

Scores rapportserie 2026:2

Att organisera för handlingskraft i kris: fallet Samverkan Stockholmsregionen

Elsa Persson och Susanna Alexius



SCORE

STOCKHOLM CENTRE FOR
ORGANIZATIONAL RESEARCH

Att organisera för handlingskraft i kris: fallet Samverkan Stockholmsregionen

Elsa Persson och Susanna Alexius

Score, Stockholms universitet och Center for Security and Resilience, Handelshögskolan i Stockholm

Scores rapportserier 2026:2
ISBN 978-91-88833-34-1

Stockholms centrum för forskning om offentlig sektor
106 91 Stockholm
www.score.su.se



Innehållsförteckning

Förord	4
English preface	5
1. Introduktion	6
1.1 "Mera samverkan!"	6
1.2 Det svenska krisberedskapssystemet	7
1.3 Forskning om samarbete i kriser och krisberedskap	9
1.4 Forskning om metaorganisationer	11
2. Metod	15
3. Presentation av SSR - bakgrund, struktur och handlingskraft	17
3.1. Så började det	17
3.2. Vilka är med?	19
3.3. Att komma till beslut och handling	20
3.3.1. Att ta fram gemensamma inriktningar	21
3.3.2. Överenskommelser, men inga beslut	21
3.4. Så är SSR uppbyggt och fungerar	22
3.5. SSR – en ovanlig organisation	25
4. SSR:s organisering genom sex aktiverade lägen	28
4.1 Höjd terrorhotsnivå, 2023	28
4.2 Eskalerande våld och ökat antal sprängningar, 2025	29
4.3 Brand i ett vårdboende i Huddinge, 7 maj 2025	31
4. 4. Fotbollsmatch mellan lag med högrisksupportrar, maj 2017,	35
4. 5 Kommunikation kring vattenbrist	35
4. 6. Pandemin	35
5. Utmaningar och lärande när samverkan fördjupas	36
5.1. Relationen mellan aktiverat och ordinarie läge	36
5.2. Jämligt, men ändå inte	38
5.3. Att hålla i engagemanget över tid	40
5.4. Gränser för samarbetet: När det inte går att komma vidare	42
5.5. Allt fler ansvarsområden: kan SSR bli för brett?	43
6. Avslutande diskussion: Att organisera för handlingskraft i kris	44
7. Sammanfattning: SSR:s framgångsfaktorer och utmaningar	48
7.1 Framgångsfaktorer	48
Agerar snabbt i kris: struktur, regelbundenhet och tydliga kontaktvägar	48
Organisatorisk tillit	48

Kansliet – administration och diplomati	48
Makt ger mandat	48
7.2 <i>Utmaningar framåt</i>	49
Gränsdragning mellan aktiverat och ordinarie läge	49
Tillräckligt jämlikt?	49
Att hålla i engagemanget över tid	49
Gränser för samverkan	49
Kan SSR:s engagemang bli för brett?	49
8. Litteraturförteckning	50
9. Appendix	56
9.1 <i>Intervjupersoner (anonymiserade)</i>	56
9.2 <i>Intervjuguide</i>	56
9.3 <i>SSR:s inriktningar</i>	58
9.4 <i>SSR:s aktiverade lägen sedan starten 2015</i>	58

Förord

Samverkan är ett på samma gång evigt och högaktuellt fenomen som de flesta tycker är så angeläget. Och ändå, eller kanske därför, visar forskningen att det är svårt att skapa uthålligt engagemang och handlingskraft i gränsöverskridande organisering. Den här empiriska fallstudien handlar om samverkansorganisering för krisberedskap i Stockholms län. I fokus står Samverkan Stockholmsregionen (SSR) som nyligen fyllde 10 år och som räknar länets samtliga kommuner, länsstyrelse, region, Stockholms hamnar samt ett urval av myndigheter till sina 37 medlemmar.

Fallstudiens syfte har varit att identifiera och analysera både utmaningar i SSR:s samverkansorganisering, och framgångsfaktorer i förebyggandet av och hanteringen av dessa utmaningar. Studiens främsta bidrag är empiriskt, då den ger röst åt både organisatörer och medlemmar i SSR som beskriver sin vardag i samverkan. Dessa upplevelser av samverkan i SSR analyseras här framförallt i ljuset av tidigare forskning om s k *metaorganisationer*, federativa organisationer som precis som SSR kännetecknas av att de har andra organisationer som medlemmar. Dessa metaorganisationsstudier rymmer många insikter, inte minst om klassiska utmaningar för att åstadkomma handlingskraft i samverkan, som är intressanta att jämföra med förutsättningarna SSR:s organisering.

Studien har genomförts av Elsa Persson och Susanna Alexius, bägge forskare vid Score (Stockholms Center for forskning om offentlig sektor) vid Stockholms universitet, Alexius även verksam vid Center for Security and Resilience vid Handelshögskolan i Stockholm. Varmt tack till alla informanter som så generöst ställt upp på intervju och avsatt tid för uppföljande samtal och återkoppling. Tack också till forskargruppen Kristina Tamm Hallström, Staffan Furusten och Maria Grafström som liksom vi studerar samverkan i regionen och som på olika sätt stöttat denna studies tillkomst. Tack till övriga kollegor som granskat rapporten och tack till Center for Security and Resilience som bjudit in oss att hålla frukostseminarium om rapporten och generöst erbjudit sig att finansiera en engelsk översättning av rapporten.

Resultaten pekar på flera framgångsfaktorer: tydliga och återkommande mötesstrukturer, en relativt homogen grupp medlemmar samt gemensamma resurser i form av ett samordningskansli. Särskilt centralt är kansliets roll i att balansera medlemsintressen, upprätthålla en gemensam riktning och bibehålla handlingsberedskap över tid. Samtidigt identifierar studien också viktiga framtidsutmaningar. När SSR breddar sitt uppdrag till att omfatta fler typer av kriser – även långvariga och lågintensiva – uppstår frågor om prioriteringar, administrativ belastning och risken för en alltför spretig verksamhet.

Vi hoppas att många vill lära av SSR:s goda exempel på hur man åstadkommer handlingskraft i samverkan. Och det gäller att börja nu, för handlingskraftig samverkan i kris organiseras allra bäst *innan* krisen kommer.

English preface

Collaboration is a phenomenon that is at once timeless and highly topical, which most people consider very important. And yet, or perhaps because of that, research shows that it is difficult to create sustainable engagement and capacity for action in cross-boundary organizing. This empirical case study focuses on collaborative organization for crisis preparedness in Stockholm County. The focus is on Samverkan Stockholmsregionen (SSR), which recently celebrated its 10th anniversary and has all of the county's municipalities, the county administrative board, the region, the port of Stockholm, as well as a selection of public agencies as its 37 members.

The aim of the case study has been to identify and analyze both the challenges in SSR's collaborative organization and the success factors in preventing and managing these challenges. The study's main contribution is empirical, as it gives a voice to both the organizers and the members of SSR who describe their everyday lives in collaboration. These experiences of collaboration in SSR are here analyzed primarily in light of previous research on so-called *meta-organizations*, federative organizations that, like SSR, are characterized by having other organizations as members.

The study was conducted by Elsa Persson and Susanna Alexius, both researchers at Score (Stockholm Centre for Research on Public Sector) at Stockholm University, with Alexius also affiliated with the Center for Security and Resilience at the Stockholm School of Economics. A warm thanks to all the informants who so generously participated in interviews and devoted time to follow-up conversations and feedback. Thanks also to the research group Kristina Tamm Hallström, Staffan Furusten, and Maria Grafström, who, like us, study collaboration in the region and have in various ways supported the realization of this study. Thanks to other colleagues who reviewed the report, and thanks to the Center for Security and Resilience for inviting us to hold a breakfast seminar on the report and for generously offering to fund an English translation of the report.

The results point to several success factors: clear and recurring meeting structures, a relatively homogeneous group of members, and shared resources in the form of a coordinating office. Particularly central is the role of the office in balancing member interests, maintaining a common direction, and sustaining the capacity for action over time. The study also identifies important future challenges. As SSR expands its mission to include more types of crises – including long-term and low-intensity ones – questions arise about priorities, administrative burden, and the risk of an overly fragmented operation.

We hope that many will want to learn from SSR's good examples of how to achieve effective action through collaboration. And it is important to start now, because effective collaborative action in a crisis is best organized *before* the crisis occurs.

1. Introduktion

Jag brukar själv lite kaxigt säga att jag tror att till exempel det här snöovädret på E22, som var för något år sedan nedåt landet. Det hade inte hänt här på grund av att vi har SSR. Vi hade fått till samordningen.

Enhetschef, Stockholms stad

Första punkten för mig är att SSR fungerar. Den andra punkten tycker jag är samhällsutvecklingen, hur det ser ut i samhället och omvärlden. Jag menar, det är ju jätteviktigt att vi gör det här. Vi vet inte när nästa händelse kommer. Vi vet inte vilken typ av händelse - det är jätteviktigt att fortsätta.

Biträdande enhetschef och beredskapsstrateg, Region Stockholm

1.1 "Mera samverkan!"

"Mera samverkan!" har blivit ett alltmer uttalat imperativ och en organisatorisk dygd, både i vetenskapliga och politiska debatter där organisationer av alla slag ges rådet att engagera sig i ett bredare spektrum av komplexa kollektiva problem och frågor. Klimatfrågor, migration och krisberedskap är bara några exempel från den växande högen av komplexa samhällsutmaningar där det ska samverkas.¹

Men när forskare nu uppmärksammar en snabb ökning av olika typer av samverkansinitiativ för kollektiva handling, från informella nätverk till s k metaorganisationer (se avsnitt 1.4 nedan), blir det viktigt att inte bara kartlägga dessa variationer genom metaanalyser och typologier (Bor och Cropper 2023, Garaudel 2020, Kuljala, Sachs, Leinonen, Heikkinen och Laude 2022), utan att också ställa kritiska frågor om effektiviteten och effekten av dessa olika typer av organisering (Horan 2022, Kujala et al. 2022, STiBbe, Reid och Gilberg 2018, Widerberg, Fast, Koloffon Rosas och Pattberg 2023). Till denna forskning vill vi bidra med denna fallstudie av Samverkan Stockholmsregionen (SSR) som nyligen firade 10 år.

Organisationen SSR som leds av ett samordningskansli med sex anställda har över tid utvecklats från en mer löst organiserad samverkan till något av en stabil institution i Stockholm. SSR beskrivs av sina medlemmar - 37 offentliga organisationer – som en effektiv organisation präglad av handlingskraft och tillit. SSR är unikt på så vis att det är ett länsbaserat samarbete inriktat på kris och beredskap som har en avgiftsfinansierad egen budget vilket borgat för gemensamma resurser i form av ett kansli. På senare tid har andra regioner blickat mot SSR som ett föredöme. I en uppföljning av tre krishändelser lyfts SSR av Myndigheten för civilt försvar (MCF, tidigare MSB) som ett exempel på välfungerande samverkan.² Men vad är det

¹ Brammer, Branicki, Linnenluecke och Smith, 2019, Christensen och Lægheid 2007, Cristo-Andrade och Franco 2019, Dentoni, Bitzer och Schouten 2018, Dietz, Ostrom och Stern 2003, George, Howard-Grenville, Joshi och Tihanyi 2016, Gray och Purdy 2018, Gümüşay, Marti, Trittin-Ulbrich och Wickert 2022, Ferraro, Etzioni och Gehman 2015, Heinze och Soderstrom 2024, Seo och Creed 2002, Sinkovics, Vieira och van Tulder 2022, Steurer 2011, Wittneben, Okereke, Banerjee och Levy 2012.

²Utvärdering av den aktörsgemensamma hanteringen av tre händelser ur ett krisberedskapsperspektiv.

då som gör det här samarbetet så stabilt och handlingskraftigt? Detta ska vi se närmare på i den här studien som syftar till att beskriva SSR:s organisering för handlingskraft i syfte att identifiera och analysera både utmaningar och framgångsfaktorer i förebyggandet av och hanteringen av dessa utmaningar. Studiens främsta bidrag är empiriskt, då den ger röst åt både organisatörer och medlemmar i SSR. Dessa upplevelser av samverkan i SSR analyseras här framförallt i ljuset av tidigare forskningsresultat om så kallade *metaorganisationer*, federativa organisationer som precis som SSR kännetecknas av att de har andra organisationer som medlemmar. Dessa metaorganisationsstudier rymmer många insikter, inte minst om klassiska utmaningar för att åstadkomma handlingskraft i samverkan, som är intressanta att jämföra med förutsättningarna SSR:s organisering.

Vi inleder dock rapporten med att i korthet situera den i sitt politik- och policyområde där avsnitt (1.2) beskriver det svenska krisberedskapssystemet, varefter vi gör några nedslag i vad myndighetsrapporter och tidigare forskning säger om svensk krishantering i internationell jämförelse och om samarbete under och inför samhällskriser av olika slag (1.3). Därefter (1.4) presenteras organisationsteorin om metaorganisationer.

1.2 Det svenska krisberedskapssystemet

För många länder ökade krismedvetenheten under 2000-talets första decennium, med dramatiska händelser som terrorattacken mot USA den 11 september 2001, och utbrottet av galna kosjukan under 1990-talet, som fond. För Sveriges del blev tsunamikatastrofen 2004 avgörande i synen på krisberedskap (Westerberg och Nilsson 2011) och ledde till att det 2005 bildades en oberoende katastrofkommission.³ Kommunernas geografiska områdesansvar vid olika krishändelser betonades i en ny lag från 2006, och 2007 beslutade regeringen att ett antal myndigheter samt länsstyrelser skulle ha en tjänsteman i beredskap (ofta förkortat TiB). Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB) bildades 2009 genom en sammanslagning av Statens räddningsverk, Krisberedskapsmyndigheten och Styrelsen för psykologiskt försvar.⁴ I propositionen som föreslår sammanslagningen skriver regeringen:

Regeringen vill betona betydelsen av att utveckla tillit och gemensamma system mellan aktörer innan kriser uppstår, i syfte att uppnå hög samverkansförmåga.

³ Kommissionens uppgift var att utvärdera Sveriges förmåga att hantera händelserna i samband med tsunamin 2004 där många svenskar omkom, och att komma med förslag på hur de erfarenheterna kan tas tillvara. Sverige och tsunamin - granskning och förslag (Statens offentliga utredningar 2005:104) | Sveriges riksdag
Sedan 1 januari 2026 har MSB bytt namn till Myndigheten för civilt försvar, förkortat MCF.

⁴ Sedan 1 januari 2026 har MSB bytt namn till Myndigheten för civilt försvar, förkortat MCF.

Tre principer styr Sveriges krishantering, och de har sitt ursprung i en försvarsproposition från 2001. *Ansvarsprincipen* säger att den som har ansvar för ett område i normalläge ska ha det också under en kris, *närhetsprincipen* säger att kriser ska hanteras där de inträffar, av de som berörs och är ansvariga och *likhetsprincipen* anger att samhällsfunktioner så långt det är möjligt ska fungera som vanligt även i en krissituation.

Sverige har ett i internationell jämförelse decentraliserat system för politisk styrning, vilket präglar krisberedskapsarbetet. Relativt unikt för Sverige är våra från politiken självständiga myndigheter, och frånvaron av ministerstyre. Den myndighet som har huvudansvaret för krisberedskap, Myndigheten för civilt försvar, har egentligen inte särskilt stor befogenhet, utan dess roll är framför allt att samordna andra myndigheter, samt att koordinera internationella krissamarbeten (Westerberg och Nilsson 2011).⁵

Det kommunala självstyret förstärker bilden av många olika enheter som inte enkelt kan styras, då de inte är skyldiga att samarbeta eller ta order uppifrån ens vid en krissituation. Följaktligen består mycket av krisberedskapsarbetet i Sverige av frivilliga överenskommelser och åtaganden. Kommunerna har ett huvudansvar för att se till att det finns beredskap för olika händelser, samt att agera i händelse av kris. Om situationen gäller flera kommuner, ska länsstyrelsen koordinera samarbetet (Westerberg och Nilsson 2011, Wimelius och Engberg 2015).

Länsstyrelserna är högsta civila totalförsvarsmyndighet på länsnivå. Länsstyrelserna har ansvar för förebyggande och förberedande krisberedskap, men också för att hantera faktiska samhällsstörningar.⁶ Wimelius och Engberg (2015) kartlägger länsstyrelsernas krisberedskap och finner att de flesta förbereder sig för kriser genom att skapa samarbeten för krishantering. Det skiljer sig dock åt mellan stora och små länsstyrelser då de större länsstyrelserna ofta ser det som mer relevant i kombination med att de har resurser att arbeta med förebyggande krishantering.

Trots länsstyrelsernas centrala roll vid krishantering saknas en samsyn om hur deras mandat ser ut. Det visar Statskontoret i rapporten ”I gränslandet mellan nationellt och lokalt” (2025). Rapporten finner att länsstyrelsernas mandat under en kris i vissa fall kan klargöras genom att regeringen ställer tydligare krav på kommunernas krisberedskapsansvar.⁷ Det gör det lättare för länsstyrelser att gentemot kommuner och regioner omvandla nationella krav till höjd beredskap. Tidigare rapporter från Statskontoret har granskat länsstyrelsernas roll och arbete vid det stora flyktingmottagandet i Sverige 2015 samt under covid-19-pandemin. Under flyktingkrisen 2015

⁵ För närvarande utreds om MCF ska få större makt i krig och krigsliknande situationer. Även länsstyrelserna föreslås enligt utredningsdirektiven få större beslutsmakt över andra myndigheter inom beredskaps- och civilområdena. Regeringen vill utveckla och tydliggöra styrningen av myndigheter under krig och krigsrelaterade förhållanden - Regeringen.se

⁶ Förordning (2017:870) om länsstyrelsernas krisberedskap och uppgifter inför och vid höjd beredskap.

⁷ Apropå kommunernas långtgående självbestämmande skriver Statskontoret (2025) ”Men kommunerna måste följa nationella lagar och implementera nationella riktlinjer och mål i sin verksamhet. Därför riktar också regeringen styrning gentemot kommunerna i viss mån. I den styrningen har länsstyrelserna en central roll.” Statskontoret skriver i sin utvärdering av coronapandemin: ”Under senare tid har statens styrning av kommuner och regioner ökat och blivit mer detaljerad, vilket i praktiken kan innebära en inskränkning i det kommunala ansvaret. (källa: Statskontoret. (2016:24). Statens styrning av kommunerna, Statskontoret. (2020). Statlig förvaltningspolitik för 2020-talet. En forskningsantologi. (Om offentlig sektor).”

kunde länsstyrelserna dra nytta av etablerade kontaktvägar och erfarenheter från sitt integrationsuppdrag och krisberedskapsarbete, även om situationen ifråga var ny.⁸ Under pandemin fungerade länsstyrelsernas roll särskilt väl då pandemin påverkade brett och därför alla samhällsområden. Länsstyrelserna kunde då fylla en viktig roll genom att samordna de statliga myndigheterna så att de kunde tala med en röst gentemot kommunerna, vilket avlastade kommunerna. Exempelvis bistod länsstyrelserna i att samordna förfrågningsunderlag från sektorsmyndigheterna till kommunerna vad gäller till exempel behov av skyddsutrustning, och de bistod regionerna i att bygga ut den storskaliga testningen av covid-19 och se till att det fanns fungerande flöden till testningen.⁹

1.3 Forskning om samarbete i kriser och krisberedskap

Mycket av kris- och beredskapsforskningen lyfter förstås betydelsen av fungerande samarbeten, och av att i förväg ha skapat relationer till de man förväntas lösa en kris tillsammans med (Olsén et al 2023, Kapucu et al. 2010). Myndigheten för civilt försvar har exempelvis konstaterat att krishantering stärks i de fall där aktörer har kunskap och samsyn i förväg om vilket ansvar respektive aktör har under en kris.¹⁰ Vissa studier pekar också på att horisontella samarbeten som det i SSR fungerar bättre än vertikala, hierarkiska, vilket t ex krishantering kring stormen Katrina i USA lyfts fram som ett avskräckande exempel på (Kapucu et al. 2010).

