikationsmedel, som exempelvis mobitexter och handdatorer. I takt med att allt mer av radiotrafiken flyttats över till sådana kommunikationsmedel hade möjligheten att samverka minskat.

Organisationsspecifika skadeplatskanaler bidrog ytterligare till avgränsning. På en del platser avlyssnades inte skadeplatskanalerna ens av larmoperatörerna. På olycksplatsen utförde varje organisation sin uppgift. Polisen hade en tendens att koncentrera sig på de egna uppgifterna (avspärrning, bevakning, brottsutredning) utan att se vilka behov som fanns hos de övriga organisationerna (utrymning, livräddning och transport av skadade). Genom att fokusera på rutinarbete behövde de inte utsätta sig för risken att interagera. I en av intervjuerna beskrevs detta på följande sätt.

Polisen lever ett eget liv. Dom är helt enkelt inte i samma system. Undrar om de känner sig utanför? Dom vill kanske veta vad som sker. På alla

år har vi bara talat med polisen på ambulansradion, vid ett knivslagsmål. Det är enda gången vi haft dem i burken.

(Pilot/styrman, Ambulanshelikopter)

När samtliga inblandade var på plats vid en olycksplats gjorde de allt samtidigt med minimal samverkan. När de egna uppgifterna var genomförda kunde de dra sig tillbaka, observera och analysera situationen. Även om räddningstjänstens uppgifter överlappade såväl polisens som ambulansens arbetsuppgifter valde de att agera efter standardiserade rutiner. De sorterade in händelsen i en standardiserad typ av olycka som de var vana vid att hantera. Samverkan uppfattades som arbetsam, komplex och förknippad med osäkerhet. Flera upplevde det som enklare att fokusera på sina organisationsspecifika uppgifter.

Även ledningsarbetet präglades av bristande samverkan. Organisationernas befäl förväntades stå tätt ihop och fatta gemensamma beslut. Istället var de splittrade och hade endast ett sporadiskt informationsutbyte. En orsak till detta uppgavs vara att befälen hade svårt att hitta varandra och kommunicera på skadeplatsen. En svårighet bestod i att besluta var ledningsplatsen skulle placeras. När organisationerna hade olika uppfattning om ledningsplatsens fysiska placering hände det att flera ledningsplatser upprättades.

Vi är jättesårbara allihop. Vi kan i princip åka åt tre olika håll och hamna på samma olycka och etablera tre olika ledningsplatser och tycka att det här går ju jättebra.

(Yttre befäl, Polisen)

Dragningskraften till olycksplatsens operativa delar gjorde att en del befäl valde att prioritera bort samverkan helt. Istället ägnade de sig åt att styra det operativa arbetet. De hade därför svårt att få tid över för ledning, styrning och samverkan på övergripande nivå.

Efterarbete

Efter att ha mötts ute på olycksplatsen återvände respektive organisation till sina stationer. Personal inom såväl polis, räddningstjänst och ambulans menade att det var svårt att återrapportera händelser mellan organisationerna. Likaså återkopplades sällan avvikelser i den lokala organisationen, trots att det fanns samverkansgrupper som leddes av organisationernas chefer. Det fanns få drivkrafter för chefer på mellannivå att ta tag i frågor som inte var den egna organisationens problem. Problematiken sades ytterst handla om att ingen kunde utkräva ansvar för gemensamma insatser.

Bristen på återkoppling bidrog till att organisationerna hade en vag uppfattning om varandras preferenser. Det fanns få gemensamma arenor för kritisk dialog om samverkan. I intervjuerna efterfrågades en gemensam systematiserad dokumentation och gemensamma begrepp för samverkansmoment innan, under och efter olycksarbetet.

Samtalen, om samverkan, skedde i de flesta fall i slutna grupper inom respektive organisation. Här diskuterades olycksförloppet, insatsen och organisering med fokus på vad andra hade gjort. Det var ensidiga diskussioner där den egna organisationens agerande och ställningstaganden sällan problema-

tiserades. Istället kritiserades andras beslut och prioriteringar. Samtalen bestod i flera fall av frågeställningar om varför andra agerade på ett visst sätt och antaganden baserades på förutfattade meningar.

