

Lokal policydesign

Lokal policydesign

Om hur kommuner skapar policy som klargör ansvarsrelationen mellan
kommunen och kommunmedborgarna i krissituationer

Andreas Ivarsson

Akademisk avhandling för avläggande av filosofie doktorsexamen
Förvaltningshögskolan, Göteborgs Universitet

Distribution:
Förvaltningshögskolan
Göteborgs Universitet
Box 712
405 30 Göteborg
Sverige
www.spa.gu.se

Lokal policydesign.
Om hur kommuner skapar policy som
klargör ansvarsrelationen mellan kommunen och
kommunmedborgarna i krissituationer
Andreas Ivarsson
ISBN 978-91-628-8283-9
© Andreas Ivarsson
Omslag: Mats Kamperin, Intellecta Infolog AB
Tryck: Intellecta Infolog AB, Göteborg 2011

Tack

Till att börja med vill jag tacka en person väldigt mycket och det är min huvudhandledare Vicki Johansson. Tack för tålamodet och alla synpunkter som hela tiden har lett framåt. Tack också till min handledarkommitté, biträdande handledare Åsa Boholm samt Sven-Åke Lindgren, som bidragit med relevanta och kloka synpunkter på avhandlingstexten. Jag vill också tacka Lena Lindgren och Eric Carlström som gav viktiga kommentarer under mitt slutseminarium.

Tack också till dåvarande Krisberedskapsmyndigheten som finansierade studien under de första åren. Inte minst vill jag i det sammanhanget tacka alla jag har intervjuat för att ni tagit er tid. Utan er hade det definitivt inte blivit någon avhandling.

Under hela processen med avhandlingen har Förvaltningshögskolans forskarseminarie OASEN varit viktigt för mig. Särskilt tack till David Karlsson, som har en sammanhållande roll för seminariet, liksom alltid bidragit med kloka synpunkter på de texter som jag lagt fram. Tack också alla andra som under seminarierna bidragit med synpunkter på mina texter.

Jag vill också tacka Mats Bengtsson, Daniel Bernmar, Sofie Cedstrand, Emma Ek, Anna Melke, Nazem Tahvilzadeh och Petra Svensson för att ni varit goda doktorandkollegor. Inte minst för att flera av er bidragit med ganska skruvade och underhållande diskussioner vid fikabordet. Tack också till Johan Berlin som förutom att ha varit ett trevligt lunchsällskap också gett mig insikter i den akademiska världens korridorer.

Slutligen – TACK – Ida, Annika, Caroline, Jonathan, Ronnie och Johan H. som alltid påminner om att det finns så mycket mer än att bara skriva avhandlingar.

Andreas Ivarsson, Göteborg, Mars 2011

Innehåll

1. Lokal policy för ansvarsfrågor i kriser	1
Kommunernas ansvar i kriser – en tolkningsfråga?	1
Lokal policy som reglerar ansvar i kriser	3
Ett policydesignperspektiv – hur skapas policy?	6
De empiriska fallen	8
Syfte och frågeställningar	9
Disposition	9
2. Policydesign och målgruppskonstruktioner	11
Policy med ett innehåll	12
Policy som policydesign	13
En policydesign med flera olika element	15
Teorier om hur policy skapas	24
Målgruppskonstruktioner, makt och ändamålsrationella kalkyler	27
Implementeringsaktörernas drivkrafter och beslutsfattande	31
Målgruppskonstruktioner och policyskapande vid implementering	34
Policyskapandets kontext	36
Befintlig policydesign och resurstilldelning	36
Professionella normer	37
Etablerade sociala målgruppskonstruktioner	38
3. Metodologisk ansats och tillvägagångssätt	41
Fallbestämning och inkrementella val av fall	43
Material och dataanalys	46
Intervjuer	47
Dokument	50
Dataanalys	53
Sammanfattning	56
4. Introduktion till fallstudierna	57
Det svenska krishanteringssystemet	57
Uppgifter och organisation på olika nivåer	58
Skydd mot olyckor och räddningstjänst	60
5. Gudrun och Per i Östra kommunen	63
Östra kommunen och stormarna	63
Policy som tillämpas och skapas under stormen Gudrun	65
Policydesign som etableras under stormen Per	69
Policyskapande processer i Östra kommunen	70
Allmänheten hamnar på agendan	70
Det yttersta ansvaret som en utgångspunkt hos aktörerna	74
Osäkerhet om strömbrottet som dröjer kvar	76
Scenarion som utgångspunkt för beslutsfattande	79
Väderrapporter som leder till en upptrappning av krishantering	80
Evakuering och uppsökande verksamhet	81
Äldre, barnfamiljer och ”allmänheten”	83
Ovädret blåser av och reservkraftförsörjningen trappas upp	85
Sammanfattande analys	88

6. Gudrun och Per i Västra kommunen.....	91
Västra kommunen och stormarna.....	91
Policy som tillämpas och skapas under stormarna.....	93
Policydesign som etableras under stormen Per.....	97
Policyskapande processer under stormen Gudrun.....	97
Information och scenarios för att reducera osäkerhet.....	98
Olika synsätt på det kommunala ansvaret.....	100
Det kommunala sistahandsansvaret.....	100
Ansvarsfördelningen i samhället oavsett situation.....	102
Att agera utifrån roller.....	105
Flera lika rimliga men olika synsätt på ansvaret?.....	107
Att förena olika synsätt på ansvar.....	108
Accepterade och förebyggande åtgärder.....	108
Åtgärder under förutsättning av resursöverskott och kostnadseffektivitet.....	110
Sammanfattande analys.....	112
7. Översvämning i Södra kommunen.....	117
Södra kommunen och översvämningarna.....	117
Policy som tillämpas och skapas under översvämningen.....	119
Hantering av översvämningars konsekvenser under tiden de inträffar.....	121
Att förebygga översvämningrisker före de inträffar.....	122
Att kompensera förluster efter att översvämningar inträffat.....	122
Policyskapande processer i Södra kommunen.....	123
En politisk fråga och en juridisk fråga.....	123
Processen kring ersättningsfrågan.....	124
Ett scenario med ett mångdärre och framtida domstolsprocesser.....	125
Juridiska beslutsriterier.....	126
Ett scenario med organisatoriska risker.....	129
Problemet med hyresgästerna.....	131
Att förhindra framtida översvämningar.....	133
Från bekymmer till verkligt problem.....	133
Osäkerhet om alternativ.....	138
Konkretisering av åtgärdsalternativen.....	140
Sammanfattande analys.....	145
8. Policyskapande och beslutsfattande.....	149
Policyskapande processer och beslutsfattande.....	150
Osäkerhet.....	152
Mångtydighet som motstridighet.....	154
Motstridighet i relation till beslut om åtgärder.....	156
9. Policyskapande praktiker.....	161
Policyskapande praktiker för att hantera motstridighet.....	162
De sårbara grupperna.....	163
De drabbade hyresgästerna.....	164
Den tillförlitliga organisationen.....	165
Att skapa beslut som kan förstås på många olika sätt.....	166
Ofrivilliga responser eller strategiska policybeslut?.....	169

10. Faktorer som påverkar policyskapande	173
Motstridighetens karaktär	174
Externa krav	176
Tidsutrymme mellan beslut och genomförande av åtgärder	179
Kombinationen av motstridighetens karaktär, externa krav och tid	181
Etablerade sociala konstruktioner	184
Sociala konstruktioner som är etablerade i beslutsprocesserna	185
Sammanfattning	189
11. Slutsatser och avslutande diskussion	191
Meningen med sociala målgruppskonstruktioner	191
Tre typer av begrepp	192
Tillfällen för policyskapande	195
Typ av tillfälle för policyskapande	202
Situationsberoende komponenter	206
En uppdatering med en tolkande ansats	208
English summary	213
Förteckning över empiriskt material	221
Litteraturförteckning	225

1. Lokal policy för ansvarsfrågor i kriser

I Sverige finns en övergripande policy som innebär att offentliga institutioner har ett ansvar för att hantera kriser, katastrofer och större olyckor. Särbarhets- och säkerhetsutredningen (SOU 2001:41) som behandlade grunderna för det svenska krishanteringssystemet ger vid handen att det är en statlig uppgift att inrikta, prioritera och till stor del finansiera den beredskap som görs i händelse av ett väpnat angrepp. Men när det gäller andra allvarliga krissituationer är det offentliga ansvaret, såväl statens som kommunernas, inte lika tydligt (SOU 2001:41 s. 74). De generella motiv som finns för ett offentligt ansvar i krissituationer är enbart att ta hand om problem som inte privata aktörer på en marknad kan sköta själva. Det offentliga åtagandet när det gäller krishantering innefattar därmed primärt händelser som är mycket osannolika, har omfattande konsekvenser för många människor och som icke-offentliga aktörer har svårt att skydda sig mot på egen hand (SOU 2001:41 s. 80). En sådan policy är så öppet formulerad att den inte kommer att få någon mening förrän den tillämpas i en konkret situation. När krisen är ett faktum och frågan om vem som har ett ansvar för vad ställs på sin spets. Det är i sådana situationer som den verkliga policyn för det offentliga ansvaret i praktiken kommer att formuleras och genomföras. I Sverige sker detta i kommuner eftersom att det är dem som i normalläget har till uppgift att hantera kriser på det lokala territoriet.

Kommunernas ansvar i kriser - en tolkningsfråga?

Generellt gäller som övergripande policy att kommunerna är ansvariga för att hantera extraordinära händelser och olyckor som exempelvis översvämningar och stormar. Det svenska krishanteringssystemet bygger nämligen på att den som är närmast problemet också ska hantera det (prop. 2001/02:158, prop. 2007/08:92). Kommunen har vidare ett generellt ansvar för medborgarnas trygghet och säkerhet i olika avseenden utifrån exempelvis socialtjänstlagen och lagen om skydd mot olyckor. När det gäller översvämningar så aktualiseras exempelvis lagen om skydd mot olyckor som reglerar räddningstjänstens verksamhet. Räddningstjänst innebär sådana räddningsinsatser som staten eller kommuner ska ansvara för vid olyckor och

överhängande fara för olyckor för att hindra och begränsa skador på människor, egendom eller miljön. Ett kommunalt ansvar för att göra en räddningsinsats uppträder när det är motiverat med hänsyn till behovet av ett snabbt ingripande, det hotade intressets vikt, kostnaderna för insatsen och omständigheterna i övrigt (Lag 2003:778 om skydd mot olyckor). Vad exakt är en ”överhängande fara”? När övergår ett behov till ett ”behov av ett snabbt ingripande”? Vad är ett tungt intresse eller ett intresse av mindre vikt? Vad kan vara en ”omständighet i övrigt”? Det säger sig själv att det kommunala ansvaret för att genomföra räddningsinsatser, som ett led i krishantering vid översvämningar, är en fråga om tolkningar och bedömningar, även om det finns en övergripande policy som anger den kommunala räddningstjänstens ansvar.

Några händelser i Hässleholms kommun kan utgöra ett exempel på det. Vid upprepade tillfällen under närmare trettio år har en sjö i kommunen översvämmats. I början av åttiotalet gjorde kommunens räddningstjänst under tre veckor omfattande insatser under en sådan översvämning och militären kallades in. Kostnaderna blev höga, drygt 20 miljoner kronor i dagens penningvärde. Under 2000-talet hanterades översvämningarna vid samma sjö helt annorlunda eftersom det kommunala ansvaret för insatserna då bedömdes på ett annat sätt av kommunens räddningschef:

När de ringer och frågar när vi kommer har vi en motfråga: Vad har du gjort själv? Fastighetsägaren vill att kommunen ska göra jobbet och ta kostnaderna. Egentligen är det inte fråga om räddningstjänst, utan om vem som ska betala – räddningstjänst är ju gratishjälp (Sirenen 2002).

Räddningschefen menar att översvämningarna inte är ett kommunalt ansvar eftersom att det inte kan bedömas som räddningstjänst. Det finns inte behov av ett snabbt ingripande då det rör sig om långsamt stigande vatten, intressets vikt är inte särskilt tungt eftersom det bara berörde några enskilda villor. Kostnaderna skulle bli omfattande för kommunen samtidigt som fastighetsägarna själva har haft möjlighet att avvärja skadan genom att förbereda sig (Sirenen 2002). Bedömningarna av vad som är ett kommunalt ansvar eller inte varierar över tiden i samma kommun, trots att policyn i form av lagstiftningen i stort varit likartad över tiden.

Skillnader i bedömningar av det kommunala ansvaret finns också mellan kommuner. Under stormen Gudrun år 2005 tolkade kommunerna i Kronobergs län lagstiftningen olikartat. Räddningschefen i Ljungby kommun betraktade hela situationen som ett enda räddningstjänststämmande:

Vi delade ut kaminer och högg upp många vägar. Vi hade ett mycket stort vägnät av småvägar som var helt stängt och många, många var drabbade. Hur skulle de kunna tala om att de hade ett behov när det inte fanns någon telefon och inga vägar att ta sig fram på? När fan är det räddningstjänst om inte då (Wirdeñäs 2005 s. 60)?

Den tolkningen delades inte av hans kollega i Växjö som istället tolkade lagstiftningen betydligt mer restriktivt och endast gjorde insatser när det var fara för liv och hälsa. Han konstaterade bland annat att om det blir kallt i ett hus så är det inte ett ärende för räddningstjänsten såvida det inte är en överhängande fara eller olycka (Wirdeñäs 2005 s. 60). Det är i jämförelsen mellan flera olika fall och över tiden som det framkommer att kommunerna tolkar sitt ansvar olika. Även om det finns policy i form av lagstiftning som reglerar detta ansvar. Har då detta någon betydelse?

Lokal policy som reglerar ansvar i kriser

Åtminstone har det betydelse eftersom att en hel del forskning ger vid handen att detta inte bara är fråga om tillfälliga bedömningar. Det är istället i dessa situationer som policy *skapas*. I kommunerna omvandlas övergripande policies och principer till lokala policies med ett mycket mer konkret innehåll. Det är med grund i sådana lokala policies som våra gemensamma resurser kommer att fördelas. Det är med grund i sådana policies som både medborgarnas och det offentliga ansvar bestäms på riktigt. Med en policy avses normalt en övergripande och avsiktligt vald handlingslinje som är relaterad till ett problem i samhället som på ett eller annat sätt utgör en angelägenhet för en offentlig institution (Smith 1976). Policyn är en övergripande idé om hur den offentliga institutionen ska förhålla sig till problemet och syftar till att styra enskilda beslut och handlingar (Heclö 1972). När en policy tillämpas så fördelas ekonomiska resurser eller olika former av service mellan olika grupper i samhället (Easton 1953). En policy tar vanligtvis form i konstitutioner, lagar och förordningar som beslutas av

valda församlingar, men här finns det skäl att vidga synsättet på vad en policy kan vara för något.

Ett första traditionellt antagande är att policies beslutas vid ett enda tillfälle efter att de har initierats och formulerats i valda församlingar. En policys innehåll antas därmed gutas fast en gång för alla i samband med sådana beslut (de Leon 1999). Det är ett synsätt som kritiserats mycket hårt med grund i empiriska studier. Istället är policy något som ständigt tolkas om och ges ny mening när olika aktörer konfronteras med den. Redan Pressman och Wildawsky (1973) visade att en policys innebörd förändras beroende på vilken implementeringsaktör som hanterar den. Deras studie visade att en policy tolkas på ett sätt i Washington och på ett annat sätt i Oakland. Precis som exemplet ovan visar att samma policy tolkas, och därmed i praktiken utformas, på ett sätt i Ljungby och på ett annat sätt Växjö under stormen Gudrun.

Utgångspunkten bör därför vara att policy är något som i normalfallet tolkas, omtolkas och tolkas igen beroende på vem det är som hanterar policyn. Dessutom kan dessa tolkningar ofta antas få en fastare form och lever kvar över tiden inom exempelvis en myndighet (Jfr Steinberger 1980, Barret och Fudge 1981, Brodtkin 1987, Palumbo och Calista 1990, Schneider och Ingram 1997, Fischer 2003). Det är med andra ord frågan om policy enligt definitionerna ovan, men det handlar inte om lagstiftningstext eller konstitutioner som antas i politiska församlingar. Slutsatsen utifrån tidigare studier är att en policy helt enkelt inte är något entydigt som slås fast vid en tidpunkt, eller i en specifik fas i policyprocessen. Istället finns samma policy i flera olika uppsättningar. Här väljer vi att kalla dessa olika uppsättningar av den ursprungliga policyn för lokala policies.

Ett andra traditionellt antagande, som är delvis överlappande med det föregående antagandet, är att policy är något liktydigt med formella dokument. Bara det som skrivits ned och beslutats om i formella beslutsforum som policy är i själva verket policy. Detta är ett problematiskt antagande och det finns goda argument för att även policy som inte formaliserats på det sättet ska betraktas som policy. Det finns goda empiriska grunder för att hävda att en policy eller ett program både har en formell eller uttalad del, men också en outtalad eller informell del (Weiss 1997, Spence 1997). Skälen till det kan variera. Ibland är en policy kontroversiell och aktörerna föredrar att

den inte offentliggörs. I andra fall tas en särskild tolkning av policyns innebörd bara för given av de aktörer som arbetar med en särskild fråga. Policyn har vuxit fram och förstärkts över tiden och utgör en föreställning som aktörerna delar, även om den aldrig skrivits ned konkret i ett formellt dokument. Ändå styr sådana informella policies enskilda beslut och handlingar, samtidigt som de får praktiska konsekvenser eftersom att service och resurser fördelas mellan olika grupper i samhället. De är med andra ord lika viktiga delar av en policy som de delar som återfinns i formella policydokument.

Med grund i denna forskning kan ett preliminärt antagande göras om att det är någon form av lokal policy som vi ser i de exempel som hittills diskuterats. Sådan lokal policy visade sig under stormen Gudrun. En restriktiv tolkning av lagen om skydd mot olyckor gäller som lokal policy i en kommun, medan en vid tolkning gäller som lokal policy i en annan. I båda fallen kan det antas att kommunernas policies för hur långt det kommunala ansvaret sträcker sig i en krissituation har betydelse för krishanteringens genomförande. Inte minst vilken hjälp och service kommunmedborgarna får ta del utav.

Sådana lokala policies blir också synliga när de förändras över tiden. I Hässleholms kommun har kommunens policy för hur långt det kommunala ansvaret sträcker sig förändrats när det gäller översvämningar. Kommuninvånare i början av åttiotalet fick omfattande hjälp med att hantera översvämningar samtidigt som insatserna var finansierade av kommunen. Invånare vars fastigheter översvämmades två decennier senare fick betydligt mindre hjälp och fick i hög grad stå för kostnaderna själva. Än mer konkret innebar den senare policyn ”hjälp till självhjälp” som räddningschefen uttrycker det (Sirenen 2002). Policyn ”hjälp till självhjälp” styr en rad enskilda beslut som exempelvis besluten att inte kalla in militären och att inte bygga vallar åt fastighetsägarna. Däremot delade kommunen ut jutesäckar, körde fram grus och hjälpte till med pumpning. Samtidigt betonades att fastighetsägarna själva skulle bygga vallar, vidta förebyggande åtgärder och betala självriskerna till sina försäkringsbolag om det uppstod skador. I denna studie kommer jag inte bara göra antaganden om att sådan lokal policy skapas i kommunerna. I studien kommer jag istället att undersöka om sådan lokal policy verkligen skapas. Dessutom kommer jag att ställa frågor om hur det i så fall går till när sådan policy skapas.

Ett policydesignperspektiv - hur skapas policy?

Under de senaste tjugo åren har tolkningsprocesser uppmärksammats allt mer inom policyforskningen (Fischer 2003). Meningsskapande och sociala konstruktioner har satts i centrum för att förklara och förstå hur policyskapande går till. En insikt hos en rad olika teoretiska skolor var att policyskapande inte enbart kan förstås som en rationalistisk respons på väljaropinioner och politiska aktörers egenintresse (Sabatier och Jenkins-Smith 1993, March och Olsen 1989). En politiker handlar lika mycket utifrån föreställningar om det goda samhället som viljan att bli återvald. För att förstå och förklara policyskapande måste aktörernas föreställningar, idéer och sociala konstruktioner tas i beaktande. Ett av de mest utvecklade och uppmärksammade teoretiska ramverken de senaste tjugo åren (Sabatier 2000, Sabatier 2007, Fischer 2003) är *policydesignperspektivet* som särskilt fokuserar hur en policys innehåll utformas av politiska aktörer (Schneider och Ingram 1993). Intresset är riktat mot att försöka förstå och förklara varför ett politiskt system, eller en del av ett politiskt system, producerar vissa typer av policies med ett särskilt innehåll snarare än ett annat innehåll (Schneider och Ingram 1993, 1997, Schneider och Sidney 2009). Frågan kan översättas till de tidigare exemplen – varför blir det en typ av policy i Växjö kommun medan en annan typ av policy med ett annat innehåll i Ljungby kommun? Här antas tolkningsprocesser och den specifika kontexten i vilken policy skapas ha särskild betydelse.

Om policydesignperspektivet tillämpas på exemplet med att kommuners ansvar bestäms i kriser så innebär det att de kommunala aktörerna tolkar exempelvis lagstiftning och därigenom skapar policy, med grund i sociala konstruktioner. Konstruktionerna kan definiera situationen som krisartad eller inte, några som offer och andra inte samt lagstiftningens innebörd på ett sätt snarare än ett annat. På det följer en tolkning av kommunens ansvar i form utav en lokal policy. Konstruktionerna som ligger till grund för policys utformning konstrueras inte på nytt i varje situation, utan är etablerade och ofta för givet tagna föreställningar som råder i den kommunala kontexten och som tillsammans med aktörernas intentioner och uppfinningsrikedom bestämmer en policys utformning. Dessa etablerade föreställningar har i sin tur sin grund i en vidare samhällelig kontext (Jfr Schneider och Ingram 1997).

Policydesignperspektivets grundläggande antagande är mer specifikt att policy skapas med grund i sociala målgruppskonstruktioner (Schneider och Ingram 1993, Schneider och Ingram 1997, Schneider och Ingram 2005). Målgruppskonstruktioner är bilder, stereotyper och föreställningar som tillskriver människor identiteter och kopplar samman dem med andra människor som en social grupp. Målgruppskonstruktionerna gör människor och grupper till potentiella mottagare av policy. Olika målgrupper besitter olika mycket makt och de konstrueras som förtjänta eller oförtjänta av samhällets insatser och resurser. Den policy som skapas har med andra ord sin grund i sådana målgruppskonstruktioner och policyn som skapas avspeglar dessa. Förtjänta målgrupper får omfattande service av hög kvalitet, medan oförtjänta grupper ofta snarare straffas än att få hjälp från samhället alternativt får service av begränsad omfattning och låg kvalitet. Sådana målgruppskonstruktioner, positiva såväl som negativa, kan mycket väl bli etablerade och djupt rotade i vissa kontexter där policyfrågor hanteras. Med grund i denna teori kan de tolkningar av det offentliga ansvaret som gjordes i krisfallen tidigare och som kan ta sig uttryck i form av lokal policy antas återspegla sådana sociala målgruppskonstruktioner.

Policydesignperspektivet kommer att tillämpas på ett antal empiriska fall där frågor ställs om huruvida policy skapas och hur det i så fall går till. Fördelen med att utgå från denna teori är att den kan vägleda de empiriska studierna och förhoppningsvis kan bidra med svar på hur det går till när policy potentiellt sett skapas. Fördelen är också att en möjlighet ges att utveckla policydesignperspektivet. Teorin har inte tillämpats särskilt mycket när det gäller policyskapande vid implementering, utan mest när det gäller policyskapande i politiska församlingar. Tidigare studier av policyskapande vid implementering, utifrån policydesignperspektivet, bygger i hög grad på antaganden och det är oklart i vilken mån de är empiriskt grundande (Jfr Ingram & Schneider 1991). Att tillämpa teorin på ett antal fall kan ge teoretiska insikter om hur policy skapas vid implementering. Kanske kan teorins fruktbarhet beläggas åtminstone i de fall som studerats? Kanske finns det skäl att tänka om kring vissa antaganden? Nästa fråga som ska ställas är dock först vilka empiriska fall som ska studeras för att få svar på frågorna.

De empiriska fallen

Jag har valt att studera tre fall i denna studie. Det är dels Östra kommunen och Västra kommunen som båda drabbades av stormen Gudrun 2005 och stormen Per 2007. Liksom dels Södra kommunen som drabbades av en omfattande översvämning år 2006. Östra och Västra kommunerna är båda kommuner i Sydsveriges inland med omkring trettiotusen invånare. Den Södra kommunen är en kommun som ligger i närheten av en storstad och är nästan dubbelt så stor som de två andra kommunerna. I dessa fall studeras hur de olika aktörerna inom kommunerna tolkade det kommunala ansvaret, om policy skapades liksom hur det i så fall gick till.

Det som är gemensamt för alla fallen är att tolkningen av det kommunala ansvaret har varit central i krishantering. De ger möjlighet att undersöka om policy skapas och dessutom göra komparationer som visar både likheter och skillnader mellan kommunerna. Men varför studera krishanteringsfall för att få veta mer om policyskapande? Skälet är att fallen kan betraktas som extrema fall av policyskapande. Extrema fall, där aktörer befinner sig i ovanliga situationer och ofta under tidspress, synliggör den grundläggande dynamiken i den situation som studeras. De är informationsrika och genererar information om policyskapandets djupare orsaker och dynamik, även om resultaten inte kan generaliseras med någon automatik till andra fall där policy skapas (Jfr Flyvbjerg 2006 s. 229).

Det finns goda skäl att förvänta sig att dessa extrema fall medför sådana fördelar. Åtskilliga empiriska studier visar att de strukturer och institutionella mönster som normalt tas för givna visar sig än tydligare vid kriser och katastrofer. Katastrosociologen Kathleen Tierny hävdar att forskningen om kriser och katastrofer uppvisar belägg för en så kallad kontinuitetsprincip. Den innebär att grupper, organisationer och institutioner beter sig på ett sätt som är överensstämmande med det beteende som de uppvisar före en kris eller en katastrof, men att detta beteende blir än mer synligt under en kris. Exempelvis klass-, etnicitets- och könsmönster visar sig då ännu tydligare. Ett exempel på klassmönster är att studier av en jordbävning visade att myndigheter gjorde stora insatser för att hindra att personer som var hemlösa före jordbävningen skulle få tillträde till hjälpprogram som var riktade mot dem som blivit hemlösa på grund av jordbävningen (Tierny 2007 s. 512). Exemplet

visar att dessa klassmönster blir än mer synliga vid kriser och katastrofer än under normala förhållanden när sociala arrangemang tas för givna. Det finns alltså goda skäl att studera katastrofer och kriser för att få veta mer om sociala processer generellt och inte bara för att få veta mer om katastrofer i sig. På samma sätt finns det goda skäl att studera kommuner som drabbas av kriser för att få veta mer om policyskapande vid implementering.

Syfte och frågeställningar

Avhandlingens syfte är att utveckla kunskap om hur policy skapas vid implementering. Genom att empiriskt studera om lokal policy skapas, hur sådan policy skapas samt vilka faktorer som påverkar vilken typ av policy som skapas kan sådan kunskap utvecklas. Mer specifikt handlar det om policyskapande gällande det kommunala ansvaret i relation till kommunmedborgarna i en kris och de faktorer som har särskild betydelse i en kommunal kontext. Denna kunskap kan användas för att problematisera och utveckla policydesignperspektivet som tidigare nämndes. Syftet kan i sin tur preciseras i form av tre stycken frågeställningar som ska vägleda studierna av krisfallen:

1. Skapas lokala policies för hur det kommunala ansvaret ska regleras?
2. Hur ser den process ut i vilken lokal policy skapas?
3. Vilka faktorer i en given kontext påverkar vilken typ av lokal policy det är som skapas?

Den första frågan handlar om att beskriva och karaktärisera resultatet av en policyskapande process. Den andra frågan handlar om den process i vilken kommunala aktörer kommer fram till en särskild tolkning av det kommunala ansvaret i form av en lokal policy. Den tredje frågan handlar om varför det i en kommun genereras en typ av lokal policy istället för en annan.

Disposition

I kapitel två utvecklas ytterligare vad en policy är för något och hur skillnader i policies utformning kan beskrivas på ett systematiskt sätt. Här beskrivs också närmare hur det

kan gå till när policy skapas utifrån policydesignperspektivet. Vidare identifieras kontextuella faktorer som kan ha betydelse för vilken typ av policy som skapas.

I kapitel *tre* beskrivs studiens metodologiska ansats. Här behandlas mer ingående vad det är för typ av förklaringar som studien kan bidra med samt hur sådana förklaringar kan uppnås. Vidare beskrivs hur sådana förklaringar kan bidra till teoriutveckling. Här beskrivs också fallurval, datainsamling och analys.

I kapitel *fyra* ges en introduktion till fallstudierna. I kapitlet beskrivs det svenska krishanteringssystemet som en bakgrund till de kommande empiriska redogörelserna. I kapitel *fem till sju* beskrivs och analyseras de tre kommunerna vart för sig med avseende på studiens frågeställningar.

I kapitel *åtta, nio och tio* kompareras och analyseras de tre fallen mer utförligt och systematiskt. Detta görs med avsikt att höja abstraktionsnivån samt att klargöra hur policy skapas i fallen samt identifiera de faktorer som påverkar varför en viss typ av policy skapas. I kapitel *elva* preciseras ytterligare studiens bidrag genom att slutsatserna diskuteras i relation till policydesignperspektivet.

2. Policydesign och målgruppskonstruktioner

I det föregående kapitlet introducerade jag mycket kort ett synsätt på policy som något föränderligt, liksom att policyskapande involverar meningsskapande och social konstruktion. Ett sådant synsätt följer av en socialkonstruktivistisk ansats som har sina rötter i en rad olika forskningstraditioner, men kanske mest välkänt i kunskapsociologin. Kunskapsociologerna Berger och Luckmann (1967) hade för avsikt att försöka förstå hur människans verklighetsuppfattning blir till och de lanserade då begreppet social konstruktion. De menar att samhällsordningen är en mänsklig produkt som består i ett pågående mänskligt skapande då hon projicerar sina betydelser på verkligheten. Människor grupperar sina och andras handlingar i kategorier och över tidens gång och historiska förlopp tenderar kategorierna att bli till objektiva sanningar. Det ger upphov till en verklighet som hon upplever som objektivt verklig. Därför blir, menar Berger och Luckmann (1967) samhällsordningen en objektiv verklighet, även om den likväl är skapad av människor. Människor skapar emellertid inte bara denna verklighet utan internaliserar också den. Det handlar om att människor tar över den värld i vilken andra lever. De socialiseras in i den, genom språket som barn, eller genom att konfronteras med nya delar av samhället som vuxna. Den verklighet som skapas av människor styr således också hennes handlingar. Människan kan därför beskrivas som en social produkt.

Dispyter kring socialkonstruktivistiska forskningsansatsers nytta och innebörd har blossat upp under årens lopp (Se t.ex. Kitsuse och Spector 1973, Woolgar och Pawluch 1985, Spector och Kitsuse 1987, Collins 1989, Hacking 1998). Mycket förenklat handlar konflikterna om huruvida det finns någon form av objektiv verklighet som sociala konstruktioner kan förhållas till, eller om den enda verklighet som existerar är de sociala konstruktionerna. I det sistnämnda fallet är det enbart sociala konstruktioner som är föremål för forskningen (Jfr Abbot 2001). Det är givetvis en komplicerad fråga, men utgångspunkten i denna avhandling är att forskningsintresset är riktat mot sociala konstruktioner och den process i vilka sådana skapas, vidmakthålls och påverkar människors handlingar. En sådan utgångspunkt har direkta följder för hur policy och policyskapande ska studeras.

För det första kan inte den begreppsapparat som används för att studera policy innebära att policy förutsätts vara något entydigt med en given innebörd. En och samma policy kan betyda eller uppfattas vara olika saker för olika aktörer. Det är sådana betydelser som är mitt fokus och forskningsintresse och således ska den begreppsapparat som väljs ut för att studera fenomenet vara ett verktyg som kan fånga upp sådana varierande betydelser. För det andra kan inte de teorier om policyskapande som väljs ut för att studera policyskapande ignorera tolkningsprocesser. Om policy förstås utifrån att den tillskrivs en mening och betydelse så måste teorier om policyskapande säga något om en process i vilken policy ges sådana betydelser. I detta kapitel kommer jag att argumentera för val av teorier och begrepp som bäst kan hantera dessa krav.

Policy med ett innehåll

Thompson (1982) visar genom en studie av ett beslut om en policy i den amerikanska kongressen att policy skapas när den implementeras. Policyn syftade till att utlokalisera läkare till så kallade kritiska bristområden. När beslutet väl hade fattats i kongressen var det otydligt vad ett kritiskt bristområde var för något. Det innebar att de federala myndigheterna hade ett utrymme att tolka vad ett kritiskt bristområde betyder:

...the bureaucracy possessed considerable discretion in determining whether the corps was to represent a human resources or a public service policy. Adoptions of the former position meant that the corps would emphasize retaining corps physicians in private practice in rural shortage areas. Adherence to the latter implied a long-term commitment to having government physicians deliver care to those who faced various barriers, especially economic ones, to obtaining service (Thompson 1982 s. 434).

Policyn kunde handla om att lösa geografiska hinder för medborgarna att få tillgång till sjukvård. Alternativt kunde den förstås som att den syftade till att lösa ekonomiska hinder för mindre bemedlade medborgare att få tillgång till läkarvård. Det senare innebar också att insatserna kunde koncentreras till stadsområden, medan det förra att läkarna skulle placeras ute på landsbygden. De federala myndigheternas tolkning blev att policyn handlade om fattigdomsbekämpning och de kritiska bristområdena var ekonomiskt utsatta områden. Det är med andra ord minst sagt väsentliga val kring en

policy's inriktning och betydelse som måste göras när den implementeras av myndigheter. Men är det särskilt fruktbart att bara konstatera att ”policy skapats”?

Definitioner som att en policy utgör en övergripande och avsiktligt vald handlingslinje som är relaterad till ett problem i samhället (Smith 1976), att den syftar till att styra enskilda beslut och handlingar (Hecllo 1972) samt innebär att resurser fördelas mellan grupper i samhället (Easton 1953) är nödvändiga för att överhuvudtaget identifiera något som policy. Definitionerna gör att vi kan skilja policy från andra fenomen. Det är också viktigt för att kunna hävda, som i Thompsons studie, att policy skapas när den implementeras. Att policyn betraktas som fattigdomsbekämpning utgör en handlingslinje som kommer att styra enskilda beslut och innebär att resurser fördelas mellan grupper i samhället. Indirekt kan vi också föreställa oss att det relaterade problemet i samhället är just fattigdom. Definitionerna tenderar dock att göra policy till något av en ”svart låda”. Begreppsapparaten är alldeles för grovkornig för att säga något mer om vad det egentligen är som myndigheten skapat.

Det tycks med andra ord finnas en hel del andra specifika saker i det som Thompson identifierar i sin studie som visserligen rymms under begreppet policy, men som nog skulle kunna fångas upp och sorteras med en mindre grovkornig begreppsapparat. Här finns exempelvis utlokalisering av läkare, fattigdomsbekämpning, fattiga människor i storstäder och landsbygdssbor. Det samma gäller lokal policy som skapas för att hantera ansvar i kriser. I de exempel som ges i inledningskapitlet finns nödställda, villaägare, röjning av vägar, utdelning av kaminer och kriterier som överhängande fara. Allt detta är potentiellt sett en del av en policy, men det är inte särskilt spännande att nöja sig med ett konstaterande om att ”det är policy” och att ”den skapades av myndigheten”. För att fånga upp dessa delar av en policy kan begreppet policydesign användas. Begreppet hjälper oss att identifiera inte bara något ”som en policy” utan även att se att en policy har ett innehåll. Det hjälper oss att ställa mer specifika frågor om policy liksom att vi kan analysera policy mer ingående.

Policy som policydesign

Observera att begreppet policydesign här ska uppfattas som ett substantiv och inte som ett verb. Verbet behandlas senare i kapitlet men då talar vi om policyskapande

istället bara för att det inte ska bli förvirrande. Policydesign kan beskrivas som de mallar, den arkitektur och de diskurser som en policy består utav. Begreppet åsyftar en policys innehållsliga aspekter:

Policy design refers to the content or substance of public policy – the blueprints, architecture, discourses, and aesthetics of policy in both its instrumental and symbolic forms. Policy designs are observable phenomena found in statutes, administrative guidelines, court decrees, programs and even the practices and procedures of street level case workers as they interact with policy recipients. The texts (provisions) of policy are part of the design as are the practices that reveal who does what, when, with whom, with what resources, for what reasons, and with what motivating devices (Schneider och Ingram 1997 s. 2)

Om myndigheten i Thompsons studie istället valt att utlokalisera läkare till landsbygden hade de gett policyn ett annat innehåll – den hade fått en annan design. Med policydesignbegreppet blir det synligt att myndigheten inte bara skapat policy utan utöver det skapat en specifik policydesign som faktiskt kunde sett annorlunda ut. Oavsett om de bestämt policyn som fattigdomsbekämpning eller som ett sätt att hantera geografiska hinder så skapar de policy, men policyns design ser olika ut i de båda fallen.

Policies har med andra ord en design, men vi behöver ytterligare begrepp för att beskriva sådan design. Nu vet vi bara att en design finns och att den kan skilja sig åt, men vi har inga begrepp för att tala om på vilket sätt eller i vilket avseende policydesign skiljer sig åt. Det är exempelvis inte intressant att veta att i Thompsons fall kom policyn att riktas mot fattiga i storstäder. Vad säger det i relation till alternativet där policyn istället kunde ha kommit att rikta sig mot landsbygdsbor? Vårt intresse ur ett forskningsperspektiv är varken fattiga i storstäder eller landsbygdsbor i sig. Det blir bara enskildheter huller om buller. En begreppsapparat som beskriver policydesign mer ingående kan användas för att sortera alla sådana konkreta enskildheter som exempelvis fattigdomsbekämpning, utlokalisering av läkare, fattiga i storstäder och landsbygdsbor som olika delar av policydesign. Sedan kan de jämföras och då kan vi tala om *i vilket avseende* som policydesign skiljer sig åt.

Exempelvis kan både fattiga i storstäder och landsbygdsbor beskrivas som målgrupper för en policy. Fattigdomsbekämpning som ett mål för en policy, liksom utlokalisering av läkare som ett medel eller ett verktyg för att bekämpa fattigdom. Då skiljer sig olika policies åt med avseende på målgrupper, mål och verktyg. Genom begrepp som beskriver en policydesigns delar blir enskildheter huller om buller plötsligt jämförbara. Ännu viktigare är att vi kan jämföra hur *samma* policy tolkas av olika aktörer. En och samma ursprungliga policy kanske förses med *olika* målgrupper i olika kommuner. Det är viktigt när lokal policy för ansvar i kriser ska studeras. Även om de kommunala aktörerna utgår från samma policy som reglerar exempelvis den kommunala räddningstjänstens ansvar i relation till kommunmedborgarna så kanske de förser denna policy med olika målgrupper. Lokala policies i olika kommuner får olika design med konsekvenser för medborgarna. I en kommun får en specifik grupp hjälp medan den inte får det i en annan kommun. Policy skapas därmed genom att dess design förändras när policyn hanteras och tillämpas i olika kommuner.

Det är också därför det inte är särskilt intressant att bara konstatera att i en kommun så bygger man vallar vid översvämningar och i en annan kommun erbjuder man bara jutesäckar som kommuninvånarna får hämta själva för att skydda sig vid översvämningar. Med policydesignbegreppet, liksom begrepp för en policydesigns olika delar, är istället vallarna och jutesäckarna intressanta för att de innebär att kommunerna har olikartad policydesign och då kan man fråga sig hur det blev så? Då får man ett svar på hur policydesign skapas och vad som påverkar att det blir en design i en kommun istället för en annan. Jag ska nu presentera en lämplig sådan begreppsapparat som beskriver policydesign mer ingående.

En policydesign med flera olika element

Det finns många sätt att beskriva policydesign i form av ett språk eller en begreppsapparat. Lowi (1972) var en av de första att föröka göra en sådan mer systematisk beskrivning i form av en typologi. Han ville visa att policy i själva verket styr och påverkar politikens karaktär i politiska församlingar, snarare än tvärtom där politiken styr och påverkar hur policys utformas. Utgångspunkten var att policies syftar till att tvinga medborgare att bete sig på ett särskilt sätt. Det fanns flera

dimensioner av sådana tvingande åtgärder. De kunde rikta sig till individer, till exempel socialbidrag, eller vara generellt riktade till samhället, som exempelvis räntehöjningar.

Sannolikheten att åtgärden skulle genomföras på ett direkt sätt, eller indirekt sätt, kunde också variera. I vissa fall fanns det påtagliga och direkta sanktioner som t.ex. straffavgifter, medan det saknades i andra fall. Genom att kombinera dessa dimensioner fick han fram fyra urtypiska policies med olika design. Vissa policies var exempelvis designade för att omfördela resurser, medan andra att reglera eller hindra vissa beteenden.

Problemet med typologin är att den inte tar hänsyn till de insikter som både empirisk forskning och en socialkonstruktivistisk ansats bidragit med. En och samma policy uppfattas olika av olika aktörer. En policy är inte något entydigt. Hur många studier man än gjorde med Lowis typologi så tycktes aldrig verkligheten passa in i typologin (Steinberger 1980). Samma policy kunde utifrån empiriska studier ha en design för att omfördela resurser och för att reglera beteende. Alla verkliga policies var en blandning av alla typer. Orsaken till det var att Lowi förutsatte att alla uppfattar samma policy på samma sätt – att den har en given och bestämd mening. Steinberger (1980) menar istället att man borde använda Lowis typologi för att identifiera alla olika sätt som olika aktörer kan uppfatta en policy och dess design på. Det är en bra lösning eftersom att vi i så fall tar utgångspunkt i att policy kan uppfattas och tolkas olika av olika aktörer.

Ett problem med Steinbergers (1980) förslag är inte den konstruktivistiska ansatsen utan snarare att den riskerar att bli rationalistisk. Varför ska vi förutsätta att policydesign är något fullständigt och logiskt sammanhängande? Exempelvis i form av en reglerande policydesign eller en omfördelande policydesign som både Lowi (1972) och Steinberger (1980) föreslår. Det förutsätter att de som designar policy är väldigt konsekventa och inte minst att de har förutsättningar att vara konsekventa.

Empirisk forskning visar att det inte kan förutsättas att det finns en fullständig eller för den delen logiskt sammanhängande policydesign. En del som forskat om implementering menar att en grundläggande orsak till att implementering ofta är svårt att åstadkomma just är att policies utformning eller design är väldigt otydlig och oklar (Sabatier och Mazmanian 1980). Problemet med denna forskning är att den ofta

förutsätter att det finns ett antal kriterier för vad som är en logisk design eller helt enkelt en bra design. Sådana kriterier kan exempelvis vara baserade på samhällsvetenskaplig forskning om vad som är en effektiv policydesign, någon form av ”formell logik”, erfarenhet eller professionell/teknisk kunskap (Jfr. Rossi m.fl. 2004, Linder och Peters 1984, 1988, Schneider och Ingram 1988, Ingram och Schneider 1991). Så är inte alltid fallet, men det viktiga är här att betona att huruvida något är logiskt sammanhängande eller rationellt avgörs av huruvida aktören som designar eller tolkar en policy kan finna en logik som gör att policyns olika delar hänger samman. De kriterier som ligger till grund för att beskriva en sådan logik kan inte väljas ut av forskaren utan logiken väljs av aktörerna som utvecklar en policy. Det är snarare forskarens uppgift att klarlägga den logiken, inte bedöma eller välja ut den.

Det innebär inte att all policydesign är fullständig eller logiskt sammanhängande. Vi kan exempelvis tänka oss att aktörerna själva inte anser att policyn är sammanhängande, eller helt enkelt inte direkt funderat i termer av hur policyns olika delar hänger samman (Weiss 1997). Vidare kan aktörerna vara medvetna om att den policy som designats är en politisk kompromiss där de olika delarna helt enkelt inte hänger samman, men det problemet överläts till dem som ska implementera policyn att hantera (Baier m.fl. 1986). Sammantaget innebär det att min utgångspunkt är att både rationalism och entydighet när det gäller policydesign inte är något som får förutsättas.

Schneider och Ingram (1997) presenterar en begreppsapparat som inte nödvändigtvis behöver falla in i någon form av rationalism eller entydighet. Snarare förutsätter de att en policy förstås olika av olika aktörer. I synnerhet menar de att policydesign sannolikt förändras och omtolkas av implementeringsaktörer genom att den förstås på ett annat sätt av de som ursprungligen designade policyn i en politisk församling (Schneider och Ingram 1997 s. 71, 89, Ingram och Schneider 1991). Inte heller förutsätts någon given logik eller rationell design utifrån en uppsättning explicita eller implicita kriterier som forskaren väljer ut, även om Schneider och Ingram (1997) definitivt anser att vissa typer av design är ”bättre” än andra. De menar att om en policydesign leder till en vitalisering av demokratin och i synnerhet ett ökat deltagande av svaga grupper så är denna policydesign bättre än andra (Schneider och Ingram 1997). Det spelar mindre roll i detta sammanhang. Jag kommer inte att använda Schneider och Ingrams (1997)

begreppsapparat till en sådan normativ bedömning i denna studie. Det är som jag ser det fullt möjligt att använda deras begreppsapparat, med de fördelar som beskrivits, utan att göra en sådan normativ bedömning. Det beror på att den inte är konstruerad, eller baserad på en sådan demokratisyn, utan poängen är snarare att beskriva policydesign för att sedan klura ut om den har effekter på demokratin och i så fall därefter bedöma den. Jag hoppar helt enkelt över de två sista stegen.

Schneider och Ingrams (1997 s. 81 ff.) begreppsapparat beskriver policydesign som att den har ett antal element. Snarare än att förutsätta en given sammanhängande logik eller för den delen mening så utgör begreppsapparaten en abstrakt bruttolista som kan kombineras hur som helst. Relationen mellan de olika delarna är en empirisk fråga, liksom att det är en empirisk fråga om alla olika element verkligen finns i designen eller inte. Elementen beskrivs övergripande i tabell 1 (se nästa sida).

Mål eller problem uttrycker vad som ska förändras eller uppnås som ett resultat av policyn. Mål kan uttryckas i form av behov, önskningar och preferenser vilket vanligen representerar skillnaden mellan uppfattningen om ett faktiskt existerande tillstånd och ett framtida önskat tillstånd (McKillip 1998). Målen betonar i högre grad ett framtida önskat tillstånd, som ska uppnås medan problem i högre grad betonar det nuvarande tillståndet i relation till det önskade tillståndet. Problem och mål kan vara intimt sammankopplade och i hög grad förutsätta varandra. Mål kan potentiellt sett också ta fasta på en särskild grupp eller aktör, alltså den som har ett behov, eller som behöver förändras för att ett önskat tillstånd ska bli verklighet. Dessa kan beskrivas som policyns målgrupper och utgör nästa element.

Tabell 1. En policys designelement. Bearbetning efter Schneider och Ingram (1997).

Designelement	Beskrivning
Problem/mål	Uttrycker vad som ska förändras eller uppnås som ett resultat av policyn.
Målgrupper	Individer, grupper eller organisationer vars beteende eller kapacitet ska förändras genom policyn.
Implementeringsaktörer	Organisationer som är ansvariga för att genomföra policy och leverera service.
Regler	Anger av vem, vart och när handlingar ska vidtas.
Verktyg	Aspekter av policyns design som är avsedda att orsaka det beteende som är önskvärt från både implementeringsaktörer och målgrupper.
Rationaliserande förklaringar	Orsaker eller förklaringar som ges för att rättfärdiga och legitimera policyns design eller delar utav den.
Grundläggande antaganden	Idéer och antaganden om hur teknologier fungerar och om mänskligt beteende samt normativa antaganden.

Målgrupper är de människor, grupper eller organisationer vars beteende eller kapacitet ska förändras eller påverkas genom policyn (Schneider och Ingram 1997). De är viktiga eftersom att många policys förutsätter att målgruppen är med och producerar den service som ska levereras, exempelvis i form av utbildning eller vid medicinsk behandling (Hasenfeld 1992). Målgrupperna kan vara av olika typ med avseende på vilka relationer de har till dem som genomför policyn. Att vara klient innebär vanligen att individens motprestation är av begränsad art och servicen är subventionerad eller gratis och delas ut efter behov eller generellt. I vissa fall rör det sig konsumenter där motprestationen är tydlig genom att denna betalar för en tjänst eller vara. I andra fall är det inte frivilligt att ta del ”servicen” som exempelvis vid fängelsestraff eller tvångspsykiatrisk vård (Alford 2002). Vidare kan flera målgrupper finnas i en och samma policydesign, liksom att vissa kan vara direkta medan andra indirekta exempelvis då information riktas till föräldrar, men påverkan även åsyftar barnen (Vedung 1998). Om det finns en given målgrupp liksom målformuleringar så kan man också tänka sig att någon ska se till att målen förverkligas, liksom att det är denna

någon som ska behandla eller möta målgrupperna. Ett element i en policydesign kan då beskrivas som implementeringsaktörer.

Implementeringsaktörer är de aktörer som är en del av det formella politiskt-administrativa systemet och som är ansvariga för att implementera en policy. De tillämpar andra delar av policyns design såsom mål, problem, målgrupper, regler och verktyg men genom sitt handlingsutrymme förändrar de också dessa samt uppfinner nya element. Vanligen är implementeringsaktörerna flera till antalet och av olika karaktär exempelvis med avseende på struktur, organisation och lokalisering och även i meningen om de är privata, offentliga eller utgör frivilligorganisationer. Inte sällan utgör de tillsammans en komplex kedja där olika aktörer har olika och ofta överlappande uppgifter (Pressman och Wildawsky 1973). Som en del av en policydesign kan man också tänka sig att det finns regler som ska styra hur både implementeringsaktörerna och målgrupperna ska bete sig.

Regler innebär en specificering av vilka handlingar som ska utföras av vem, vart och när. Regler innefattar definitioner, kvalifikationer, standards och kriterier som gäller både implementeringsaktörernas liksom målgruppens beteende eller egenskaper (Schneider och Ingram 1997). Det kan gälla regler i form av lagstiftning och förordningar samt myndigheters normering och direktiv, men också mer informella riktlinjer som utvecklas inom en myndighet (Spence 1997). Reglerna kan ha olika karaktär. Kvalifikationsregler definierar vilka klienter eller vilka grupper som är föremål för en policy och har rätt att ta del av resurser och service. De kan vara universella då alla har rätt att ta del av en service, men också specifika vilket innebär att en klient måste uppfylla en rad olika kriterier för att få ta del av en service. Implementeringsregler anger när och hur och i vilken ordning implementeringsaktörer ska utföra olika åtgärder. Beslutsregler anger vem som ska delta i beslutsprocesser, hur ett beslut ska fattas (till exempel genom omröstning), vilken information som ska beaktas innan beslut fattas och hur den ska samlas in. Beslutsregler kan också ange hur beslut kan överklagas (Schneider och Ingram 1997). Även om det finns mål, målgrupper, implementeringsaktörer och regler så finns det inte sällan en tanke i en policydesign om hur man ska uppnå förändring hos exempelvis en målgrupp. Det kallar vi för verktyg.

Verktyg är de aspekter av policyns design som är avsedda att orsaka det beteende som är önskvärt från både ombuden och målgruppen (Schneider och Ingram 1997). I synnerhet kan det lyftas fram att det handlar om en metod för att förändra ett beteende och i förlängningen lösa ett problem eller uppnå ett mål (Jfr Salamon 2002). Verktygen är relaterade till människors beslutsfattande och handlingar. I grunden kan det finnas en uppfattning om varför ett problem existerar. Antingen beror det på att individer inte tror att ett lag eller regel gäller dem eller så följer de inte regeln för att de inte sympatiserar med de värden som kan förknippas med regeln. Det kan också bero på att det råder en hög osäkerhet eller okunskap om vad individen kan göra för att ta sig ur en problematisk situation. Då kan verktyg användas som bygger på auktoritet, incitament och kapacitetsbyggande för att påverka värderingar eller uppfattningar i rätt riktning, det vill säga att något genom verktyget blir lönsamt eller kostsamt för individen. Eller så används verktyg för att bygga upp människors kapacitet och reducera okunskap eller osäkerhet, genom exempelvis information eller utbildning (Schneider och Ingram 1990 s. 514). Verktygen kan klassificeras utifrån att de bygger på auktoritet, incitament och sanktioner, kapacitetsbyggande, uppmuntran, övertalning i syfte att förändra värderingar eller lärande (Schneider och Ingram 1997).

Auktoritetsverktyg bygger helt enkelt på ett antagande om att målgrupper kommer att följa de uttalanden om handlingsregler som en offentlig institution förmedlar. Det beror i hög grad på att institutionen, riksdagen eller en myndighet, har en legitimitet i sig. Verktyget är vanligt för att styra ombud och agenter och då bygger denna legitimitet på hierarki, där exempelvis riksdagen är överordnad regeringen och regeringskansliet hierarkiskt (Jfr Schneider och Ingram 1990). I vissa fall kan också denna legitimitet bygga på kunskap, det vill säga att underordnade respekterar att en överordnad myndighet kan ha bättre kunskap och information än en underordnad myndighet (Schneider och Ingram 1997). Verktyg som innefattar incitament och sanktioner innebär att det finns synliga kostnader eller fördelar med att följa regler eller arbeta mot särskilda målsättningar. Målgruppen kommer att följa en regel om resurser tilldelas dem som belöning, eller om de annars riskerar sanktioner exempelvis i form av avgifter, ränta, böter eller tvång även i dess yttersta form som fängelsestraff.

Kapacitetsbyggande verktyg syftar till att upplysa, ta bort hinder och möjliggöra. Det kan handla om utbildning eller att bistå med information för att målgruppen ska kunna

göra väl övervägda och rationella val. Kapacitetsbyggande verktyg handlar också om att förse målgrupper med resurser som exempelvis bidrag för att de ska kunna uppnå en skälig levnadsstandard. Förmaningsverktyg bygger på att människor drivs av symboler och värden. Genom att hålla tal, proklamera och marknadsföra ett särskilt beteende, som exempelvis att sluta röka, antas målgruppen förändra sitt beteende. Lärandeverktyg skiljer sig från de två sistnämnda genom att resultatet av verktygets användande inte är preciserat. Verktyget används för att målgruppen, eller ombudet, ska bidra till lärande genom att klargöra erfarenheter, reflektera, delta eller anordna hearings med mera utan att det är självklart vad detta ska resultera i. En policy handlar ju inte bara om att välja metoder eller verktyg för att åstadkomma ett beteende. Eftersom att policy ofta skapas i ett politiskt landskap så är en viktig del av en policy hur den faktiskt förklaras och rättfärdigas för andra aktörer som exempelvis väljare eller för den delen målgruppen och de som ska genomföra policyn. En policy kan innehålla rationaliserande förklaringar.

Rationaliserande förklaringar är de förklaringar eller orsaker som ges för att rättfärdiga, legitimera och förklara policyns design eller delar utav den. Exempel på sådana förklaringar är effektivitet, vetenskapliga framsteg, allmänintresse, rättvisa, förtjänst, kompensation för tidigare oförrätter eller likabehandling (Schneider och Ingram 1997). Ett exempel är att policy ofta motiveras med grund i naturvetenskapliga rön och att politiker och tjänstemän ofta är beroende av att kunna hänvisa till forskning för att skapa legitimitet för sina beslut (Jasanoff 2004). När det gäller rationaliserande förklaringar ska det noteras att dessa inte alls behöver avspegla verkliga skäl utan främst handlar om att rättfärdiga policyn för andra som inte skapat policyn, snarare än att den som skapade policyn rättfärdigar något för sig själv, även om dessa aspekter kan vara förenliga och överlappande. Att rättfärdiga något utåt är som sagt en sak, men en policy kan också sägas vila på mer grundläggande antaganden vare sig dessa klargörs för andra aktörer som rationaliseringar eller är implicita.

Grundläggande antaganden innebär oftast implicita antaganden eller idéer om hur teknologier fungerar och om mänskligt beteende samt normativa antaganden (Ingram och Schneider 1991). Ett exempel skulle kunna vara att människor i grunden drivs av sitt egenintresse och att teknologier som bygger på marknadslösningar därför både är rättvisa och effektiva. Antagandena fungerar om en underliggande logik som binder

samma policydesignens olika element som nämnts ovan (Schneider och Ingram 1990). Om exempelvis antagandet är att människor drivs av ett egenintresse och nyttomaximerar så är verktyg som sanktioner exempelvis i form av straffavgifter kanske rimliga som ett val när policy designas. Auktoritetsverktyg framstår kanske som mindre rimliga eftersom att de inte nödvändigtvis påverkar en nyttomaximerande individs beteende. Om antagandet istället är att människor betar sig på ett icke önskvärt sätt för att de saknar kunskap så framstår kanske kapacitetsbyggande verktyg som mer rimliga än andra verktyg. Som tidigare påpekats så ska det inte göras några antaganden om att en policydesign behöver vara rationell och det finns inget som motsäger att grundläggande antaganden kan vara relativt motstridiga eller grumliga i sin karaktär.

Denna begreppsapparat med dess omfattning och ibland relativt öppna begrepp har många fördelar. Återigen handlar det om att vi inte på förhand ska definiera för mycket vad en policy med dess design faktiskt är för dem som skapar den, eller för den som tolkar den. Det ska rymmas mycket variation inom de olika begreppen, annars riskerar vi att på förhand definiera designen åt aktörerna istället för att studera den design som de föreställer sig.

Vidare ska det återigen noteras att relationen mellan de olika elementen kan vara sammanhängande. Exempelvis att valet av verktyg följer av grundläggande antaganden, liksom att dessa verktyg verkligen är relaterade till den målgrupp som policyn innefattar och så vidare. Det är däremot inget som förutsätts utan det kan mycket väl förekomma inkonsekvenser där exempelvis valet av målgrupp rimligtvis inte har någon direkt koppling till hur problemet framställs exempelvis till följd av kompromisser mellan olika aktörer (Jfr. Baier m.fl. 1986). Med sammanhängande avses då, som tidigare nämnt, att en eller flera aktörer åtminstone kan redogöra för hur dessa element hänger samman och inte en bedömning utifrån en uppsättning kriterier som forskaren väljer ut. Dessutom kan en policy präglas av att en grupp aktörer uppfattar de olika elementen i policyn på ett likartat sätt, men också av att de uppfattar elementen på olika sätt (Jfr Steinberger 1980). Aktörer i en politisk församling kan uppfatta målgruppen för en policy som reglerar exempelvis det kommunala ansvaret i krissituationer på ett sätt, medan aktörer i en kommun uppfattar den på ett annat sätt. Likaså kan aktörerna inom en kommun uppfatta policyn på ett väldigt likartat sätt eller

väldigt olikartat. Det är som sagt en empirisk fråga. Nu lämnar vi frågan om vad en policy är för något och ställer den påföljande frågan om hur policy skapas istället.

Teorier om hur policy skapas

Det som hittills beskrivits i detta kapitel är ett språk, en begreppsapparat, för att beskriva vad det är som skapas när vi pratar om policyskapande. Det handlar om policydesign som ett substantiv. Så långt har alltså det som skapas definierats och beskrivits som policydesign. Nu är vi istället intresserade av hur det går till när policy skapas. Vi lämnar substantivet policydesign och vänder istället blickarna mot verbet policyskapande. Alltså att göra policydesign. Precis som att man relativt tidigt insåg att en policy kan ha olika betydelser för olika aktörer, så antogs också relativt tidigt att själva processen i vilken policy skapas måste handla om hur sådana betydelser skapas. Brodtkin (1990) beskrev det mer specifikt när det gäller policyskapande vid implementering som att byråkrater tillskriver en policy en specifik mening eller innebörd när den implementeras. Hon menar vidare att de gör det eftersom att det är nödvändigt. Policy som beslutas i politiska församlingar är ofta så vag och obestämd att den måste ges en specifik mening för att en policy ska kunna användas för att vägleda implementeringen. Policy skapas genom att den på så sätt får fler betydelser än den ursprungligen hade.

Men det räcker inte att någon bara tillskriver en sådan mening för att vi ska säga att policy skapats. Även Brodtkin (1987) betonar att en policy är en handlingslinje som ska styra enskilda beslut och handlingar, precis som tidigare nämnda Hecló (1972) och Smith (1976). Policyskapande handlar om de (informella och formella) beslut som fattas om hur en policy ska tolkas och som har *systematiska effekter* (Brodtkin 1987 s. 577). Brodtkin uppmärksammar däremot inte att en policy har ett innehåll, en design, och att vi kan använda ett gemensamt och systematiskt språk för att beskriva det innehållet. Men om man med grund i begreppet policydesign tar Brodtkins påstående ett steg längre hävdar jag att man kan säga att systematiska effekter innebär att en policys design upprepade gånger tolkas på ett särskilt sätt, av en implementeringsaktör, som styr enskilda beslut och handlingar. I denna studie gäller det för varje enskilt designelement som identifieras i de empiriska studierna. Det måste visas att exempelvis regler föreskrivs, målgrupper identifieras och mål hänvisas till vid fler än

ett tillfälle av aktörerna, alternativt att det åtminstone kan visas att elementen är skapade i syfte att tillämpas eller användas i framtiden, enligt aktörernas utsagor eller att det är nedtecknat i dokument av något slag. Då tillskrivs en policy en specifik mening på ett sådant sätt att vi kan prata om policyskapande eller att policydesign har skapats.

Fördelen med Brodskins (1987, 1990) analys är att hon uppmärksammar meningsskapande i den process i vilken policy skapas. Problemet är dock att det är ett alldeles för generellt påstående om hur policy skapas. Det finns policyteorier som är mer utförliga än så. Problemet är dock att många policyteorier möjligen är bra på att förklara hur policy skapas men inte hur policydesign skapas (Schneider och Sidney 2009). Alltså, de utgör teorier om policyskapande, där policy utgör ett slags ”svarta lådor” som produceras i policyprocesser, och de är inte teorier som förklarar eller bidrar till förståelse för varför en policy får en design istället för en annan.

Ett exempel är Sabatier och Jenkins (1993) teori om så kallade ”advocacy coalitions” som bland annat innebär att policy förändras på allvar främst till följd av större samhällsförändringar. Exempelvis förändras energipolitiken till följd av 70-talets oljekris. Det är en teori om hur policy förändras, men teorin innefattar inte en begreppsapparat för att beskriva policydesign. Teorin beskriver processen från större samhällsförändringar till att aktörernas föreställningar och idéer förändras. Sedan tar det dock stopp där man förväntar sig en beskrivning av processen från nya idéer och föreställningar till en specifik sorts design för den förändrade policyn. Policy är därmed i hög grad en svart låda med värdena ”samma som tidigare” alternativt ”annorlunda”. Det är med andra ord inte en teori om policydesign. Vidare är problemet med teorin att den inte tillräckligt mycket uppmärksammar att policy är något som tillskrivs en mening (Jfr Fischer 2003 s. 100 ff.). Teorierna förutsätter istället att policy är något entydigt som sedan förändras till något annat entydigt.

Det finns vissa policyteorier som i mycket hög grad uppmärksammar att policy tillskrivs mening. Stone (1989) beskriver hur kausala berättelser ligger till grund för hur ett policyproblem konstrueras eller framställs. En grundläggande sådan berättelse är att vi närmar oss ett kristillstånd, vilket implicit manar till handling. Det handlar om att företeelser och händelser i omvärlden tillskrivs en mening som en kris som manar till

handling, eller som en gudagiven händelse som vi inte kan göra något åt. Beroende på vilken typ av berättelse som dominerar kommer vissa frågor att betraktas som ett policyproblem, medan andra inte kommer att göra det. Sådana teorier är möjligen bra för att förklara grunden för att policy skapas överhuvudtaget. Ett tillstånd i omvärlden måste konstrueras som ett policyproblem för att hamna på den politiska agendan. Teorin förklarar eller bidrar med förståelse till varför policy skapas, men säger tyvärr inte något om en policys design.