En studie av krishantering i samband med stormen Katrina visar att bristen på en gemensam lägesbild gjorde att krishantering istället förlitade sig på hierarkiska strukturer, utan att anpassa hanteringen genom feedback från aktörer på marken (Kapucu et al. 2010). Comfort (2007) beskriver emellertid hur effektivt samarbete mellan offentliga organisationer kräver *både* struktur och flexibilitet, och menar att svårigheten ligger i att hitta rätt balans mellan dessa två. Om vi återgår till fallet Katrina kan vi lära att de nationella krishanteringsplaner som blev styrande i arbetet efter stormen var alltför rigida för den osäkra och sköra situationen. Här menar Comfort att det hade behövts en mer nätverksbaserad krishantering, med en bred informationsdelning (Comfort, 2007). Bier (2006 citerad i Kapucu et al. 2010) kommer till en liknande slutsats och menar att decentralisering – både inom och mellan organisationer – fungerar bättre när det gäller att hantera osäkerhet och föränderliga situationer, eftersom hierarkiska strukturer tenderar att reagera för långsamt. Även centraliserade organisationer bör därför decentraliseras under en kris, menar Bier (2006).

⁸ Länsstyrelsernas hantering av situationen med människor på flykt 2015.

⁹ Statskontoret (2020). Förvaltningsmodellen under coronapandemin. Ingen enskild kommun har intervjuats i studien, däremot Länsstyrelsen i Västmanland, Region Sörmland och SKR.

¹⁰ Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (2024). Utvärdering av den aktörsgemensamma hanteringen av tre händelser ur ett krisberedskapsperspektiv.

I internationell jämförelse har Sverige pekats ut som ett land där fokus inom krisberedskap ligger mycket på just samarbeten. Det kan ha att göra med en stark konsensusorientering som präglar beslutsfattandet i de nordiska länderna och en tradition av nätverksbaserad krishantering på nationell nivå (Christensen et al. 2015). I en internationell kontext kategoriseras Sverige som ett mycket individualistiskt och egalitärt land, vilket kan bidra till att förklara varför Sverige gärna framhåller vikten av lokala och decentraliserade system för att möta risker och hot.

Nohrstedt (2018) har studerat svenska kommunernas samarbete inom krisberedskap, och finner att krishanteringsförmågan ökar när kommuner samarbetar med andra aktörer, men bara till en viss gräns.¹¹ Måluppfyllelsen förbättrades vid samarbeten i relativt små nätverk, men när det handlar om stora, komplexa samarbeten med många medverkande märktes ingen förbättring. Studien använder kvantitativ metod men har också studerat tre exempel på kommunsamarbeten, med olika resultat och struktur, genom bland annat intervjuer: Robertsfors, Kungälv och Trelleborg. Närgranskningen visar att nycklar för samverkan som ger resultat är personliga relationer och förtroende mellan deltagarna, att man tidigt kommer överens om villkoren för samarbetet och att de som deltar i nätverken har mandat att fatta beslut.

Exempel på några konkreta krishändelser i Sverige som har beforskats är hanteringen av stormen Gudrun, bränderna i landskapet Västmanland (Parker et al. 2020) och terrorattentatet på Drottninggatan i Stockholms city (Olsén et al. 2023). Olsén et al. (2023) visar att länsstyrelsens roll under stormen Gudrun var oklar, då det saknades tydlig befogenhet att initiera och koordinera insatser, vilket fick direkta konsekvenser på krishanteringen. Under terrorattentatet på Drottninggatan visade en utvärdering att samarbetet fungerade bra, både på plats för att hantera skadade, och genom att man tidigt delade upp aktörer i direkt och indirekt berörda och sedan sammankallade respektive grupp i egna nätverk (Olsén et al. 2023, Myndigheten för civilt försvar 2018).

Branden i Västmanland 2014 kan ses som ett exempel på svårigheter att under en pågående kris besluta om, när och på vilket sätt högre instanser ska kopplas in (Parker et al. 2020). Enligt Bynander (2019) handlade problemen om att de regionala och lokala nivåerna inte kunde komma överens om när ansvaret skulle flyttas uppåt. Utvärderingar av bränderna pekar på bristande kännedom om andra aktörer som skulle kunna involveras, samt problem med att samordna olika aktörer (Sjökvist och Strömberg 2015). Det fanns också oklarheter kring vilka personer eller organisationer som hade mandat att fatta beslut, och länsstyrelsen gjorde enligt en utvärdering fel rent juridiskt när de överlät sitt ledarskap till den som tog över som räddningsledare eftersom länsstyrelsens geografiska områdesansvar sträcker sig längre än räddningsledarens ansvar (Asp et al. 2014).

I anslutning till detta resonemang, och som en avslutning på denna korta forskningsöversikt om krisberedskapsorganisering kan Wimelius och Engberg (2015) refereras. De menar att Sveriges

¹¹ Nätverkande aktörer som undersöktes var polisen, länsstyrelser, regioner, kommuner, företag, försvaret, religiösa förbund, frivilligorganisationer och andra organisationer (öppen kategori), och undersökta sammanhang var bland annat regionala och kommunala krisberedskapsråd.

icke-hierarkiska krishanteringssystem kan försvåra möjligheten att skapa effektiv krishanteringsberedskap då det saknas tydligt mandat för någon aktör att ta på sig en ledarroll. Forskningen tycks alltså peka åt olika håll vad gäller kärnfrågorna om centralisering/decentralisering och struktur/flexibilitet vid krishändelser. Som vi snart ska se i fallet SSR, finns det goda skäl att instämma i Comforts (2007) slutsats att effektivt samarbete mellan offentliga organisationer kräver *både* struktur *och* flexibilitet, där utmaningen ligger i att hitta rätt balans mellan dessa två. Men låt oss först fördjupa insikterna om dessa balansakter genom att lämna det specifika krisberedskapsområdet för att lära av den generella litteraturen om organisering av samverkan i metaorganisationer.

1.4 Forskning om metaorganisationer

Sedan begreppet *metaorganisation* lanserades internationellt för ungefär ett decennium sedan har det fått ökad uppmärksamhet inom den internationella organisationsforskningen. Där har begreppet bidragit med klarhet kring de roller som federativa strukturer spelar på olika samhällsområden, lokalt, regionalt och globalt (Ahrne, Brunsson, & Kerwer 2016, Bor 2014, Chaudhury et al. 2016, Spillman 2018, Valente och Oliver 2018, Berkowitz 2018, Berkowitz et al. 2022).

Tre nyckelfunktioner kännetecknar metaorganisationer och skiljer dem från andra organisationstyper såsom företag och offentliga förvaltningar, samt andra former av social ordning, såsom nätverk och institutioner. Metaorganisationer är 1) beslutade sociala ordningar (snarare än framväxande ordningar såsom nätverk och institutioner), 2) de organiserar organisationer snarare än individer, och 3) de är föreningar med medlemmar. Detta innebär i praktiken att när en metaorganisation skapas läggs en ny organisation till, utan att någon annan tas bort, då medlemmarna ju kvarstår som organisationer i egen rätt (Berkowitz et al. 2022 s. 2). Detta är fundamentalt och anknyter till den klassiska utmaningen att hitta rätt balans mellan centralstyrning (metaorganisationen fattar beslut som alla medlemmar väntas följa) och decentralisering (metaorganisationer ger en inriktning men medlemmarna fattar egna beslut).

Eftersom metaorganisationernas kanslier hela tiden måste balansera på tå för att inte stöta sig med sina ofta mer resursstarka medlemmar, beskrivs metaorganisationen ofta som en *arena* för medlemmarnas agerande snarare än som aktörer i egen rätt (Ahrne och Brunsson 2005). Denna inbäddning av beslutssystem och lager-på-lager av organisation kan emellertid bjuda verkliga utmaningar för medlemsorganisationerna när det blir angeläget att fatta samordnade kollektiva beslut (Grothe-Hammer et al. 2022). I grunden handlar det alltså om att metaorganiseringens utformning ger en inbyggd konkurrens mellan metaorganisationen och dess medlemsorganisationer om identitet, auktoritet och autonomi (Ahrne och Brunsson 2005, Berkowitz och Bor 2018, Fredriksson 2023). I de flesta studierna om metaorganisationer betraktas detta som inbyggda organisatoriska svagheter som gör det utmanande för metaorganisationen att påverka och kontrollera medlemmarnas beslut och handlingar (Berkowitz et al. 2022, Berkowitz et al. red. 2026).

Men här finns förstås också styrkor. Tidigare forskning har t ex betonat metaorganisationernas betydelse som ett värdefullt interorganisatoriskt utrymme, ja en arena eller plattform som kan underlätta dialog och samarbete mellan medlemsorganisationerna (Berkowitz 2018). Som regelsättare kan MO också spela en nyckelroll i styrning och t ex utforma standarder såsom gemensamma branschregler, rapporteringsverktyg, policys och riktlinjer som bidrar till en kollektiv, organiserad ordning, t ex på en viss marknad (Brunsson och Jacobsson 2000, Brunsson, Rasche och Seidl 2012, Berkowitz et al. 2017). Vissa, men definitivt inte alla metaorganisationer, har en tydlig normativ agenda med ambitionen att göra sina medlemmar till mer moraliska organisationer vilket inte minst andra i omvärlden kan uppleva som mycket positivt. Försök att göra medlemmarna mer ansvarstagande och ansvarsskyldiga t ex i klimatfrågor, är ett sådant exempel (Alexius 2004, Alexius och Furusten 2023, Rasche, Bakker et al. 2013).

Metaorganisationer hävdar ofta att medlemmarna kan uppnå sina mål bättre genom att utveckla kollektiva strategier än genom att arbeta på egen hand (jämför EU och Storbritannien i Brexit-debatten, Ahrne & Brunsson 2008, Ahrne et al. 2016, Schütz och Bull 2017). Men det faktum att de flesta metaorganisationer har en stark konsensuskultur och måste förlita sig på sina medlemmars resurser, både finansiella och mänskliga (König, Schulte och Enders 2012). Detta kan vara irriterande, både för metaorganisationen och för medlemmar som inte står på majoritetens sida och kanske har tillräckligt med egna resurser för att påverka politiska beslut (Ahrne & Brunsson 2008). Som en följd av detta lurar alltid hotet om utträde i bakgrunden vilket kan få ödesdigra konsekvenser för en metaorganisation (Berkowitz och Grothe-Hammer 2022).

Låt oss nu göra en fördjupning om en annan nyckelfråga i metaorganiseringen, nämligen medlemsammansättningen. Hur många och hur olika bör medlemmarna vara för att öka chanserna till beslut och handlingskraft kring kollektiva problem? Generellt sett brukar man säga att momentum i kollektiv handling uppstår endast om ett tillräckligt antal andra också engagerar sig i frågan (Chwe 2001). I allmänhet strävar därför metaorganisationer, liksom de flesta andra föreningar, efter ett *stort antal* medlemmar. Att engagera ett stort antal medlemmar i kollektiv handling är dock ett tveeggat svärd.

En *första* möjlig nackdel som nämnts redan av Olson (1965) är att ju större medlemsgruppen är, desto mindre del får varje deltagare av de potentiella fördelarna, vilket innebär att organisatoriska kostnader för att delta i samverkan ökar med gruppstorleken, och att incitamentet för deltagare att investera i kollektiv handling med många medlemmar därför är lågt. En *andra* möjlig nackdel med att engagera många medlemmar i initiativ för kollektiv handling är den ökade risken för *freeriding*, det vill säga risken att individuella deltagare (eller grupper) väljer att inte investera eller göra någon ansträngning för produktionen av den allmänna nyttan, även om de gärna tar del av fördelen från det resultat som produceras av andra (Simpson et al. 2012).

En *tredje* relaterad nackdel är att ansvarsfördelningen ofta är oklar eller flytande i denna typ av processer, särskilt om samverkan gäller komplexa, svårlösliga frågor (Brunsson, Gustafsson Nordin och Tamm Hallström 2022, Gusfield 1989, Rutter et al. 2000, Willems och van Dooren

2011). En *fjärde* nackdel med att engagera många medlemmar rör samordningen av potentiellt motstridiga intressen (Simpson et al 2012). Maktkamper är vanliga i alla försök till kollektiv handling, och intresset och viljan att delta tenderar att variera mellan grupper med olika status och resurser.

Vanligtvis härstammar tröghet och inkrementalism från en ovilja att avvika från sina egna hjärtefrågor. Ett stort antal medlemmar som dessutom representerar *skilda intressen* tenderar därför att medföra långvariga beslutsprocesser, potentiellt ändlösa debatter som härstammar från intressekonflikter, maktkamper samt kompromisser som gradvis kan bidra till att sänka ambitionen för det slutliga beslutet, om och när det kommer (Pressman och Wildavsky 1973/1984). Samtidigt behöver vi inse att många fall av sådan tröghet härrör från goda avsikter att trots allt hedra högt hållna ideal, t ex om bred inkludering i demokratisk anda (Alexius 2021, Sundström, 2019).

Mot bakgrund av detta resonemang kan vi också konstatera att metaorganisatorernas uppfattningar om de inneboende temporaliteterna i olika problem och försök att åstadkomma kollektiv handling utan tvekan är viktiga att beakta (Faraj och Xiao 2006, Kornberger et al 2019, Orlikowski och Yates 2002, Plowman et al. 2007). Låt oss minnas den berömda Aisoposfabeln om sköldpaddan och haren vars sensmoral ligger helt i linje med Lindbloms (1979) slutsats att det finns tillfällen där en snabbt rörlig sekvens av små förändringar snabbare kan åstadkomma en drastisk förändring av status quo än vad endast sällsynta större policyförändringar kan.

Ofta motiveras samverkan för kollektiv handling med hänvisning till att stora samhällsutmaningar är komplexa, gränsöverskridande och osäkra (Rutter et al. 2020). Därför antas det att komplexiteten i den aktuella utmaningen bör speglas i en lika komplex organisation där så många som möjligt av de som potentiellt påverkas och är inblandade bör bjudas in att delta (Alexius och Furusten, 2026). Därför, när det gäller föreslagna organisationsdesigner, är ett annat vanligt normativt antagande om medlemsammansättningen att ju mer mångsidig och *diversifierad* grupp av deltagare ett samverkansinitiativ lyckas samla, desto större är dess chanser till framgångsrik implementering. En relaterad motivering för brett deltagande och gränsöverskridande organisation är att sociala innovationer till förändring kan uppstå just i gränslandet av skilda fält och logiker (Alexius och Furusten 2019, Brès et al. 2018, Gray och Purdy 2018, Lindberg et al. 2022, Litrico och Besharov 2019, Mair och Rathert 2021, Seo och Creed 2002, Thornton, Ocasio, och Lounsbury 2012).

Vissa studier pekar dock istället på att en *homogen* och *mindre* grupp av lokala medlemmar kan vara mer fördelaktig för att åstadkomma kollektiv handlingskraft (Harris 2007, Nohrstedt 2018). I en studie av kommunal samverkan finner Nohrstedt (2018) att samverkan upplevs enklare när enbart offentliga organisationer är med, då de har mandat att anta gemensamma överenskommelser. I en mer homogen medlemsskara är också den sociala kontrollen högre och konsensus kan därför vara lättare att uppnå (Hardin 1982). Exempel på detta är branschföreningar och handelskammare, där resultatet av finansiell och industriell politik och regleringar är institutionella villkor i intresse för *alla* medlemmar (Dumez och Renau 2020).

När det gäller engagemangets natur och uthållighet är det vidare rimligt att anta att metaorganisationer som har tillgång till mer resurser och möter mindre konkurrens sannolikt utövar större inflytande över sina medlemmar (Bor och Cropper 2023). Ändå har forskare funnit att även de mest resursstarka metaorganisationerna kan ha svårt att vinna och framförallt behålla sina medlemmars uppmärksamhet och engagemang över tid (Ahrne och Brunsson 2008). Låt oss nu titta närmare på några möjliga förklaringar till att en organisation kan bli medlem i en metaorganisation, och formellt stanna kvar som medlem, trots en låg nivå av engagemang.

För det första kan medlemskapet erbjuda medlemsorganisationen enkla legitimitetspoäng, sända en signal till omvärlden om att medlemsorganisationen är engagerad i att driva gemensamma frågor å det allmännas bästa. Medlemskapet kan då ses som en *organisatorisk proxy* (Alexius och Vähämäki 2024) för faktiskt engagemang i de komplexa frågorna. Det blir en symbol för *möjligt* framtida engagemang – en hoppets mekanism (Brunsson 2006). Men med tanke på att komplexa frågor, som t ex klimatförändringar och social välfärd erbjuder små möjligheter att hitta en enkel och snabb lösning, och med tanke på svårigheten att demonstrera tydliga resultat att räkna hem på kort sikt, kan medlemsrepresentanter känna sig mindre motiverade att engagera sig på längre sikt.

För det andra, givet rådande uppmärksamhetssträngseln i moderna organisationer som förväntas samverka på alla ledder i en rad frågor, kan engagemanget i metaorganisationen komma att *delegeras* till specialintresserade medarbetare (Alexius 2026). Det är väl etablerat att anställda som representerar ett marginaliserat intresse i sin organisation kan söka tröst hos likasinnade kollegor i s k *epistemiska gemenskaper* (Haas 1990, Sebenius 1992, Cross 2013). Sett i detta ljus kan en metaorganisation analyseras som en möjlighet för anställda som sympatiserar med en viss epistemisk gemenskap (t.ex. klimatfrågor, beredskap eller jämställdhet) att träffa likasinnade yrkespersoner och delta i strategiska diskussioner – diskussioner som till och med kan gå emot toppledningens intressen och strategier.

För det tredje uppmärksammades i samma studie av högre offentliga chefers vetskap om sina organisationers medlemskap i metaorganisationer (Alexius 2026) att enskilda och mer *temporärt avgränsade projekt* som initierats av metaorganisationerna lättare verkade fånga toppchefernas uppmärksamhet, än metaorganisationerna själva. Att börja om på nytt, om och om igen, enligt en projektlogik, kan därför hjälpa metaorganisatörer att vinna momentum för förnyat engagemang och kollektiv handling. Måhända dock bara tillfälligt, som med Askungen när klockan slår tolv och det magiska ögonblicket av aktivt medlemsengagemang åter går förlorat till det normala tillståndet av uppmärksamhetssträngsel.

För det fjärde kan organisationen också välja att bli medlem i en metaorganisation som en slags *försäkring* och för att kunna hålla ett öga på vad metaorganisationen och andra medlemmar egentligen har för sig. *Och för det femte* händer det också att organisationer förblir passiva medlemmar för möjligheten att överföra ansvaret för att lösa svåra problem till metaorganisationen, för att kunna ”skylla” på denna (Alexius 2026).

Avslutningsvis konstaterar vi att den sköra auktoriteten hos metaorganisationerna kräver en förmåga hos dess organisatörer att ständigt balansera struktur och flexibilitet, centralisering och

decentralisering. Med tanke på att antalet metaorganisationer trots de utmaningar som här beskrivits ökar stadigt över hela världen, blir det relevant att fortsätta att studera hur de hanterar och kompenserar för sina organisatoriska svagheter. I ljuset av dessa övergripande insikter om metaorganisationer ska vi därför strax titta närmare på fallet Samverkan Stockholmsregionen. Men först en redogörelse för studiens metod.