Det fanns genomgående en förväntan om att samverkan borde ske. Ingen motsatte sig värdet av ett prestigelöst utbyte på olycksplatsen. Ju mer samverkan, desto bättre. Flera framhöll också att de verkligen samverkade prestigelöst och gränsöverskridande. Paradoxalt nog hade respondenterna svårt att ge konkreta exempel på hur sådan samverkan initierades och tillämpades. Istället berättade de om samverkanshinder och beteenden. Av utsagor vid observationerna framgick att var och en höll sig på "sin kant". Samverkan förekom därför mest i retoriska ideala framställningar om vad som var önskvärt, inte i agerandet ute på olycksplatsen.

Samverkan i praktik och retorik

Hur samverkar då räddningsorganisationer på olycksplatsen? Ett svar på frågan är att organisationsövergripande och högintensiv samverkan uppfattades som komplex och osäker (Löfström, 2001; Nylén, 2009). Organisationerna upplevde det som enklare att sköta sina egna arbetsuppgifter och inte gå in i alltför djupa interaktioner med de övriga. Ett sätt att inte fördjupa samverkan var att inte dela med sig av information. Bara om det var nödvändigt, eller om de andra var beroende av andra organisationers information, kunde ett utbyte ske.

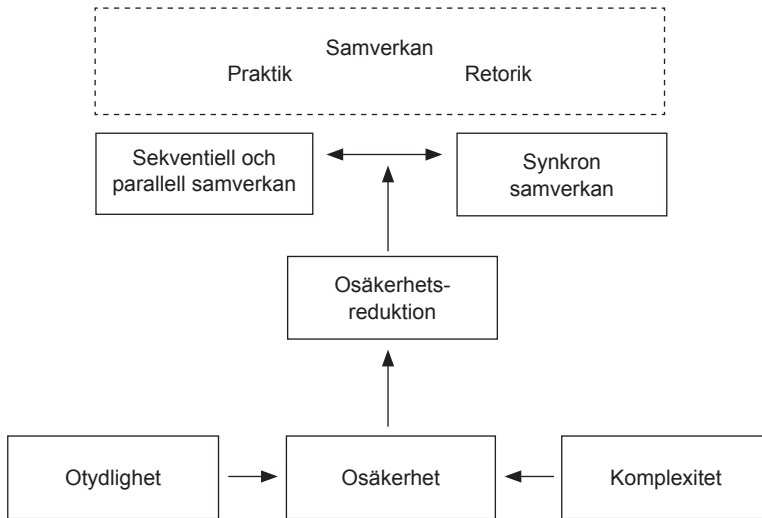
Tidigare har värdet av att olycksarbete präglas av tydlighet och mellanorganisatorisk öppenhet framhållits (Boin mfl, 2005). Detta återspeglades inte i vårt datamaterial. Istället begränsades informationsöverföringen av bristande insyn mellan ledningscentralerna. Detta bidrog till otydlighet. De olika organisationerna var osäkra på hur andra valde att agera på samma information. Det visade sig i minskad analog radiotrafik och ökad användning av mobiltelefoni. Osäkra medarbetare valde telefonen framför radion för att inte andra medarbetare skulle kunna lyssna till, och ha kritiska synpunkter på, innehållet i samtalet. Det hindrade möjligheten att "räcka varandra handen" och göra spontana utbyten. För att öka tydligheten tillämpades en strikt tolkning av regelverket. Eftersom regelverket styrde organiseringen av varje verksamhet, men bara uttryckte en intention om att samverkan skulle tillämpas, blev samverkan ofta satt på undantag. Det gynnade sekventiella beteenden som att "gå tjänstevägen", agera opportunistiskt, hålla sig till rutiner och vara passiv till dess beslut togs av överordnat befäl (Adler & Borys, 1996). Att agera sekventiellt och parallellt upplevdes som bekvämt eftersom det inte ställde några krav på att agera utanför den egna organisationens ramar. Synkron samverkan var däremot förenad med osäkerhet. Medlemmarna i organisationerna var inte motiverade att samverka på annat sätt än sekventiellt och parallellt. De fortsatte spårbundet att välja de enklaste formerna av samverkan och behövde därmed inte utsätta sig för obehaget att utföra uppgifter de inte var tränade till