Finns det då några teorier som syftar till att förklara och förstå hur policydesign skapas? Det finns policydesignteori. Linder och Peters (1984) var tidiga med att identifiera behovet av sådan teori:

...little systematic attention is given to fashioning the means of providing a solution. Those involved in actually developing alternatives within the policy area tend to put aside training in systematic analysis in favor of a judgmental and intuitive approach. And, with good reason, since little attention is given to design training in professional policy schools (Linder och Peters 1984 s. 240).

Som framkommer av citatet är ett överhängande problem att författarna tycks ägna sig åt hur policydesign borde skapas istället för att skapa teorier om hur policydesign faktiskt skapas. En slags ingenjörskonst för att skapa policydesign. Det är ointressant i relation till denna studies syfte, som istället tar fasta på hur policy faktiskt skapas oavsett om det borde vara så eller inte. Det finns liknande forskning som bidrar med möjliga förklaringar om varför ett verktyg väljs av en uppsättning aktörer när en policy skapas, snarare än ett annat verktyg (Jfr Peters 2000, Salamon 2002). Dessa är dock ofta specifikt inriktade på vissa element i en policydesign, som just verktyg, även om det förekommer att andra aspekter också ibland behandlas som exempelvis policyproblem. Den professionella bakgrunden talar exempelvis om för en aktör vilket som är ett lämpligt verktyg (Jag är jurist och en jurist väljer regleringsverktyg). Det är dock något för mycket sagt att dessa forskningsresultat utgör en teori om hur policydesign skapas. Policydesign är också mer än bara val av verktyg.

Det är i detta avseende som policydesignperspektivet som utvecklats av Schneider och Ingram (1993, 1997) förefaller kunna förena flera olika aspekter. Det finns ett fokus på

att förklara och förstå policydesign och inte bara policy som en slags svart låda. Teorin är också mer specifik än att bara hävda att policy skapas genom att aktörer tillskriver en policy mening. Slutligen tar teorin fasta på policydesign som helhet och inte bara en avgränsad del som verktyg. Det är av dessa skäl som jag anser att denna teori, istället för de andra, bör ligga till grund för studien då den torde vara mest fruktbar för att förklara varför en typ av policydesign skapas i en given kontext, snarare än en annan typ av policydesign. I det följande avsnittet ska jag presentera denna teori, liksom diskutera aspekter av teorin som förefaller problematiska. Precis som med alla policyteorier är den nämligen rätt oklar när det gäller att förklara och beskriva hur policy skapas vid just implementering, även om det betonas som en viktig aspekt av policyskapande (Jfr Schneider och Ingram 1997 s. 2, 89, Ingram och Schneider 1991).

Målgruppskonstruktioner, makt och ändamålsrationella kalkyler

Inom policydesignperspektivet antas politiker som fattar beslut om policydesign vara ändamålsrationella. De strävar efter att uppnå sina målsättningar. Det är inte samma sak som att politiker nyttomaximerar utifrån ett egenintresse, utan det kan finnas flera olika drivkrafter och målsättningar (Schneider och Ingram 1997 s. 69). Ibland drivs de av en genuin önskan att lösa sociala problem i samhället, men ibland av att till varje pris bli återvalda (Schneider och Ingram 1993 s. 335). Beslutsfattandet antas inte vara inte rationellt i någon strikt mening. Enligt teorin kalkylerar politiker nyttan med olika policydesignalternativ utifrån sina målsättningar, men det är inte samma sak som att de kalkylerar nyttan för varje tänkbart alternativ i relation till sina målsättningar. Snarare innebär teorin att de är begränsat rationella och utgår från några få aspekter när de fattar beslut (Schneider och Ingram 1997 s. 69, 111ff.). Det handlar om att beslutsfattandet antas vara centrerat kring de målgrupper som potentiellt sett kan bli föremål för en policy samt i synnerhet deras sociala konstruktion respektive makt¹.

Enligt Schneider och Ingram (1997) använder sig politiker som skapar policy av sociala målgruppskonstruktioner när de fattar beslut och kalkylerar konsekvenser i relation till

¹ Policydesignperspektivet innefattar också andra aspekter än de som presenteras här. Ett exempel är att policydesignperspektivet i sig innefattar en analytisk aspekt som handlar om effekterna av policydesign på policyns målgrupper. Ett centralt tema är vilka signaler som policyn sänder till målgruppen och hur dessa uppfattas och i så fall vad detta får för konsekvenser för målgruppens deltagande i demokratiska processer. Vidare finns det en mindre utvecklad aspekt i ramverket som handlar om att policy skapas med grund i kunskapskonstruktioner (Schneider och Ingram 1997). Detta är analytiska aspekter som avgränsats bort och inte behandlas i denna avhandling.

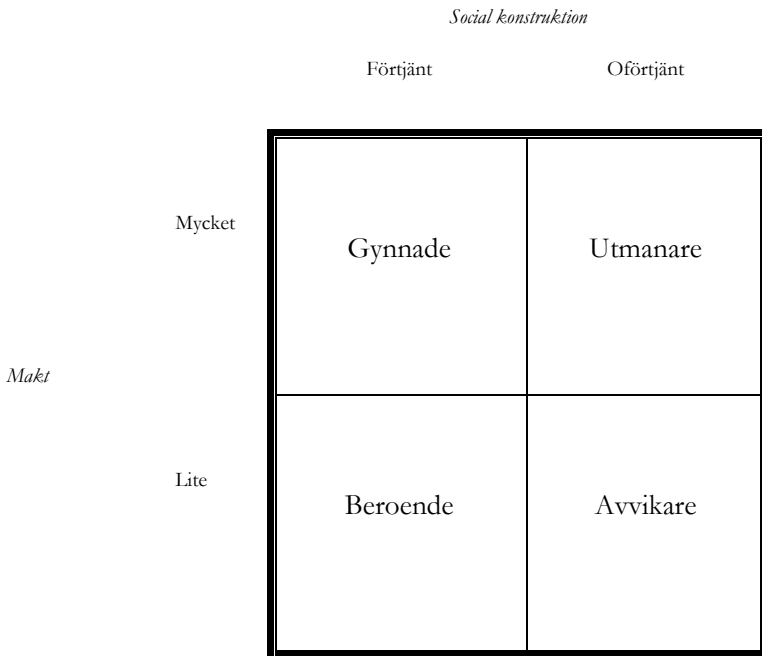
sina målsättningar. Sociala målgruppskonstruktioner kan beskrivas som bilder, stereotyper och föreställningar som tillskriver människor identiteter och kopplar samman dem i form av en social grupp som är potentiell mottagare av policy (Schneider och Ingram 1997 s. 75). Positiva sociala konstruktioner kan vara att gruppen framställs som oskyldiga offer, ärliga, hårt arbetande eller allmännyttiga och därmed förtjänta. Negativa sociala konstruktioner kan vara att gruppen framställs som farlig, oärlig, tärande eller har sig själv att skylla och därmed oförtjänta. Ett exempel är en studie av hur AIDS-epidemin hanterades i den amerikanska kongressen. Medan barn som drabbats av sjukdomen framställdes som oskyldiga offer och förtjänta av samhällets stöd så framställdes istället drogmissbrukare med sjukdomen i högre grad som tärande och att de hade sig själv att skylla för sin åkomma och därmed oförtjänta (Donovan 2001 59 ff.).

Det räcker emellertid inte med att förstå policyskapande processer som att politiker designar policy utifrån sådana målgruppskonstruktioner, enligt teorin. Schneider och Ingram (1997, 1993) menar att politiker också tar målgruppers maktresurser i beaktande. Olika målgruppers maktresurser kan utifrån teorin förstås i termer av antal röster, det vill säga hur stor gruppen är och dess benägenhet att rösta. Makt handlar också om gruppernas ekonomiska resurser, antingen för att dessa är viktiga i valkampanjer som stöd till politikernas organisationer, eller för att målgrupperna har stora ekonomiska resurser att motverka eller undvika en policy som innebär ett förbud eller en börda för målgruppen. Makt kan också förstås i form av mobiliseringsvillighet. Det vill säga om en grupp har en tendens att mobilisera sig själva och/eller andra politiker för att protestera mot ett policyförslag (Schneider och Ingram 1993 s. 335). Här betonar Schneider och Ingram (1993) politikernas målsättning om att bli återvalda och tendensen att fatta beslut om policydesign som gynnar grupper med mycket makt.

Om politikernas målsättningar är att bli återvalda så kalkyleras, enligt teorin, konsekvenserna av att designa en policy på ett särskilt sätt för en bestämd målgrupp både i termer av målgruppens makt och sociala konstruktion. Hur denna kalkyl går till kan preciseras genom att dimensionerna makt och sociala konstruktioner kombineras som i figur 1 (se nedan).

Har en grupp en social konstruktion som förtjänt och mycket makt antas beslutet vanligen vara enkelt för en politiker då det, enligt teorin, alltid är politiskt lönsamt att gynna dessa grupper om målsättningen är att bli återvald. Detsamma gäller enligt Schneider och Ingram avvikare med lite makt som konstruerats som oförtjänta. Det är lönsamt att designa policy som innebär försämringar eller olika former av bestraffningar om målet är att bli återvald (Schneider och Ingram 1997 s. 111 ff.).

Figur 1. Typer av målgrupper, efter Schneider och Ingram (1997)



Utmanarna och de beroende är, enligt teorin, grupper som är mer riskfyllt att hantera för politiker då det är svårare att förutse konsekvenserna av att antingen gynna dem eller bestraffa dem. Vanligtvis karaktäriseras dock beslut om policydesign för beroende grupper av att de innehåller mycket retorik och insatser som är underfinansierade. Politiker kan hävda att de sörjer för sådana förtjänta grupper, samtidigt som de i praktiken gör väldigt lite för dem. Sådana beslut utgör inte några större risker eftersom

att gruppen har lite makt att påverka politikerns återval, liksom en begränsad förmåga att mobilisera sig och protestera mot service av låg kvalitet. Policy som designas för utmanargrupper innehåller också, enligt Schneider och Ingram, mycket retorik. Tuffare miljölagar för storföretag framställs som en bestraffning eller börda, men lagstiftningen utformas på ett sådant sätt att den inte har någon verklig effekt på målgruppen. Då tillgodoses en mäktig grupps intressen samtidigt som det ser ut som att en oförtjänt grupp bestraffas (Schneider och Ingram 1997 s. 111 ff.).

Att dessa målgrupper, med deras olika makt och konstruktion som förtjänt/oförtjänt, används av politiker med grund i en begränsat rationell kalkyl utgör en viktig del av en beskrivning av en policyskapande process karaktär. Processens karaktär innebär också att vissa frågor hamnar på den politiska agendan. Politiker kommer att vilja lyfta frågor som presenterar politiska möjligheter i form av förtjänta grupper som kan gynnas eller oförtjänta grupper som istället kan bestraffas. Frågor som berör utmanare och beroende grupper är riskfyllda och undviks om möjligt. Det framgår exempelvis av en studie av bostadspolitik i Storbritannien (Hunter och Nixon 1999). Gynnade grupper, som enskilda villaägare med lån, hamnade på den politiska agendan med grund i att de var viktiga i relation till ett kommande val. Utmanare, som låneinstitut, som var konstruerade som oförtjänta och hade mycket makt lyftes inte upp i den politiska debatten, samtidigt som det var uppenbart att de skyddades mot policy som skulle missgynna dem (Hunter och Nixon 1999 s. 174 ff.).

Processens karaktär innebär vidare att ett beslut rättfärdigas på ett särskilt sätt. Ett exempel är återigen AIDS-debatten i USA (Donovan 2001). Att ge läkarvård till smittade barn motiverades med att det handlade om att hjälpa oskyldiga offer för en AIDS-epidemi. Att införa obligatoriska HIV-tester för sexförbrytare, och fängelsedömda överhuvudtaget, var istället en fråga om att skydda samhället mot en farlig grupp. Processens karaktär innebär också att verktyg som designas och beslutas av politikerna väljs på ett särskilt sätt. I AIDS-exemplet avsattes särskilda resurser för grupper som var konstruerade som förtjänta, exempelvis kvinnor, barn och familjer. De skulle få tillgång till extra sjukvård, jämfört med andra grupper. Som redan nämnts infördes också tvingande HIV-tester för kriminella medan andra grupper inte tvingades till sådana tester (Donovan 2001 59 ff.).

Centralt för att beskriva de policyskapande processernas karaktär, enligt teorin, är därmed att aktörerna kalkylerar konsekvenser utifrån målsättningar med grund i sociala målgruppskonstruktioner och föreställningar om gruppens maktresurser. Beskrivningen är självklart främst tillämplig på policyskapande i politiska församlingar. Om sådana beskrivningar av de policyskapande processerna äger relevans vid implementering har inte studerats i samma utsträckning. Det är något paradoxalt eftersom att vikten av policyskapande vid implementering framhålls (Schneider och Ingram 2005 s. 169, 1997 s. 2). En policy är helt enkelt inte färdig när den antas i en beslutsfattande församling. Dess design förändras av myndighetschefer, administratörer och av närbyråkrater (Schneider och Ingram 1997 s. 89). Det finns i själva verket få studier som belyser policyskapande vid implementering utifrån ett policydesignperspektiv. Några är främst empiriskt orienterade (Jurik och Cowgill 2005, Hogan 1997, Camou 2005), medan andra är mer konceptuellt och teoretiskt inriktade (Ingram och Schneider 1991). Utifrån dessa studier kommer jag att resonera om hur policyskapande vid implementering skulle kunna gå till utifrån ett policydesignperspektiv.

Implementeringsaktörernas drivkrafter och beslutsfattande

Politiker som skapar policy förhåller sig i hög grad till sina väljare och möjligheten att bli återvalda, även om drivkrafterna kan växla mellan olika politiker och i olika situationer. Ett motsvarande antagande är självklart problematiskt när det gäller implementeringsaktörer eftersom att de normalt sett inte väljs i allmänna val. Utgår man från policydesignperspektivet kan administratörers och myndighetsföreträdarnas drivkrafter beskrivas på huvudsakligen tre sätt (Ingram och Schneider 1991 s. 346-347). Det ger olika bilder av hur processen ser ut när policydesign skapas vid implementering.

För det första kan myndighetsföreträdare och administratörer utgå från de mål som faktiskt formulerats i en policy och målet är att verkligen uppnå dessa. Målen är ofta etablerade i den lagstiftning som förväntas styra myndigheten liksom att sådana målsättningar över tiden underbyggs med organisatoriska doktriner, rutiner och procedurer inom myndigheterna. Myndighetsföreträdarna ser det som sin uppgift att följa lagen eller de procedurer som utvecklats inom myndigheten. Det kan också

finnas högt ställda krav på utvärdering och uppföljning. Det gör att myndighetsföreträdare har ett intresse i att uppnå konkreta resultat i relation till policymål eftersom att det annars blir synligt att myndigheten inte presterar i enlighet med förväntade resultat och målsättningar.

För det andra kan myndighetsföreträdare drivas av att vilja expandera sin verksamhet. Målet är att skaffa sig inflytande, autonomi och öka myndighetens anslag. Myndigheter befinner sig i en konkurrenssituation och agerar strategiskt för att få nya och större anslag på bekostnad av andra myndigheter. För det tredje kan myndighetsföreträdare och administratörer styras av professionella normer oavsett om dessa ligger i linje med de politiskt formulerade målen eller inte. Här betonas att myndighetsföreträdare utgår från de roller som professioner specificerar och följer de regler som utvecklats över tiden både inom en profession och inom en specifik myndighet. Jägmästare antas följa vissa doktriner för skogsvård, liksom att advokater följer väl etablerade standards som föreskrivs av professionella sammanslutningar när de hanterar klienter (Ingram och Schneider 1991 s. 346-347).

Det andra antagandet antyder tydligast att myndighetsföreträdare fattar beslut om policydesign på ungefär samma sätt som politiker. De utgår från olika målsättningar och kalkylerar konsekvenser utifrån målsättningarna. Skillnaden är bara att målen är annorlunda. Det tredje antagandet antyder istället att myndighetsföreträdare fattar beslut om policydesign genom att identifiera regler för vad som är ett lämpligt beteende i en given situation, snarare att de utgår från mål och värderar alternativ. En sådan beslutslogik som innebär regelföljande antyds i studier som utgår från policydesignperspektivet, men den eventuella innebörden eller konsekvenserna av det diskuteras inte på något utförligt sätt (Jfr t.ex. Schneider och Ingram 1997 s. 76-77, Ingram och Schneider 1991 s. 347). Det första antagandet torde kunna rymma båda sätten att fatta beslut. Skillnaden mellan de olika sätten att fatta beslut som beskrivits kan beskrivas som å ena sidan konsekvenslogiskt beslutfattande och å den andra sidan lämplighetslogiskt beslutfattande.

Konsekvenslogik innebär, enligt March (1994), att vid en valsituation så uppskattar beslutsfattaren tänkbara alternativ med avseende på vilka konsekvenser de får i förhållande till de intressen eller de mål som beslutsfattaren har. Det alternativ som

har bäst konsekvenser utifrån preferenserna antas väljas av beslutsfattaren. Ett sätt att illustrera vad beslutsfattare gör när de fattar beslut utifrån en konsekvenslogik är att illustrera detta i form av frågor som beslutsfattaren måste besvara (Jfr March 1994 s. 2). Frågorna handlar om alternativ, förväntningar, preferenser och svaren på frågorna skapar beslutsregler:

- Alternativ: Vilka handlingar är möjliga?
- Förväntningar: Vilka framtida konsekvenser följer på varje alternativ?
- Preferenser: Hur värdefulla är konsekvenserna som följer på varje alternativ?
- Beslutsregler: Hur ska ett val göras mellan alternativen utifrån dess konsekvensers värde?

En beslutsfattare måste enligt detta synsätt identifiera vilka alternativ som är möjliga att besluta om, bedöma vilka framtida konsekvenser som följer på varje beslutsalternativ samt hur värdefulla konsekvenserna är för honom eller henne för varje alternativ. Det handlar i praktiken om att göra en gissning om framtida osäkra konsekvenser av möjliga handlingar i nuet (March 1994). Lämplighetslogik innebär istället att beslutfattande baseras på igenkänning och matchning av situationer, identiteter och regler vilka vart för sig kan beskrivas i form av tre frågor som beslutsfattaren konfronteras med:

- Igenkännande: Vad är detta för slags situation?
- Identitet: Vad är jag för typ av person, eller vad för typ av organisation är detta?
- Regler: Hur handlar en person som jag, eller en organisation som den här, i en situation som denna?

En beslutsfattare försöker, enligt detta synsätt, känna igen en situation, framställa en identitet och matcha ihop dessa för att finna regler som kan ligga till grund för beslutfattande (March 1994 s. 58). Redogörelserna för de båda beslutslogikerna kan hjälpa oss att ytterligare precisera teoretiskt något om hur processen kan beskrivas när policydesign skapas vid implementering. Processen kan tänkas involvera såväl konsekvenslogik som lämplighetslogik. Oavsett implementeringsaktörernas drivkrafter och sätt att fatta beslut om policydesign så kan man givetvis fråga sig om det finns skäl att anta att sociala målgruppskonstruktioner har en motsvarande roll i beslutfattandet som när policy skapas i politiska församlingar? Det finns åtminstone en del empiriska studier som tyder på det.

Målgruppskonstruktioner och policyskapande vid implementering

Sociala målgruppskonstruktioner kan antas ha betydelse och stå i centrum när policydesign skapas av implementeringsaktörer. Målgruppskonstruktioner kan vara likartade de som förekommer i politiska församlingar, men de kan också skilja sig från dessa. Jurik och Cowgill (2005) visar att organisationer som administrerar mikrolånsprogram omskapar sina klienter. Programmets mål var ursprungligen att bekämpa fattigdom och den primära målgruppen fattiga individer. Detta förändrades i takt med att programmen utvecklades:

The demands of fund raising and accountability pressure staff to develop indicators for identifying clients with the greatest success potential. This screening process leads to the exclusion of more disadvantaged clients. (Jurik och Cowgill 2005 s. 194).

Finansieringen av programmen blev successivt allt viktigare för programadministratörerna. Det kom att överskugga målet om fattigdomsbekämpning. För att säkra programmets överlevnad var organisationerna som administrerade mikrolån tvungna att söka finansiering och underkasta sig system för uppföljning och utvärdering. Med grund i dessa system var de också tvungna att uppvisa framgångsrika resultat för att locka till sig finansiärer. Successivt särskildes undergrupper i den ursprungliga målgruppen med grund i föreställningar om klienternas orientering, lojalitet och potentiella förmåga att uppnå resultat.

Klienternas orientering handlade om att klienter som valdes ut för mikrolånen skulle motsvara generella bilder av moraliskt förtjänta grupper i det amerikanska samhället såsom ”den gode entreprenören” eller ”den hårt arbetande amerikanen”. Lojalitet innebar att klienterna skulle uppvisa samarbetsvillighet och inte misskreditera programmet öppet om de var missnöjda. Förmåga att uppnå resultat innebar att klienten kunde sätta realistiska mål för sin verksamhet. Det innebar i praktiken att deras affärsidéer skulle hänga samman med deras tidigare arbetslivserfarenhet och kunskapsnivå. Med grund i dessa stereotypiserade bilder av en entreprenör och föreställningar om arbetslivserfarenhetens betydelse för en affärsidé framgång tillskrevs undergrupper i den ursprungliga målgruppen olikartade identiteter som förtjänta respektive oförtjänta. Programmets resurser och insatser koncentrerades till

den målgrupp som konstruerats som förtjänt. Återstående delar av den ursprungliga målgruppen betecknades istället som drömmare, bidragssökare eller bråkstakar och inte minst oförtjänta av lånen. Jurik och Cowgill (2005) visar alltså att sociala målgruppskonstruktioner används av implementeringsaktörer för att skapa policydesign i form av en policys målgrupp.

Även Hogan (1997) som studerade chefer och administratörer för amerikanska fängelser när de hanterade HIV-problematiken visar betydelsen av målgruppskonstruktioner. I studien utgår administratörerna från målgruppskonstruktioner som är etablerade i överordnade politiska församlingar och i den allmänna debatten. Beslutsfattandet utgick från en dynamik där gynnande grupper (fängelsevakter) fick tillgång till policy som tillvaratog deras behov (skydd mot smitta i form av särskild utrustning etc.) medan avvikande grupper (hiv-smittade fångar) bestraffas (total isolering, inga stödåtgärder). Beroende grupper (ej smittade fångar) fick vissa bestraffningar (obligatoriska HIV-tester) och vissa behov tillgodosedda (avskiljande från smittade fångar). Målgruppskonstruktionerna var utgångspunkten för den policy som designades tillsammans med andra överväganden som kostnader för insatser, om det fanns risker ur juridisk synpunkt att bli stämnda, tillgänglig kunskap om sjukdomen och ett övergripande mål hos fängelseledningarna om att bevara säkerheten och lugnet på anstalterna. Genom att tillgodose behoven hos fängelsepersonalen och de fångar som inte bar smittan undveks konflikter och säkerhetsrisker. Hogan (1997) visar att målgruppskonstruktioner används av implementeringsaktörer för att skapa policydesign i form av verktyg.

Genom studierna klagörs ett samband mellan sociala målgruppskonstruktioner och skapandet av policydesign. Men hur själva processen ser ut när dessa målgruppskonstruktioner används och policydesign skapas förefaller oklart. Implementeringsaktörernas drivkrafter och sätt att fatta beslut som kalkyler eller regelföljande som beskrevs i det föregående avsnittet baserat på Ingram och Schneider (1991) visar sig inte som någon självklarhet i de empiriska studierna. I Jurik och Cowgills studie kan man ana en tendens till att aktörerna konstruerar och väljer målgruppen utifrån vilka konsekvenser det kan få ur finansieringssynpunkt. I Hogans studie framstår det som att fängelseledningarna kalkylerar konsekvenser, grundat i målgruppskonstruktioner, och i relation till ett mål om att bevara lugnet och

stabiliteten på anstalterna. De designar policy för de olika målgrupperna som inte orsakar konflikter. Det får helt enkelt bli en empirisk fråga att närmare beskriva de policyskapande processerna, men ett antagande kan göras om att de kan involvera såväl konsekvenslogik som lämplighetslogik (med grund i olika drivkrafter) samt sociala målgruppskonstruktioner. Detta är alternativa sätt att beskriva en policyskapande process.

Ett antagande kan emellertid också göras om att processen i sig formas och påverkas av den kontext i vilken processen utspelar sig. Det är ett centralt och viktigt antagande både i en konstruktivistisk ansats generellt, men också mer specifikt inom policydesignperspektivet (Jfr Schneider och Ingram 1997 s. 69). Det finns ett antal faktorer i en given kontext som antas vara viktigare än andra aspekter för hur policy skapas i en sådan process och vilken typ av policydesign som följer som ett resultat av en denna process.

Policyskapandets kontext

De faktorer som Schneider och Ingram (1997 s. 102 ff.) menar är särskilt viktiga när det gäller policyskapande i politiska församlingar är målgruppskonstruktioner, makt samt institutioner och institutionell kultur. När dessa kontextuella faktorer ska diskuteras utifrån policyskapande i en implementeringskontext skiljer de sig jämfört med policyskapande i politiska församlingar, även om det finns vissa likheter. I de följande avsnitten ligger fokus helt och hållet på faktorer som är specifikt relevanta i en implementeringskontext och som uppmärksammas inom policydesignperspektivet.

Befintlig policydesign och resurstilldelning

Schneider och Ingram (1997 s. 90-91) menar att en faktor som är viktig att beakta när policyskapande vid implementering diskuteras är den befintliga policydesign som redan beslutats på överordnade nivåer. Det handlar om policybeslut på nationell nivå liksom myndighetsnormering. Sådan policy kan ge olika förutsättningar för implementeringsaktörer att skapa policy. Befintliga policies ger upphov till olika mycket handlingsutrymme. På den ena sidan av en skala finns policys som ska reproduceras i sin helhet när de implementeras och utrymmet för att förändra mål och

andra policydesignelement är mycket litet eftersom att exempelvis lagstiftningen är mycket specifik. En något mer öppen modell innebär att policyns mål är låsta och relativt tydliga medan exempelvis val av målgrupper, ytterligare implementeringsaktörer samt verktyg för att uppnå dessa mål bestäms av en implementerande myndighet. På den andra sidan av skalan finns policy där både målen är öppet formulerade och det mesta i övrigt som rör policyns utformning och innehåll överlämnas till aktörerna i implementeringsfasen och i vissa fall direkt till målgruppen som ska nyttja en service (Schneider och Ingram 1997 s. 90-91). Befintlig policydesign är med andra ord en faktor som avgränsar utrymmet att skapa policydesign vid implementering. Det skulle också vara rimligt att hävda att policydesign som är mycket öppen i sin karaktär förutsätter att policydesign skapas av implementeringsaktörer för att den ska kunna implementeras.

Det är inte bara befintlig policydesign i form av lagstiftning och normering som antas ha betydelse för hur policyskapande processer tar sig uttryck. Myndigheternas tillgång till resurser har betydelse, enligt teorin. Särskilt tydligt blir det i Jurik och Cowgills (2005) studie där mikrolänsorganisationerna var bundna till finansiärers utvärderingar av resultat för att få nya anslag. Problemen med finansieringen gjorde att organisationerna selekterade klientgrupper för att kunna uppvisa framgångsrika resultat och säkra resurstillgången. Ingram och Schneider (1991 s. 349 ff.) menar också att budgetsystem som bygger på resultatutvärdering eller fasta (och knappa) anslag har en tendens att skapa incitament för myndigheter att selektera framgångsrika klienter. Prestationsfinansiering, där myndigheten får resurser för varje behandlad klient, tenderar däremot att resultera i motsatsen och myndigheten gynnas av att till och med utöka sin målgrupp. Hur resurser tilldelas till en implementeringsaktör kan med andra ord påverka hur policy designas med avseende på att aktörer exempelvis tenderar att selektera framgångsrika klientgrupper.

Professionella normer

Camou (2005) menar att sociala målgruppskonstruktioner som lokala frivilligorganisationer arbetar utifrån är överensstämmande med organisationernas institutionella kultur och uppdrag. Även om en del utav organisationerna i hennes studie hade begränsade resurser så tilldelades beroende och avvikande grupper de

resurser som fanns tillgängliga. Slutsatsen som hon drar är att en professionell kultur tycks leda bort organisationen från negativa sociala konstruktioner och den dynamik som ofta återfinns i den politiska sfären men också selektering av framgångsrika klientgrupper. Istället vidmakthålls sociala målgruppskonstruktioner med grund i professionella normer där fattiga konstrueras som att de saknar värderingar som kan ge dem en rimlig situation, vilket kan åtgärdas med grund i professionell behandling där dessa värderingar kan förändras. Organisationer som inte dominerades av professionella grupper styrdes istället av en djupt rotad uppfattning om sitt uppdrag. Religiösa föreningar hade inte nödvändigtvis någon uppfattning om att klientgrupperna gick att förändra fullt ut, men organisationerna fanns till för dessa grupper och deras uppdrag var att hjälpa dem oavsett vilket.

Ingram och Schneider (1991 s. 349 ff.) menar att professionella normer är en lika betydande faktor som resurstilldelning, vilket de exemplifierar med hur olika typer av universitet skulle kunna agera i ett fördelaktigt budgetklimat. En högskola med svaga professionella normer om vetenskaplig kvalitet kommer att försöka utöka sin målgrupp av studenter genom annonsering med mera eftersom att det gynnar universitetets resurstillgång och förmåga att expandera. Ett universitet med starka normer om vetenskaplig kvalitet kommer istället att selektera ut de bästa studenterna eftersom att de professionella normerna hindrar dem från att rekrytera studenter med sämre förutsättningar vilket skulle innebära sämre resultat och lägre kvalitet på utbildning och forskning. Vid en jämförelse av Camous (2005) empiriska studie och Ingram och Schneiders (1991) mer konceptuella studie så blir resultatet i form av policydesign helt olika. I det ena fallet selekteras de mest framgångsrika klientgrupperna, medan i det andra fallet är verksamheten helt inriktad på de mest besvärliga grupperna. I båda fallen är det dock djupt rotade professionella normer som är styrande, men de ser väsentligt annorlunda ut i en organisation som syftar till att bekämpa fattigdom jämfört med ett elituniversitet.

Etablerade sociala målgruppskonstruktioner

Sociala målgruppskonstruktioner kan antas vara etablerade även i en implementeringskontext. Ett viktigt skäl är att dessa målgruppskonstruktioner förmedlas via politiska debatter och policybeslut som fattas på överordnade nivåer.

Hogans (1997) studie är ett exempel på att implementeringsaktörer utgår från samma eller liknande sociala konstruktioner som förekommer på överordnade nivåer. Det står dock inte helt klart i studien i vilken grad dessa målgruppskonstruktioner förmedlas till administratörerna via policybeslut, eller om de tagit intryck av debatten som fördes i politiska församlingar och i samhället i övrigt. I Jurik och Cowgills (2005) studie tycks administratörerna ta intryck av generella bilder i samhället (den hårt arbetande amerikanen) liksom stereotyper och bilder som är mer kopplade till mikrolånsverksamheten (den gode entreprenören). Framförallt den sistnämnda stereotypen kan sägas vara väl etablerad i den kontext som utgörs av mikrolåneinstitut.

Sociala målgruppskonstruktioner kan uppenbarligen ha sin grund i och understödjas av professionella normer (Jfr Camou 2005), medan andra kan ha sin grund i befintlig policy eller medierapportering (Jfr Ingram, Schneider och deLeon 2007 s. 107, Schneider och Ingram 1997 s. 107). Ingram och Schneider (1991 s. 349 ff.) gör också en poäng av att flera av dessa faktorer kan samverka i en kontext där exempelvis budgetsystemet samspelar med huruvida professionella normer är starka eller svaga. Samma utgångspunkt kan tas här utan att sambanden preciseras på förhand. Professionella normer skulle kunna samverka med resurstillgången som i sin tur samverkar med etablerade sociala målgruppskonstruktioner, som i sin tur gör att en policyskapande process tar sig uttryck på ett särskilt sätt och resulterar i en specifik policydesign. Hur detta ser ut överlämnas dock till de empiriska studierna. De begrepp och teoretiska konstruktioner som presenterats i detta kapitel sammanfattar jag på nästa sida i tabell 2. Nästa kapitel handlar om hur policyskapande kan studeras och hur det har studerats i just denna studie.

Tabell 2. *Polyskapyande vid implementering utifrån policydesignperspektivet*

Policydesign
<p>Designelement:</p> <p>a) Problem/mål b) Målgrupper c) Implementeringsaktörer d) Regler e) Verktyg f) Rationaliserande förklaringar g) Grundläggande antaganden</p>
Polyskapyande
<p>Målgruppskonstruktion: Tillskriva målgrupper identiteter som förtjänta respektive oförtjänta som gör dem till potentiella mottagare av policy</p> <p>Beslutsfattande: Konsekvenslogik alternativt lämplighetslogik</p>
Kontext
<p>Befintlig policydesign: Policybeslut och normering från överordnade nivåer som ger olika grader av handlingsutrymme</p> <p>Resurstillgång: Olika former för finansiering av verksamheten</p> <p>Professionella normer: Regler och föreställningar som kan knytas till en profession eller specifik organisation</p> <p>Etablerade sociala målgruppskonstruktioner: Målgruppskonstruktioner som återfinns i policydesign, specifika verksamhetsområden eller i samhällsdebatten</p>

3. Metodologisk ansats och tillvägagångssätt

Att utveckla kunskap om hur policy skapas vid implementering är avhandlingens syfte. Det innebär här att begreppsliggöra hur en kontext formar en policyskapande process och hur processen i sin tur ger upphov till utfall i form av policydesign. Det handlar med andra ord om att göra förklaringar. Hur ska det då gå till? En forskare kan ta del av människors erfarenheter av händelser såsom exempelvis policyskapande i krissituationer. Det kan exempelvis vara ett beslutstillfälle i en kommun där ett beslut fattas om att anta en särskild policy som en intervjuperson berättar om. I vissa fall kan forskaren iakttä delar av ett krisförlopp direkt, genom att vara på plats under beslutstillfället. Det är emellertid inte enbart empiriska berättelser som avhandlingen ska resultera i. All empirisk forskning förutsätter tolkning oavsett om den sker medvetet eller omedvetet. Att förklara något innebär här att försöka tolka och begreppsliggöra företeelser, i form av teoretiska begrepp, som ofta inte kan observeras direkt (exempelvis sociala konstruktioner) och visa att de är rimliga som förklaringar till att ett utfall uppstått.

En tolkning ska ta sin utgångspunkt i intervjupersonernas erfarenheter och/eller observationer av deras handlingar och visa vad som ligger bakom att policydesign skapas (Jfr Fischer 2003 s. 146). Finns här exempelvis en särskild social konstruktion som gör handlingen rimlig för aktörerna? Befintliga teoretiska begrepp bidrar till att en sådan tolkning kan göras, men det måste finnas en koppling mellan de teoretiska begreppen och aktörernas föreställningar och erfarenheter. Teoretiska begrepp som fångar utfall, processer och kontext ska inte förutsättas som givna på förhand (Jfr Fischer 2003 s. 142). Om befintlig teori är utgångspunkten tillskriver vi aktörerna föreställningar, istället för att ta utgångspunkt i aktörernas föreställningar och just begreppsliggöra dem (i form av befintliga eller nya teoretiska begrepp). Om befintlig teori tas för given har det också nackdelen att det blir svårt att utveckla nya förklaringar och nya teoretiska aspekter, eftersom att analysen är låst till befintlig teori (Strauss och Corbin 1998).

Att utveckla policydesignperspektivet, som också är avhandlingens syfte, är relaterat till att göra förklaringar, men innefattar mer än så. Teori kan definieras som en uppsättning välutvecklade begrepp som hänger samman genom påståenden om begreppens relationer och som sammantaget utgör ett integrerat ramverk som kan användas för att förklara eller predicera ett fenomen (Strauss och Corbin 1998 s. 15). Att utveckla teori handlar i denna avhandling om att göra generaliseringar, men inte statistiska utan analytiska generaliseringar. När förklaringar av policyskapande ska ligga till grund för teoriutveckling ska de i stället generaliseras till ett teoretiskt ramverk, det vill säga i detta fall till policydesignperspektivet. Processernas karaktär i olika kontexter kan identifieras och begreppsliggöras med avseende på hur de uppträder och tar form i specifika kontexter och relateras till det teoretiska ramverket. De abstrakta begrepp som utvecklas och definieras, med grund i de empiriska studierna, som ett led i teoriutveckling syftar till att lyfta fram det mest centrala i de policyskapande processerna och dess kontext som i sin tur kan relateras till policydesignperspektivet (Jfr Lindgren 2008 s. 131 ff.). Med grund i dessa begrepp kan teorin problematiseras och utvecklas, exempelvis genom att befintliga begrepp i teorin kan varieras och göras mer allsidiga.

Även om teorier och förklaringar kan (och bör) genereras på detta sätt är det inte samma sak som att det oundvikligen är så att en särskild kontextuell faktor ger upphov till en specifik process och påföljande utfall, även om denna identifieras som central i flera fall. Förklaringar och teorier är alltid tillfälliga och villkorade, snarare än deterministiska. Utgångspunkten måste vara att människor har intentioner och konstruerar sin omvärld. Det finns kontextuella faktorer som påverkar människors handlingar, men det bygger på att dessa faktorer i omvärlden tolkas av aktörer och gör en handling mer eller mindre rimlig, tänkbar eller lämplig för aktörerna. Det finns alltid möjligheter att människor antar nya sätt att förhålla sig till omvärlden eller opponerar sig mot rådande föreställningar (Jfr Fischer 2003 s. 159).

Med utgångspunkt i beskrivningen av vad som avses med teoriutveckling och förklaringar i denna studie kommer jag att beskriva hur jag gått tillväga för att generera sådan teoriutveckling och förklaringar, med de utgångspunkter jag har haft. Det kan ju verka konstigt att jag i detta kapitel så tydligt framhäver att teori inte kan tas för given, när det föregående kapitlet skulle kunna ge ett sådant intryck. Det tillvägagångssätt jag

kommer att beskriva med avseende på fallurval, material och dataanalys kommer dock förhoppningsvis klargöra att den teori som beskrivs i tidigare kapitel är en produkt av just ett sådant förhållningssätt som jag beskrivit här, liksom att de efterföljande kapitlen i avhandlingen också är det.

Fallbestämning och inkrementella val av fall

Studiens huvudsakliga forskningsproblem identifierades ursprungligen i en studie som genomfördes under åren 2006-2008 (Se Ivarsson 2008). Den syftade till att jämföra hur två kommuner i praktiken använde sig av sina erfarenheter, av att ha hanterat stormen Gudrun 2005, under stormen Per 2007. Utifrån jämförelserna skulle begrepp och hypoteser om när, varför och hur erfarenheter omsätts i handling utvecklas. Studiens upplägg kan i hög grad beskrivas som induktivt.

Två kommuner valdes ut, Östra och Västra kommunen², som drabbats av både stormen Gudrun 2005 och stormen Per 2007. Dessa fall introducerades tidigare i avhandlingens första kapitel (se vidare inledningarna till kapitel fem och sex). Valet av fallen i den ursprungliga studien gjordes med grund i flera olika kriterier. Det var nödvändigt att de faktiskt drabbats av relativt omfattande naturkatastrofer. Dessutom skulle detta ha skett två gånger så att det blev möjligt att se om erfarenheter från den första händelsen faktiskt tillämpades under den senare händelsen. Av praktiska skäl skulle detta också inte ligga alltför långt tillbaka i tiden så att intervjupersonernas minnen av händelserna fortfarande var relativt intakta. Logiken bakom att välja dessa fall var att de var informationsrika om just tillvaratagande av erfarenheter skulle studeras. Anledningen till att två kommuner valdes var att det skulle vara möjligt att göra komparationer. Det skulle göra att mönster i fallen, såväl likheter som skillnader mellan fallen, enklare kunde urskiljas genom de kontraster som uppstår när två fall jämförs.

För denna avhandlings vidkommande är det centrala med denna inledande studie att ett empiriskt problem som uppstod i kommunerna identifierades och kunde abstraheras i form utav begreppet ansvarsproblem (i kapitel 1 beskrivs och illustreras

² Kommunerna har inte anonymiserats, däremot fikionaliserats genom att de ges ett påhittat namn. Bedömningen var att det inte fanns ett egenvärde i att veta vilken specifik kommun det handlade om, samtidigt som fikionaliseringen kan ge intervjupersonerna en viss trygghet i att berätta öppet om krishanteringen.

detta med hjälp av andra fall). Detta var det första ledet i att ringa in och bestämma denna avhandlings centrala fenomen och det skedde i hög grad utifrån en empiriskt grundad analys som inspirerades av grounded theory (Glaser och Strauss 1967, Strauss och Corbin 1998, Miles och Huberman 1994) och av jämförande fallstudier som syftar till teoriutveckling (Eisenhardt 2002). Fördelen med detta är att ett problem kunde identifieras som i hög grad är relevant i de aktuella krishanterarnas värld, snarare än att detta problem definieras teoretiskt redan från början och tillskrivs aktörerna. Genom det komparativa angreppssättet kunde det också konstateras att ansvarsproblemet troligen inte var ett lokalt problem i en enskild kommun. Det ger en god grund för att de förklaringar som denna studie ska generera har en stabil grund i empiriska data och aktörernas erfarenheter.

Nästa del i forskningsprocessen handlade om att försöka förstå vad detta ansvarsproblem egentligen var för något, inte bara som ett praktiskt problem för krishanterare utan också som en forskningsmässig problemställning. Detta resulterade i en fallbestämning. Det är ett sätt att länka samman empiriska kategorier och teoretiska begrepp. Fallet blir en förmedlande produkt i processen att länka samman teori och empiri och fallbestämningen är en teknik som innebär att ställa frågor om vad något är ett fall av. Slutprodukten är en teoretiskt strukturerad beskrivning av ett socialt fenomen som kan artikuleras och illustreras med grund i empiriska data (Jfr Ragin och Becker 1992 s. 225).

I detta fall innebär det att det empiriskt identifierade ansvarsproblemet kunde förstås i ljuset av flera olika möjliga teorier. Det första svaret på denna fråga, med grund i litteraturstudier, var att det handlade om policyskapande processer. Skälet till det var att ansvarsproblemet i grunden tycktes handla om att det fanns en oklarhet om vad det var för policy som gällde under krishanteringen och kommunerna var tvungna att skapa policies för att lösa problemet. Kärnan hade med policy att göra. Det fanns andra möjliga teorier också, exempelvis teorier om organisatorisk samordning och styrning, liksom governance, men ansvarsproblemet handlar inte i första hand om samordningsproblem och hur policy ska utföras utan om vad som är policyn överhuvudtaget. Fallet med ansvarsproblem i kriser kunde därmed förstås utifrån teorier och forskning som behandlar hur policy skapas.

När de ursprungliga fallen valdes så gjordes detta mest utifrån pragmatiska överväganden och i synnerhet att fallen skulle vara informationsrika. Eftersom att fallen främst placerades in i en kontext med frågor om tillvaratagande av erfarenheter till följd av kriser, inte erfarenhetsåterföring generellt, så kunde dessa inte betraktas som extrema fall. De var båda relativt normala fall av krishantering eftersom att det normalt handlar om just extraordinära händelser. När fallen istället ramas in utifrån att de handlar om policyskapande processer, vilket i de allra flesta fall torde ske under betydligt lugnare former än mitt under stormar och orkaner så blir fallen istället extrema fall av policyskapande. Logiken med att använda fallen blir därmed annorlunda. I ljuset av den nya inramningen fyller de en annan funktion. Ett sätt att beskriva innebörden av att hantera extrema fall i en forskningsprocess är att:

Atypical or extreme cases often reveal more information because they activate more actors and more basic mechanisms in the situation studied. In addition, from both an understanding-oriented and an action-oriented perspective, it is more important to clarify the deeper causes behind a given problem and its consequences than to describe the symptoms of the problem and how frequently they occur (Flyvbjerg 2006 s. 229).

För det första kan fallen inte användas för empiriska eller statistiska generaliseringar, men däremot för analytisk generalisering, vilket behandlats tidigare som ett av studiens slutmål. Att fallen är extrema innebär också en förväntan om att grundläggande processer och kontextuella faktorer blir mer synliga än under normala omständigheter. Det är den formella logiken med fallurvalet, men det finns också empiriska skäl för att anta att krisfall verkligen innebär att processer och de faktorer som påverkar processerna under normala omständigheter blir än mer synliga i sådana händelser (Tierny 2007), vilket behandlades i avhandlingens inledningskapitel. Fallen som valts ut antogs därför likväl vara synnerligen lämpliga för att utveckla kunskap om och förklaringar av policyskapande.

Det tredje fallet valdes utifrån analysen av de två första fallen. I detta stadium hade redan i viss mån processer specificerats och betydelsefulla kontextuella faktorer identifierats som påverkade vilken typ av policy som skapats i de båda kommunerna. Syftet var nu att undersöka om dessa processer förekommer och kontextuella faktorer har en påverkan i en situation som i relativt hög grad skiljer sig från stormen Gudrun

som redan studerats. Det kan stärka tilltron till de förklaringar och den teoriutveckling som studien bidrar med då förklaringarnas tillämpbarhet utökas (Jfr Mason 2002 s. 125). Översvämningar ansågs vara ett fall som i hög grad skiljer sig från stormar, men som fortfarande följer logiken att de är extrema fall av policyskapande. Grunden för ett sådant påstående byggdes upp genom att studera myndighetsrapporter, forskning och massmediematerial om översvämningar, vilket jämfördes med de fall som redan studerats. De huvudsakliga skillnaderna mellan översvämningar och stormfallen identifierades som:

- Att det fanns en rimlig möjlighet att kommunen skulle kunna ha ansetts orsaka händelsen genom försummelse
- Att det skulle finnas någon rimlig möjlighet för kommunen att faktiskt kunna förhindra att händelsen inträffar överhuvudtaget, eller åtminstone mildra de huvudsakliga konsekvenserna av den
- Att händelsen kan ha ett mycket långt förlopp där det successivt eskalerar, kulminerar, men också kan återkomma

Det slutliga valet föll på Södra kommunen som introducerades kort i avhandlingens första kapitel (se vidare inledningen till kapitel sju). Genom att undersöka detta fall är det möjligt att fokusera på kontextuella faktorer och processer i sig när fallen jämförs och avgöra om de tycks vara genomgående i alla fall oavsett fall. Om både processer och kontextuella faktorer är genomgående i så pass olikartade fall, så finns det goda skäl för att betrakta just denna kontextuella faktor i kombination med identifierade processer som viktiga för teoriutveckling kring policyskapande.

Material och dataanalys

Syftet med detta avsnitt är att beskriva och motivera den empiriska grund som mina slutsatser senare i avhandlingen vilar på. Det innefattar både vilket material som samlats in, hur materialet samlats in och inte minst hur materialet analyserats. Det är viktigt att materialinsamling och dataanalys inte uppfattas som separata processer även om de i det följande beskrivs huvudsakligen vart för sig. Material har samlats in och sedan analyserats och gett upphov till teman och preliminära slutsatser. Dessa har sedan legat till grund för ny materialinsamling och analyser och så vidare. Fördelen

med det är att analysen kan börja på ett öppet sätt men sedan koncentreras och riktas in mot relevanta teman och begrepp (Jfr Strauss och Corbin 1998 s. 201 ff., Charmaz 2006).

Intervjuer

I varje kommun har jag intervjuat ett antal centrala aktörer. Mitt huvudargument för att de är centrala är att de generellt deltog i kommunernas krishantering i betydande omfattning och därför är viktiga att intervjuas för att beskriva krishanteringen, men att många av dem också mer specifikt varit mycket centrala i beslutsfattande när det gäller ansvarsrelationen mellan kommunen och kommuninvånarna.

I den Östra kommunen handlar det om personer i ledande befattningar såsom kommunchef och personalchef som agerat krisledningschef respektive ställföreträdande krisledningschef. Viktigt har också varit att intervjuas säkerhetssamordnaren som dels varit aktiv i krishanteringen men också har ett övergripande ansvar för kommunens krisberedskapsarbete. Även informationsamordnaren har intervjuats då informationsarbetet varit centralt under stormen Gudrun och under stormen Per. Utöver det har jag intervjuat förvaltningschefer och/eller andra viktiga aktörer på förvaltningar som varit särskilt drabbade av stormarnas framfart såsom teknisk förvaltning, socialförvaltning och skolförvaltning. Detta gäller i stort också för den Västra kommunen. Där har jag intervjuat räddningschefen och kommunchefen som har haft ett särskilt ansvar för den övergripande krishanteringen. Utöver det har jag intervjuat personer på socialförvaltningen, teknisk förvaltning, skolförvaltning och räddningstjänst. Även här har jag intervjuat personer med ansvar för informationsfrågor under stormen Gudrun och stormen Per.

I den Södra kommunen har jag intervjuat kommunstyrelsens ordförande som var mycket aktiv under översvämningarna. Jag har också intervjuat kommunchef, kommunjurist, informationssamordnare och säkerhetschef som alla arbetar på kommunledningskontoret. De har valts ut för att de antingen har ett övergripande ansvar för krishanteringen eller varit central i den. Kommunjuristen har varit viktig i de juridiska processer med ersättningskrav på kommunen som följde efter

översvämningarna. Utöver det har jag också intervjuat företrädare för gatukontoret som var centrala under översvämningarna och i efterarbetet. Slutligen har jag intervjuat företrädare för räddningstjänstförbundet som primärt var involverade i arbetet under översvämningens kulmen.

Intervjuerna i de tre kommunerna som jag redogjort för har i regel varat i drygt en timme. Några få intervjuer har varit kortare, omkring en halvtimme, medan andra varat uppemot drygt två timmar. I några fall har jag i ett senare skede efter intervjun haft kontakter med intervjupersonerna för att få förtydliganden och klargörande kring deras svar på mina frågor. Totalt sett omfattar intervjumaterialet 27 intervjuer med 28 personer. En sammanställning med alla intervjuer finns längst bak i avhandlingen i förteckningen över empiriskt material.

Insamlandet av data i form av intervjuer har ingått som en del av ett större forskningsprojekt³ och därför har en del aktörer intervjuats flera gånger och i några få fall av en annan person än jag själv. Det gäller en intervju som gjordes med en kommunkonferens och säkerhetssamordnaren i Östra kommunen, en intervju med en ekonomiansvarig på socialförvaltningen samt en intervju med två representanter för räddningstjänsten i Västra kommunen. Säkerhetssamordnaren i Östra kommunen och den ekonomiansvariga på socialförvaltningen i Västra kommunen har jag emellertid intervjuat själv vid ett annat tillfälle (båda i längre intervjuer). I dessa få fall där jag inte intervjuat själv har jag haft möjlighet att påverka utformningen av intervjuteman/frågor. Dessa intervjuer har används sparsamt och primärt för enklare uppgifter om krishanteringens förlopp.

De intervjuer jag gjort har innefattat ett antal övergripande teman. De har inletts med att intervjupersonen har fått presentera sig själv, sin bakgrund och hans eller hennes arbetsuppgifter. Därefter har jag bett dem att utifrån sitt perspektiv beskriva de viktigaste konsekvenserna eller problemen som den aktuella händelsen orsakade. Därefter så har jag följt upp dessa problem och frågat om vem som hanterade dem, vilka beslut som fattades, hur de resonerade kring besluten, vilka åtgärder som vidtogs och hur man gjorde när dessa åtgärder vidtogs. Jag har också frågat om det var något

³ Projektet var "Naturkatastrofer och lärande – kriser och kunskapsöverföring i kommuner" som bedrevs vid Förvaltningshögskolan och finansierades av krisberedskapsmyndigheten åren 2006-2008.

som var särskilt svårt när dessa problem skulle hanteras och om det var något som de tyckte gick särskilt bra. Därefter har jag frågat om de tycker att det fanns några erfarenheter av krishantering som de fick och som var särskilt viktiga, liksom huruvida de arbetat vidare med dessa erfarenheter på något sätt. När det gäller de två fallen med stormen har jag därefter ställt motsvarande frågor (problem, aktörer, beslut etc.) om den följande händelsen, stormen Per. Jag ställde också senare frågor om de använde sig av erfarenheterna från stormen Gudrun på något sätt under stormen Per. I det sistnämnda fallet har jag bett dem exemplifiera. När det gäller Södra kommunen har jag istället följt upp och ställt frågor om beslutsfattande, aktörer och genomförande av åtgärder i processerna efter översvämningen.

Efterhand, när jag gjort ett antal intervjuer med personer i ett fall så har jag formulerat och förberett frågor kring teman som jag funnit intressanta att följa upp baserat på dessa intervjuer. Ett sådant tema var frågor som berörde ansvarsrelationen mellan kommunen och kommunmedborgarna. Redan efter ett fåtal intervjuer i Västra kommunen (som jag började med först) så hamnade detta tema alltmer i centrum för intervjuerna. Det var intervjupersonerna själva som lyfte fram problematiken. Även om jag inför senare intervjuer förberett frågor om ansvarsproblematiken så har jag ändå låtit aktörerna själva först beskriva problem, beslut med mera utan att ta upp ansvarsproblematiken explicit. I de flesta fallen lyfte aktörerna ändå själva fram ansvarsproblematiken i sina beskrivningar och då har jag i huvudsak bara ställt följdfrågor utifrån deras egna beskrivningar.

Min bedömning är att detta ger goda möjligheter att beskriva de beslut och bakomliggande skäl till besluten om hur ansvaret i relation till kommuninvånarna ska bestämmas. Utgångspunkten har varit intervjupersonens föreställningar och bild av händelsen och krishantering, snarare än att jag förutsatt att ansvarsproblematiken existerar som ett problem hos de intervjuade i form av tydligt specificerade frågor om ansvarsrelationen som styr intervjun från början. Intervjumaterialet bidrar därmed i hög grad till att jag kan ta del av intervjupersonernas egna erfarenheter av och perspektiv på krishantering.

Dokument

Det skulle vara mycket problematiskt att basera en studie som denna enbart på intervjumaterial eftersom att (policyskapande) *processer* står i centrum. Jag har haft tillgång till relativt detaljerade och utförliga protokoll/minnesanteckningar som nedtecknats under krishanteringerna i kommunernas krisledningsgrupper. Det finns flera fördelar med det. För det första ger protokollen i viss mån en bild av motiveringar av beslut, problembeskrivningar liksom i vissa fall diskussioner mellan aktörer som utspelade sig under krisledningsmötena. När en process ska beskrivas är problembeskrivningar med mera vid en given tidpunkt av stort intresse och protokollen kan ge sådan information. Intervjumaterialet kan istället avspegla de ställningstaganden och föreställningar som är aktuella när intervjun görs lika mycket som de överväganden och föreställningar som vägledde aktörerna vid en given tidpunkt under den faktiska krishanteringerna. För det andra ger protokollen en relativt detaljerad bild av vilken typ av information som fanns tillgänglig när exempelvis ett beslut ska fattas. Intervjuutsagorna ger sällan en särskilt detaljerad bild av den information som aktörerna hade tillgång till när ett aktuellt beslut fattades, men däremot mer generella beskrivningar om tillgången till information var problematisk och i så fall på vilket sätt. För det tredje är protokollen, jämfört med intervjuerna, detaljrika när det gäller rena sakuppgifter och är därmed ett stöd när det gäller beskrivningen av krishanteringerna och beslutsfattandet.

Protokollen är inte mindre perspektivbundna än intervjuutsagorna utan bara perspektivbundet på ett annat sätt än intervjuerna. Praktiken att föra protokoll medför helt sannolikt en något högre ambition om att skriva dem på ett sätt så att flera aktörer kan acceptera dem utifrån sitt perspektiv genom att exempelvis inte medvetet utesluta vad en aktör framför. Vidare, och än viktigare, är att perspektivet i högre grad är bundet till den aktuella tidpunkten och platsen där ett beslut fattas än vad en intervju är som görs efter en händelse inträffat. Protokollen fångar med andra ord den process som faktiskt leder fram till policyskapande på ett bättre sätt än intervjumaterialet. En bild kan skapas av hur besluten växer fram i diskussioner mellan aktörer i den grupp som deltar i beslutsprocesserna. Intervjumaterialet å den andra sidan lyfter istället fram den enskilda aktörens perspektiv och det finns möjlighet att få en mer utvecklad bild av detta perspektiv, om än bundet till det tillfälle när intervjun görs. På så sätt

kompletterar materialet varandra. Samtidigt finns det givetvis nackdelar med protokollen, då de kan innehålla felaktigheter och dessutom inte ger en fullständig bild beslutsfattandet. Självklart är det ideala sättet att studera processer heltäckande observationer av exempelvis beslutprocesser (Jfr Langley m.fl. 1995), men bara genom att protokollen finns skapas många fördelar och i synnerhet när de kombineras med intervjumaterialet.

Protokollen täcker krishantering av stormen Gudrun i kommunerna. I Östra och Västra kommunen finns protokoll för möten som inledningsvis hålls ibland flera gånger om dagen men ibland en gång om dagen. Senare finns protokoll från möten som hålls med en något lägre frekvens för de följande veckornas krishantering. I Östra kommunen finns protokoll även för krishantering under stormen Per. I Södra kommunen är det akuta förloppet kortare och protokoll finns för möten under cirka en vecka.

Protokollen förtecknar de möten som krisledningen höll i de tre kommunerna och anger tid, vilka som deltar och ofta plats. De anger också vad olika aktörer säger och framför under mötet. I vissa fall är det tydligt att det är en person som säger något, medan i andra och betydligt färre fall kan det vara en av flera personer från en förvaltning eller annan funktion som gör påståendet. Vanligtvis innehåller dessa utsagor rapporter om händelser, problem, åtgärder eller annan information, påståenden om åtgärder som behöver vidtas, uppmaningar och kommentarer om mötesformen och beslutsfattandet samt faktiska beslut som fattas gemensamt. I vissa fall är det tydligt att protokollen avspeglar en interaktion exempelvis då en aktör rapporterar ett tillstånd som denne upplever som problematiskt och en annan efterföljande aktör kommer med ett förslag på hur problemet borde lösas. I andra fall är interaktionen mindre tydlig och är av mer rapporterande slag. Här är intervjumaterialet viktigt eftersom att intervjupersonerna också beskriver mötenas struktur och former. Exempelvis att man i krisledningsgruppen alltid ”gick varvet runt” enligt en bestämd ordning. Med sådana uppgifter blir protokollen enklare att förstå och tolka. Även kommunernas pressmeddelanden och meddelanden via sina hemsidor under krishantering har använts eftersom att de precis som de protokoll som upprättades under krishantering ger en bild av krishantering som en process.

Hemsidematerialet har i synnerhet varit bra för att jämföra och bekräfta sakuppgifter som återfinns i krisledningsprotokollen.

Utöver krisledningsprotokollen har jag när det gäller den Södra kommunen gått igenom ett mycket omfattande material som behandlar de ersättningskrav som ställdes mot Södra kommunen till följd av översvämningen, samt de protokoll som upprättades i kommunfullmäktige, kommunstyrelsen, gatukontoret och beredande organ och som behandlar framtida åtgärder för att förhindra översvämningar. Vidare har jag tagit del av PM, utredningar och tjänsteutlåtanden som behandlar dessa frågor. Det ger både när det gäller ersättningskraven och översvämningsåtgärder en god bild av beslutsfattandet och de resonemang som förts för att motivera dessa beslut. Det gäller i synnerhet den korrespondens som kommunen fört med dem som riktat ersättningskrav eftersom att det i korrespondensen finns redogörelser för varför ett visst beslut fattats.

Kommunerna har också genomfört utvärderingar av sin krishantering. När det gäller Östra och Västra kommunen har detta gjorts som ett underlag som skulle rapporteras till länsstyrelsen för länsvisa sammanställningar, som sedan i sin tur rapporterades vidare till krisberedskapsmyndigheten och regeringen. Södra kommunens utvärdering är av mindre omfattning jämfört med de andra. Utvärderingarna har varit särskilt nyttiga för att övergripande beskriva kommunernas krishantering och de problemställningar som åtminstone när de skrevs var aktuella för kommunföreträdarna. Vidare har de också varit behjälpliga för att identifiera centrala aktörer i krishanteringens och att klargöra rena sakuppgifter kring krishanteringens.

När det gäller massmediematerial så har jag samlat in den rapportering som funnits kring översvämningen 2006-2009, liksom den rapportering som gjordes under perioden 2005-2007 i Östra och Västra kommunen. Det gäller främst rapportering från de lokaltidningar som dominerar de olika kommunerna, men även i viss mån regionala eller nationella tidningar. Även visst material från lokalradion samt Tv-kanaler har samlats in. Materialet har gått igenom och sammanställts. Framförallt har det använts när aktörerna i kommunen själva refererar till mediehändelser och jag har velat göra en egen bedömning av rapporteringens innehåll och omfattning.

Olika typer av protokoll/minnesanteckningar, tjänsteutlåtanden, utvärderingar, kommunens egna informationsmeddelanden samt massmediematerial utgör sammantaget det viktigaste materialet när det gäller dokument som studien baserar sig på. En sammanställning finns sist i avhandlingen i förteckningen över empiriskt material. Att samla in material är emellertid inte tillräckligt som grund för att besvara avhandlingens frågeställningar. Materialet talar inte för sig själv utan är alltid beroende av en tolkning. I det följande avsnittet redovisas hur jag analyserat materialet.

Dataanalys

Analysen av data har genomförts med grund i ett kodningsförfarande som går ut på att sammanfatta och abstrahera omfattande textmängder till ett antal koder. Koder är etiketter eller markeringar som används för att ge textsegment mening i förhållande till studiens fokus. En kod kan omfatta varierande mängder text eller information som enskilda ord, meningar eller hela stycken i exempelvis en utskrivna intervju (Miles och Huberman 1994 s. 56 ff.). Sådan kodning har skett i flera olika steg under forskningsprocessens gång och i det följande beskrivs tre sådana viktigare steg.

I det första steget var det övergripande syftet att försöka sammanfatta centrala aspekter av krishantering i Östra och Västra kommunen, liksom de erfarenheter som aktörerna hade fått till följd av krishantering. Jag började med att koda insamlat material efter relativt öppna koder som problem, aktiviteter, diskussioner, feedback, erfarenheter och förändringar. De var främst baserade på de frågeställningar som jag ställde i studien som bedrevs 2006-2008 och som handlade om tillvaratagande av erfarenheter efter kriser. När jag kodat materialet utifrån de öppna koderna gick jag senare vidare och bröt upp dessa koder i mer specifika koder. Exempelvis att ett problem handlade mer specifikt om informationsspridning till kommuninvånarna eller liknande. I nästa skede analyserade jag samband mellan olika koder som exempelvis problem som leder till aktiviteter. Koder som hörde ihop genom sådana samband gav upphov till ett ”komplex” av koder som jag formulerade i mer abstrakta kategorier. Ett av dessa var ansvarsproblem som senare gav upphov till studiens grundläggande problematik. Fördelen med detta är att ett problem kunde identifieras som i hög grad är relevant i de aktuella krishanterarnas värld, snarare än att detta problem definieras teoretiskt redan från början och tillskrivs aktörerna.