2. Metod

Den här studien syftar som sagt till att beskriva SSR:s organisering för handlingskraft i kris. Vi gör detta mot bakgrund av klassiska utmaningar som identifierats i tidigare litteratur om samverkan och metaorganisering och siktet har varit inställt på att identifiera och analysera framgångsfaktorer hos SSR i förebyggandet av och hanteringen av dessa utmaningar.

En första medveten avgränsning i vårt arbete gäller den studerade tidsperioden. Även om SSR har varit verksamt i ett helt decennium har vi valt att i huvudsak fokusera på dess organisering här och nu, med tillbakablick på de senaste årens organisering. Genom ett par retrospektiva intervjuer med personer som varit med från starten har vi ändå i viss mån kunnat fånga drivkrafter bakom bildandet och de första årens utveckling.

Studien bygger på både dokumentstudier och intervjuer med personer som har god kännedom om SSR:s organisering. De dokument som studerats är mötesprotokoll, antagna sk inriktningar och skriftliga beskrivningar av SSR:s struktur och arbetssätt. De tio intervjupersonerna har valts ut i egenskap av representanter för SSR:s kansli och dess medlemsorganisationer. Givet det stora antalet medlemsorganisationer i SSR (37 st.) och dess olika undergrupperingar, hade det varit intressant att intervjua eller t ex genom fokusgrupper eller en enkät studera samtliga medlemmars syn på organiseringen. Det hade också varit intressant att medverka som deltagande observatörer vid möten av olika slag. Tyvärr har detta inte varit forskningsekonomiskt möjligt med hänsyn till denna fallstudies begränsade omfattning. Vi inser att det kan innebära en viss obalans i de perspektiv som läggs fram i rapporten, men det är frågor för fortsatt forskning som vi gärna tas oss an i ett senare skede om förutsättningar ges.

Intervjuerna var semistrukturerade till sin karaktär och vår intervjuguide fokuserade på frågor om handlingskraft, upplevda utmaningar och styrkor med SSR:s organisering (se appendix, avsnitt 9). Vissa intervjuer är genomförda under besök på intervjupersonens arbetsplats, och andra har genomförts online via Zoom. Efter önskemål och egna överväganden har vi beslutat att anonymisera samtliga informanter vilket innebär att de i rapporten presenteras endast som representant för kansli eller medlemsorganisation. Det går emellertid att särskilja respondenterna då de i framställningen fått ett nummer från I1-I12 (I för informant, se appendix).

Utöver att låta representanter för kansli och medlemsorganisationer beskriva hur de upplever samverkansorganiseringen generellt, fördjupar sig studien i tre så kallade aktiverade lägen, det vill säga tillfällen när någon form av kris har inträffat och SSR frångår det så kallade ordinära läget för en så kallad särskild hantering. Denna fördjupning i lägen har vi valt för att ge mera

liv åt framställningen, så att det bättre ska framgå för icke insatta läsare vad det är för typ av händelser SSR arbetar med. (se även appendix där en fullständig lista över aktiverade lägen sen starten 2015). En andra anledning till varför vi valt att beskriva lägen är vårt intresse för samverkansorganiseringens takt och temporalitet. Här har vi frågat oss hur det är att växla mellan ordinärt och aktiverat läge, men också hur det är att hantera händelser med olika takt och temporalitet, t ex akuta kortvariga kriser i jämförelse med långvariga (jämför gärna teorienomgången, intervjuguiden i appendix samt diskussionsavsnittet).

De aktiverade lägena har valts ut utifrån några kriterier: de skulle inte ligga för långt bak i tiden för högsta möjliga aktualitet samt större chans att kunna tala med rätt personer som var med. En blandning av olika typer av händelser eftersträvades, samt en blandning av långa och korta aktiverade lägen (de kan variera mellan några timmar och flera månader, ibland år). Det finns ett begränsat antal aktiverade lägen att välja mellan under senare år, och valet föll på två långa aktiverade lägen: höjt terrorhot 2023 och eskalerande våld och sprängningar, 2025, samt ett kort aktiverat läge: en brand på ett vårdboende i Huddinge kommun 2025. Ett antal personer som hade framträdande roller under de tre aktiverade lägena har intervjuats om händelseförlopp och hur samverkan fungerade under respektive aktiverat läge. Alla intervjuade, oavsett om de valts ut främst för sin centrala roll inom SSR eller för att de haft en nyckelroll under ett aktiverat läge, har fått ge sin bild av både samarbetet inom SSR generellt och de (eventuella) aktiverade lägen de har varit delaktiga i.

Forskningsprocessen som helhet har varit *abduktiv* till sin karaktär, d v s präglad av en växelverkan mellan att följa teoretiskt drivna frågeställningar och vår egen förförståelse som organisationsforskare (främst inspirerade av metaorganisationsteori men också tidigare studier som handlat specifikt om samverkan för krisberedskap), och att hålla oss tillräckligt öppna för vad intervjupersonerna själva har velat lyfta fram i samtalen om SSR:s organisering.

Analysen har i huvudsak varit *tematisk*, vilket innebär att vi organiserat vår data utifrån de initiala forskningsfrågorna i intervjuguiden. I enlighet med den abduktiva ansatsen har analysen och framställningen gradvis förfinats under studiens gång, i en växelverkan mellan teori och empiri och genom analysmöten mellan oss författare, feedback från forskarkollegor och i avstämningar med våra informanter. Utöver intervjuerna har vi haft goda möjlighet till mer informella avstämningar och följdfrågor med våra informanter per telefon eller mejl, vilket på flera håll förbättrat och förtydligat framställningen. Samtliga intervjupersoner har också fått möjlighet att läsa och kommentera både egna citat och rapporten som helhet före publicering, vilket de flesta också gjort, vissa i flera omgångar. Detta är vi mycket tacksamma för och vi uppfattar att det speglar det engagemang och den stora omsorg som vi funnit utmärkande för SSR:s organisering.

Ambitionen i rapportens framställning har varit att ge de intervjuade mycket utrymme att med egna ord beskriva SSR:s utmaningar och förtjänster. För att möjliggöra det har varje intervju spelats in och transkriberats ordagrant. Det har även funnits teoretiska överväganden bakom vårt val att ge intervjupersonernas utsagor mycket utrymme då vi upplever att en del redogörelser för samverkansinitiativ ibland kan bli väl statiska och abstrakta och då mer fånga ett tänkt ideal eller beslutad struktur än en levd vardagspraktik i all dess komplexitet. Eftersom

det är svårt att samverka behöver vi fler inifrånskildringar som lyfter fram sårbarheter och utmaningar men också det uthålliga arbetet med att trots dessa försöka ”få till det”. Här hoppas vi att rapportens informantnära framställning ska ge både igenkänning och inspiration till andra samverkansorganisatörer, inte minst på det snabbt växande beredskapsfältet.

I november 2025 hade vi glädjen att presentera tidiga studieresultat tillsammans med en representant från Länsstyrelsen i Stockholm och SSR, vid samverkanskonferensen Mötesplats Social Innovation (MSI) vid Stockholms universitet där vi fick flera kloka inspel från konferensdeltagare. I slutskedet har texten, som ett led i publiceringen i Scores rapportserie, också fackgranskats av två forskarkollegor vid *Score (Stockholms center för forskning om offentlig sektor)*, ett center som drivs i samverkan mellan Stockholms universitet och Handelshögskolan i Stockholm.

I förhoppningen om att kunna sprida resultaten i vidare kretsar kommer en engelsk version av rapporten att utarbetas tack vare resurser från *Center for Security and Resilience* vid Handelshögskolan i Stockholm, där den svenska rapporten också lanseras tillsammans med en inbjuden panel bestående av några av studiens nyckelinformanter. Som ett led i den planerade beredskapsforskningen vid centret ser vi fram emot att bidra med ytterligare studier om olika slags beredskapsorganisering i Stockholms stad och län under kommande år.

3. Presentation av SSR - bakgrund, struktur och handlingskraft

I det här avsnittet redogörs för bakgrunden till att SSR kom till, vilka som är medlemmar och varför, hur organisationen kan agera genom beslut och handling, hur organisationen är uppbyggd, på olika nivåer, och vilka rutiner som sätter ramar för samarbetet.

3.1. Så började det

Samverkan Stockholmsregionen (SSR) startade som ett projekt år 2010, och gick först 2015 över i ”skarp drift”, som I2 på Samordningskansliet beskriver det. Två händelser år 2007 blev avgörande för att initiera det projekt som kom att bli embryot till SSR. Det handlar dels om en samverkansövning i länet, kallade SamÖ-07, där man i samband med flera iscensatta parallella händelser konstaterade att olika organisationer inte lyckades samverka. Dels inträffade samma år ett lokalt snöoväder som ledde till att bilister blev fast på Nynäsvägen en hel natt, vilket efteråt förklarades bero på att Trafikverket, polisen och Räddningstjänsten inte var samordnade utan istället gav olika budskap. En händelse som mycket liknar den på E22 i Skåne i januari 2024.

I samma skede som de här två händelserna, som för många blev en väckarklocka, infördes ny lagstiftning som allt tydligare betonade kommunernas och regionernas krisberedskapsansvar, bland annat genom att ge kommunerna ansvar för att samordna relevanta aktörer som behöver

samarbeta vid olika kriser.¹² Samtidigt diskuterades att slå samman de tre myndigheterna Räddningsverket, Krisberedskapsmyndigheten och Styrelsen för psykologiskt försvar till det som skulle bli Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB). Sammanslagningen genomfördes 2009 och syftet var att effektivisera samhällets krisberedskap, som nu ansågs omfatta allt fler sektorer.¹³

Förutom händelser och strukturella förändringar nämns en enskild person av SSR-kansliet som särskilt viktig för att SSR kom på plats och utvecklades till den form organisationen har idag: Magdalena Bosson, senare chef för Stockholms Hamnar, det kommunala bolaget som också är med i SSR. Vid tidpunkten runt 2007 var hon trafikdirektör i Stockholms stad och blev senare länsöverdirektör. Under uppstartsfasen för samarbetet som sedan blev SSR var hon en av eldsjälarna, berättar I1 och I2 på samordningskansliet som bägge framhåller Bosson som en pådrivande kraft och förespråkare av utvecklad samverkan. Även I12 med egen erfarenhet av uppstartsfasen på kansliet lyfter betydelsen av Bosson och särskilt hennes möjligheter att nå fram till och övertyga olika organisationsföreträdare om behovet av en ny samverkansorganisation.

Det första Magdalena Bosson drev var att inrätta ett ”kluster” där de s k operatörsfunktionerna för räddningstjänst och trafikansvariga sitter i en gemensam central, något som fortfarande är på plats i ett så kallat operatörskluster. I1 från SSR-kansliet citerar hur Magdalena Bosson, vid ett seminarium 2025, beskrev samverkansandan runt 2007 för att illustrera hur denna anda har förändrats sedan dess:

”Den var då ungefär som ormar som låg i en rishög och blängde på varandra”. Det är ett citat som fastnade. Och så därifrån till vad vi är idag, det har varit en resa.

Det var alltså flera händelser som ledde fram till att ett antal organisationer i Stockholms län såg behovet av förstärkt samverkan inom kris- och beredskapsarbete. Till en början drevs samarbetet med projektmedel från MSB, men även med pengar från de medverkande organisationerna.¹⁴ I2 på SSR-kansliet förklarar varför just dessa blev grundarorganisationerna:

Då börjar man egentligen med en ganska liten skara, just för att kunna få en bra framdrift i det. Dels så skulle man vara viktig för samhällets krisberedskap, men det skulle också finnas en vilja och en önskan att vara med och påverka i det här. Så det gänget tog ett ganska stort ansvar.

¹² Lagen om kommuners och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap (2006:544).

¹³ Stärkt beredskap – för säkerhets skull, Regeringens proposition 2007/08:92

¹⁴ Grundarorganisationerna var Stockholms stad, SOS Alarm, MSB (nu Myndigheten för Civilt Försvar), Länsstyrelsen, Trafikverket, Polisen, Region Stockholm (Hälso- och sjukvårdsförvaltningen samt SL/Trafikförvaltningen), Storstockholms brandförsvaret, Södertörns brandförsvaret, Stockholms hamnar.

Dessutom uppleves det vara enklare att kunna ”pröva och utveckla tankar utan att samtidigt behöva förankra med alla 37 med varierande kunskapsnivå och inställning”, skriver I2 i en kompletterande kommentar. Efter några år av utvecklingsarbete fick SSR permanent form 2015, och i samband med det bjöds fler medlemmar in, bland annat länets övriga kommuner.

3.2. Vilka är med?

Medlemssammansättningen i SSR kan sägas förklaras med hänvisning till s k *stigberoende* i så måtto att den utgått från de offentliga organisationer som redan var medlemmar i det regionala råd som varje länsstyrelse ska ha enligt förordning. Ingen av de intervjuade SSR-medlemmarna lyfter något behov av att utöka SSR med ännu fler medlemmar, eller att gå utöver kategorin offentliga organisationer och inkludera aktörer från civilsamhälle och näringsliv. En biträdande enhetschef och beredskapsstrateg på Region Stockholm förklarar varför hen ser det som naturligt att bara offentliga aktörer ingår i SSR:s ordinarie medlemmar:

Vi har ju ett samhällsuppdrag allihop, även om det vi ansvarar för är väldigt olika. Det är där likheten ligger och att vi har ett ansvar för beredskapsfrågor ur våra olika samhällsperspektiv.

Var det då självklart vilka som skulle medverka från början? När det gäller att bjuda in privata aktörer och ideella organisationer, menar I2 på Samordningskansliet att det inte har varit aktuellt i ordinarie läge:

Det närmsta vi kommer är nog det kommunala bolaget Stockholms Hamnar, så vi har nog valt att fokusera på offentliga aktörer som är med och tar ett grundansvar även i vardagen.

Utöver de ordinarie medlemmarna tar SSR dock ofta in andra organisationer, även bolag och ideella, för samverkan kring särskilda händelser där dessa organisationer spelar en viktig roll. Inom initiativet *SSR – Trygg i Stockholms län*¹⁵ bjuds privata aktörer, som till exempel bostadsbolag, återkommande in i arbetet mot droghandel, men dessa organisationer får inte vara med i arbetet med att till exempel ta fram nya inriktningar. Här framkommer således skillnaden mellan medlemmar och övriga samverkansorganisationer. Ett annat exempel på utbyte utanför medlemsgruppen var när Ryssland invaderade Ukraina 2022 och SSR då regelbundet bjöd in Migrationsverket för att hålla dragningar, eftersom det fanns ett stort behov hos länets

¹⁵ SSR Trygg är en separat samverkansstruktur inom SSR, med uppgift att driva brottsförebyggande och trygghetsskapande arbete. Organisationer som medverkar är Länsstyrelsen Stockholm, Region Stockholm, polisregion Stockholm, Tullverket, Kriminalvården, Statens institutionsstyrelse och företrädare för Samverkan Stockholmsregionens samordningskansli. Kommunerna i Stockholms län företräds av fem kommuner. Fler parter kan komma att medverka efter beslut i styrgruppen.

kommuner att få information om exempelvis egenbosättare, kallade Ebo.¹⁶ När många flyktingar på kort tid kom till Sverige 2015 gjordes även försök till samverkan med flera ideella organisationer som engagerade sig i flyktingmottagandet, som exempelvis Röda Korset. Eftersom SSR var en ny organisation och de offentliga organisationerna överlag tog mycket längre tid på sig att agera än de ideella, upplevde våra informanter på SSR-kansliet dock att det då fanns en viss misstro hos ideella organisationer mot att låta sig koordineras och samordnas av SSR.

3.3. Att komma till beslut och handling

De 37 organisationer som idag ingår i SSR är Stockholms läns 26 kommuner, Länsstyrelsen i Stockholms län, Försvarmakten Mellersta militärregionen, Kustbevakningen, Polismyndigheten, Region Stockholm, SOS Alarm, Trafikverket, Storstockholms brandförsvaret, Södertörns brandförsvärsförbund, Brandkåren Attunda och Stockholms hamnar. Ytterligare organisationer kan ingå i samverkan i både ordinarie och aktiverat läge.

SSR:s syfte är att kunna agera och samarbeta snabbt under en pågående kris, men också att i vardagen förebygga långtgående konsekvenser vid olika kriser och samhällsstörningar, genom att förbereda de enskilda organisationerna för att hantera olika typer av krisartade händelser. Dessa ambitioner uttrycks i den gemensamma målbild som tas fram av SSR för fyra år i taget, och där nuvarande (gäller 2023 – 2026) lyder:

Att tillsammans skapa trygghet, säkerhet och effektiv hantering av samhällsstörningar i regionen i vardag, kris och höjd beredskap. Detta sker genom att stärka samhällets förmåga att upprätthålla viktiga samhällsfunktioner samt inrikta och samordna regionens resurser för att kunna förebygga och minimera oönskade effekter av kända eller plötsligt inträffade händelser.

För att nå denna målbild har SSR en struktur med regelbundna möten på högsta chefsnivå och på samordnande nivå, varav den samordnande nivån möts i en veckokonferens varje torsdag. I tillägg till detta möts det Regionala rådet två gånger om året, där kommunerna är representerade med kommunstyrelsens ordförande och kommundirektör och myndigheterna av sina myndighetschefer.

I *ordinarie läge*, det vill säga i vardagen när ingen kris pågår, arbetar SSR bland annat mycket med gemensamma utbildningar och övningar där man simulerar olika krishändelser. SSR tar också fram gemensamma s k *inriktningar*, som är skriftliga dokument som anger hur SSR och

¹⁶ EBO-lagen står för Lagen om eget boende, och gav asylsökande rätt att bosätta sig var de ville under asylprocessen. Lagen avskaffades under 2025, vilket gör att de asylsökande som inte bosätter sig på anvisad plats eller boende förlorar rätten till ersättning under asylprocessen.

dess medlemmar ska agera vid en viss typ av händelse. I dagsläget finns 10 sådana inriktningar, bland annat för Höjd terrorhotnivå och Pågående dödligt våld (PDV), se appendix.

Aktiverat läge definieras som det läge som råder då en händelse inträffat eller väntas inträffa som kräver särskild samverkan. Aktiverat läge påbörjas efter att någon eller flera medlemmar tryckt på det man inom SSR kallar *gröna knappen*, vilket är en metafor för att signalera ett behov av samverkan. Det finns alltså ingen fysisk larmknapp men färgen grön ses som symboliskt viktig, det ska kännas lätt att aktivera.

Det aktiverade läget kan ske *preventivt*, inför en planerad händelse, som exempelvis en fotbollsmatch eller ett statsbesök. Det kan också ske vid en *oväntad händelse*.

Aktiverade lägen kan vara *korta* vid mer akuta händelser, och *längre* vid händelser som innebär en mer systematisk utmaning mot samhället som inte kan få en snabb och enkel lösning. Exempel på det senare är perioder när gängvåldet nått särskilt höga nivåer, eller när polisen höjde terrorhotnivån. Pandemin håller rekordet som det längsta aktiverade läget, med två och ett halvt år.

Trots skillnaderna mellan aktiverat och ordinarie läge bygger samverkan i SSR i grunden på samma modell oavsett läge, vilket också är en viktig framgångsfaktor för SSR, menar I2 på samordningskansliet:

Vi bedriver möten på samma sätt i ordinarie läge som i aktiverat läge. Vi övar och vi tränar. Vi jobbar jättemycket med igenkännbarhet, att bygga den här grundtryggheten. Det ska inte vara svårt att delta i samverkan, utan när vi har hittat de här enkla grundsätten så har vi tid och möjlighet att fokusera på det som är verkligt svårt.