(Garud & Karnøe, 2001). Tillämpningen av modern teknologi ledde också till sekventiell samverkan. Trots att traditionella radiosystem hade funktioner som tillät alla som var inblandade i ett olycksarbete att, genom medlyssning och öppen radiotrafik, ha lika tillgång till information, kom ny teknik att snedfördela informationen.

Otydlighet och komplexitet skapade osäkerhet. Det gjorde att organisationerna försökte reducera osäkerhet. Ett sätt att göra detta var genom att var och en höll sig på "sin kant". Beteendet ledde i sin tur till sekventiell och parallell samverkan. Organisationerna var oftast på väg till olycksplatsen samtidigt, men de hörde inte varandra. Ett annat sätt var genom att bygga upp en förskönad samverkansretorik. På detta sätt kunde de prata om samverkan utan att i praktiken behöva tillämpa annat än sekventiella och parallella samverkansformer. Det gjorde att det utvecklades en inkonsistens mellan retorik och praktik (se figur 1 nästa sida).

Synkron samverkan användes retoriskt medan sekventiell och parallell samverkan användes i praktiken. Skillnaden mellan retorik och praktik var dock vag för respondenterna. Det var påfallande hur de bekände sig till ett synkront samverkansideal i början av intervjuerna, för att sedan gå över till att berätta om hur olycksarbetet genomfördes med inslag av lågintensiv samverkan. Detta kan jämföras med Argyris (1990) resonemang om hur det som med stor övertygelse sagts, det vill säga starka retoriska värdeargument betraktas som sådant som också görs. Det kan gå så långt att resonemanget anses vara uppfattat, tillämpat och

Figur 1. Samverkan i retorik och praktik.



Otydlighet och komplexitet skapade osäkerhet. Larmkriterierna skiljde sig mellan organisationerna, kommunikationen hade blivit tystare och flera olika ledningsplatser upprättades på olycksplatsen. Osäkerheten reducerades genom att enheterna arbetade standardiserat, de avvaktade på stationen och använde mobiltelefoner mer än radio. Beteendet ledde i praktiken till lågintensiv (sekventiell och parallell) samverkan. De pratade emellertid om vikten av högintensiv (synkron) samverkan vilket blev till ett retoriskt ideal.

genomfört innan någon förstått själva innehållet i budskapet.

Konklusion

Genom intervjuer och observationer har vi lyckats ringa in en olikhet som råder mellan retorik och praktik. En orsak till denna skillnad kan vara att olyckor kännetecknas av otydlighet och komplexitet. Olycksarbetet, på en skadeplats, syftar till att reducera osäkerhet, skapa klarhet när det gäller vad som kan göras, vilka som kan göra vad och hur uppgifter skall fördelas samt åstadkomma normalisering. De samverkansmodeller som praktiseras under sådana omständigheter är sekventiella och parallella.

Olyckssituationen är dock inte unik. Offentliga, politiskt styrda, organisationer är kända för att vara komplexa, motsägelsefulla och svårstyrda (Brunsson, 2002; Berlin, 2006; Modell & Grönlund, 2006; Johnsen, 2007). I dessa verksamheter har retoriska värden visat sig vara *löst kopplade* till praktisk handling (Weick, 1976; Orton & Weick, 1990). Trots ett synkront samverkansideal med en platt organisationsstruktur utfördes olycksarbetet efter sekventiella och parallella arbetsformer. Retoriskt framställdes verksamheten som synkron. Det är dock inte säkert att den mest framgångsrika strategin motsvarar idealet. Såväl sekventiella som parallella tekniker kan gynna en verksamhet mer än det prestigelösa och

integrerade. I synnerhet gäller detta verksamheter där det är viktigt med en tydlig ärendegång, att handläggaren kan identifieras och att ansvar kan utkrävas (jämför Ouchi, 1980).