I det andra steget arbetade jag mer utifrån en preliminär hypotes. Arbetshypotesen kunde beskrivas som att policy som skapas för hur det kommunala ansvaret ska bestämmas. Arbetshypotesen hade sin grund i den fallbestämning som jag beskrev tidigare i kapitlet. Med grund i litteraturstudier och kännedom om det empiriska materialet var också en preliminär hypotes att sådan policy skapades med grund i målgruppskonstruktioner eller konstruktioner av kommunmedborgarna. En sådan fallbestämning och påföljande arbetshypoteser visade inte på något sätt att tolkningen eller den valda teorin var rimlig. Det enda sättet att faktiskt avgöra om detta var en rimlig tolkning är att på nytt analysera fallen, åtminstone preliminärt. Detta gjordes på nytt med grund i metoder som inspirerats av grundad teori. Det material som tidigare kodats som att den hör samman med ansvarsproblemet gick igenom framförallt i syfte att fördjupa analysen för att avgöra om teorin var rimlig i förhållande till det empiriska materialet, samtidigt som den valda analystekniken kunde bidra till att inte tvinga in empiriska data i teoretiska begrepp utifrån policydesignperspektivet.

Allt material som hade med ansvar i vid mening att göra valdes ut och analyserades om. Istället för att som i den ursprungliga analysen utgå från flera förutbestämda kategorier så kodades allt material om, mening för mening, för att generera olika dimensioner utav materialet. Utifrån materialet utvecklades drygt 80 koder som på olika sätt relaterade till ansvarsproblematiken. Löpande under hela kodningsprocessen skrevs memos som syftade till att utveckla, definiera och sammanlänka koder och kategorier som utvecklats under analysprocessen, liksom att integrera dessa begrepp med befintlig teori och forskning (Jfr Martin och Turner 1986 s. 151 ff., Charmaz 2006 s. 72-73). Grunden för dessa memos var ofta baserad på att textsegment som samlats under en kod jämfördes ingående och detaljerat för att finna likheter och skillnader. Därmed fanns det möjlighet att urskilja variationer eller olika dimensioner av en kod eller kategori. Detta låg i sin tur till grund för en jämförelse mellan koderna och begrepp som kunde härledas från policydesignperspektivet, exempelvis ”sociala konstruktioner av målgrupper” (Jfr Charmaz 2006 s. 54).

Några slutsatser kunde dras av detta arbete. För det första var det rimligt att tala om att policy för hur det kommunala ansvaret skulle hanteras utvecklades eller efterfrågades i krissituationerna. Bland annat genom att intervjupersonerna diskuterar sina handlingar i termer utav policy eller policyliknande begrepp. Att ha en ”striktare

linje” än grannkommunen i dessa frågor, att beslut fattades om att de skulle följa ”en viss linje” eller att något var ”huvudinriktningen” för kommunen.

För det andra var det rimligt att hävda att målgruppskonstruktioner hade betydelse i de processer där det kommunala ansvaret bestämdes, exempelvis genom begrepp som ”äldre” och ”fastighetsägare” då dessa reglerar kommunens och enskilda kommunmedborgares ansvar i relation till varandra. En fastighetsägare har ansvar för sin fastighet vilket kommunen inte har medan kommunen har ett ansvar att bedriva äldreomsorg för äldre och så vidare. En koppling till målgruppskonstruktioner tycks därmed förekomma, men samtidigt konkluderades att policydesignperspektivet inte kunde bidra med en fullständig förklaring av fallen.

Det tredje steget inleddes med omfattande litteraturstudier utifrån slutsatserna som drogs av den empiriska analysen och andra möjliga teoretiska begrepp identifierades. Begreppen gjorde det enklare och tydligare att förstå hur detta ansvar beslutas och hur policy skapas. Analyscheman utvecklades utifrån tidigare använd teori och dessa nya teoretiska begrepp. Dessa scheman skulle ligga till grund för nya analyser av de två befintliga fallen (som kompletterades något med nytt material) samt ytterligare ett fall.

Med grund i de analyscheman som utvecklades vidtogs ett analysarbete och ett fallurval som till skillnad från de tidigare analyserna i betydligt högre grad kan beskrivas som deduktivt, det vill säga att det teoretiska ramverk som utvecklats och preciserats låg till grund för analyserna och fallurvalet. Det ska noteras att de teoretiska begreppen visserligen låg till grund för kodningen och analysen, men det är inte samma sak som att dessa beskrivningar av policyskapande processer var ”färdiga” i och med analyschemat. Kombinationerna av de teoretiska begreppen (som olika delar av en policyskapande process) var inte strukturerade i ett specifikt mönster. Snarare var analyschemat en provkarta med olika möjliga begrepp som skulle kunna ingå i en redogörelse för policyskapande. Kodningen handlade därmed om att för det första identifiera dessa begrepp men för det andra att specificera samband mellan dessa begrepp så att de beskriver en policyskapande process, liksom de faktorer som påverkar processen.

Sammanfattning

Inledningsvis konstaterades att studien syftar till att generera förklaringar och teoriutveckling. Jag vill visa hur kontextuella faktorer formar en policyskapande process och hur processen i sin tur ger upphov till policydesign. Det konstaterades också att det handlar om att begreppsliggöra sådana utfall, processer och kontextuella faktorer med grund i aktörernas föreställningar, snarare än att utgå från att ett antal teoretiska begrepp som givna. Med grund i tillvägagångssättet som beskrivits här vill jag hävda att detta varit möjligt att uppnå.

När det gäller val av fall är utgångspunkten ett problem i krishanterarnas verklighet som sedan kopplas till ett teoretiskt ramverk med grund i en fallbestämning. Det teoretiska ramverket bestämde inte från början vad aktörernas problem bestod utav. När det gäller datainsamling i form av intervjuer har inte heller här teoretiska kategorier förutsatts utan istället bygger intervjuerna på krishanterarnas erfarenheter. Genom att använda protokoll kan också variationer i sådana föreställningar speglas över tiden, i form av en process. Dataanalysen bygger på ett förfarande som från början är öppet och relativt fritt från slutna och specifika teoretiska kategorier, men som sedan successivt kopplas samman med och avgränsas mot teoretiska begrepp. På så sätt integreras befintlig teori i analysen, men den förutsätts inte från början. Detta garanterar inte den typ av teori och förklaringar som eftersträvas, men det för däremot resultaten närmare ett sådant mål så långt som det varit möjligt.

4. Introduktion till fallstudierna

Detta kapitel syftar till att ge en kort introduktion till redogörelserna för de empiriska fallen. Kapitlet kommer att behandla krisberedskap, men också i viss utsträckning räddningstjänstområdet eftersom att även det ofta berörs i samband med krishantering. En övergripande beskrivning av den policydesign som finns inom områdena ges i synnerhet med avseende på mål, lagstiftning, implementeringsaktörer och områdenas underliggande logik. Redogörelsen behandlar vad som gällde åren 2004-2007 eftersom att det är denna period som står i centrum i de empiriska fallen.

Det svenska krishanteringssystemet

Extraordinära händelser är ett av de problem som politikområdet skydd och beredskap mot olyckor och svåra påfrestningar syftar till att hantera. Begreppet definieras som en sådan händelse som avviker från det normala, innebär allvarlig störning eller överhängande risk för en allvarlig störning i viktiga samhällsfunktioner och kräver skyndsamma insatser av en kommun eller ett landsting (prop. 2001/02: 184 s. 14). Detta ska särskiljas från höjd beredskap som gäller vid krig. Extraordinära händelser karaktäriseras istället av att de inträffar i fredstid. Karaktäristiskt för en sådan händelse är också att den sker i stor omfattning, händelseförloppet är snabbt och svårt att överblicka samt att det kräver snabba beslut. Konsekvenserna av händelsen berör vanligen också flera kommunala nämnder och verksamheter samtidigt. Exakt vilka typer av händelser som faller inom kategorin extraordinära händelser specificeras inte exakt i den bakomliggande utredningen till lagstiftningen (SOU 2001:105 s. 65 ff.). I propositionen anges exempelvis större översvämningar, ras, skogsbränder och snöoväder (prop. 2001/02: 184 s. 14). Målet för politikområdet är att minska risken för och konsekvenserna av olyckor och svåra påfrestningar på samhället i fred och minska lidande och skadeverkningar av olyckor och katastrofer i andra länder (Prop. 2004/05: 1).

För det svenska krishanteringssystemet som helhet gäller ett antal principer som ska ligga till grund för genomförandet av policyns målsättningar. Ansvarsprincipen innebär

att den som ansvarar för en verksamhet under normala förhållanden också ansvarar för denna vid en extraordinär händelse. Likhetsprincipen innebär att en verksamhets organisation så långt som möjligt skall vara utformad och lokaliserad på samma sätt som innan en extraordinär händelse. Slutligen innebär närhetsprincipen att extraordinära händelser skall hanteras på och av aktörer på lägsta möjliga nivå. Genomförandet av krishanteringspolicyn ska därmed ske på flera olika nivåer med grund i dessa principer.

Uppgifter och organisation på olika nivåer

På nationell nivå finns krisberedskapsmyndigheten (numera myndigheten för samhällsskydd och beredskap) som enligt myndighetens instruktion är central förvaltningsmyndighet för frågor som gäller säkerhet när det gäller krishantering och civilt försvar (SFS 2002:518). Myndighetens övergripande uppgifter kan beskrivas som att stärka krishanteringsförmågan hos kommuner, landsting, länsstyrelser och centrala myndigheter. Myndigheten ska också verka för samverkan mellan offentliga organ, organisationer och näringsliv samt ge stöd till offentliga organ i krissituationer. Enligt förordning (2002:472) om åtgärder för fredstida krishantering och höjd beredskap ska varje myndighet årligen analysera om det finns sådan sårbarhet och sådana risker inom myndighetens ansvarsområde som synnerligen allvarligt kan försämra förmågan till verksamhet inom området. Vissa nationella myndigheter har ett särskilt ansvar för fredstida krishantering och ska vidta förberedelser för att förebygga, motverka och begränsa identifierad sårbarhet och risker inom olika samverkansområden. Exempel på samverkansområden är transporter där vägverket och andra myndigheter anges som särskilt ansvariga. Andra exempel är teknisk infrastruktur med elsäkerhetsverket liksom spridning av allvarliga smittämnen med bland annat socialstyrelsen.

Länsstyrelserna är den myndighet som inom respektive län som samordnar och leder krisberedskapsarbetet på regional nivå. Länsstyrelsen har, enligt förordningen (2002:472) om åtgärder för fredstida krishantering och höjd beredskap, inom länet ett ansvar för åtgärder för fredstida krishantering och höjd beredskap. Länsstyrelsens uppgifter är att hålla sig underrättad om händelseutvecklingen i sådana situationer och verka för att nödvändig samverkan kan åstadkommas. (SFS 2002:864). Länsstyrelsen ska också samverka med försvarsmakten för att åstadkomma en enhetlig inriktning

och ledning av totalförsvarets olika delar och en ändamålsenlig användning av civila och militära resurser. De har också ett rapporterings- och uppföljningsansvar gentemot krisberedskapsmyndigheten samt ska främja kommunernas krishanteringsförmåga i olika avseenden.

På kommunal nivå gäller att kommuner och landsting för varje ny mandatperiod ska fastställa en plan för hur de skall hantera extraordinära händelser. Vidare ska det finnas en nämnd för att fullgöra uppgifter under extraordinära händelser. En sådan går under beteckningen krisledningsnämnd och får fatta beslut om att överta hela eller delar av verksamhetsområden från övriga nämnder i kommunen eller landstinget. Krisledningsnämndens närmare uppgifter och befogenheter ska framgå av kommunfullmäktiges reglemente för nämnderna. Kommunfullmäktige kan fatta beslut om att krisledningsnämndens verksamhet ska upphöra (prop. 2001/02:184 s. 21 ff.).

Under sommaren 2004 slöts en överenskommelse mellan staten och Svenska kommunförbundet om kommunernas uppgifter och ersättning vid fredstida krishantering. Den innebär att kommunerna fick ett geografiskt områdesansvar som senare lagfästes under år 2006. Det innebär dels att kommunerna ska ha en god kunskap om risker och sårbarhet och skapa en samlad bild av riskerna i kommunen. Dels ska kommunerna ha en planering för och en förmåga att hantera extraordinära händelser samt verka för samordning av all krishantering och berörda aktörer (MSB 2004).

Ansvar innebär bland annat att ta fram nämndvisa risk- och sårbarhetsanalyser, utbilda och ha övningar för förtroendevalda och anställda samt hålla länsstyrelsen underrättad om vilka åtgärder som genomförs för att minska risker och sårbarhet i kommunen. Ansvar innebär också att kommunerna ska verka för att de förberedelser för hantering av en extraordinär händelse, som genomförs av centrala aktörer såsom statliga myndigheter, landstinget, övriga organisationer och företag, inom kommunens geografiska område ska samordnas. Kommunerna fick även i uppgift att samordna information till allmänheten vid extraordinära händelser och rapportera händelsens utveckling till länsstyrelserna. För detta får kommunerna en viss summa i ersättning från staten.

Sammantaget utgör den svenska krishanteringspolicyn en mycket decentraliserad policy där mycket av det faktiska ansvaret att hantera kriser faller på kommunerna. Vidare är både mål för politikområdet och lagstiftningen relativt öppen i sin karaktär och ger kommunerna ett omfattande handlingsutrymme att genomföra policyn på lokal nivå. Följden av ansvarsprincipen, likhetsprincipen och närhetsprincipen är också att det kommunala ansvaret i kriser i princip kan bestämmas utifrån en rad olika verksamheters lagreglering beroende på vad som är aktuellt vid en särskild kris. Det finns övergripande principer som beskrivits i inledningskapitlet, men även annan lagstiftning kan således aktualiseras. Ett viktigt exempel inom samma politikområde är lagen om skydd mot olyckor som ofta aktualiseras vid kriser.

Skydd mot olyckor och räddningstjänst

Lag (2003:778) om skydd mot olyckor syftar till att i hela landet bereda människors liv och hälsa samt egendom och miljö ett med hänsyn till de lokala förhållandena tillfredsställande och likvärdigt skydd mot olyckor. Lagen reglerar både de insatser som den kommunala räddningstjänsten ska vidta vid en olycka liksom det förebyggande arbete som kommunerna ska bedriva för att förhindra olyckor. Utöver det anger den skyldigheter för enskilda liksom för andra aktörer som statliga myndigheter.

Med räddningstjänst avses sådana insatser som kommunen eller staten ska ansvara för vid olyckor, och överhängande fara för olyckor, för att hindra och begränsa skador på människor, egendom eller miljön. Ansvaret för att göra en räddningsinsats uppträder när det är motiverat med hänsyn till behovet av ett snabbt ingripande, det hotade intressets vikt, kostnaderna för insatsen och omständigheterna i övrigt. Kommunerna ska ha ett handlingsprogram för räddningstjänsten som beskriver målen för kommunens verksamhet, risker som kan uppstå, vilka förmågor kommunen har att bedriva räddningsinsatser och vilken förmåga man avser att skaffa sig. Kommunerna ska också ha ett handlingsprogram för sin förebyggande verksamhet som anger mål, risker, organisation och planering. Handlingsprogrammen ska antas av kommunfullmäktige varje mandatperiod.

Även räddningstjänstområdet är ett decentraliserat område där en stor del av policyns genomförande faller på kommunerna. Ledorden i den utredning liksom senare den

propositionen som gav upphov till lagen om skydd mot olyckor är modernisering och minskad detaljreglering i jämförelse med den då aktuella räddningstjänstlagstiftningen (Prop. 2002/03: 119, SOU 2002: 10). Särskilt betonas målstyrning och principen om det kommunala självstyret. Mycket av den föregående räddningstjänstlagstiftningens detaljreglering togs bort i syfte att kommunerna skulle få möjlighet att utveckla en kommunal räddningstjänst och ett förebyggande arbete med utgångspunkt i lokala förhållanden. Lagen anger vissa grundkrav som att handlingsprogram ska tas fram där mål ska formuleras med mera samtidigt som länsstyrelserna bedriver tillsyn över kommunernas arbete, men inom dessa ramar är det upp till kommunerna att utforma och genomföra det kommunala säkerhetsarbetet.

När stormar och större översvämningar inträffar i kommuner är det ofta den policydesign som finns inom områdena för hantering av extraordinära händelser och skydd mot olyckor som kan aktiveras. Inom krishanteringsområdet gäller den mycket öppna formuleringen att det generella motiv som finns för ett kommunalt åtagande enbart inträffar när problem uppstår som inte medborgarna på något sätt har möjlighet hantera själva. Som sagt kan även annan lagstiftning (och dess innebörd för det kommunala ansvaret) aktiveras med grund i krishanteringssystemets grundläggande principer. Inom området skydd mot olyckor betonas den enskildes ansvar för att skydda sig mot olyckor och räddningsinsatser ska först göras när det exempelvis är motiverat med ett behov av ett snabbt ingripande. Det är emellertid inget som kan förutsättas att just denna lagstiftning anses viktig och tolkas på detta sätt av de kommunala aktörerna. Utgångspunkten är istället de kommunala aktörernas egen syn på de händelser som inträffar och hur de i så fall tolkar det kommunala ansvaret i relation till medborgarna.

Med denna redogörelse som grund är det dags att närma sig frågan om kommunerna skapar policydesign som reglerar det kommunala ansvaret? Blickarna vänds nu mot de dagar när stormen Gudrun år 2005 drog in över Västra och Östra kommunen, liksom senare stormen Per, samt när Söderån bredde ut sig över Södra kommunen år 2006.

5. Gudrun och Per i Östra kommunen

Stormen Gudrun slår hårt mot hela södra Sverige bara några dagar in på det nya året 2005. Östra kommunen är en av många kommuner som drabbas av stormens framfart. Inte nog med det - två år senare drar stormen Per över kommunen - också den för med sig omfattande konsekvenser. Frågan är om lokal policy skapades under stormarna för hur det kommunala ansvaret skulle regleras? Den påföljande frågan är hur i så fall processerna såg ut i den Östra kommunen som ledde fram till denna policydesign?

Östra kommunen och stormarna

Den Östra kommunen ligger i de inre delarna av södra Sverige och har drygt 26 000 invånare. Knappt hälften bor i kommunens huvudort och kommunen består i relativt stora delar av glesbygd. En stabil borgerlig majoritet styr sedan länge kommunen. Kommunen har fem nämnder: socialnämnd, barn- och utbildningsnämnd, teknisk nämnd, kultur- och fritidsnämnd och miljö- och byggnämnd. Räddningsnämnden i kommunen drivs i förbundsform tillsammans med en grannkommun. På räddningsförbundet finns en särskild funktion som arbetar med att förbereda såväl kommunorganisationerna som samhället för större krissituationer. Kommunen har upprättat en plan för extraordinära händelser som antogs av kommunfullmäktige i december 2004. Planen anger främst riktlinjer för hur kommunen ska organisera sig vid kriser och katastrofer.

Stormen Gudrun passerar Östra kommunen natten mellan lördagen den 8 januari och söndagen den 9 januari. Ungefär 5000 abonnenter är utan elektrisk ström när det är som värst och flera tusen saknar fast telefon. I vissa delar av kommunen fungerar tidvis inte mobiltelefonin. Konsekvenserna är omfattande för det lokala samhället. Skolor stängs, trygghetslarm slås ut, hemtjänsten får svårt att kontakta sina klienter och under en kort period har ett antal äldreboenden problem med elförsörjningen.

Kommunens krisledningsstab sammankallas redan dagen efter Gudrun inträffat. På krisledningsmötena deltar under de kommande veckorna representanter från kommunens förvaltningar, såsom socialförvaltningen, barn- och utbildningsförvaltningen, kultur- och fritidsförvaltningen och tekniska kontoret, men också personal från kommunledningen, informationspersonal liksom vid vissa tillfällen kommunstyrelsens ordförande och kommunalråd. Även andra aktörer deltar regelbundet som det kommunala energibolaget och representanter från räddningstjänstförbundet. Under de första dagarna är personalchefen krisledningschef men efter en period tar kommunchefen över ansvaret. Beslutsfattandet under krishanteringen sker på krisledningsstabens möten, medan insatserna genomförs av respektive förvaltning eller organisation som deltar på stabsmötena. Besluten på stabsmötena fattas primärt av representanter från tjänstemannaorganisationen. Kommunchefen menar att politikernas roll vid mötena i hög grad kan beskrivas som observatörer (Intervju Kommunchef).

Kommunen bedriver uppsökande verksamhet och genomför evakueringar av framförallt äldre, men även av barnfamiljer. Värmestugor öppnas i skolor och äldreboenden liksom att reservkraftverk installeras runt om i kommunen. Räddningstjänsten lånar ut reservkraftaggregat och gasolvärmare till privatpersoner. Lokalradion, lokala tidningar, kommunens hemsida, informationsmöten och utskick av informationsblad via posten används för att informera invånarna om vad som inträffat och vilka åtgärder som kommunen vidtar. I slutet av januari har de flesta kommuninvånare fått tillbaka strömmen och telefonförbindelserna och kommunen avvecklar sin krisledningsorganisation efter närmare tre veckors intensivt arbete.

Två år senare händer det igen. Den 14 januari 2007 drar stormen Per in över den Östra kommunen. Denna gång är något fler människor drabbade av strömavbrott, men avbrotten varar inte lika länge. Även denna gång slås trygghetslarm ut och hemtjänsten får svårt att kontakta sina klienter. Några skolor är strömlösa. Kommunens krisledningsstab sammankallas och uppsökande verksamhet och evakueringar genomförs. Värmestugor inrättas och återigen görs omfattande informationsinsatser. Kommunens krisledningsgrupp sammanträder under knappt en och en halv vecka. Den påföljande frågan är nu om det skapas någon policydesign i

samband med hanteringen av händelserna som kan sägas reglera det kommunala ansvaret?

Policy som tillämpas och skapas under stormen Gudrun

De kommunala aktörerna hanterar en rad olika frågor under krishanteringen och en stor del av dessa frågor handlar om att återställa den kommunala verksamheten. Viktigt var att strömförsörja kommunens äldreboenden och skolor, liksom att få igång en fungerande hemtjänst där alla klienter fick tillsyn. Någon dag in i krishanteringen hamnade emellertid kommuninvånarnas behov av hjälp på dagordningen och frågan om kommunens ansvar i relation till invånarnas eget ansvar aktualiserades. Policydesign som tillämpas och skapas och som reglerar just detta ansvar ska rekonstrueras i detta avsnitt. Den policydesign, som gäller ansvarsrelationen till invånarna, och som vägledde beslutsfattarna i Östra kommunen kan rekonstrueras som en ögonblicksbild av hur den såg ut i slutet av januari 2005 (se tabell 3). Denna policydesign fanns inte på plats i alla sina delar när krishanteringen inleddes utan den växte fram i takt med att aktörerna hanterade stormen. Det är inte särskilt förvånande med tanke på att någon omfattande naturkatastrof inte hade hanterats tidigare i kommunen liksom att den planering som upprättats för sådana händelser var mycket övergripande och främst behandlade hur krisledning skulle kallas samman och organiseras.

Tidigt formuleras en bred problembeskrivning som är utgångspunkten för krishanteringen. Det konstateras att allmänheten har ett antal grundläggande behov som de inte kan tillgodose själva. Det handlar främst om skötsel av hygien, tillgång till mat och vatten samt värme (Prot. 2005-01-10). Sådana behov identifieras successivt under krishanteringen. Målgrupperna för de kommunala insatserna blev allt tydligare efterhand. Från början är kommunens insatser riktade generellt till drabbade, men sedan särskiljs barnfamiljer, äldre och övriga drabbade (Intervju Socialchef, Säkerhetssamordnare, Prot. 2005-01-18). De kommunala insatserna ser olika ut för dessa grupper.

Tabell 3. Policydesign som tillämpades i slutfasen av krishanteringen under stormen Gudrun

Designelement	Beskrivning
Problem/mål	Drabbade kommuninvånare kan inte fullt ut tillgodose grundläggande behov på egen hand. Ingen explicit målformulering (se dock under regler).
Målgrupper	a) äldre b) barnfamiljer c) övriga drabbade
Verktyg	Kapacitetsbyggande insatser för att målgrupperna tillfälligt ska kunna tillgodose grundläggande behov.
Regler	Regel som anger universella kvalifikationer (att invånarna har rätt att få behov tillgodosedda när de inte klarar det själva) samt implementeringsaktörer (att kommunen ska tillgodose behoven). Specifika kvalifikationsregler som anger specifika målgrupper som får ta del av en kommunal service/resurs.
Implementeringsaktörer	Främst kommunens egna verksamheter samt kommunala bolag.
Rationaliserande förklaringar	Kommunen har ett yttersta ansvar för kommunmedborgarna.
Grundläggande antaganden	Olika grupper är olika sårbara och har inte samma förmåga att tillgodose sina behov.

För att tillgodose behoven hos de olika målgrupperna används flera olika verktyg. Kommunen öppnar upp skolor, äldreboenden och idrottshallar där det finns värme, mat och duschar. På äldreboendena fanns möjligheter att äta till reducerat pris. Kommunen arbetar också med evakuering. För allmänheten finns det övernattningsplatser i olika lokaler, ofta samma som värmestugorna, medan barnfamiljer kan låna tomma lägenheter som det kommunala bostadsbolaget har. Äldre kan få plats på de kommunala äldreboendena. De äldre kan också få extra hemtjänst. Kommunen lånar ut mindre reservkraftaggregat och gasolverk samt förser områden i kommunen med reservkraft. Reservkraftförsörjningen är i första hand riktade mot äldre och barnfamiljer, eller områden där många äldre och barnfamiljer bor. Dessa verktyg kombineras med informationsinsatser. Ibland informationsinsatser som sprids till alla drabbade, men ibland också i form av uppsökande verksamhet. Den

uppsökande verksamheten var inriktad mot äldre och barnfamiljer. Informationen handlade framförallt om att kommunen erbjöd hjälp till kommuninvånarna, men också information om när elen skulle komma tillbaka (Utvärdering Östra kommunen, Intervju Socialchef, Informationssamordnare).

En viktig regel som Östra kommunen utgår ifrån i sin krishantering var att kommunen har ett yttersta ansvar för kommuninvånarna. När invånarna själva inte kan klara tak över huvudet, tillgången till mat med mera ses det som en självklarhet att sådana behov ska tillgodoses av kommunen (Intervju Socialchef, Kommunchef, Säkerhetssamordnare, Personalchef). Det är en kvalifikationsregel som är universell och gäller alla kommuninvånare, men regler skapas som anger vilka målgrupper som får nyttja den kommunala servicen. Exempelvis att barnfamiljer primärt är de som får ta del av evakueringslägenheter (Lägesrapport 2005-01-13, Prot. 2005-01-13). Det är också med grund i denna regel, som bland annat kan härledas till socialtjänstlagens så kallade sistahandsansvar, som de kommunala aktörerna rationaliserar sina insatser.

Ansvariga för insatserna var främst kommunala verksamheter och kommunala bolag, men det förekommer att kommunen använde frivilligorganisationer. När det gäller evakueringsinsatsen kontaktas ett antal externa aktörer, men dessa används aldrig i någon betydande utsträckning. Främst engageras frivilligorganisationerna för att hjälpa till med psykosocialt stöd där både LRF och Röda korset är aktiva (Östra kommunen Utvärdering).

När det gäller grundläggande antaganden så framkommer det att de var olika för de utpekade målgrupperna. För allmänheten räckte det med att upprätta värmestugor och upplysa om att det fanns enklare hjälp att få. De kommunala aktörerna antar att allmänheten generellt klarar sig bättre än äldre och barnfamiljer (Intervju Socialchef). De senare behöver direkt tillsyn. De är helt enkelt mer sårbara:

... för vi [i krisledningen] sa på en gång då att det måste ju vara dom över 70 år och dom personer eller dom familjer som har barn under tre år, dom måste vi kartlägga, för där finns ju också en sårbarhetsaspekt, man kanske inte klarar sig, det kan ju vara sådana som inte socialtjänsten har i sina register, som bor ute någonstans, som behöver särskild hjälp och då måste vi göra en uppsökande verksamhet på dom... (Säkerhetssamordnare)

Även kommunchefen beskriver just äldre och barnfamiljer som de mest sårbara grupperna (Intervju Kommunchef). Antagandet bygger på att dessa grupper är olika sårbara och därmed har olika behov av hjälp. Min tolkning är att detta antagande utgör policydesignens underliggande logik. Det binder samman policyns olika designelement. Det är kopplat till den övergripande problembeskrivningen då ett sådant antagande ligger till grund för att särskilja olika stora behov. Exempelvis äldre har större behov än vad andra drabbade har. Behov är därmed något relativt och policyn måste anpassas till sådana relativa behov. Antagande motiverar därmed också särskiljande av olika målgrupper och att speciella verktyg utvecklas för vissa grupper som inte alla drabbade får ta del av.

Det är denna policydesign som successivt kom att vägleda krishantering i Östra kommunen när det gäller ansvarsrelationen till kommuninvånarna. Är detta något nytt i meningen att det utgör en policydesign som skapas under stormen Gudrun? Den allmänna regeln om kommunens yttersta ansvar följer bland annat av socialtjänstlagen och denna regel är inte något som skapas under krishantering utan är en regel som generellt gäller för kommunal verksamhet. Däremot skapas en tolkning av vad regeln innebär genom att nya designelement skapas som ger den allmänna regeln en specifikare innebörd. De målgrupper som identifieras med äldre och barnfamiljer, tillsammans med de grundläggande antaganden som finns om olika gruppers behov när en kris uppstår, bestämmer regelns innebörd. Att dessa designelement skapas under stormen Gudrun går identifiera genom att analysera beslutsprocesserna i krisledningsstaben. Det kommer att behandlas mer utförligt i kapitlets kommande delar. När det gäller själva verktygen som användes så skapas framförallt uppsökande verksamhet, reservkraftförsörjning till byar, utlåning av elverk/gasverk samt tillgång till evakueringslägenheter under stormen Gudrun vilket är verktyg som kommunen inte använt tidigare i krisliknande sammanhang. Värmestugor var dock planerat sedan tidigare, även om antalet lokaler ökades (Intervju Särkerhetssamordnare).

Är det då en design som har en bestående karaktär i meningen att den är formellt beslutad och dokumenterad eller utgör en informell policy som bärs upp genom nya beslut och handlingar? Genom att analysera krishantering under stormen Per år 2007 kan det konstateras att åtminstone delar av denna design faktiskt används och hänvisas till även när beslut fattas av de kommunala aktörerna under stormen Per. Det

är inte möjligt att säga att policyn gäller för all typ av krishantering eftersom att många delar utav den sannolikt inte ens är relevanta för att hantera exempelvis större gasutsläpp eller för den delen stora trafikolyckor av alla tänkbara kriser som kan inträffa. Huruvida den gäller för krishantering vid andra liknande händelser kan inte heller visas i denna studie. Det beror på att andra större naturkatastrofer inte inträffat på mycket lång tid i kommunen. Däremot är den en policydesign som används av Östra kommunen när omfattande stormar hanteras och i frågor som gäller ansvarsrelationen mellan kommunen och kommuninvånarna.

Policydesign som etableras under stormen Per

I synnerhet är det målgrupperna äldre och barnfamiljer som aktualiseras återupprepad gång under stormen Per i samband med att olika åtgärder diskuteras som exempelvis uppsökande verksamhet och reservkraftförsörjning. För andra drabbade är det återigen främst värmestugor som står till buds (Prot. 2007-01-16, 2007-01-17). Dagen efter att stormen Per inträffat uppmärksammas behovet av att identifiera målgrupperna äldre och barnfamiljer eftersom att de kan vara särskilt utsatta för stormens konsekvenser:

Vi saknar fullständig kartläggning över t.ex. personer över 75 år som inte har hemtjänst och familjer med barn under tre år, vilka kan vara särskilt utsatta om de saknar ström och telefoni. Om strömavbrotten blir långvariga bör en sådan kartläggning göras (Prot. 2007-01-15).

Dagen efter framgår det av protokollen att en kartläggning av grupperna förbereds och några dagar senare framgår det att uppsökningsverksamheten har inletts (Prot. 2007-01-19). Det innebär att kommunen tar kontakt med grupperna rent fysiskt genom att ringa runt till dem eller besöka dem. Karaktäristiskt är att verktyget i form av uppsökande verksamhet specifikt är sammankopplat med dessa målgrupper, vilket följer den policydesign som skapades under stormen Gudrun. När det gäller utlåning av elverk står det också klart att vilka drabbade som helst inte har tillgång till denna service utan att kommunen ska prioritera vem som kan få låna elverken. Besked lämnas om att allmänheten i första hand ska skaffa reservkraft själva (Intervju Säkerhetssamordnare och kommunsekreterare, Prot. 2007-01-15). Målgrupperna är också i centrum när beslut ska fattas om vart i kommunen reservkraft ska placeras ut:

... konstaterar att det under dagen pågått ett arbete, som fortsätter i morgon, med att placera ut och driftsätta reservkraftverk där de bäst behövs med utgångspunkt i var de äldre och familjerna med små barn finns. Mycket angeläget att E-on identifierar de nätstationer som är ur drift så att socialförvaltningen kan komma vidare i prioriteringsarbetet med att placera ut reservkraft på rätt ställe (Prot. 2007-01-17).

Precis som under Gudrun var kommunens utgångspunkt att försöka göra prioriteringar om vart dessa reservkraftverk skulle placeras. Återigen var det målgruppen barnfamiljer och äldre som stod i centrum. Detta är exempel på beslut och insatser ligger i linje med den policydesign som skapades under stormen Gudrun. Samma målgrupper identifieras med grund i att de är sårbara eller särskilt utsatta och ett antal verktyg riktas primärt till dessa grupper. Då är frågan hur det gick till när denna policydesign skapades? I de följande avsnitten beskrivs de delar av kommunens beslutsfattande där ny policydesignen utvecklas som reglerar det kommunala ansvaret.

Polyskapa processer i Östra kommunen

De kommunala aktörernas beslutsfattande är centrerat till krisledningsstabens möten och det är genom att ta del av dessa protokoll och intervjuer med aktörerna som processerna kan rekonstrueras för att visa hur det gick till när policydesignen som skapades. Krisledningsmöten hölls under perioden 2005-01-09 till 2005-01-26. I början hölls möten flera gånger om dagen medan mötesfrekvensen tunnades ut under helgerna och senare under perioden då möten inte hölls varje dag. De följande avsnitten ger en selektiv bild av processen eftersom att fokus ligger på de delar av processen som berör den aktuella policydesignen som rekonstruerats och inte alla typer av beslut. Vidare kan inte varje enskild detalj i processen beskrivas av utrymmesskäl utan självklart är det så att redogörelsen tar fasta på centrala aspekter och frågor som behandlades i processerna.

Allmänheten hamnar på agendan

Det är två dagar efter stormen inträffat, det vill säga på måndagen den 10 januari, som det diskuteras i krisledningsgruppen att behovet av duschar, värme, vatten och möjligheter till matlagning ökar för allmänheten. Socialchefen menar att utöver de som

för närvarande befinner sig i omsorgen så tillkommer det andra grupper med behov, till exempel barnfamiljer utan el och vatten. Kommunstyrelsens ordförande konstaterade då att:

... vi bör få igång skolor och idrottshallar så att de kan användas för skolverksamhet, men även för att tillgodose de ovan redovisade behoven under vissa tider av dygnet. Badhusen och diverse föreningslokaler kan också vara aktuella (Prot. 2005-01-10).

Detta är första gången som kommuninvånarnas behov i sin helhet behandlas i krisledningsgruppen. Det handlar om relativt grundläggande behov som möjligheter att sköta sin hygien, att få värme, vatten och kunna laga mat. Krisledningsmötena domineras innan dess av beslut och diskussioner om att hantera den ordinarie verksamheten och de grupper som redan var klienter i den kommunala verksamheten. Exempelvis klienter inom hemtjänsten eller äldre som bor på kommunens äldreboenden. Mötet resulterar också i att en analysgrupp tillsätts för att se över och bedöma framtida behov för grupper som normalt sett inte var klienter i kommunens verksamhet (Prot. 2005-01-10).

De verksamheter som ansvarar för skolverksamheten och fritidsverksamheten blir involverade i problemet med allmänhetens behov genom att deras lokaler kan användas och öppnas upp för allmänheten. I sin tur är det tekniska kontoret som får i uppgift att strömförsörja de lokaler ägdes av kommunen, det vill säga skolor och idrottshallar. Som alternativ nämns också att öppna badhus och diverse föreningslokaler, men detta utvecklas inte närmare. Det räcker emellertid inte med att bara öppna anläggningarna, kommunmedborgarna måste också veta om att de är tillgängliga. Ett av de beslut som fattas under krisledningens möte är att:

Informationsgruppen går ut med lämplig information redan ikväll beträffande tillgängligheten för allmänheten i idrottshallarna. Hemsidan, radion och kommunens växel (Prot. 2005-01-10).

De verktyg som kommunen designar i relation till problemet hade med andra ord två delar. Förutom att lokaler tillgängliggörs för allmänheten, så ska det också upplysas om

denna tillgänglighet genom specificerade kanaler. Om dessa två delar kombinerades skulle kommunmedborgarna kunna tillgodose sina behov.

Det framgår av krisledningsgruppens protokoll att problemet ansågs vara en angelägenhet för kommunen. Vidare tar kommunen också de första besluten om vilka insatser som ska genomföras för att lösa problemet. Problemets faktiska innehåll i form av beskrivningar av ”behov” kommer att kvarstå under hela krishantering, men successivt utvidgas till att innefatta nya behov, liksom att nya verktyg utvecklas.

Under mötet den 10 januari så tillsattes, som sagt, en analysgrupp som hade till uppgift att se över och bedöma framtida behov om strömavbrottet skulle bli långvarigt. Dagen efter fattas en hel del beslut med grund i analysgruppens arbete. Aktörerna antar att läget kan förvärras de kommande dagarna eller veckorna. Analysgruppen konstaterar:

Om krisen blir långvarig måste evakueringsmöjligheter ordnas, även för de som inte är gamla. [Det kommunala bostadsbolaget] uppger att en huslänga i [ett kvarter i kommunen] har 20-25 tomma lägenheter med el, värme och vatten. Därutöver finns 10-12 lgh i [ett annat kvarter], 20 lgh i [en ort i kommunen] och 10 lgh i [en annan ort i kommunen] (Prot. 2005-01-11).

Det var det kommunala bostadsbolagets VD som hade hört av sig till krisledningsstaben och sagt att bolaget hade tomma bostäder som kunde användas (Intervju Socialchef). Socialförvaltningen får i uppgift att fördela lägenheterna:

[Socialchefen] åtar sig att socialförvaltningen ansvarar för fördelningen av dessa lägenheter. I första hand måste dock andra alternativ sökas, t.ex. bland släkt och vänner (Prot. 2005-01-11).

Lägenheterna ska alltså fördelas med grund i att inget annat alternativ finns för den sökande, det är bara när ett behov inte kunde lösas på egen hand som kommunen gick in och tog ett ansvar. På kommunens hemsida görs också regelbundet lägesrapporter som var riktade till allmänheten där det framgår att hemtjänstens verksamhet utvidgas till att i viss mån gälla äldre människor som normalt inte är klienter inom hemtjänsten. På hemsidan skrevs bland annat:

Hemtjänsten kan hjälpa de som normalt inte har några insatser och som behöver hjälp. Framför allt handlar det om matpaket och tillsyn. (Lägesrapport Östra kommunen 2005-01-11)

Hemtjänstens målgrupp utvidgas tillfälligt till en större målgrupp, varav den utökade delen får hjälp med matpaket och tillsyn. Formuleringen är öppen eftersom att tillsyn och matpaket beskrivs som de primära formerna av service, vilket inte utesluter andra former av hjälp.

När det gäller allmänhetens behov så diskuteras att kommuninvånarna ska kunna hämta vatten, exempelvis för djurhållning (Prot. 2005-01-11). Detta antogs kunna göras i kommunala lokaler, men nu föreslås även brandstationer erbjuda en sådan möjlighet. Att hämta större mängder vatten på brandstationerna riktade sig framförallt till exempelvis lantbrukare med djurhållning (Hemsida Östra kommunen 2005-01-11). Under ett senare möte samma dag initieras en annan fråga som sedan behandlas under flera möten. Det handlar om elförsörjningen och möjligheten att låna ut elkraftaggregat till drabbade kommuninvånare:

Tekniska kontoret har ett traktordrivet reservkraftverk avsett för lantbruket. Kan lånas ut tillsammans med montör. Tekniska kontoret ansvarar för utlåning av reservkraftverket (Prot. 2005-01-11.)

På hemsidan annonseras att det finns ett tillfälligt elkraftaggregat för djurhållning som mot självkostnad erhållas från räddningstjänsten och att denna enhet finns disponibel i skrivande stund (Lägesrapport Östra kommunen 2005-01-11). Under de första två dagarna kan man notera att en rad olika insatser initieras som sedan skulle komma att utvecklas under de kommande veckorna. Under dessa dagar präglas beslutsprocesserna i kommunen av osäkerhet om läget i kommunen och att de kommunala aktörerna försöker identifiera behov hos kommuninvånarna. Det gör de eftersom att deras utgångspunkt är att kommunen har ett yttersta ansvar. För att förstå de första dagarnas beslutsfattande är det nödvändigt att beskriva något mer utförligt vad det yttersta ansvaret bestod utav liksom osäkerhetens karaktär och hur aktörerna hanterade denna osäkerhet.

Det yttersta ansvaret som en utgångspunkt hos aktörerna

I de föregående avsnitten konstaterades att regeln om det yttersta ansvaret var en central utgångspunkt i den Östra kommunen krishantering. Så var det också redan från början i beslutsprocesserna under krishantering. När den tekniska chefen resonerar om hur det kom sig att kommunen först arbetade med att återställa sina egna verksamheter, men sedan började göra insatser för kommuninvånarna generellt, framkommer ett synsätt som visar att det yttersta ansvaret varit etablerat redan från början i krishantering:

Man kan också säga så här att när vi går in och sätter oss i den gruppen [krisledningsgruppen] så har vi nog egentligen kommunperspektivet direkt, men då är det prioriteringen på äldreboendena som ändå blir fokus på och det här att röja, att ta bort farliga träd och röja gatorna, det är också kommuninvånarperspektivet omedelbart egentligen [...] men det är nog den prioriteringen som är rätt även i det perspektivet (Teknisk chef).

Regeln om kommunens yttersta ansvar är närvarande redan från början i krishantering, men i beslut och handling blir den synlig först någon eller några dagar efter att krishantering inletts. Utgångspunkten i den tekniska chefens resonemang är inte en uppdelning mellan å den ena sidan kommunal verksamhet och å den andra sidan hantering av behov som människor utanför den kommunala verksamheten har. Istället återställs äldreomsorgsverksamheten i funktionsdugligt skick som ett led i att hantera händelsen ur ett ”kommunperspektiv”. Att hantera stormen ur ett ”kommunperspektiv” innefattar såväl att återställa den kommunala verksamheten som att tillgodose kommuninvånarnas behov. Skolverksamheten är nästa prioritet efter äldreboendena, men det är först här som hanteringen kommuninvånarnas behov visar sig explicit genom att strömsättningen av skolorna sker utifrån två kriterier. Det ena var att kommunens undervisningsverksamhet skulle kunna starta upp. Det andra var att värmestugor för allmänheten skulle inrättas på vissa platser. Det är en sådan logik som ligger bakom besluten de första dagarna när allmänheten hamnar på beslutsfattarnas agenda

Uppfattningen om det yttersta ansvaret var alltså närvarande redan i ett tidigt skede och det är något som av de intervjuade beskrivs som självklart med grund i den

situation som förelåg. Inom socialtjänsten var det en självklarhet att både den befintliga kommunala verksamheten och kommuninvånarnas behov generellt ska hanteras:

... men det var inte så som socialtjänsten i vanliga fall agerar att man har ett behov och det ska till beslut utan människor som kände att jag behöver ha hjälp, det bara man hjälpte till med...(Socialchef)

De regler och procedurer som socialtjänsten normalt sett fattar beslut utifrån när en kommuninvånare ska få ta del av kommunal service sätts åt sidan när det yttersta ansvaret tar vid i en krissituation. Säkerhetssamordnaren menar att det var självklart att ta reda på kommuninvånarnas behov och genomföra en uppsökande verksamhet:

Vi hade ju dom här träffarna i krisledningsgruppen och då är det ju förvaltningscheferna som har varit med, dom från informationssidan, alltså det blir så naturligt, det var inga konstigheter utan man förstod ju det på en gång att, kommunens ansvar är ju att ha koll på detta, kommuninvånarna, vilka är det som behöver hjälp och hur hittar vi dom som behöver hjälp [...] jag menar räddningstjänsten i vanliga fall, har ju koll på det så fort någon behöver hjälp utifrån det, eller socialtjänsten har ju också koll, men plötsligt så kunde vi ju inte lita på dom systemen längre, för att vi kunde inte se dom och vi visste att vi inte kunde få kontakt med dom och då var vi ju tvungna att hitta nya vägar för det här, men att det var våra primära uppgift, det var liksom ingen diskussion utan det var så självklart på något vis (Säkerhetssamordnare).

De kommunala aktörerna uppfattar kommunens yttersta ansvar som självklart och det är en utgångspunkt redan från början i krishanteringen (Intervju Kommunchef). Samtidigt är inte detta ansvar särskilt preciserat. De kommunala aktörerna använder begrepp såsom ”gräns” och ”nivå” när de diskuterar vad det kommunala ansvaret egentligen innebär. Personalchefen svarar på en fråga om det fanns diskussioner kring vad kommunen skulle göra för kommuninvånarna:

... visst finns det alltid en diskussion om att lägga sig på rätt nivå. Där kanske en del tyckte att vi borde ligga lite högre och en del tyckte vi borde ligga lite lägre, men till slut så enades man om en viss nivå, det här är ju ett mänskligt drag egentligen, jag tror att vi tänker och funderar lite olika, men

jag uppfattade ändå att det fanns en diskussion och sedan kom vi fram till en enighet och skulle vi inte kommit fram till en enighet så var det ju faktiskt chefen för krisledningen som kunde fatta ett beslut, men jag tror inte vid något tillfälle att det behövdes att chefen då fattade ett beslut över huvudet på övriga...vi hade ändå, det fungerade så bra ändå (Personalchef).

Det handlar om det yttersta ansvarets specifika innebörd, exempelvis när det gäller servicenivå. Säkerhetssamordnaren menar att ett av de centrala problem som kommunen skulle hantera var en gränsdragning, men då handlar det inte om att diskutera om kommunen har ett ansvar utan återigen vad mer specifikt kommunen ska göra utifrån det yttersta ansvaret:

... först och främst, alltså det här med att strömmen var borta då, att för det första var går gränsdragningen – vad kan kommunen hjälpa kommuninvånarna med, egentligen är det ju då ett ansvar som ligger på elbolagen att se till att strömmen kommer tillbaka, men konsekvenserna då som blir för människorna, att liksom bena upp dom, vad är det kommunen kan gå in och hjälpa till med egentligen (Säkerhetssamordnare).

Gränsdragningen i detta fall handlar om att avgränsa vad kommunen kan hjälpa kommuninvånarna med utifrån de behov som de hade. Hur den gränsen ska dras är oklart, men det finns en självklarhet att kommunen har ett sådant ansvar även om det är elbolagens ansvar att se till att strömmen kommer tillbaka. Med grund i en allmän och opreciserad regel hamnar allmänhetens behov på beslutsfattarnas agenda, men samtidigt präglas beslutsprocesserna av att det är oklart, inte bara exakt vad kommunen bör göra utifrån sitt ansvar generellt, utan också mer specifikt vad det finns för behov av kommunala insatser och vad de i så fall exakt ska bestå utav. Osäkerhet präglar de första dagarnas beslutfattande, men denna osäkerhet kommer att vara genomgående i krishanteringens under flera veckor.

Osäkerhet om strömavbrottet som dröjer kvar

De kommunala aktörerna är relativt säkra på att strömavbrottet är omfattande redan de första dagarna, men är osäkra på exakt hur omfattande det var. Vidare är de också säkra på att strömavbrottet skulle bli varaktigt, men är osäkra på hur varaktigt det skulle bli. Osäkerhet kring strömlöshetens varaktighet och omfattning återkommer

ständig under hela perioden i de beslutsprocesser som utspelade sig under krishantering. Problemet med osäkerhet visar sig bland annat i kommunens utvärdering. Där påpekas att kommunen inte kunde få tillgång till information:

Svårigheterna har i första hand varit att få fram en helhetsbild av det aktuella läget med vilka kommuninvånare som var drabbade av elavbrottet. Samverkan med teleoperatörerna och Sydkraft kunde inte leda till det som efterfrågades, nämligen en riktig helhetsbild av det aktuella läget (Utvärdering Östra kommunen).

Samma problematik är också genomgående i intervjuer med flera av de aktörer som ingick i krisledningsgruppen:

... det var ju så att det kunde nog vara svårt att veta vad e-on gjorde [...] deras strategi och hur dom agerade, framförallt var det svårt och veta tidplanen för när olika nät och ledningar skulle strömförsörjas, och jag tror att e-on hade väldigt svårt själva att göra den bedömningen... (Teknisk chef)

... det var väl svårt att få fram en tydlig bild hur det såg ut, den ständiga frågan var – när kommer strömmen tillbaka? Det var ständiga frågan i telefon och möte med allmänheten och vi kunde inte besvara frågan och [Sydkraft] kunde inte besvara frågan, deras hemsida stämde heller inte riktigt med ... med deras prognoser och bedömningar, det fanns ett problem i det här. Men det blev bättre på slutet så vi tog fram ett bättre material, men det här tog lite för lång tid egentligen (Personalchef).

Att osäkerhet präglar beslutsprocesserna är också synnerligen karaktäristiskt för de första dagarnas beslutsfattande. I ett tidigt skede varnar Sydkraft att strömavbrottet kommer att vara under flera veckor (Prot. 2005-01-11). Således vet aktörerna att de med stor sannolikhet har en lång period av strömlöshet i kommunen framför sig. Däremot är de i behov av mer precisa prognoser för att kunna fatta beslut och planera sin verksamhet. Det konstateras redan de första dagarna:

Kraftbolagens bedömningar om när och i vilken takt strömmen kan komma tillbaka är helt avgörande för kommunens vidare planering av åtgärder och insatser på olika områden (Prot. 2005-01-11).

Det är genomgående svårt för aktörerna i krisledningsstaben att få tillgång till mer precisa prognoser för strömavbrottet som anger tider och platser när elen ska komma tillbaka. Det beslutas exempelvis en av de första dagarna att det kommunala energibolagets VD ska ta kontakt med Sydkraft för att planering av verksamheten ska vara möjlig:

[Energibolagets VD] kontaktar Sydkraft genast för att utverka mer detaljerad information om i vilken takt och ordning man avser att åtgärda felen. Tidplan/prognos nödvändig för den fortsatta planeringen. Ta fram kommunkarta med aktuell lägesinformation betr elförsörjningen, oavsett nättinnehavare (Prot. 2005-01-11).

Företrädare för krisledningsstaben försöker vid upprepade tillfällen under de kommande veckorna att få tillgång till information om strömavbrottet från elbolagen. Olika former av mer kortsiktiga och fragmentariska rapporter om och prognoser för elbortfallet görs sedan baserat på de prognoser som kommunen får från elbolagen och som de samlar ihop själva (Prot. 2005-01-12, 2005-01-13). Problemet är att aktörerna efterhand ofta upptäcker att prognoserna de fått tillgång till inte är tillförlitliga:

Rent generellt är informationen från Sydkraft mycket bristfällig. Detta måste organiseras på ett bättre sätt i framtiden. Får tas upp vid kommande utvärdering (Prot. 2005-01-17).

Man kan konstatera att Sydkrafts prognoser har begränsad tillförlitlighet (2005-01-24).

Problemet att planera sin verksamhet med grund i sådana prognoser fortsätter under flera veckor. De kommunala aktörerna behöver veta strömavbrottets varaktighet för olika platser för att senare exempelvis kunna prioritera reservkraftsinsatser:

Särskild grupp tillsätts för att via GIS-systemet ta fram information om exakt var det bor människor som fortfarande inte har el. Resultatet ska användas för att göra riktiga prioriteringar (2005-01-20).

Mycket angeläget att via Sydkraft få fram en plan för deras reparationsarbeten så att rätt insatser kan göras på rätt plats och vid rätt tillfälle (Prot. 2005-01-20).

Sammantaget har aktörerna i krisledningsstaben först inte något annat än vaga och generella bedömningar om elbortfallets utbredning och varaktighet. Sedan görs sporadiska prognoser för specifika delar av kommunen som karaktäriseras av att de inte var särskilt långsiktiga. Prognoser förutsäger att en plats kommer att få strömförsörjning nästa dag eller som mest några få dagar framöver samtidigt som de inte är heltäckande för kommunen. Beslutsfattarna fick tillgång till material som skulle ge mer omfattande prognoser, men i båda fallen konstateras att materialet var bristfälligt och inte alltid tillförlitligt. Beslutsprocesserna karaktäriseras av att det råder en osäkerhet om strömavbrottet. Det är särskilt påtagligt under den första veckans krishantering, men osäkerheten finns kvar under hela perioden. Det innebär inte att beslutsfattarna står handfallna inför osäkerheten utan information om kommunmedborgarnas behov samlas in som kan ge en bild av läget oavsett om man är osäker på strömavbrottets varaktighet och omfattning mer specifikt.

Scenarion som utgångspunkt för beslutsfattande

Utgångspunkten för beslutsfattarna är ett omfattande och varaktigt strömavbrott, men fokus hamnar också på vilka konsekvenser och behov hos kommuninvånarna som kan uppstå till följd av strömavbrottet. Sådana behov förmedlas till krisledningsstaben på flera olika sätt. Informationsverksamhet återrapporterar de samtal de haft med kommuninvånarna. Där framkommer bland annat förfrågningar om möjligheter till evakuering och prognoser för strömavbrottet från kommuninvånare (Prot. 2005-01-11, 2005-01-12, 2005-01-14). I vissa fall beslutas direkt att någon i krisledningsgruppen får i uppdrag att finna lösningar på de förfrågningar som gjorts (Prot. 2005-01-18).

Kommunen använder också sin egen verksamhet för att generera information om medborgarnas behov. Exempelvis rapporter från skolverksamheten som kan användas för att dra slutsatser om strömavbrottet. Om en skola är strömlös kan slutsatsen dras att även området runt omkring skolan är strömlöst (Intervju Skolchef). Framförallt är sådana rapporter aktuella de allra första dagarna under krishanteringen eftersom att kommunen senare får tillgång till rapporter och en något bättre uppfattning om strömavbrottets omfattning. De kommunala aktörerna avrapporterar kontinuerligt den verksamhet som de redan startat upp och i vilken mån den faktiskt nyttjas (Prot. 2005-01-14, 2005-01-15, 2005-01-17). Avstämningen blir i praktiken en möjlighet att

bedöma hur de drabbade klarar sig (Intervju Teknisk chef). I ett annat fall används också lantbrevbärarna. Ett kommunalråd får i uppdrag att kontakta lantbrevbärarna inför morgondagens postrunda (Prot. 2005-01-14). Dagen efter konstateras att lantbrevbärare och tidningsbud rapporterar eventuella ”konstiga” upptäckter (Prot. 2005-01-15).

Under de första dagarna bygger de kommunala aktörerna upp ett scenario dels på vad det vet om strömavbrottets varaktighet och omfattning, men också genom de behov som förmedlas till beslutsfattarna på olika sätt. Informationsverksamhetens rapporter och direkta kontakter med den egna verksamheten är särskilt viktiga under den första veckan, medan återrapportering från krisinsatser av naturliga skäl blir aktuella först senare när de satts i verket. Denna form av rapportering av behov från de olika källorna pågår under större delen av krishantering.

Sammantaget vägleds de kommunala aktörerna av en föreställning om kommunernas yttersta ansvar. På så sätt klargörs att kommunen har ett ansvar för kommunmedborgarna. Genom att reducera osäkerhet och bygga upp ett scenario med grund i antaganden om strömavbrottets varaktighet och omfattning samt rapporter om medborgarnas behov klargörs något vad kommunen behöver göra för att leva upp till ansvaret. Frågan om allmänhetens behov hamnar på beslutsfattarnas agenda och beslut kan fattas om ett antal insatser redan de första dagarna. Beslutsfattarna får emellertid tag på information i mitten av den första veckan som gör att krishantering och beslutsprocesserna intensifieras kraftigt.

Väderrapporter som leder till en upptrappning av krishantering

En informationskälla som i hög grad påverkar krishantering är de väderrapporter som kom under den första veckans krishantering. I mitten av den veckan meddelar VD: n för det kommunala energibolaget att stark vind förväntades under det kommande dygnet. Senare under samma dag konstaterar personalchefen att:

I morgon blir det stark vind. Till helgen väntas snöfall och minus 8 grader. Med tanke på detta, vilket scenario ska vi planera för och behöver vi en större krisorganisation (Prot. 2005-01-12)?

Under ytterligare ett möte samma dag närvarar kommunchefen som också konstaterar att läget förväntas förvärras av kommande kyla. Läget betraktades som allvarligt i krisledningsstaben:

Vi fick signaler om att det skulle kunna bli väldigt kallt. Då var det här ju egentligen ett akut problem, både får man säga ur människors säkerhet eller personer, industriföretag också, lantbruk, det var ju många bitar här som... så vi var ju väldigt oroliga, kan man säga ett tag här och därför gjorde vi insatser genom evakueringar...(Personalchef)

... det var den här osäkerheten i kring när strömförsörjningen skulle återkomma och det var också en oro om vi skulle fått en ordentlig köldknäpp i samband med detta...(Teknisk chef)

I samband med detta intensifieras kommunens krishantering och insatser som uppsökande verksamhet initieras och evakueringen trappas upp.

Evakuering och uppsökande verksamhet

Aktörerna i krisledningsstaben inventerar lokaler för evakuering och bland annat omnämns en folkhögskola, biblioteken, idrottshallarna (Prot. 2005-01-12). När evakueringsplatserna annonseras ut, bland annat på kommunens hemsida, så är det emellertid främst idrottshallarna som används (Hemsida 2005-01-13). Vidare framgår det av krisledningsprotokollet att kontakter ska tas med frivilliga grupper såsom radioklubben, hemvärnet och bilkåren. Dessa frivilliga krafter ska disponeras och organiseras av räddningstjänsten om de behövs i samband med evakueringen (Prot. 2005-01-13).

På evakueringsplatserna anordnas utspisning i enklare former. Fastighetsvaktmästarna från tekniska kontoret sköter lokalerna, liksom att skolmatsalarna står för utspisningen. Regler specificeras kring nyttjandet av lokalerna där det klargörs att husdjur inte får tas med. På kommunens hemsida klargörs också en skillnad i målgrupper mellan de allmänna evakueringsplatserna i idrottshallar och de lägenheter som det kommunala bostadsbolaget har för utlåning. De förstnämnda övernattningsplatserna är generellt riktade till dem som:

... inte längre kan bo kvar hemma med anledning av stormen (Lägesrapport Östra kommunen 2005-01-13).

Däremot är målgruppen för lägenheterna mer avgränsad:

Även [det kommunala bostadsbolaget] erbjuder övernattningsmöjligheter. Dessa är i första hand till för familjer med små barn eller övriga som bedömer sin situation akut (Lägesrapport Östra kommunen 2005-01-13)

Lägenheterna var med andra ord riktade till barnfamiljer, men målgruppen lämnas öppen till viss del, då personer som bedömer sin situation som akut kan få möjlighet att få en lägenhet, även om det inte framgår vad akut innebär.

Den 13 januari utökas också insatserna ytterligare, framförallt genom att ett nytt verktyg föreslås och sedan nyttjas av kommunen. Krisledningsgruppen beslutar att bedriva uppsökande verksamhet. Tidigare hade alla verksamheter som initieras och som vände sig till målgrupper utanför kommunens normala verksamhet byggd på att de delar av allmänheten som har behov av en service, att nyttja lokaler, äldre som behöver tillsyn och matpaket, vattenhämtning eller lån av reservkraftaggregat för djurhållning själva kontaktade kommunen. När det gäller den uppsökande verksamheten avgränsas den till en specifik målgrupp som ska kontaktas av kommunen i syfte att inventera deras eventuella behov. Målgruppen definieras som personer över 70 år och barnfamiljer med barn under två år som inte hade el (Prot. 2005-01-13). Dagen efter ändras detta till barnfamiljer med barn under tre år (Prot. 2005-01-14).

Det är kommunens hemtjänst som ska genomföra insatsen, medan personal på tekniska kontoret tar fram data om vart dessa personer bor (Intervju Teknisk chef). Alternativ som att använda hemvärdet diskuterades, men det visade sig att i så fall skulle kostnaderna falla helt på kommunen. Det fanns inga garantier från länsstyrelsen eller liknande som det fanns i grannlandet där landshövdingen tog på sig att lösa finansieringsfrågan (Intervju Säkerhetssamordnare). Socialchefen beskriver insatsen som:

... vi gjorde ju den här inventeringen [...] En del sade att det går jättebra och andra ville ju ha hjälp och då hade man ju den här menyn att välja på att evakuera eller kan vi besöka dig, för det bestämde vi att alla människor som var i den här gruppen 75 år [Sic!] och äldre eller barnfamiljer som hade barn under tre år, dom ska vi ha kontinuerlig kontakt med... (Socialchef)

Insatsen handlade om att kartlägga eller inventera gruppen, men också att erbjuda kommunal service. Det är i detta skede som det för första gången framstår som mycket tydligt att målgrupperna äldre och barnfamiljer behandlas på ett annat sätt än drabbade i allmänhet. Det är därför motiverat att beskriva något om hur aktörerna resonerar kring besluten att rikta insatser till olika grupper.

Äldre, barnfamiljer och ”allmänheten”

Om man ser på kommunens krishantering som helhet blir det tydligt att både äldre, barnfamiljer och allmänheten diskuterades redan i början av krishanteringens. Vid mötet den 10 januari framkommer det också att socialchefen lyfter fram barnfamiljer som en grupp som har särskilda behov. Vid detta möte beslutas också att öppna värmestugor vilka var riktade till allmänheten, eller de drabbade generellt (Prot. 2005-01-10). Det som dock blir tydligare allt efter hand och i synnerhet i samband med att väderrapporter med minusgrader blir kända för krisledningsgruppen är att dessa grupper blir alltmer särskilda och etablerade med å den ena sidan de äldre och barnfamiljer och å den andra sidan den drabbade allmänheten generellt. Det första steget mot det är initieringen av den uppsökande verksamheten i samband med väderrapporterna. Socialchefen resonerar kring hur det gick till när denna grupp blev aktuell för uppsökande verksamhet:

Vi gjorde ju ett scenario, var har vi våra sårbarheter och då kom vi ju fram till och vi satte foten där, 75 år [Sic!] och äldre och dom här smättingarna då under tre år det kan vara riktigt besvärligt med om man inte har varmvatten och alltihopa det här va (Socialchef).

... det finns alltså en i krisledningsgruppen, som är det övergripande, så finns det också någon form av strategigrupp, där jag ingår, tekniska chefen ingår, skolchefen och ekonomichefen och där landade vi i strategigruppen

och sedan tog jag hem den till förvaltningen och genomförde det ute i organisationen (Socialchef).

Kommunen bestämmer i ett kritiskt läge vilka som ska bli föremål för den uppsökande verksamheten. Bakom beslutet låg en föreställning om att dessa grupper är mer sårbara än andra grupper liksom att deras situation kan vara särskilt besvärlig. Idén till insatsen genererades av analysgruppen (som socialchefen här kallar för strategigrupp) och genomfördes med socialförvaltningens personal samt med bistånd av tekniska kontoret som kunde ta fram data om vart strömlösa personer inom målgruppen bodde. Målgrupperna används explicit för att operationalisera resursfördelningen, det vill säga i detta fall vilka enskilda kommuninvånare som ska få ta del utav den uppsökande verksamheten.