3.3.1. Att ta fram gemensamma inriktningar

Att man beslutar att ta fram en gemensam inriktning på ett visst område kan till exempel börja med att Regional samordningsgrupp lyfter behovet och föreslår för Regional chefsgrupp att en arbetsgrupp tillsätts. Därefter fattar Regional chefsgrupp beslut om att ge samordningskansliet i uppdrag att tillsätta en arbetsgrupp. Arbetsgruppen sätter igång sitt arbete och förankrar löpande med Regional samordningsgrupp och Regional chefsgrupp. När ett skriftligt förslag till inriktning är färdigt skickas det på remiss till alla SSR:s medlemmar. Därefter läggs det reviderade förslaget fram för Regional samordningsgrupp som ställer sig bakom det. Sist får Regional chefsgrupp ta ställning till den föreslagna inriktningen (se bild nedan).

3.3.2. Överenskommelser, men inga beslut

Från SSR-kansliet betonas att man sällan använder just ordet beslut, utan talar om ”antaganden” och ”överenskommelser”. I2 beskriver varför:

Eftersom beslut är förenat med mandat och det är här är en frivillig sammanslutning så pratar vi sällan om beslut inom SSR. Vi jobbar med begreppen ”antaganden” och ”överenskommelser” och lämnar beslutsfattande om åtgärder och resursfrågor till respektive organisation.

Det finns emellertid en tydlig likriktande ambition, då det anses gynna samhället:

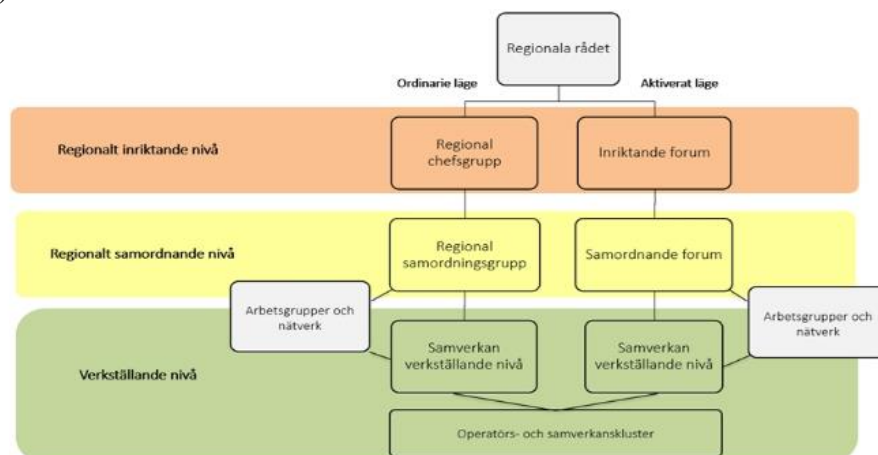
Vi strävar efter så stor konsensus som möjligt i vårt arbete. Det finns en övergripande förståelse för att arbetet strävar efter samhällets bästa och en kultur av att ge och ta av varandra och att alla inte behöver vara involverade i alla projekt och arbetsgrupper.

Om någon medlemsorganisation har mindre engagemang i någon fråga eller typ av arbete förväntas den hellre ställa sig vid sidan av, än att säga nej till initiativet ifråga. När det ändå har uppstått meningsskiljaktigheter har man inom SSR försökt lösa det på andra möjliga sätt, utan att uttryckligen gå emot någon eller några organisationers vilja. I2 igen:

Majoritetsbeslut mot någons uttryckliga vilja kan inte och har inte nyttjats – då bordläggs snarare arbetet och man försöker hitta en kompromiss. Parterna har möjlighet att förhålla sig till en gemensam inriktning, men det finns också en stor förståelse för att det sällan gagnar någon om det görs olika bedömningar. Det finns exempel från pandemin där en part fattade ett beslut för egen räkning som gick emot vad som överenskommit men där uppföljande dialog kunde få den parten att ändra sitt beslut.

3.4. Så är SSR uppbyggt och fungerar

Arbetet inom SSR är fördelat på tre nivåer inriktande/chefsnivå, samordnande och verkställande nivå. Inspiration till denna indelning hämtades från en tidig studieresa till London där värdet av denna nivåindelning betonades (se bild över organisationsstrukturen nedan, från SSR:s kansli).



Figur 1. Visualisering av samverkansmodellen

Merparten av arbetet sker på samordnande nivå, och förutom regelbundna möten mellan SSR-organisationerna finns ett samordningskansli med tjänstepersoner som enbart arbetar för SSR-samverkans gemensamma intresse. Sex personer är för närvarande anställda på heltid på samordningskansliet (även kallat SSR-kansliet i texten), och utgör huvuddelen av samarbetets gemensamma resurser.

Kansliets uppdrag är att stödja och driva samordningen av SSR:s arbete, genom att till exempel driva arbetsgrupper och forum, och leda utbildningar och aktiviteter. Kansliet leds i det dagliga arbetet av en samordningschef, som arbetar på uppdrag av och rapporterar till Regional chefsgrupp. Samordningschefen håller också i Regional samordningsgrupp.

Dessutom är två personer hela tiden i beredskap som regional samverkanskoordinator (RSIB) och regional kommunikationskoordinator (RKK). Båda dessa funktioner bemannas huvudsakligen av representanter för de olika medlemsorganisationerna i SSR, men också i något fall av anställda på SSR-kansliet. Posterna bygger på rotation, där varje person innehar posten ungefär sju veckor. RSIB och RKK rekryteras av och arbetar på uppdrag av Regionala chefsgruppen. Funktionerna RSIB och RKK bygger på inspiration från en tidig studieresa till Nederländerna där samordning visat sig underlättas av en ”aktörsneutral” gemensam funktion. RSIB utgör chefsgruppen/inriktande forums företrädare i aktiverade lägen. RKK har till uppdrag att förbereda och stödja kommunikationssamverkan mellan SSR:s medlemmar i aktiverade lägen, och har ansvar för ett helhetsperspektiv i kommunikationsarbetet. Under ordinarie lägen ägnar sig RKK åt omvärldsbevakning och förberedelser inför torsdagskonferenserna. RSIB och RKK samarbetar också tätt med Länsstyrelsens tjänsteman i beredskap (TiB) som är första kontaktperson för den som slår larm om en händelse inom SSR, det som kallas att ”trycka på den gröna knappen”.¹⁷

SSR – Trygg i Stockholms som nämnts ovan beskrivs som en ”samverkansplattform” inom SSR. SSR Trygg fokuserar specifikt på brottsförebyggande frågor och rymmer flera olika delprojekt som Öppna drogscener, Vålfärdsbrott, Regionalt operativt centrum (ROC) och Barn och unga i organiserad brottslighet (Bob).¹⁸ Två av de anställda på samordningskansliet arbetar specifikt med SSR Trygg.¹⁹

¹⁷ Enligt förordning ska alla länsstyrelser ha en tjänsteperson i beredskap (TiB) som kan ta emot larm, dygnet runt, vid en allvarlig kris som berör länet. TiB ska också initiera och samordna det inledande arbetet för att upptäcka, larm och informera vid en sådan händelse.

¹⁸ROC ska arbeta för förbättrad samverkan för att få stopp på våldsutvecklingen. I ROC ingår länets 26 kommuner, Polisregion Stockholm, Länsstyrelsen i Stockholms län, Region Stockholm, Statens Institutionsstyrelse (SIS) och Kriminalvården. Bob är ett regeringsuppdrag till ett antal myndigheter om att inrätta en ny samverkansstruktur för att förhindra att unga hamnar i kriminalitet. Se mer i avsnitt 6.1.

¹⁹ SSR Trygg är en egen samverkansplattform, som inte är beroende av SSR, och dess arbete består i att driva ett antal projekt. SSR Trygg har en organisatorisk struktur med en beslutande styrgrupp, en beredningsgrupp samt ett antal arbetsgrupper som har i uppdrag att arbeta med styrgruppens prioriterade och fastställda samverkansområden. Det finns ingen strukturerad finansieringsmodell för SSR Trygg som det finns för SSR. I projektdirektiven för respektive projekt kommer aktörerna överens om finansiering. Det kan vara att en aktör bär

Nedan beskrivs hur respektive nivå inom SSR:s struktur arbetar och vilken roll de har. Som regel är det tjänstepersoner och inte politiker som representerar medlemsorganisationerna i de olika forumen.

Chefsnivå

Regional chefsgrupp är de som fattar formella beslut om exempelvis nya inriktningar. De möts varannan månad i ordinarie läge. Ordförande för regional chefsgrupp är länsöverdirektören och föredragande är kansliets samordningschef. I regional chefsgrupp sitter chefer med mandat att kunna fatta beslut om åtgärder i sin egen organisation. För kommuner och regioner är det oftast region- och kommundirektörer som representerar dem, och för en nationell myndighet som Trafikverket är det regionala direktörer för olika verksamhetsgrenar som sitter i Regional chefsgrupp. Inom chefsgruppen finns också ett presidium med representanter för Länsstyrelsen, Region Stockholm, Stockholms stad, Polisregion Stockholm och Trafikverket. De förbereder beslut och underlag inför chefsgruppens möten. Vid aktiverat läge samlas chefsnivån istället i *regionalt inriktande forum* om det efter samverkan på samordnande nivå anses finnas behov av att anta gemensamma inriktningar eller strategier. Till skillnad från i regional chefsgrupp deltar då alla 37 medlemmar i inriktande forum. I3, tidigare på samordningskansliet och nu på Länsstyrelsen, beskriver presidiets arbete, där hen är med:

Tillsammans med dem har vi väldigt informella samtal om hur vi behöver föra upp gemensamma frågor, där vi kanske behöver lyfta en gemensam finansieringsfråga. Då preppar vi den frågan där för att sen ta den vidare till chefsgruppen.

Samordnande nivå

En stor del av samverkan i både ordinarie och aktiverat läge sker på samordnande nivå. Representanterna på samordnande nivå träffas varje vecka på torsdagar i en telefonkonferens (en gång i månaden sker konferensen på RAKEL)²⁰ för att dela information, ta fram gemensam lägesbild och analys och avhandla behov av samverkan framöver. Den går också under namnet "torsdagskonferensen" och varar bara i cirka 20 minuter per gång.

Varannan månad träffas *regional samordningsgrupp*, som är beredningsgrupp till regional chefsgrupp. Här deltar enhetschefer och strateger, som ofta har ett koordinerande eller samordnande uppdrag i den egna organisationen. Regional samordningsgrupp arbetar mycket med avstämning och förankring av pågående gemensamt arbete. Här testkörs idéer om nya

kostnaderna för projektledare medan en annan aktör bär kostnader för trycksaker, konferenser m.m. Projekten är tidsatta.

²⁰ Rakel (akronym för *Radiokommunikation för effektiv ledning*) är Sveriges nationella kommunikationssystem för aktörer med samhällsviktig verksamhet, till exempel Polismyndigheten, räddningstjänst, ambulanssjukvård m fl.

projekt och inriktningar; om den här gruppen ger ett ok så lyfts det vidare till chefsgrupp som kan anta nya uppdrag. Både på torsdagskonferenserna och på mötena varannan månad representeras kommunerna i *kommunklustren* Nord, Mitt och Syd plus Stockholms stad. De tre kommunklustren speglar samtidigt indelningen i tre räddningstjänstförbund (Södertörns brandförsvaret, brandkåren Attunda och Storstockholms brandförsvaret). Vilka personer som representerar de tre klustren i regional samordningsgrupp avgör kommunerna sinsemellan.

Vid aktiverat läge samlas man istället i *regionalt samordnande forum* vilket är den första samverkan som sker när någon ”tryckt på gröna knappen”. Till skillnad från de övriga mötena är här alla 37 SSR-medlemmar representerade. Här deltar tjänstepersoner i beredskap (TiB) och kommunikatörer i beredskap, eller motsvarande funktioner. Vid aktiverat läge kan man på samordnande nivå också välja att gå upp i samverkansstab. Regional samverkanskoordinator (RSIB) har mandat att initiera samverkansstab och blir då också stabschef. Vissa permanenta organisationer ingår alltid i samverkansstaben.²¹ Inga beslut fattas i samverkansstaben, utan staben finns till för att bättre kunna samverka och koordinera arbete som redan pågår. Ett skäl till att inleda samverkansstab kan också vara att det är olämpligt att kommunicera via telefon eller RAKEL på grund av att känslig information behöver delas.

Verkställande nivå

På verkställande nivå finns flera olika fora som är aktiva under en kortare eller längre tid för att möjliggöra samverkan kring särskilda frågor, projekt och aktiviteter. Ett sådant samverkansforum samlar regionens ledningscentraler som avhandlar frågor som rör larmhantering och operativ lägesbild. Dessutom samlas de organisationer som dygnet runt driver ledningscentraler i ett operatörs- och samverkanskluster som ska möjliggöra snabbare informationsdelning. Samverkan på verkställande nivå sker löpande i olika fora under samma former både i ordinarie och aktiverat läge.

3.5. SSR – en ovanlig organisation

Det unika med SSR, som inte har någon motsvarighet i andra län, är alltså att man har en grundfinansiering²² och ett fast kansli som arbetar med att förverkliga det SSR-medlemmarna vill göra. Kansliet underlättar t ex genom att sätta samman arbetsgrupper för att förbereda gemensamma förslag, sköta administration som att förbereda möten och att ordna utbildningar och gemensamma övningar. Medlemmarna finansierar kansliverksamheten genom avgifter. Kommuner betalar 1,5 gånger invånarantalet i kronor, och övriga medlemmar betalar en fast avgift på cirka 280 000 kronor per år. Till dessa resurser kommer också gemensamma beredskapsresurser (till exempel de olika beredskapsfunktionerna som roterar mellan olika

²¹ Organisationer som alltid ska vara beredda att bemanna en sådan stab är Länsstyrelsen i Stockholms län, Region Stockholm (Hälso- och sjukvårdsförvaltningen och Trafikförvaltningen), Polismyndigheten, representanter för länets räddningstjänster, Trafikverket och Stockholms stad.

²² SSR:s totala årsbudget är drygt 6,5 miljoner kronor, men den har varit lägre med lägre bemanning i perioder.

medlemmar). De gemensamma resurserna är en viktig anledning till att medlemmarna behåller sitt engagemang i SSR som samverkansforum, menar I2 på samordningskansliet:

Varje medlem betalar en viss summa pengar för att vara med och påverka och vara med och finansiera resurser. Så vi tror att det gör att man tar ett helt annat ansvar för att det här gör vi tillsammans. Och vi behöver egentligen aldrig diskutera: vilka frågor ska vi göra och vilka ska vi inte? Har vi tid? Har vi resurser för det? Utan man finansierar resurser och skapar sig själv handlingsutrymme. Man har någon annan att kunna peka på som då har möjlighet att ställa om sin agenda och få det att hända.

Flera medlemmar nämner att samordningskansliet har en oundgänglig roll i samarbetet, genom att de planerar och styr upp det ganska omfattande administrativa arbetet med att planera möten och leda arbetet med att ta fram olika underlag och förslag. En enhetschef från Polisregion Stockholm beskriver kansliets roll så här:

Vi hade inte alls haft samma kraft tror jag, om vi inte haft det stödet som kansliet utgör. Det hade inte funkat.

Förutom att bidra med ett omfattande administrativt arbete så är SSR-kansliet behjälpliga genom att de känner de olika medlemsorganisationerna och kan hjälpa till att medla om det till exempel skurit sig mellan medlemsorganisationer eller om man behöver komma framåt i en fråga. Enhetschefen på Polisregion Stockholm beskriver hur samordningskansliet hjälpte hen under det aktiverade läget för ökande gängvåld 2023:

När vi gick in i det aktiverade läget 2023 fick jag väldigt mycket stöttning av SSR i att förstå hur vi behöver prata med de olika aktörerna. ”Men säg inte så där, de kommer bli jätteprovocerade”. Eller: ”Tänk på det här. Märkte du när du sa det där då? Då triggar det dem”. Jaha! Varför då? Alltså hjälp med att tolka och kunna förstå hur det funkar. Det är ju deras *superskills* kan jag säga, att de har en otroligt bred och djup förståelse för de ingående aktörerna i SSR.

En kommunikatör på Stockholms stad nämner att kansliet är centralt för att skapa och upprätthålla tydliga strukturer också före och efter den akuta krisen, något som är avgörande för välfungerande samverkan i kris:

Samordningskansliet har en nyckelroll: att det finns folk som jobbar med frågorna konstant. Skulle det bara vara beredskapsfunktioner skulle det inte alls fungera. Då finns det inget utrymme att bedriva ett sånt här förberedande arbete.

Att SSR framstår om unikt till sin struktur gör att organisationen kan vara lite svår att förstå ur ett rent författningsstyrt perspektiv, säger I1 på samordningskansliet. Som ”annorlunda organisation” kan det till exempel uppstå svårigheter för SSR i samarbetet med andra länsstyrelser som inte hanterar sitt kris- och beredskapsarbete på samma sätt:

Många aktörer medverkade i en övning om kärnteknisk olycka i Forsmark, och det fanns observatörer på plats från andra län som hade svårt att förstå vilken roll SSR-plattformen hade.

Men trots den ibland svårbegripliga strukturen har flera andra län studerat SSR som inspiration för samverkan, inte minst Skåne. Efter snökaoset på E22 i Skåne skrev MSB i en utvärdering att SSR utgör en god modell för samverkan.²³ Men I1 på samordningskansliet menar att det inte är så lätt att bara ”lägga en karbonkopia” på det SSR gör. Framgångsrik samverkan kräver lokal anpassning och uthålligt arbete över många år:

Det var ju en lång, lång process innan det här bildades och man tog in mycket stöd från MSB och mycket kunskap utifrån och gjorde studieresor. Man drev det här kunskaphöjande och *committande* arbetet i flera år, innan folk faktiskt satt vid samma bord och hade samma bild.

En tidigare mångårig medarbetare på SSR- kansliet (I12) berättar om de initiala studieresorna till Rotterdam, London, New York och New Jersey och skojar om att devisen i början var ”*steal with pride*”. De gemensamma studieresorna svetsade samman medlemsrepresentanterna och det kändes fint att ha något konkret med sig hem i bagaget. Sen blev det till att pröva och anpassa till svenska förhållanden, men visst gav det en skjuts mot handlingskraft att kunna utgå från tänkbara organisatoriska byggklossar, som t ex nivåindelningen som Londonresan inspirerat till.

Informant I2 på samordningskansliet menar att det troligen hade varit betydligt svårare att starta SSR idag, eftersom det nu finns så många olika etablerade strukturer på plats för säkerhets- och beredskapsarbete som saknades då SSR bildades, bland annat beredskapsmyndigheter. Hen säger att ”det fanns ett möjlighetsfönster som personer här var modiga nog att utnyttja”.

Att SSR upplevs ha en unik struktur (åtminstone i svensk kontext) bäddar också för att minska den upplevda konkurrensen av andra samverkansorganisationer. Samtliga representanter för kansliet och medlemmar i SSR som har intervjuats för rapporten uppger att det inte finns några motsvarande samarbeten som konkurrerar om uppmärksamhet och tid med SSR. Men för I2 på samordningskansliet är frågan om konkurrens snarast felställd, vilket visar på kansliets genuina känsla för systemsyn och problemlösning:

Jag tror vi brukar tänka att vi *kompletterar* snarare än konkurrerar. Det finns inget egenvärde i att frågorna ska lösas hos oss. Vi är intresserade av att frågorna löses. Men är det så att man istället väljer att göra det inom Storstockholm eller SKR och

²³ MSB skrev: ”Exemplet SSR visar att det finns möjlighet att med utgångspunkt i länsstyrelsens geografiska områdesansvar bygga upp en starkt förmåga till samverkan. Samtidigt behöver utgångspunkten vara de regionala behoven och förutsättningarna.”

det funkar, kör! Vi har inget behov av att konkurrera med andra, men däremot tror vi att vi kan tillföra ett mervärde eftersom vi kan göra det ganska snabbt och effektivt med ett högt engagemang.