Organisationer vid olycksplatsen undviker komplexa och utvecklade former av samverkan. Det gör i sin tur att varje organisation håller sig på "sin kant". Frågan är vad det skulle få för effekt om organisationerna i praktiken skulle börja samverka enligt en synkron logik. Ett problem med synkrona samverkanstekniker är att de kräver insatser som ligger utanför kompetensområdet, eller att någon agerar utanför regelverket. Ett annat problem kan vara den platta organisation som kännetecknar svenska räddningsorganisationer. Ingen av räddningsorganisationerna har ett övergripande ansvar. Det kan bidra till att en passiv inväntande hållning utvecklas, i synnerhet när ansvarsfördelningen överlappar två eller fler organisationer. Den förväntan

som finns på att offentliga organisationer skall samverka högintensivt kan också komma på skam på grund av att de sedan länge har "designats" vertikalt, det vill säga är utformade för styrning uppifrån och ned (Ryan & Walsh, 2004). Detta verkar i synnerhet gälla räddningsorganisationer (Fleming & Rhodes, 2005). Trots den platta svenska traditionen, det vill säga att, varken polis, räddningstjänst eller ambulans har någon överordnad roll är deras inbördes samverkan lågintensiv. Ett skäl till detta kan vara att den självständighet som varje organisation har leder till fragmentering. Ett sätt att hantera bristen på samverkan kan därför vara att lösa upp de starka inbördes gränserna mellan organisationerna, exempelvis genom gemensamma larm- och ledningscentraler. I kommande studier finns det därför anledning att granska förutsättningarna för en integrering mellan de organisationer som verkar på olycksplatsen.

Referenser

Adler, Paul & Bryan Borys, 1996

"Two Types of Bureaucracy: Enabling and Coercive". *Administrative Science Quarterly*, 41(1): 61-89.

Argyris, Chris, 1990

Overcoming organizational defenses: facilitating organizational learning. Boston: Allyn and Bacon.

Berlin, Johan, 2006

Beställarstyrning av hälso- och sjukvård. - Om människor, marginaler och miljoner. (Ak. Avh.). Göteborg: Göteborgs universitet.

Berlin, Johan & Eric Carlström, 2008a

"The 90 Second Collaboration. - A critical study of collaboration exercises at extensive accident sites." *Journal of Contingencies and Crisis Management*, 16(4): 173-181.

Berlin, Johan & Eric Carlström, 2008b

"The 20-minute team - a critical case study from the emergency room." *Journal of Evaluation in Clinical Practice*, 14(4): 569-576.

Boin, Arjen, 't Hart, Paul, Stern, Eric and Bengt Sundelius, 2005

The Politics of Crisis Management. Public Leadership under pressure. Cambridge: Cambridge University Press.

Boklund, Ann, 1995

Olikheter som berikar. Möjligheter och hinder i samarbetet mellan socialtjänstens äldre- och handikappsomsorg, barnomsorg samt individ- och familjeomsorg. Stockholm: Socialhögskolan.

Borell, Klas & Roine Johansson, 1998

"Ädelreformen som nätverksstyrning. Kan staten styra implementeringsnätverk?" *Nordisk Administrativt tidskrift*, 79(3): 249-260.

Brunsson, Nils, 2002

The organization of hypocrisy: talk, decisions and actions in organizations. Malmö: Liber Ekonomi.

Burges, Robert G. 1991

In the field - An Introduction to Field Research. London: Routledge.

Danermark, Bert & Christian Kullberg, 1999

Samverkan. Valfärdsstatens nya arbetsform. Lund: Studentlitteratur.