När det gäller evakueringslägenheterna från det kommunala bostadsbolaget så framkommer att målgrupperna till en början inte lika tydligt, men specificeras i samband med väderrapporterna. Socialchefen får i uppdrag att fördela lägenheterna vid ett krisledningsmöte den 11 januari och kommunen informerar om att evakueringsmöjligheter finns, men någon specificerad målgrupp anges inte mer än att de som är i akut behov kan kontakta kommunen (Lägesrapport 2005-01-11). På ett möte den 12 januari konstateras att 6-7 familjer anmält intresse för att evakueras (Prot. 2005-01-12). Men det är först den 13 januari som specifikt barnfamiljer beskrivs som målgrupp för evakuering till lägenheterna både i den information som kommunen lämnar till kommuninvånarna och i krisledningsgruppen (Lägesrapport 2005-01-13, Prot. 2005-01-13). Andra evakueringslokaler hade, som tidigare beskrivits, samtidigt iordningställt för allmänheten.

I båda fallen specificeras, explicit görs och särskiljs målgrupperna efter att scenarion byggs ut med grund i väderrapporterna och kommunens insatser intensifieras. Prioriteringar aktualiseras eftersom att tidsperspektivet är kort och resurserna begränsade. Väderrapporterna kom i mitten av första veckan och kylan skulle komma under helgen. Det var inte möjligt att kontakta alla drabbade och kanske inte heller nödvändigt om det fanns ett antagande om att allmänheten generellt inte var lika sårbara som äldre och barnfamiljer. Insatsen genomförs, men något oväder av betydelse inträffar aldrig. Målgrupperna hamnar likväl i centrum i beslutsfattandet och

det är ingen engångsföreteelse visar det sig. De tenderar att få allt mer utrymme i krisledningsgruppens beslutsfattande och särskilt synligt blir det när det gäller reservkraftförsörjningen som upptar en mycket stor del av kommunens krishantering de följande två veckorna.

Ovädret blåser av och reservkraftförsörjningen trappas upp

Reservkraft diskuterades redan under första veckan i krisledningsstaben. Redan i ett tidigt skede identifieras en resurs i form av ett reservkraftverk för djurhållning som kunde lånas ut för att tillgodose kommuninvånarnas behov (Prot. 2005-01-11). Strömsättning av fastigheter som en verksamhet diskuteras sedan alltmer i krisledningsgruppen och allt fler erbjudanden om resurser dyker upp och förmedlas av de kommunala aktörerna i krisledningsgruppen:

[Energibolagets VD]: Vi är via länsstyrelsen erbjudna fem militära reservkraftverk [...]. Dessa kan anlända under morgondagen och användas ute i de strömlösa byarna inom Sydkafts områden. Ska i så fall utrustas med batterier (Prot. 2005-01-12).

Noteringarna från den första veckan visar att kommunen redan i ett tidigt skede var villig att låna ut reservkraft vilket visar sig i exemplet när tekniska kontoret hade tillgång till ett reservkraftverk avsett för lantbruket. Reservkraftförsörjning som verktyg kan bara nyttjas i begränsad omfattning i det skedet eftersom att tillräckligt med resurser ännu inte finns tillgängliga för kommunen. Därefter blir kommunen erbjuden reservkraftaggregat via länsstyrelsen som kan användas för byar inom Sydkafts nät. Dessutom talar tiden för att allt mer resurser blir tillgängliga eftersom att de kommunala verksamheter som tillfälligt drivits med reservkraft successivt får tillbaka strömmen via det ordinarie nätet. Detta är något som senare utvecklas genom att en fråga lyfts om dessa kan användas för att strömsätta en hel liten by:

[Energibolagets VD] kontrollerar om reservkraft kan användas för att strömsätta en hel liten by (Prot. 2005-01-13).

Genom att tillfälliga aggregat kopplas in kan behoven minska då människor får tillgång till värme, mat med mera direkt i sina fastigheter. Förutsättningen för att installera

reservkraft i byar, så kallad Ö-drift, var det kommunala elbolagets kunskap om hur detta kunde ske:

... det här med reservkraft, där började ju vi hjälpa till med ö-drift och det var vårt egna elbolag som hade då kunskap om hur man kunde koppla in ett reservkraft för att driva en halv by till exempel ett antal hushåll...(Säkerhetssamordnare).

Det är kombinationen av expertis och kontakter med både länsstyrelsen och Sydkraft som gör att Ö-driften kan genomföras. Under helgen under första veckan framkommer det att kommunen ska koppla in reservkraftverk i områden i kommunen, men att man behöver information från Sydkraft om vart det kan göras. När dessa aggregat sedan placeras ut så följs övergripande prioriteringsregler:

... och där fick vi återigen göra kartläggning, titta på i vilket område har vi störst behov, vi kan ju inte bara köra ut, bara för att dom ringer och säger att vi vill ha ett till våran by... då måste vi ju analysera det först, titta på vad är det för befolkning, har man barnfamiljer, har man äldre människor där som inte klarar sig, ja då gör vi bedömningen att vi kör ett reservkraft dit (Säkerhetssamordnare).

När det gäller reservkraften är den med andra ord inriktad på liknande grupper som vid den uppsökande verksamheten och för evakuering till kommunala bostäder. Detta är ett viktigt exempel på att de målgrupper som skapades i samband med den uppsökande verksamheten nu också kom att stå i centrum för beslut om andra kommunala insatser. Det blir på så sätt tydligt att de olika målgrupperna, å den ena sidan "allmänheten" och å den andra sidan äldre och barnfamiljer, allt mer separeras och beslut om åtgärder riktas särskilt mot de olika grupperna. När beslut fattas tar tekniska kontoret tar fram data, med grund i målgrupperna, om vart aggregaten ska placeras ut:

Beslutsmandatet att placera ut reservkraftverket på den här transformatorstationen för att strömförsörja den här lilla byn, där vi kunde presentera att där bor det fem stycken personer över 70 år och sedan bor det två familjer som har barn under två år, vi tog fram den sortens statistik...(Teknisk chef)

Vid dessa prioriteringar var givetvis antalet boende i området totalt sett en viktig aspekt, men även de nämnda målgrupperna. Samtidigt ska det noteras att det var Sydkraft som gjorde de slutliga prioriteringarna eftersom att det var deras nät det handlade om. Framförallt tekniska kontoret och det kommunala elbolaget arbetar sedan de kommande veckorna med att försörja ett stort antal byar med reservkraft. Efter några veckor trappas insatsen ned, enligt den tekniske chefen:

Man kan ju säga när det gäller utplacering av reservkraft så går det någon [...] brytpunkt i slutskedet av den här perioden då [...] det är svårt att försvara att man åker ut ... långt ut och kanske strömförsörjer ett eller två hushåll, därför att det är en stor apparat också att både köra ut och koppla in och sedan försörja den här anläggningen, med bränsle då och det är ju också så att vi har ett begränsat antal och då blir verken för stora också, är det ett hushåll där och ett hushåll där så, så kommer man till ett skede där det är mer tveksamt om man faktiskt ska ägna sig åt detta då (Teknisk chef).

Under helgen den första veckan diskuterades även utlåning av gasolvärmare och el aggregat till kommuninvånare. Det diskuteras som ett alternativ för barnfamiljer till evakuering. I samband med detta specificeras också en regel där utlåning sker på villkoret att kommunen friskrivs från ansvar:

20 gasolvärmare är disponibla. Kan de användas av barnfamiljer hemma som alternativ till evakuering? Finns på brandstationen. Utlånas mot löfte att låntagaren tar det fulla ansvaret (Prot. 2005-01-15).

Dessa regler kan beskrivas som kvalifikationer i meningen att de var en förutsättning för att en individ skulle få tillgång till resursen. Den 18 januari, vid krisledningsgruppens möte konstateras att tio nya enfasaggregat ”är på gång” och kommer att lånas ut via räddningstjänsten. I detta fall är det räddningstjänsten som får i uppdrag att informera om dem samt att föra en lista över dem som lånade aggregaten. Det framgår också tydligt vilken som är målgruppen för aggregaten då det särskilt pekas ut att det är barnfamiljer som ska prioriteras vid utlåning (Prot. 2005-01-18). Några dagar senare, den 20 januari, skapas också en regel kring hur kostnaderna för driften av reservkraftaggregaten som lånas ut ska hanteras:

Den som inte har råd att tanka sitt reservaggregat får vända sig till socialförvaltningen för biståndsbedömning (Prot. 2005-01-20).

Kommunens insats sträcker sig alltså inte längre än att låna ut aggregaten vilket innebär att finansieringen för att driva dem faller på den som lånat aggregatet. Personer som hamnar i ekonomiska svårigheter, har precis som under normala omständigheter rätt att söka bistånd med grund i socialtjänstlagen. Detta förtydligas den 24 januari genom att gruppen fastslår att den som lånar enkla "enfamiljsaggregat" själv svarar för drift och skötsel. Här finns en skillnad jämfört med när kommunen själv installerar reservkraft i nätet för större grupper av fastigheter. I sådana fall är det kommunen som skötte drift och bränslepåfyllning av reservkraftaggregaten (Intervju Säkerhetssamordnare).

Även om krishanteringen fortlöper till den 26 januari så är det inte rimligt att hävda att nya policydesignelement tillförs policyn. Snarare arbetade krisledningsgruppen vidare med den policydesign som redan hade utvecklats. Det är därför dags att summera kapitlet.

Sammanfattande analys

I den Östra kommunen skapas en policydesign som reglerar det kommunala ansvaret i relation till kommunmedborgarna. I synnerhet skapas målgrupper som är sammankopplade med ett antal verktyg som är specifikt riktade till målgrupperna äldre och barnfamiljer. Målgrupperna fanns inte uttalade innan stormen Gudrun som en uttalad policy för hur kommunen ska hantera större stormar. Den policydesign som skapas hålls samman genom ett grundläggande antagande om att olika grupper är olika sårbara. Deras behov ser därmed olika ut och det motiverar varför de kommunala aktörerna kan utgå från målgrupperna och designa policy som är specifikt riktade mot dessa grupper, medan andra grupper inte anses vara mottagare för sådan policy. Det är i praktiken ett sätt att specificera det kommunala ansvaret vid hantering av stormar i relation till medborgarna. Ansvaret är inte lika omfattande för alla grupper och resurserna fördelas olika mellan grupperna. Det är policydesign som etableras under redan under stormen Gudrun, men även senare under stormen Per. Något formellt beslut om att det är en policy som gäller för kommunen fattas inte. Istället handlar det

om en informell policy som beslutsfattarna använder sig av i återupprepade beslutprocesser. Policydesignen bärs upp genom att den ligger till grund för återupprepade beslut.

Den policyskapande processen som leder fram till denna policydesign kan beskrivas i tre skeden. I ett första skede är krishanteringens centrerad kring att beslutsfattarna tar en regel (om det yttersta ansvaret) mer eller mindre för givet. Regeln är i sin karaktär mycket abstrakt, även om den tycks ha sin grund i lagstiftning som exempelvis socialtjänstlagen. Den anger att kommunen har någon form av generellt ansvar för kommuninvånarna.

Denna regel aktualiseras än tydligare i ett andra skede när situationen går från problematisk till riktigt allvarlig genom de väderrapporter som förmedlas och beslutsfattarna står inför ett nytt scenario. Beslutsfattarna befinner sig i tidspress och beslutar att prioritera målgrupper som de uppfattar som särskilt sårbara. Det är motiverat att i detta sammanhang diskutera sociala målgruppskonstruktioner (Schneider och Ingram 1993, 1997). I synnerhet är det så att redan befintliga målgrupper aktualiseras men beslutsfattarna särskiljer på ett mycket tydligare sätt två grupper (barnfamiljer och äldre) från den betydligt större gruppen allmänheten. Det gör de med grund i att de tillskriver barnfamiljer och äldre en identitet som sårbara. Dessa grupper blir därmed annorlunda och mer förtjänta av vissa insatser jämfört med övriga drabbade. Målgruppskonstruktionen är ett sätt att prioritera med grund i begränsade resurser, vilket bland annat Jurik och Cowgill (2005) uppmärksammat i tidigare studier. I den Östra kommunen står emellertid inte framgångsrika klienter i centrum som i den nämnda studien, utan istället svagare grupper som antas vara sårbara och ha exceptionella behov. Sammantaget fungerar målgruppskonstruktionerna i praktiken som en slags precisering av det yttersta ansvaret. Regeln preciseras som att ansvaret gäller främst vissa grupper eftersom att dessa är sårbara och har omfattande behov.

I ett tredje skede tycks denna precisering av regeln, med grund i målgruppskonstruktionerna, utgöra den faktiska regeln som beslutsfattarna utgår ifrån även när ovädet blåst av. Allt fler beslut fattas med grund i denna specifika regel i de situationer som uppstår senare under krishanteringens. Det får som konsekvens att

reservkraftförsörjningen, vilken upptar en stor del av kommunens krishantering, primärt är inriktad på de nämnda målgrupperna och att en gräns för det kommunala ansvaret är upprättad senare under stormen Per – allmänheten uppmanas att skaffa reservkraft på egen hand.

Policydesignperspektivet tycks vara fruktbart för att analysera de policyskapande processerna i Östra kommunen. Särskilt resurstillgången som en kontextuell faktor och sociala målgruppskonstruktioner som en del av processen förefaller centralt. En fördjupad diskussion kring detta förs i kapitel åtta till tio där processens karaktär klarläggs ytterligare med grund i policydesignperspektivet, men också i form av en problematisering kring denna teori. Nu är det emellertid dags att gå vidare till Västra kommunens krishantering. En fråga kan ställas i detta sammanhang: Är inte den Östra kommunens uppfattning om det kommunala ansvaret, som tar sig uttryck i form av policydesign, helt självklar? Svaret är nej. Det kommer att visa sig i nästa kapitel där det yttersta ansvaret - eller sistahandsansvaret som aktörerna kallar det i Västra kommunen - är betydligt mer omstritt. Det tas inte alls för givet av alla i krisledningen.

6. Gudrun och Per i Västra kommunen

Detta kapitel handlar om den Västra kommunen som även den drabbas av två stormar under 2005 och 2007. Frågeställningarna är: Skapades lokal policy för hur det kommunala ansvaret skulle regleras? Hur såg i så fall den process ut i vilken denna policydesign skapades? I det första avsnittet beskrivs händelserna under 2005 och 2007 liksom översiktligt kommunen. Därefter besvaras den första frågan och sedan den andra. Sist i kapitlet ges en sammanfattande analys.

Västra kommunen och stormarna

Den Västra kommunen ligger i de inre delarna av södra Sverige. Kommunen har knappt 33 000 invånare och drygt hälften är bosatta i kommunens huvudort. En stor del av kommunens invånare arbetar i och driver mindre företag. Det är en borgerlig majoritet som styr kommunen med en centerpartist som kommunstyrelsens ordförande. I kommunen finns två nämnder och förvaltningar som ansvarar för frågor inom socialtjänstens område. Den ena ansvarar för individ- och familjeomsorg, medan den andra ansvarar för omsorgen om äldre- och funktionshindrade. En nämnd ansvarar för skola och barnomsorg medan det finns två nämnder för kultur respektive fritidsfrågor. Tekniska nämnden ansvarar för projektering och byggnation av bland annat vägar, vatten- och avloppsförsörjning samt inte minst fastighetsförvaltning gällande kommunens egna lokaler. Under miljö- och stadsbyggnadsnämnden ligger räddningstjänsten som bland annat arbetar med förebyggande arbete enligt lagen om skydd mot olyckor. Räddningstjänsten har också i uppgift att driva på planeringen för extraordinära händelser.

Natten mellan lördagen den 8 januari och söndagen den 9 januari år 2005 drar stormen Gudrun in över kommunen. Den viktigaste konsekvensen är ett omfattande strömavbrott som främst drabbar områdena utanför kommunens huvudort. Ett stort antal hushåll i kommunens ytterområden är också helt avskurna från telekommunikation och många vägar är oframkomliga. Strömavbrottet blir långvarigt bland annat för att elbolagen är tvungna att bedriva röjningsarbete innan de kan ta sig

fram till och reparera ledningarna. Även en del vattenverk utanför tätorten slutar att fungera och fick drivas med reservkraft.

Kommunen sammankallar en stabsorganisation under första dagen. I gruppen ingår representanter för olika förvaltningar, kommunens informationsavdelning och det kommunala energibolaget samt även myndigheter som vägverket och polisen. Stabens huvuduppgifter är att samordna, diskutera och besluta om inriktning och övergripande åtgärder. Förvaltningarna och de externa aktörerna beslutar emellertid själva om åtgärder inom sina respektive verksamhetsområden. Det anses inte nödvändigt att krisledningsnämnden skulle engageras i krishantering (Intervju Kommundirektör).

De flesta skolor och förskolor i ytterområdena stängs under de första dygnet eftersom el saknas i skollokaler och vägarna till viss del är blockerade vilket hindrar skolskjutsarna (Intervju Utvecklingsledare). Ett fåtal äldreboenden har problem med elförsörjningen under en kortare tid, men får reservkraft. Hemtjänsten har vidare svårt att ta sig till sina klienter samtidigt som många av dessa inte kan larma om någon olycka skulle inträffa eftersom många trygghetslarm inte fungerar. Klienter med trygghetslarm inventeras emellertid och fick tillsyn medan vissa evakuerades (Intervju Säkerhetssamordnare). Kommunen upprättar hygien- och evakueringsutrymmen för allmänheten där också övernattningsmöjligheter förbereds. Reservkraft installeras i ett antal byar i kommunen. Ett omfattande arbete bedrivs också för att informera drabbade om katastrofen och kommunens åtgärder. Olika informationskanaler används som exempelvis lokalradio, kommunens hemsida, lokaltidningar och informationsmöten. Efter ungefär en månad avvecklas stabsorganisationen då de flesta drabbade fått tillbaka el- och teleförlbindelser.

Två år senare, den 14 januari 2007, var det dags igen och stormen Per drar in över kommunen. Krisledningsstaben samlas under en vecka. Organisationen är i stort densamma som under stormen Gudrun, men konsekvenserna av stormen är betydligt mindre. Även denna gång inventeras klienter med trygghetslarm och tillsyn ges. Evakueringsutrymmen öppnas för allmänheten liksom att två skolor hålls stängda under ett dygn. Totalt sett rör det sig i jämförelse med stormen Gudrun om en betydligt mindre insats för kommunens del. Den påföljande frågan efter denna

redogörelse är om det fanns, eller skapades policy, som vägledde den Västra kommunens krishantering under stormen Gudrun och likaledes under stormen Per?

Policy som tillämpas och skapas under stormarna

En stor del av krishantering i Västra kommunen handlar om att återställa den kommunala verksamheten. Äldreboenden och skolor behöver reservkraft och hemtjänsten måste kontakta sina klienter för att ge extra tillsyn, inte minst för att en stor del av trygghetslarmen var ur funktion. Frågor om det kommunala ansvaret i relation till kommuninvånarna aktualiseras först några dagar in i krishantering. Både när krishantering är inriktad på den kommunala verksamheten och senare när ansvaret i relation till medborgarna hanteras utgår de kommunala aktörerna från en övergripande krishanteringpolicy som är väl etablerad i kommunen. Den skapas inte under stormen Gudrun utan har tillämpats tidigare, exempelvis när kommunen ett halvår tidigare hanterade en omfattande översvämning. Policyn gäller för hela kommunens krishanteringssats.

Det mest centrala i denna policy är den regel som anger att den som hanterar ett problem under normala omständigheter också ska hantera det i en krissituation. Regeln är en kombination av närhetsprincipen och ansvarsprincipen som återfinns som grundläggande principer i det svenska krishanteringssystemet (se kap 4). Ansvarsprincipen innebär att den som ansvarar för en verksamhet under normala förhållanden också ansvarar för denna vid en kris. Närhetsprincipen innebär att kriser ska hanteras på och av lägsta möjliga nivå. Båda principerna innebär i en kris att uppgifterna att fatta beslut och genomföra åtgärder hamnar på nämnds- eller förvaltningsnivån i kommunen (Intervju Räddningschef).

Frågor som gäller flera förvaltningar hanteras i en gemensam stab där krishanteringens övergripande inriktning diskuteras och beslutas. Det kan ju vara så att en fråga berör flera förvaltningar samtidigt och ett gemensamt beslut måste fattas, liksom att aktörerna har behov av att veta vad kommunen gör mer sammantaget. Även när en fråga berör flera olika förvaltningsområden och ett gemensamt beslut behöver fattas så är det ändå ordinarie förvaltning eller funktioner som är ansvariga för besluten

(Intervju Räddningschef). Det är inte krisledningsstaben i sig som fattar besluten (Utvärdering 2005-04-15).

Det finns också en regel som anger vilka aktörer som ska delta i krishantering. Regeln föreskriver att vem som ska delta beror på händelsens karaktär och vilka behov som uppstått (Intervju Räddningschef) De konsekvenser som inträffar vid en storm kan påverka vissa förvaltningar, men inte andra. Beroende på situationen och vilka frågor som aktualiseras så ska olika förvaltningar delta i samordning i staben och i genomförandet av åtgärder (Utvärdering 2005-04-15).

Rationaliseringen av policyn som helhet, men i synnerhet dessa övergripande regler för hur krishantering ska genomföras och vem som ska delta, är att det skapar effektivitet. En krishantering som bygger på sådana regler framställs som effektiv och inte minst att den är väl förankrad i erfarenhet av tidigare krishantering (Utvärdering 2005-04-15). Bland annat räddningschefen och den tekniska chefen gör referenser till krishantering vid en översvämning i kommunen år 2004 då man gjort goda erfarenheter av att arbeta utifrån principerna (Intervju Räddningschef, Teknisk chef).

Grundläggande antagande om varför policyn och i synnerhet implementeringsreglerna är effektiva kan också identifieras. Min tolkning är att det handlar om att de som är nära ett problem och som normalt sett hanterar det också har bäst kunskap för att hantera problemet. Följs regeln uppnås effektivitet. Räddningschefen resonerar om reglerna i relation till det gamla beredskapssystemet där centralstyrning var ett viktigare inslag:

... innan under gamla beredskapstiden egentligen [...] då kom det uppifrån, hela tiden [...] nu jobbar man underifrån istället, och så jobba nära sin verksamhet, närhetsprincipen, och för mig är det naturligt för att jag kan inte allting, myndigheten kan inte allting, den som kan bäst det är den som jobbar nära organisationen, och dom som jobbar nära organisationen det är dom som sitter i organisationen. Så jag tog fasta väldigt på de där uttrycken som man hade, som man för första gången nämnde i den här propositionen, och sedan lade in i lagstiftning, [...] då ville jag ju använda dom här uttrycken och dom har jag använt väldigt mycket när vi har pratat om det här ute i kommunen (Räddningschef).

Här finns en tydlig koppling mellan en decentraliserad krishantering, kunskap och effektivitet som utgör policyns underliggande logik. Om valet av målgrupper, verktyg, implementeringsaktörer och specifika regler görs av lägsta möjliga nivå, som har ansvar för en fråga under normala omständigheter, så uppnås mesta möjliga effektivitet i hanteringen av de problemen eftersom att de har mest kunskap om problemet. Policyn innebär i praktiken att ansvaret i relation till medborgarna bestäms och ska bestämmas på nämnds- eller förvaltningsnivå. Hur ska det kommunala ansvaret bestämmas i relation till kommunmedborgarna i så fall? Svaret är, utifrån denna policy, beroende av hur ansvaret bestäms på den enskilda förvaltningen eller nämnden. Socialförvaltningen kan ha ett svar, räddningstjänsten ett och tekniska kontoret ett annat när de hanterar sina respektive frågor.

Den övergripande krishanteringspolicyn är som sagt inte ny, med det händer en del nya saker när kommunens agerande ska samordnas i krisledningsgruppens gemensamma beslutsprocesser under stormen Gudrun och i synnerhet när det handlar om frågor som berör det kommunala ansvaret. När åtgärder kräver samverkan och gemensamma beslut mellan flera olika förvaltningar, så skapas policydesign som kompletterar den övergripande policyn och som reglerar det kommunala ansvaret. Det handlar om insatser som kräver flera förvaltningars medverkan eftersom att åtgärderna inte kan genomföras av enbart en förvaltning ensamt. Flera företrädare för olika förvaltningar måste fatta ett gemensamt beslut och tillsammans komma överens om hur ansvaret ska regleras. Det är framförallt en uppsättning verktyg som skapas i dessa sammanhang som åtminstone kan användas vid hantering av stormar. I tabell 4 (se nedan) har jag valt att beskriva både den etablerade policyn för krishanteringen (a) i kommunen och policydesign som skapas under stormen Gudrun (b). Skälet är att de intimt hänger samman då den nya policydesignen i mångt och mycket är en produkt av och kompletterar den etablerade policyn.

Denna nya policydesign tillkommer under hanteringen av stormen Gudrun och innefattar i synnerhet elförsörjning för områden i kommunen, utlåning av gasolvärmare och elverk till privatpersoner samt anordnande av värmestugor, hygienutrymmen och evakueringslokaler. I tabell 4 omnämns också regler för beslutsfattande som anger när beslut kan fattas om att använda dessa verktyg (b). Reglerna anger att beslut kan fattas om att exempelvis använda ett verktyg som

reservkraftförsörjning men bara under förutsättning att ett antal kriterier är uppfyllda. Kriterierna handlar om att verktygen ska användas på ett förebyggande sätt och bara om det finns tillräckligt med resurser. Både verktygen och reglerna som anger när de kan användas är policydesign som skapas under stormen Gudrun och som reglerar det kommunala ansvaret. Detta är något som kommer att beskrivas mer ingående i de kommande avsnitten, men först ska en fråga ställas om denna policydesign i så fall verkligen utgör en policy i den Västra kommunen? Finns något formellt beslut som anger att policydesignen ska tillämpas vid beslutsfattande, eller finns det stöd för att hävda att det är en informell policy som bärs upp av upprepade handlingar?

Tabell 4. Policydesign som tillämpades i slutfasen av krishantering under stormen Gudrun

Designelement	Beskrivning
Problem/mål	a) Alla tänkbara kriser som kan inträffa i kommunen. Ingen explicit problem- eller målformulering.
Målgrupper	a) Inga specificerade, vilka målgrupper som är aktuella beror på implementeringsregler (se regler).
Verktyg	a) Vilka verktyg som används beror på implementeringsreglerna (se regler). b) En uppsättning kapacitetsbyggande verktyg som kan användas vid stormhantering.
Regler	a) Implementeringsregler som anger hur krishantering ska genomföras (den som hanterar ett problem under normala omständigheter ska också hantera det i en krissituation) och vilka som ska delta i krishantering (vilken typ av händelse som inträffar styr vilka aktörer som deltar) b) Regler för beslutsfattande som anger när beslut kan fattas om att använda verktyg för att hantera stormar.
Implementeringsaktörer	a) Se regler.
Rationaliserande förklaringar	a) Implementeringsreglerna är effektiva och baserade på erfarenhet av krishantering.
Grundläggande antaganden	a) Aktörer som befinner sig nära ett problem och är väl bekant med det besitter mer kunskap och kan lösa problemet mer effektivt än andra aktörer.

Policydesign som etableras under stormen Per

Den policydesign som skapas under stormen Gudrun kan beskrivas som en informell policy som upprätthålls genom att policydesignen ligger till grund för beslutsfattande även under stormen Per två år senare. Verktygen används även under stormen Per, men det sker däremot i betydligt mindre utsträckning då den händelsen drabbade Västra kommunen i relativt liten utsträckning (Intervju Ekonomiansvarig socialförvaltningen, Intervju Teknisk chef). Kommunen hann knappt påbörja reservkraftförsörjningen:

... vi hann ju knappt, jag tror vi hann koppla in ett par kraftverk sedan, men det var ju så pass liten omfattning. Så att det var ju inte bekymmersamt. Och det var väl lite för att alla hade ju Gudrun i minnet så de tyckte nu blåser det en gång till så nu blir man trött, men liksom det var, det ställde inte till några stora saker (Teknisk chef).

Det togs fram en planering i krisledningsgruppen för att reservkraftförsörja ett antal byar i kommunen, även om få reservkraftverk hann placeras ut innan strömmen kom tillbaka. Värmestugor öppnades på ett antal platser i kommunen precis som under stormen Gudrun, liksom att både elverk och gasolvärmare lånades ut till privatpersoner via räddningstjänsten (Intervju Teknisk chef, Hemsida 2007-01-15 – 2007-01-22, Lokaltidning 2007-01-18, Lokaltidning 2007-01-22).

Den policydesign som skapades under stormen Gudrun användes och etablerades under stormen Per, både i form av beslut och i den planering som utvecklades i krisledningsgruppen för reservkraftförsörjningen. I de följande avsnitten kommer fokus att ligga på hur denna policydesign som reglerar ansvaret mellan kommunen och kommunmedborgarna skapades i beslutsprocesserna som ägde rum under stormen Gudrun.

Policenskapande processer under stormen Gudrun

Kommunens krishantering pågår från lördagen den 8 januari till den 9 februari. Mötesfrekvensen är inledningsvis tät och möten hålls ibland flera gånger om dagen, medan frekvensen minskar de sista veckorna och möten hålls inte längre dagligen. Den

följande analysen av processerna i den Västra kommunen är centrerad kring beslutsfattande som involverar frågor där flera förvaltningar måste fatta gemensamma beslut om hur det kommunala ansvaret ska regleras. I synnerhet kommer redogörelsen fokuseras på företrädare för två förvaltningar, nämligen tekniska kontoret och socialförvaltningen, eftersom att dessa är mycket centrala i utvecklandet av den policydesign som skapas. Redogörelsen är inte fullständig eftersom att fokus ligger på beslut som fattas om det kommunala ansvaret som är en del av krishantering. Många andra frågor behandlades i krisledningsgruppen. Vidare är redogörelsen heller inte fullständig eftersom att fokus ligger på de delar av beslutsprocessen som senare leder fram till att policydesign skapas som blir bestående. Andra frågor lämnas därhän av utrymmesskäl.

Information och scenarios för att reducera osäkerhet

Ett grundläggande problem för de kommunala aktörerna är inledningsvis, men även genomgående under perioden, att de har svårt att få en komplett bild utav vad som egentligen har inträffat. Det är något som de flesta kommunala aktörer nämner som ett centralt problem. Det råder med andra ord en relativt stor osäkerhet om stormen Gudruns konsekvenser, både med avseende på kommunens egen verksamhet men också hur kommuninvånarna generellt drabbats. De kommunala aktörerna använder flera olika informationskällor för att identifiera vad som redan inträffat och vad som kommer att inträffa framöver i syfte att reducera denna osäkerhet. På så sätt skapas scenarion som beskriver de praktiska problem som kommunen har att hantera på ett eller annat sätt.

Under de första dagarna är omfattningen av strömavbrottet totalt sett i kommunen osäkert. Under söndagen den 9:e januari finns rapporter om att skadorna är omfattande och under måndagen 10:e januari meddelas det i gruppen att strömavbrottet kan vara upp till två veckor och därför måste kommunen planera för ett långt avbrott. Redan efter bara något dygn antas alltså ett scenario där strömavbrottet kommer att bli långvarigt. Prognoserna från Sydkraft är inledningsvis likväl osäkra och utgör snarast någon form av uppskattning än precis information (Prot. 2005-01-09, 2005-01-10). Under den första veckan skaffar sig den Västra kommunen en lokal kontaktperson från Sydkraft. Enligt räddningschefen kunde

kontaktpersonen därefter förse krisledningsstaben med information om strömavbrottet och prognoser löpande. Samma lösning söks när det gällde teleoperatörerna, men utan framgång. Prognoserna om teleavbrotten är därmed under hela perioden betydligt mer fragmentariska (Intervju Räddningschef, Intervju Kommundirektör).

En av de informationskällor som också används var SMHI:s väderleksrapporter och de redogörs för på flera olika möten. Redan på det andra krisledningsmötet rapporteras att ett nytt kraftigt lågtryck väntas i slutet av veckan. På tisdagen den 11 januari varnas bland annat för en ny storm liksom att det sannolikt skulle bli minusgrader fram till helgen (Prot. 2005-01-11). I detta fall är de kommunala aktörerna relativt tidigt medvetna om ett eventuellt väderomslag.

En annan typ av information som rapporteras på krisledningsmötena är olika former av rapporter om kommuninvånarnas tillstånd och behov. Det handlade om att aktörer som deltog på kommunens krisledningsmöten hade träffat andra aktörer som hade beskrivningar av kommuninvånarnas tillstånd eller behov, eller att en kommunal aktör hade haft direkt kontakt med kommuninvånare. Rapporter görs av exempelvis räddningstjänsten, socialförvaltningen och kommunledningen inom kommunen. Det handlar bland annat om förfrågningar om värmestugor och information om elbortfallet, men också beskrivningar av frustration på grund av situationen. Det ska noteras att flera utomstående aktörer deltog i kommunens krisledningsgrupp och att även Sydkraft, hemvärnet, polisen och LRF lämnar sådana rapporter (Prot. 2005-01-09 – 2005-01-26).

På krisledningsmötena görs också rapporter om i vilken grad olika kommunala verksamheter nyttjas av kommuninvånarna efter det att kommunala insatser redan satts i verket. Det handlar främst om i vilken mån de besöker värmestugor som kommunen ordnat tillsammans med kyrkan, kommunens hygienutrymmen i idrottshallar, liksom huruvida någon övernattar i de evakueringslokaler som anordnats. Den ekonomiansvarige på socialförvaltningen menar också att han fick information om stämningen ute på landsbygden bland kommuninvånarna genom sina kontakter med pastorer och liknande som var delaktiga i att anordna värmestugor (Intervju

Ekonomiansvarig socialförvaltningen). Under perioden rapporteras nyttjandet av de verksamheter som anordnas löpande (Prot. 2005-01-09 – 2005-02-09).

Kommunen gör också insatser för att aktivt kartlägga situationen i olika delar utav kommunen. Frivilliga motorcykelklubben nyttjas vid några tillfällen för att söka upp människor i särskilt drabbade delar utav kommunen och lämnar rapporter till krisledningen (Utvärdering 2005-04-15). Den uppsökande verksamheten resulterade i att man hittade en del människor som varit isolerade (Prot. 2005-01-19). En annan form av insats är att kommunen gjorde flygningar, med hjälp av militären, vid vissa tillfällen och kunde därmed avgöra vart skadorna var som störst i kommunen (Prot. 2005-01-12, 2005-01-13, 2005-01-15).

Med grund i denna information utgår de kommunala aktörerna ifrån att strömavbrottet kommer att bli varaktigt, att ett väderomslag kan ske under första veckan, liksom att de får information om i vilket tillstånd kommuninvånarna befinner sig och vilka behov de har. Däremot är det en annan fråga om och i så fall hur kommunen ska agera utifrån denna information och de scenarios som antas.

Olika synsätt på det kommunala ansvaret

Eftersom att den övergripande policyn i praktiken går ut på att ansvarsfördelningen mellan kommunen och kommuninvånare ska bestämmas av respektive förvaltning, har det stor betydelse hur företrädare för olika förvaltningar, som har en central position i krishanteringen, ser på ansvarsfördelningen inom sitt verksamhetsområde. När beslutsfattandet liksom de kommunala aktörernas resonemang kring krishanteringen analyseras framkommer två övergripande förhållningssätt till hur ansvaret mellan kommunen och kommunmedborgarna ska fördelas. Tydligast representeras de av företrädare för socialförvaltningen och tekniska kontoret.

Det kommunala sistahandsansvaret

Redan i inledningsskedet rekryteras företrädare för socialförvaltningen (individ- och familjeomsorg), som handhar socialtjänstären, till kommunens krisledningsstab. Det är förvaltningschefen som medverkar allra först, men sedan och allra mest frekvent är det den ekonomiansvarige på förvaltningen som deltar i krishanteringen,

både praktiskt genom att åka ut och besöka anläggningar men också i det gemensamma beslutsfattandet i krisledningsstaben. Grunden för att han rekryteras är dels att kommunens POSOM-grupp skulle kunna komma att bli aktuell för insatser, men också för att frågor om kommunens sistahandsansvar kunde vara aktuella utifrån den rådande situationen. Detta ansvar är emellertid mycket centralt för hur personen i fråga agerar under krishanteringen och i beslutsprocesserna.

Sistahandsansvaret, som följer med socialtjänstlagen, är en regel som blir aktuell vid särskilda situationer, enligt den ekonomiansvarige på socialförvaltningen. Ansvaret gäller alltid kommunen, men det krävs att konsekvenser inträffar som gör att regeln aktiveras, och som i sin tur innebär att kommunen ska vidta åtgärder:

... alltså ett par dygn, det får man kanske låta folk vara utan ström utan att det ska vara, då kan jag inte ställa krav på att kommunen ska vara den som går in och hjälper där, va, ett-två dygn något sådant där va, men sedan då kommer ju ansvaret, det kommunala ansvaret, ja – har man värme, har man mat, har man tak över huvudet (Ekonomiansvarig socialförvaltningen)?

Strömavbrottets varaktighet, om kommuninvånarna kommer att vara utan ström under en kort eller lång period, är därmed direkt avgörande för om kommunens sistahandsansvar ska aktiveras och åtgärder ska vidtas för att hantera de behov som kommuninvånare då har. Det handlar inte bara om situationens varaktighet i sig utan också om hur många som drabbas av strömavbrottet och hur allvarligt de drabbas. Den ekonomiansvarige resonerar bland annat i termer av en ”kritisk massa”. Tillräckligt många kommuninvånare måste vara relativt allvarligt drabbade för att kommunen ska vidta åtgärder. Men samtidigt handlar det inte bara om vilken karaktär en situation har nu och vilka konsekvenser som redan har inträffat. Den ekonomiansvarige menar att det är viktigt att se konsekvenser framöver. Det framkommer i ett resonemang om åtgärder som kommunen gjorde de första dagarna i Stensjö som är ett samhälle i kommunen:

[Stensjö] har ju cirka två och ett halvt tusen invånare och man hade väl en 700 som låg med fjärrvärme tror jag och så vi såg ju konsekvenserna längre fram om vi inte hade kunnat löst det med mat och sådana här grejor, men dom fick ju igång strömmen på kvällen där, måndagen på tio elva tiden då

var jag ute och snurrade med tekniska chefen där (Ekonomiansvarig socialförvaltningen).

Och det är klart, tre dygn och så mycket folk och så fjärrvärme, så ser man ju att problemen accelererar mot slutet där, så då måste man ju se till att sätta in någonting (Ekonomiansvarig socialförvaltningen).

I fallet med Stensjö var avsikten att strömsätta ett vårdshus så att invånarna kunde lösa sina behov med mat där. Det visade sig emellertid att strömmen kom tillbaka ganska fort och åtgärderna var i viss mån onödiga. Det viktiga är här att sistahandsansvaret kan aktiveras inte bara utifrån vad som redan inträffat, utan också utifrån sannolika konsekvenser som kan inträffa i ett senare skede. Om omfattande och allvarliga konsekvenser har inträffat, eller sannolikt kommer att inträffa, ska någon form av åtgärd vidtas. Sistahandsansvaret är emellertid inte det enda sättet att förhålla sig till det kommunala ansvaret bland aktörerna i krisledningsgruppen.

Ansvarsfördelningen i samhället oavsett situation

Det andra förhållningssättet företräds bland annat av kommunens tekniska chef som har en central position i kommunens krisledningsstab vid stormen Gudrun. Detta förhållningssätt tar i högre grad sin utgångspunkt i den övergripande policyn för kommunens krishantering. Istället för att utgå ifrån att situationen är speciell eller annorlunda, och att konsekvenser kan inträffa, så fokuseras istället att situationen inte förändrar den rådande ansvarsfördelningen i samhället. Den grundläggande regeln om att den som hanterar ett problem under normala omständigheter också ska hantera det i en kris utvidgas till att inte bara gälla kommunens genomförande av krishanteringen utan också till att gälla alla aktörer i samhället.

Med utgångspunkt i en tolkning av vilken ansvarsfördelning som gäller i samhället under normala omständigheter, och likaså i krissituationer, kan en policy eller handlingslinje utvärderas för hur det kommunala ansvaret ska bestämmas i relation till kommunmedborgarna. Kommunens tekniska chef betonar den enskilda kommunmedborgarnas ansvar och att kommunens ansvar är begränsat till vissa verksamheter, eller att kommunen åtminstone ska prioritera dessa i första hand. Olika aktörer i samhället har olika ansvar och ska utföra vissa uppgifter utifrån det ansvaret.

Det är ytterst fråga om vilken roll en kommun har i relation till medborgarna, menar han:

Samtidigt är det ju också en fråga om vilken roll kommunen ska ha, hur vi uppfattar hantering av resurser, är det rimligt att kommunen tar på sig ansvar för allt som egentligen normalt inte är ...alltså det som folk kan klara själva (Teknisk chef)?

Den tekniska chefen resonerar också utifrån de erfarenheter han har av att hantera en översvämning som inträffade i kommunen år 2004. Det är av stor vikt att bestämma vad som är kommunens ansvar och vad som är andras ansvar utifrån dessa erfarenheter:

... där så är vi rätt så tydliga med att vad som är vårt ansvar. Det var ju också en diskussion under översvämningen, vad är kommunens ansvar? Vi skyddar den tekniska försörjningen, det är ju inte vår uppgift att alltså rädda folks källare för att dom ligger utanför, dom har inte något vatten och avlopp som vi inte är kopplade till där vi har ett åtagande utan det är var och ens uppgift att faktiskt skydda sig själv och förbereda sig för olika händelser (Teknisk chef).

Under översvämningen 2004 fattade räddningschefen ett generellt beslut om att kommunen inte pumpade enskilda fastigheters källare och prioriterade samhällsviktiga anläggningar (Utvärdering översvämning 2004-07). Så långt kommunens ansvar, men hur avgör man vad som är den enskilde kommunmedborgarens ansvar? Den tekniska chefen resonerar i termer av skyldigheter som följer med en viss kategorisering av den enskilde kommunmedborgaren som fastighetsägare:

... som fastighetsägare till exempel, vilket ansvar har du? Ja, du har ju, det är ju inte så att i sådana här lägen så överläts det på kommunen, du ska ju göra vad du kan och sedan kanske vi kan hjälpa till i vissa avseenden, men det finns vissa åtaganden som vi definitivt har, ovillkorligt, och då får vi ju ta det i första hand och göra det bra (Teknisk chef)

Att en enskild kommunmedborgare är en fastighetsägare medför ett ansvar för sin fastighet, samtidigt som ansvaret därmed reduceras för kommunen. Den tekniske

chefen resonerar både i termer av målgrupper och situationer för att klargöra ansvarsfördelningen. Men istället för att motivera åtgärder betonas istället att situationen inte nödvändigtvis gör någon skillnad. På så sätt konkretiseras det kommunala ansvaret. Att upprätthålla den rådande ansvarsfördelningen handlar inte bara om enskilda beslut utan också som en linje som besluten kan fattas utifrån. Det blir tydligast när den Västra kommunens agerande jämförs med grannkommunen:

... till exempel det här att om det nu är en gammal tant som bor någonstans och som inte vill flytta in till staden till någon eller något barn ... vi erbjuder ju också boenden ... hon ville inte flytta för att hon hade en katt hemma, vad gör vi då? Ska vi erbjuda henne att skjuta katten eller vad gör vi? Det tycker jag är en intressant frågeställning [...] det blev lite principiellt. Det var ju sådant man kunde skoja om när man satt bakom lykta dörrar, men alltså det är rätt viktigt att man klargör det ansvaret, människan eller är det också katten och husdjuren i sådana här lägen? Där ville vi väl hålla en lite tuffare linje som – vi skjuter katten. Det gjorde vi inte, men jag menar det var en sådan diskussion och där tror jag att vi kanske höll en lite striktare linje än vad en del andra gjorde. [...] det vill jag nog påstå, jag bor i [grannkommunen] och följer lite grann vad som händer också där, att vi har en lite tuffare linje, lite tydligare vad som är vårt ansvar och vad som vi förutsätter att folk i allmänhet sköter (Teknisk chef).

Att anta en sådan linje handlar både om professionalism och att faktiskt göra en korrekt tolkning av vilken ansvarsfördelning som gäller i samhället och likaledes i krissituationer, menar den tekniska chefen:

Jag ser det som professionalism, alltså det är ju inte så, någon uttryckte det som att varje gång man är snäll så får man ångra sig, det är att överdriva. Men alltså det händer ju att man [...] fattar beslut som inte är så rationella. Som du inte riktigt kan stå för egentligen, på grund av att du inte tänkt efter. Det händer nog alla och det har jag nog också upplevt, men jag försöker i sådana här lägen att vara rätt så kall så att säga. För att man måste vara det, du ska inte agera med känsla, du har en professionell uppgift och då gäller det att vara professionell så gott man kan. Sedan finns det ju alltid känslor och så men det får man liksom hantera (Teknisk chef).

Den tekniska chefen ställer sitt förhållningssätt i kontrast till att agera med känslor och att inte vara professionell, men han menar också att det säkert går att få positiv feedback från medborgarna om kommunen skulle ha varit väldigt generös med hjälp, men den tolkning han beskriver och företräder likväl är mer korrekt och professionell (Intervju Teknisk chef). Som detta avsnitt visat förekommer det olika förhållningssätt till det kommunala ansvaret. Det är dessa förhållningssätt som också är grunden för att de kommunala aktörerna beskriver att de har olika roller i de gemensamma beslutsprocesserna.

Att agera utifrån roller

De kommunala aktörerna intar olika roller i processen, inte bara som representanter för sin förvaltning utifrån den övergripande krishanteringspolicyn, utan också mer specifika roller som är förknippade med de nämnda förhållningssätten till det kommunala ansvaret. Den ekonomiansvarige på socialförvaltningen framhäver konsekvenser av stormen och behovet av åtgärder, medan den tekniska chefen och räddningschefen också bevakar den rådande ansvarsfördelningen mellan kommunen och andra aktörer. Den ekonomiansvarige på socialförvaltningen beskriver det som att krisledningsgruppen i kommunen i många stycken karaktäriserades av ett defensivt förhållningssätt till de konsekvenser som inträffade under stormen Gudrun:

... det var väl lite utav den stämningen jag fick, alltså en annan jobbar ju i en sådan verksamhet där det krävs rätt mycket engagemang och sådana bitar, det var ju att man var rätt defensiv alltså i staben här, va. Man ville alltså inte riktigt se konsekvenserna, alltså man rullar upp scenariot – ja, det blir tio minus, vad gör vi då? Ja, man måste hela tiden titta på konsekvensen av att det, nu är det så här men det kan bli värre, det kan bli värre, alltså vad finns det för saker vi måste göra (Ekonomiansvarig socialförvaltningen)?

Att vara defensiv innebär därmed, enligt den ekonomiansvarige, att inte tänka i scenarios, att inte se de konsekvenser som kan inträffa i ett framtida scenario och inte heller handla utifrån sådana scenarios. Den ekonomiansvarige intar en roll i beslutsprocessen som innebär att han försöker lyfta fram konsekvenser och förorda handling i krisledningsgruppen. Det visar sig vid flera krisledningsmöten där han exempelvis framför konsekvenser som frustration, uthållighetsproblem, ilska,

uppgivenhet och desperation. Liksom att åtgärder som värmestugor, duschmöjligheter, möten med medborgare och riktlinjer för hur kommunen ska hantera ansökan om försörjningsstöd i speciella situationer är nödvändiga (Prot. 2005-01-11 – 2005-01-26).

Allra tydligast att beslutsprocesserna karaktäriseras av att aktörer intar roller utifrån ansvarsfrågan blir det när den tekniska chefen menar att företrädare för tekniska kontoret, och inte minst han själv, intar en roll i beslutsprocesserna som innebär att ge förslag på striktare gränser i relation till kommuninvånarna:

... dom prioriteringsdiskussionerna [...] man tar ju lite olika roller i sådana här situationer och det tror jag är en roll som vi får spela att kanske vara lite mera ... ja... att ge förslag på lite tuffare gränser vid dom här diskussionerna. Det kanske var vår roll lite grann (Teknisk chef).

Det finns också exempel i krisledningsprotokollen när tekniska chefen framför synsätt som kan förknippas med en sådan roll. I synnerhet handlar det om att kommunen ska prioritera sina egna verksamheter och det ansvar som kan beskrivas som ovillkorligt:

Den lösning vi valt är att allmänheten gör det de kan och vi har ställt upp med materiel i den omfattning vi bedömt som möjlig. Rimligt att vi löser de problem vi har med den normala organisationen så långt som möjligt (Prot. 2005-01-26).

Det är också rimligt att hävda att räddningschefen i viss mån intar en liknande roll. När det gäller räddningstjänsten så är räddningstjänstbegreppet, som återfinns i lagen om skydd mot olyckor, centralt (se kap. 4). Dilemmat handlar om en gränsdragning mellan vad som faller under begreppet räddningstjänst respektive begreppet extraordinär händelse (se kap 4), vilket också lyfts fram i kommunens utvärdering:

Svårigheterna i denna händelse är gränsdragningen mellan räddningstjänst och extraordinär händelse. I en extraordinär händelse kan räddningstjänstinslag visserligen uppstå, men ett så långt utdraget förlopp där konsekvensen av el-bortfall var det stora var det svårt att göra en gränsdragning ibland. Vi ansåg att det var till stor del inom ramen för extraordinär händelse utan räddningstjänst, fränsett första dygnet (Utvärdering 2005-04-15).

Staten ersätter räddningstjänstkostnader utöver en viss självrisk för kommunen, men inte kostnader som uppstår till följd av en extraordinär händelse. En möjlighet hade exempelvis varit att tolka räddningstjänstbegreppet mer öppet, men det ansågs inte vara ett korrekt sätt att använda lagstiftningen (Intervju Räddningschef). Räddningschefens förhållningssätt innebär att räddningstjänstens insatser i förhållande till kommunmedborgarna i praktiken är begränsade. De sträcker sig framförallt till ren räddningstjänst samt att man i samverkan med sydkraft och hemvärnet upprättar en depå på brandstationen för att låna ut elverk och värmeverk.

Flera lika rimliga men olika synsätt på ansvaret?

I praktiken innebär det att beslutsprocesserna i vissa skeden präglas av att det förekommer flera olika sätt att se på det kommunala ansvaret och flera av dem tycks vara ”rimliga”. De är rimliga eftersom att krishanteringen bygger på att de olika förvaltningarna ska bestämma det kommunala ansvaret för sitt område. De är olika för att olika principer och policier vägleder aktörerna inom sina respektive områden. Ibland framkommer just det när kommunala aktörer beskriver vad som var svårt under stormen Gudrun:

... vi har ju ansvar för att se till så att äldreomsorgen så att folk inte far illa där [...] det är liksom huvuduppdraget, sedan kommer det här ju då, ja men tänk på alla dom stackarna som sitter här veckovis i kyla och mörker och om man går till ansvarsfördelningen så är det ju faktiskt mycket så att det är den enskilda ... men sedan kan man börja jobba med att låna ut elverk och den delen av... vara mänsklig också va, men det är hela tiden viktigt att tänka på vad är den offentliga sektorns uppdrag. Och när man kommer in på den här individ- och familjeomsorgssidan så alltså, då är det ju inte så himla lätt, för jag menar kommunen har ju ett ansvar för folks väl och ve. Även om fastighetsägaren har ett ansvar så och då kommer vi in på det här med värmestugor ... (Planeringschef).

Kommunen har ett ansvar för sin egen verksamhet, exempelvis hemtjänsten och äldreomsorgen. Mycket av ansvaret faller emellertid på den ”enskilda” snarare än på kommunen, men han påpekar att kommunen också har ett ansvar för folks väl och ve och att en hel del åtgärder för att hjälpa strömlösa kommuninvånare trots allt gjorts. Kommunens ansvar förefaller vara en komplicerad fråga, när alla förvaltningar ska

agera utifrån sin syn på ansvaret. Alla synsätt blir rimliga och de kanske inte självklart går ihop. Det finns emellertid sätt att hantera denna problematik i processerna som handlar om att finna åtgärder som kan förena de olika synsätten på det kommunala ansvaret och det gäller i synnerhet när gemensamma beslut om åtgärder ska fattas.

Att förena olika synsätt på ansvar

Frågan är då hur de kommunala aktörerna kommer överens när åtgärder kräver flera förvaltningars medverkan, men där det är mer självklart för en förvaltning att åtgärder ska vidtas medan det är mindre självklart för en annan? Trots allt fattar kommunen beslut under den första veckan om att installera reservkraft för att öppna värmestugor på vissa ställen i kommunen och strömförsörja vissa byar i kommunen (Prot. 2005-01-10, 2005-01-12). Det är åtgärder som involverar såväl socialförvaltningens ansvarsområde som att åtgärderna förutsätter tekniska kontorets kunskap och resurser. Lösningen är att fokusera åtgärder som lever upp till flera olika kriterier samtidigt. Det innebär att kommunen kan vidta åtgärder utifrån de konsekvenser som uppstår i situationen (sistahandsansvaret), men att den rådande ansvarsfördelningen i samhället inte uppenbart rubbas i relation till kommunmedborgarna.

Accepterade och förebyggande åtgärder

Socialtjänstlagen kan användas för att bedöma om åtgärder ska vidtas liksom att det i så fall handlar om att tillgodose behov som mat, värme, husrum och liknande. Det finns emellertid ett tolkningsutrymme om vad det är för åtgärder som ska vidtas. Det tolkningsutrymmet är också något som används för att endast genomföra åtgärder som har en särskild karaktär. Vissa åtgärder är rimliga medan andra inte är det:

... men i en sådan här situation då, som är då av väldigt tillfällig art och uppkommer rätt sällan, så är det ju rätt viktigt för kommunen att man liksom går upp på tårna och faktiskt gör det man har möjlighet att göra utan att man så att säga går över gränsen för vad som är OK. För man kan ju tänka sig att man hade kunnat öppna upp hotellen här inne och låtit folk komma och bo på kommunens bekostnad, men det hade nog inte varit OK (Ekonomiansvarig socialförvaltningen).

Det finns en gräns för vad som är okej att göra och de åtgärder som ligger inom denna gräns är accepterade och förebyggande. Det är inte okej att låta folk bo på hotell eftersom att det inte ligger i linje med allmänhetens förväntningar, menar den ekonomiansvarige. Det finns en risk att kommunen tappar medborgarnas förtroende i så fall:

... förtroendet för kommunen, det kan ju skadas både på grund av att man gör för lite, eller att man gör för mycket. Gör du för mycket så, då kommer ju dom som inte tar del av dom tjänsterna tycka att det här var väl onödigt [...]. Men att öppna upp ett församlingshem och se till så att dom har ström och att folk kan komma dit och laga mat och lite koka kaffe och få lite gemenskap, ja, och dom som säger nu att trädet hade blåst ner och dom inte hade kunnat fixa ett boende att dom hade kunnat haft en övernattnig där, det är ju ingen som hade ifrågasatt det [...] varför gjorde ni det? Nej (Ekonomiansvarig socialförvaltningen).

Att en åtgärd är accepterad är viktigt, men huruvida en åtgärd är accepterad har inte bara att göra med om kommunen, utifrån medborgarnas förväntningar, vidtar väldigt generösa, eller alldeles för snålt tilltagna åtgärder. Det handlar också om huruvida en åtgärd innebär att ge direkt hjälp till de drabbade eller om de själva måste göra något för att hjälpa sig själva i kombination med kommunens åtgärder:

... det är kommunens sistahandsansvar, som träder in när inte individerna inte själva kan ordna detta, och då kan man ju välja mellan att antingen ge dom det, eller så skapar man förutsättningarna för dom själva att ge sig det och det var väl mycket det vi gjorde egentligen. Att vi försökte skapa förutsättningar för dom ute i dom drabbade orterna att kunna så att säga ha värme, mat och tak överhuvudet om det var så att dom inte kunde ha det hemma (Ekonomiansvarig socialförvaltningen).

I detta avseende handlar det om att kommunen ska ge de drabbade förutsättningar för att hjälpa sig själva för att åtgärden ska vara accepterad. Att ge direkt och väldigt generös hjälp som hotellboende är inte accepterat, men däremot att strömsätta ett församlingshem så att man kan laga mat och värma sig på egen hand är accepterat.

En åtgärd som ska vidtas bör också ta fasta på framtida konsekvenser. Det handlar om att kommunen ska hantera inte bara konsekvenser som redan inträffat utan också agera utifrån konsekvenser som kan inträffa. Åtgärderna bör vara förebyggande och därmed kostnadseffektiva. Om kommunen vidtar åtgärder i ett tidigt stadium så undviker man värre konsekvenser:

... vi såg att det var ju bättre att ligga här framme, för blir det sämre, då har vi ju en bra position när vi ligger här framme och ligger i framkant och jobbar på det, än att vi sitter här och ligger i bakkant och sedan kanske det blir värre och då har vi ju mycket mer...(Ekonomiansvarig socialförvaltningen)

Om värmestugor finns i ett tidigt stadium dit drabbade kan ta sig så undviker man värre konsekvenser som kan uppstå, exempelvis om vädret över en dag skulle slå över till minusgrader. Här tillkommer krav på åtgärdernas karaktär i ett läge där lagstiftningen ger utrymme för tolkning. Sammantaget visar den ekonomiansvariges resonemang åtgärder som kan anses vara acceptabla i de fall kommunen går in med hjälp till drabbade kommuninvånare. Ett tolkningsutrymme ger möjlighet att skapa och framställa åtgärder som acceptabla, inte bara i relation till exempelvis kommuninvånare generellt, utan också i relation till andra aktörer i kommunens gemensamma beslutsprocesser. Att en åtgärd är förebyggande och kostnadseffektiv är något som under vissa förutsättningar gör åtgärden acceptabel för exempelvis den tekniske chefen.

Åtgärder under förutsättning av resursöverskott och kostnadseffektivitet

Den tekniska chefen resonerar främst utifrån tre olika förhållanden som kan göra åtgärder i relation till kommunmedborgarna acceptabla. Det handlar om resurser, kostnadseffektivitet och uthållighet. För det första handlar det om att det finns tillgängliga resurser att faktiskt göra åtgärderna. Omständigheter som att kommunen hade varit förutseende för ett eventuellt strömavbrott gjorde att kommunen hade tillgång till mycket reservkraft och därför faktiskt kunde vidta åtgärder:

Ur vår synpunkt var det ju några saker som var viktigast, att hålla igång vattenförsörjning och avloppsförsörjning naturligtvis, men också att jobba aktivt med elen för den var ju väldigt vital för många och där var vi i ett läge

där vi ville göra mycket och hade möjlighet att göra mycket och därför så begärde vi av Sydkraft att få [...] jobba med, alltså, med delvis egen personal, våra elektriker och entreprenörer att få koppla in reservkraft i byar [...] då hör det till saken att vi hade, av olika skäl så hade vi hyrt några stycken större reservkraftaggregat som vi fick levererade mellan jul och nyår (Teknisk chef).

Det gör också att det blir enklare att använda dessa och andra aggregat för att exempelvis strömsätta områden där värmestugor kunde öppnas utan att det konkurrerar med det behov av reservkraft som finns inom kommunens egna verksamheter. Att exempelvis förse områden i kommunen med reservkraft ligger egentligen utanför kommunens ansvar enligt Tekniska chefen, men kommunen tillsammans med Sydkraft gjorde det ändå. En förutsättning är att resurser finns, men en förklaring som framförs är att det är kostnadseffektivt och förebyggande:

... sedan gjorde vi ju det här med elförsörjning, det är ju egentligen inte vår uppgift, det är ju inte kommunens uppgift [...] vi tyckte det var så viktigt för klarade man den så löste man väldigt mycket mera. Då var vi några stycken, inte så jättemånga [...] som jobbade med det. Så det tycker jag ändå [...] det kanske förtjänas att påpekas att det var något vi gjorde och som [...] vi kunde prioritera och där liksom vid översvämningen så var det ju inte alla som jobbade med, alltså verksamheten i övrigt måste också fungera (Teknisk chef).

Resonemanget innebär att åtgärden är acceptabel eftersom att tillfällig försörjning med elkraftaggregat för med sig att andra möjliga och negativa konsekvenser inte uppstår. Vinsten av åtgärden är med andra ord stor i relation till kostnaden och då kan det vara motiverat att vidta åtgärder som ligger utanför kommunens ansvar. Det är ett liknande resonemang som den ekonomiansvarige på socialförvaltningen för fram om att åtgärder ska vara förebyggande. Vidare framhäver också den tekniska chefen, utöver att reservkraftaggregat fanns tillgängliga att åtgärden kan vidtas utan att den ordinarie kommunala verksamheten, som man i första hand ansvarar för, i allt för hög grad påverkas eller måste prioriteras ned. Det handlar inte bara om att verksamheten inte ska prioriteras ned i nuläget, utan dessutom att verksamheten ska ha en uthållighet. Prioriteringen kan göras både utifrån nuläget och att kommunen, liksom tekniska kontoret, ska klara både krishanteringens inkluderat elförsörjning av byar och den

ordinarie verksamheten under en längre tidsperiod. Det var också en utgångspunkt vid översvämningarna:

... vi håller ju lite på resurserna för att kunna klara ett långvarigt läge, vi tänkte mycket på det under översvämningarna och vi tänkte mycket på det här också (Teknisk chef)

Uthållighetsaspekten menar den tekniska chefen också är en anledning till att kommunen använde hemvärnet för att bland annat transportera bränsle till reservkraftaggregaten (Intervju Teknisk chef). Vid beslutstillfällen där flera olika aktörer har möjlighet att framställa åtgärderna på ett acceptabelt sätt utifrån sin syn på det kommunala ansvaret är det möjligt att fatta beslut om värmestugor och elkraftsförsörjning. En policydesign med ett antal verktyg som är kopplade till beslutskriterier om när de kan användas skapas därmed. Dessa verktyg används sedan som tidigare beskrivits under stormen Per.

Sammanfattande analys

Kommunens övergripande policy för krishantering förändras primärt med avseende på att ett antal verktyg skapas liksom att regler skapas för när dessa verktyg kan nyttjas. Verktygen kan användas åtminstone vid stormar, vilket kan visas genom att samma verktyg användes vid krishanteringen under stormen Per.

Processen som leder fram till denna policydesign kan beskrivas som att aktörerna finner möjligheter till att vidta samordnade åtgärder utan att överge sin förvaltningsspecifika syn på det kommunala ansvaret. Eller för den delen överge den övergripande policyn för krishanteringen som just innebär att de ska utgå från sin förvaltningsspecifika syn på ansvaret. Samtidigt tar de hänsyn till aspekter som är viktiga utifrån andra aktörers syn på det kommunala ansvaret. De förenar med andra ord sin egen syn på ansvar med andra aktörers syn på ansvar genom att framställa åtgärder som att de har en särskild karaktär. Förutsättningen för sådana framställningar är att de kommunala aktörernas egna regler, utifrån deras synsätt, rymmer ett visst mått av utrymme för tolkning.

Inom socialtjänstens område och när det gäller sistahandsansvaret finns det framförallt utrymme för tolkning när det gäller vad som ska göras för att tillgodose medborgarnas behov i en situation när de inte kan tillgodose detta själva. Åtgärdens karaktär kan variera. Det är fullt möjligt att endast genomföra åtgärder som är förebyggande och kostnadseffektiva liksom att de kräver en egen aktivitet från mottagarna. Den enskildes ansvar tas därmed inte bort eftersom det krävs en motprestation samtidigt som hela ansvaret inte läggs över på kommunen. Ännu mer och större insatser undviks också om kommunen genomför förebyggande insatser, vilket även det innebär att kommunens framtida ansvar för att tillgodose medborgarnas behov potentiellt sett inte behöver expanderas om värre konsekvenser skulle uppstå. Att göra lite nu innebär potentiellt sett att mycket inte behöver göras i en framtida situation. Samtidigt vidtar kommunen likväl åtgärder utifrån situationen för att tillgodose medborgarnas behov och undviker att uppfattas av andra som defensiv, som den ekonomiansvarige uttrycker det.