Något annat som återkommande lyfts som en framgångsfaktor är att alla viktiga chefer – med mandat att fatta beslut – är med. Det ger förutsättningar för en handlingskraftig organisation.

4. SSR:s organisering genom sex aktiverade lägen

I detta avsnitt beskrivs tre aktiverade lägen under de senaste åren, valda för att då både relativt aktuella exempel, samt en blandning av typ av händelser, både med avseende på hur länge de varade och vad de handlade om (se Metod). Därefter följer beskrivningar av tre ytterligare händelser i betydligt kortare format. Dessa tre kortare beskrivningar har tagits med eftersom de har lyfts av olika intervjupersoner. Beskrivningen är till för att belysa för läsaren vilka typer av händelser SSR arbetat med och hur samarbetet inom SSR har fungerat under respektive händelse.

4.1 Höjd terrorhotsnivå, 2023

Det aktiverade läget på grund av höjt terrorhot som inleddes i augusti 2023 föranleddes av diskussioner mellan Polisen, Stockholms stad, Länsstyrelsen och SSR-kansliet. Det fanns alltså en förvarning redan under våren om att en höjning av terrorhotsnivån skulle kunna vara på gång, men det var oklart när det skulle ske. Vid samma tid, under våren, hade organisationerna inom SSR fattat beslut om att gå upp i aktiverat läge ifall nivån på terrorhot höjdes.

Den 17 augusti meddelade Säkerhetspolisen att de höjt terrorhotsnivån från 3 till 4, och SSR gick därmed in i aktiverat läge. Inledningsvis höll en samverkanskonferens där polisen delade en lägesbild och tog emot frågor från samtliga medlemmar. Enligt enhetschefen på Stockholms stad så skedde detta i syfte att skapa samsyn i bedömning och agerande, något som också kan verka lugnande. Beredskapsfunktionerna inom SSR aktiverades, enligt gällande rutiner, men eftersom man från början visste att det skulle vara ett långt aktiverat läge valde man att ganska snart lägga över på samordningskansliet att hantera det aktiverade läget, för att inte slita på beredskapsresurserna, säger I2 på SSR-kansliet. I2 tog uppdraget som regional samverkanskoordinator i beredskap (RSIB), en annan på kansliet rollen som tjänsteperson i beredskap (TiB) och man hade också kommunikationsresurser. Skillnaden gentemot andra aktiverade lägen blev alltså att samma personer bemannade de här funktionerna under hela det aktiverade läget. Då polisen hade ett tydligt informationsövertag var det de som tog en ledarroll, och samordningskansliet hjälpte till för att hålla ihop arbetet berättar I2 på samordningskansliet:

I det här fallet insåg jag ganska snart att det här är ett lågintensivt läge egentligen. Nivåhöjning är en teknisk formalitet. Ja, bilden har ändrats, men det kan ske

terrorhot inom nivå 3 också. Bryggargatan och Drottninggatan hände båda under terrorhotsnivå 3.

Eftersom det var ett lågintensivt aktiverat läge använde SSR tiden för att förbereda sig för vad det skulle innebära om terrorhotsnivån höjdes ytterligare ett steg: från 4 till 5. Dessutom vidareutvecklades befintliga strategier för att hantera tidskritiska händelser, som Pågående dödligt våld (PDV), genom att fokusera på hur man håller ut i och efter sådana händelser, när lite längre tid har gått, och hur man återställer efteråt. Det här arbetet ledde till revideringar i befintliga inriktningar. Vad hade då gått förlorat under händelsen med ökat terrorhot om inte SSR hade funnits? I2 på samordningskansliet resonerar vidare:

Svårt att säga, men man kan ju tänka sig att det hade tagit längre tid för polisen att samla ihop oss och kunna informera, vilket innebär risk för ökad oro. Man hade i så fall haft svårare att samordna sig.

4.2 Eskalerande våld och ökat antal sprängningar, 2025

Det här aktiverade läget startade i början av 2025 och hänger ihop med ett tidigare aktiverat läge om gängvåld som inleddes i oktober 2023. I bägge fallen var det polisen som ”tryckte på gröna knappen” för att starta ett aktiverat läge. Skillnaden mellan lägena var att det var mer skjutningar och mindre sprängningar 2023. När det första aktiverade läget inleddes 2023 fick samordningskansliet ganska omgående i uppdrag att samla länets socialdirektörer och polisen till en konferens för att försöka reda ut hur man skulle gå vidare. Samarbetet mellan dessa aktörer var till en början ”otroligt utmanande”, med en intervjuad polischefs ord. I4 på SSR-kansliet påminner om att det var första gången socialtjänsterna blev direkt involverade i SSR:s arbete. Polischefen ger sin bild:

Man kan säga kulturellt så finns det ju ett lite inbyggt motstånd där. Kommuner vill inte bli styrda av någon annan om man säger så. Vare sig det är polisen eller Länsstyrelsen eller vilka det nu än är. Så kommunen styr sig själv. Och det där tror jag påverkar lite grann, att ”ni kan inte komma och säga åt oss hur vi ska göra”. Nej, det kan vi såklart inte göra. Vi sitter ju här för att samverka.

Med tiden löstes knutarna i samarbetet upp. I4 på SSR-kansliet ledde en grupp inom SSR med ansvar för att få ihop det som beskrivs som den största framgången under det här aktiverade läget: att få på plats *En väg in*, genom ett gemensamt journummer till länets socialtjänster å ena sidan och polisen å den andra. Detta för att bland annat snabbare kunna fånga upp ungdomar som avvikit från placeringar och som står beredda att begå våldsdåd, utan att polisen skulle behöva leta runt efter den kommun de är hemmahörande i. Polischefen beskriver förändringen mellan början och slutet av det första aktiverade läget, som pågick i några månader:

Det som var det spännande egentligen, det var ju, tycker jag, från den första workshoppen som var väldigt skakig till när vi satt på våren sen och följde upp arbetet så var det som ett helt annat klimat i rummet. Samma aktörer, samma deltagare, men en samverkansanda som var på ett helt annat sätt.

Något som gjorde samarbetet så svårt i början, enligt polischefen, var dels att det handlar om redan hårt pressade verksamheter, inte minst socialtjänsterna; dels att det var så otroligt allvarliga händelser med grovt våld och mord som avlöste varandra. Men det satte också press på aktörerna att hitta en lösning:

Varje dygn så dog det människor i Stockholm, bara pang: två till som är ihjälskjutna och det är en 14-åring som är mördare igen. Det kändes så otroligt allvarligt och det gjorde att det blev ett helt annat tryck i frågan än att det rasat ner en halvmeter snö på kort tid, även fast det också kan vara allvarligt.

Det gemensamma journumret var ett viktigt resultat av samarbetet, menar polischefen, även om det i nuläget inte är fler än några samtal per dygn som kommer in den vägen:

Vi tänker så här. När det väl ringer i den där luren så är det superviktigt att det funkar. *Då* kan det ju vara väldigt kritiskt.

När det andra läget för eskalerande våld inträffade i början av 2025 fanns alltså redan en del gemensamma åtgärder på plats. Upprinnelsen till det aktiverade läget var en delad oro mellan bland annat Stockholms stad och polisen över den senaste tidens utveckling. Stockholms stad tog därefter initiativet till ett aktiverat läge för att kraftsamla och se över om fler gemensamma åtgärder kunde sättas in. I4 på SSR-kansliet hade en framträdande roll under bägge aktiverade lägena kopplade till våldsutvecklingen, då frågorna ligger nära det hen till vardags arbetar med inom SSR Trygg. Hen säger att det var en enklare hantering under det andra aktiverade läget (2025) eftersom man redan skapat strukturer och så kallade *arbetsspår* under 2023, i vilka man nu kunde stoppa in olika föreslagna åtgärder:

Vad har vi redan gjort, vad tror vi saknas och komma fram till de här tre spåren: individ, grupp och plats?²⁴ Och vad kan man fylla det med för aktiviteter och vart ska man lägga det om det inte ska fortsätta i ett aktiverat läge? För man behöver inte ha ett aktiverat läge hur länge som helst. Man hittar någonstans i linjen att lägga det.

²⁴ Arbetsspåren utgår från Individ – fånga upp individer på väg in i kriminalitet, Grupp – handlar mest om kommunikation gentemot utvalda målgrupper (t ex föräldrar och socialtjänst) och allmänhet om gängkriminalitet och Plats – arbeta mot droganvändning och försäljning på utvalda platser där riskerna anses särskilt stora. Det sistnämnda är kopplat till arbetsgruppen Öppna drogscener.

När läget aktiverats identifierade SSR att man behövde ta ett omtag gällande kommunikationen om gängvåld som handlade om unga som riskerar att dras in i kriminalitet. Beslut fattades om en bred kampanj riktad mot allmänheten. Polischefen berättar hur kampanjen syntes brett på allmänna platser i Stockholms län:

Det var en dag jag var ledig. Jag var med minsta sonen på biblioteket och sen så var vi på badhuset. På båda de här ställena så var det supertydliga informationsgrejer kring hur man kan söka stöd och hur det funkar och allt sånt där. Så det lyckades ju verkligen nå ut överallt.

Dessutom tog länsstyrelserna fram *Gängsnacket*, som är en guide till hur föräldrar och andra vuxna som träffar eller arbetar med barn och unga kan prata med dem om gängkriminalitet. SSR Trygg tog även fram broschyren *Nätet och gängen* som riktar sig till vårdnadshavare, som spriddes med hjälp av kommunikatörsnätverket.

Det här aktiverade läget 2025 kom också att till en del att handla om att försöka få stopp på illegal handel med sprängmedel, ett arbete som hade påbörjats redan 2023. Oberoende av SSR och de aktiverade lägena skedde under samma tid, med start 2023, en rad skärpningar i hanteringen av tillstånd för att hantera sprängmedel, vilket sköts av landets räddningstjänster. Dessa förändringar var delvis kopplats till skärpningar i lagstiftningen.

När det aktiverade läget för eskalerande våld och sprängningar 2025 avaktiverades berodde det inte på att gängvåldet minskat eller andra konkreta förändringar på marken. Det är också svårt att spåra orsakssamband när det gäller lugnare perioder för gängvåld, menar I4 på samordningskansliet:

När man avaktiverar behöver det inte betyda att problemet har upphört, utan man har hittat former för att hantera det framåt.

*4.3 Brand i ett vårdboende i Huddinge, 7 maj 2025*²⁵

Den 7 maj 2025 startade en brand i ett vårdboende i Huddinge kommun. Trots att personskadorna var få och lindriga startade kommunen ett aktiverat läge för att försöka få hjälp av andra kommuner med evakueringsplatser för de äldre, som krävde anpassade boendeplatser. När branden startade kl. 14.24 tjänstgjorde Huddinge kommuns säkerhetssamordnare som tjänsteperson i beredskap (TiB) på kommunen och var den som tog emot det första samtalet

²⁵ Intervjuade om denna händelse: kommunikatör i Stockholms stad samt kommunikationskoordinator i beredskap för SSR vad sjunde vecka, I2 vid samordningskansliet (SSR-kansliet), säkerhetssamordnare på kommunstyrelseförvaltningen på Huddinge kommun (som även agerar tjänsteperson i beredskap (TiB) och funktionsansvarig för TiB på kommunen. Kallad säkerhetssamordnaren.), samt sektionschef inom bistånd och förebyggande verksamhet vid socialförvaltningen äldreomsorgen i Huddinge kommun (kallad sektionschefen).

från Räddningstjänsten om branden.²⁶ Ganska direkt bestämde kommunen tillsammans med Södertörns brandförsvärsförbund att man skulle sätta upp en stab. Parallellt aktiverade Socialförvaltningen sin egen krisorganisation. På plats vid branden arbetade personalen på äldreboendet med att utrymma de boende från den delen av byggnaden där branden startat i taket. Totalt var sju brandstationer och förstärkta sjukvårdsresurser på plats vid branden, och Region Stockholm gick upp i stabsläge och skickade ambulanser, läkarbilar och sjuktransporter, står det i SSR:s lägesbild från branden.²⁷ Medan evakuering och brandsläckning pågick arbetade man på kommunkontoret med att få ihop en stab, där tillförordnad TiB, sektionschefen inom bistånd- och förebyggande verksamhet inom äldreomsorgen (hädanefter kallad sektionschefen), sektionschefen för äldreboenden i kommunen samt chefer och personal från det aktuella äldreboendet ingick. Sektionschefens uppdrag var att se till att få fram evakueringsplatser. Vid 15.30 hade den centrala beredskapsstaben i kommunen aktiverats och höll ett möte. Kontakt togs med Region Stockholm för att se till att transporter finns, och med Huddinge samhällsfastigheter för att hitta evakueringslokaler.

Vid 16.30 meddelade räddningstjänsten att ingen person är skadad men att det är osäkert om de kan förhindra att branden sprider sig ytterligare. För säkerhets skull bad räddningstjänsten kommunen att hitta en evakueringslokal för samtliga 90 boende och medarbetare på äldreboendet. Det beslutades att de boende skulle evakueras till en skola i kommunen. Klockan 16.55 meddelade räddningstjänsten att alla 90 behöver evakueras. Kommunens stab bestämde sig nu för att ”trycka på gröna knappen”, berättar säkerhetssamordnaren:

Vi pratade ganska mycket i telefon och det vi baserade frågan om vi skulle trycka på gröna knappen på det var ju mängden möjliga evakuerade. För det var en tid där vi jobbade utifrån antagandet att alla skulle behöva evakuera och det var det som gjorde att vi sa att: vi får nog be om hjälp.

Klockan 17.05 tryckte Huddinge kommun på gröna knappen för att starta ett aktiverat läge inom SSR, och i samråd med beredskapsfunktionerna på SSR och Länsstyrelsen bestämdes att det skulle hållas en samverkanskonferens. Alla tre beredskapsresurserna för SSR befann sig vid tillfället på olika ställen. I2 från SSR-kansliet, som tjänstgjorde som regional samverkanskoordinator i beredskap (RSIB), hade lämnat kontoret för dagen när hen fick samtal från Länsstyrelsens TiB. Inför samverkanskonferensen hölls klockan 18.00 ett möte mellan Huddinge kommun, Länsstyrelsens TiB och SSR:s två beredskapsfunktioner (I2 och kommunikátören från Stockholms stad). I2 från SSR-kansliet var med i arbetet med att planera vilka organisationer som behövde dela med sig av information under konferensen, och de kom

²⁶För exakta tidsangivelser har i första hand Huddinge kommuns egen utvärdering av branden använts som källa.

²⁷ Lägesbilden, i form av en fyrfältad ensida, togs fram under ett första möte mellan SSR och Huddinge kommun kl. 18.00. Samverkanskonferensen med alla SSR:s medlemmar genomfördes kl. 18.30.

fram till att det förutom Huddinge kommun var räddningstjänsten och Region Stockholms hälso- och sjukvårdsdel. I2 minns att en del oklarheter kvarstod efter samverkanskonferensen, trots förberedelser:

Jag ska vara ärlig och säga att det är inte alltid helt lätt att driva de här konferenserna. Folk kommer in med ganska olika perspektiv, olika typer av vana och olika typer av förberedelser. Så om man tänker i termer av att alla skulle få ett uppdaterat läge och förstå vad behoven var, då kan vi säga att det funkade ganska bra. Men vi insåg ganska fort att Huddinge och regionen tror jag det var, och länsstyrelsen, behövde prata lite ytterligare.

Inför konferensen har länsstyrelsens tjänsteperson i beredskap (TiB) bett Huddinge kommun att precisera hur behovet av evakueringsplatser såg ut: hur många platser och vilken typ av platser som behövdes. Men de uppgifterna var vid tillfället väldigt osäkra eftersom det var en pågående händelse, och siffrorna fluktuerade upp och ner. Säkerhetssamordnaren och sektionschefen inledde samverkanskonferensen med att berätta det. Trots osäkerheten fick de snabbt hjälp, berättar säkerhetssamordnaren:

Vi fick väldigt bra respons från våra kollegor. Och fort gick det. Det bara rasslade in e-post: Haninge har så många platser. Södertälje har så många platser.

Efter avslutad samverkanskonferens fortsatte Huddinge kommun att försöka överblicka behovet av evakueringsplatser och undersöka möjligheter inom kommunen, minns sektionschefen:

Det var ju en dryg timme som vi inte riktigt visste. Kan vi lösa det på vårt egna sätt? Vi har ju avtal med olika boenden och då kunde vi se att vi faktiskt hade plats till alla personer inom vår egen regis äldreboende eller de privata boendena vi har avtal med. Och det var ju [de upphandlade vårdbolagen] Attendo och Vardaga som kunde ta många boende.

Ungefär samtidigt som mötena med SSR äger rum har Socialförvaltningen meddelat att 51 evakueringsplatser finns inom Huddinge kommun, och räddningstjänsten uppgav att 18 personer inte behöver evakueras från boendet. Senare blev de 18 till 36 personer som kunde bo kvar på boendet och några till evakueringsplatser hittas i kommunen. Klockan 19.45 meddelade räddningstjänsten att de hade fått kontroll på branden. Runt samma tid, bara några timmar efter aktiveringen, kunde det aktiverade läget inom SSR alltså avslutas då alla boende erbjudits evakueringsplatser. Klockan 20.20 avvecklades kommunens egen centrala krisstab. Trots att det aktiverade läget avslutats fortsatte arbetet med transporter av personer från vårdboendet till deras evakueringsplatser fram till klockan 23.45. Här gjorde Region Stockholm en stark insats, men också personalen på äldreboendet, säger säkerhetssamordnaren och sektionschefen på Huddinge kommun:

Det är helt otroligt att de kunde styra om de här sjuktransporterna. Och sen också hur vi kunde få ner personer [till gatan] för några har ju så pass stort hjälpbehov så

de hade man ju bara kunnat flytta över i sina sängar. Det var mycket hjälp som behövdes ner för några stycken. Det behövde ju bäras ner för trappor och så där.

Händelsen var ändå en atypisk händelse vad gäller aktiverade lägen inom SSR, menar kommunikátören på Stockholms stad, som under händelsen arbetade som regional kommunikationskoordinator i beredskap (RKK) för SSR. Detta för att händelsen var relativt avgränsad fysiskt till Huddinge kommun. Däremot säger hen att det var bra att kommunen tryckte på knappen eftersom det fanns behov av hjälp, och för att det visade sig vara en situation som hanterades snabbt och effektivt inom SSR:

Det Huddinge kunde göra var att de snabbt kunde få ut en fråga till alla: har ni möjlighet att ta emot boende och kan ni ordna med transport? Det var bra istället för att behöva mejla alla. Då finns det en vilja att hjälpa till.

I2 på SSR-kansliet säger att det inte var branden i sig som var svårigheten:

Nej, det var att de hade nästan ett hundratal boende som med kort varsel behövde evakueras och det var ett antal boende som hade ganska stort vårdbehov. Många hade en kognitiv nedsättning. Huddinge hade evakuerat dem till en sal i närheten, och de behövde hjälp från övriga kommuner med vårdplatser, och de behövde hjälp med transport. Det var det som var det som var det svåra i det här.