Davis, Stanley M. 1982

Futurum Exaktum. Borgå: Werner Söderström.

Devitt, Katherine R. & Edward P. Borodzicz, 2008

"Interwoven Leadership: the Missing Link in Multi-Agency Major Incident Response." *Journal of Contingencies and Crisis Management*, 16(4): 208-216.

Dutton, Jane E., Ashford, Susan J, O'Neill, Regina M, Hayes, Erika & Wierba, Elizabeth, E. 1997 "Reading the Wind: How Middle Managers Assess the Context for Selling Issues to Top Managers." *Strategic Management Journal*, 18(5): 407-423.

Fleming, Jenny & R.A.W. Rhodes, 2005

"Bureaucracy, Contracts and Networks: The Unholy Trinity and the Police." *Australian and New Zealand Journal of Criminology*, 38(2): 192-215.

Garud, Raghu & Peter Karnøe, 2001

"Path Dependency and Creation." In: Garud, Raghu & Peter Karnøe." (eds) *Path dependency and Creation*. London: Lawrence Erlbaum Associates.

Granot, Hayim, 1999

"Emergency inter-organizational relationships". *Disaster Prevention and Management*, 8(1): 21-26.

Hörnemalm, Johan, 2008

"Samverkan är ett magiskt ord" - Motstridiga ambitioner och ideal i nätverksorganisering. (Ak. Avh.). Luleå: Luleå tekniska universitet.

Johnsen, Åge, 2007

Resultatstyrning i offentlig sektor: Konkurransen uten marked. Bergen: Fagbokforlaget.

Jorgensen, Danny, L. 1989

Participant Observation. A Methodology for Human Studies. London: Sage Publications.

Kvale, Steinar, 1996

Interviews: an introduction to qualitative research interviewing. California: Sage Publications.

Löfström, Mikael, 2001

"Samverkan mellan offentliga organisationer. - Att konstruera gränser." *Kommunal ekonomi och politik*, 5(2): 69-90.

López, Carresi, A. 2008

"The 2004 Madrid train bombings: an analysis of pre-hospital management." *Disasters. The Journal of Disaster Studies Policy and Management*, 32(1): 41-65.

MacConell, Allan, & Drennan, Lynn, 2006

"Mission Impossible? Planning and Preparing for Crisis." *Journal of Contingencies and Crisis Management*, 14(2): 59-70.

Mason, Jennifer, 1996

Qualitative Researching, London: Sage Publications.

Miles, Matthew, B. & Michael Huberman, 1984/1994

Qualitative data analysis: an expanded sourcebook. Thousand Oaks: Sage Publications.

Modell, Sven, & Anders Grönlund, (Red) 2006

Effektivitet och styrning i statliga myndigheter. Lund: Studentlitteratur.

Neal, Mark, & Talib Younis, 2006

"Fueling the fire. Professional values and departmental boundaries in the management of the BSE crisis in the UK." *Disaster Prevention and Management*, 15(2): 299-312.

Nylén, Ulrika, 2009

"Familjecentralen som gränsöverskridande team." I: Berlin, J., Carlström, E. & Sandberg, H. (red). *Team i vård, behandling och omsorg – erfarenheter och reflektioner*. Lund: Studentlitteratur.

Orton, J. Douglas, & Karl, E. Weick, 1990

"Loosely coupled systems: a re-conceptualization." *Academy of Management Review*, 15(2): 203-223.

Ouchi, William G. 1980

"Markets, Bureaucracies and Clans." *Administrative Science Quarterly*, 25(1): 129-141.

Rockett, JP, 1994

"A Constructive Critique of United Kingdom Emergency Planning." *Disaster Prevention and Management*, 3(1): 47-60.

Rogers, David, L. & Charles, L. Mulford, 1985

"The Historical Development". In: Roger, David, L. & Whetten, David, A. (1985) *Interorganizational Coordination. Theory, Research and Implementation*. Ames: Iowa State University Press.