Inom tekniska förvaltningens område ser tolkningsutrymmet annorlunda ut. Under vissa förhållanden eller i vissa situationer kan insatser vara motiverade. Det måste finnas överskottsresurser. Det är så klart en bedömningsfråga vad som är ett överskott i resurser men i detta fall har kommunen tillgång till reservkraftverk som man uppfattar att man inte behöver själv. Likaså görs en bedömning av att det finns resurser i form av personal inom organisationen som kan arbeta med att koppla in dessa och vidare görs en bedömning om att det kan bli tal om större insatser på sikt för kommunen om man inte gör något i nuläget. Det innebär att kommunen vidtar åtgärder utifrån situationen, men det har inte som konsekvens att kommunen prioriterar bort det ansvar som man har i första hand, det vill säga sin ordinarie verksamhet. Resurser finns till båda. Samtidigt undviker man ett potentiellt expanderande ansvar om värre konsekvenser skulle uppstå framöver.

Här skapas med andra ord specifika kriterier när avsteg kan göras från de regler om ansvarsfördelning som råder, men likväl upprätthålls i någon mån reglerna. Undantaget som bekräftar regeln kan vara ett motiverat uttryck. Förutsättningen är emellertid att det finns ett tolkningsutrymme kopplat till de regler som aktörerna utgår ifrån och att de är villiga att använda det för att komma överens om åtgärder. Det är när dessa olika tolkningsutrymmen används i en gemensam beslutsprocess som de

olika synsätten kan förenas och åtgärder åstadkommas, samtidigt som policyverktyg och regler i praktiken skapas.

I denna process tycks målgruppskonstruktioner inte vara särskilt framträdande. Det är uppenbart att sådana har betydelse när exempelvis den tekniske chefen fastställer kommunens ansvar inom sitt eget område och då särskilt betonar att fastighetsägare har ett eget ansvar. När policydesign skapas i form av verktyg tycks dessa dock inte vara av vikt. En tolkning kan dock göras om vad det är mer specifikt som förenar aktörerna när de vidtar samordnade åtgärder och skapar policydesign. Det finns en föreställning som i själva verket utgör en skärningspunkt mellan aktörernas syn på ansvar. Aktörerna refererar till aspekter som kostnadseffektivitet, uthållighet, resurstillgång och att skapa förutsättningar och åstadkommer på så sätt åtgärder. Men vad handlar detta egentligen om?

Kostnadseffektiviteten handlar om att det innebär en vinst att göra något i nuläget jämfört med att göra det senare eftersom att läget då kan vara allvarigare och kan kräva ännu mer omfattande åtgärder, vilket både företrädaren för socialförvaltningen och för tekniska kontoret tydligt refererar till. Att genomföra en insats i nuläget innebär med andra ord att andra potentiella insatser inte behöver genomföras. Uthålligheten handlar om att kommunen ska kunna klara att hantera ett längre förlopp och inte förbruka resurser på ett sådant sätt att resursbrist uppstår senare under krisförloppet. Resurstillgången innebär att det ska finnas så pass mycket resurser så att det räcker för att göra både särskilda insatser, som kanske sträcker sig utanför det kommunala ansvaret, men också för att genomföra den verksamhet som är obligatorisk för kommunen. Att skapa förutsättningar innebär att insatserna är begränsade från kommunens sida till att skapa förutsättningar för drabbade att hjälpa sig själva. Exempelvis genom att ta sig till en värmestuga och att de därmed kan laga mat själva, snarare än att kommunen bidrar med mathållningen.

Dessa aspekter är i grunden rätt lika. De uttrycker samma sak fast på olika sätt. Alla aspekterna är för det första relaterade till resurser. Kostnadseffektivitet, resurstillgång och uthållighet handlar dessutom om fördelning av resurser, men inte som i de tidigare fallen mellan målgrupper. Det handlar istället om fördelning av resurser över tiden och mellan uppgifter som kommunen ska utföra. Kostnadseffektivitet innebär att fördela

resurser både över tiden (nu eller senare) och mellan uppgifter (mindre uppgifter nu eller mer omfattande senare) som antas generera en vinst. Att uppnå uthållighet innebär att se till att det under ett längre förlopp finns resurser tillgängliga i varje enskilt skede. Då kan de insatser som behöver genomföras i ett givet skede under hela förloppet också garanterat genomföras. Resurstillgången är i högre grad relaterad till en faktisk mängd resurser som krävs för att utföra en eller flera uppgifter och tar inte på samma sätt fasta på tidsdimensionen som i fallet med uthålligheten.

Att skapa förutsättningar handlar också om fördelning av resurser. Å den ena sidan relaterar detta till resurser i meningen att kommunen fördelar minsta möjliga mängd resurser som är nödvändiga till uppgifter som inte är obligatoriska. I regel kräver de insatser som kommunen gör att de drabbade själva tillför resurser för att ett behov ska tillgodoses. Exempelvis strömsätter kommunen värmestugor, medan svenska kyrkan har personal som öppnar ett församlingshem och de drabbade transporterar sig själva till församlingshemmet, tar med sig mat och lagar den själv. På så sätt är kommunen återigen kostnadseffektiv fast i en annan mening. Minsta möjliga resursmängd används för att tillgodose de drabbades behov och på så sätt förbrukas så lite resurser som möjligt. Å den andra sidan är detta tydligt kopplat till legitimitet från medborgarnas sida och har en dimension av att de drabbade bara ska få det de är förtjänta av. Det vill säga att kommunmedborgaren i allmänhet måhända anser att de drabbade är förtjänta av en värmestuga och att kommunen kan skapa förutsättningar för detta så att de kan hjälpa sig själva, men däremot är de inte förtjänta av gratis hotellboende. Det ena kommer sannolikt inte kommunen kritiserar för medan det andra kan bidra till kritik. Återigen handlar det emellertid om resurser, nämligen att medborgarna inte ska anse att kommunen slösar med resurserna genom att ge allt för generös hjälp.

Även om det finns variationer så är det ändå rimligt att hävda att kostnadseffektivitet, uthållighet, resurstillgång och att skapa förutsättningar är uttryck för en mer abstrakt föreställning som kan sammanfattas som tillförlitlighet. Detta är ett ideal inom offentlig förvaltning generellt, men särskilt när det gäller krishantering, säkerhetsarbete och räddningstjänstverksamhet (Hood 1991 s. 13 ff., Weick och Sutcliffe 2007). Tillförlitlighet innebär i detta fall primärt att vara robust och uthållig genom att hela tiden se till att ha gott om resurser för att kunna hantera oförutsägbara händelser över tiden som kan vara påfrestande eller krisartade för en organisation eller ett system.

Organisationen ska kunna återhämta sig, även om tillförlitlighet enligt litteraturen kan innefatta fler dimensioner som exempelvis förmågan att lära av misstag och upptäcka fel (Jfr Weick och Sutcliffe 2007, Hood 1991 s. 13 ff.).

För att uppnå tillförlitlighet måste resurser hanteras på ett sätt som skapar denna tillförlitlighet. Det kan göras genom att genomföra åtgärder som är kostnadseffektiva, att sprida ut resurserna över tiden, att inte göra mer uppgifter än vad det finns resurser för liksom att de uppgifter som utförs innebär minsta möjliga resursinsats. Medvetet eller omedvetet är det en sådan föreställning om tillförlitlighet som beslutsfattarna tar fasta på när samordnad handling måste åstadkommas, även om de i praktiken vidhåller sin syn på det kommunala ansvaret.

Denna föreställning om tillförlitlighet används för att skapa konkreta regler om hur kommunen ska handla i situationer som förutsätter samordnad handling. Reglerna utgör en uppsättning beslutskriterier som talar om för beslutsfattarna när och hur vissa verktyg kan användas. Reservkraftförsörjning och värmestugor kan användas just under förutsättning att det finns resurser, att kostnadseffektivitet uppnås, att uthållighet upprätthålls och att insatserna tar fasta på att skapa förutsättningar. Då agerar kommunen (och beslutsfattarna) på ett tillförlitligt sätt samtidigt som detta sätt att handla i många avseenden är förenligt med både ansvarsprincipen och sistahandsansvaret. Föreställningen om tillförlitlighet skulle därmed också kunna läggas till den policydesign som skapas i form av ett grundläggande antagande hos aktörerna som är kopplat till verktyget och reglerna.

I den Västra kommunen tycks det alltså vara viktigare med en föreställning om vad kommunen ska vara (tillförlitlig) snarare än föreställningar om de som ska motta policyn (sårbara målgrupper) som i Östra kommunen. Policydesignperspektivet kanske inte var så fruktbart i detta fall? Oavsett vilket, hur kommer det sig i så fall att tillförlitlighet är viktig i denna kommun och istället målgruppskonstruktioner i den andra? De frågorna kommer att behandlas mer ingående i kapitel åtta till tio. Det är nu istället dags att rikta blicken mot ett fall där en översvämning istället för stormar står i centrum och vad det är för föreställningar som är viktiga i detta fall.

7. Översvämning i Södra kommunen

Den Södra kommunen drabbades av översvämningar under hösten 2006. Även om händelsen skiljer sig från kommunerna som drabbades av stormen Gudrun så är frågeställningarna desamma som tidigare; Skapades lokal policy för hur det kommunala ansvaret skulle regleras? Hur såg processen ut i vilken denna policydesign i så fall skapades? Först presenteras översiktligt kommunen och händelserna under hösten 2006. Därefter besvaras frågan om huruvida policier skapades i den Södra kommunen när översvämningarna hanterades. I det påföljande avsnittet analyseras beslutsfattandet under översvämningens kulmen samt i efterföljande processer. Kapitlet avslutas med en sammanfattande analys.

Södra kommunen och översvämningarna

Den Södra kommunen har knappt 59 000 invånare och ligger i anslutning till en storstad. Flera stora företag är lokaliserade till kommunen. Genom kommunen sträcker sig flera viktiga transportvägar, såväl järnvägar som en större motorväg. Södra kommunen har en huvudort och två mindre tätorter. Sedan valet 2006 styrs kommunen av en borgerlig majoritet som leds ett moderat kommunalråd. Han är också ordförande i kommunstyrelsen. Kommunens räddningstjänst drivs i förbundsform mellan flera olika kommuner och utgör sammantaget ett av de större räddningsförbunden i Sverige. Nämnds- och förvaltningsorganisationen är uppdelad utifrån områdena arbete och familjestöd, vård- och omsorg, barnomsorg och utbildning, gymnasieverksamhet, gatuverksamhet, byggverksamhet, miljö- och hälsa samt kultur- och fritid (Södra kommunen Årsredovisning 2006).

Under senare delen av hösten 2006 var nederbördsmängden omfattande i kommunen, liksom i hela landsändan. Vattenståndet var ovanligt högt Söderån som sträcker sig genom Södra kommunens huvudort och vidare in i grannkommunen. Även andra vattendrag i kommunen liksom i grannkommunerna hade höga vattenstånd. I Södra kommunen skedde översvämningar i tre omgångar. Först i slutet av oktober, sedan i första delen av november, och därefter med en omfattande kulmen den 11 december

och några påföljande dagar. Det är främst vid översvämningens kulmen i december som allvarliga konsekvenser uppstod.

Översvämningen orsakade omfattande trafikstörningar för kollektivtrafiken och biltrafiken. Det ska då nämnas att ett mycket stort antal människor är beroende av dessa transportvägar inte bara inom Södra kommunen utan i hela regionen. Räddningstjänsten hade ett mycket stort antal utryckningar och påringningar eftersom att många fastigheter var översvämmade av vatten från Söderån. Även kommunens egna fastigheter drabbades. Kommunhuset fick pumpas på vatten, liksom att två förvaltningar fick stänga sina verksamheter över dagen då det var svårt att ta sig till och från byggnaderna. Även vissa sjukvårdsinrättningar fick problem med transporter till och från lokalerna även om inga allvarliga konsekvenser uppstod. Transformatorstationer i kommunen fick undersökas och säkras från vattnet, men kommunen drabbades inte av några betydande störningar när det gäller el- och teleförsörjning förutom att översvämmade fastigheter periodvis var utan el. I ett senare skede undersöktes också dammanläggningar av kommunen då belastningen på dem var kraftig vid det omfattande vattenflödet och en viss oro fanns för rasrisker.

Det var gatukontoret, med gatudirektören i spetsen, som i mycket hög grad hanterade händelsen. Men även kommunstyrelsens ordförande, kommundirektören, säkerhetschefen samt informationssamordnaren utgjorde centrala aktörer i krishantering. Ett antal möten hölls under perioden mellan de nämnda aktörerna och lägesrapporter gjordes för hela eller delar utav kommunstyrelsen. Någon krisledningsnämnd aktiverades aldrig, även om kommunen meddelade länsstyrelsen att översvämningen kunde betraktas som en extraordinär händelse (Intervju Säkerhetschef). Bedömningen var att händelsen kunde hanteras inom den ordinarie organisationen. Mycket kraft lades på att hantera det omfattande medietrycket. Såväl lokala som nationella medier efterfrågade intervjuer och uttalanden från de kommunala aktörerna. Mediekontaktarna sköttes framförallt av kommunstyrelsens ordförande liksom gatudirektören som utsågs som kommunens talesperson. En upplysningscentral startades upp i regi av informationsverksamheten på kommunledningskontoret som riktade sig till kommuninvånarna.

Policy som tillämpas och skapas under översvämningen

Det är framförallt tre övergripande frågor som kommunen hanterar under översvämningarna 2006. Den första handlar om att hantera de direkta konsekvenserna av översvämningarna, bland annat genom att ha sandsäckar till förfogande som fastighetsägare och andra som har ett behov kan använda. Det är något som kommunen gjort vid tidigare tillfällen och kan anses vara en tillämpning av en policy som utvecklats vid tidigare översvämningar (Intervju Gatudirektör). Den andra frågan handlar om att kommuninvånare troligen skulle rikta ersättningskrav mot kommunen då deras egendom skadats till följd av översvämningen. Den tredje frågan handlade om det generella skyddet mot översvämningens risker i kommunen. Den frågan har en lång historia som sträcker sig tillbaka över åtminstone ett sekel, med insatser för att minska riskerna, men också perioder av stillestånd där frågan inte varit särskilt högt placerad på den kommunala agendan.

Alla tre frågorna har betydelse för ansvarsrelationen mellan kommunen och kommuninvånarna. Kommunen kan ta ett större eller mindre ansvar i relation till kommuninvånarna för att förebygga översvämningens risker före de inträffar. De kan också ta ett ansvar för att hantera översvämningens konsekvenser under tiden de inträffar genom att hjälpa till med sandsäckar och dylikt. Kommunen kan också ta ett större eller mindre ansvar för att kompensera kommuninvånarna för de förluster som uppstår efter att en översvämning inträffat. Hur såg då kommunens policies ut, som reglerar det kommunala ansvaret, i relation till dessa tre frågor? I det följande avsnittet skapas en stillbild för hur dessa policies såg ut i slutet av december 2006. På så sätt är det möjligt att identifiera om några uppenbara förändringar skedde under och till följd av översvämningen 2006 åtminstone i jämförelse med de närmaste åren före översvämningen. Detta presenteras i tabell 5 som visar policies för att (1) hantera översvämningens konsekvenser under tiden de inträffar, (2) för att förebygga översvämningens risker och (3) för att kompensera förluster efter att översvämningar inträffat.

Tabell 5. Policier som gällde under översvämningarna i Södra kommunen i december 2006.

Designelement	Beskrivning
Problem/mål	<ol style="list-style-type: none"> 1. Drabbade kommuninvånare har behov av hjälp med att hantera konsekvenserna av översvämningarna (ingen angiven målformulering) 2. En översvämning med motsvarande konsekvenser får inte inträffa i framtiden 3. Ersättningskrav inkommer till kommunen (ingen angiven målformulering)
Målgrupper	<ol style="list-style-type: none"> 1. Drabbade kommuninvånare 2. Kommuninvånare 3. Fastighetsägare i avtalsförhållande, översvänningsdrabbade hyresgäster, försäkringsbolag
Verktyg	<ol style="list-style-type: none"> 1. Kapacitetsbyggande insatser (för att möjliggöra för målgruppen att undsätta materiella värden) 2. Tekniska instrument och juridiska konstruktioner (för att hantera översvänningsrisker) 3. Uppmuntran och övertalning (om att ersättningskrav ej ska riktas till kommunen). Ärendehandläggning av ersättningskrav.
Regler	<ol style="list-style-type: none"> 1. Inga angivna 2. Inga angivna 3. Implementeringsregler och kvalifikationsregler (för ersättning)
Implementeringsaktörer	<ol style="list-style-type: none"> 1. Gatukontoret och räddningsförbundet 2. Främst gatukontoret samt samverkan med andra aktörer 3. Kommunjuristerna överordnade gatukontoret
Rationaliserande förklaringar	<ol style="list-style-type: none"> 1. I den mån det är möjligt och med tanke på andra prioriterade insatser kan kommunen och räddningstjänsten bistå med hjälp, men det huvudsakliga ansvaret ligger på fastighetsägaren. 2. Kommunen ska förhindra framtida översvämningar eftersom de medför allt för stora störningar och kostnader i samhället 3. Ersättningsärenden behandlas utifrån gällande lagstiftning och är inte föremål för politiska överväganden
Grundläggande antaganden	<ol style="list-style-type: none"> 1. Fastighetsägare har kapacitet att förbereda sig för och hantera översvämningar. 2. Tekniska och juridiska lösningar kan åtminstone till viss del förhindra översvämningar 3. Kommuninvånarna känner inte till den rådande ansvarsfördelningen i samhället

Hantering av översvämningars konsekvenser under tiden de inträffar (1)

Många kommuninvånare både behövde och krävde hjälp för att skydda sina fastigheter. Verktygen som användes bestod främst av kommunens egna åtgärder som att ha sandsäckar till förfogande för de drabbade som önskade valla in sina fastigheter till skydd för vattnet. Vidare kunde räddningstjänsten bistå med att pumpa vatten ur källare, men ganska kort efter att översvämningen nått sin kulmen konstaterades att det inte var meningsfullt med pumpning eftersom att vattnet ändå inom kort skulle flyta tillbaka in i fastigheterna (Intervju Räddningschef i beredskap). Dessa verktyg var inte riktade till någon särskild specificerad målgrupp utan istället byggde det på att de kommuninvånare som hade behov av hjälp själva hämtade sandsäckar eller kontaktade räddningstjänsten.

Företrädare för räddningstjänsten förklarar sitt agerande utifrån att samhällsviktiga anläggningar prioriteras, men i den mån det är möjligt och resurser finns tillgängliga så kan räddningstjänsten bistå med hjälp (Intervju Räddningschef i beredskap). Gatudirektören i kommunen menar att de hade möjlighet att dela ut sandsäckar, men att deras möjligheter att hjälpa till i övrigt var begränsade eftersom att de till skillnad från räddningstjänsten inte har någon möjlighet att gå in och göra åtgärder på andra fastighetsägares mark. När det gäller grundläggande antaganden så antar åtminstone gatudirektören att det är fullt möjligt för fastighetsägare själva att skydda sig mot översvämningar om åtgärder vidtas i tid och med lite framsynthet. Exempelvis beskriver han hur vissa fastighetsägare i stort sett undvek skador genom att skydda sina fastigheter i tid, medan andra fick större skador då de inte agerade tillräckligt snabbt (Intervju Gatudirektör).

Hanteringen under översvämningen 2006 skiljer sig inte på något betydande sätt från hanteringen av tidigare mindre översvämningar som inträffat i kommunen och därför skapas inte någon policydesign. Av det skälet kommer denna fråga att lämnas därhän i den fortsatta framställningen.

Att förebygga översvämningsrisker före de inträffar (2)

Målet blir att förhindra att liknande översvämningsinträffar i framtiden. Någon specifik målgrupp anges inte, även om grupper som näringsidkare, fastighetsägare och andra ibland nämns av de kommunala aktörerna. Konkreta verktyg för att se till att förhindra översvämningsinträffar presenteras däremot redan under översvämningsinträffan. De ska genomföras, men i vilken omfattning preciseras inte. Framförallt handlar det om att rensa Söderån, muddra den, valla in den samt att se över hela vattenområdet för att finna en lämplig juridisk konstruktion som tar hänsyn till flera olika intressen för hur vattenflödet ska fördelas mellan olika vattendrag och intressenter. Här sker en förändring i jämförelse med tidigare och frågan är intressant ur ett policyskapande perspektiv. Denna fråga kommer att behandlas utförligt i de kommande avsnitten eftersom att mål formuleras liksom att de kommunala aktörernas problembeskrivning förändras på ett genomgripande sätt. Verktyg designas också under händelsen, liksom att policyn rationaliseras på ett nytt sätt som inte var framträdande före översvämningsinträffan. Denna policydesign etableras till stora delar i form av formella beslut, vilket kommer att framgå i de kommande avsnitten.

Att kompensera förluster efter att översvämningsinträffat (3)

De kommunala aktörerna förutser redan när översvämningsinträffat att en hel del ersättningskrav kommer att riktas mot kommunen från drabbade kommuninvånare. Kommunen försökte undvika ersättningskrav genom att hänvisa de drabbade till sina respektive försäkringsbolag. Det verktyget användes medan översvämningsinträffan pågick. Efteråt kom likväl ersättningskrav in och behandlades i en juridisk process. Fastighetsägare med ett avtalsförhållande till kommunen, och som uppfyllde en rad andra kriterier, blev en central målgrupp. I ett senare skede skiljdes hyresgäster ut som en speciell målgrupp. Här kan konstruktionen av en målgrupp identifieras. Det är en förändring i jämförelse med när ersättningskrav hanterats tidigare i kommunen och därför kommer även denna fråga att hanteras mer utförligt i de kommande avsnitten. Där kommer det också att framgå att denna policydesign utgör en informell policy som bärs upp av nya beslut och handlingar snarare än av formella beslut om att designen ska gälla.

Policyskapande processer i Södra kommunen

De kommunala aktörerna hanterade visserligen översvämningens direkta konsekvenser, men också vad som skulle komma att ske efter det att översvämningens kulmen var över. Det föranleddes bland annat av att kommunen fick utstå kritik i lokal media och av kommuninvånare för de konsekvenser som översvämningen förde med sig. Vissa menade att kommunen borde vidtagit åtgärder tidigare för att förhindra översvämningar och andra menade att kommunen borde ersätta de skador som uppstått (t.ex. Kvällstidning 2006-12-09, Lokal tidning 2006-12-13, 2006-12-15, 2006-12-15). De kommunala aktörerna hanterar kritiken genom att till att börja med karaktärisera den som två olika frågor.

En politisk fråga och en juridisk fråga

Ersättningsfrågan och framtida åtgärder i ån betraktas som olika frågor som ska behandlas i separata beslutsprocesser. Åtskillnaden av frågorna sker genom att kommunstyrelsens ordförande klargör att frågan om hantering av översvämningsskador är en politisk fråga medan frågan om att kompensera översvämningsskador inte är det. I frågan om översvämningsskador är han aktiv både inom kommunen, genom kontakter med gatudirektören, liksom att han uttalar sig i lokal media om vad som ska göras för att förhindra framtida översvämningar med omfattande konsekvenser. Däremot har han en helt annan hållning i frågan om de ersättningskrav som eventuellt kommer att riktas mot kommunen:

... så framkommer det ju alltid någon tidningsartikel och lite annat och någon som säger att man vill ha skadestånd och det är kommunens fel att gatan är byggd som den är byggd och då tror jag att vi var rätt tydliga på att utan att fatta något politiskt beslut, men från den politiska kommunledningen säga att ... att det måste finnas juridik i detta, ni får kolla och vi följer svensk lag, förlorar vi målen eller vi har fel så betalar vi, har vi rätt och är det någon annan som ska betala så betalar vi inte, alltså det är inte ... frågan är inte föremål för professionellt tyckande som politiken bygger på (Kommunstyrelsens ordförande).

I och med att han karaktäriserar frågan som juridisk och inte politisk ligger det därmed inte i hans roll, eller andra politikers roll, att överhuvudtaget hantera frågan. Hantering

av översvämningsrisker hanteras både av den politiska organisationen och tjänstemannaorganisationen, medan ersättningsfrågan hanteras enbart av tjänstemannaorganisationen. Det kan förefalla självklart att kommunala företrädare hanterar dessa frågor på ett sådant sätt, men det är synnerligen viktigt för kommunstyrelsens ordförande att de hanteras i olika beslutsprocesser och av olika aktörer. Skälet är att den kritik som riktas mot kommunen riskerade att politisera ersättningsfrågan. Därför undviker kommunstyrelsens ordförande exempelvis vissa möten som kommunen har med drabbade företagare i samband med översvämningen:

Jag var inte med på dom ... och ett utav skälen just till att jag inte var med på dom det var att jag inte ville göra politik av ersättningsfrågan, som jag insåg att den rätt lätt kunde komma upp i det politiska systemet. Alltså... sätta press på det politiska systemet (Kommunstyrelsens ordförande).

Ersättningsfrågan kunde komma att handla om huruvida kommunen gjort fel genom att inte vidta åtgärder för att förhindra översvämningsrisker tidigare och därför ska kompensera alla som drabbats. Sådana diskussioner är något som kommunstyrelsens ordförande vill undvika och det kunde man göra genom att betrakta frågan som strikt juridisk. Denna uppdelning av frågorna, samt att den upprätthålls, är viktig för kommunstyrelsens ordförande. Denna uppdelning understöds också av kommundirektören som har samma synsätt och som med hjälp av kommunjuristerna klargör för honom och andra politiker vad som gäller rent juridiskt i frågan (Intervju Kommundirektör, Intervju Kommunjurist). I de följande avsnitten beskrivs och analyseras först den beslutsprocess i vilken ersättningsfrågan hanterades och därefter beslutsprocessen som gäller hantering av översvämningsrisker.

Processen kring ersättningsfrågan

Kommunens, och i synnerhet kommunstyrelsens ordförandes, strategi under själva översvämningen är att hänvisa de drabbade till försäkringsbolagen. Det hindrar dock inte att en hel rad ärenden inkommer till kommunen efter översvämningens kulmen oavsett dessa hänvisningar.

Ett scenario med ett mängdärende och framtida domstolsprocesser

I och med att ersättningsfrågan betraktades som juridisk blir den också aktualiserad för kommunens jurister. Det scenario som de föreställer sig bygger på ett antagande om att folk i allmänhet inte har kunskap om lagen och att det finns en spridd uppfattning om att kommun och stat rycker in i de lägen när ingen annan ersätter skador. Det skulle orsaka att en ganska stor mängd ärenden skulle inkomma:

Däremot så förstod vi ju att det skulle komma in förmodligen ganska mycket skadeståndskrav då [...] det är ju en vanlig uppfattning att någon ska betala om man råkar ut för någonting och gör inte försäkringsbolagen det då skall kommun eller stat göra det och att det är alltid någon som ersätter någonting. Så att vi befarade att vi skulle få oerhört många skadeståndskrav på halsen [...] vi fick inte så många som vi var rädd för (Kommunjurist).

Kommunjuristerna uppfattade sig själva redan i ett tidigt skede som en relevant aktör att hantera problemet:

... vi kopplade in oss själva rätt omgående för att vi kunde ju lista ut såpass mycket att det skulle följa en del skadeståndskrav på det här då och hur man då skulle hantera dom (Kommunjurist).

Det innebär också att det är deras invanda sätt att se på frågan som skulle komma att dominera beslutsprocessen och utöver ett scenario med ett mängdärende utgår de från vad som kan komma att hända i en framtida domstolsprocess:

... i den här typen av ärenden så blir det ju extra viktigt när vi vet att det kommer från många, att vi har en väldigt klar linje och att vi också kommunicerar den linjen, vi talar om att så här är det, vi kommer inte att betala om vi inte tror att en domstol skulle faktiskt komma fram till att vi är ersättningsskyldiga (Kommunjurist).

Att bygga upp ett scenario med en mängd inkommande ärenden, som dessutom kan komma att hamna i en framtida domstolsprocess, fyller en funktion genom att det ger ledning om hur frågan ska hanteras inom kommunen. Om risken var hög att en domstol i en framtida tänkt process skulle tillämpa lagstiftningen på ett sådant sätt att kommunen skulle bli ersättningsskyldig så betalar kommunen ut ersättning. Är risken

mycket låg, eller obefintlig, att en domstol skulle komma fram till att kommunen är ersättningsskyldig, så betalar kommunen inte ut ersättning. Av scenariot följer med andra ord en logik för vad kommunen ska göra, men det säger inte så mycket om hur det ska genomföras. För genomförandet klagörs juridiska beslutskriterier, utifrån VA-lagen och praxis, för hur kommunen ska fatta beslut i varje enskilt fall. Dessutom behövs en organisation för att säkerställa att besluten fattas utifrån beslutskriterierna. Dessa två aspekter beskrivs vart för sig i de följande avsnitten.

Juridiska beslutskriterier

Med juridiska beslutskriterier är det möjligt att avgöra vilka ärenden som innebär en hög respektive låg risk för kommunen och därmed vilket beslut som ska fattas i det enskilda fallet. Betala eller inte betala. Kommunjuristerna klagjorde kriterierna för att de skulle tillämpas generellt på varje enskilt fall. Inte heller detta är policyskapande då de bygger på en befintlig lagstiftning. Men de presenteras relativt utförligt nedan eftersom att det är nödvändigt att förstå dem för att senare kunna visa att de inte var tillräckliga för att på ett enkelt sätt kunna hantera varje enskilt fall utifrån den rådande lagstiftningen. Det är när dessa kriterier inte räcker till som policy skapas.

Med de juridiska beslutskriterierna har allmänna krav på kompensation från upprörda kommuninvånare ingen relevans eftersom de i juridisk mening inte är reella:

... och dom flesta tror jag har skrivit att vi har lidit jättestor skada och vi kommer att kräva er på pengar och sedan har vi inte fått någonting mera och då ... då blir det ju kanske ... det blir ju inte ett krav egentligen då utan det var ju något slags sätt att lufta åsikter och tala om 'gud va ni är dumma' (Kommunjurist).

Reella krav var de krav som kunde hanteras som ett juridiskt ersättningsanspråk. Kriteriet för att urskilja dessa var helt enkelt att kraven preciseras i form av ett belopp. Beslutskriterierna anger också vem eller vilken typ av aktör som kunde ställa ersättningskrav. De som inte tillhör denna målgrupp är irrelevanta:

Kommunen är i egenskap av va-huvudman ersättningsskyldig om skadan orsakats av att en skyldighet i va-förhållandet åsidosatts. Eftersom kommunen i normalfallet inte har något avtal med

hyresgäster/bostadsrättsinnehavare är va-lagens skadeståndsbestämmelser inte tillämpliga på skador som drabbar dessa. Kommunen bestrider mot denna bakgrund krav från hyresgäster/bostadsrättshavare... (Svar på ersättningskrav, kommunledningskontor, 2008-09-01)

Den som normalt hade ett avtal med kommunen om vatten och avlopp var en fastighetsägare och inte en hyresgäst. Det räcker emellertid inte att den som riktar ett ersättningsanspråk är fastighetsägare. Kommunens ansvar för översvämmade vattendrag eller förhöjd grundvattennivå är begränsat. I ett svar till en fastighetsägare i Söderkommunen skriver kommunjuristen:

Den skada föreningen drabbades av är en följd av översvämningar på grund av ett sk. Hundraårsregn – dvs. ett regnande som statistiskt sett inte drabbar oss oftare än vart hundra år. Kommunen kan omöjligt gardera sig för samtliga skador som kan drabba kommunen och dess invånare till följd av dylika naturkatastrofer. Kommunen har inte något skadeståndsansvar för översvämmade vattendrag eller förhöjd grundvattennivå såvida kommunen inte brutit i vattendom eller genom någon vårdslöshet vid aktiv verksamhet i/kring vattendraget orsakat skada. Så är inte fallet. [Söderkommunen] bestrider därför ersättningsanspråk avseende skador som orsakats av ytlede inträngande vatten eller till följd av inträngande grundvatten (Svar på ersättningskrav, kommunledningskontor, 2008-09-05).

Kommunen är inte ansvarig för skador som inträffade av ytvatten, det vill säga naturlig nederbörd, och inte heller för naturliga vattendrag som svämmar över av sig själva. Det innebär att fokus hamnar på kommunens ledningsnät, närmare bestämt dagvattensystemet, snarare än att själva ån svämmat över. Dagvatten är exempelvis regnvatten, smältvatten och tillfälligt framträngande grundvatten som fångas upp i brunnar och avleds via ett dagvattensystem. För att ersättningskrav skulle vara giltiga så skulle kommunen ha haft ett dagvattensystem som inte var tillräckligt dimensionerat och därmed orsakat dämningar som i sin tur orsakat skador på fastigheter:

Vad gäller skador genom dämningar i dagvattensystemet krävs, för att kommunen skall anses ha brutit i sina ålägganden enligt va-lagen, att va-anläggningen varit otillräckligt dimensionerade (enligt gällande norm VAV P 28). En kommun vars ledningsnät har den kapacitet som svarar mot anvisningarna i P 28 är inte skadeståndsskyldig. [Söderkommunen]

dagvattensystem har varit dimensionerade för ett sk. 10-årsregn vilket enligt de krav som ställs i VAVs riktlinjer är fullt tillräckligt. Det är snarast ofrånkomligt att dagvattensystemet drabbas av dämningar vid nederbörd av den omfattning det var fråga om i december 2006. [Söderkommunen] bestrider mot ovanstående bakgrund krav som är hänförliga till eventuella dämningar i dagvattensystemet (Svar på ersättningskrav, kommunledningskontor, 2008-09-05).

För kommunens del räcker det att bevisa att dagvattensystemet var tillräckligt dimensionerat för att bevisbördan faller på motparten:

Och att dagvattensystemet kan man säga att vi ... vi måste bevisa att det var rätt dimensionerat sedan kommer resten på dom som kräver skadestånd, men där har vi en bevisbörda då (Kommunjurist).

Kommunens juridiska ansvar för skador till följd av ytlede inträngande vatten respektive dämningar i dagvattensystemet, kan särskiljas från kommunens ansvar när det gäller spillvatten, det vill säga avloppsvatten från exempelvis diskhoar, toaletter och duschar. Där har kommunen ett strikt ansvar i meningen att separerade spillvattenledningar ska vara helt säkra vad gäller översvämning på grund av regn, vilket annars medför skadeståndsskyldighet. Enligt kommundirektören är ansvarsfrågan relativt tydlig:

Alltså det är rätt tydligt i lagstiftningen det här tycker jag. Spillvattensystem, javisst, det är bara att betala. Ytlede rinnande vatten då måste dom visa att vi har varit oaktsamma och det tycker inte vi när vi har sådana här vad det nu är 100-årsregn eller någonting sådant (Kommundirektören).

Ärenden som involverar spillvatten är till skillnad från andra ärenden just högriskärenden. En domstol i ett framtida scenario skulle med stor säkerhet betrakta kommunen som skadeståndsskyldig. Sammantaget finns det därmed tydliga beslutskriterier som kommunen tillämpar, men innan problemen med dessa behandlas beskrivs hur de kommunala aktörerna gjorde för att se till att dessa kriterier verkligen tillämpades.

Ett scenario med organisatoriska risker

Även om kommunen hade klargjorda beslutskriterier för att skilja ut vilka ärenden som med juridisk grund kan avvisas, så förutsatte det också en organisation som gör att dessa juridiska grunder verkligen tillämpas i de ärenden som kom in. Alla aktörer i kommunen var tvungna att agera likadant och verkligen utgå från beslutskriterierna. Om detta inte sker innebär det att kommunen i en framtida tänkt domstolsprocess skulle få stå till svars för handlingar som vidtagits i det förflutna och att risken för att kommunen skulle anses ersättningskyldiga ökade. Kommunjuristen beskriver denna risk på följande sätt:

... vi var ju väldigt rädda för att vi skulle vitsorda saker som så att säga skulle kunna ligga oss i fatet framöver, att någon av misstag [...] intygar ett förhållande som kanske inte [...] ens stämde men att man liksom, man gick med på saker av bara farten och så blir det tokigt av den anledningen då (Kommunjurist).

För att uppnå samordning av kommunens agerande och därmed undvika risken med att producera bevis som kunde användas i en tänkt framtida domstolsprocess så skapas rutiner för arbetsdelning. Kommunjuristerna har ett möte med representanter för gatukontoret för att skapa en ordning för hur ärendena skulle hanteras. Redan den 12 januari 2007 finns ett dokument som är upprättat av kommunledningskontoret och kommunjuristen som går ut till berörda förvaltningar. Betoningen låg på att skapa struktur och kontroll, vilket utifrån de angivna rutinerna ska ske genom att regler finns för vem som skulle göra vad vid olika tidpunkter av ett ärendes gång.

När ett ärende skickades in till kommunen så hade den berörda förvaltningen i uppgift att meddela den skadelidande att ärendet skulle utredas och att den fortsatta korrespondensen sker från kommunens jurister på kommunledningskontoret. Redan i första skedet oavsett vart den som har ett ersättningsanspråk vände sig så innebar rutinen att ärendet kom att hanteras från kommunens jurister. I det andra skedet skulle däremot den enskilda förvaltningen, det vill säga gatukontoret, utreda ärendet. När detta var gjort så skulle ärendet skickas till kommunens jurister som i nästa steg skrev svar till den enskilde, men efter samråd med en kontaktperson på den aktuella förvaltningen. Det var just proceduren med vem som skickade svaren som hade

betydelse för att minimera riskerna för att producera problematiska bevis genom att olika delar av kommunen agerade olikartat eftersom att kommunjuristerna genom rutinerna kunde göra en sista kontroll.

En åtgärd var också att hanteringen av ersättningskrav delas upp i två från varandra avgränsade faser. Kommunjuristen menade att:

... inte i något fall så tror jag utom dom enstaka fall där vi faktiskt betalat ut pengar så har vi ens gått in på en bedömning av hur stor skadan i själva verket är, för det är naturligtvis två steg alltid, först ska man konstatera att det finns någon skadeståndsskyldighet och sedan ska man ju se hur stor... om det finns en skadeståndsskyldighet hur stor är då skadan (Kommunjurist)?

Själva beloppsbestämningen sker genom att kommunen använder en försäkringsmäklare, det vill säga en slags konsult som förhandlar med motparten om ett lämpligt belopp och som i sin tur stämmer av detta med kommunens jurister. Dessa faser var dock helt åtskilda eftersom att om dessa hanterades samtidigt så innebar det framtida risker för kommunen. Skälet till att belopp inte får diskuteras är att:

... då får man väga sina ord lite grann så att man inte säger 'ja, vi vitsordar att ni har lidit, ja, nej det är klart vi ser att ni har lidit en skada på 600 000 men vi beredda att betala 300 000' och sedan blir det ingenting och så säger dom att ni har redan sagt att vi har lidit en skada på 600 000 och då har vi kanske i själva verket överhuvudtaget ingen aning om vad det är för skada dom har lidit då (Kommunjurist).

Om kommunen inte skiljde dessa faser så innebar det att det fanns en risk att kommunen skulle konfronteras med sådana beloppsbestämningar i ett framtida scenario där parterna förhandlade i en domstol.

Utifrån det empiriska material som studien grundas på kan det konstateras att kommunstyrelsens ordförande med understöd av kommundirektören först särskiljer ersättningsfrågan från andra frågor under översvämningarna. Strategin gentemot kommuninvånarna är att hänvisa till försäkringsbolagen. Sedan tar kommunjuristerna

över processen och deras beslutsfattande tar sin utgångspunkt i ett scenario som handlar om ett mängdärende som kan komma att hamna i en framtida rättsprocess. Relativt entydiga beslutskriterier klagörs och tillämpas liksom att en organisation skapas för att understödja det. Så långt skapas inte policy i någon mening i kommunen, men det gör det däremot när beslutskriterierna inte längre räcker till för att avgöra om risken är hög eller låg för att bli ersättningsskyldig i en rättsprocess.

Problemet med hyresgästerna

I de fall som hittills behandlats har kommunen lutat sig mot VA-lagstiftningen och den praxis som utvecklats kring lagstiftningen. Men i vissa fall har det saknats praxis som gör det problematiskt för kommunen eftersom det saknas beslutskriterier för att avgöra vad som skulle kunna hända i en framtida rättsprocess. Det var inte självklart om krav från hyresgäster, som annars vanligen utesluts genom VA-lagstiftningen, kunde bestridas med låg eller hög risk. Det beror på att skadeståndslagen kunde träda in och göra ett kriterium om allmän försumlighet aktuellt, vilket kan användas mot kommunen av andra än fastighetsägare i ett avtalsförhållande. Problemet med skadeståndslagen är att den kan beskrivas som oklar eftersom lagens innehåll i praktiken byggs upp av praxis. Det innebär att det inte går att förutsäga vad en domstol skulle komma till för slutsats om krav riktas mot kommunen utifrån skadeståndslagen:

Det är oklart, ja, det finns alltså ingen praxis, du kan inte riktigt säga [...] den säger ungefär [...] att om man är försumlig eller uppsåtlig och man har orsakat skada genom det så då får man ersätta den och det säger sig självt att det behövs mycket praxis [...] det är ju jättesvårt att säga ... när är man försumlig, alltså hur mycket försumlig ska man vara för att det ska vara skadeståndsgrundande (Kommunjurist)?

Här är alltså lagstiftningen oklar då flera lagar kan tillämpas samtidigt. VA-lagen utesluter hyresgäster, medan skadeståndslagen potentiellt sett kan inkludera dem. Det blir svårt att förutsäga ett domstolsutfall. Här antas emellertid ett scenario som innebär att kommunen kan förlora en domstolsprocess och kommunen väljer att betala ut ersättning i två fall:

... vi vill inte riskera att någon stämmer oss så att säga och vi får en praxis nerkört halsen [...] så det var ju rent strategiska skäl som så att säga låg bakom resonemanget att vi [...] tar det lite lugnt [...]. Men i dom här fallen så resonerade vi så att vi vill bli av med det liksom, det finns en liten risk att dom skulle stämma oss på skadestånd enligt skadeståndslagens alltså... med skadeståndslagen som grund och det är det som då låg bakom den här förlikningen då (Kommunjurist).

Men i detta fall räcker det inte med det antagna scenariot utan det kombineras med målgruppskonstruktioner och en uppskattning av ersättningens omfattning:

... jag tror att vi hade varit hårdare om det varit ett försäkringsbolag och mycket större belopp, då hade man haft en annan inställning och kanske inte förrän dess att man verkligen vet att man hade en stämning på halsen, betalat någonting (Kommunjurist).

När oklara lagar kan tillämpas blir beslutskriterierna flerdubbla. Att betala ut ersättning kan göras strategiskt beroende på vem som riktar kravet, det vill säga vilken målgrupp, samt beloppets storlek. Beslutet motiveras också med grund i målgruppskonstruktioner där det framhålls att lagen kan vara orättvis mot den enskilde hyresgästen i relation till fastighetsägaren, då de behandlas olika:

... det kan ju kännas om man tänker som människa då så tycker man ju att det är ju fruktansvärt att vi går och betalar en person då, alltså fastighetsägaren, och sedan gamla Berta som bor inneboende hos den här personen som lidit lika stor skada, hon får inte ett korvöre, det kan man ju tycka är lite... vi har ju varit lika försumliga så att säga...(Kommunjurist)

Det är också en målgruppskonstruktion som skulle kunna ha haft betydelse för framtida beslut, menar kommunjuristen. Kommunen skulle varit hårdare i sin bedömning om kraven kommit från ett försäkringsbolag. Men frågan har inte ställts på sin spets:

... vi har ju talat om i våra svar till försäkringsbolagen att det ... hyresgäster omfattas inte av VA-lagen, nu har ju inte ... just den frågan ställts på sin spets, för om jag kommer i håg rätt så har det varit andra invändningar också

vi har haft... i dom här fallen, så vi har liksom inte, vi har inte bråkat om just den frågan med ett försäkringsbolag, det har vi inte gjort (Kommunjurist).

Rent praktiska skäl gjorde med andra ord att frågan aldrig aktualiserades, men det kan konstateras att målgruppskonstruktionerna och beloppets storlek har betydelse men bara inom ramarna för det juridiskt präglade scenariot där det antas att kommunen kan komma att förlora en domstolsprocess. Det vill säga att informellt så hanteras grupperna olikartat, och i det ena fallet krävs ett direkt hot om en stämning i domstol, medan det inte gör det i fallet med de enskilda hyresgästerna. Innan kapitlet sammanfattas och policyskapande i Södra kommunen analyseras mer ingående, så kommer den andra frågan som kommunen hanterade, hantering av översvämningsrisker att behandlas mer utförligt.

Att förhindra framtida översvämningsrisker

Det sker stora förändringar i den Södra kommunen i och med översvämningsrisken 2006. Det som tidigare främst var ett ”bekymmer” blir nu ett verkligt problem som både tjänstemän och politiker i högsta grad är medvetna om:

... tidigare före 2006 när det regnade så var det ingen politiker som alltså frågade om [Söderån] [...]. Det var en jävla skillnad va! Alltså dom blev medvetna om att dom hade en [Söderå!]. Det kunde regna hur mycket som helst före 2006, va. Den var ingen som brydde sig, men efter så... (Överingenjör).

I det följande avsnittet beskrivs hur denna förändring tar sig uttryck. Därefter beskrivs närmare hur kommunen hanterade det nya problemet under själva översvämningsrisken, liksom senare i den efterföljande beslutsprocessen under våren 2007.

Från bekymmer till ett verkligt problem

Det är många i den Södra kommunen som beskriver översvämningsrisken i Söderån som en lång historia. Särskilt gatudirektören och överingenjören beskriver bilder från seklets början där ån svämmat över, liksom de insatser som gjordes på 50-talet för att reglera flödet i ån genom att bestämma dess bredd och djup i form av en vattendom. Även de senaste åren hade problemen visat sig:

Jag vet att [Östergatan] som vi har, den har ju ständigt varit ett bekymmer, [Söderån] har ju ständigt varit ett bekymmer för [Östergatan], den går ju upp alltså 5-10 centimeter på [Östergatan] på vintrarna. Det har vi levt med under en tid (Överingenjör).

Det som karaktäriserade problemet var emellertid att de synbara konsekvenserna inte var särskilt omfattande. Östergatan svämmade över och problem kanske uppstod på enskilda ställen. Kommunstyrelsens ordförande menar också att:

... vi har ju haft högt vattenstånd tidigare också fast inte att jämföra med den situation som uppträdde så att det har ju ändå diskuterats om att det var länge sedan vi muddrade (Kommunstyrelsens ordförande).

Konsekvenserna var åtminstone så pass begränsade att problemet snarare var ett bekymmer som man kunde leva med och inte särskilt akut. Under 2004 initierades ett arbete med att ta fram en modell som kunde förutsäga översvämningseffekterna vid vissa nederbördsmängder. Effekterna kunde bli omfattande, men en rapport med sådana resultat gjorde likväl inte problemet akut, åtminstone inte ur politisk synvinkel:

... det är ju klart att om jag slänger en utredning på bordet så säger ju inte politikerna 'Hurra! Det var ju jättebra, nu lägger vi ner en jävla massa miljoner på att ta det här', va, utan 'hmm...hmm...det här kan ju ske ja', men om det sker ... så blir det annat ljud i skällan, va (Överingenjör).

Problemet med översvämningar i Söderån, liksom i andra vattendrag i kommunen, har också varit svårt att hantera för tjänstemännen i de budgetprocesser som löpt innan år 2006. Anledningen till det är att problemets karaktär är svårt att precisera i olika avseenden:

... när vattnet rinner... stilla flyter [Söderån] så är det ju inte så lätt att gå och begära tre miljoner för att göra en omfattande utredning för någonting [...] du skriver in det i budgeten så är det ju väldigt lätt att man säger 'ja, men vi har en ansträngd budget, kan vi inte vänta på det?', ja, vi vet ju inte när något händer, så det är klart, visst kan man vänta på det men det vore lämpligt att man gör utredningen, så blir det ju ofta en sådan där diskussion med beslutsfattarna. Ska vi sätta av pengar eller ska vi använda pengarna till

något som man tycker har högre prioritet. Det är ju hela tiden prioriteringar (Gatudirektör).

Det är svårt att argumentera för att vidta åtgärder och avsätta pengar när konsekvenserna inte visar sig och det inte går att precisera när konsekvenserna av problemet kommer att visa sig. Gatudirektören menade att de inte kunde säga om en större översvämning skulle inträffa år 2006 eller 2026 (Intervju Gatudirektör). Det blir då lätt att andra insatser prioriteras och problemets lösning skjuts på framtiden i budgetarbetet. Utöver det är det inte bara frågan om när något ska inträffa utan också om att det är svårt att tidigt i en budgetprocess precisera vad som ska göras och hur problemet ska lösas. Att inte kunna precisera det gör det svårt att argumentera:

... fackfolket, vi kan ändå förutse att det här kommer att innebära någon form av åtgärd, men vi kan inte säga vilken åtgärd, men för att ha några pengar om tre år så måste vi ta upp dom nu för år 2010 till exempel 2007. Men så får vi 'men vad ska ni göra för pengarna'. 'Ja, det vet vi inte, vi ska göra någonting för att minska riskerna för översvämning' och då säger man 'ja, det låter så luddigt så det kan vi inte sätta några pengar på, vi vill veta mer' och då vill man ha en rapport eller en utredning eller kanske till och med skisser, planer och det har man inte då tre år innan (Gatudirektör).

Problemet karaktär förändras däremot drastiskt i och med översvämningens kulmen 2006. Kommunstyrelsens ordförande menade att frågor om vad kommunen skulle göra för att förhindra framtida översvämningar kom redan vid första intervjun han gjorde med massmedia (Intervju Kommunstyrelsens ordförande). Lösningar på problemet efterfrågas av andra aktörer, till skillnad från tidigare. Men det är inte bara det som förändras. Problemet är också förknippat med kommunens anseende:

... men eftersom 2006 års händelser var väldigt så där ogynnsamma för våra politiker så dom gillade inte det och sa att nej nu måste ni göra någonting med [Söderån], dom ...[Södra kommunen] vill ju gärna vara en sådan företagsvänlig kommun och då ska ju inte [Södra kommunen] ligga under vatten och dom som, ja, det var ju många som hade synpunkter på [Söderån] under den tiden vi hade översvämningar (Överingenjör).

Kommunstyrelsens ordförande kopplar också problemet till kommunens funktion i nuläget. Kollektivtrafiken måste fungera för att anställda ska kunna ta sig till sina jobb på de stora företag som är lokaliserade till kommunen, sjukvårdstransporterna måste komma fram till sjukhuset liksom att många fastighetsägare och näringsidkare drabbas både när det gäller skador och produktionsbortfall. Det är dock inte bara de praktiska konsekvenserna som är negativa utan problemet med översvämningar är också kopplat till kommunens framtida utveckling:

... det gäller inte bara [Östergatan] [...] det går ju inte att bygga hela nya [Södra kommunens] centrum ... det är ju ett bekymmer för hela kollektivtrafiken [...] sjukvårdstransporter [...] hyreshus och andra näringsidkare [...] det påverkar hela [Södra kommunens] centrum och centrala bebyggelse...(Kommunstyrelsens ordförande)

Under den tid som översvämningarna inträffade var planer på att rusta upp och förbättra kommunens centrum aktuella och det är det som avses med det nya centrumet. Kommunen ville skapa ett stadsligt centrum och ta fram ett förslag som ska locka starka investerare och i dialog med dem skapa ett centrum som kommunmedborgarna kan vara stolta över (Årsredovisning 2006 s. 9). Problemet har också en karaktär av att kommunen riskerar att uppfattas som passiv, att den inte genomfört de åtgärder som man borde ha gjort oavsett om ansvaret för det inte självklart är kommunens:

... det är klart att jag kan säga så här i efterhand så är det klart att vi borde rensat ån tidigare. Sedan är det ju så med en å att det är ju egentligen dom fastigheter som ligger vid ån som har ett gemensamt ansvar för detta, men nu har vi väl de flesta fastigheterna och en kommun är ändå en kommun då så nu i efterhand så skulle jag nog säga att vi borde naturligtvis ha rensat ån så hade vi inte haft den här situationen (Kommundirektör).

Det handlar också om att oavsett vad som är rätt eller fel så vill åtminstone kommundirektören inte att kommunen ska hamna i samma situation igen. Det kan föra med sig omfattande kritik mot kommunen som man gärna undviker:

... fått samma skit igen. Då hade dom ju hudflängt oss, både massmedia och företagen, tror jag. Något var ju tvunget att hända (Kommundirektör).

Slutligen ser också kommunstyrelsens ordförande inte andra synsätt på problemet som rimliga efter översvämningen 2006:

... det förhållningssättet att bara säga okej hade vi vetat att det bara hade skett vart 150 år så kunde man möjligen levt med det, men det var ju en för enkel analys på något sätt...(Kommunstyrelsens ordförande).

Han beskrev bland annat att ett synsätt som innebär att större konsekvenser av översvämningar är något man kan leva med om de inträffar extremt sällan. Kostnaderna kan anses vara för höga i förhållande till vad man vinner på att genomföra åtgärder för att förhindra översvämningar. Möjligen kan ett sådant synsätt motiveras utifrån en filosofisk eller vetenskaplig utgångspunkt, menade han. Oavsett om det är rätt eller fel så var den positionen var inte möjlig att sälja in eller anta när han konfronterades med massmedias frågor under översvämningarna. Dessutom är det inte heller säkert att den positionen håller med tanke på klimatförändringarna då översvämningar kan tänkas inträffa med högre frekvens, påpekade han (Intervju Kommunstyrelsens ordförande). Med det som utgångspunkt formulerar kommunstyrelsens ordförande, med stöd av politikerna i kommunstyrelsen, ett tydligt mål för det kommande arbetet, nämligen att det som hände år 2006 med en omfattande översvämning inte får hända igen. Det är något som är väl förankrat och tas upp av de aktörer som intervjuats inom både kommunledningen och gatukontoret. Det är också denna målsättning som är utgångspunkten i de beslutsunderlag som lämnas av gatukontoret till gatunämnden, kommunstyrelsen och kommunfullmäktige:

Kommunledningen uppdrog åt Gatukontoret i början på året att vidta åtgärder för att förhindra ett upprepande av förra årets händelser med översvämningar i [Södra kommunen] (Gatunämnden sammanträdesprotokoll 2007-05-14).

Därmed klargjordes målet för de insatser som skulle göras, men innan beslutsprocessen som följer under våren 2007 behandlas ska det göras en närmare beskrivning av hur problemet, som nu betraktas på ett annat sätt av aktörerna, hanterades i kommunen under översvämningarnas kulmen.

Osäkerhet om alternativ

Det råder alltså ingen tvekan om att översvämningen 2006, men också mer generellt framtida översvämningar, kort efter översvämningens kulmen är ett problem som kommunen ska lösa. Gatukontoret fick under själva översvämningen hand om att lösa den praktiska situationen med att leda om trafik och dela ut sandsäckar, medan kommunstyrelsens ordförande svarade för framtida åtgärder:

Så att det var bara att gilla läget och säga att jo, men om [gatukontoret] försöker lösa dom praktiska problemen så tar vi debatten och säger så här ser vi framför oss att det här, vi vidtar för åtgärder, och det här måste vi avsätta pengar för (Kommunstyrelsens ordförande).

Att problemet skulle lösas med ett antal åtgärder var självklart, men frågan var vilka åtgärder? För att kunna presentera sådana lösningar rådgjorde kommunstyrelsens ordförande framförallt med gatudirektören:

... hade kontakt med [Gatudirektören] om vad som hade förekommit innan så jag inte skulle vara helt ute på djupt vatten... så vi hade en hel del diskussioner internt ... (Kommunstyrelsens ordförande)

På så sätt kunde kommunstyrelsens ordförande få reda på vilka alternativ som hade diskuterats tidigare inom kommunen och framförallt inom gatukontoret. Denna information innebar att ett antal alternativ framstod som relativt självklara, nämligen rensning, muddring, invallning och översyn av de vattendomar som reglerade hela det vattenområde som löpte ut i bland annat Söderån. Så långt föreföll det oproblematiskt, men däremot var det osäkert hur dessa skulle kombineras för att uppnå effektivitet i meningen att de verkligen förhindrar översvämningar. Möjligen kunde ett av alternativen vara betydligt mer effektivt än de andra, även om alla var aktuella i någon mån:

Dom här lösningarna dom var rätt givna, att det var liksom, att det är problembeskrivningar eller områden där man kan lösa det, men i vilken nivå och hur mycket av varje ingrediens man ska ha i denna maträtt, det var rätt svårt att svara på i december 2006 (Kommunstyrelsens ordförande).

Alla de nämnda alternativen var behäftade med osäkerhet angående effektiviteten på något sätt. Muddring och rensning hade sina begränsningar och kanske inte var tillräckligt effektivt:

... ett av problemen med [Söderån] är att fallet är för litet, alltså det rinner för långsamt lite enkelt uttryckt, det skulle ha lutat mer och då kommer man i ett läge att det är klart att det är bra att muddra om det är grejer i vägen för då rinner det snabbare. Men det finns en begränsning i det att det inte hjälper så himla mycket att muddra djupare, det hade varit bättre om den hade varit bredare [...] då hade ju ytan stigit mycket långsammare [...]. Men det låter ju sig sägas, men då har man ju [Norrvägen] och [Östergatan], alltså det finns ju inte utrymme fullt ut och därför så var det lite osäkert... (Kommunstyrelsens ordförande)

Östergatan och Norrvägen ligger parallellt med Söderån och utrymmet mellan dem och ån är bitvis mycket litet. Invallningen var inte heller självklar eftersom att den i sin tur skapar följdproblem som även de måste åtgärdas:

... när vattnet stiger då så kommer man i ett läge där omgivande gator har en lägre nivå än dit ytan kommer och kan komma i [Söderån] [...] då kan man ju valla in den så kan ju ytan ligga högre va, men då kommer nästa problem [...]. Det var att de [...] brunnar som fanns i gatorna och som skulle rinna ut i [Söderån] de kom på en lägre nivå än ytan i [Söderån]. Då trycker ju [Söderån] snarare ut vatten på gatan så [...] då utan vi måste köpa oss eller skaffa oss ett pumpsystem för en del av brunnarna längs [Södervägen] och annat så att dom pumpar tillbaka vattnet som gör att det finns någon slags backventil då... (Kommunstyrelsens ordförande).

När det gäller att se över vattenområdet och vattendomarna så handlade det om att anpassa dem till dagens förutsättningar, men samtidigt var det inte något som kunde genomföras direkt. Det blir en långsiktig fråga eftersom att det både är komplicerat och långdraget att ändra vattendomar:

Och sedan kunde vi ju konstatera att vi hade en vattendom som i praktiken baserade sig på att man skulle kunna samla på sig vatten för att släppa mycket för att vara säker på att man hade kraft till de gamla spinnerierna, [pappersbruket] och annat från ett århundrade tillbaka. Den har ju ingen

betydelse idag, istället ska man förstås försöka släppa på rätt mycket vatten när det är torrt på sommaren så man har för lågt vattenstånd i sjöarna där uppe så när höstregnet kommer så kan det stiga en bra bit utan något problem. Men det medger inte vattendomen, då sa vi att det måste på sikt också vara en fråga vi löser (Kommunstyrelsens ordförande).

Genom att föra diskussioner med gatudirektören kunde kommunstyrelsens ordförande få fram ett antal alternativa åtgärder som kunde anses vara realistiska att genomföra, men likväl finns det en osäkerhet i vilken mån de är effektiva och hur mycket av varje åtgärd som bör genomföras. Samtidigt efterfrågar massmedia åtgärder. Strategin han använder är att presentera alla alternativen, istället för att fokusera på något av dem, liksom att inte ange i vilken utsträckning de ska genomföras, bara att de är möjliga att genomföra:

... men det är klart att det var en fördel att kunna säga 'det här är ett par olika möjliga lösningar' som gör att om vi jobbar vidare så ska vi nog ändå kunna se till att vi förbättrar läget framöver och inte hamnar i samma situation (Kommunstyrelsens ordförande).

Konkretiseringen av detta lämnades till den senare processen medan kommunstyrelsens ordförande ändå kunde lämna besked till massmedia och kommuninvånarna.

Konkretisering av åtgärdsalternativen

Med det mål som sattes upp, som innebar att en översvämning motsvarande 2006 års inte skulle upprepas, så måste beslutsprocesserna efter översvämningen gå mycket fort och betydande åtgärder måste vara genomförda redan inom ett år. I detta avsnitt visas hur de opreciserade alternativ som kommunstyrelsens ordförande sedan tidigare bundit upp kommunen vid konkretiseras i samspelet mellan fyra tydliga beslutskriterier: snabbhet, effektivitet, genomförbarhet och synlighet. Det första handlar om att betydande åtgärder måste vara genomförda inom ett år liksom att det var nödvändigt att genomföra vissa åtgärder på bestämda tider på året. Exempelvis måste muddring göras vid lågvatten för att komma åt liksom att man inte bör grumla vattnet, som är en följd av muddring, vid vissa tidpunkter under året då det stors fiskens lek i vattnet. Det andra om att åtgärderna faktiskt ska förhindra

översvämningar, det tredje om att de måste kunna göras inom givna ramar såväl juridiska, ekonomiska som tekniska samt det fjärde om att åtgärderna ska kunna visas upp för kommuninvånarna så att kommunen, eller åtminstone politikerna, framstår som handlingskraftiga.

Genomförandet av alternativen får en ganska naturlig följd tidsmässigt eftersom att översynen av vattenområdet och vattendomarna tar lång tid och innefattar domstolsprövning. Det kan inte genomföras under året och ligger därmed sist i ordningen av de nämnda alternativen även om arbetet påbörjas under året. Invallningen är inte särskilt lämplig att genomföra före muddringen och rensningen eftersom att den måste anpassas till muddringen. Därmed står rensningen och muddringen som det alternativ som ska genomföras först (t.ex. tjänsteskrivelse gatukontoret 2007-05-11). Det är ett alternativ som bedöms som effektivt i meningen att det kommer att minska risken för översvämning (Gatukontorets arbetsutskott 2007-05-14) samt att det kan göras relativt fort under förutsättning att beslutsprocessen snabbas upp. Beslutet är också genomförbart upp till en viss gräns och under förutsättning att en juridisk tolkning av vattendomar kan göras som också godkänns av länsstyrelsen:

... det gick snabbt, men fördelen var ju att hann göra det under sommaren... men det gäller liksom att pusha på alla så ... det handlar ju också om dialog med länsstyrelsen så att säga ... att dom ska acceptera detta och det handlade om en juridisk bedömning, gick detta att genomföra utan att ansöka om vattendom för det hade ju tagit tre år va och ... ja, man tolkade väl på olika ställen så att det ändå skulle gå, det fanns en vattendom från -55 eller någonting sådant och om vi grävde till den nivån så skulle det gå bedömdes det då. Hade det inte bedömts så, så hade man väl fått hjälpa till med bedömningen då på något sätt, va. För att vi hade ju inte kunnat låta det gå till nästa vinter... (Kommundirektör)

Då kunde ån muddras till ett visst djup och bredd, men något ytterligare djup eller breddning var inte möjligt även om det skulle ha varit önskvärt. Dels för att det finns geologiska hinder för att muddra djupare:

... då kommer vi in i jädra dåliga lerskikt, du vet så då så måste man alltså göra spåntförstärkningar så att inte marken vid sidan av rasar ned i ån. Det

finns alltså... vi skulle hellre velat gjort den bredare... för då är vi då fortfarande då kanske man inte behöver göra lika mycket såg förstärkningsåtgärder (Överingenjör).

Någon breddning var inte heller möjlig att genomföra i den rådande situationen med någon högre hastighet, liksom att det skulle vara dyrt. En breddning är ett långsiktigt projekt:

... det blir ju billigare att öka flödet genom ån, öka kapaciteten genom att bredda ån, alltså det blir inte billigare, men det skulle vara ett billigare sätt, men alltså det finns inte den möjligheten, alltså den ekonomiska möjligheten att du vet om man... råmark, när man säljer, kanske man säljer den för fem kronor kvadratmetern, alltså, men alltså tomtmark 1000 kronor per kvadratmeter i stan va. Så den har ju ett annat pris, ska man riva byggnader och sådant där lösa in byggnader och mycket annat så (Överingenjör).