För kommunikátörens del blev branden i Huddinge en ganska inaktiv upplevelse, då kommunikationskoordinatorerna (RKK) roll är att samordna olika aktörer, som exempelvis kommuner, och den information de går ut med i händelse av kris. I det här fallet behövdes ingen samordning, då inga andra kommuner än Huddinge behövde kommunicera med medborgare och media. Därför blev kommunikationskoordinatorerna roll att sitta med och lyssna och se om det skulle uppstå ett gemensamt kommunikationsbehov. Om kommunikationskoordinatorerna hade ett relativt lugnt arbetspass under det aktiverade läget för branden, så hade beredskapsaktörerna desto mer att göra – och framför allt tjänsteperson i beredskap (TiB). Det är något som kansliet har diskuterat i efterhand, med anledning av att alla beredskapsfunktioner befann sig på olika platser under händelsen, säger I2 på SSR-kansliet:

Det är ganska mycket information som ska flöda genom en funktion till att börja med. Den personen blir ganska snabbt belastad och ska lösa många perspektiv samtidigt. Ibland när man sitter i samma rum och är på samma fysiska plats, då kan man se det. Då kan man avlasta på ett annat sätt.

För Huddinge kommuns del var det en stor trygghet att man tryckte på den gröna knappen, och omgående fick erbjudanden om hjälp från flera kommuner, säger säkerhetssamordnaren:

Jag tänker att SSR fungerade dels som en resurs i fråga om någonting man har; vi fick platser. Men de fungerade också som en resurs i fråga om någonting man kan. För de satt så pass långt ifrån händelsen att de också kunde liksom stötta som bakre stab. Den funktionen tycker jag att de hade också, att de kunde leda och guida.

I2 på SSR-kansliet minns hanteringen av händelsen som snabb och smidig, där allt var över på lite drygt tre timmar från att Huddinge kommun tryckt på gröna knappen. Samtidigt säger hen att en lärdom från händelsen är att behovet av förberedelser är stort även vid en oförberedd händelse.

Lärdomen är ju att vi har en ganska stark grundförmåga. Vi vill varandra väl. Men det krävs ändå en hel del förberedelser och tankar för att kunna dela med sig av resurser på ett bra och tryggt sätt.

4. 4. Fotbollsmatch mellan lag med högrisksupportrar, maj 2017,

Enhetschefen vid Storstockholms brandförsvaret redogör i en intervju för hur samverkan ledde till goda resultat vid en händelse med oväntade komplikationer. Finalen i Euro League skulle spelas på nationalarenan i Stockholm mellan två utländska lag vars supportrar ansågs utgöra stor risk för stök och våld. I planeringen inför matchen ingick att supportrarna skulle bussas till flygplatsen direkt efter matchen för att flyga hem. Men matchen blev försenad, vilket orsakade problem då de busschaufförer som skulle köra de inhyrda bussarna var nära att överskrida sin maximala körtid. Riskerna var alltså att det skulle bli stök på stan mellan supportrar som inte hann med sina flyg. Men samverkansstaben, under ledning av Polisen och Trafikverket, lyckades reda ut situationen, genom att få tag på rätt person på Transportstyrelsen för att bevilja dispens för busschaufförerna. Att situationen kunde lösas berodde på att olika organisationer inom SSR kände varandra väl sedan tidigare, via samarbetet.

4. 5 Kommunikation kring vattenbrist

Stockholm vatten och avfall (Svoa) gick fredag morgon 15 augusti 2025 ut och meddelade att stockholmarna borde spara på vatten. I1 på SSR-kansliet berättar att det blev stora rubriker och en medierapportering som handlade om en mer dramatisk situation än vad som egentligen var fallet. Länsstyrelsen fick många samtal, berättar hen. SSR:s beredskapsfunktioner RSIB och RKK och länsstyrelsens TiB tog då initiativ till en samverkanskonferens. Under konferensen deltog Svoa och kunde svara på alla frågor om vad vattenbristen egentligen innebar, vilket gjorde att SSR:s medlemsorganisationer kunde samordna sig och lägga ut relevant information i sina kanaler. Med en annan framförhållning kunde den samordnade kommunikationen ha varit mer förberedd. Nu kom SSR till pass för att så snabbt som möjligt hantera situationen. I1 på SSR-kansliet berättar om behovet av systemsyn och insikten att SSR kan kompensera för brister när det behövs. Hen beskriver situationen som ett exempel på hur snabbt uppkomna kommunikationsbehov kan hanteras i samverkan: ”Systemet fångar upp det. Man löser ut frågan och fem timmar senare så är det hanterat. Det tycker jag är en styrka”.

4. 6. Pandemin

Under pandemin ställdes frågan om att agera samstämmt mellan kommuner och andra organisationer på sin spets. Inom SSR pratade man mycket om risker med att olika kommuner fattade olika beslut vad gäller åtgärder som kan påverka smittspridning, exempelvis om simhallar och idrottshallar skulle hållas öppna i vissa kommuner men inte andra. Det skulle då kunna leda till att folk förflyttade sig mellan kommuner, dit det var öppet. Enhetschefen och beredskapsstrategen på Region Stockholm berättar om detta som ett lyckat exempel på vad SSR kan åstadkomma genom sin samverkan: ”Vi försökte verkligen hålla en gemensam linje och att alla kommunicerade på samma sätt. Där tycker jag att man såg jättestor nytta av SSR”.

5. Utmaningar och lärande när samverkan fördjupas

I det här avsnittet belyses några utmaningar och gränsdragningsfrågor som påverkar SSR och dess medlemmar och som vi menar belyser klassiska dilemman i samverkan och metaorganisering.

5.1. Relationen mellan aktiverat och ordinarie läge

När nuvarande arbetssätt skapades hade man i åtanke att det skulle fungera under såväl korta och oväntade som långa och planerade aktiverade lägen. Det som kan variera är alltså *längden* (kortare eller längre), *förväntansgraden* (planerad eller oväntad händelse) men också *tempot* (hur snabbt behöver organisationerna svara på krisen). Grundfilosofin har varit att SSR bör arbeta på liknande sätt under olika typer av aktiverade lägen, men kanske finns det anledning att ompröva detta?

Under de senaste åren har polisen vid två tillfällen, 2023 och i början av 2025, ”tryckt på gröna knappen” för eskalerande utveckling av gängvåld och sprängningar. Vid det första läget 2023 skapades en del strukturer som gjorde att SSR och dess medlemmar var betydligt mer förberedda när ett aktiverat läge sedan inträffade 2025 för samma typ av problematik (även om det aktiverade läget 2025 i högre grad präglades av sprängningar än skjutningar).

På initiativ av SSR skapades under det aktiverade läget 2023 *Regionalt operativt center* (ROC), som ska förbättra samverkan mellan olika aktörer för att få stopp på våldsutvecklingen.²⁸ ROC arbetar främst med att förbättra hanteringen av individärenden, det vill säga barn och unga på väg in i kriminalitet. Det sker dels genom *En väg in*, som är ett gemensamt telefonnummer till polis och socialtjänster i länet, dels genom att skapa strukturer och förutsättningar för en effektiv individhantering. ROC tar också regelbundet fram operativa lägesbilder och samordnar kommunikation. I november 2023 beslutade regeringen om satsningen *Bob* (Barn och unga i

²⁸ I ROC ingår länets 26 kommuner, Polisregion Stockholm, Länsstyrelsen i Stockholms län, Region Stockholm, Statens Institutionsstyrelse (SIS) och Kriminalvården. Det handlar inte om ett fysiskt center.

organiserad brottslighet). I Stockholms län har arbetet inom Bob och ROC till stor del kommit att hanteras av samma arbetsgrupper²⁹, bland annat inom SSR Trygg.³⁰

När polisen i början av 2025 ”tryckte på gröna knappen” fanns det alltså flera initiativ (ROC och Bob) kopplade till SSR Trygg som hanterade just brottsförebyggande arbete riktat mot barn och unga. Det gjorde att det uppstod vissa svårigheter att hålla isär vad som skulle hanteras inom SSR Trygg/Bob och vad som skulle ligga under det aktiverade läget i SSR för eskalerande våld och sprängningar, då strukturerna överlappade varandra, berättar I2 på samordningskansliet. I4 på samordningskansliet säger att det därför var viktigt att i mötena vara väldigt tydlig med vad som hanterades i det aktiverade läget och vad som ingår i SSR Tryggs ordinarie arbete. Tydligheten var nödvändig för att undvika dubbelarbete, menar I4. Det uppstod alltså viss gränsdragningsproblematik mellan det långa aktiverade läget i början av 2025 och SSR Tryggs ordinarie arbete.

Enhetschefen på Storstockholms brandförsvaret tycker att ”gröna knappen” är ett bra instrument, men att man i större utsträckning kan gå tillbaka i ordinarie läge efter en inledande telefonkonferens när det gäller icke akuta händelser. Hen tycker att det är ”lite knepigt” att det finns två typer av aktiverade lägen, där en typ är väldigt lång:

För mig är aktiverat läge något som inte är i linjeform, utan skapar förväntan på akuthantering. Så övergår det en viss tid bör det kanske inte vara ett aktiverat läge på det sättet. Min erfarenhet är att det aktiverade läget i början hanteras reaktivt och sedan finns det utmaningar med att finna en plats i linjearbetet.

För att undvika risken att skapa förväntningar om ett mer dramatiskt läge än vad som är fallet, eller för att informationsdela snabbt förespråkar enhetschefen på Storstockholms brandförsvaret att den ”blå knappen” används i högre utsträckning. Funktionen med en ”blå knapp” finns på verkställande nivå, det vill säga för sju ledningscentraler inom länet, men den används sällan. Enligt enhetschefen beror det på att man inte fått in vanan:

²⁹ **Bob** är ett uppdrag till ett antal myndigheter att inrätta en ny samverkansstruktur för att motverka att unga hamnar i kriminalitet. Myndigheterna är Polismyndigheten, Brottsförebyggande rådet (Brå), Kriminalvården, länsstyrelserna, Socialstyrelsen, Statens institutionsstyrelse (SiS), Statens skolverk och Åklagarmyndigheten. Arbetet med Bob sker på nationell, regional och lokal nivå. På regional nivå leds Bob av länsstyrelsen och polisen. Arbetet i ROC är en del av Bob-strukturen och leds av styrgruppen för SSR Trygg, som också är regionalt Bob-råd i Stockholms län.

³⁰ **SSR Trygg** är en del av SSR, men med delvis andra medlemmar. Inom SSR Trygg samverkar Länsstyrelsen Stockholm, Region Stockholm, Polisregion Stockholm, Tullverket, Kriminalvården, Statens Institutionsstyrelse, kommunerna i Stockholms län samt kansliet för Samverkan Stockholmsregionen. Målet är att minska drog- och brottsrelaterade problem i länet.

På något sätt måste vi dela information på rätt ställe, men kanske räcker det ofta med den blå knappen där verkställande nivå och några fler, som kommuner, kallas in, men det inte är lika stort. Den blå knappen kan också med fördel användas som ett första steg innan man trycker på den gröna knappen.

Att använda den blå knappen innan man trycker på den gröna knappen har fördelen att länsstyrelsens tjänsteperson i beredskap (TiB) hinner få en bättre bild av ”läget på marken” inför en samverkanskonferens, säger enhetschefen på Storstockholms brandförsvaret.

Liksom enhetschefen på Storstockholms brandförsvaret tycker enhetschefen på Stockholms stad att det höjda terrorhotet 2023 var en abstrakt typ av händelse, som väckte principiella frågor om det skulle ha hanterats som aktiverat läge inom SSR. Men frågan är inte lätt att besvara, menar hen:

Vi har inget faktiskt hot, det är bara högre nivå liksom. Och vad betyder det i vårt gemensamma arbete och vad betyder det i vårt individuella arbete? Jag kan tycka att på ett sätt är det lite kontroversiellt mot grundtesen att vi ska hantera oönskade händelser i SSR-konceptet. Å andra sidan så tycker jag att det är helt i linje med den flexibilitet som ska finnas där. Vi ska klara av att sända information om någonting som händer här och nu, och som är relevant för alla 37 aktörer i arbetet för att ena oss som län och jobba likartat.

Biträdande enhetschefen och beredskapsstrategen på Region Stockholm tycker att det var motiverat med ett långt aktiverat läge under det höjda terrorhotet och menar att SSR ofta går ur ett aktiverat läge i rätt skede och när det finns stöd för det:

Jag tycker ofta att det där sker i bra tid och att de också är öppna från att de frågar: nu föreslår vi att vi går ur det här aktiverade läget. Då har alla möjlighet att säga sin åsikt och säga nej. Vi skulle vilja ligga kvar några veckor till på grund av det här. Då blir man alltid lyssnad på.

5.2. Jämlikt, men ändå inte

De intervjuade representanterna för SSR:s medlemsorganisationer uppger att en viktig förutsättning för att SSR-samarbetet fungerar så bra är att alla ser att man måste samarbeta för att lyckas med kris- och beredskapsarbetet, vilket ger en ödmjukhet och skapar engagemang för kollektiv handling kring komplexa händelser. Det har blivit en ”klubb för inbördes beundran”, säger enhetschefen från Storstockholms brandförsvaret skämtsamt, men han förtydligar att han menar att SSR är ett viktigt forum som man ”inte har råd” att stå utanför. Arbets sättet beskrivs av flera medlemmar som prestigelöst med en strävan efter jämlikhet. En styrka är att SSR ofta tar fram sina egna arbetsuppgifter; de kommer inte uppifrån. Detta bidrar till upplevelsen av en jämlik organisation.

Kommunikatören på Stockholms stad, som regelbundet har den roterande rollen som regional kommunikationskoordinator (RKK) för SSR, lyfter att länsstyrelsens tjänsteperson i beredskap (TiB) inom ramen för SSR är mån om att poängtera att SSR koordinerar, inte styr:

Det har jag märkt vid några tillfällen att Länsstyrelsens TiB är försiktig med hur man uttrycker sig och så, för att man inte ska tala om för andra hur de ska göra.

Att SSR själva skapar det de ser behov av istället för att behöva vänta på uppdrag ovanifrån gör också samverkan mer effektiv, säger I4 på samordningskansliet:

Väntar man på regeringsuppdrag eller formar man själv vad man vill göra? Där blir det ju mer snabbfotat och framåtlutat när man inte bara sitter och väntar på att vi ska få till oss något.

Samtidigt lyfter medlemmar att vid vissa aktiverade lägen tar en av medlemsorganisationerna en självklar ledartröja. När det gäller flera längre aktiverade lägen under senare år: om eskalerande gängvåld 2023 och 2025 och vid en höjning av terrorhotsnivån 2023, har Polismyndigheten både varit den som ”tryckt på gröna knappen” och som därefter fått en central roll i SSR-samverkan på området, såväl inom den ursprungliga SSR-strukturen som inom SSR Trygg i Stockholms län. Polisens ledarroll beror på att det så tydligt handlar om brottsbekämpning och Polismyndigheten har ett tydligt informationsövertag på området.

En ordning med en så tydlig ledarroll skulle kunna utmana bilden av en jämlik organisation, men det är ingen av de intervjuade representanterna som varit tydligt kritiska till att polisen tagit ledningen i dessa fall. Däremot finns, som ovan nämnts, åsikten att dessa polisiära aktiverade lägen i större utsträckning hade kunnat hanteras inom SSR:s ordinarie strukturer (SSR Trygg).

Men det är ändå inte Polismyndigheten utan en annan medlemsorganisation som beskrivs som särskilt viktig av flera informanter: Stockholms stad. Med sin storlek som är många gånger större till invånarantal än den näst största kommunen i länet är Stockholms stad en nyckelspelare som SSR inte hade klarat sig utan. De stora är helt avgörande enligt I2 på SSR kansli:

Därför att de är så pass stora och starka i sig själva. Ska vi någonstans uppnå samordning i det här, då måste vi ha med oss de stora aktörerna.

I1 på samordningskansliet beskriver hur dynamiken mellan aktörer påverkas av deras respektive storlek:

Jag var inte här under pandemin. Men jag kan ju tänka: hade man kommit fram till en strategi där Stockholms stad säger ”vi gör tvärtom”, så hade antagligen strategin fallit. Om däremot en mindre aktör inte hade ställt upp på inriktningen så hade den aktören framstått som avvikande. Men det hade inte nödvändigtvis gjort att strategin fallit.

Enhetschefen på Stockholms stad beskriver det som att huvudstadskommunen tar på sig "storebrorshatten", men att deras storlek och styrka ändå ofta uppskattas, inte minst eftersom Stockholms stad har resurser nog att delta i alla arbetsgrupper. Samtidigt tror enhetschefen att kommunen också kan uppfattas som lite "jobbig" för att man tycker till om allt.

Enhetschefen vid Storstockholms brandförsvaret, menar att det finns utmaningar i hur styrningen mellan SSR och dess medlemmar fungerar. Hen upplever att beslut inte alltid är förankrade nedåt i medlemsorganisationerna. När beslut tas på inriktande nivå kan det ge en påverkan på linjeverksamhet på exempelvis verkställande nivå som kan vara svår att förmedla uppåt i organisationen. I vissa fall beror det på att det är stora organisationer där de på inriktande nivå inte har ansvar för eller kunskap om den verksamheten som påverkas. Det ställer en del extra krav på den egna organisationen att möta upp det behovet.

En annan informant med lång erfarenhet från kansliet (I12) säger lite skämtsamt att de minsta kommunerna ändå får klart bäst "return on investment" för sin medlemsavgift eftersom de för en liten peng får ta del av stora värdefulla samordningsresurser och kunskap.

5.3. Att hålla i engagemanget över tid

Hur bibehålls engagemanget för att delta i SSR över tid? Engagemanget för att vecka efter vecka dyka upp på möten? Att fortfarande känna att man har mer att lära tillsammans? I2 på SSR-kansliet menar att en nyckelfaktor är just de gemensamma resurserna, i form av kansliet och andra beredskapsresurser som kan genomföra mycket av det praktiska arbetet som krävs för att komma vidare i olika frågor.

Många av de intervjuade medlemmarna nämner också SSR:s tydliga strukturer och igenkännbarheten i arbetet som en stor styrka. Att strukturerna, och därmed relationerna, upprätthålls och vitaliseras löpande i vardagen genom möten och övningar gör att det är mycket enklare att agera även i kris. Enhetschefen på Stockholms stad beskriver det så här:

Det finns en förståelse för att det här inte är "någon annans" forum. Utan det här fungerar bara om vi alla är med och bidrar.

Att närvaron är hög vid de ordinarie samverkanskonferenserna på torsdagar tror kommunikation och kommunikationskoordinator i beredskap beror på att deltagarna är de som har beredskapstjänster. Det gör att det blir naturligt att de har ett intresse av att lyssna in vad som händer, och att konferenserna inte konkurrerar med andra arbetsuppgifter. De som är med är dels beredskapsfunktioner hos alla aktörer, TiB:ar hos kommunerna. Räddningstjänsterna har också alltid någon där. Sedan har det betydelse att man gjort åtagandena att vara med. Det är ett pågående jobb som kansliet håller i hela tiden, kallar till möten på olika nivåer och övningar och förklarar funktionen och varför den behövs.

Säkerhetssamordnaren på Huddinge kommun tjänstgör som TiB och deltar oftast inte på samverkanskonferenserna på torsdagar, men däremot på mötena för Sydkommunerna som äger rum på onsdagen inför torsdagskonferenserna. Hen säger så här:

För min egen del så är det ju en kombination av att tro att jag inte kan något, och att vara nyfiken som gör att jag kommer på alla möten för att man vill ha den senaste uppdaterade informationen. Man vill veta vad som är på gång.

Biträdande enhetschefen och beredskapsstrategen på Region Stockholm säger att engagemanget behålls eftersom SSR har visat sig fungera och för att omvärldsläget gör det nödvändigt att fortsätta:

Första punkten för mig är att det fungerar. Den andra punkten tycker jag är samhällsutvecklingen, hur det ser ut i samhället och omvärlden. Jag menar, det här är ju jätteviktigt att vi gör det här. Vi vet inte när nästa händelse kommer. Vi vet inte vilken typ av händelse - det är jätteviktigt att fortsätta.