Rosenthal, Uriel, 't Hart, Paul, & Alexander Kouzmin, 1991

"The Bureau-Politics of Crisis Management." *Public Administration*, 69 (2): 211-234.

Ryan, Christine, & Peter Walsh, 2004

"Collaboration of public sector agencies: reporting and accountability challenges." *The International Journal of Public Sector Management*, 17(7) 621-631.

Savage, Charles, M. 1996

5th Generation Management. Co-Creating Through Virtual Enterprising Dynamic Teaming, And Knowledge Networking. Newton: Butterworth- Heinemann.

Schlenker, Barry, R. & Michael, F. Weigold, 1992

"Interpersonal Processes Involving Impression Regulation and Management." *Annual Review of Psychology*, 43(1):133-168.

Schneider, David, J. 1981

"Tactical Self Presentations: Toward a Broader Conception." In: Tedeshi James, T. (ed) *Impression Management Theory and Social Psychological Research*. New York: Academic Press.

Scholtens, Astrid, 2008

"Controlled Collaboration in Disaster and Crisis Management in the Netherlands, History and Practice of an Overestimated and Underestimated Concept." *Journal of Contingencies and Crisis Management*, 16(4): 195-207.

SFS 2003:778. Lagen om skydd mot olyckor.

Sjöberg, Misa, Wallenius, Claes, & Garry Larsson, 2006

"Leadership in complex, stressful rescue operations: a qualitative study." *Disaster Prevention and Management*, 15(4): 576-584.

SOU 1974:39 Socialvården: Mål och Medel. Principbetänkande.

Stallings, Robert, A. 1973

"The Community of Crisis Management." *American Behavioural Scientist*, 16(3): 312-325.

Steijn, Bram, 2001

"Work systems, quality of working life and attitudes of workers: an empirical study towards the effects of team and non-teamwork." *New Technology, Work and Employment*, 16(3): 191-203.

Strauss, Anselm, C. & Juliett Corbin, 1990

Basics of Qualitative Research: Grounded Theory Procedures and Techniques. London: Sage Publications.

Tedeschi James, T. (ed) 1981

Impression Management Theory and Social Psychological Research. New York: Academic Press.

Weick, Karl, E. 1976

"Educational organizations as loosely coupled systems." *Administrative Science Quarterly*, 21(1): 1-19.

Weick, Karl, E. 1996

"Drop Your Tools: An Allegory for Organizational Studies." *Administrative Science Quarterly*, 41(2): 301-313.

Weick, Karl, E. 2001a

"The attitude of wisdom." In: Weick, K. E. *Making sense of organization*. Malden, MA: Blackwell.

Weick, Karl E. 2001b

"Improvisation as a mindset for organizational analysis." In: Weick, K. E. (ed) *Making sense of organization*. Malden, MA: Blackwell.

Wenglén, Robert & Peter Svensson, 2008

"Den skickligt inkompetente chefen." *Sociologisk forskning*, 45(1): 42-61.

Whetten, David, A. 1985

"Objectives and Issues: Setting the Stage." In: Rogers, David. L. and David, A. Whetten (eds) *Interorganizational Coordination Theory, Research and Implementation*. Ames: Iowa State University Press.

Fotnoter

- ¹ Med räddningsorganisationer avses polis, räddningstjänst, ambulans och SOS Alarm om inget annat anges.
- ² Det finns även statlig räddningstjänst, vi har dock valt att inte inkludera den i denna studie.
- ³ I flera landsting är ambulansverksamheten utlagd på entreprenad, vilket innebär att ett (eller flera) företag utför ambulansverksamhet på landstingets uppdrag.
- ⁴ Fortsättningsvis används begreppet landsting som benämning för landstingskommun, region och Gotlands kommun, om inget annat anges.
- ⁵ Polisen är organiserad i 21 länspolismyndigheter. Viss variation kan förekomma (avseende tex prioriteringar) mellan olika länspolismyndigheter.