Men att vi försöker öka området utefter ån alltså frilägga den från bebyggelse. Men det är en väldigt sådan där långsiktig lösning innan alltså man kommer fram till (Överingenjör).

Det som styr hur alternativet konkretiseras är med andra ord att det ska gå snabbt och vara effektivt vilket begränsas av vad som är både juridiskt, ekonomiskt och tekniskt möjligt att göra. Däremot är problemet att snabbheten inte kan uppnås genom normala beslutsprocesser liksom att åtgärderna inte syns för kommuninvånarna i tillräcklig grad. Det är dock något som löses av aktörerna. Beslut om att muddra ån måste igenom gatunämnd inklusive arbetsutskott, kommunstyrelsen och dess arbetsutskott liksom kommunfullmäktige. Sammantaget innebär det en process på flera månader för att bara fatta de formella besluten. Förutom det ska underlag tas fram för att fatta dessa beslut. För att inte riskera att försena en sådan process fattas i praktiken beslut utan fullständigt underlag:

Ja, alltså ... lite finurligt får man vara. Det var där jag tyckte att jag fick väldigt bra stöd i [Södra kommunen] för vi hittade snabba, vi tog ju alltså så snabbt som möjligt och tog kanske inte förhandsbeslut så att vi kunde tala om vad vi tänkte komma med sedan lite grann, tror jag. Jag tror vi lade upp det så. Vi kunde inte precisera till exempel summan första gången till gatunämnden... vi kunde tala om omfattningen och sedan gav gatunämnden

det då vidare till kommunstyrelsen med att få lov att under hand inkomma med mer... (Gatudirektör).

Ett annat sätt att skynda på processen var att hantera osäkra kostnadsberäkningar genom att framställa dem med stor marginal så att summorna åtminstone inte var för låga i förhållande till de faktiska kostnaderna, trots att man egentligen inte visste vilka åtgärder som skulle behöva genomföras fullt ut:

... dom här grejorna alltså det baserades på sådana här alltså beräkningar [visar brett med armarna] inte alls några såg detaljkostnadsberäkningar utan vi visste inte hur vi skulle jobba... (Överingenjör)

Alltså vi visste ju inte heller och det, det var ju det som var klon här. Vad finns i [Söderån]? [...] för i vissa lägen så kanske man får köra schaktmassorna till [ett företag] för destruktion och det kostar jävla mycket pengar, va, och vi visste inte alls hur mycket av det materialet skulle gå till [destruktion] (Överingenjör).

Det är inte bara själva beslutsprocessen i den politiska organisationen som snabbas upp utan också själva möjligheten att genomföra åtgärder snabbt. Bland annat görs det genom att juridiskt kategorisera muddringen och rensningen som ”skyddsarbete” för att komma runt långdragna upphandlingsprocesser:

När det är stora arbeten så är det ju väldigt omständligt och stort regelverk som man måste uppfylla då, men om det är säkerhetsfrågor så kan ... går ju det före när man bedömer att det här är väldigt viktigt, vi måste åstadkomma någonting snabbt för att inte riskera att någonting händer igen så det är klart att då kan man gå vid sidan om lagstiftningen och handla upp det direkt då (Gatudirektör).

Dessutom kan processen snabbas upp genom att genomförandet och planeringen av genomförandet sker väldigt nära tidsmässigt. Projektledaren arbetade med små marginaler och genomförandet skedde bara kort efter själva projekteringen:

... i det här projekteringsskedet och han låg alltså hundra meter före ... det är ju en sex kilometer lång sträcka va, han låg ungefär hundra meter före

grävorna va så det, det skedde då alltså i stort sett att vi projekterade samtidigt som vi grävde (Överingenjör).

Gatukontoret kunde också få förhandsbesked när det gällde finansiering av de åtgärder man ville genomföra. Det innebar att man hade sedan tidigare hade ett mindre anslag som man kunde använda för att påbörja åtgärder utan att finansieringen av dessa åtgärder egentligen var beslutade. Kostnadstäckning fanns alltså, men om något finansieringsbeslut inte kommit så hade åtgärderna i princip varit meningslösa:

I vilket fall så fick vi fram så att ... det kanske var så att gjorde vissa arbeten som om man skulle fullfölja dom så skulle det inte finnas pengar vid just det tillfället, för pengarna kom senare, men det som var upparbetat under dom första månaderna det skulle vi kunna finansiera inom gatu... vi hade ju ett litet anslag [...] för åtgärder [Söderån] och vi sade ju till en början vi använder utav dom och sedan förutsätter vi att vi får dom andra pengarna sedan och jag fick ju dom underhandsbeskeden att det finns ingen politisk oenighet i kommunstyrelsen och finns det inte där så finns det inte i fullmäktige heller att skjuta till dom här pengarna utan det blir mer fornsak (Gatudirektör).

Även kommunstyrelsens ordförande bekräftar att det i stort inte fanns någon politisk oenighet om de åtgärder som gatukontoret föreslog och menar också att det egentligen inte var något problem med finansieringen trots att åtgärderna sammantaget omfattande 45 miljoner både beroende på att den politiska organisationen var enig men också för att kommunen hade en god ekonomi vilket innebar att projektet i praktiken inte innebar några större neddragningar i annan verksamhet. Dessa insatser måhända ha snabbat upp processen, men fortfarande återstod problemet med att arbetet inte blev synligt för kommuninvånarna. Även om mycket arbete sattes igång i hög fart redan från årsskiftet så dröjde det innan det var något som syntes och fick kommunen att framstå som handlingskraftig. Det påpekades också för gatudirektören:

... man drev på snarare från den politiska sidan att se till nu... 'varför är där inga maskiner ute ännu och gräver' ungefär var det någon tror jag fick i mars eller någonting. Jag sade 'javisst men så enkelt är det inte, det är inte bara att köra ut'... 'ja, men ni måste ha ut en maskin så att...dom här näringsidkarna att dom ser att ändå att vi gör någonting'. [...] Och det är klart, man ville väl

dra lite politiska fördelar också utav det eftersom man hade fått rätt så mycket kritik för att det blev, man fick översvämning i sina källare och sina hus och så där, vi har 'I [Södra kommunen] kan man ju inte driva verksamhet för det svämmas över' så vill man då visa handlingskraft (Gatudirektör).

Att detta påpekades var också något som ledde till åtgärder som kan beskrivas som symboliska, snarare än att de vidtogs med grund i någon slags direkt behov utifrån gatukontorets övriga arbete med att vidta åtgärder för att förhindra översvämningar:

... [gatudirektören] ... han sa att vi måste ändå visa någonting så parken gick ju och plockade ned lite träd och rensade lite grann i diken och bara för att visa att vi gör någonting, va. Det kunde vi alltså göra utan några tillstånd och några upphandlingar eftersom vi gjorde det i egen regi (Överingenjör).

I slutet av våren fattar kommunstyrelsen slutligt beslut om genomförande av muddringen och rensningen och i slutet av oktober rapporteras i gatunämnden att muddringen i stort sett är klar och beräknas avslutas innan årsskiftet (KS 2007-06-07, Gatunämnd 2007-10-29). Slutbesiktningen av rensningsarbetena sker i juni året efter (Gatunämnden 2008-05-07). Även den planerade invallningen genomförs under de kommande två åren (Gatunämnden 2009-03-09, 2009-04-20). Tillsammans med grannkommunerna startades också ett projekt för att se över vattenområdet, liksom att en ansökan om att ändra fallbestämmelserna som reglerar fallet från några större sjöar till Söderån gjordes. Det skedde genom att kommunen vände sig till den organisation som innehade fallrättigheterna och att denna sedan lämnade in en ansökan till miljödomstolen (Tjänsteskrivelse gatukontoret 2007-11-26, Gatunämnden 2007-12-10, KS 2008-01-09).

Sammanfattande analys

När den Södra kommunen drabbades av en översvämning 2006 så skapades policydesign för hur kommunen skulle hantera översvämningrisker före översvämningar inträffar och när det gäller hur kommunen skulle kompensera de som drabbats av skador efter att översvämningar inträffat. Problembeskrivningar och mål förändras liksom att verktyg designas i det första fallet. Likaså rationaliseras policyn på

ett nytt sätt genom att översvämningsskador anses vara så pass skadliga för samhället så att det är värt att förebygga riskerna omedelbart. I det andra fallet skapas efterhand målgrupper som har betydelse för huruvida kommunen kommer att kompensera drabbade kommuninvånare vid översvämningsskador. Hur såg då den process ut i vilken denna policydesign skapades? I det följande behandlas och sammanfattas ersättningsfrågan och hantering av översvämningsskador vart för sig.

När det gäller ersättningsfrågan är aktörernas utgångspunkt är hela tiden ett framtida scenario där ett ärende hamnat i en domstolsprocess. Scenariot följer av en väl inarbetad procedur som har bestämda slutpunkter där kommunen ersätter, den klagande accepterar ett avslag, eller där parterna hamnar i en domstolsprocess. Problem uppstår emellertid när lagstiftningen är oklar och det blir svårt att förutsäga hur ett ärende skulle hanteras i en domstol. Det sker när kriteriet om försumlighet utifrån skadeståndslagen träder in i bilden. Ett scenario antas som innebär att kommunen skulle förlora en domstolsprocess vilket reducerar osäkerheten. Oklarhet kvarstår dock eftersom att lagstiftningen sammantaget kan tolkas på flera olika sätt. En hyresgäst kan få ersättning, men samma hyresgäst kan inte få ersättning utifrån en annan lagstiftning. Det finns inga entydiga och klara beslutskriterier som kan tillämpas.

Det är i detta sammanhang som målgrupper skapas där enskilda hyresgäster tillskrivs egenskaper som oskyldigt drabbade och att de är orättvist behandlade i jämförelse med andra målgrupper som fastighetsägare (Jfr Schneider och Ingram 1993, 1997). En klar åtskillnad görs också om kravet kommer från ett försäkringsbolag. Det har betydelse med avseende på policyskapande eftersom att målgruppen används för att fördela resurser i de fall där ersättning betalats ut. Kommer kravet från ett försäkringsbolag så tillämpas VA-lagen, men om kravet kommer från en enskild hyresgäst och beloppet är litet är utgångspunkten skadeståndslagen. De första får ingen ersättning, medan andra får det. Här ersätter målgruppskonstruktionen den specificering av det kommunala ansvaret som annars de juridiska kriterierna kunnat förse aktörerna med och skulle dessutom med stor sannolikhet forma framtida beslut i liknande ärenden. Det sistnämnda kan dock inte visas fullt ut då frågan inte blivit aktuell på nytt i den Södra kommunen. Slutligen ska det noteras att denna föreställning om att målgruppen hyresgästerna är orättvist behandlade skulle kunna läggas till den policydesign som skapas i form av ett grundläggande antagande eller en rationalisering. Det är en

föreställning om rättvisa. Denna form av policyskapande skiljer sig markant från vad som händer i den andra beslutsprocessen.

Processen med hantering av översvämningsrisker karaktäriseras av de legitimitetsproblem som framkommer i de kommunala aktörernas beskrivningar. Kommunen framstår som passiv och kan komma att kritiserats än mer. Kommunen framstår inte som företagsvänlig liksom att utvecklingsplanerna för kommunen inte förefaller trovärdiga om kommunens drabbas av återkommande och omfattande översvämnings. Scenariot ger vid handen att handling måste vidtas, men frågan är som sagt vad?

Att deklarerar en policy med tydliga mål är en lösning, men verktyg för att uppnå målet om att översvämningen 2006 inte ska upprepas är svårare att åstadkomma. Kommunstyrelsens ordförande använder den expertkunskap och erfarenhet som gatudirektören besitter. Det ger handlingsalternativ, men skapar samtidigt osäkerhet. Det handlar om huruvida åtgärder för att förhindra översvämnings verkligen är så pass effektiva så att inte en liknande översvämning inträffar igen. Kunskapen löser en typ av osäkerhet, nämligen en avsaknad av kunskap om handlingsalternativ, men skapar en annan typ av osäkerhet som har att göra med att kunskapen om handlingsalternativens effektivitet är begränsad. Samtidigt kvarstår legitimitetsproblemen och lösningar på översvämningsproblematiken efterfrågas, bland annat av lokal media, i mer konkret form än bara en målformulering.

Åtgärder utlovas men vad dessa åtgärder innebär är otydligt eftersom att ett antal alternativ som är möjliga att göra presenteras, snarare än ett antal faktiska åtgärder som ska genomföras. Åtgärderna som presenteras som möjliga binder upp kommunen till viss del, men i en framtida beslutsprocess där alternativen ska hanteras så finns det ett handlingsutrymme att hantera oförutsedda problem, och inte minst öka kunskapen om alternativen genom att utreda dem. Om något alternativ inte är lämpligt så kan man besluta om att genomföra det i mycket liten utsträckning eller kanske inte alls. Det är senare tjänstemannaorganisationen som i sin beredning av besluten som får konkretisera i vilken utsträckning som alternativen ska genomföras. Det vill säga att göra en mer djupgående bedömning av hur man med alternativen kan uppnå effektivitet.

I detta fall skapas policy efter ett scenario som mycket starkt talar för att åtgärder måste vidtas om målen om att genomföra politiska ambitioner ska kunna genomföras. Scenariot innebär att kommunen, och i synnerhet kommunstyrelsens ordförande, kan hamna i en situation där de värden som man vill förknippas med – företagsvänlighet, aktivitet och utveckling – hotas. Policyn blir i viss mån otydlig när det gäller verktygen (dock inte målen) vilket hänger samman med den bristande kunskapen om verktygens effektivitet.

I de kommande kapitlen kommer de tre fallen att jämföras mer ingående i syfte att klargöra hur det går till när policy skapas. Utfallet när det gäller policydesignperspektivet förefaller ju vara blandat. I de kommande kapitlen ska jag klargöra på vilket sätt policydesignperspektivet är viktigt och fruktbart för att analysera de policyskapande processerna, men jag ska också visa vilka brister det har. Dessutom kommer jag att diskutera hur det kan kompletteras med andra teoretiska begrepp för att vi ska åstadkomma förklaringar av fallen och inte minst teoriutveckling med avseende på policydesignperspektivet.

8. Policyskapande och beslutsfattande

Utifrån policydesignperspektivet framstår politikerns policyskapande som en kalkyl utifrån målsättningar om att bli återvalda. Kalkylerna är centrerade kring målgruppers makt och sociala konstruktion (Schneider och Ingram 1997). När det gäller policyskapande vid implementering menar Ingram och Schneider (1991) att implementeringsaktörer har andra drivkrafter: Att faktiskt uppnå stadgade policymål, att expandera myndighetens verksamhet eller att agera utifrån professionella normer. Konkret beslutsfattande vid implementering kan innebära både ett kalkylerande, men också regelföljande (Ingram och Schneider 1991). Utifrån empiriska studier framkom det också att det existerar ett samband mellan sociala målgruppskonstruktioner och skapandet av policydesign vid implementering (Jurik och Cowgill 2005, Hogan 1997). Är detta teoretiska konstruktioner som är relevanta utifrån studierna av de empiriska fallen?

Svaret är både ja och nej. För det första kunde vi se sociala målgruppskonstruktioner i studierna. I den Östra kommunen är det tydligt att målgruppskonstruktioner ligger till grund för bestående policydesign. I den Södra kommunen är det också tydligt att målgruppskonstruktioner ligger till grund för policydesign det gäller ersättning till följd av översvämningen. För det andra kan vi utifrån fallstudierna dra slutsatsen att aktörerna i relativt hög grad fattar beslut utifrån regler. Regler som exempelvis sistahandsansvaret är centralt. För det tredje ser vi också inslag av kalkylerande i synnerhet i Södra kommunen där policy klagas som en konsekvens av att andra, mycket värre saker kan hända än att just utlova förändring och hantering av framtida översvämningsrisker. Det hindrar andra framtida mål. I viss mån kan policyn sägas vara en följd av en kalkyl.

Å den andra sidan förekommer andra sociala konstruktioner än målgrupper som är viktiga i de policyskapande processerna. Tillförlitlighet är en social konstruktion som är central i den Västra kommunen. I Södra kommunen förekommer det inte heller några målgruppskonstruktioner av betydelse när det gäller hantering av framtida översvämningsrisker. Ett problem är vidare att detta med sociala

målgruppskonstruktioner inte gör oss särskilt mycket klokare än vid en läsning av tidigare studier om policyskapande vid implementering. Precis som Jurik och Cowgill (2005) och Hogan (1997) kan man bara återigen konstatera att sociala målgruppskonstruktioner tycks ha någon form av betydelse i policyskapande vid implementering. Resultaten av de empiriska studierna i detta avseende tycks inte leda oss framåt jämfört med tidigare studier.

Det kan tyckas vara en dyster och nedslående bild. Men studierna av de empiriska fallen ger faktiskt vägledning om hur policy skapas och vilka faktorer som påverkar en sådan process. Men då måste man förstå den policyskapande processen och dess kontext på ett annat sätt. Utgångspunkten är att vi inte kan se på policyskapande vid implementering som en särskilt visionär, mål driven och framåtsyftande process med bakomliggande listiga motiv som exempelvis att expandera en myndighets verksamhet. Det är inte relevant i de fall som jag studerat. Om man drar det till sin spets kan snarare policyskapande, utifrån de empiriska studierna, betraktas som en ofrivillig respons eller ett sätt att hantera väldigt komplicerade situationer. Vi ska nu analysera de empiriska resultaten ytterligare för att klargöra detta synsätt.

Policyskapande processer och beslutsfattande

Utifrån analysen av de empiriska fallen kan slutsatsen dras att policydesignperspektivet bygger på en allt för enkel modell för hur beslutsfattande går till. En sådan slutsats får konsekvenser för hur vi kan förstå sociala målgruppskonstruktioners betydelse när det gäller policyskapande vid implementering. Beskrivningarna av de beslutslogiker som förutsätts i policydesignperspektivet fungerar bäst som beskrivningar av hur beslut fattas i situationer och under omständigheter som är stabila, förutsägbara och lätta att förstå. Emellertid präglas många beslutssituationer istället av osäkerhet och mångtydighet.

Osäkerhet innebär att en beslutsfattare upplever att hon saknar kunskap för att göra förutsägelser. Mångtydighet innebär istället att beslutsfattaren har många olika sätt att tänka och se på samma omständigheter eller fenomen. Det som ska beslutas om antar flera olika skepnader samtidigt och problemet för beslutsfattaren är att hon inte vet vilken tolkning av situationen som är mer giltig än den andra (Feldman 1989 s. 5,

Weick 1995 s. 91 ff.). Osäkerhet och mångtydighet kan handla om flera olika saker och vara relaterade till flera olika typer av aktiviteter i beslutsprocesser.

En form av mångtydighet innebär att det är svårt för en beslutsfattare att avgöra om ett tillstånd i beslutsfattarens omgivning är ett problem och i så fall hur problemet ska kategoriseras och beskrivas (McCaskey 1982). Mångtydighet med avseende på roller och identiteter samt regler har också identifierats som ett beslutsproblem (March 1994 s. 190). I detta fall innebär det att roller och identiteter kan tolkas på flera olika sätt och det är inte självklart vilken roll eller identitet som en beslutsfattare eller organisation förväntas ha. Det finns därmed inga tydliga förväntningar på både organisationers och individers agerande i situationen.

Ett vanligt förekommande och välkänt problem inom offentlig verksamhet är också mångtydiga mål. Målen, som betecknar ett framtida önskat tillstånd är oklara, multipla och i inbördes konflikt med varandra och kan tolkas på flera olika sätt av beslutsfattare (McCaskey 1982, Matland 1995 s. 159, Baier m.fl. 1986). Studier har också visat att det inte bara är målen som är mångtydiga. Även de medel, som kan användas för att uppnå målen, kan uppfattas som mångtydiga av beslutsfattare (Cohen m.fl. 1976 s. 25). Slutligen kan historien i form av tidigare tillstånd och händelser tolkas på flera sätt. Beslutsfattarna kan tolka relationerna mellan nu och då på olika sätt och det blir svårt för beslutsfattare att lära av det förflutna och fatta beslut utifrån erfarenheter (March 1994 s. 87).

Även när det gäller osäkerhet så kan osäkerheten vara relaterad till den situation i vilken en aktör eller beslutsfattare befinner sig. Det innebär att den organisatoriska omgivningen upplevs som oförutsägbar av beslutsfattaren. Det är svårt att förutsäga vilka handlingar andra organisationer eller nyckelaktörer kommer att vidta liksom sannolikheten för och innebörden av generella och mer övergripande förändringar (Milliken 1987). Osäkerhet kring beslutsfattarnas mål eller preferenser förekommer också (Brunsson och Jönsson 1979). I synnerhet handlar det om att beslutsfattare ofta måste uppskatta vilka preferenser de kommer att ha långt in i framtiden, eftersom att beslut ofta fattas som gäller på lång sikt. Om ett beslut ska fattas som gäller i tjugofem år så måste beslutsfattaren veta vad hon har för preferenser långt in i framtiden. Osäkerhet kring medel är också en form av osäkerhet som har identifierats och som

innebär en avsaknad av kunskap om responsalternativ och/eller en oförmåga att förutsäga de sannolika konsekvenserna av en vald respons (Milliken 1987).

Ur ett teoretiskt perspektiv har dessa typer av problem i beslutsprocesser betydelse för hur beslutsfattande kan antas gå till. Den refererade forskningen visar att beslutsfattande inte sker utifrån en konsekvenslogik eller lämplighetslogik på ett idealtypiskt sätt i verkliga beslutssituationer. Det är exempelvis problematiskt att identifiera situationer samtidigt som roller och identiteter kan förstås på flera olika sätt vilket gör det svårt att finna beslutsregler. Lämplighetslogiskt beslutsfattande blir därmed ett väl förenklat sätt att beskriva beslutsfattande i verkliga beslutssituationer. Det är vidare problematiskt att värdera konsekvenser i relation till motstridiga mål och lika svårt att förutse konsekvenser av beslutsalternativ i en oförutsägbar och föränderlig omgivning. Konsekvenslogiskt beslutsfattande blir därmed likaledes en allt för långtgående förenkling av beslutsfattande i verkliga beslutssituationer. Vi ser en liknande problematik i de empiriska fallen som studerats här. Beslutsfattande sker inte på det enkla sätt som policydesignperspektivet och beslutslogikerna föreskriver.

Den forskning som refererats och som är kritisk mot beslutslogikerna som realistiska beskrivningar av beslutsfattande ger insikter som jag tror är grunden för att förstå upphovet policyskapande vid just implementering. Jag menar att denna kritik och de begrepp som identifierats som olika komplicerade beslutssituationer, som osäkerhet och mångtydighet, utgör grunden för att beskriva och förstå varför policy skapas vid implementering. De utgör *tillfällen för policyskapande*. Alla sådana komplicerade beslutstillfällen är dock inte relevanta för att beskriva sådana tillfällen för policyskapande i de fall jag studerat här. Osäkerhet förekommer i fallen, men jag vill hävda att det inte ger upphov till policyskapande. Mångtydighet ligger dock närmare en beskrivning av ett tillfälle för policyskapande.

Osäkerhet

Osäkerhet präglar i många skeden beslutsprocesserna i den Östra och den Västra kommunen. Beslutsfattarna har i praktiken ingen vetskap om hur många det är som är drabbade av strömavbrottet eller vilka behov de har. Dessutom kommer vädervarningar till kommunernas kännedom. I båda kommunerna antas emellertid

scenarios av beslutsfattarna för att reducera osäkerheten, vilket också ligger i linje med tidigare forskning om hur osäkerhet ofta hanteras i praktiken (Jfr van Asselt 2006). Aktörerna utgår ifrån att ett oväder kommer att inträffa, strömlösheten är omfattande och kommer att vara långvarigt, liksom att behoven kommer att vara stora. Genom att aktörerna i kommunerna antar scenarios så reducerar de osäkerheten som följer av strömlösheten, men det är inte i sig policyskapande. Att aktörerna skapar scenarios ger aktörerna bara möjlighet att identifiera en situation i en beslutsprocess som de sedan kan ta som utgångspunkt när de ska fatta beslut om åtgärder.

När målgrupper skapas i den Östra kommunen, och regler om verktyg i den Västra kommunen, så har scenarion med ett omfattande och långvarigt strömavbrott redan antagits som reducerar osäkerheten. Policy skapas därmed först efter att osäkerheten reducerats det vill säga i ett sammanhang som präglas av relativt hög säkerhet om vilken situation beslutsfattarna befinner sig i och vad som kommer att inträffa framöver. Policyskapandet sker inte som en respons på osäkerhet. Även när det gäller den Södra kommunen förekommer osäkerhet i beslutsprocesserna. Det uppstår osäkerhet i den juridiska processen vilket innebär att aktörerna inte längre kan förutse vad ett beslut skulle innebära i en framtida domstolsprocess. Osäkerheten hanteras precis som i de föregående fallen genom att aktörerna antar ett scenario. Beslutsfattarna förutsätter att de kommer att förlora en domstolsprocess. När aktörerna skapar målgrupper sker det inte som ett sätt att hantera osäkerhet. När målgrupper skapas finns redan ett antagande om att kommunen skulle förlora en domstolsprocess. Konstruktionen av målgruppen är inte en respons på ett osäkerhetsproblem.

Det finns ett liknande mönster i Södra kommunen när det gäller hanteringen av översvämningsrisker. Osäkerheten är överspelad när policy skapas. Det problem som hanteras är inte huruvida de tänkbara alternativen för att hantera översvämningsrisker kommer att räcka till för att förhindra framtida översvämningsrisker. Aktörerna är snarare säkra på att alla alternativen inte enskilt räcker till för att hantera framtida översvämningsrisker. Detta är redan en utgångspunkt när kommunstyrelsens ordförande utlovar åtgärder för att hantera framtida översvämningsrisker. Att presentera alternativen är inte en respons på ett osäkerhetsproblem.

Osäkerhet förekommer i de studerade fallen, men osäkerheten hanteras på ett sätt som inte är policyskapande. Beslutsfattarna antar scenarios för att reducera osäkerhet. Scenarios, och den relativa säkerhet som följer på dem, är därmed redan en utgångspunkt för beslutsfattarna när policy skapas. Min slutsats är därmed att osäkerhet karaktäriserar en *komplikerad beslutsituation*, men inte ett tillfälle för policyskapande i de fall jag studerat. Min slutsats är att mångtydighet i högre grad karaktäriserar ett tillfälle för policyskapande i de fall jag studerat, men att begreppet måste avgränsas mer specifikt för att fånga det mest centrala som händer när policy skapas i fallen.

Mångtydighet som motstridighet

När policy skapas i de tre kommunerna är det tydligt att det finns en form av mångtydighet i beslutsprocesserna som aktörerna brottas med. Det handlar mer om motstridighet än om oklarhet, vilket båda rymms i definitionen av mångtydighet (Jfr Feldman 1989 s. 5 ff., Weick 1995 s. 91 ff.). Det är alltså aspekter i beslutsprocessen som inte går ihop eller kan förenas som är problemet för aktörerna i de empiriska fallen, mer än att dessa aspekter är otydliga, vaga eller att det helt enkelt bara finns flera olika sätt att betrakta ett fenomen.

Motstridighet förekommer i den Västra kommunens beslutsprocesser. Företrädare för olika förvaltningar och verksamheter har olika syn på kommunens ansvar i relation till medborgarna. Det är tydligt för en förvaltning att det finns regler som innebär att kommunen inte har ett ansvar för kommuninvånarnas behov, medan för en annan förvaltning finns det regler som innebär att det är tydligt att kommunen har ett sådant ansvar. Reglerna som ska ligga till grund för beslutsfattande är motstridiga. Denna typ av motstridighet återfinns också i den Södra kommunen i hanteringen av ersättningsärenden. VA-lagen innebär att hyresgäster inte kan få någon ersättning från kommunen. Därför ska kommunen inte betala ut någon ersättning. Skadeståndslagen är visserligen oklar, men den tolkas som att den är motstridig. Hyresgäster kan få ersättning från kommunen och ersättning ska betalas ut.

I både den Västra kommunen och den Södra kommunen (när det gäller ersättningsfrågan) är motstridighet uppenbart närvarande i beslutsprocesserna.

Målgrupper och regler om verktyg skapas i beslutsprocesserna när motstridighetsproblem uppstår. I Östra och Södra kommunen (när det gäller hantering av översvämningsrisker) handlar motstridigheten inte bara om regler. Istället är det reglerna som beslutsfattarna utgår ifrån som är svårt att få ihop med den resurstillgång som kommunerna har.

Den Östra kommunen har varken tid eller personal för att genomföra en uppsökande verksamhet som skulle omfatta alla kommuninvånare, eller åtminstone en större grupp än äldre och barnfamiljer med små barn. Resurstillgången i form av antal dagar och tillgänglig personal som kommunen har till sitt förfogande går inte ihop med att genomföra en så pass omfattande åtgärd även om den skulle ligga i linje med regeln om kommunens yttersta ansvar. Det är med andra ord inte regeln i sig som är problemet utan dess relation till de tillgängliga resurserna.

I den Södra kommunen handlar det om att de krav som riktas mot kommunen, och i synnerhet mot kommunstyrelsens ordförande, står i ett motstridigt förhållande till de resurser som beslutsfattarna har till sitt förfogande. Det finns krav på att kommunen ska redovisa en lösning på översvämningsriskerna, vilket bland annat efterfrågas av lokal media. Samtidigt finns emellertid varken tid eller kunskap för att klargöra sådana lösningar i form av åtgärdsalternativ mer än väldigt skissartat. Kraven på åtgärder står i ett motstridigt förhållande till kommunens förmåga att redovisa sådana åtgärder eftersom resurser saknas i form av kunskap och tid. Alternativerna måste utredas och mer kunskap krävs för att avgöra vilka de är och hur de ska kombineras. Det handlar inte om osäkerhet kring huruvida alternativen är tillräckligt effektiva. Kommunstyrelsens ordförande vet att de har brister. Det handlar istället om den motstridighet som finns mellan krav på att presentera åtgärdsalternativ och vetskapen om att de behöver utredas mer innan de presenteras. Det är med andra ord i relationen mellan kraven på att presentera lösningar och de tillgängliga resurserna i form av tid och kunskap som problemet finns för beslutsfattarna.

Motstridighet uppträder därmed i de sammanhang där policy skapas och är en relation mellan olika faktorer, som beslutsfattare uppmärksammar i en beslutsprocess och som inte på ett enkelt sätt går ihop. När policy skapas så är det en respons på en sådan motstridighet. Min slutsats är dock att det inte räcker med att identifiera motstridighet

på detta sätt för att beskriva tillfällena för policyskapande i de olika fallen. Motstridigheten är relevant för aktörerna främst i relation till beslut om åtgärder.

Motstridighet i relation till beslut om åtgärder

Motstridighet är inte ett problem om den inte behöver hanteras. I de beslutsprocesser som beskrivits i de tre föregående kapitlen är det centrala för beslutsfattarna att de har behov av att fatta beslut om åtgärder. De fattar sällan principiella beslut som inte har en direkt koppling till den situation de befinner sig i. Det centrala vid policyskapande är i de studerade fallen att de på ett eller annat sätt upplever ett behov av att fatta beslut om åtgärder som ska vidtas eller inte vidtas.

I den Östra kommunen finns, när policy skapas, flera tankar om åtgärder som kan vidtas. Uppsökande verksamhet är en medan evakuering till lägenheter är en annan. Dessa åtgärder har aktualiserats för att aktörerna tror att kommuninvånarna kan komma att befinna sig i ett problematiskt läge. Det centrala är att det tillfälle i vilket policy skapas, är centrerat kring ett upplevt behov av att fatta beslut om åtgärder. Det spelar inte någon roll att kommunens yttersta ansvar är opreciserat och kan vara omfattande, eller att resurserna är begränsade såvida inte beslut ska fattas om åtgärder. Ett exempel är att regeln om det yttersta ansvaret, liksom de begränsade resurserna inte upplevdes som ett problem av någon innan en åtgärd behövde vidtas i den verkliga krissituationen. Så länge det yttersta ansvaret och de begränsade resurserna inte behöver kombineras för att åstadkomma ett beslut om åtgärder är motstridighet inte ett problem i sig.

Det samma gäller i den Västra kommunen. Även här diskuteras potentiella åtgärder som öppnandet av värmestugor och reservkraftförsörjning i olika områden. I princip skulle motstridigheten mellan de olika reglerna för kommunens ansvar som finns inom kommunen inte behöva vara något problem alls om inte samordnade åtgärder hade behövt vidtas. Enligt kommunens övergripande krishanteringspolicy kan varje enskild nämnd fatta beslut om åtgärder och ta ansvar för dem. Det är emellertid inte möjligt för varje nämnd fatta beslut enskilt om åtgärder som exempelvis värmestugor eftersom att det förutsätter samordnade åtgärder mellan flera verksamheter och det är först då som motstridigheten blir ett problem. Det vill säga när regler ska användas för att fatta

beslut om åtgärder och i detta fall samordnade åtgärder. Det finns exempel på åtgärder där dessa motstridiga regler inte alls behöver hanteras för att åstadkomma beslut. Tekniska kontoret kan mycket väl avstå från att röja enskilda vägar utan att det för den delen involverar socialförvaltningens syn på frågan. Här krävs inga samordnade beslut om åtgärder. Socialförvaltningen kan också besluta om att bevilja tillfälligt försörjningsstöd för stormdrabbade utan att det behöver involvera tekniska kontorets regler om den enskildes ansvar. Återigen behövs ingen samverkan. Motstridighet blir ett problem i relation till att gemensamma beslut behöver fattas om åtgärder.

Även i den Södra kommunen står åtgärder i centrum. I den juridiska processen är dessa åtgärder av relativt enkelt slag, bevilja ersättning eller inte bevilja ersättning. Även i detta fall är de motstridiga reglerna i praktiken oproblematiske så länge beslutsfattarna inte måste fatta ett beslut om åtgärder. Både skadeståndslagen och VA-lagen är knappast några nya påfund utan har existerat sedan länge. När ett ersättningsärende tvingar kommunen att förhålla sig till båda lagstiftningarna så blir beslut om åtgärder problematiske. De motstridiga reglerna var inte ett problem fram till att dessa ärenden uppenbarade sig i beslutsprocessen och båda lagstiftningarna måste användas för att fatta beslut om åtgärder.

Det samma gäller frågan om att hantera framtida översvämningsrisker. Det finns tankar om olika former av åtgärder, liksom att det har funnits krav som innebär att kommunen ska hantera översvämningsriskerna på ett eller annat sätt, om än i begränsad form. Dessa risker har varit kända i kommunen under en mycket lång tid. Kanske uppemot ett sekel. Det har också producerats en del kunskap om olika alternativ för att begränsa översvämningsrisker, bland annat i form av utredningar som rapporterats vid olika tillfällen. Likaså har det funnits tankar om att dessa översvämningsrisker ska hanteras, vilket bland annat är skälet för att de nämnda utredningarna gjordes. Problemet uppstår emellertid i relation till att beslutsfattarna, och i synnerhet kommunstyrelsens ordförande, ska svara upp mot kraven och använda den kunskap som finns tillgänglig för att fatta beslut om åtgärder. Den begränsade kunskapen (om alternativa åtgärder) som kommunen har är inte något problem så länge frågan kunnat skjutas på framtiden eftersom att det inte funnits starka krav på kommunen. Men det blir ett problem under översvämningen när beslut ska fattas om åtgärder. De fyra olika fallen kan sammanfattningsvis illustreras enligt följande:

- I Västra kommunen ska beslut fattas om åtgärder som innebär att öppna värmestugor och försörja områden i kommunen med reservkraft. Utifrån en regel (om att den normala ansvarsfördelningen gäller även i kriser) så ska det inte genomföras. Utifrån en annan regel (sistahandsansvaret) så ska det genomföras. Reglerna är motstridiga och beslutet blir inkonsekvent. Beslutsfattarna kan inte fatta beslut om att både vidta åtgärder och inte vidta åtgärder.
- I Östra kommunen ska beslut fattas om en åtgärd som innebär en uppsökande verksamhet. Utifrån en regel (yttersta ansvaret) så kan den genomföras i omfattande utsträckning. Utifrån tillgängliga resurser (personal och tid) kan den utföras i begränsad omfattning. Resurstillgången och regeln är motstridiga och beslutsfattarna kan inte fatta beslut om att vidta omfattande åtgärder med begränsade resurser.
- I Södra kommunen (ersättningsfrågan) ska beslut fattas om åtgärder som innebär att betala ut ersättning eller att inte betala ut ersättning. Utifrån en regel (skadeståndslagen) ska kommunen betala ut ersättning till hyresgäster och utifrån en annan (VA-lagen) ska de inte betala ut ersättning till hyresgäster. Beslutsfattarna kan inte fatta beslut om att både betala ut ersättning och inte betala ut ersättning.
- I Södra kommunen (översvämningsrisker) ska beslut fattas om åtgärder som innebär att presentera åtgärder för att hantera översvämningsrisker. Utifrån krav från omgivningen bör dessa åtgärder specificeras och presenteras. Utifrån tillgängliga resurser (tid och kunskap) bör inte åtgärder specificeras eller presenteras. Beslutsfattarna kan inte både fatta beslut om att presentera specifika åtgärder och fatta beslut om inte att inte göra det.

En slutsats är att det viktiga inte är huruvida exempelvis regler är motstridiga i sig. Motstridighet är inte alltid ett problem som utgör ett tillfälle för policyskapande. Ett tillfälle för policyskapande uppstår när motstridiga regler måste användas för att fatta beslut, eftersom att det är först då den blir uppenbar och relevant för beslutsfattarna.

Ett tillfälle för policyskapande i de fall jag studerat kan beskrivas som kombinationen av aktörernas behov av att fatta beslut om åtgärder, samt två eller flera aspekter som inte på ett enkelt sätt går ihop för dem när de ska fatta beslut om åtgärderna. Min slutsats är att motstridighet är centralt för att förstå och förklara upphovet till policyskapande vid implementering i de fall jag studerat. Det är emellertid en aspekt som inte uppmärksammas tillräckligt inom policydesignperspektivet.

För det första menar Schneider och Ingram (1997 s. 77) att policy i hög grad kan förklaras utifrån den kontext i vilken den skapas. De menar vidare att denna kontext karaktäriseras av att den är komplex och ger upphov till många olika sätt att designa policy. Detta antagande vidareutvecklar de inte när de beskriver sin teori, även om ett sådant synsätt finns underliggande. Aktörer i politiska församlingar förenklar en komplex omgivning genom att enbart uppmärksamma makt och sociala målgruppskonstruktioner. Omgivningen är komplex då den utgörs av såväl institutioner, etablerade sociala målgruppskonstruktioner som maktförhållanden. Vidare finns empiriska studier som visar att aktörerna hanterar en sådan komplexitet exempelvis när flera sociala målgruppskonstruktioner är relativt väl etablerade samtidigt i en och samma kontext (Schroedel och Jordan 1998, Newton 2005).

Denna komplexitet eller motstridighet är dock inte en aspekt som jag tycker lyfts fram i Schneider och Ingrams teoribygge. Till skillnad från många andra aspekter och fenomen så utgör en sådan beskrivning av kontexten en empirisk avvikelse från teorin, som förekommer som ett avvikande fall, snarare än en integrerad del av teorin (Jfr Ingram, Schneider och deLeon 2007 s. 119). I praktiken förutsätter policydesignperspektivet en kontext som präglas av stabilitet och klarhet i vilken aktörerna relativt enkelt kan fatta beslut och designa policy enligt en given dynamik med konsekvenskalkyler och målgruppskonstruktioner. Om motstridighet eller komplexitet *verkligen* skulle råda förlorar teorin delvis sitt förklaringsvärde, eftersom att det blir svårt att förutsäga politikers handlingar och policyskapande. Utan exempelvis entydiga sociala konstruktioner är det utifrån teorin svårt att förklara politikers agerande. Teorin innefattar inget svar på hur politiker egentligen agerar under komplexitet eller motstridighet.

För det andra utgår Ingram och Schneider (1991) ifrån att flera olika faktorer samspelar och påverkar hur policy skapas vid implementering. Budgetsystemets utformning kan samspela med starka professionella normer som råder inom en myndighet och tillsammans ge upphov till att policy skapas på ett särskilt sätt. Det framhävs visserligen att flera olika faktorer kan samspela, men inte att det ger upphov till motstridighet eller mångtydighet. Myndighetsföreträdarna påverkas av samspelen av faktorer, men själva beslutsproblemet beskrivs inte som ett problem. När faktorerna samspelar så framstår policyskapandet, precis som i en politisk kontext, som självklart för aktörerna. I Schneider och Ingrams teori saknas en beskrivning av beslutsdilemmat liksom den process i vilken detta dilemma hanteras. Det enda som beskrivs är faktorerna och utfall i form av policydesign, men inte processen i vilken faktorer i en kontext uppmärksammas, förstås och tolkas (som exempelvis motstridiga) av aktörer samt hanteras av dem vilket i sin tur kan ge upphov till policydesign.

Av min studie framgår att det väsentliga inte är vilka specifika faktorer det handlar om när vi ska förstå varför policyskapande sker vid implementering. Snarare är själva poängen att begreppet motstridighet, som betecknar en *särskild sorts samspel mellan faktorer* (oavsett vilka) som uppmärksammas av aktörer och som ger upphov till policyskapande processer vid implementering, ger möjlighet att förstå policyskapande vid implementering på ett annat sätt. Policyskapande vid implementering är i mina fall en respons på motstridighet och därför är begreppet synnerligen centralt som en integrerad del av en teori om policyskapande och utgör inte någon form av empiriska avvikelser eller specialfall. Att identifiera motstridighet som betydelsefullt för policyskapande är emellertid inte tillräckligt. Med grund i beskrivningen av motstridighet kan policyskapande förstås som ett sätt att hantera motstridighet i en beslutsprocess när beslut om åtgärder ska fattas. Det är vad nästa kapitel ska handla om.

9. Policyskapande praktiker

Jag har visat att motstridighet är ett centralt begrepp för att beskriva ett tillfälle för policyskapande och nu ska vi återvända till diskussionen om beslutsfattande ytterligare en gång. Motstridighet innebär i praktiken att det är komplicerat för aktörerna att fatta beslut utifrån konsekvenskalkyler eller regelföljande. För att fatta beslut måste aktörerna hantera motstridigheten. Vad gör beslutsfattarna för att hantera motstridighet, exempelvis mellan regler? Intuitivt är det rimligt att tänka sig att beslutsfattarna skulle kunna ignorera någon av reglerna och istället agera utifrån bara en regel. Det är också tänkbart att beslutsfattarna skulle kunna avstå från att fatta beslut (Jfr. Cohen m.fl. 1976). Eller så kan beslutsfattarna helt enkelt söka ett sätt att förena reglerna så att reglerna ändå kan ligga till grund för beslut om åtgärder. Det är det sistnämnda som beslutsfattarna gör när de skapar policy. I de fall som studerats är det sällan möjligt att ignorera motstridiga regler.

I den Södra kommunen skulle åtminstone kommunstyrelsens ordförande hamna i problem om motstridigheten ignoreras och hans politiska ambitioner skulle vara svåra att förverkliga. En storm av kritik skulle troligen möta honom om kraven på att presentera åtgärder ignoreras. Samtidigt skulle kommunen hamna i ett problematiskt läge om klara och precisa alternativ presenterades eftersom kommunen skulle binda upp sig vid lösningar som inte är tillräckligt effektiva eller potentiellt sett är onödiga. Likaså kunde aktörerna i Södra kommunen inte ignorera den grund i lagstiftningen (skadeståndslagen) som följer av ett ersättningskrav, eftersom de riskerar att hamna i domstol och dessutom förlora. I den Södra kommunen måste beslut om åtgärder fattas vare sig beslutsfattarna vill eller inte vill. Motstridigheten kan inte lösas genom att ignorera en aspekt vid beslutsfattandet. Då väntar mer kritik och kanske en domstolsprocess med ett dystert utfall för kommunen.

Detsamma gäller i Östra och Västra kommunen. Det är inget unikt att aktörer i en kommun eller andra organisationer fattar beslut som är inkonsekventa (Jfr. Brunsson 1986). Det är däremot svårt att fatta sådana beslut när det krävs samordnade åtgärder som i den Västra kommunen. Den ena förvaltningen kan inte utan mycket stora

problem utföra åtgärder utan att vara överens med och samordna åtgärderna med en annan förvaltning. Så är fallet när det gäller till exempel att öppna värmestugor. Motstridigheten måste hanteras. I kommunen gäller den övergripande krishanteringspolicyn. Det innebär att olika regler för olika verksamhetsområden, är närvarande i beslutsprocessen, liksom att de är legitima och ska ligga till grund för beslut om åtgärder. När beslut som är gemensamma och berör flera förvaltningar måste fattas, gör krishanteringspolicyn det svårt att ignorera en aktör, eller en typ av regler som kan förknippas med ett verksamhetsområde. Inte heller här kan motstridigheten ignoreras utan problem eftersom det blir svårt att fatta beslut om konkreta åtgärder. Eller så ignoreras motstridigheten med konsekvensen att den övergripande policyn inte upprätthålls.

I den Östra kommunen handlar problemet mer om att beslut om åtgärder blir svåra att genomföra om motstridigheten ignoreras. Att fatta ett beslut om en omfattande uppsökande verksamhet är i sig möjligt, men då kan inte beslutet genomföras. Det skulle bli ett symboliskt beslut. Det finns två möjliga aspekter som talar mot att sådana symboliska beslut kan fattas. Det ena är att beslutet och beslutets genomförande ligger nära varandra tidsmässigt. Det innebär att det inom en mycket kort tid skulle bli uppenbart att beslutet var symboliskt eller inte var avsett att genomföras. Det kan leda till kritik från medborgare eller andra som förväntat sig insatser från kommunen. Det andra är att aktörerna antar att människor kan fara illa på grund av strömavbrottet i kombination med det kommande ovädret, och därför vill åstadkomma reella åtgärder för att förhindra det. Det som återstår för aktörerna i de studerade fallen är att försöka finna ett sätt att förena dessa motstridiga aspekter.

Policyskapande praktiker för att hantera motstridighet

När de fall som studerats jämförs, med avseende på vad beslutsfattarna gör vid sina respektive tillfällen för policyskapande, så finns det många likheter även om det till synes ser relativt olikartat ut i de olika fallen. Det som är gemensamt är att aktörerna använder *policyskapande praktiker för att hantera motstridighet*. Med praktik menar jag ett särskilt tillvägagångssätt för att hantera i detta fall motstridighet. Tillvägagångssättet kan ta sig uttryck i att aktörerna tolkar eller konstruerar en företeelse, liksom fattar beslut eller vidtar åtgärder på *ett särskilt sätt*. En policyskapande process kan beskrivas i

form av att aktörerna använder olika sådana praktiker och att det resulterar i policydesign. Praktikerna fångar ett särskilt sätt att skapa policy och gör att vi kan beskriva en policyskapande process som att den har en speciell karaktär. Policyskapande praktiker för att hantera motstridighet innebär då att aktörerna använder praktiker som förenar eller löser upp motstridighet genom att skapa något nytt som blir bestående och vägleder framtida beslutsfattande i form av policydesign.

De sårbara grupperna

I den Östra kommunen synliggörs motstridighet mellan regler och resurstillgång, när dessa ska användas samtidigt för att fatta beslut om åtgärder. När detta fall analyseras framstår föreställningen om ”sårbarhet” som en mycket central föreställning för aktörerna vid det policyskapande tillfället. Sårbarhet är en föreställning om ett tillstånd som ligger till grund för beslutsfattarnas åtgärder och som används för att förena motstridigheten mellan regeln om det yttersta ansvaret och den tillgång till resurser och tid som beslutsfattarna har. Denna föreställning utgör grunden för konstruktioner av målgrupper. Schneider och Ingrams (1997) definierar en social målgruppskonstruktion som:

The social construction of potential target populations refers to the images, stereotypes, and beliefs that confer identities on people and connect them with others as a social group who are possible candidates for receiving beneficial or burdensome policy (Schneider och Ingram 1997 s. 75)

Schneider och Ingrams definition kan också användas för att beskriva den process i vilken målgrupper konstrueras. Det handlar om att beslutsfattarna tillskriver människor identiteter som sammankopplar dem med andra människor som en social grupp. I Östra kommunen är sårbarheten en bild eller en föreställning som används av beslutsfattarna för att tillskriva människor identiteter (som sårbara) och som sammankopplar dem med andra människor till att utgöra grupper (äldre och barnfamiljer) som är potentiella mottagare av kommunal service.

Denna praktik och dess resultat i form av målgrupper i en policydesign gör att motstridigheten kan hanteras. När det gäller resurstillgången så avgränsar den per automatik kommunens insats till en mindre grupp vilket gör att resursåtgången blir

mindre samtidigt som insatsen inte tar lika lång tid att genomföra. Åtgärden kan genomföras innan ovädret väntas anlända till kommunen. De är också förenliga med regeln om det yttersta ansvaret eftersom att regeln fortsatt kan antas gälla, men i första hand söks de allra mest sårbara grupperna upp. Det är en prioritering som kan antas ligga i linje med det yttersta ansvaret. Kommunen tar det yttersta ansvaret, men prioriterar i första hand dem som behöver kommunens service allra mest. Underförstått finns också ett klagörande om att andra grupper, som ”allmänheten”, inte på samma sätt verkligen behöver den kommunala servicen. De kan klara sig på egen hand eller med enklare former av kommunal service som exempelvis värmestugor. Grupperna differentieras genom tillskrivande av sårbarhet, som utgör grunden för målgruppskonstruktionen, och det yttersta ansvaret kan tas av kommunen men på olika sätt och i olika omfattning i relation till målgrupperna. Vissa grupper blir mer förtjänta än andra. Vidare blir åtgärder som en uppsökande verksamhet möjlig att genomföra med hänsyn till regler och resurser. Målgruppskonstruktionens funktion för att prioritera i en situation med begränsade resurser känns igen från Jurik och Cowgills (2005) studie.

Konstruktionen av målgrupper i Östra kommunen kan beskrivas som en policyskapande praktik för att hantera motstridighet. En policydesign skapas i den Östra kommunen (målgrupper konstrueras genom tillskrivande av sårbarhet), som möjliggör beslut om åtgärder och löser upp motstridighet (att behandla målgrupper olika som ligger i linje med regler och resurstillgång) vilket hade sin grund i en motstridighet mellan regler och resurser.

De drabbade hyresgästerna

Även i den Södra kommunen skapas målgruppskonstruktioner. I processen är föreställningen om att vara oskyldigt drabbad och orättvist behandlad centralt. Tidigare studier har också visat att denna föreställning är central vid katastrofhantering överhuvudtaget (Barton 2006, 1969). I Södra kommunen ligger föreställningen till grund för att förena motstridighet mellan två olika regler för hur ersättningsärenden ska hanteras. Denna föreställning tillskriver människor identiteter och sammankopplar dem med andra människor till att utgöra en grupp som är potentiella mottagare av kommunala resurser. Här är det tydligt att målgruppen hyresgäster är väl etablerad i

den juridiska processen sedan tidigare, men den får en annan mening än tidigare genom att målgruppen som sådan tillskrivs föreställningen om att vara oskyldigt drabbad och orättvist behandlad.

I Södra kommunen skiljer sig hyresgästerna som oskyldigt drabbade tydligt från andra grupper som försäkringsbolagen och fastighetsägare. Försäkringsbolagen är inte oskyldigt drabbade utan har klara intentioner att tjäna pengar. De är mäktiga och har ett intresse av att skjuta över kostnaderna för skador på kommunen. De kan behandlas helt utifrån VA-lagen och skadeståndslagen är irrelevant. Därför är det stor skillnad på när ett ärende drivs av ett försäkringsbolag eller en enskild hyresgäst. Hyresgästerna skiljer sig också från fastighetsägare som i många fall kan få ersättning via den juridiska processen och därför inte är oskyldigt drabbade. Med utgångspunkt i Schneider och Ingram (1997) kan man hävda att hyresgästerna konstrueras som förtjänta medan framförallt försäkringsbolagen konstrueras som oförtjänta. Försäkringsbolagen framstår i det närmaste som en utmanargrupp eller en avvikargrupp.

Här kan det återigen konstateras att något nytt har skapats i den Södra kommunen i form av policydesign (målgrupper genom att de tillskrivs en identitet som oskyldigt drabbade och orättvist behandlade), som möjliggör beslut om åtgärder och löser upp motstridighet (att behandla olika målgruppers ärenden olika som ligger i linje med både VA-lagen och skadeståndslagen) vilket hade sin grund i motstridighet mellan regler. Det utgör en praktik för att hantera motstridighet.

I de två fall som behandlats hittills använder aktörerna policyskapande praktiker för att hantera motstridighet som har ett fokus på att konstruera mottagarna av kommunal service. I den Västra kommunen ser det annorlunda ut.

Den tillförlitliga organisationen

I den Västra kommunen hamnar aktörerna i en besvärlig situation när samordnad handling ska åstadkommas. Motstridighet mellan olika regler blir synligt för aktörerna. De lyckas emellertid fatta beslut om åtgärder. Det gör de genom att referera till aspekter som kostnadseffektivitet, uthållighet, resurstillgång och att skapa förutsättningar som jag tidigare sammanfattat i begreppet tillförlitlighet. Det är i detta

sammanhang relevant att diskutera identiteter, men inte som i de föregående fallen där det handlar om kommunmedborgarnas identitet (dvs. målgruppskonstruktioner). Ett sätt att beskriva den policyskapande processen är att beslutsregler skapas genom att de kommunala aktörerna uppmärksammar en alternativ identitet som kommunen som organisation kan ha, nämligen som tillförlitlig.

Så länge varje enskild förvaltning kan utföra sina uppgifter för sig så kan utgångspunkten i ett fall vara att den ansvarsfördelning som råder under normala omständigheter även råder i kriser. Kommunen förväntas utföra sina uppgifter medan exempelvis fastighetsägare förväntas utföra sina. I andra fall kan kommunen förväntas vara engagerad och rycka ut för att ta ett sistahandsansvar. Kommunen, med dess olika förvaltningar, kan parallellt ha flera och olika identiteter och handla utifrån flera olika regler samtidigt utan några problem. När samordnade åtgärder krävs så går inte detta ihop och aktörerna uppmärksammar istället en alternativ identitet, som tillförlitlig, från vilken nya regler kan skapas eller härledas som dessutom i hög grad är förenliga med både sistahandsansvaret och regeln om den rådande ansvarsfördelningen. Kommunen tar sitt ansvar, utifrån den rådande ansvarsfördelningen, det behöver man inte göra avkall på, men man hjälper till utöver detta ansvar om resurserna räcker till. Kommunen tar också sitt sistahandsansvar, om än villkorat och med minsta möjliga resursförbrukning. Tillförlitlighet ligger som grund för att aktörerna ska kunna förena sina regler.

Identifieringen av en alternativ identitet i Västra kommunen är en policyskapande praktik för att hantera motstridighet. Något nytt har skapats i den Västra kommunen i form av policydesign (beslutsregler kopplade till verktyg genom att beslutsfattarna tillskriver kommunen en alternativ identitet som tillförlitlig), som möjliggör beslut om åtgärder och löser upp motstridighet (att använda verktyg på ett sätt som ligger i linje med flera olika regler) och detta hade sin grund i motstridiga regler.

Att skapa beslut som kan förstås på många olika sätt

Hittills har de policyskapande praktikerna i de olika fallen tagit sig uttryck i form av att beslutsfattarna konstruerat sin egen eller andras identitet. När det gäller hantering av översvämningsriskerna i Södra kommunen hamnar istället fokus på att beslutsfattarna i

praktiken överlämnar tolkningsmöjligheter till medborgarna. Medborgarna eller andra aktörer kan ha olika föreställningar om kommunens åtgärder i framtiden när det gäller hantering av översvämningsrisker, eftersom att de inte är fullt specificerade.

Det policyskapande tillfället karaktäriseras av att kraven på att redovisa åtgärder för att hantera översvämningsriskerna är mycket påträngande samtidigt som kunskapen och tiden för att kunna göra det är mycket begränsad. Flera olika åtgärdsalternativ, med sina respektive brister, har samtidigt identifieras av kommunstyrelsens ordförande genom samtal med gatudirektören. På många sätt skiljer sig situationen från de andra fallen eftersom att det är väldigt få som förväntar sig att dessa alternativ ska realiseras omgående, även om kraven är höga på att det ska gå fort att åtgärda riskerna. Det finns åtminstone jämfört med Västra och Östra kommunens beslutsfattande ett visst avstånd tidsmässigt mellan användandet av verktygen och beslutet om att använda dem. Det är något kommunstyrelsens ordförande begagnar. Den policy som skapas är i sin karaktär vag och mångtydig eftersom att den anger flera åtgärdsalternativ, men inte i vilken utsträckning dessa kommer att realiseras i framtida beslutsprocesser. I tidigare forskning har en sådan praktik beskrivits som delegering genom mångtydighet.

Delegering genom mångtydighet innebär att beslutsfattarna fattar beslut som är såpass vaga att de kan ha flera olika innebörder. I statsvetenskapliga studier noteras att vaga och mångtydiga beslut fyller en funktion i politiskt beslutsfattande då sådana beslut bidrar till att aktörerna uppnår enighet kring ett beslut, eftersom det reducerar konfliktnivån (Matland 1995, Baier m.fl. 1986). Sjöberg (2008) observerar samma mönster i administratörers beslut om läkemedelssubsidier:

When the Agency approves subsidy for a drug, it does not determine when the pharmaceutical in question fulfils the criteria for subsidy. It is left to the prescribing physician to decide whether or not the individual patient should receive the pharmaceutical with subsidy. Thus, an approval of subsidy by PBB excludes neither the subsidy nor the non-subsidy of the pharmaceutical in practice. As mentioned earlier, when a pharmaceutical is denied subsidy, all outpatient use of the product must be paid for by patients (Sjöberg 2008 s. 378).

Genom delegering av mångtydighet undviker administratörerna i praktiken att fatta ett beslut i ett specifikt avseende (när subsidierna gäller), även om de framstår som att ett beslut fattats (subvention gäller för ett läkemedel). Effekten av denna typ av beslut är att mångtydigheten förskjuts till andra aktörer i exempelvis en implementeringskedja. Vaga beslut av politiker förs vidare till administrativa ledningsfunktioner som i sin tur skjuter dem vidare till närbyråkrater och så vidare (Jfr. Baier m.fl. 1986).

Genom att framställa åtgärder på ett vagt sätt (delegering av mångtydighet) som kan tolkas på flera olika sätt kan olika aktörer (media, kommunmedborgare, beslutsfattarna själva) koppla sina förväntningar till sådana åtgärders genomförande och konkretisering i framtiden. Motstridiga krav och resurser kan förenas genom att beslutet skjuts på framtiden samtidigt som det framstår som att ett beslut fattats och åtgärder presenterats. Genom ett mångtydigt beslut kan beslutet framstå på många olika sätt. Det är praktiken att prata om ett beslut på ett sätt så att den som mottar information om beslutet har många olika möjligheter att tänka och se på beslutet som är den process i vilken motstridigheten hanteras och policy skapas. Det innebär att den som framställer beslutet har en viss kontroll över framtida åtgärder och vad policyn ska vara för något, det vill säga vilka verktyg som ska användas, men att detta fortfarande är öppet för tolkning för såväl beslutsfattare, media som medborgare tills dess att mer konkreta beslut fattas.

Även detta kan beskrivas som en policyskapande praktik för att hantera motstridighet. Policydesign har skapats i den Södra kommunen (verktyg som är öppna för tolkning genom delegering av mångtydighet), som möjliggör beslut om åtgärder och löser upp motstridighet (att presentera åtgärder och fatta beslut, men att ändå inte fatta beslut eller presentera åtgärder) och detta hade sin grund i en motstridighet mellan resurser och krav.

Jag har nu argumenterat för att policy skapas genom policyskapande praktiker för att hantera motstridighet, vilka i grunden utgör ett sätt att karaktärisera de policyskapande processerna i de empiriska fallen. Det är nu dags att diskutera dessa praktiker ur ett teoretiskt perspektiv.

Ofrivilliga responser eller strategiska policybeslut?

I de studerade fallen hanterar aktörerna motstridighet vilket resulterar i policydesign. Policyskapande praktiker för att hantera motstridighet som jag valt att kalla dem har flera grundläggande aspekter gemensamt då de löser upp motstridighet genom att skapa något nytt som blir bestående och vägleder framtida beslutsfattande. Hur det går till tycks dock variera. I två fall används sociala målgruppskonstruktioner för att hantera motstridighet. I ett annat fall ligger en organisatorisk identitetskonstruktion till grund för hanteringen. I ytterligare ett fall handlar det istället om delegering genom mångtydighet. I praktiken innebär det för det första att sociala målgruppskonstruktioner endast är en av flera möjliga praktiker för att hantera motstridighet. För det andra är sociala målgruppskonstruktioner just en policyskapande praktik för att hantera motstridighet, snarare än ett led i strategiska policybeslut, som följer av Schneider och Ingrams (1991, 1997) teori.

En sådan dynamik, som återfinns i de fall jag studerat, har i viss mån identifierats i studier av människobehandlande organisationer. I dessa sammanhang diskuteras typifiering eller klientifiering av de människor som framförallt gräsrotsbyråkrater möter när de ska fatta beslut om service (Hasenfeld 1992, Diedrich och Styhre 2008, Lipsky 1980). Hasenfeld (1983) beskriver typifieringsprocessen som:

That is, officials assemble, screen, and package the information gathered about the client to fit into a set of working stereotypes, each prescribing a particular plan of action. [...] The importance of this process to both the organization and the clients cannot be underestimated. It is the vehicle through which the organization operationalizes the allocation of its resources to various clients; and it determines the benefits and costs that will be incurred by becoming a client. Consequently, the typing process sets the stage and defines the parameters of transactions and relations between clients and officials (Hasenfeld 1983 s. 192).

Typifieringsprocessen fyller flera viktiga funktioner. De fungerar som ett verktyg för att sortera ut önskvärda och mindre önskvärda klienter. Det handlar om att avgöra om en klient har rätt att ta del av en service enligt lagar och förordningar liksom att prioritera med grund i begränsade resurser. Typifieringarna handlar också om att passa

in klienterna i ett ofta ganska begränsat serviceutbud. En del av den information som en klient genererar passar med en viss typ av klient och även om helhetsbilden skulle innebära en annan form av behandling så kan klienten utifrån klienttyperna passas in i serviceutbudet. Vidare fyller de också en funktion genom att de reducerar osäkerhet och ökar förutsägbarheten. Med utgångspunkt i en typ av klient så kan stora delar av ofta komplex information om klienten ignoreras och bedömas som irrelevant. Enbart information som kan vara relevant i förhållande till klienttyper eftersöks (Hasenfeld 1992).

Det viktiga här är att denna typ av litteratur och forskning framställer typifiering och klienttyper som att de utgör en slags mekanismer för att hantera väldigt komplicerade situationer. Klienttyperna är ett sätt att hantera situationer som präglas av osäkerhet och/eller komplexitet, mer än att det utgör strategiska beslut för att uppnå fördelar som exempelvis i form av väljarstöd (Schneider och Ingram 1997), eller som ett sätt att strategisk expandera sin verksamhet (Ingram och Schneider 1991). Det handlar mer om en nästan ofrivillig respons, eller ett sätt att reagera, som framstår som nödvändigt i den givna situationen än strategiska policybeslut. Syftet kanske inte primärt heller är att skapa policy, men praktikerna och de omständigheter som aktörerna konfronteras med tenderar att tillsammans leda till policyskapande. Inom policydesignperspektivet skymtar denna dynamik fram i Jurik och Cowgills (2005) studie, men den utvecklas inte på ett särskilt tydligt sätt.