Under de tio år som SSR har funnits har det under senare tid blivit ”färre men värre” händelser som leder till ett aktiverat läge. I2 på samordningskansliet tror att det faktum att SSR har arbetat länge gör att de enskilda medlemmarna har hunnit få bättre beredskap vid flera situationer, vilket gör att man inte behöver ”trycka på gröna knappen” lika ofta längre. Den högre beredskapen hos enskilda medlemmar, något enhetschefen på Stockholms stad kallar att de ”blivit tjockhudade”, kan också förklara varför det nu kan gå flera torsdagskonferenser utan att någon av deltagarna rapporterar något.

Det är förstås positivt att SSR-samverkan rustat medlemmarna, men här finns även farhågor. Om det blir allt tystare på torsdagskonferenserna skulle det med tiden kunna leda till att ”tröskeln blir högre” igen för att ta upp ett problem och be om hjälp. Detta är något kommunikationens på Stockholms stad och några av hennes kolleger på beredskapsfunktionerna, som ordnar torsdagskonferenserna, har diskuterat: att det kan bli problematiskt om några känner sig obekväma att prata, av osäkerhet om det de har att säga är tillräckligt angeläget. Hen menar att SSR skulle kunna göra mer för att skapa ett klimat där fler känner sig bekväma med att ta ordet. Beredskapsfunktionerna försöker ibland uppmuntra att dela med sig av lärdomar, eller att blicka framåt berättar hen:

Jag tycker det är bättre om folk delar med sig av vad som har hänt för att göra det lite mer levande. Det kanske låter futtigt för någon kommun, men det kan ha varit stort för en annan kommun.

Enhetschefen på Stockholms stad menar att balansgången på torsdagskonferenserna är svår när färre saker verkar anses relevanta att lyfta. Och visst blir det ett problem om ingen någonsin lyfter någon fråga eller delar med sig, menar hen. Så hur behålla relevansen i torsdagskonferenserna? Ska man åter försöka sänka tröskeln för att rapportera behov? Eller är

riskerna då att deltagare tappar intresse just för att frågans karaktär kanske upplevs som irrelevant för majoriteten? Ännu tycker enhetschefen att rutinen med torsdagskonferenserna håller:

Det finns en förståelse för att det här är en grundförmåga, vi träffas varje torsdag. Det är okej att det är lugnt ibland. Och sedan helt plötsligt kommer det några relevanta saker och då blir man påmind om att ”just det, gud vad bra att vi har det på torsdagar”, för då fick vi det här.

Biträdande enhetschefen och beredskapsstrategen på Region Stockholm anser att engagemanget i SSR är stort, ännu efter tio års samverkan, och hen upplever inte att tröskeln är för hög för att ta upp något man vill samverka kring i torsdagskonferenserna:

Jag tycker det är jätteviktigt att det finns en struktur. Vi är drygt 30 aktörer. Vi kan inte ha möten där vi sitter och bara pratar fritt. Jag har aldrig upplevt att det att det på något sätt är svårt att ta upp en fråga. Har jag någonting som jag ser ”det här skulle jag ha ett behov att samverka kring” kan jag antingen ta upp det direkt i mötet. Eller har jag någonting som är lite därutöver. Då hör jag av mig till SSR via Länsstyrelsen och säger: ”Jag har en fråga som vi skulle vilja diskutera”, och det har jag aldrig haft problem med, utan de är väldigt positiva till det och sköter det på ett jättebra sätt.

Enhetschefen på Storstockholms brandförsvaret tycker att formen för samverkanskonferenser i ordinarie läge är utmanande. Det är svårt att veta vad man ska dela med sig av, vad de andra vill höra och därför kan det inför mötet bli lite stressigt och betungande att få till det som ska förmedlas:

Man ska vara så transparent som möjligt, men ändå inte dela med sig av hemligheter eller sårbarheter. Men jag ska ändå tala om förmågan. Ja, den är jättesvår. Det är ett öppet forum, du vill dela med dig av någonting som har hänt, men du vet inte riktigt vad du ska säga eller vad du kan hantera i det.

5.4. Gränser för samarbetet: När det inte går att komma vidare

Om SSR ofta beskrivs som en handlingskraftig organisation av sina medlemmar, så är det inte utan att initiativ ibland behöver läggas på hyllan, trots att mycket arbete redan har lagts ned, eller att gemensamma inriktningar blir mer ”urvattnade” än vad vissa aktörer hade hoppats. I1 på SSR-kansliet utvecklar argumentet:

För att man ska ha konsensus så kanske det får stanna vid någon form av minsta gemensamma nämnare. Och så tar det något år att ta fram ett dokument. Då är vi på FN-nivån... Men det säger kanske ändå *någonting*. Och under den här resan så har man fått stöta och blöta sina argument och man vet varandras positioner, vilket också gör det enklare om man måste hantera en sådan störning.

Som ett exempel föreslogs vid ett tillfälle att anta en inriktning om att medlemmarna skulle genomföra MSBs [nuvarande MCF] Cybersäkerhetskollen, vilket är ett sätt att jämföra medlemmarnas nivå av cybersäkerhet. Det saknades samsyn, vilket gjorde att en skrivning fick mjukas upp och man skrev att alla ska *verka för* vissa åtgärder istället för att alla *ska göra* dessa. Att myndigheter, som representeras på regional nivå i SSR, inte har mandat att bestämma över den nationella organisationen när det gäller en sådan här fråga var en annan faktor som skapade svårigheter i genomförandet.

Trots att många intervjuade representanter för aktörer inom SSR nämner förtroende och tillit i beskrivningen av samarbetsorganisationen, finns det tillfällen när det blir för känsligt att utveckla gemensamma funktioner. Exempelvis påbörjades ett arbete med att alla 37 medlemmar i SSR skulle ha samma säkerhetsskyddsavtal, men i slutändan fick det skrotas då först en medlem och sedan flera drog sig ur. Det handlade om att dela säkerhetsskyddsklassificerade uppgifter med alla andra inom SSR och här var flera medlemmar inte beredda att gå så långt när det gäller det förtroende man ger varandra. I2 på SSR-kansliet säger att det gäller att acceptera när det inte går att nå dit man hoppades i en fråga, som i exemplet med ett gemensamt säkerhetsskyddsavtal:

Istället för att driva igenom det in absurdt för att vi har sagt att vi ska göra det, så får man vara tillräckligt prestigelös och säga: Vi utforskade. Vi nådde inte ända fram. Vi har provat. Nu blev det så här istället.

Under det första aktiverade läget för eskalerande gängvåld, som Polismyndigheten genom polischefen aktiverade under hösten 2023, ville polisen inrätta gemensamma funktioner, bland annat en innovationshubb där kommuner, som socialtjänsten, skulle sitta fysiskt ihop med polisen och dela datasystem för att praktiskt kunna arbeta ihop. Här sa en kommunrepresentant tydligt stopp, det här kommer inte att funka. Ett hinder är att olika aktörer inte delar dataprogram och det är inte möjligt att lösa det på ett enkelt sätt.

Biträdande enhetschefen och beredskapsstrategen på Region Stockholm är generellt väldigt positiv till SSR och tycker i princip att allt fungerar bra. Men det finns ändå ett frågetecken kring hur SSR ska agera om det skulle bli krig:

Den frågan som har varit lite otydlig, men som jag har förstått som att de har börjat jobba med nu, det är vilken roll SSR får i höjd beredskap eller krig. Det är det man behöver landa i. Hur ska det fungera då? Sverige är primärt uppbyggt för att hantera *krisen* snarare än kriget.

5.5. Allt fler ansvarsområden: kan SSR bli för brett?

De flesta som har intervjuats för den här studien anser att fördelarna överväger klart när det gäller SSR:s roll att anta inriktningar och förbereda sina medlemmar för allt fler händelser. ”Vi har förfinat och förbättrat våra processer”, säger enhetschefen på Stockholms stad för att beskriva utvecklingen över tid. Men hen ser samtidigt att alltför många inriktningar, för att

förbereda sig för allt fler händelser, skulle kunna generera ett förvaltningsarbete i respektive medlemsorganisation som blir omfattande och tidskrävande. Dessutom finns många arbetsgrupper inom SSR, vilka kan vara en utmaning att bemanna för mindre organisationer med mindre resurser:

Jag skulle säga att grundtanken är god. Men frågan är hur mycket man ska låta det här svälla? För i grund och botten är det krishanteringsförmåga som SSR är till för. Och hur mycket linjearbete ska det generera?

SSR:s styrka är organisationens metodik och process, snarare än en förberedelse för *varje* enskild händelse som kan inträffa, säger enhetschefen på Stockholms stad.

6. Avslutande diskussion: Att organisera för handlingskraft i kris

Det är en klassisk utmaning i samverkan att åstadkomma verklig *handlingskraft*. Det här gäller särskilt på lång sikt men också i det vardagliga, utanför extraordinära händelser och kriser som oftare motiverar till att samarbeta för det allmännas bästa. I den här rapporten har vi studerat hur Samverkan Stockholmsregionen (SSR) organiserar sig för att åstadkomma handlingskraft i kris och en viktig slutsats, i linje med tidigare forskning och regeringens proposition som citerades i inledningen (se avsnitt 1.1), är att mycket av organiseringen för handlingskraft i kris kretsar kring att upprätthålla strukturer och tillitsfulla relationer *i förväg*, i det ordinära.

En viktig förutsättning för att hålla samverkansambitionen levande över tid är SSR:s veckovisa vitalisering av den gemensamma Stockholmsidentiteten och dess ömsesidiga beroenden som sker under torsdagsmöten och andra regelbundna sammankomster. Här befästs en grundförmåga som sen kan nyttjas i kriser av olika slag. Här ser vi också att SSR:s organisering rimmar väl med de tre principerna som styr Sveriges krishantering. Inte minst vilar den länsvisa organiseringen på *närhetsprincipen* som säger att kriser ska hanteras där de inträffar, i detta fall i Stockholms län.

Det är vidare tydligt att de anställda i SSR:s kansli är väl medvetna om den balansgång mellan centraliserat och decentraliserat beslutsfattande, strukturer och flexibilitet, som uppmärksammas i många tidigare studier på krisberedskapsområdet. De medlemmar som inte är *skyldiga* att samarbeta eller ta order uppifrån kan ändå *välja* att göra det ifall ett förtroendefullt samarbetsklimat skapats och underhållits under lång tid, vilket vi menar är fallet i SSR där kansliet lägger stor omsorg vid medlemsdiplomatin (jfr Olsén et al. 2023, Kapucu et al 2010). I detta sammanhang är det också intressant att notera att kansliet gärna kallar SSR för ”plattform”, något som anspelar på en neutral mötesarena (jfr Ahrne och Brunsson 2019), medan medlemmarna omnämns som ”aktörer”, alltså parter med egen agens. Här ser vi hur SSR:s kansli med olika medel lyckas med konststycket att tjäna sina medlemmar och låta dem skina i det interorganisatoriska utrymme som skapats. SSR:s kansli arbetar således efter en tydlig linje som innebär att kansliet ska stödja och underlätta samverkan, men i övrigt verka ”i skymundan”. Det här märks exempelvis i hur kansliet medlar och underlättar överenskommelser mellan medlemmarna och i hur de, enligt egen utsago, undviker att själva uttala sig

i media, och istället lägger rösten hos aktuella medlemsorganisationer. I allt väsentligt kan SSR-kansliets position därmed ses som motsatsen till klassiska metaorganisationer som FN, Nato och EU som också själva vill värna sitt varumärke och stå i centrum för eventuella framgångar.

Det har sannolikt också betydelse att SSR säger sig *inte fatta beslut*, utan istället arbeta med ”antaganden”, ”inriktningar” och ”överenskommelser”. Medlemmarna vet att de inte förbinder sig att göra något, och kommunerna har i slutänden sitt självbestämmande, vilket de håller heligt. Denna handlingsfrihet kan ändå något paradoxalt underlätta för medlemmen att ställa sig bakom en föreslagen inriktning. Och när det sen väl gäller, i krisens hetta, tycks viljan att agera samstämmigt, i enlighet med antagna inriktningar och överenskommelser, vara stark. Vid ett tillfälle när en medlemsorganisation uttryckligen gick emot en gemensam hållning under pandemin, lyckades de övriga organisationerna (genom dialog) få den att ändra uppfattning. Vad vi inte vet är hur mycket det sociala gruptrycket spelar roll här, i förhållande till att gemensamma ståndpunkter faktiskt har ett väldigt stort gehör, inte minst efter framtagande av gemensamma inriktningar i olika frågor, en process som också formar gemensamma normer och förväntningar.

En klassisk irritation i många metaorganisationer, de större medlemmarnas dominans, verkar också hanteras med fingertoppskänsla i SSR. Visst har Stockholms stad mycket att säga till om, men samtidigt bidrar staden med mer kunskap och andra resurser som kommer övriga till del genom samverkan. Att vissa medlemmar har mer resurser än andra är alltså ett faktum även inom SSR, men här tycks frågan hanteras relativt smärtfritt: de stora och resursstarka bidrar mer ekonomiskt till vissa projekt, men har inte sällan ett kunskapsövertag som kan gynna mindre medlemmar genom lärande. Som enhetschefen vid Stockholms stad säger i intervjun kan det säkert finnas de som muttrar lite åt hans organisation för dess dominerande roll, men det är inget som har framträtt under någon av våra intervjuer. Dessutom noterar vi att det finns fler inflytelserika medlemmar, som Polismyndigheten, vilket sannolikt bidrar till maktbalansen i SSR. Att länets tyngsta organisationer fanns med redan när SSR skapades har sannolikt också bidragit till att SSR betraktas som en statusfylld organisation där det är både fördelaktigt, och närmast oundgängligt, att vara med. SSR har alltså klarat sig från att falla i ”proxyfällan” som vi ser i många andra fall, där medlemskap i samverkan främst ingås för att säkra legitimitetspoäng från omgivningen (Alexius 2026)

Bor & Cropper (2023) drog slutsatsen att metaorganisationer med tillgång till mer resurser och som möter mindre konkurrens sannolikt utövar större inflytande över sina medlemmar. I fallet SSR ser vi att organisationen visserligen sitter i ett guldläge i så motto att samverkansorganisationen både åtnjuter resurser och (än så länge) saknar uttalad konkurrens, men inflytandet över medlemmarna verkar som sagt ändå främst ske genom tillitens och diplomatins mjuka makt. Det är på frivillighetens grund och i närhetsprincipens anda SSR förmår att samla sina medlemmar till handlingskraft kring länets kriser. Även i det ordinarie lyckas man förvånansvärt bra att engagera, också när det kan vara långt emellan kriserna dyker medlemsrepresentanter troget upp varje vecka. SSR tycks alltså ha blivit något av en torsdagsinstitution. Och troligen bidrar det positivt att det är kortare möten online som är det normala, engagemanget ska gå att förena med vardagens övriga göromål.

Vi noterar också att SSR tycks ha undkommit den klassiska medlemsfälla som observerats i litteraturen om metaorganisationer: alltför många medlemmar med alltför spretiga, svårförenliga intressen. SSR har visserligen 37 medlemmar vilket får anses vara relativt många, men samtliga medlemmar är offentliga organisationer vilka dessutom delar ett gemensamt intresse av att förebygga och hantera kriser i sitt närområde, Stockholms län. Redan Hardin (1982) drog slutsatsen att den sociala kontrollen kan vara högre och konsensus därmed lättare att uppnå i samverkansinitiativ med en sådan mer homogen medlemsskara (se även Nohrstedt 2018).

När det gäller strävan efter konsensus finns en uttalad sådan inom SSR. Man bordlägger hellre en fråga än att fatta beslut mot någon medlems uttryckliga vilja, men det finns som sagt också en uttalad ambition om att få alla att ”rätta sig i ledet” och i de fall någon organisation tycker annorlunda om en inriktning uppmanas den diskret ställa sig vid sidan utan att högljutt säga stopp. Men varför tycks det inte uppstå – i alla fall öppen – konflikt? Frågans allvar? Att man har en uttalad ambition att arbeta för samhällets bästa, och inte för att gynna någon enskild? Eller är det just möjligheten att diskret kunna stå vid sidan av något beslut eller inriktning som är SSR:s säkerhetsventil?

Vår informant från Region Stockholm pekar mot en annan möjlig anledning till den stora och uthålliga uppslutningen när han tar upp omvärldsläget som en förklaring till varför det känns så viktigt att vara med i SSR: ”Vi vet inte när nästa händelse kommer. Vi vet inte vilken typ av händelse - det är jätteviktigt att fortsätta”. Det är förstås en stor fördel att arbeta med frågor som upplevs både angelägna och brådskande och numera också ”på modet” när beredskapsfältet utvecklas i rasande fart. Vi menar dock att det inte räcker med omvärldsläget i sig, också de regelbundna torsdagsmötena och andra vardagsstrukturer hjälper sannolikt till att upprätthålla *sense of urgency*.

Säkert bidrar det också positivt att många av de involverade medlemsrepresentanterna själva har uttalade beredskapstjänster hos sin arbetsgivare. De är redan intresserade av frågorna och har både ansvar och incitament att förbli det. Bland de högre politiska ledarna och förvaltningscheferna kan sakkunskapen ibland vara lägre men här handlar det istället om att odla förmågan till politisk helhetssyn för länets bästa och här kan medlemskapet i SSR sannolikt ses som en slags *försäkring* inför oförutsedda händelser och som en effektiv arena att hålla sig à jour med vad övriga medlemmar i länet gör (Alexius 2026).

En forskningsfråga vi intresserat oss för särskilt handlar om tempo och takt i SSR, och växlingen mellan aktiverat och ordinarie läge. Ett av de tydligaste resultaten här är att strukturerna för möten och samverkan är så lika under aktiverade och ordinära lägen (jfr likhetsprincipen). I själva verket är den tydliga strukturen och de ofta återkommande mötena och aktiviteterna en viktig del inte bara i att träna förmåga, men också i att påminna om SSR:s relevans. I linje med tidigare forskning ser vi här att dessa regelbundna möten i sig utgör en viktig träning i samverkan; det är som sagt ett sätt att förbereda sig inför kris. Att organisera för handlingskraft i kris innebär således att organisera sig handlingskraftigt redan *före* krisen.

Trots att den regelbundna och upprepande mötesformen har lyckats bli en så vedertagen form för SSR:s medlemmar finns emellertid farhågor om att en alltmer kompetent organisation, med alltmer kompetenta medlemmar, ska minska engagemanget för de veckobaserade mötena. Kan medlemmarna bli alltför självständiga i sin krisberedskap? Eller handlar det kanske mer om att styra om SSR:s engagemang till nya former av organisering i takt med att organisationen och medlemmarna mognar i sina förmågor? En identifierad utmaning är att det uppstår frågetecken kring vad som är tillräckligt angeläget och akut och vad som snarare kanske borde behandlas i ordinarie läge eller av medlemsorganisationerna, enskilt eller bilateralt (jämför stycke 5.4 om hur polisen och Trafikverket samarbetade med högrisksupportrar kring en fotbollsmatch). Kanske behövs den ”blå knappen”, som vår informant på Storstockholms brandförsvaret pratar om, användas oftare för ”halvfallvarliga händelser” som ändå behöver samordnas inom SSR, eller som en föråtgärd före den ”gröna knappen”? Vi noterar också en spänning kring en tredje temporalitet, den för händelser som varar under åtskilliga år. Som covid-19-pandemin eller den förhöjda terrorhotnivån. Ska SSR hantera dessa längre kriser också framöver? Eller borde det ske i ordinarie medlemslinje? Eller behöver dessa längre händelser kanske sin alldeles egen samverkansorganisering? Här blir det också intressant att följa SSR:s organisering och roll i ett snabbt växande landskap av beredskapsorganisering. Hur kan all denna framväxande samverkan samordnas för att undvika överlapp, otydligt ansvar eller glapp i länets beredskap?