Även delegering genom mångtydighet som identifierades i Södra kommunen har beskrivits som en mekanism för att hantera komplicerade situationer i tidigare forskning. Det vill säga att aktörer befinner sig i en situation som präglas av mångtydighet och komplexitet och för att hantera sådana situationer så använder de en praktik som delegering genom mångtydighet (Sjöberg 2008, Baier m.fl. 1986). Det handlar mer om en reaktion eller ofrivillig respons på nästan olösliga problem än om en nyttokalkyl eller ett politiskt ställningstagande. Det handlar återigen mer om att hantera en komplicerad situation än om att strategiskt skapa policy.

När det gäller den Västra kommunen finner vi också en sådan dynamik som även den uppmärksammats som ett sätt att hantera komplicerade situationer. I situationer som präglas av mångtydighet förlitar sig aktörer på procedurer inom en organisation eller

en institution, liksom att de söker vägledning utifrån den profession de tillhör (Nordegraaf 2000, van Asselt 2005). Poängen är att aktörer kan ha motstridiga positioner om *vad* som ska göras, men hantera det genom att komma överens om vilka procedurer som ska tillämpas eller *hur* något ska göras. Exempelvis kan aktörer komma överens om att man ska göra riskanalyser som grund för att hantera en fråga även om man har olika synsätt på vad som egentligen bör göras i förlängningen (van Asselt 2005, Dunsby 2004). I detta fall kan vi se att aktörerna faller tillbaka på en föreställning som är viktig för kommunen när det gäller deras krishantering och hur de tänker sig att denna ska bedrivas. Det handlar om att inte förbruka alla resurser så att även framtida och kanske ännu mer besvärliga situationer kan hanteras. Aktörerna behöver inte vara ense om regler för det kommunala ansvaret, men däremot om att man ska agera tillförlitligt. Återigen är detta ett sätt att hantera en motstridig situation i form av en respons eller reaktion snarare än en kalkyl eller ett politiskt ställningstagande. Policydesign skapas, men det primära för aktörerna är att hantera den uppkomna situationen.

Nästa kapitel handlar om att söka kontextuella förklaringar i de olika fallen som visar varför det blir sociala målgruppskonstruktioner i ett fall medan det blir delegering genom mångtydighet i ett annat. Det handlar om att hantera motstridighet i de studerade fallen, men det spelar roll hur motstridigheten hanteras för vilken typ av policydesign som faktiskt skapas. Det finns ett antal faktorer som påverkar detta.

10. Faktorer som påverkar policyskapande

I de föregående kapitlen argumenterade jag för att motstridighet är centralt eftersom det ger upphov till policyskapande processer. Vidare argumenterade jag för att policyskapande kan betraktas som en praktik för att hantera motstridighet. Sådana praktiker är viktiga för att förstå policyskapande, men de säger egentligen inte så mycket om varför det blir en typ av lokal policydesign i en kommun istället för potentiellt sett en helt annan typ av policydesign. Vilka faktorer är det egentligen i en given kontext som påverkar vilken typ av lokal policy som skapas?

Ett svar är givetvis det som följer av policyn som skapas i de olika fallen. Aktörerna uppfattar vissa grupper som mer sårbara än andra och därför designar de policy som gynnar denna grupp. Det är ett svar som vi inte riktigt kan nöja oss med utifrån resonemangen om motstridighet som har förts tidigare. Det är snarare en efterhandskonstruktion som är viktig som en del i en policydesign. Det är inte sårbarheten hos vissa grupper som är ”problemet” som sedan ska ”lösas” av aktörerna med en given policydesign. Tvärtom. Att sårbarhet aktualiseras av aktörerna i en kommun fungerar som en ”lösning” på ett problem med motstridighet och behov av att fatta beslut som resulterar i en policydesign med olika målgrupper. Det är med andra ord inte måldrivna politiska ambitioner om att undsätta sårbara grupper som ger upphov till policyskapande. Även om resultatet av den policyskapande processen sedan kan bli en policydesign som framställs som att den är grundad i mer eller mindre ambitiösa mål.

Om denna policydesign ska förklaras måste vi istället återvända till grunden för att policy skapades överhuvudtaget, nämligen motstridighet. Motstridighet är det faktiska problem som aktörerna brottas med och det är i och kring denna motstridighet som vi kan finna förklaringar till varför en typ av policydesign skapas och varför just sårbarhet och målgruppskonstruktioner utgör en lösning för aktörerna.

Genom att undersöka denna motstridighet och andra kontextuella faktorer mer specifikt och ingående i varje fall kan vi närma oss en förklaring till varför

motstridighet hanteras på ett särskilt sätt och ger upphov till en specifik typ av policydesign. Föresatsen är inte att finna faktorer som oundvikligen leder till en typ av policydesign istället för en annan. Snarare handlar det om faktorer som aktörerna uppmärksammar som gör vissa sätt att skapa policy mer eller mindre genomförbara, acceptabla, tänkbara eller lämpliga. De faktorer som jag identifierat som särskilt viktiga utifrån de empiriska studierna är motstridighetens karaktär, externa krav, tidsutrymme mellan beslut och genomförande av åtgärder, etablerade sociala konstruktioner i beslutsprocessen samt slutligen den specifika kombinationen av dessa faktorer.

Motstridighetens karaktär

I kapitel åtta diskuterade jag mångtydighet som ett begrepp. Generella definitioner gavs där mångtydighet innebar att en beslutsfattare har många olika sätt att tänka och se på samma omständigheter eller fenomen och att hon inte kan avgöra om en tolkning är mer rimlig än en annan alternativ tolkning (Feldman 1989, Weick 1995). Detta preciserade jag sedan utifrån de empiriska studierna som motstridighet. Det innebar att beslutsfattare uppmärksammar två eller flera aspekter i en beslutsprocess som inte på ett enkelt sätt går ihop. Motstridighet beskrevs som ett tillfälle för policyskapande (när det finns ett upplevt behov av att fatta beslut om åtgärder) och inte bara som en komplicerad beslutssituation. Jag menar att det finns en poäng med att hålla begreppen på en generell nivå eftersom att det är motstridighet i sig som ger upphov till policyskapande processer oavsett vilka faktorer det nu råkar vara som inte går ihop för beslutsfattarna. I det skedet behöver man inte bry sig om motstridighetens specifika karaktär, exempelvis om det handlar om regler som är motstridiga eller om det också involverar resurser. För att närma sig en förklaring av varför en typ av policydesign skapas snarare än en annan är det däremot nödvändigt att analysera vilken karaktär motstridigheten har i ett givet fall.

Min slutsats är att motstridighetens karaktär påverkar sättet att hantera motstridighet och skapa policy. Vissa sätt att skapa policy blir för aktörerna mer eller mindre rimliga eller lämpliga beroende på vilken karaktär motstridigheten har. Detta är en aspekt som inte tidigare uppmärksammas inom policydesignperspektivet. Fallen som studerats skiljer sig åt när det gäller motstridighetens karaktär.

I Västra kommunen ger motstridigheten upphov till ett potentiellt val mellan vilka regler som ska ligga till grund för beslutsfattande som gäller samordnade åtgärder. Vi ser det i form av att aktörer som representerar socialförvaltningens verksamhet betonar sistahandsansvaret medan exempelvis representanter för tekniska kontoret betonar att det normala ansvarstagandet även gäller i kriser, vilket för med sig ett mer begränsat åtagande för kommunen. Samtidigt förväntas de olika representanterna utgå från sina egna regler som gäller inom sina områden. När samordnade åtgärder krävs blir detta emellertid problematiskt. Det ger upphov till ett val mellan regler.

Detsamma gäller i Södra kommunen när det gäller ersättningsfrågan eftersom flera regler är tillämpliga i samma ärende. I den process där beslut ska fattas om huruvida ersättning ska betalas ut till hyresgäster kan aktörerna tillämpa å den ena sidan VA-lagen som för med sig att ingen ersättning ska betalas ut då lagen inte omfattar hyresgäster. Detta var från början kommunens utgångspunkt. Senare aktualiseras skadeståndslagen istället för VA-lagen. Den innebär att hyresgäster mycket väl kan få ersättning för sina skador om kommunen varit försumlig. Denna situation ger upphov till ett val mellan primärt regler och mer specifikt i form av lagstiftning.

I den Östra kommunen ger relationen mellan resurser och den regel som vägleder beslutsfattandet också upphov till ett val, men inte mellan regler som i de föregående fallen. Här finns en övergripande regel om kommunens yttersta ansvar som vägleder aktörerna, men resurserna för att ta detta ansvar är begränsade. Ett sätt att uttrycka det är att bara ett begränsat antal aktiviteter för att ta detta ansvar kan beslutas om och utföras eftersom att resurserna inte är tillräckliga för att göra allt tänkbart utifrån vad regeln skulle kunna innebära. Då måste ett val göras om vilka sådana aktiviteter som ska utföras.

Samma förhållande gäller också i den Södra kommunen när det gäller hantering av översvämningsrisker. Det finns tydliga krav på att presentera åtgärder för att förebygga framtida översvämnningar. Även om kommunen skulle vilja presentera åtgärder så är det problematiskt utifrån resurstillgången som primärt handlar om tid och kunskap. Bara ett begränsat antal aktiviteter kan genomföras utifrån den tillgång till resurser som kommunen har. Ett val måste göras kring vilka aktiviteter som kan genomföras utifrån tillgängliga resurser. Aktiviteter handlar inte i detta fall om att faktiskt muddra

Söderån, utan att i det givna läget där aktörerna befinner sig mitt i en översvämning välja hur långt olika åtgärder ska specificeras i form av löften.

Motstridighetens karaktär ger en riktning för hur motstridigheten kan hanteras. Fallen skiljer sig åt genom att motstridighetens karaktär i den Västra kommunen och i Södra kommunen, när det gäller ersättningsfrågan, ger en riktning mot att välja mellan olika regler. I den Östra kommunen och i den Södra kommunen (översvämningsrisker) ger motstridighetens karaktär istället en riktning mot att tolka vad som ska göras utifrån en och samma regel eller krav då resurserna är begränsade. Har då detta någon betydelse? Hur påverkar det egentligen aktörerna? Primärt har detta betydelse eftersom motstridighetens karaktär fokuserar beslutsfattarnas uppmärksamhet mot ett specifikt dilemma som antingen handlar enbart om regler eller om reglers relation till resurser. När detta specifika dilemma sedan kombineras med andra kontextuella faktorer så börjar fallen skilja sig allt mer åt på ett sådant sätt att det närmar sig en förklaring om varför aktörerna i de olika fallen väljer det specifika sätt som de hanterar motstridigheten på. Vi ska därför gå vidare och diskutera dessa faktorer.

Externa krav

Med externa krav menar jag att en extern aktör kan aktualisera regler eller ställa krav på kommunen på ett sätt som de kommunala aktörerna uppfattar som relevant. Det vill säga att de kommunala aktörerna inte på ett enkelt sätt bara kan förbise ett sådant krav eller en sådan regel som någon annan introducerar i de kommunala beslutsprocesserna. Aktörerna accepterar helt enkelt att denna regel eller detta krav måste vara en del av beslutsfattandet, även om man kanske inte själv hade valt att göra regeln eller kravet gällande i beslutsprocessen.

Som tidigare visat har den Södra kommunen inte kontroll över vilka regler som introduceras i beslutsprocesserna. Externa aktörer introducerar andra regler än de som de kommunala beslutsfattarna själva väljer att aktualisera. Detta skiljer den Södra kommunen från både Östra och Västra kommunen. Det finns en väldigt kringskuren frivillighet när det gäller att hantera de regler eller krav som externa aktörer introducerar. Det är troligen mycket problematiskt att ignorera ett ersättningsanspråk som aktualiserar skadeståndslagen, även om det teoretiskt sett är möjligt.

Konsekvenserna kan i mer konkreta termer bli att kommunen skulle förlora en domstolsprocess, vilket är det scenario som man i allra högsta grad strävar efter att undvika.

Detsamma gäller hantering av översvämningsrisker. Kommunen kan teoretiskt sett ignorera de krav som riktas mot kommunen på att vidta åtgärder för att förebygga framtida översvämningsrisker, men inte utan negativa konsekvenser. De tidigare redogörelserna för händelserna i Södra kommunen gör gällande att det redan förekommer en hel del kritik mot kommunen i media liksom direkt av medborgare för att översvämningen inte förebyggts på ett bättre sätt. Denna kritik skulle troligen eskalera om inte kraven på framtida åtgärder togs på allvar. En storm av kritik skulle kunna uppstå. Dessutom skulle det sannolikt bli svårt att genomföra politiska ambitioner om kommunens nya centrum på ett trovärdigt sätt om detta centrum ständigt drabbas av översvämningsrisker.

I den Västra kommunen har aktörerna i hög grad kontroll över vilka regler som introduceras i beslutsprocessen men aktörerna vill inte ignorera någon av dem. Det finns inte någon extern aktör som gör vissa regler till en utgångspunkt i Västra kommunens beslutsprocesser på ett uppenbart ovillkorligt sätt. Möjligen skulle externa krav kunna bli en effekt om kommunen totalt ignorerar sistahandsansvaret och invånarna drabbas mycket hårt. Då skulle möjligen en opinion skapas lokalt, men det är inte aktuellt i fallet, även om det förekommer påtryckningar från medborgare och via media genom insändare och liknande. Det finns inte ett lika omfattande tryck från media och medborgarna i denna kommun som i Södra kommunen. Det viktiga är här att Västra kommunen har ett större handlingsutrymme än vad Södra kommunen har eftersom att kommunen själv i högre grad har kontroll över vilka regler som aktualiseras i beslutsprocessen och vilka regler som potentiellt sett kan ignoreras när beslut ska fattas. Detsamma gäller i Östra kommunen även om påtryckningar förekommer på samma sätt som i Västra kommunen i det aktuella skedet. Kommunen har kontroll över vilka regler som introduceras i beslutsprocessen och hur de ska uttolkas.

Om aktörerna uppfattar det som att de inte kan kontrollera vilka regler som introduceras i beslutsprocessen är också vissa förutsättningar givna som de har att utgå

ifrån. Det är åtminstone inte möjligt att ignorera eller drastiskt förändra regler som någon annan introducerat i beslutsprocessen utan negativa konsekvenser. Detta blir uppenbart i den Södra kommunen där det skulle vara problematiskt att ignorera krav på presentation av åtgärder eller att kommuninvånare kan väcka talan med grund i en specifik lagstiftning. Här fokuseras beslutsfattarnas uppmärksamhet på vissa regler som att de är givna och konstanta. Val mellan regler påverkas givetvis om någon av dessa regler inte kan förändras eller ignoreras. Även val av vilka aktiviteter som ska utföras med grund i sådana regler är mer begränsade än andra val där beslutsfattaren själv "äger" regeln. En sådan tolkning måste även den vara accepterad av de som introducerat regeln eller ställt kravet. Vi kan säga att en faktor eller aspekt av den motstridighet som aktörerna hanterar blir fixerad eller konstant genom externa krav. Den kan inte ignoreras hur som helst.

Denna kontextuella faktor återfinns inte inom policydesignperspektivet. Snarare är det så att den enda formen av sådana regler som enligt teorin inte kan förbises förmedlas av överordnade politiska församlingar. Befintlig policydesign ger under förutsättning att den är tydligt formulerad ett handlingsutrymme som aktörerna måste förhålla sig till (Jfr Schneider och Ingram 1997). I detta fall är det inte policydesign från överordnade nivåer som direkt ger aktörerna ett handlingsutrymme, snarare handlar den kontextuella faktorn om att denna policydesign, exempelvis i form av skadeståndslagen, aktualiseras via ersättningsökanden. Det är detta aktualiserande genom externa krav som är det väsentliga och utgör den kontextuella faktorn. Bara att policydesignen existerar som en bland många andra lagar påverkar inte de kommunala aktörerna.

På vilket sätt påverkar denna kontextuella faktor aktörerna mer konkret? Framförallt handlar det om att de inte kan hantera motstridigheten genom att överordna en regel över en annan. Eller mer korrekt uttryckt – det blir svårt att underordna den regel som en extern aktör introducerar i relation till de regler som man introducerat själv. Antingen får aktörerna helt utgå från den regel som externa aktörer introducerar eller så får de försöka finna ett sätt att förena sina egna regler med de externa aktörernas regler så att de kan jämkas eller tillämpas samtidigt även om de till synes är motstridiga. Det är framförallt detta vi ser i Södra kommunen när det gäller ersättningsfrågan. Genom en målgruppskonstruktion kan externa aktörers regler i form av

skadeståndslagen tillämpas parallellt med de regler kommunen själv introducerat i form av VA-lagen. Innan vi går närmare in på detta så ska dock resonemangen om faktorer utvecklas ytterligare. Det är inte bara externa krav som bidrar till att dessa faktorer eller aspekter som utgör motstridigheten fixeras eller uppfattas som konstant för aktörerna utan även tidsutrymmet mellan beslut och genomförande av åtgärder.

Tidsutrymme mellan beslut och genomförande av åtgärder

Med tidsutrymme avser jag att det finns variationer mellan fallen när det gäller hur mycket tid som aktörerna uppfattar att det finns mellan det att ett beslut måste fattas om en åtgärd tills dess att den rimligtvis måste vara genomförd för att den ska ha en tänkt effekt. En hel del åtgärder i samhället är beroende av en sådan tidsaspekt. Det är ingen poäng för polisen att bygga upp kravallstaket kring en fotbollsarena där en högriskmatch ska spelas dagen efter att matchen spelats och människorna åkt hem. Det är heller ingen poäng för räddningstjänsten att köra ut en stegbil när ett hus redan har brunnit ned till grunden. Det gäller åtminstone ur ett rent instrumentellt perspektiv.

När det gäller denna faktor skiljer sig fallet med hanteringen av översvämningsrisker i Södra kommunen från de andra fallen. Här finns ett relativt omfattande utrymme tidsmässigt mellan presentation av åtgärder och själva genomförandet av dem. Även om hela processen präglas en av intensiv brådska, som bland annat senare leder till symbolhandlingar, så är det ändå ingen som kan förvänta sig att åtgärder ska genomföras i stort sett direkt efter att de presenterats. Det är troligen väldigt få som tror att en å kan muddras och vallas in inom någon vecka, liksom att det skulle gå att ändra vattendomar inom samma tidsram. Det finns med andra ord ett utrymme att vänta något med genomförandet av åtgärder i åtminstone någon månad. Det ger utrymme att skaffa sig resurser för att kunna konkretisera åtgärder och kombinationen av alternativ. Från det att åtgärder presenteras till genomförandet finns det utrymme att skaffa sig kunskap om åtgärderna genom att utnyttja tidsutrymmet. Alternativen kan helt enkelt utredas vidare genom att engagera personal eller exempelvis externa konsulter. När det gäller Södra kommunen och ersättningsfrågan finns även här ett utrymme för att handlägga ärendet som ger ett tidsutrymme. Det är ingen som

förväntar sig något annat än att kommunens beslut, svar på ersättningskraven och eventuell utbetalning kommer att dröja något.

Detta skiljer sig vid en jämförelse med Västra och Östra kommunen. Det allra tydligaste exemplet är den Östra kommunen där den uppsökande verksamheten är kopplad till det kommande ovädret som bara ligger några dagar bort. Åtgärden diskuteras i mitten av första veckan och ovädret väntas till helgen samma vecka. Om inte både beslut och genomförande sker på några få dagar så är själva åtgärden med syfte att se till att invånarna klarar sig genom ovädret ganska onödig ur ett instrumentellt perspektiv. Det gäller också generellt i både Östra och Västra kommunen eftersom att åtgärder som reservkraft, värmestugor och evakueringslägenheter svarar mot ett begränsat behov tidsmässigt som är akut i nuet och insatserna kan knappast ha någon större effekt om inte beslut och genomförande sker mycket omgående. Det är fullt möjligt att kommunerna kunde ha genomfört dessa åtgärder ändå, men det skulle inte vara möjligt att lika lätt hävda att de varit till nytta eller att de haft någon effekt. Har då detta någon betydelse och på vilket sätt påverkar det i så fall aktörerna?

På samma sätt som att externa aktörers introduktion av regler i beslutsprocessen gör att vissa faktorer blir fixerade eller konstanta för aktörerna så blir i detta fall resurser fixerade eller konstanta. Om tidsutrymme finns är det möjligt att vänta med genomförandet och skaffa kunskap exempelvis i form av utredningar. Det är fallet i Södra kommunen. Med grund i tidsutrymmet kan man på sikt genomföra åtgärder med grund i tillräcklig kunskap även om man inte kan fatta beslut med grund i kunskapen under översvämningen. Resursmängden (i form av kunskap) kan därför på sikt ökas och anpassas till de krav som ställs om att presentera konkreta åtgärder. Om det däremot saknas tidsutrymme så är resurstillgången i viss mån konstant eftersom att det inte finns möjlighet att anskaffa hur mycket resurser som helst. En hel del går säkert att genomföra under ett antal dagar, men med mer tid kan ännu mer genomföras. Detta blir tydligast i Östra kommunen. Möjligheterna att söka upp ett stort antal människor ökar givetvis om tidsutrymmet är större än ett antal dagar. Tiden begränsar med andra ord omfattningen på en insats oavsett hur mycket personal eller andra resurser man har tillgång till. Här fokuseras beslutsfattarnas uppmärksamhet på att möjligheten att expandera mängden resurser för att anpassa den till krav eller regler

som man utgår ifrån är konstant eller fixerad. Man hinner bara göra en begränsad mängd insatser oavsett vad man skulle önska.

Resurser är en kontextuell faktor som Ingram och Schneider (1991) lyfter fram som särskilt viktig när det gäller policyskapande. Samma faktor framstår också som viktig i Jurik och Cowgills (2005) studie där möjligheten till finansiering påverkar att mikrolåneinstitutens målgrupp omskapas. I båda fallen är det emellertid fråga om en annan typ av resurstillgång. Det handlar om implementeringsaktörernas finansiella relation till överordnade nivåer i det politiskt-administrativa systemet. Hur mycket resurser de får i anslag och kan göra av med. I mina fall handlar det i istället om den faktiska möjligheten att anskaffa resurser till aktiviteter eller åtgärder inom en tidsram. Tidsramen är inte given av en överordnad aktör i det politisk-administrativa systemet. Resurser är viktigt i denna studie och inom policydesignperspektivet. Men resursbegränsningen som det är fråga om är av väsentligt olika art i denna studie jämfört med hur denna begränsning beskrivs inom policydesignperspektivet.

När såväl motstridighetens karaktär som externa krav och tidsutrymme kombineras ger det en riktning för hur motstridigheten kan hanteras av aktörerna. Detta är inte hela förklaringen till varför motstridighet hanteras på ett särskilt sätt av aktörerna, men innan vi går vidare presenteras dessa kombinerat.

Kombinationen av motstridighetens karaktär, externa krav och tid

Sammantaget drar jag slutsatsen att kombinationerna av faktorerna ger de olika aktörerna i fallen mycket olika förutsättningar för att hantera motstridigheten. Det illustreras i tabell 6 (se nedan). Här finns också skäl att göra grupperingar mellan fallen som studerats. Den Västra kommunen och Södra kommunen (ersättningsfrågan) är mer lika varandra när det gäller motstridighetens karaktär och den Östra kommunen och den Södra kommunen (översvämningsrisker) är mer lika varandra på samma sätt. Grupperna skiljer sig åt genom att motstridighetens karaktär handlar om relationen mellan regler och resurser å den ena sidan och i relationen mellan regler och regler å den andra sidan. Det är emellertid så att skillnader finns inom dessa grupper som har

mycket stor betydelse för hur motstridigheten hanteras. De specifika förutsättningarna är väsentligt annorlunda.

Som framkommer av tabellen så är Östra kommunen och Södra kommunen (översvämningsrisker) lika med avseende på att handlingsutrymmet är grundat i relationen mellan regler och resurser, men eftersom att det är olika saker som är flexibla respektive konstanta i beslutssituationen så ser de faktiska förutsättningarna olika ut. I Östra kommunen är det bara möjligt att göra något för att anpassa regeln men inte på samma sätt mängden resurser. Målgrupper skapas. De kan användas för att förändra, och inte minst avgränsa, regelns räckvidd i relation till den konstanta och begränsade resursmängd som finns tillgänglig.

I Södra kommunen framträder motsatsen. Här har beslutsfattarna bara en begränsad kontroll över vilka regler som introduceras i beslutsprocessen och om dessa ska tolkas så måste de vara accepterade av externa aktörer. Det är säkert möjligt, men det är i vart fall inte möjligt att ignorera de krav som riktas mot kommunen. Troligen är det enklare att utgå från regeln som konstant i det intensiva läge som kommunen befinner sig i och istället använda det utrymme som finns tidsmässigt för att anskaffa resurser, exempelvis genom att ta fram beredningsunderlag och göra utredningar med mera kring de olika alternativen för att förhindra framtida översvämningsrisker. Ett sådant utrymme används genom delegering av mångtydighet där det fortfarande framstår som att kommunen presenterar åtgärder, men där de faktiska konkretiserade besluten skjuts på framtiden.

Västra kommunen och Södra kommunen (ersättningsfrågan) är lika eftersom att handlingsutrymmet är grundat i en relation mellan regler. I Södra kommunen (ersättningsfrågan) är den ena regeln konstant i form av skadeståndslagen då den följer av externa krav, medan VA-lagen är mer flexibel och i hög grad kontrolleras av kommunen. VA-lagens bestämmelser kan anpassas till skadeståndslagen när det gäller hyresgästerna. Målgrupper skapas vilket möjliggör en sådan anpassning.

Tabell 6. Faktorer som påverkar hantering av motstridighet. Fallen är grupperade i två grupper där motstridighetens karaktär är likartad (A och B)

A: MOTSTRIDIGHETENS KARAKTÄR HANDLAR OM EN RELATION MELLAN REGELER OCH RESURSER			
<i>Östra kommunen</i>	FLEXIBELT: Regeln om det yttersta ansvaret kontrolleras i hög grad av kommunen och är flexibel	KONSTANT: Mängden aktiviteter är konstanta eftersom att insatser måste genomföras omgående för att ha effekt	FÖRUTSÄTTNING: Anpassning av regeln om det yttersta ansvaret till den begränsade mängden aktiviteter som kan genomföras
<i>Södra kommunen (Översvämningsrisker)</i>	KONSTANT: Krav förs fram av externa aktörer och är svåra att förbise	FLEXIBELT: Mängden aktiviteter är möjliga att expandera eftersom insatserna inte förväntas genomföras omgående	FÖRUTSÄTTNING: Med grund i tidsutrymme kan kraven succesivt levas upp till
B: MOTSTRIDIGHETENS KARAKTÄR HANDLAR OM EN RELATION MELLAN REGLER			
<i>Västra kommunen</i>	FLEXIBELT: Regeln om sistahandsansvaret kontrolleras i hög grad av kommunen och är flexibel	FLEXIBELT: Regeln om den rådande ansvarsfördelningen kontrolleras i hög grad av kommunen och är flexibel	FÖRUTSÄTTNING: Reglerna kan flexibelt anpassas till varandra eller alternativt ignoreras
<i>Södra kommunen</i>	FLEXIBELT: VA-lagens bestämmelser kontrolleras i hög grad av kommunen och är flexibel	KONSTANT: Skadeståndslagen förs fram av externa aktörer och är svåra att förbise	FÖRUTSÄTTNING: Va-lagens bestämmelser kan anpassas till skadestångslagens bestämmelser, men inte tvärtom.

I Västra kommunen är ingen av reglerna kontrollerade av externa aktörer utan beslutsaktörerna är själva de som introducerar och aktualiserar reglerna. Det innebär inte att de kan ignoreras hur som helst vilket bland annat ger upphov till motstridighet. Kommunens övergripande policy gäller trots allt, men det är åtminstone inte någon annan än aktörerna själva som uttolkar eller väljer att bortse från reglerna, vilket ger ett utrymme att åtminstone anpassa reglerna till varandra eller att skapa nya som är förenliga med båda reglerna. I Västra kommunen skapas också således nya beslutsregler som gäller i vissa frågor där samordnade åtgärder krävs. Båda de

ursprungliga reglerna är åtminstone delvis förenliga med de nya reglerna, samtidigt som de gamla reglerna fortsätter att gälla i andra frågor.

Med grund i denna analys kan man för det första konstatera att motstridighetens karaktär ger beslutsfattarna olika fokus. Det handlar antingen om en relation mellan regler och resurser, eller om en relation mellan regler och andra regler. För de andra begränsas utrymmet för vilka handlingar som är rimliga för aktörerna beroende på vad som uppfattas som konstanta omständigheter i beslutssituationen och vad som kan förändras och är flexibelt. För det tredje varierar detta mellan fallen och den specifika kombinationen av vad som uppfattas som konstant ger en riktning för hur motstridigheten hanteras. Detta är dock inte tillräckligt som förklaring. Man kan fråga sig exempelvis hur det kommer sig att just sårbarhet är en central föreställning när målgrupper konstrueras i Östra kommunen? Varför inte andra föreställningar? Likaså kan man fråga sig varför beslutsfattarna i den Västra kommunen inte skapar målgrupper för att tillämpa regler selektivt utan istället utgår från en föreställning som tillförlitlighet?

Etablerade sociala konstruktioner

När det gäller hantering av översvämningsrisker i den Södra kommunen är svaret att det blir just dessa verktyg, för att de förekommit i tidigare beslutsprocesser. Även om det är länge sedan har kommunen genom åren genomfört åtgärder och dessutom ganska nyligen utrett frågan men utan att fatta några beslut. Det är alternativ som sedan länge varit närvarande i beslutsprocessen även om något beslut inte fattats. Dessa kan gatudirektören och andra tjänstemän förmedla till kommunstyrelsens ordförande.

I de andra fallen är konstruktionen av kommunens eller målgruppers identitet mer centralt. Schneider och Ingram (1997) menar att policykontexter innefattar etablerade sociala målgruppskonstruktioner. Det centrala är att målgruppskonstruktioner utgör en befintlig idémässig struktur som aktörer i en beslutsprocess förhåller sig till, antingen genom att skapa policy med grund i etablerade konstruktioner, eller att ifrågasätta dem och agera i opposition mot dem och försöka etablera andra konstruktioner. I detta avseende vill jag hävda att policydesignperspektivets beskrivning av denna kontextuella

faktor är fruktbar för att förklara policyskapande, men att sådana etablerade sociala konstruktioner innefattar mer än målgruppskonstruktioner som exempelvis den kommunala organisationens identitet. Detta är särskilt tydligt i Östra och Södra kommunen. Sådana konstruktioner är viktiga kontextuella faktorer som har betydelse för att den policyskapande processen får en särskild form i de olika fallen. De är just etablerade i meningen att de sedan länge varit närvarande i beslutsprocesserna. Det samma gäller i den Västra kommunen, men då handlar det om en väl etablerad social konstruktion av kommunens identitet.

Samtidigt ska det noteras att det är näst intill omöjligt att skilja på etablerade sociala konstruktioner, befintlig policydesign och professionella normer. De etablerade sociala målgruppskonstruktionerna har sitt ursprung i befintlig policydesign men denna policydesign kan knappast sägas utgöra ett handlingsutrymme på det sätt som Schneider och Ingram (1997) beskriver det. Det är inte en specifikt formulerad policydesign som på ett självklart sätt avgränsar utrymmet att skapa policydesign vid implementering. Därför är det möjligen mer rimligt att tala om etablerade sociala konstruktioner som aktörerna förhåller sig till, snarare än att deras handlingar avgränsas av dem. Det kommer att framgå i den följande redovisningen.

Sociala konstruktioner som är etablerade i beslutsprocesserna

För att skapa något, eller just konstruera något så måste det finnas ett grundmaterial. Inget skapas ur ingenting. Det finns med andra ord redan ett ”råmaterial” som beslutsfattarna har tillgängligt för att konstruera antingen beslutsregler eller målgrupper. De föreställningar som används i konstruktionerna är redan etablerade i den kommunala verksamheten och än mer specifikt i de beslutsprocesser som pågår under krishantering. Sårbara grupper som äldre och barnfamiljer är inget nytt i den Östra kommunen. Det är heller inte hyresgäster i den Södra kommunen. Tillförlitlighet som en central föreställning är inget nytt i den Västra kommunen. Skillnaden är bara att de sociala konstruktionerna inte tidigare använts i relation till den typ av beslut som handlar om en ansvarsfördelning mellan kommunen och kommunmedborgarna. Istället har de använts i verksamheter och beslutsfattande där det kommunala ansvaret är självskrivet, där det inte råder någon tvekan om att kommunen har en skyldighet (eller inte skyldighet) i relation till vissa grupper.

I praktiken kan krishanteringens åtminstone i Västra och Östra kommunen ordnas grovt sekventiellt där den kommunala krishanteringens under de första dagarna i hög utsträckning är inriktad på att hantera kommunens egna verksamheter. Det handlar om att skaffa reservkraft till förskolor, skolor och äldreboenden liksom att inventera hemtjänstens klienter som har trygghetslarm med mera. Det handlar också om att utföra renodlad räddningstjänst som exempelvis att rycka ut på larm om trafikolyckor som inträffat på grund av nedfallande träd etc. Det viktiga med detta är att i dessa processer finns en rad sociala konstruktioner som är väl etablerade i kommunen.

Äldre och barnfamiljer är målgrupper som finns inom både socialtjänstverksamheten och skolverksamheten i Östra kommunen och är målgrupper som om de inte anses vara sårbara så åtminstone i behov av mer omfattande service i samhället än de flesta andra. De är också klart närvarande i kommunens tidigare krishantering t.ex. genom att man söker upp och ger extra hemhjälp till äldre och att man åtgärdar problemen i förskolan. Dessa redan väl etablerade sociala målgruppskonstruktioner, som innebär exempelvis att de äldre är de mest sårbara och prioriteras först, är också giltiga både när det kommunala ansvaret är självklart och när det kommunala ansvaret inte är lika självklart. De hänger dessutom ihop som den tekniska chefen i Östra kommunen ser det, när han beskriver att de utgår från ett ”kommunperspektiv” i krisledningsgruppen:

... när vi går in och sätter oss i den [krisledningsgruppen] så har vi nog egentligen kommunperspektivet direkt, men då är det prioriteringen på äldreboendena som ändå blir fokus på och det här att röja, att ta bort farliga träd och röja gatorna, det är också kommuninvånarperspektivet omedelbart egentligen [...] men det är nog egentligen den prioriteringen som är rätt även i det perspektivet (Teknisk chef).

Äldre är en etablerad målgrupp både när det gäller kommunernas ordinarie verksamhet och frågan om medborgarnas behov i krisen utöver det eftersom att gränsen mellan problemen eller frågorna inte är uppenbar utifrån den tekniska chefens resonemang. Prioriteringen av denna målgrupp, med grund i att den är sårbar, är etablerad redan i ett tidigt skede när äldreboendena prioriteras, men den används även senare och på ett nytt sätt i relation till det yttersta ansvaret och den innefattar då i synnerhet människor som normalt sett inte är klienter i den kommunala verksamheten. En etablerad social konstruktion i den kommunala verksamheten används med andra ord för att skapa nya

målgrupper för en annan typ av verksamhet. Det är inte samma sak som att detta måste ske med någon ovillkorlighet, men det finns genom att de sociala konstruktionerna är väl etablerade i den kommunala verksamheten en sådan tendens.

En fråga är då självklart hur det kommer sig att tillförlitlighet blir en så viktig föreställning i den Västra kommunen och betydligt viktigare än etablerade sociala målgruppskonstruktioner, som även de finns närvarande i den Västra kommunen krishantering? Precis som i den Östra kommunen präglas de första dygnen av att strömsätta äldreboenden och få igång verksamheten inom äldreomsorgen och skolverksamheten. Målgrupper som barnfamiljer och äldre är självklart närvarande i beslutsprocessen. Här finns emellertid fler sociala konstruktioner närvarande. Räddningstjänsten, som i den Västra kommunen samordnar och i hög grad leder krishanteringen, agerar mycket tydligt utifrån en princip om tillförlitlighet och att verksamheten ska vara uthållig. Det gäller såväl hur bemanningen sker i räddningstjänstverksamheten där man försöker uppnå uthållighet genom avlösningar, som att man under krishanteringens beslutsprocesser uppmanar och framhåller vikten av uthållighet inom såväl den egna verksamheten som generellt (Västra kommunen prot. 2005-01-19, Utvärdering 2004-05-15).

Dessutom har denna föreställning om tillförlitlighet varit mycket central i kommunen tidigare och specifikt när det gäller krishantering. Under översvämningarna år 2004 led kommunen av problem med att resurserna inte räckte till och bland annat lånade man in personal från andra kommuner för att uppnå uthållighet. Uthållighet framhålls som viktigt i de utvärderingar kommunen gjort av hanteringen av översvämningen (Preliminär rapport översvämning 2004, Västra kommunen). Det är med andra ord en etablerad social konstruktion – att kommunen ska vara uthållig eller tillförlitlig – som dessutom är specifikt knuten till tidigare krishantering och framförallt räddningstjänstens verksamhet.

Den sociala konstruktionen om kommunen som tillförlitlig är med andra ord både närvarande och väl etablerad i beslutsprocessen sedan tidigare. Det förklarar också varför processerna skiljer sig åt i Östra och Västra kommunen. Den Västra kommunen har etablerade sociala konstruktioner som inte alls är lika centrala i den Östra kommunens beslutsprocesser. Det hänger samman med den Västra kommunens

specifika erfarenhet av krishantering liksom att räddningstjänsten i den Västra kommunen, som vanligen agerar utifrån ett sådant ideal (Weick och Sutcliffe 2007) samordnar och har ett visst inflytande över beslutsprocessen under krishantering. Inget av detta är fallet i den Östra kommunen. Räddningstjänsten är organiserad i ett förbund med en annan kommun och räddningstjänsten har inget operativt samordningsansvar under krishantering eller för beslutsprocesserna i Östra kommunen. Inte heller är krishantering lokaliserad till räddningstjänstens lokaler som i den Västra kommunen. Kommunen och beslutsfattarna har heller ingen färsk erfarenhet av att hantera översvämningar eller andra naturkatastrofer.

Hyresgäster finns närvarande hela tiden i den juridiska processen i den Södra kommunen. Det är en befintlig målgrupp som redan finns i VA-lagstiftningens praxis, men som utifrån situationen kan få en annan mening. Från början används målgruppskonstruktionen snarast för att avgränsa bort ersättningskrav som reella krav respektive icke-reella krav. Här finns återigen en skillnad jämfört med Östra och Västra kommunen, som handlar om kontroll. Varken i den Östra eller den Västra kommunen är målgruppen själv direkt involverad i att framställa sina egenskaper eller beskriva hur man är drabbad innan åtgärder vidtas eller beslut fattas i någon väsentlig omfattning. Självklart förmedlas behov till krisledningsgrupperna via aktörer på olika sätt, liksom att media beskriver gruppernas behov. När det gäller ersättningsfrågan i Södra kommunen så har emellertid företrädare för målgruppen själv möjlighet att förmedla på vilket sätt man är drabbad. Individer i målgruppen kan beskriva sina skador och hur man drabbats i ersättningskravet. Skadeståndslagen tar fasta på försummelse, det vill säga att om någon orsakar annan skada på grund av oaktsamhet så ska den ena parten ersätta den drabbade. Genom att hyresgästernas krav kan aktualiseras i relation till skadeståndslagen, samtidigt som kommunen måste acceptera ett sådant krav, så får målgruppen mer eller mindre per automatik en annan slags konstruktion. Den ena lagstiftningens praxis förmedlar målgruppen som kombineras med ett rekvisit i en annan lagstiftning (som inte specifikt anger någon målgrupp alls), samtidigt som målgruppen kan påverka hur man framställer sig själv. Konstruktionen av en oskyldigt drabbad och orättvist behandlad hyresgäst torde därmed inte vara särskilt långsökt för beslutsfattarna.

En förklaring till varför motstridighet hanteras på ett särskilt sätt och ger upphov till en specifik policydesign är därmed de etablerade sociala konstruktioner som nyligen använts i beslutsprocesserna men i relation till andra frågor, problem och aktiviteter. Det som kan visas här är att föreställningarna faktiskt refereras till i samband med att konstruktionerna diskuteras i intervjuer och liknande, liksom att de finns sedan tidigare närvarande i beslutsprocesserna och är väl etablerade i den specifika kommunala kontexten. Slutsatsen bygger på att det är rimligt och sannolikt att det finns en koppling mellan etablerade sociala konstruktioner som används i föregående beslutsprocesser och de som används senare i beslutsprocessen, dels för att de liknar varandra och dels för att de finns i aktörernas närhet och används eller tillämpas ofta. De ligger som tidigare påpekats nära till hands för aktörer, även om det inte nödvändigtvis måste vara så att de används. De blir mer rimliga för aktörerna.

Sammanfattning

En rad olika faktorer som samverkar med varandra i den specifika kontexten gör vissa sätt att skapa policy mer eller mindre genomförbart, acceptabelt, tänkbart eller lämpligt för aktörerna. Här har faktorer som motstridighetens karaktär, externa krav, tidsutrymme samt etablerade sociala konstruktioner identifierats som särskilt viktiga. Avhandlingens föresats var att studera om policy lokal skapas i ett antal empiriska fall, hur sådan lokal policy skapas i så fall samt vilka faktorer som påverkar vilken typ av lokal policy som skapas. Svaret på frågorna illustreras i tabell 7 (se nedan).

Denna föresats får nu anses vara uppnådd och avhandlingens specifika frågor besvarade. Avhandlingens syfte handlade vidare om att utveckla kunskap om hur policy skapas vid implementering. Denna kunskap skulle användas för att problematisera och utveckla policydesignperspektivet när det gäller policyskapande vid implementering. Denna problematisering behöver klargöras med grund i de empiriska resultat som presenterats och svaret på frågorna. Det är vad nästa kapitel handlar om.

Tabell 7. Hur policy skapas samt faktorer som påverkar vilken typ av policy som skapas

Kontextuella faktorer ger vid handen att...	Polycyskapande praktiker	Policydesign
Anpassa flexibla regler till varandra med en etablerad föreställning om tillförlitlighet	Beslutsfattarna uppmärksammar en alternativ identitet	Beslutsregler som förenar motstridiga regler
Anpassa flexibla regler till en konstant mängd resurser med etablerade målgruppskonstruktioner	Målgrupper tillskrivs identiteter	Målgrupper som fördelar service mellan grupper
Anpassa en flexibel regel till en konstant regel med etablerade målgruppskonstruktioner	Målgrupper tillskrivs identiteter	Målgrupper som gör att regler kan tillämpas selektivt
Anpassa en flexibel mängd resurser till en konstant regel med redan kända, men inte tillräckligt kända, åtgärder	Åtgärder presenteras så att de kan tolkas på många olika sätt	Mångtydiga verktyg som indikerar framtida åtgärder

11. Slutsatser och avslutande diskussion

I detta sista kapitel ska jag mer utförligt diskutera resultaten av denna studie i relation till policydesignperspektivet. I kapitel två konstaterades att det finns ett samband mellan policyskapande vid implementering och målgruppskonstruktioner, men att detta samband egentligen inte är särskilt tydligt. Ett annat sätt att uttrycka det är att de studier som jag refererade till inte bidrar till en ökad förståelse av vad dessa målgruppskonstruktioner egentligen spelar för roll – vad de gör för beslutsfattare och policyskapare. De finns där och är viktiga på något oklart sätt. Betydelsen av målgruppskonstruktioner är mycket lättare att förstå när Schneider och Ingram (1997) beskriver policyskapande i politiska församlingar. Genom att utgå från sociala konstruktioner så ”spelar” politiker på populära och etablerade föreställningar hos väljarkåren. På så sätt kan politikens återval säkras. Men nu finns det inte på samma sätt någon ”väljarkår” för många av de aktörer som skapar policy vid implementering. Det finns inte heller någon kalkyl som kan innebära att man spelar på sådana konstruktioner för att bli återvald. Det är det stora problemet med policydesignperspektivets antaganden om policyskapande vid implementering som jag ser det. Jag tycker också att denna studie visar det på ett tydligt sätt. Det finns ett problem med hur sociala konstruktioners *mening* ska tolkas och förstås utifrån policydesignperspektivet, när det gäller policyskapande vid implementering.

Meningen med sociala målgruppskonstruktioner

Motstridighet som begrepp och som ett empiriskt resultat av denna studie pekar på hur policydesignperspektivet tenderar att ta vissa föreställningar som aktörer har för givna. Föreställningar som inte är särskilt väl underbyggda empiriskt. Sociala målgruppskonstruktioner har en mening i politiska församlingar utifrån den kontext som utgörs av just politiska församlingar. Sociala målgruppskonstruktioner har en mening för aktörerna då de bidrar till att de kan bli återvalda liksom att en annars komplex omvärld blir begriplig för dem. Samma antaganden om sociala målgruppskonstruktioners mening (för aktörerna) kan inte enkelt föras över till en implementeringskontext.

I viss mån löser Ingram och Schneider (1991) detta genom att ge andra alternativ kring vad dessa målgruppskonstruktioner kan betyda för implementeringsaktörerna. Målgruppskonstruktioner kan vara något som enligt lag eller god sed ska tas som utgångspunkt då de ligger till grund för, och är inbäddade i, befintlig policydesign. Målgruppskonstruktioner kan vara något som kan profiteras på genom att de kan användas i myndighetens intresse (som kan vara att expandera). Målgruppskonstruktioner kan slutligen vara något som är mer eller mindre effektivt eller riktigt utifrån ett professionellt perspektiv (Jfr Ingram och Schneider 1991). Det blir dock besvärligt när man utgår från empiriska studier på området. Det är inte särskilt enkelt att klarlägga sociala målgruppskonstruktioners betydelse i sådana studier då de bara tycks finnas där. Inte som policydesign, eller som något att profitera på eller som något som ligger i linje med professionella normer (Jfr Jurik och Cowgill 2005, Hogan 1997). Snarare tycks de ha en funktion som åtminstone i något fall handlar om att "lätta på trycket" mellan krav på finansiering och verksamhetens mål. Vidare kan vi också konstatera att i de empiriska fall som studerats här är målgruppskonstruktionernas mening ett sätt att hantera motstridighet.

Då är frågan hur vi ska ställa oss till detta? Hur ska vi se på de teoretiskt härledda antagandena om att uppnå policymål, expandera myndigheten eller att agera utifrån professionella normer? Är de fortfarande giltiga eller ska vi istället utgå ifrån att aktörerna hanterar motstridighet? Mitt svar är att detta är något som ska studeras empiriskt. Vi ska ta fasta på just detta med motstridighet, viljan att expandera myndigheter eller drivkrafter att agera utifrån professionella normer. Det kan och bör studeras empiriskt. Inte bara för att det tillför trovärdighet utan också för att det är väsentligt för att tolka och förstå policyskapande på ett fruktbart sätt. En forskningsstrategi för att åstadkomma det är att ta fasta på och ytterligare utveckla de begrepp som jag identifierat och definierat i denna studie. Särskilt vill jag lyfta fram begreppet "tillfällen för policyskapande".

Tre typer av begrepp

Vi ska börja denna diskussion med att särskilja tre olika typer av begrepp som identifierats och delvis definierats i studien så här långt. För det första har jag beskrivit ett begrepp som "tillfällen för policyskapande". Det är ett begrepp som övergripande

inspirerats av beslutsteori och så kallade ”komplicerade beslutssituationer” som kännetecknas av osäkerhet och mångtydighet. Jag använde begreppet i kapitel åtta för att problematisera vad som egentligen hände i de olika fallen när policy skapades. Då konstaterade jag bland annat att:

Ur ett teoretiskt perspektiv har dessa typer av problem i beslutsprocesser betydelse för hur beslutsfattande kan antas gå till. Den refererade forskningen visar att beslutsfattande inte sker utifrån en konsekvenslogik eller lämplighetslogik på ett idealtypiskt sätt i verkliga beslutssituationer. Det är exempelvis problematiskt att identifiera situationer samtidigt som roller och identiteter kan förstås på flera olika sätt vilket gör det svårt att finna beslutsregler [...]. Det är vidare problematiskt att värdera konsekvenser i relation till motstridiga mål och lika svårt att förutse konsekvenser av beslutsalternativ i en oförutsägbar och föränderlig omgivning.

Resonemanget är väldigt viktigt eftersom att samma logik går att tillämpa när det gäller policyskapande. Det finns tillfällen som gör att man inte enkelt kan lösa ett problem eller fatta ett beslut på det sätt som man brukar eller gjort tidigare. Det är ett *tillfälle för policyskapande*. Vi ska återkomma till detta begrepp senare, men jag vill först särskilja det från begreppet motstridighet.

Motstridighet är en typ av tillfälle för policyskapande utan att det för den delen är den enda formen av tillfällen för policyskapande. När det gäller motstridighet konstaterade jag i kapitel åtta att:

... det väsentliga inte är vilka specifika faktorer det handlar om när vi ska förstå varför policyskapande sker vid implementering. Snarare är själva poängen att begreppet motstridighet, som betecknar *en särskild sorts samspel mellan faktorer* (oavsett vilka) som uppmärksammas av aktörer och som ger upphov till policyskapande processer vid implementering, ger möjlighet att förstå policyskapande vid implementering på ett annat sätt. Policyskapande vid implementering är i mina fall en respons på motstridighet [...] Med grund i beskrivningen av motstridighet kan policyskapande förstås som ett sätt att hantera motstridighet i en beslutsprocess när beslut om åtgärder ska fattas.

Det viktiga med detta är att tillfällen för policyskapande inte nödvändigtvis är låsta till att vara motstridighet. Det kan finnas andra varianter i andra fall som kan utgöra tillfällen för policyskapande. Här har vi exempelvis viljan att expandera en myndighet som i så fall primärt bör beskrivas som en konkurrenssituation mellan myndigheter om begränsade resurser. Det är också möjligt att osäkerhet, i andra fall än de som studerats här, skulle kunna utgöra ett tillfälle för policyskapande. Motstridighet, liksom potentiellt sett andra varianter, utgör alltså en *typ av tillfälle för policyskapande*.

Det som också är viktigt med konstaterandet i kapitel åtta är att motstridighet eller andra typer av tillfällen för policyskapande tar fasta på samspelet mellan olika faktorer, men inte specifikt vilka faktorer det handlar om i det enskilda fallet. Motstridighet innebär exempelvis att flera faktorer på ett eller annat sätt inte går ihop för en aktör, sedan kan det handla om sistahandsansvaret, skadeståndslagen eller tillgängliga resurser – det sistnämnda är inte det väsentliga för att definiera en typ av tillfälle för policyskapande. Detta reserverar jag istället för tillfällets *situationsberoende komponenter*. I kapitel 10 konstaterade jag att:

Genom att undersöka denna motstridighet och andra kontextuella faktorer mer specifikt och ingående i varje fall kan vi närma oss en förklaring till varför motstridighet hanteras på ett särskilt sätt och ger upphov till en specifik typ av policydesign.

Här är det viktiga att de specifika faktorerna i det enskilda fallet spelar roll. I kapitel tio visade jag hur faktorerna kan förklara skillnader i policyskapande praktiker som används, liksom den policydesign som skapas, mellan fallen. Varför då särskilja dessa begrepp? Jag menar att de är viktiga för att studera policyskapande vid implementering, men på olika sätt. Redan nu vill jag åskådliggöra dessa skillnader (tabell 8) med avseende på hur begreppen kan beskrivas liksom på vilket sätt de kan användas, vilket förklaras mer ingående i de följande avsnitten.

Tabell 8. Tre typer av begrepp för att studera policyskapande vid implementering

Begrepp	Beskrivning	Användning
Tillfällen för policyskapande	Ett avbrott i en situation som uppmärksammas och initierar nya handlingar i form av policyskapande.	Metodiskt korrektiv för forskningsdesign i meningen att studierna blir empiriskt grundade.
Typ av tillfälle för policyskapande	Tillfällets övergripande karaktär som exempelvis motstridighet, möjligheter till vinster eller hot, osäkerhet och så vidare.	För att tolka policyskapande praktikers mening samt studera en särskild typ av policyskapande.
Situationsberoende komponenter	Typen av tillfälle kan specificeras utifrån situationsberoende komponenter som exempelvis regler, resurser och så vidare.	En startpunkt för att identifiera kontextuella faktorer som påverkar policyskapande praktiker som används och den policydesign som följer.

Tillfällen för policyskapande

Begreppet tillfällen för policyskapande kan bäst beskrivas som en form av sökljus. I alla studier utgör teoretiska begrepp, eller andra former av begrepp, ett slags sökljus som ramar in en studie. Vissa empiriska fall eller händelser blir mer eller mindre viktiga beroende på vart teoretiska begrepp leder oss att söka svar på våra frågor om ett fenomen. Med begreppen följer antaganden om vad fenomenet är och vad som karaktäriserar det. Lundquist menar till exempel att:

Statsvetenskapen dominerades länge av inriktningar som bara såg politikens instrumentella sida (att aktörer fattar beslut, och implementerar dem och att det blir effekter av detta). Analysen har företrädesvis varit inriktad på aktörer som aktivt styr utvecklingen. Frågan är hur vanlig sådan politik är. Man vågar gissa att en inte obetydlig andel av instrumentell politik istället handlar om att reagera – att i efterhand städa upp bland effekterna av ekonomiska

och sociala processer i samhället över vilka det offentliga strängt taget aldrig haft någon kontroll...(Lundquist 1994 s. 124).

Här finns begrepp som beslut, implementering och effekter. Här finns också ett antagande om aktörer som aktivt styr utvecklingen. Lundquist (1994 s. 124) menar också att rationalism är något som redan från början stipuleras i många statsvetenskapliga studier. Mot det kan ett lika rimligt antagande lyftas fram om att politiken handlar om att reagera snarare än att styra utvecklingen. Begreppen som används, liksom dess bakomliggande antaganden, har emellertid utgjort ett sökljus som riktat in statsvetenskapen mot att studera aktörer som aktivt styr utvecklingen. Sökljuset tenderar att definiera statsvetenskapens resultat då uppmärksamheten riktas mot vissa delar av verkligheten. Som ett sätt att hantera denna problematik förordar Lundquist (1994) ”metodiska korrektiv” vilket bland annat innefattar att studera ”det ovanliga” eller ”det vanliga”:

Man kan föreställa sig flera metodiska korrektiv till denna nästan automatiskt stipulerade rationalism. Ett sådant är att ta upp två polära analysmöjligheter vilka har en hög grad av realism. Den ena är att fokusera på ”vanligheten” dvs. försöka förstå hur rutiniseringens mekanismer fungerar [...] Ett annat är att ta upp ”ovanligheten” d.v.s. vad som kan uttryckas i stickordsföljden: ”osäkerhet, risk, stress, kris, katastrof och kaos” (Lundquist 1994 s. 125).

Det skulle enligt Lundquist bidra till att nyansera forskningen genom att inte binda upp sig vid ett antagande om rationalism som inte beskriver hela verkligheten. I detta avseende är denna avhandling ett exempel på där ”ovanligheten” varit i fokus för analysen. För att få en ”realistisk” bild av policyskapande ska vi med andra ord studera både det vanliga och det ovanliga. Jag tycker att Lundquists tanke kan utvecklas ytterligare. Vi kan ställa ännu högre krav än att vi ska studera policyskapande med grund i fall som uppvisar variation. Istället för att åstadkomma ett metodiskt korrektiv genom att välja specifika fall kan vi använda en begreppsapparat som inte läser in oss i allt för specifika teoretiska antaganden. Det är inte nödvändigt att bestämma att policyskapande återfinns i ovanliga situationer eller i vanliga situationer, som Lundquist föreslår. Det är heller inte nödvändigt, vilket är en utgångspunkt i denna avhandling, att anta att policyskapande utgör en särskild fas i en policyprocess. Istället borde vi ha begrepp som öppnar för att empiriskt studera alla möjliga tillfällen för

policyskapande, istället för bara vissa angivna tillfällen som Lundquist föreslår, eller med grund i allt för specifika begrepp som också avgränsar på samma sätt. Tillfällen för policyskapande *är* ett sådant begrepp som jag föreslår att vi kan ta utgångspunkt i. Begreppet märker ut sådana tillfällen som *analytiskt intressanta* och något som vi *bör studera systematiskt och empiriskt*. Det är viktigt i sig.

Hur ska då detta begrepp definieras? Jag vill här hämta inspiration från en diskussion som Weick (1995) för kring så kallade tillfällen för meningsskapande ("occasions for sensemaking"). Han menar att det finns tillfällen som utmärks av att de tenderar att aktivera meningsskapande hos aktörer mer än andra tillfällen som istället bygger på att aktörer konfronteras med händelser som är väl kända och ofta upprepade. Då behöver aktörerna inte tolka innebörden av händelserna och göra dem begripliga på ett nytt sätt. Han menar bland annat att tillfällen för meningsskapande exempelvis kan beskrivas som:

...some kind of shock that stimulated people's action thresholds to pay attention and initiate *novel* action [...]. People frequently see things differently when they are shocked into attention, whether the shock is one of necessity, opportunity or threat (Weick 1995 s. 85).

Nu är inte syftet att fördjupa sig i litteraturen om meningsskapande generellt utan istället visa på betydelsen av sådana begrepp som används inom denna litteratur. Vi behöver dem för att lokalisera var vi kan finna meningsskapande, liksom att jag hävdar att vi behöver dem för att lokalisera var vi kan finna policyskapande. Samtidigt får inte dessa begrepp vara så slutna att de precis som Lundquist (1994) påpekar leder oss till att bara se en del av det vi kan kalla för verkligheten. Tvärtom måste begreppet vara så öppet att så att begreppet öppnar för många olika möjligheter.

Van Asselt (2005) för också ett likande resonemang om betydelsen av sådana begrepp. Hennes fokus är hur aktörer hanterar osäkerhet. Hon vill veta vilka strategier som faktiskt används av aktörerna. En hel rad olika typologier har utvecklats för att beskriva osäkerhet, men hon ser en risk med dessa typologier:

...using a typology as frame for investigating practices runs the risk of fitting practice to theoretical categorizations. In order to be able to use empirical

observations to inform our understanding of logics, manners and strategies in use to deal with uncertainty, it seems necessary to de-define uncertainty. If we want to learn from the ways various practices cope with uncertainty, we need a searchlight that on the one hand reaches far and has a significant diameter, but at the same time it should not dazzle us and it has to illuminate (van Asselt 2005 s. 130).

För att säkra att fenomenet studeras empiriskt och att inte empirin passas in i teoretiska kategorier, förordar van Asselt att begreppet avdefinieras. Det bär med andra ord på för mycket mening och för specifika betydelser för att det ska utgöra en grund för att studera hantering av osäkerhet på ett empiriskt grundat sätt. Att avdefiniera begreppet kan tolkas som att begreppet ges en öppnare betydelse och att mindre förutsätts om hur osäkerhet kan ta sig uttryck. Sökljuset ska lysa upp, vi ska se mycket, men inte blända oss så att vi bara ser vissa saker men inte andra. Hon menar exempelvis att osäkerhet har en relation med kunskap, men att den kan se ut på många olika sätt. Osäkerhet kan föregå kunskap, osäkerhet kan komma ur kunskap, osäkerhet kan följa med kunskap, osäkerhet kan ersätta kunskap och kunskap kan ha en lös koppling till osäkerhet. Istället för att förutsätta en av dessa relationer måste begreppet kunna innefatta flera olika sådana relationer, liksom andra aspekter med ytterligare variationer inom sig, menar van Asselt:

De-defining uncertainty shows that it is necessary to attend to a broader, uncontained, conception of uncertainty. The de-defining effort, however, did not render uncertainty an empty concept. Building on the above, uncertainty can be considered as a reference to situations in which individuals, groups, communities or cultures experience or construct (some) doubt on something that matters in terms of decision making and acting. This is partly or entirely possible because (scientific) knowledge is perceived or portrayed as absent, incomplete, irrelevant, insufficient, inaccurate, ambiguous, equivocal, inconsistent, fragmented, manipulated, complex or otherwise limited. Thinking about uncertainty in these terms, may help us to study uncertainty as an empirical matter, as it yields some hints on how to look and where to look in order to 'see' manners and strategies for dealing with uncertainty. Our searchlight does not resemble the usual spotlight and whether it is a usable and useful light can only be judged through use (van Asselt 2005 s. 137).

Avdefinieringen ger ett bredare och öppnare begrepp. Det saknar inte innehåll, men binder samtidigt inte upp empiriska studier vid specifika och onödiga antaganden om vad osäkerhet kan vara. Begreppet blir således både teoretiskt och metodologiskt genomtänkt. Det är ett sätt att tänka kring osäkerhet som ger oss en aning – men inte ett påbud – om vart vi kan återfinna osäkerhet och strategier för att hantera osäkerhet. Tillfällen för policyskapande kan fylla en motsvarande funktion i studier av policyskapande (vid implementering) då det ger oss ett sökljus om vart vi kan återfinna policyskapande utan att vi gör presumtioner om hur policyskapande går till eller hur policyskapande ska förstås.

Ta exempelvis problematiken med begreppsapparaten kring policyprocessen med initiering, beredning, beslut, implementering och utvärdering. Här förutsätts en given ordning som redan i kapitel ett i denna avhandling beskrevs som problematisk. Policyskapande kan ske i vilken fas som helst av dessa och då är tillfällen för policyskapande ett bättre begrepp för att lokalisera policyskapande än att detta är låst i fasbegreppen initiering, beredning och beslut.

Istället bör vi ha ett begrepp som tar fasta på kärnan i vad ett tillfälle för policyskapande är och då tror jag med grund i denna studie att Weick (1995) pekar på något väsentligt – det handlar om någon form av chock eller avbrott, även om det låter väl dramatiskt. Det behöver inte innebära mer än att aktörer ställs inför nyheter som fokuserar uppmärksamheten och som initierar ny handling i form av policyskapande. Sedan kan dessa nyheter uppfattas som en nödvändighet, en möjlighet eller ett hot. Motstridighet som en typ av tillfälle för policyskapande illustrerar detta genom att aktörerna ställs inför en nyhet om att regler i en situation hamnar i konflikt med varandra samtidigt som det finns en önskan om att vidta åtgärder. Men begreppet innefattar också andra möjligheter än motstridighet. Här ryms mycket väl en önskan om att expandera sin myndighets verksamhet, exempelvis i form av ett policyförslag. Utgångspunkten är då att tillfället utgörs av en situation i vilken en myndighetsföreträdare får ett tillfälle att konkurrera med andra myndigheter genom att exempelvis regeringen öppnar för nya lagförslag om myndigheternas verksamhet och anslagsfördelning.

Fördelen med begreppet är att det inte förutsätter att policy skapas med grund i särskilt angivna motiv, drivkrafter eller kontextuella faktorer. Bara att det är något som ska studeras empiriskt. Begreppet är med andra ord ett metodologiskt korrektiv för att undvika att förutsätta för mycket om i vilket sammanhang som policy skapas och hur det går till, men ändå märka ut sådana fenomen som teoretiskt och analytiskt intressanta när policyskapande ska studeras. Vi antar inte rationalism, strategiskt beteende eller för den delen ofrivilliga responser – i stället studerar vi det. Fördelen med begreppet är också att vi tar utgångspunkt i aktörernas föreställningar. I kapitel tre betonade jag särskilt att tolkning är nödvändigt i forskning och det finns inga empiriska resultat som inte är beroende av en sådan tolkning. En viktig följd av det var att en forskare måste ta utgångspunkt i de studerade aktörernas föreställningar (Jfr Fischer 2003). Vi kan inte ta teoretiska konstruktioner för givna eftersom att vi i så fall riskerar att tillskriva aktörerna föreställningar snarare än att begreppsliggöra aktörernas föreställningar i form av teoretiska konstruktioner. Att tillskriva aktörernas föreställningar med grund i teoretiska konstruktioner får negativa konsekvenser utifrån hur vi ska tolka policyskapande och begreppet tillfällen för policyskapande kan göra att vi kan undvika det.

Ett exempel är att vi mycket väl kan identifiera en policyskapande praktik som ett strategiskt spel från en myndighet som vill expandera sin verksamhet. Handlingen består exempelvis i att myndigheten föreslår en utvidgad definition av sin målgrupp som konstrueras som särskilt förtjänt. Risken med detta är emellertid att det strategiska spelet förutsätts utan att studeras. Tillfället för policyskapande definieras på förhand som ett strategiskt spel mellan konkurrerande myndigheter. Om ett tillfälle för policyskapande studeras empiriskt kanske vi istället finner just motstridighet. Pondera att myndigheten får allt mindre resurser samtidigt som kraven från grupper i samhället ökar på att få ta del av myndighetens service. Resurserna och kraven är motstridiga. Sättet att hantera situationen är att försöka utöka resurserna genom att föreslå en utökad målgrupp, vilket rationaliseras med grund i att målgruppen är särskilt förtjänt. Konkurrens med andra myndigheter är inte det centrala för aktörerna i så fall. Förklaringarna är i grunden olika (även om de inte måste utesluta varandra) men den senare får anses mer trovärdig då den är empiriskt grundad. Förutsättningen är ett begrepp som ger vid handen att tillfällen för policyskapande finns och kan studeras empiriskt.

Så som policydesignperspektivet ser ut idag så finns det begrepp för att beskriva tillfällen för policyskapande, men det finns inget begrepp såsom tillfällen för policyskapande. Det är en väsentlig skillnad. Det finns begrepp för att beskriva drivkrafter hos implementeringsaktörer men det saknas ett ”paraplybegrepp” som samlar dessa olika typer av tillfällen för policyskapande. Dessutom tenderar de att vara låsta till vissa specifika typer av tillfällen för policyskapande som åtminstone i denna studie inte förefaller vara särskilt fruktbara (men mycket väl kan vara det i andra studier). Poängen är likväl att ett sådant öppet samlingsbegrepp som utgångspunkt uppmanar till empiriskt grundade studier som studerar just dessa tillfällen istället för att göra teoretiska antaganden om dem.

Vidare ger begreppet också en möjlighet att ringa in vissa empiriska företeelser som gör det enklare att förstå och tolka policyskapande i specifika fall. Ta exemplet med Jurik och Cowgills (2005) studie av mikrolåneinstitutet som redogjordes för i kapitel två. Där blir motstridigheten mellan externa krav och mål en analytiskt viktig beståndsdel som säger något om mikrolåneinstitutets policyskapande som att de utgör en form av ofrivillig respons, snarare än till exempel strategiskt beteende, och då blir de sociala målgruppskonstruktionernas mening dessutom klargjord. Alternativet är att de sociala målgruppskonstruktionerna framstår som relativt obegripliga, liksom att motstridigheten enbart beskrivs som ett specifikt empiriskt fenomen i ett enskilt fall.

Det finns ytterligare en aspekt av detta begrepp som är viktig. I detta avseende görs ett teoretiskt antagande som jag ändå vill motivera med grund i de empiriska studierna. Istället för tillfälle för policyskapande skulle vi kunna använda begreppet policyproblem eller bara problem. Alltså vad är det för policyproblem som aktörerna hanterar (exempelvis en miljöfråga eller en fråga om jämställdhet) och sedan kan vi studera och förstå policyskapande praktiker. Detta är utifrån denna studie i mångt och mycket direkt missledande. I kapitel tio konstaterade jag:

Det är inte sårbarheten hos vissa grupper som är ”problemet” som sedan ska ”lösas” av aktörerna med en given policydesign. Tvärtom. Att sårbarhet aktualiseras av aktörerna i en kommun fungerar som en ”lösning” på ett problem med motstridighet och ett behov av att fatta beslut som resulterar i en policydesign med olika målgrupper. Det är med andra ord inte måldrivna politiska ambitioner om att undsätta sårbara grupper som ger upphov till

policyskapande. Även om resultatet av den policyskapande processen sedan kan bli en policydesign som framställs som att den är grundad i mer eller mindre ambitiösa mål.

Att använda begreppet policyproblem eller bara problem ger med andra ord fel signaler eftersom att ett policyproblem eller en problemframställning kan vara en lösning för att hantera ett tillfälle för policyskapande, exempelvis motstridighet. Det är lätt att förväxla vad som är aktörernas policyproblem och vad som är aktörernas egentliga (och möjligen dolda) problem som de hanterar (Jfr t.ex. Hanberger 2001 s. 53-54.). Policyproblemen kan ta fasta på rationaliseringar i efterhand (i form av policydesign) och inte de verkliga problem som aktörerna hanterar. Om vi utgår från policyproblemen riskerar vi att göra en tolkning av aktörernas policyskapande som i allra högsta grad är mindre fruktbar och kanske missvisande. Sårbarhet är återigen inte ett problem utan en lösning i de studerade fallen. Detta visar återigen att begreppet fungerar som ett metodiskt korrektiv och jag vill föreslå att det ska vara en utgångspunkt för studier av policyskapande vid implementering utifrån ett policydesignperspektiv. Syftet är primärt att utgöra ett metodiskt korrektiv för att se till att studierna blir empiriskt grundade och bidra till mer fruktbara analyser. Ett sådant begrepp saknas idag helt inom policydesignperspektivet. Detta för oss vidare till begreppet typ av tillfälle för policyskapande som har en annan innebörd och en annan användning.

Typ av tillfälle för policyskapande

Motstridighet är en typ av tillfälle för policyskapande, men som sagt utesluter det inte att det finns andra typer av tillfällen för policyskapande. Snarare är syftet här att uppmana till empiriska studier och begreppsutveckling på området. Denna typ av begrepp kan för det första användas för att tolka policyskapande praktikers mening för de studerade aktörerna. Om vi vet att tillfället för policyskapande i ett specifikt fall utgörs av motstridighet blir det enklare att förstå och tolka policyskapande praktiker. Här är exemplet som refererades tidigare återigen relevant. Om vi bara studerar policyskapande praktiker riskerar vi misstolka dessa praktiker om vi gör ett antagande om att tillfället för policyskapande utgörs av ett strategiskt spel där aktörerna får möjlighet att expandera sin myndighet. Om tillfället istället visar sig utgöras av

motstridighet får de policyskapande praktikerna en helt annan mening. På samma sätt är det svårt att förstå sociala målgruppskonstruktioners mening i de studerade fallen utifrån Schneider och Ingrams (1997) teoribildning, men de blir begripliga med motstridighetsbegreppet. Begreppen som anger typ av tillfälle för policyskapande ger potentiella tolkningsmöjligheter, men grunden är det överordnade begreppet tillfällen för policyskapande som anger att detta måste studeras empiriskt.

För det andra kan begreppet användas för att studera en särskild typ av policyskapande. I kapitel nio ställdes en retorisk fråga om de policyskapande praktikerna som identifierats i fallen utgör ofrivilliga responser eller strategiska handlingar. Eftersom att motstridighet har identifierats som det policyskapande tillfället är den förstnämnda tolkningen mer rimlig. Men vi kan också vända på det utifrån ett metodologiskt perspektiv. Säg att *vi vill studera policyskapande som ofrivilliga responser* då är begreppen användbara som en utgångspunkt för en studie. Då ska vi lokalisera tillfällen för policyskapande av typen motstridighet för att studera denna form av policyskapande och tillföra empiriska studier och teoriutveckling. Här krävs det ett visst mått av försiktighet som också ställer krav på hur begrepp som motstridighet definieras och inte minst används.

Här kan vi hämta inspiration från en studie av hur chefer hanterar mångtydiga situationer. Noordegraaf (2000) studerar detta empiriskt, men det ger inget svar på hur chefer beter sig generellt, men däremot hur de beter sig i situationer som präglas av mångtydighet. Det handlar alltså om en särskild typ av beteende, liksom analogt i vårt fall en särskild typ av policyskapande. Han gör ett försök att karaktärisera denna form av begreppsanvändning som att forskaren måste sysselsätta sig med ett visst mått av bedräglighet när en studie inleds. Själv studerar han hur myndighetschefer hanterar mångtydighet (som bekant är ett begrepp näraliggande motstridighet). Utgångspunkten i hans resonemang är att det är visat att offentliga organisationer ofta präglas av mångtydighet, men att det inte är självklart om de präglas av intensiv mångtydighet alltid, liksom att typen av mångtydighet kan variera i olika kontexter. Han beskriver i detta sammanhang en paradox som har betydelse när det gäller forskningsdesign:

For now, the overall conclusion appears to be twofold. One, there 'is' ambiguity in and around public (sector) organizations. Two, the nature of

such ambiguity is an *empirical* matter: What kinds of ambiguity do public managers face? In terms of research 'design' this means that ambiguity must be acknowledged *and* denied before the field is entered (Noordegraaf 2000 s. 82).

Å den ena sidan kan vi med grund i empiriska studier anta att mångtydighet karaktäriserar offentliga organisationer. Detta är så pass väl studerat att ett *antagande* faktiskt är motiverat, menar Noordegraaf. Å den andra sidan finns det så pass mycket variation mellan den mångtydighet som förekommer att vi inte bör göra antagande om hur denna mångtydighet tar sig uttryck. Det måste studeras empiriskt i varje fall och kontext. Paradoxen leder till att en forskningsdesign måste bygga på ett visst mått av bedräglighet – vi kan anta att mångtydighet förekommer och att det är relevant att studera den, men vi förnekar samtidigt den och säger att det är en empirisk fråga. Noordegraaf (2000) föreslår en liknande lösning som van Asselt (2005) då han menar att vi bör utgå från relativt innehållslösa definitioner av mångtydighet:

So we are faced with a research dilemma: we 'know' that managerial situations are ambiguous, but we assume we are unsure of the situational dependent components of ambiguity. This leaves one acceptable way out: ambiguity must be defined in more or less 'content-less', *procedural* terms... (Noordegraaf 2000 s. 82-83).

Det är denna skillnad mellan mångtydiga situationer å den ena sidan och situationsberoende komponenter av mångtydighet som i hög grad avspeglar sig i kapitel åtta och tio i denna avhandling. I kapitel åtta kan vi finna det som i hög grad är gemensamt mellan de olika fallen i form av tillfällen för policyskapande och det handlar om motstridighet. Begreppet behöver inte innehålla mer än så för att vi ska kunna identifiera vart policyskapande återfinns i de olika fallen. I kapitel tio återfinner vi istället en diskussion om situationsberoende komponenter av denna motstridighet.

Om begrepp som motstridighet, och inte specifika situationsberoende komponenter, är vår utgångspunkt har vi mycket att vinna. Begreppet motstridighet fungerar i viss mån som ett sökljus – vi studerar empiriskt vad motstridighet som ett tillfälle för policyskapande kan vara utan att binda upp oss vid allt för specificerade begrepp eller kategorier. Här finns dock en betydande skillnad jämfört med det övergripande

begreppet tillfällen för policyskapande. Om vi tar motstridighet som utgångspunkt så har vi aktivt valt att studera en särskild typ av policyskapande – den sker under särskilda omständigheter. Den empiriskt grundade teoriutvecklingen sådana studier kan bidra till utgör i så fall tydligt kontextbundna teorier om policyskapande. Precis som att Noordegraafs studie handlar om hur chefer beter sig i speciella situationer (om än inte ovanliga) som präglas av mångtydighet så handlar denna typ av studier om policyskapande i speciella (om än inte nödvändigtvis ovanliga) situationer som präglas av motstridighet. Resultatet av en sådan studie kan bli en teori om just policyskapande praktiker för att hantera motstridighet. Det är viktigt som teoriutveckling, men det säger för den delen inget om policyskapande praktiker som utgår från andra typer av tillfällen för policyskapande som exempelvis strategiska spel eller konkurrens.

Här följer också att det inte alls är omöjligt att myndigheter som skapar policy genom att konkurrera med andra myndigheter är relevant som en potentiell typ av tillfälle för policyskapande, men även denna form av policyskapande är en kontextbunden teori som gäller i särskilda situationer eller just tillfällen för policyskapande. Varken teorier om konkurrens eller strategiskt beteende respektive motstridighet är i sig fel eller rätt. De är bara olika fruktbara beroende på vilken typ av policyskapande tillfälle som är aktuellt för tillfället.

Ett sådant resonemang är heller inte främmande i policystudier. Exempelvis Matland (1995) menar att med grund i kombinationer av mångtydighet och konflikt kring en policy är det möjligt att förutsäga olika typer av implementeringsprocesser. Han menar exempelvis att en hög grad av mångtydighet och frånvaro av konflikter kring en policy torde leda till en experimenterande implementeringsprocess. En låg grad av mångtydighet och frånvaro av konflikter leder istället till en implementeringsprocess där en bestämd policy genomförs i sin helhet utifrån ett policybeslut. Vi kan tänka oss en liknande dynamik utifrån begrepp som motstridighet, men att det i så fall istället handlar om policyskapande processer. Poängen är att Matland (1995) pekar ut betydelsen av denna form av begrepp för att förklara och förstå implementeringsprocesser och att typen av begrepp även torde vara relevant för policyskapande processer, vilket jag föreslår.

Det är i mångt och mycket här denna avhandlings empiriska bidrag kan återfinnas, nämligen som ett av flera olika sätt som policy skapas beroende på typen av tillfälle för policyskapande. De praktiker som identifieras i denna studie är i viss mån i linje med Schneider och Ingrams (1997) teori, men är det på ett mycket ytligt sätt i form av ”förekomsten” av sociala målgruppskonstruktioner. Talar vi däremot om policyskapande praktiker och tar utgångspunkt i begreppet tillfällen för policyskapande och dessutom motstridighet så kan vi se att de policyskapande praktiker som identifieras i studiens empiriska fall har lite att göra med Schneider och Ingrams teori – de har helt enkelt en annan mening (för aktörerna) än vad de har i politiska församlingar som teorin primärt tar fasta på. För att förstå detta behöver vi den begreppsapparat som jag just presenterat. Studiens bidrag stannar dock inte här och inte heller identifieringen av viktiga begrepp för att studera policyskapande.

Situationsberoende komponenter

I kapitel tio konstaterade jag att motstridighetens karaktär i de olika fallen ger en riktning för aktörerna hur motstridigheten kan hanteras. Primärt ansågs detta ha betydelse för att motstridighetens karaktär fokuserar aktörernas uppmärksamhet mot ett specifikt dilemma som handlar exempelvis om regler som inte går ihop. När detta specifika dilemma sedan kombineras med andra kontextuella faktorer så började fallen skilja sig allt mer åt och man kunde närma sig en förklaring om varför aktörerna väljer det specifika sätt som de hanterar motstridigheten på. Detta är mycket viktigt för att begreppet situationsberoende komponenter, med dess koppling till motstridighet som ett tillfälle för policyskapande, ger oss en mycket specifik startpunkt för att identifiera betydelsefulla kontextuella faktorer. Detta begrepp som en startpunkt leder oss dessutom att ta utgångspunkt i aktörernas föreställningar istället för teoretiskt härledda bruttolistor av kontextuella faktorer som anses påverka policyskapande.

Med begreppet kan vi låna aktörernas glasögon för att se vad som är viktigt i kontexten och som påverkar policyskapandet. Vi undviker då en ”ytlig” analys som bara identifierar kontextuella faktorer men inte kopplar dem till aktörernas föreställningar, handlingar och praktiker. Vi tar också utgångspunkt i ett synsätt på förklaringar som bygger på att aktörerna självklart tolkar sin omvärld. En förklaring ska inte bara beskriva kontextuella faktorer som påverkar exempelvis policyskapande

och sedan identifiera dessa kontextuella faktorer närvaro i ett fall. Det är ett sådant intryck man kan få av Schneider och Ingrams resonemang om kontextuella faktorer som påverkar policyskapande. Vad då påverkar? Hur vet vi det? Bara genom dess närvaro så kan en sådan inferens göras? Det är inte tillräckligt för att förklara policyskapande. Kopplingen mellan handlingar som är policyskapande och dessa kontextuella faktorer måste påvisas i det enskilda fallet. Ta exempelvis denna definition av en förklaring:

...men act in terms of their interpretation of, and intentions towards, their external conditions, rather than being governed directly by them, and therefore these conditions must be understood not as causes but as warranting conditions which make a particular action or belief more 'reasonable', 'justifiable' or 'appropriate' given the desires, beliefs and expectations of the actors' (Fay 1975 i Fischer 2003 s. 159).

Med begreppet situationsbundna komponenter som utgångspunkt och dess givna koppling till typen av tillfälle för policyskapande kan vi åstadkomma sådana förklaringar av denna typ som utgår ifrån att kontextuella faktorer är något som tolkas av aktörerna - *en människa eller en grupp uppmärksammar vissa kontextuella faktorer på ett särskilt sätt vilket gör deras handlingar mer eller mindre rimliga eller tänkbara*. Här återfinns både tolkning och kontext tillsammans och samtidigt, vilket också begreppet pekar ut vägen mot. Det är detta som återspeglas sammantaget i både kapitel åtta och kapitel tio. Här återfinns externa faktorer, men de är relevanta i relation till handlingar (som beskrivs i kapitel nio) primärt utifrån att de uppmärksammas och tolkas av aktörerna. Varken tolkningen eller de externa faktorerna utgör enskilt och för sig en särskilt fruktbar förklaring. Tillsammans skapar de en rimlig förklaring.

Begreppet är således viktigt för att det leder oss att ta utgångspunkt i aktörernas föreställningar och uppmärksamhet mot ett specifikt dilemma när vi identifierar kontextuella faktorer som påverkar policyskapande. Situationsbundna komponenter utgör en specifik typ av kontextuella faktorer som utgår från aktörernas dilemma. Om diskrepansen mellan å den ena sidan typen av tillfälle för policyskapande som motstridighet och de kontextuella faktorer som identifieras som att de påverkar policyskapande i en studie är mycket stor så borde rimligen tilltron till förklaringen vara låg. Förklaringen är i så fall inte empiriskt grundad och tolkningarna kan inte

anses vara fruktbara. Med begreppsapparaten undviker vi att på ett ytligt sätt identifiera teoretiskt härledda kontextuella faktorer. Det banar väg mot både empiriskt grundade studier och teoriutveckling. Begreppet hjälper oss att låna aktörernas glasögon för att se vad som är viktigt i kontexten och som påverkar policyskapande.

En uppdatering med en tolkande ansats

Den socialkonstruktivistiska ansats som successivt växt fram och utvecklats inom policydesignperspektivet har främst tagit plats när det gäller policyskapande i politiska församlingar. Antaganden har nyanserats och sociala konstruktioners betydelse har problematiserats (se t.ex. Ingram, Schneider och deLeon 2007). Detta gäller inte när det handlar om policyskapande vid implementering. Ofta betraktas detta som ett ”avslutat kapitel” där många studier redan har bedrivits och att vi vet väldigt mycket (Jfr t.ex. Camou 2005). Tvärtom vill jag hävda att mycket av den forskning inom policydesignperspektivet, bortsett från ett fåtal studier, inte i särskilt hög grad utvecklats just när det gäller den konstruktivistiska ansatsen, som så ofta framhålls inom policydesignperspektivet. Inom policydesignperspektivet framhålls denna ansats som viktig generellt:

A key strength and contribution of policy design theory has been its incorporation of social construction processes into its model of the policymaking process, policy design and policy impacts [...] Social construction refers to an underlying understanding of the social world that places meaning at the center [...] The policy design approach directs scholars to examine who constructs policy issues, and how they do so, such that policy actors and the public accepts particular understandings as “real”....(Schneider och Sidney 2009 s. 106).

Jag är beredd att hålla med om detta i stora delar när det gäller teorins innebörd för policyskapande i politiska församlingar. Däremot är jag inte beredd att hålla med om detta när det gäller teorins innebörd för policyskapande vid implementering. Troligen beroende på att många av dessa studier har många år på nacken så är inte meningsskapande i centrum för teorin. Åtminstone inte på ett sätt som är rimligt om konsekvenserna av det ska tas på allvar. Snarare finns här tydliga spår av rational-choice teorier och av äldre implementeringsteorier med ett top-down perspektiv. Det

förstnämnda återspeglas i antaganden om implementeringsaktörers vilja att expandera sin verksamhet. Medan det andra i att policydesign på ett sådant tydligt sätt antas kunna ge ett entydigt handlingsutrymme för aktörerna. Det är mer rimligt utifrån ett socialkonstruktivistiskt perspektiv att anta att sådana ”drivkrafter” är något som ska studeras empiriskt och inte antas, liksom att aktörernas handlingsutrymme är beroende av hur aktörerna tolkar befintlig policydesign, snarare än att policydesign automatiskt i sig ger ett strikt handlingsutrymme.

Inte heller ”vägleder teorin forskare” mot att undersöka hur sådan social konstruktion eller meningsskapande går till. Återigen förutsätts denna eftersom att exempelvis sociala konstruktioners mening, liksom policydesign, redan på förhand är bestämd snarare än något som ska studeras. Med begreppet tillfällen för policyskapande, liksom typer av tillfällen för policyskapande och situationsberoende komponenter, ges en riktning för att policydesignperspektivet, när det gäller policyskapande vid implementering, kan utvecklas med grund i empiriska studier och inte minst med avseende på dess grundläggande socialkonstruktivistiska ansats. Forskningen om policyskapande vid implementering utifrån ett policydesignperspektiv bör uppdateras med avseende på dess socialkonstruktivistiska ansats och den begreppsapparat jag presenterat är något som skulle kunna bidra till det när empiriska studier ska göras.

Jag vill inte bara hävda att studier med utgångspunkt i en sådan begreppsapparat är bättre än att utgå ifrån det teoretiska nuläget utan också bättre än de förslag som nyligen indikerats av (Schneider och Sidney 2009) för att utveckla och modernisera teorier om hur policy skapas vid implementering. En del av policydesignperspektivet fokuserar på kunskapskonstruktioner istället för sociala målgruppskonstruktioner, vilket har legat utanför denna studies räckvidd. De menar att:

Policy design theory's incorporation of social construction goes beyond target populations to include the social construction of knowledge in the policy process. This is connected not only to issues of target groups, but is also analytically separate. This aspect of policy design theory has been applied less frequently and deserves more attention (Schneider och Sidney 2009 s. 108).

Själv har jag inte, trots försök, kunnat lokalisera en enda sådan empirisk studie som tar sin utgångspunkt i Schneider och Ingrams tanke om kunskapskonstruktioner. Däremot är det inte alls orimligt att detta äger relevans för att studera policyskapande (Se t.ex. Jasanoff 2004). Det som däremot är av intresse här är emellertid att Schneider och Sidney (2009) anser att ett sådant angreppssätt skulle vara särskilt lämpligt vid studier av implementering. Kunskapskonstruktioner skulle kunna komma att integreras i den policydesign som skapas:

Such considerations are important not only in carrying out studies of implementation and policy impact that truly consider the political nature of these processes. And, as with the social construction of target populations, the construction of knowledge that drove the policymaking process may become embodied in the policy design (Schneider och Sidney 2009 s. 108).

Jag hävdar inte alls att detta är en orimlig utgångspunkt, men däremot utifrån den begreppsapparat som presenteras här så finns det ingen god anledning att ta en sådan utgångspunkt i en empirisk studie om vi inte vill veta mer om just denna form av policyskapande som möjligen inträffar vid en särskild typ av tillfälle för policyskapande. Om vi vill veta mer om policyskapande vid implementering bör vi utgå från begreppet tillfällen för policyskapande och studera dem empiriskt istället för att från början fokusera kunskapskonstruktioner. Det bådär för empiriskt grundade studier. Att modernisera och utveckla teori om hur policy skapas vid implementering, bör ha en sådan utgångspunkt och detta uppmärksammas faktiskt av Schneider och Sidney:

However, accounting for social construction processes in policymaking, policy designs, and policy impacts requires interpretive research methods. Such methods are empirical, take language and other texts/artifacts seriously alongside numerical or statistical data, and focus on problems of meaning 'that bear on action as well as understanding' [...] Policy design theory thus challenges policy scholars to continue to develop and to expand the range of data and analytical methods brought to bear on policy studies (Schneider och Sidney 2009 s. 115).

Som jag ser det är det återigen detta som är problemet när det gäller policyskapande vid implementering utifrån ett policydesignperspektiv. Detta fokus på mening,

tolkning och förståelse saknas i hög grad. Mitt förslag är att en uppdaterad, moderniserad generation av policydesignstudier av implementering därför bör ta utgångspunkt i den begreppsapparat som presenterats här. Både för att den kan bidra till att beforska dessa aspekter och som jag visat klargöra exempelvis sociala målgruppskonstruktioners mening vid implementering, men också för att begreppsapparaten är anpassad till studier med grund i ett policydesignperspektiv. Den genererar inte allmänna studier av meningsskapande, utan just studier av policydesign och policyskapande som inkorporerar och tar sådana aspekter på allvar. Schneider och Sidney (2009) menar att:

Whether policy design theory requires a broader epistemological stance of interpretivism is something to be explored in the next generation of policy studies (Schneider och Sidney 2009 s. 115).

Jag har ingen grund för att besvara den frågan generellt utifrån denna studie när det gäller policydesignperspektivet. Däremot anser jag att den bör besvaras jakande just när det gäller policyskapande vid implementering då en sådan ansats i hög grad saknats och aldrig utvecklats på samma sätt som när det gäller policyskapande i politiska församlingar.

English summary

Policy design for crisis management. *A study on how municipalities determine the responsibilities of the citizens as well as the municipal organization during crisis.*

Introduction

In Sweden the general policy is that the public sector has a responsibility to manage crisis, disasters and emergencies. When it comes to armed assault, there is no doubt about the responsibilities, but when it comes to other crisis such as flooding, hurricanes and technical breakdowns the situation is another.

The public sector primarily has a responsibility for the citizens when it comes to very unlikely situations, with massive consequences, which the citizens cannot mitigate themselves. Due to this vagueness in policy, the public sector responsibility for the citizens' welfare and protection will reveal itself during a crisis. Since the Swedish crisis management system delegates much of the crisis management to the municipal level, the determination of this responsibility will in practice take place at the municipal level.

The determination of such responsibility by municipal actors can be viewed as ad hoc interpretations of the general crisis management policies, as well as other policies which might be relevant to determine the responsibility of the citizens as well as the municipal organization during crisis. In this study though a preliminary assumption is made that this kind of interpretations, during the actual implementation of policy in a crisis, in fact might be policy making (Cf. Steinberger 1980, Barret och Fudge 1981, Brodtkin 1987, Palumbo and Calista 1990, Schneider and Ingram 1997, Fischer 2003). The interpretations might be established in the municipal organization over time and function as a local policy guiding municipal decision making in the future. Further, this opens for the study of *how* these local policies are made and *what* factors affect this

process. For this purpose, the policy design and social construction theory, developed by Schneider and Ingram (1993, 1997), was chosen as a preliminary theoretical framework.

To empirically study whether such local policy develops in municipalities, how it is made and what factors affect the policy making, three municipalities have been chosen as empirical cases. Two of these municipalities were hit by a hurricane in 2005 and were then again hit by another hurricane later in 2007. The third municipality were severely flooded in 2006.

The aim of this study is to develop knowledge on how policy is made during implementation. By empirically examining if local policy is made by the municipalities, how it is made and the factors that affect the policy making process such knowledge can be developed. This knowledge can in return be used for developing the policy design and social construction theory since the theory has not thoroughly been applied to policy making during implementation.

Theory

The theoretical framework of this study, based on the policy design and social construction theory, contains three parts. First, it takes a stance in the concept of policy design. Policy design refers to the content of public policy such as the blueprints, architecture, discourses and aesthetics of policy (Schneider and Ingram 1997). Further policy design can be described with some basic elements. These elements are identified as problems/goals, target groups, implementation agents, rules, tools, rationales and assumptions which can be found in all types of policies.

Second, the theoretical framework takes into account the process of policy making. The theory contends that the policy making process involve the social construction of target groups. The construction of target groups refers to images, stereotypes and beliefs that confer identities on people, and connect them with others as a social group possible of receiving policy (Schneider and Ingram 1997). Politicians as well as others will anticipate, create and use these social constructions to design policies. In the design process these social constructions will integrate with anticipation of the political

power of target groups. Even though the theory has mainly been applied to policy making by politicians, the theory can be confirmed as relevant to policy making by agencies trying to implement a policy (Jurik and Cowgill 2005, Hogan 1997).

Third, the specific type of policy making process as well as policy design developed by actors will differentiate depending on context. Especially important contextual factors, when it comes to policy making during implementation, are identified. These are summarized as established policy design, the budget system, professional norms as well as established social constructions of target populations.

My general conclusion is that the policy design and social construction theory are somewhat vague and unclear when it comes to policy making during implementation in particular. How policy design, the design process as well as the contextual factors links are unclear. It is left to the empirical studies to explore if and how these different parts links together.

Method

Open-ended interviews were conducted with central actors in the three municipalities from the head administrations, information units, social service, school/child care and technical administrations as well as from the rescue services. The interviews lasted in general for one hour, and a total of 27 interviews with 28 actors were conducted. Municipal documentation from the crisis management was collected as well, such as formal decisions made during the crisis in the municipal boards, press communiqués and the municipalities' own evaluations of their crisis management made in the weeks after the crisis management was terminated. Further protocols and logs from the crisis management meetings were also collected as well as external documents such as newspaper articles from the local newspapers. The documents and interviews complement each other. The interviews provide a thorough view of the actors' conceptions, while especially the logs give a developmental perspective of the crisis management.

The transcribed interviews were analyzed using methods inspired by grounded theory. Open-coding and later focused coding were made. During the coding process

memos were written and later in the process I moved toward definitional memos concerning specific concepts turning out to be of central importance and significance in to the guiding question of the study. The aim of the memo writing was to try to develop, define and link concepts that had emerged during the coding as well as integrate the concepts with research literature.

Analysis

Policy design is made by the actors in the municipalities. In the first municipality this takes the form of defining target groups for some of the municipal efforts during crisis. The basic policy in the municipality is that all citizens should be provided for when they cannot themselves. However, when the situation during the hurricane becomes acute, due to the combination of power failure and change in the weather, the municipal resources have to be prioritized. Not all the citizens can be provided for. The elderly and families with young children are socially constructed as vulnerable compared to other groups and efforts like visits to the affected and special shelters in municipal flats are earmarked for those groups. The target groups (elderly, families with young children) are linked with special tools (visits, shelters in flats) and backed up by the concept of vulnerability. This policy design is further reinforced later during the crisis management. In the following weeks of the crisis management new tools such as the installation of power generators in villages are used. When prioritizing where these power generators are to be placed the target groups are again used. Further, during the next hurricane two years later these target groups are identified when the municipal actors are making plans for both visits as well as installing power generators. There is no formal policy decision, rather, the policy is informal and held up by decision making practices and concepts of the actors.

In the second municipality the policy design takes the shape of rules linked to special tools. Different actors in the municipality have different views of the municipal responsibility. At the same time the municipalities' established crisis management policy makes clear that actors from different administrations within the municipality should base their decisions and efforts on the specific view of the responsibility which follows from laws and rules regulating their administration. The administration of infrastructure maintains the view that the responsibility which applies during normal

conditions applies in crisis as well. The municipality should not take special measures in the crisis. The administration of social services, however, maintains the municipal responsibility for the affected citizens when they cannot provide for themselves. This incongruity becomes problematic when a decision about opening municipal shelters is focused by the municipal actors. Coordination is needed since the administration of social services wants to open shelters but the administration of infrastructure has to provide and install power generators to make the shelters function. The actors identify a concept that reconciles the different views of responsibility as reliability. This conception means in practice that the tools can be used under particular circumstances such as slack of resources and cost-effectiveness. The policy design consists of rules (criteria for using tools) which are linked to the tools (shelters and installation power generators) and is backed up by the concept of reliability. The concept of reliability is a construction which relates to the municipality (a reliable organization), rather than target populations. This policy design is reinforced during the hurricane later in 2007.

In the third municipality the social construction of target populations reemerges. After the flooding the municipality faces many claims for damages. The claims are decided upon a law which presupposes a binding agreement between the municipality and a house-owner, where the municipality has a responsibility to provide drinking water and sewerage. It basically excludes other claimants from the process. However, when another law is anticipated, other claimants such as tenants might be entitled to compensation for the damage of the flooding. This is however unclear, but the municipality does not want to end up in court. They choose to compensate the claimants despite the ambiguous nature of the law. In this process a social construction is made of the tenants as being an innocent victim and unfairly treated compared to other groups or actors such as house-owners and insurance companies. The policy design consists of a target population (tenants) linked to tools (compensation for damages) and is backed up by the concept of fairness.

Further, in the third municipality, the municipality faces criticism for not mitigating the flooding in 2006. A goal is formulated by the actors that a flooding like the one in 2006 is never to be repeated. The actors also want to present action to the public to mitigate flooding. Four alternatives are discussed within the municipal organization, but there are uncertainties concerning the effectiveness of the alternatives. At the same

time there is pressure from the public to present tangible proposals. The actors then choose to present the proposals for mitigation in an ambiguous way. Several alternatives are to be implemented but it is not specified how they are to be combined or in what extent they really are to be implemented. The policy design consists basically of a goal and a couple of ambiguous tools.

Results

The conclusion of the study is that policy design can be identified in the empirical cases. Further the policy process involves the social construction of target populations even if other types of social constructions are more relevant in some cases. To fully grasp the policy making process in the cases it is concluded that the policy design and social construction theory are not sufficient. The model of policy making in the theory seems to be too simple. Further the function of social constructions of target populations does not seem to be the same in the empirical cases as in the theory. I, then, introduce the concept of *occasions for policy making* to clarify the function of the social constructions of target populations (as well as other relevant constructions such as reliability) in the empirical cases.

An occasion for policy making which initiate policy making activities was identified by me as *incompatibility*. In the first municipality there is incompatibility between the resources available and the policy guiding the actors. To take action there has to be prioritizing and it is in such an occasion the social construction of target populations and the policy making is initiated. In the second municipality there is incompatibility between the policies guiding the actors from different administrations. When coordinated action is needed this incompatibility becomes visible and the concept of reliability and the policy design is developed. In the third municipality there is incompatibility between the laws for compensation and when this becomes obvious the social construction of target groups and the policy design is initiated. Further there is incompatibility between the demand of the public to present viable proposals to mitigate flooding and the actors' available knowledge of the effectiveness of the different potential proposals for mitigating flooding. It is in this occasion that the policy design is developed.

Describing occasions for policy making as incompatibility gives a rather different view of the policy making in the empirical cases. Instead of designing policy as a strategic action, which follows from the policy design and social construction theory, the policy making and design can be characterized as an unintentional response to incompatibility. The policy making is described by me as *policy making practices for dealing with incompatibility*, rather than strategic and goal-based policy making. These practices can in turn be described as the social construction of target groups, identifying alternative organizational identities as well as delegating by ambiguity, but they all have the purpose of dealing with incompatibility.

A number of contextual factors affect which policy making practice for dealing with incompatibility is used and what specific type of policy design develops from these practices. The actors deal with *different dilemmas*. In some cases they deal with incompatibility between rules and in other cases they deal with incompatibility between rules/demands and resources. It gives the actors different kinds of dilemmas to deal with. Further, how they deal with these dilemmas depends on *external demands*. Some rules can be flexible while others are inevitable due to external demands. Some of the resources can be flexible since more resources can be gathered while in some cases the available resources cannot be affected due to time limits. The *combination* of the different factors gives the actors different conditions, which make some practices for dealing with the incompatibility, more reasonable or acceptable. Further the specific type of policy design, for example the social construction of target groups, is affected by *established social constructions* in the municipal organization. Taken together these contextual factors can explain why a certain type of policy design emerges in a specific case.

The results have implications for the policy design and social construction theory when it comes to policy making during implementation. The theory makes too far-reaching presumptions about actors' conceptions and intentions in a policy making process during implementation. The policy making can, as a conclusion of this study, be viewed as a practice for dealing with incompatibility, instead of strategic action. A proposal is made to use the concepts of occasions for policy making and different types of occasions like incompatibility to avoid this bias and presumptions and to

empirically ground the future studies of policy making during implementation even though these studies can be based in the policy design and social construction theory.

Förteckning över empiriskt material

Östra kommunen

Dokument

Prot. ”Krisgruppen Stormen”, Kommunkansliet, Östra kommunen: 2005-01-09 kl. 13.00, 2005-01-09 kl. 16.00, 2005-01-09 kl. 19.30, 2005-01-10 kl. 15-16, 2005-01-11 kl. 11-12-15, 2005-01-11 kl. 14-14.45, 2005-01-12 kl. 7.30-8.30, 2005-01-12 kl. 17.20-18.30, 2005-01-12 kl. 19.30-20.30, 2005-01-13 kl. 7.40 -, 2005-01-13 kl. 16.00 -, 2005-01-14 kl.10.00-10.30, 2005-01-14 kl. 16.00-17.45, 2005-01-15 kl. 11.00-12.00, 2005-01-16 kl. 9.00-9.40, 2005-01-17 kl. 8.00-8.55, 2005-01-17 kl. 17.00-17.30, 2005-01-18 kl. 8.30-8.50, 2005-01-19 kl. 8.00-8.30, 2005-01-20 kl. 7.30-8.20, 2005-01-21 kl. 7.30-08.15, 2005-01-24 kl. 7.30-8.15, 2005-01-25 kl. 7.30-8.20, 2005-01-26 kl. 7.30-8.00

Östra kommunens utvärderingsenkät stormen Gudrun (odat.)

Lägesrapporter Stormen Gudrun 2005-01-10 – 2005-01-31 (totalt 22 stycken)

Plan för extraordinära händelser i Östra kommunen 2004-10-28, 2006-03-01

Reviderad informationsplan för stora krishändelser och extraordinära händelser i Östra kommunen 2005-12-12

Sammanträdesprotokoll kommunstyrelsen 2005-01-12, 2005-02-02 Information om krishantering vid stormen Gudrun 2005. Kommunstyrelsen, Östra kommunen

Protokoll ”Krisgruppen Per ” Kommunkansliet, Östra kommunen: 2007-01-15 kl. 8.00-9.10, 2007-01-15 kl. 15.00-16.15, 2007-01-16 kl. 7.30-8.15, 2007-01-16 kl. 16.00-17.00, 2007-01-17 kl. 8.00-8.30, 2007-01-17 kl. 16.00-17.20, 2007-01-18 kl. 13.00-14.30, 2007-01-19 kl. 10.30-11.20, 2007-01-20 kl. 14.00-15.00, 2007-01-22 kl. 8.00-8.30, 2007-01-23 kl. 10.30-10.50

Lägesrapporter Stormen Per, 2007-01-15 – 2007-01-21 (totalt 11 stycken)

Utvärdering av stormen Per, Säkerhetsgruppen, Östra kommunen 2007-05-11

Östra kommunens utvärdering av stormen Per, 2007-01-14

Utvärderingsenkät till verksamhetsansvariga – stormen Per, 2007-01-30 samt svar från verksamhetsansvariga

Utvärdering av informationsverksamheten efter stormen Per, 2007-01-25

Intervjuer

Personalchef 2007-09-18, Säkerhetssamordnare 2007-08-23, Informationssamordnare 2007-10-10, Teknisk chef 2007-11-15, Drift- och underhållschef 2007-11-15, Socialchef 2007-12-05, Skolchef 2007-12-05, Kommunsekreterare och Säkerhetssamordnare 2008-09-19, Kommunchef 2010-11-10

Västra kommunen

Dokument

Utvärderingsenkät Stormen Gudrun 2005-04-15

Prot., ”Storm Januari 2005” 2005-01-08, 2005-01-09, 2005-01-10 09.00, 2005-01-10 16.00, 2005-01-11 09.00, 2005-01-11 15.00, 2005-01-12 11.00, 2005-01-13 09.00, 2005-01-15 14.00, 2005-01-17 14.00, 2005-01-19 10.00, 2005-01-21 09.00, 2005-01-24 10.00, 2005-01-26 09.00, 2005-01-28 09.00, 2005-01-31 09.00, 2005-02-03 14.00, 2005-02-09 15.00

Hemsida, Information om stormen Gudrun 2005-01-09 – 2005-06-02 (totalt 26 rapporter)

Sammanträdesprotokoll kommunstyrelsen, 2005-04-18 Utvärderingsenkät – stormen Gudrun

Kommunal krisledningsplan vid extraordinära händelser i Västra kommunen, 2006-10-26, Utkast revidering 2007

Informationsplan vid extraordinära händelser, 2006-09-18, Kommunledningskontoret

Hemsida, Information om stormen Per 2007-01-15 – 2007-01-22 (totalt 11 rapporter)

Erfarenheter av sommarens översvämningar, Västra kommunen 2007-04-26

Preliminär rapport 2004, Översvämning i Västra kommunen, Räddningstjänsten, Västra kommunen

Lokal tidning 2007-01-18, 2007-01-22

Intervjuer

Räddningschef 2006-04-12, Räddningschef och beredskapsplanerare 2007-03-20, Utvecklingsledare 2007-05-11, Planeringschef 2007-05-11, Säkerhetssamordnare Socialförvaltningen 2007-05-24, Teknisk chef 2007-06-21, Ekonomiansvarig Socialförvaltningen 2007-06-21, Enhetschef (insatsledare) och stf. Räddningschef 2008-09-12, Ekonomiansvarig Socialförvaltningen 2008-10-23, Kommunchef 2010-11-12

Södra kommunen

Dokument

Prot. ”Högt vattenstånd i Söderån” 2006-12-11 kl. 9.00, kl. 10.30, kl. 11.00, kl. 11.30, kl. 12.00, kl. 14.00, kl. 14.30, kl. 20.00, 2006-12-12 kl. 08.00, kl. 9.15, kl. 13.00, kl. 13.30, kl. em., 2006-12-13 kl. 8.00, kl. f.m., kl. 10.00, kl. 10.30, 13.00, e.m., 2006-12-14 kl. 10.00, kl. f.m., kl. 13.00, kl. 18.00, 2006-12-15 kl. 11.00, kl. 11.25, kl. 13.00, 2006-12-16, 2006-12-17, 2006-12-18 kl. 09.00, kl. 11.00, kl. 14.00, 2006-12-19 kl. 13.30

Översvämningssstudie avseende Söderån, Kommunstyrelsen 2007-01-10

Sammanträdesprotokoll Gatunämnden (samt i förekommande fall protokoll från arbetsutskott samt tillhörande tjänsteskrivelser och beredningsunderlag från gatukontoret) 2006-05-15, 2006-08-28, 2006-09-25, 2007-01-29, 2007-03-13, 2007-04-16, 2007-05-14, 2007-06-11, 2007-09-24, 2007-10-29, 2007-12-10, 2008-03-03, 2008-04-07, 2008-05-07, 2008-05-25, 2008-09-29, 2008-11-03, 2008-12-08, 2009-01-26, 2009-03-09, 2009-04-20

Sammanträdesprotokoll Kommunstyrelsen (samt i förekommande fall protokoll från arbetsutskott samt tillhörande tjänsteskrivelser och beredningsunderlag) 2006-11-29, 2007-01-10, 2007-03-21, 2007-06-07, 2008-01-09, 2008-03-26, 2008-05-28, 2008-08-26, 2009-02-18

Ersättningskrav från enskilda, Svar från Kommunledningskontoret/Gatukontoret, samt utbetalningsorder 2009-05-27, 2009-04-08, 2007-07-06, 2007-08-17, 2008-08-18, 2007-03-23, 2007-02-15, 2007-02-20, 2008-08-08, 2008-08-06, 2007-02-09, 2007-04-19, 2007-04-04, 2008-09-05, 2008-09-01, 2007-04-04, 2007-06-01, 2008-06-10, 2007-06-01, 2007-03-05, 2007-02-15, 2007-03-27, 2008-08-18, 2007-08-17, 2007-07-06, 2009-04-08, 2009-05-27

Årsredovisning 2006, Södra kommunen

Kvällstidning 2006-12-09

Lokal tidning 2006-12-13, 2006-12-15

Intervjuer

Informationsansvarig 2009-05-15, Brandingenjör och Chef Olycksutredning (Räddningschefer i beredskap) 2009-05-15, Säkerhetschef 2009-05-18, Överingenjör 2009-05-28, Gatudirektör 2009-06-04, Kommunchef 2009-06-24, Kommunjurist 2009-08-06, Kommunstyrelseordförande 2009-08-19

Litteraturförteckning

Abbott, A. (2001) *Chaos of disciplines*. Chicago: University of Chicago Press

Alford, J. (2002) Defining the Client in the Public Sector. A Social-Exchange Perspective. *Public Administration Review*, 62(3): 337–346

Baier, V. E., J. G. March & H. Sæetren (1986) Implementation and ambiguity. *Scandinavian Journal of Management*, 2(3-4): 197-212.

Barrett, S. och C. Fudge (1981) *Policy and action. Essays on the implementation of public policy*. London: Methuen.

Barton, A. H. (1969) *Communities in disaster. A sociological analysis of collective stress situations*. N.Y.: Garden City

Barton, A. H. (2005) *Disaster and Collective Stress*. i R. W. Perry and E. L. Quarantelli (Red.) *What is a Disaster? New Answers to Old Questions*. U.S.: International Research Committee on Disasters.

Berger, P. L. och T. Luckmann (1967) *The social construction of reality. A treatise in the sociology of knowledge*. New York: Anchor Books

Brodkin, E. Z. (1987) Policy Politics. If We Can't Govern, Can We Manage? *Political Science Quarterly* vol. 102(4): 571-587

Brodkin, Evelyn Z. (1990) *Implementation as policy politics* i Palumbo D. J., Calista D. J. (Red.) *Implementation and the policy process*. New York: Greenwood Press

Brunsson, N. och S. Jönsson (1979) *Beslut och handling. Om politikens inflytande på politiken*. Stockholm: Liber Förlag

Brunsson, N. (1986) *Politik och handling* i N. Brunsson (Red.) *Politik och ekonomi* Lund: Doxa Ekonomi

Camou, M. (2005) *Deservedness in Poor Neighborhoods: A Morality Struggle* i Schneider, A. och Ingram, H. (Red.) *Deserving and Entitled. Social Constructions and Public Policy*. Albany : State University of New York

Cohen, M. D., J. G. March och J. P. Olsen (1976) *People, Problems, Solutions and the Ambiguity of Relevance* i J. G. March och J. P. Olsen (Red.) *Ambiguity and Choice in Organizations*. Oslo: Scandinavian University Press

Collins, P. H. (1989) The social construction of invisibility. Black women's poverty in social problems discourse. *Perspectives on Social Problems*, 1: 77-93

deLeon, P (1999) *The Stages Approach to the Policy Process: What Has It Done? Where Is It Going?* i Sabatier, P.A. (Red.) *Theories of the Policy Process*. Boulder, CO: Westview Press

Diedrich, A. och A. Styhre (2008) Making the refugee multiple. The effects of classification work. *Scandinavian Journal of Management*, 24(4): 330-342

Donovan, M. C. (2001) *Taking aim : target populations and the wars on AIDS and drugs*. Washington D.C. : Georgetown University Press

Dunsby, J. (2004) Measuring Environmental Health Risks: The Negotiation of a Public Right-to-Know Law. *Science, Technology, & Human Values* 29(3): 269-290.

Easton, D. (1953). *The political system : an inquiry into the state of political science*. New York: Knopf

Eisenhardt, M. E. (2002) *Building Theories from Case Study Research* i A. M. Hurberman och M. B. Miles (Red.) *The Qualitative Researchers Companion*. London: Sage

Feldman, M. S. (1989) *Order without design. Information production and policy making*. Stanford, Calif.: Stanford University Press.

- Fischer, F. (2003) *Reframing Public Policy. Discursive Politics and Deliberative Practices*. Oxford: Oxford University Press
- Flyvbjerg, B. (2006) Five Misunderstandings About Case-Study Research. *Qualitative Inquiry*, 12(2): 219-245.
- Glaser, B. och A. Strauss (1967) *The Discovery of Grounded Theory. Strategies for Qualitative Research*. Chicago: Aldine
- Hacking, I. (1999) *Social konstruktion av vad?* Stockholm: Thales
- Hanberger, A (2001) What is the Policy problem? Methodological Challenges in Policy Evaluation. *Evaluation*, 7(1): 45-62
- Hasenfeld, Y. (1983) *Human Service Organizations*. Engelwood Cliffs, N.J.: Prentice Hall
- Hasenfeld, Y. (1992). *Human services as complex organizations*. Los Angeles: Sage.
- Hecló, H. H. (1972) Policy Analysis. *British Journal of Political Science*, 2(1): 83-108
- Hogan, N. L. (1997) The Social Construction of Target Populations and the Transformation of Prison-Based AIDS Policy. A Descriptive Case Study. *Journal of Homosexuality*, 32(3-4): 77 - 114
- Hood, C (1991) A Public Management for All Seasons. *Public Administration*, 69(1): 3-19
- Hunter, C. och J. Nixon (1999) The Discourse of Housing Debt. The Social Construction of Landlords, Lenders, Borrowers and Tenants. *Housing, Theory and Society*, 16(4): 165 - 178
- Ingram, H. & A. Schneider (1991) The Choice of Target Populations. *Administration & Society*, 23(3): 333-356.

Ingram, H., A. Schneider och P. deLeon (2007) *Social Construction and Policy Design* i Sabatier, P. A. (Red.) *Theories of the Policy Process*. Boulder, CO: Westview Press

Ivarsson, A. (2008) *Från Gudrun till Per. Om kommunal krishantering, erfarenheter och förändring* Göteborg: Förvaltningshögskolan, Göteborgs Universitet

Jasanoff, S. (Red.) (2004) *States of Knowledge. The Co-production of Science and Social Order* London: Routledge

Jurik, N. och Cowgill, J. (2005) *The Construction of Client Identities in a Post-welfare Social Service Program. The Double Bind of Microenterprise Development* i Schneider, A. och H. Ingram (Red.) *Deserving and Entitled. Social Constructions and Public Policy*. Albany : State University of New York

Kitsuse, J. I. och M. Spector (1973) Towards a Sociology of Social Problems. Social Conditions, Value-Judgments and Social Problems. *Social Problems*, 20(4): 407-419

Lipsky, Michael (1980) *Street-level bureaucracy. Dilemmas of the individual in public services*. New York : Russell Sage Foundation

Linder, S. H. och B. G. Peters (1984) From Social Theory to Policy design. *Journal of Public Policy*, 4(3): 237-259

Linder, S. H. och B. G. Peters (1988) The analysis of design or the design of analysis? *Policy Studies Review*, 7(4): 738-750

Lindgren, S-Å. (2008) *Det teoriutvecklande projektet* i K. Sjöberg och D. Wästerfors (Red.) *Uppdrag forskning. Konsten att genomföra kvalitativa studier*. Malmö: Liber

Lowi, T. (1972) Four Systems of Policy, Politics, and Choice. *Public Administration Review*, 32(4): 298-310

Lundquist, L. (1994) *Statsvetenskaplig förvaltningsanalys. Problem, trender och program*. Lund: Studentlitteratur

March, J. G. och J. P. Olsen (1989) *Rediscovering Institutions. The Organizational Basis of Politics*. New York: The Free Press

March, J. G. (1994). *A primer on decision making. How decisions happen*. New York, Free Press.

Mason, J. (2002) *Qualitative Researching*. London: Sage

Matland, R. E. (1995) Synthesizing the Implementation Literature. The Ambiguity-Conflict Model of Policy Implementation. *Journal of Public Administration, Research & Theory*, 5(2): 145-174

McKillip, J. (1998) *Need analysis. Process and techniques* i Bickman, L och D. J. Rog (Red.) *Handbook of applied social research methods*. Thousand Oaks, Ca: Sage

Miles, M. B. och A. M. Huberman (1994) *Qualitative Data Analysis*. London: Sage

Milliken, F. J. (1987) Three Types of Perceived Uncertainty about the Environment. State, Effect, and Response Uncertainty. *The Academy of Management Review*, 12(1): 133-143

MSB (2004) Kommunöverenskommelsen – avstämning under uppbyggnadsperioden

Newton, L. (2005) *It Is Not a Question of Being Anti-immigration. Categories of Deservedness in Immigration Policy Making* i Schneider, A. och H. Ingram (Red.) *Deserving and Entitled. Social Constructions and Public Policy*. Albany: State University of New York

Noordegraaf, M. (2000) *Attention! Work and Behavior of Public Managers amidst Ambiguity* Delft: Eburon Publishers

Palumbo, D. J. och D. J. Calista (1990) *Implementation and the policy process. Opening up the black box*. New York, N.Y.: Greenwood Press

Peters, B. G. (2000) Policy Instruments and Public Management. Bridging the Gaps. *Journal of Public Administration, Research & Theory* 10(1): 35-47

Pressman, J. L. och A. B. Wildavsky (1973) *Implementation : how great expectations in Washington are dashed in Oakland; or, why it's amazing that federal programs work at all : this beeing a saga of the Economic development administration as told by two sympathetic observers who seek to build morals on a foundation of ruined hopes*. Berkeley: Univ. of California

Prop. (2001/02:158) *Sambällets säkerhet och beredskap*. Stockholm: Riksdagens tryckeriexp.

Prop. (2007/08:92). *Stärkt krisberedskap - för säkerhets skull* Stockholm: Riksdagens tryckeriexp.

Ragin, C. C. och H. S. Becker (1992) *What is a Case? Exploring the Foundations of Social Inquiry*. Cambridge: Cambridge University Press

Rossi, P. H., M. W. Lipsey och H. E. Freeman (2004) *Evaluation. A Systematic Approach*. London: Sage Publications Inc.

Sabatier P. A. och D. Mazmanian (1980) The implementation of public policy. A framework of analysis. *Policy Studies Journal*, 8(4): 538-560

Sabatier P. A. och H. C. Jenkins-Smith (1993) *Policy Change and Learning. An Advocacy Coalition Approach*. Boulder, CO: Westview Press

Sabatier, P. A. (2000) Clear enough to be wrong. *Journal of European Public Policy*, 7(1): 135-140

Sabatier, P. A. (2007) *The Need for Better Theories* i Sabatier, P. A. (Red.) *Theories of the Policy Process*. Boulder, CO: Westview Press

Salamon, L. M. (2002) *The tools of government. A guide to the new governance*. Oxford : Oxford University Press

Schneider, A. och H. Ingram (1988) Systematically Pinching Ideas. A Comaparative Approach to Policy Design. *Journal of Public Policy*, 8(1): 61-80

- Schneider A. och H. Ingram (1990) Behavioral Assumptions of Policy Tools. *The Journal of politics*, 52(2): 510-529
- Schneider, A. och H. Ingram (1993) Social Construction of Target Populations. Implications for Politics and Policy. *The American Political Science Review*, 87(2): 334-34
- Schneider, A. L. och H. Ingram (1997) *Policy design for democracy*. Lawrence: University Press of Kansas
- Schneider, A. L. och H. Ingram (Red.) (2005) *Deserving and entitled. Social constructions and public policy*. Albany: State University of New York
- Schneider, A. & M. Sidney (2009) What Is Next for Policy Design and Social Construction Theory? *Policy Studies Journal* 37(1): 103-119
- Schroedel, J. R. och D. R. Jordan (1998) Senate Voting and Social Construction of Target Populations: A Study of AIDS Policy Making, 1987–1992. *Journal of Health Politics, Policy and Law*, 23(1):107-132
- Sirenen (2002). Räddningschefen som går mot strömmen. *Sirenen* (nr. 2), Räddningsverket
- Smith, B. C. (1976) *Policy making in British government. An analysis of power & rationality*. London: Martin Robertson
- Spector M. och J. I. Kitsuse (1987) *Constructing Social Problems* Hawthorne: Aldine de Gruyter
- SOU (2001:41). *Säkerhet i en ny tid. Betänkande*. Stockholm: Fritzes offentliga publikationer
- Spence, D. B. (1997) Agency policy making and political control: Modeling away the delegation problem. *Journal of Public Administration Research & Theory*, 7(2): 199

- Steinberger, P (1980) Typologies of public policy: Meaning construction and their policy process. *Social Science Quarterly*, 61(2): 185-197
- Sjögren, E. (2008) Deciding Subsidy for Pharmaceuticals Based on Ambiguous Evidence. *Journal of Health Organization and Management*, 22(4): 368-383
- Stone, D. A. (1989) Causal Stories and the Formation of Policy Agendas. *Political Science Quarterly*, 104(2): 281-300
- Strauss, A och J. Corbin (1998) *Basics of Qualitative Research. Techniques and Procedures for Developing Grounded Theory*. London: Sage
- Thompson, F. J. (1982) Bureaucratic Discretion and the National Health Service Corps. *Political Science Quarterly*, 97(3): 427-445
- Tierny, K. J. (2007) From the Margins to the Mainstream? Disaster Research at the Crossroads. *Annual Review of Sociology*, 33: 503-525
- van Asselt, M. (2005) The Complex Significance of Uncertainty in a Risk Era: Logics, Manners and Strategies in Use. *Risk Assessment and Management*, 5(2/3/4): 125-167
- Weick, K. E. (1995) *Sensemaking in organizations*. Thousand Oaks, Calif.: Sage
- Weick, K. E. och K. M. Sutcliffe (2007) *Managing the Unexpected. Resilient Performance in an Age of Uncertainty*. San Francisco: John Wiley & Sons, Inc.
- Weiss, C.H. (1997) How can Theory-Based Evaluation Make Greater Headway? *Evaluation Review*, 21(4): 501-524
- Wirdeñäs, A. (2005). *Bilder av en storm*. Växjö: Länsstyrelsen i Kronobergs län
- Woolgar, S. och D. Pawluch (1985) Ontological Gerrymandering. The Anatomy of Social Problems Explanations. *Social Problems*, 32(3): 214-227

Avhandlingar vid Förvaltningshögskolan

ISSN: 1653-8358

27. Ivarsson, Andreas, 2011, Lokal Policydesign. Om hur kommuner skapar policy som klargör ansvarsrelationen mellan kommunen och kommunmedborgarna i krissituationer. Göteborgs Universitet: Förvaltningshögskolan (s. 234) ISBN 978-91-628-8283-9
26. Melke, Anna, 2010. Mental health policy and the welfare state – a study on how Sweden, France and England have addressed a target group at the margins. Göteborgs Universitet: Förvaltningshögskolan (s. 246). ISBN 978-91-628-8222-8
25. Brorström Sara, 2010. Kommunala satsningar av betydelse - en fråga om identitet, förnuft och tillfälligheter. Göteborgs universitet: Förvaltningshögskolan. (s. 264). ISBN 978-91-628-8209-9
24. Bartholdsson Kerstin, 2009. Hållbarhetens mänskliga byggstenar. – om betydelsen av engagerade tjänstemän i det lokala miljömålsarbetet. Göteborgs universitet: Förvaltningshögskolan. (s. 223). ISBN: 978-91-628-7824-5
23. Cinque Serena, 2008. I vargens spår. Myndigheters handlingsutrymme i förvaltningen av varg. Göteborgs universitet: CEFOS och Förvaltningshögskolan. (s. 240). ISBN: 978-91-628-7441-4
22. Gustafsson Anette, 2008. Könsmakt och könsbaserade intressen. Om könspolitisk representation i svensk kommunalpolitik. Göteborgs universitet: Förvaltningshögskolan. (s. 260) ISBN: 978-91-628-7442-1
21. Tedros Adiam, 2008. Utanför storstaden. Konkurrerande framställningar av förorten i svensk storstadspolitik. Göteborgs universitet: Förvaltningshögskolan. (s. 205). ISBN: 978-91-628-7399-8
20. Andersson-Felé Lena, 2008. Leda lagom många. – Om struktur, kontrollspann och organisationsideal. Göteborgs universitet: Förvaltningshögskolan. (s. 238). ISBN: 978-91-628-7352-3
19. Johansson Susanne, 2007. Dom under trettio, vem bryr sig och varför? Ungdomars värderingar och politiska deltagande. Göteborgs universitet: CEFOS och Förvaltningshögskolan- (s. 278). ISBN: 978-91-628-7053-9
18. Berlin Johan, 2006. Beställarstyrning av hälso- och sjukvård. - Om människor, marginaler och miljoner. Göteborgs universitet: Förvaltningshögskolan. (s. 382). ISBN: 91-628-6817-9
17. Johansson Tobias, 2006. Förvaltningens gräns mot marknaden. Om mekanismer bakom och effekter av kommunernas marknadsutnyttjande. Göteborgs universitet: Förvaltningshögskolan. (s. 208). ISBN: 91-628-6929-9
16. Kastberg Gustaf, 2005. Kundvalsmodeller. En studie av marknadsskapare och skapade marknader i kommuner och landsting. Göteborgs universitet: Förvaltningshögskolan. (s. 211). ISBN: 91-628-6650-8
15. Carlström Eric, 2005. I Skuggan av Ädel. Integrering i kommunal vård och omsorg. Göteborgs universitet: Förvaltningshögskolan. (s. 283). ISBN: 91-628-6588-9

14. Eriksson Nomic, 2005. Friska vindar i sjukvården. Stöd och hinder vid förändringar i professionella organisationer. Göteborgs universitet: Förvaltningshögskolan. (s. 222). ISBN: 91-628-6568-4
13. Rodrigo Blomqvist Paula, 2005. Närvarons politik och det mångvetniska Sverige. Om att ta plats i demokratin. Göteborgs universitet: Förvaltningshögskolan. (s. 249). ISBN: 91-628-6502-1
12. Fihn Glenn, 2005. Normer och reformer. Den landskommunala och statskommunala budgetens och redovisningens historia 1862-1968. Göteborgs universitet: Förvaltningshögskolan. (s. 249). ISBN: 91-628-6400-9
11. Johansson Patrik, 2004. I skandalers spår. Minskad legitimitet i svensk offentlig sektor. Göteborgs universitet: Förvaltningshögskolan. (s. 252). ISBN: 91-628-5983-8
10. Erikson Malgorzata, 2004. Lokala politiska ledare. Ett kollage av diskurser. Göteborgs universitet: Förvaltningshögskolan. (s. 201). ISBN: 91-628-6087-9
9. Mühlenbock Ylva, 2004. Inget personligt. Om entreprenörskap i offentlig sektor. Göteborgs universitet: Förvaltningshögskolan. (s. 196). ISBN: 91-628-6057-7
8. Karlsson David, 2003. En chimär av endräkt. Ideologiska dimensioner i kommunal kulturpolitik. Göteborgs universitet: Förvaltningshögskolan. (s. 328). ISBN: 91-628-5803-3
7. Malmer Stellan, 2003. Ett pris blir till. Om förklaringar till kommunala avgifter och taxor. Stockholm: Santérus Förlag. (s. 348). ISBN: 91-89449-53-3
6. Theodorsson Annika, 2003. Samtala både länge och väl. Deliberativ demokrati i tre föräldrakooperativ och dess effekter på deltagarna. Göteborgs universitet: Förvaltningshögskolan. (s. 248). ISBN: 91-628-5629-4
5. Siverbo Sven, 2001. Reformerna och regler. Om att spara och förändra i offentliga organisationer. Göteborgs universitet: Förvaltningshögskolan. (s. 238). ISBN: 91-628-4705-8
4. Cregård Anna, 2000. Förvaltningschefers styrning. En studie av praktik och representation i skolans värld. Göteborgs universitet: CEFOS och Förvaltningshögskolan. (s. 231). ISBN: 91-631-0453-9
3. Nilsson Viveka, 1999. Empati och distans. En studie av överläkares förhållande till ekonomistyrning. Göteborgs universitet: Förvaltningshögskolan. (s. 215). ISBN: 91-628-3529-7
2. Pauli Stefan, 1999. Politiker och kassaflödesrapportering. En studie av kommunpolitikerna val av redovisningsinformation. Göteborgs universitet: CEFOS och Förvaltningshögskolan. (s. 277). ISBN: 91-628-3357-x
1. Falkman Pär, 1997. Statlig redovisning enligt bokföringsmässiga grunder. En redovisningsteoretisk analys. Göteborgs universitet: CEFOS och Förvaltningshögskolan. (s. 198). ISBN: 91-628-2678-6