Bland utmaningarna som väntar SSR så här på organisationens 11:e år noterar vi också spänningen mellan att å ena sidan vara nöjd så länge inga större kriser inträffar och å andra sidan vilja vara påtagligt nyttig som verksamhet. Här kan SSR lockas att diversifiera bortom det vi ändå uppfattar som dess kärnuppdrag – den korta krisen. Dels till fler mindre allvarliga lokala händelser, som t ex branden på ett vårdboende i Huddinge (se avsnitt 5.3), dels till samhällsutmaningar av mer komplex och långvarig karaktär, som t ex arbete mot öppna drogsener eller gängkriminalitet med sprängningar och skjutningar. Trots sin stabila finansiering kan SSR då också lockas att satsa mer på enskilda ”projekt” för att få uppmärksamhet för sin handlingskraft kring dessa svårlösta kollektiva problem, något som kan vara ett tveeggat svärd. Vissa medlemmar uttrycker farhågor om att SSR ska bli alltför brett, och ”spretigt” genom att anta inriktningar för att förbereda sig för alltför många olika situationer. Det skulle kunna leda till att samarbetet tappar i skärpa och att enskilda, särskilt mindre resursstarka medlemmar, inte förmår att hålla alla inriktningar uppdaterade, då det kräver för mycket resurser och arbete.

Samtidigt konstaterar vi att även mindre allvarliga händelser och arbete med långsiktiga utmaningar och projekt erbjuder värdefulla tillfällen att upprätthålla tillitsfulla relationer och öva sig på att samordna och samarbeta, vilket utgör det verkliga fundamentet för handlingskraften i kris. Den övergripande bilden som den här studien ger är att SSR har lyckats skapa en både attraktiv och effektiv organisation för samverkan inom kris- och beredskapsområdet i Stockholms län.

7. Sammanfattning: SSR:s framgångsfaktorer och utmaningar

7.1 Framgångsfaktorer

Agerar snabbt i kris: struktur, regelbundenhet och tydliga kontaktvägar

Samverkansmöten varje vecka, i samma form, tillsammans med andra regelbundna möten och strukturer gör formen för samverkan välbekant, och organisationerna lär känna varandra. På så sätt blir det enkelt och går fort att samordna sig vid någon form av krishändelse.

Organisatorisk tillit

Förtroendet mellan organisationerna inom SSR beskrivs som att det inte längre är personberoende; istället har en organisatorisk tillit vuxit fram. ”Vi litar på varandra som organisationer” som I1 på SSR-kansliet säger.

Kansliet – administration och diplomati

Att SSR har ett gemensamt kansli som arbetar med att stödja samarbetet genom att organisera och förbereda möten, aktiviteter och utbildningar beskrivs av medlemmarna som avgörande för att få till ett välfungerande och kontinuerligt samarbete. Dessutom agerar kansliets personal som ”smörjmedel” när det behövs för att lösa ut konflikter eller frågor där man inom SSR har svårt att komma framåt.

Makt ger mandat

De tyngsta organisationerna var med redan när SSR startade och på den inriktande nivån, det vill säga högsta beslutande nivå, sitter i flera fall kommundirektörer och motsvarande med. Att de högsta cheferna deltar ger mandat att fatta de beslut som krävs.

Samägarskap

Samägandet står i fokus för SSR, vilket betyder att ingen organisation leder, men alla måste vara med och ta ansvar. Kansliet underlättar för samverkan, men försöker själva hålla en nedtonad roll.

Att vara annorlunda ger möjligheter

SSR bygger på en, vad det verkar, unik modell, där parterna arbetar sammansvetsat genom strukturen med gemensamt finansierat kansli och de tydliga och regelbundna mötena. Många inspireras av SSR:s arbete, men frågan är hur lätt det är att kopiera modellen till ett annat län? För SSR:s del verkar det faktum att de är annorlunda innebära betydande fördelar, bland annat vad gäller att relevant konkurrens från liknande samarbeten saknas.

7.2 Utmaningar framåt

Gränsdragning mellan aktiverat och ordinarie läge

Utvecklingen över tid är ”färre, men värre händelser” som resulterar i aktiverat läge för SSR. Allt fler aktiverade lägen på senare år har också varit långa aktiverade lägen. Vissa medlemmar inom samarbetet ifrågasätter att aktiverade, men lågintensiva, lägen pågår så länge. Det kan uppstå gränsdragningsproblem mellan vad som ska hanteras inom ramen för aktiverat läge och vad som ska hanteras inom SSR:s ordinarie strukturer.

Tillräckligt jämligt?

Vissa organisationer inom SSR, inte minst Stockholms stad, beskrivs som så stora att det skulle vara omöjligt för SSR att verka utan dem. Andra har tagit en självklar ledartröja, främst polisen, under flera aktiverade lägen. Frågan är om de här skillnaderna i styrka och resurser mellan organisationerna utgör en utmaning för SSR, eller om det tvärtom är relativt smärtfritt, då de stora skjuter till mer resurser och kan fungera som lärare för de mindre organisationerna.

Att hålla i engagemanget över tid

Ju längre SSR har funnits som samarbete, desto mer förberedda är dess medlemmar – enskilt och tillsammans – för olika typer av samhällsstörningar. Det har enligt flera röster gjorts att behovet är mindre av att dela olika typer av information under samverkanskonferenserna varje vecka. Vissa varnar för att det här skulle kunna urholka engagemanget över tid, då det inte upplevs tillräckligt givande att delta i dessa regelbundna möten.

Gränser för samverkan

Gränser för hur långt SSR-samarbetet kan sträcka sig har hittills blivit tydliga när det gäller förslag där organisationerna föreslås dela, i vissa delar känslig, information med varandra. Det förutsätter en tillit och i vissa fall likartade digitala system som idag inte finns i den utsträckningen över organisationsgränserna. SSR består av olika organisationer som inte kan eller vill dela allt med varandra.

Kan SSR:s engagemang bli för brett?

Vissa medlemmar uttrycker farhågor om att SSR ska bli för brett, och ”spretigt” genom att anta inriktningar för att förbereda sig för alltför många olika situationer. Det skulle kunna leda till att samarbetet tappar skärpa och att enskilda medlemmar inte förmår hålla alla inriktningar uppdaterade, då det kräver för mycket resurser och arbete.

8. Litteraturförteckning

- Ahrne, G. & Brunsson, N. (2005). Organizations and meta organizations. *Scandinavian Journal of Management*, 21(4), 429-449.
- Ahrne, G., & Brunsson, N. (2008). *Meta-organizations*. Cheltenham, Glos, UK; Northampton, MA, USA: Edward Elgar Publishing.
- Ahrne, G. & Brunsson, N. (2019). *Organization outside organizations*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Ahrne, G., Brunsson, N., & Kerwer, D. (2016). The Paradox of Organizing States: A Meta-Organization Perspective on International Organizations. *Journal of International Organizations Studies*, 7(1), 5–24.
- Ahrne, G. Brunsson, N. & Seidle, D. (2016). On the fruitfulness of the concept of partial organization: A rejoinder to Apelt et al. *European Management Journal*, 35(3), 297-299.
- Alexius, S. (2026, kommande). A study of weakened meta-organization–member relationships - Unnoticed, ghosted, and scapegoated, I Berkowitz, Bor och Brunsson, red. kommande 2026, *The Salience of Meta-organizations*. Cheltenham: Edward Elgar.
- Alexius, S. (2004). *Ansvar och marknader*. Stockholm: Liber.
- Alexius, S. (2021). *Att leda komplexa uppdrag*. Stockholm: Idealistas förlag.
- Alexius, S & Furusten, S. (eds). (2019). *Managing Hybrid Organizations*. Palgrave Macmillan.
- Alexius, S & Furusten, S (kommande). *The more the merrier? - When the virtues of broad participation and efficient implementation collide in climate organizing*. Opublicerat manus.
- Alexius, S & Vähämäki, J. (2024). *Obsessive Measurement Disorder or Pragmatic Bureaucracy? Coping with uncertainty in development aid relations*. Emerald Open access: <https://www.emerald.com/insight/publication/doi/10.1108/9781801173742>
- Asp, V., Bynander, F., Daléus, P., Deschamps-Berger, J., Sandberg, D. & Schyberg, E. (2014). Bara skog som brinner? En utvärdering av krishanteringen under skogsbranden i Västmanland 2014. Nationellt centrum för krishanteringsstudier, Försvarshögskolan.
- Berkowitz, H; Brunsson, N.; Grothe-Hammer, M; Sundberg, M; Valiorgue, B. (2022). Special issue: Meta-organizations. Introduction. *M@n@gement*, 22 (2).
- Berkowitz, H. (2018). Meta-organizing firms' capabilities for sustainable innovation: a conceptual framework. *Journal of Cleaner Production*, 175, 420–430.
- Berkowitz, H. & Bor, S. (2018). Why Meta-Organizations Matter: A Response to Lawton et al. and Spillman. *Journal of Management Inquiry*, 27 (2), 204-2011.

Berkowitz, H., Bucheli, M., & Dumez, H. (2017). Collective CSR strategy and the role of meta-organizations: a case study of the oil and gas industry. *Journal of Business Ethics*, 143(4), 753–769.

Berkowitz, H., Bor, S. och Brunsson, N. red. kommande 2026 *The Saliency of Meta-organizations*. Cheltenham: Edward Elgar.

Bor, S. & Cropper, S. (2023). Extending Meta-Organization Theory: A resource-flow perspective. *Organization Studies*, 4 (12): 1939–1960.

Berkowitz & Grothe-Hammer (2022). From a clash of social orders to a loss of decidability in meta-organizations tackling grand challenges: the case of Japan Leaving the international whaling commission, in Gümüşay, A.A., Marti, E., Trittin-Ulbrich, H, & Wickert, C (eds), *Organizing for grand challenges*, Bingley: Emerald.

Bier, V. (2006), “Hurricane Katrina as a bureaucratic nightmare”, in Daniels, R.J., Kettl, D.F. and Kunreuther, H. (Eds), *On Risk and Disaster: Lessons from Hurricane Katrina*, University of Pennsylvania Press, Philadelphia, PA, pp. 243-54.

Bor, S. (2014). *A theory of meta-organisation: An analysis of steering processes in European Commission-funded R&D ‘Network of Excellence’ consortia* (Ph.D. thesis).

Brandenburger, A., & Nalebuff, B. (1996). *Co-opetition*. New York: Harper Collins Business

Bynander, F. (2019). Vertical Collaboration During the 2014 Swedish Wildfire. In *Collaborative Crisis Management* (pp. 70-79). Routledge.

Brammer, S., Branicki, L., Linnenluecke, M. & Smith, T. (2019). Grand challenges in management research: Attributes, achievements, and advancement. *Australian Journal of Management*, 44, 517– 33.

Brès, L. et al. (2018). Pluralism in organizations: Learning from unconventional forms of organizations. *International Journal of Management Reviews*, 20(2).

Brunsson, N., Rasche, A., & Seidl, D. (2012). The dynamics of standardization: Three perspectives on standards in organization studies. *Organization Studies*, 33(5–6), 613–632.

Brunsson, N. (2006). *Mechanisms of hope. Maintaining the Dream of the Rational Organization*. Copenhagen Business Press.

Brunsson, N., Gustafsson Nordin, I., & Tamm Hallström, K. (2022). 'Un-responsible organizations: How more organization produces less responsibility. *Organization Theory*, 3, 1-20.

Christensen, T., Andreas Danielsen, O. L. E., Lægreid, P., & H. RYKKJA, L. I. S. E. (2016). Comparing coordination structures for crisis management in six countries. *Public Administration*, 94(2), 316-332.

- Christensen, T., & Lægveid, P. (2007). The whole-of-government approach to public sector reform. *Public administration review*, 67(6), 1059-1066.
- Comfort, L.K. (2007). Crisis management in hindsight: cognition, communication, coordination, and control. *Public Administration Review*, Vol. 67, pp. 189-97.
- Cristo-Andrade, S., & Franco, M. (2019). Cooperation as a vehicle for innovation: a study of the effects of firm size and industry type. *European Journal of Innovation Management*. DOI:[10.1108/EJIM-08-2018-0182](https://doi.org/10.1108/EJIM-08-2018-0182)
- Dentoni, D., Bitzer, V. & Schouten, G. (2018). Harnessing wicked problems in multi-stakeholder partnerships. *Journal of Business Ethics*, 150(2), 333-356.
- Dietz, T., Ostrom, E., & Stern, P. C. (2003). The struggle to govern the commons. *Science*, 302, 1907–1912.
- Dumez, H. & Renou, S. (2020), *How Business Organizes Collectively. An Inquiry on Trade Associations and Other Meta-Organizations*, Cheltenham: Edward Elgar.
- Faraj, S., & Xiao, Y. (2006). Coordination in fast-response organizations. *Management Science*, 52(8): 1155-1169.
- Ferraro, F. Etzion, D. & Gehman, J. (2015). Tackling Grand Challenges Pragmatically: Robust Action Revisited, *Organization Studies* 36(3), 363-390.
- Fredriksson, C. (2023). *Balancing dual actorhood in meta-organisations*. Doctoral Dissertation. Stockholm School of Economics.
- Förordning (2017:870) om länsstyrelsernas krisberedskap och uppgifter inför och vid höjd beredskap.
- Garaudel, P. (2020). Exploring meta-organizations' diversity and agency: A meta-organizational perspective on global union federations. *Scandinavian Journal of Management*, 26 (2020) 101094.
- George, G., Howard-Grenville, J., Joshi, A., and Tihanyi, L. (2016). Understanding and Tackling Societal Grand Challenges through Management Research. *Academy of Management Journal*, 59 (6).
- George, G. et al. (2016). Understanding and Tackling Societal Grand Challenges through Management Research. *Academy of Management Journal*, 59 (6).
- Gray, B., & Purdy, J. (2018). *Collaborating for our future: Multistakeholder partnerships for solving complex problems*. Oxford University Press.

- Gusfield, J.R. (1989). Constructing the ownership of social problems: Fun and profit in the welfare state. *Social problems*, 36(5), 431-441.
- Gümüşay et al 2022; in Gümüşay, A.A., Marti, E., Trittin-Ulbrich, H., & Wickert, C (eds), *Organizing for grand challenges*, Bingley: Emerald
- Heinze, K. L. & Soderstrom, S. B. (2024). Practicing Dialogue: How an Organization can Facilitate Diverse Collaborative Action. *Journal of Business Ethics*, 189:453–478
- Horan, D. (2022) A framework to harness effective partnerships for the sustainable development goals. *Sustainability Science* 17:1573–1587
- Kapucu, N., Arslan, T., & Demiroz, F. (2010). Collaborative emergency management and national emergency management network. *Disaster prevention and management: An international journal*, 19(4), 452-468.
- Kaufmann, L.J. & Danner-Schröder, A., (2022). Addressing Grand Challenges through Different forms of Organizing: A literature review, in Gümüşay, A.A., Marti, E., Trittin-Ulbrich, H., & Wickert, C (eds.), *Organizing for grand challenges*, Bingley: Emerald.
- Kornberger, M., Leixnering, S., & Meyer, R.E. (2019). The logic of tact: How decisions happen in situations of crisis. *Organization Studies*, 40 (2), 239-266.
- König, A., Schulte, M. & Enders, A. (2012). Inertia in response to non-paradigmatic change: The case of meta-organizations. *Research Policy*, 41, 1325-1343.
- Lindblom, C. (1979) Still muddling, not yet through, *Public Administration Review*, 39, 517–526.
- Litrico, J., & Besharov, M.L. (2019). Unpacking Variation in Hybrid Organizational Forms: Changing Models of Social Enterprise Among Nonprofits, 2000–2013. *J Bus Ethics* 159, 343–360.
- Mair, J., & Rathert, N. (2021). Alternative organizing with social purpose: Revisiting institutional analysis of market-based activity. *Socio-Economic Review*, 19(2), 817-836.
- Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB) (2018). *Utvärdering av hanteringen av attentatet i Stockholm 7 april 2017* (MSB 1193 – april 2018).
- Myndigheten för Samhällsskydd och Beredskap (MSB) (2024). *Utvärdering av den aktörsgemensamma hanteringen av tre händelser ur ett krisberedskapsperspektiv 2024-08-26*
- Nohrstedt, D. (2018), Networking and crisis management capacity: a nested analysis of local-level collaboration in Sweden. *The American Review of Public Administration*, 48(3), 232-244.

Olsen, M., Oskarsson, P. A., Hallberg, N., Granåsen, M., & Nordström, J. (2023). Exploring collaborative crisis management: A model of essential capabilities. *Safety science*, 162, 106092.

Olson, M. (1965). *The Logic of Collective Action: Public Goods and the Theory of Groups*. Harvard University Press.

Orlikowski, W. J., & Yates, J. (2002). It's about time: Temporal structuring in organizations. *Organization Science*, 13(6), 684-700.

Parker, C. F., Nohrstedt, D., Baird, J., Hermansson, H., Rubin, O., & Baekkeskov, E. (2020). Collaborative crisis management: a plausibility probe of core assumptions. *Policy and Society*, 39(4), 510-529.

Plowman, D. A., Baker, L. T., Beck, T. E., Kulkarni, M., Solansky, S. T., & Travis, D. V. (2007). Radical change accidentally: The emergence and amplification of small change. *Academy of Management Journal*, 50, 515–543.

Pressman, J L. & Wildavsky, A. (1973/1984). *Implementation: How Great Expectations in Washington are Dashed in Oakland; Or, Why it's Amazing that Federal Programs work at all, this being a Saga of the Economic Development Administration as told by two Sympathetic Observers who seek to Build morals on a Foundation of Ruined Hopes* (3rd ed). Berkeley, CA: University of California Press.

Rutter, H., Wolpert, M. & Greenhalgh, T. (2020). Managing uncertainties in the covid-19 era, *BMJ* 2020:370:m3349

Seo, M-G. & Creed, W. E. D. (2002). Institutional Contradictions, Praxis, and Institutional Change: A Dialectical Perspective. *The Academy of Management Review*, 27(2), 222–247. <https://doi.org/10.2307/4134353>

Sinkovics, N., Vieira, L.M. & van Tulder, R. (2022), "Working toward the sustainable development goals in earnest – critical international business perspectives on designing and implementing better interventions", *Critical Perspectives on International Business*, Vol. 18 No. 4, pp. 445-456. <https://doi.org/10.1108/cpoib-05-2022-0059>

Sjökvist, A. och Strömberg, S. (2015) Rapport från Skogsbrandsutredningen. Justitiedepartementet, Regeringen.

Spillman, L. (2018). Meta-Organization Matters. *Journal of Management Inquiry*, 27(1): 15-20.)

Statskontoret (2020). *Förvaltningsmodellen under coronapandemin*. Rapportnummer OOS 41, Om offentlig sektor. 2020-12-11.

Statskontoret (2025). *I gränslandet mellan nationellt och lokalt. En studie av länsstyrelsernas roll gentemot kommunerna*. Rapportnummer OOS 55, Om offentlig sektor. 2025-05-09.

Sverige och tsunamin – granskning och förslag (2005). Statens offentliga utredningar 2005:104. Sveriges riksdag. 2005-12-01.

Steurer, R. (2011). Soft Instruments, Few Networks: How ‘New Governance’ Materializes in Public Policies on Corporate Social Responsibility Across Europe. *Environmental Policy and Governance*, 21(4): 270-290.

STiBbe, D.T., Reid, S., Gilbert, J. (2018). *Maximising the Impact of Partnerships for the SDGs. The Partnering Initiative and UN DESA*.
https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/2564Maximising_the_impact_of_partnerships_for_the_SDGs.pdf

Sundström, G. (2019). Statsmannarollen ur ett förvaltningspolitiskt perspektiv. *Nordisk Administrativt Tidsskrift nr. 1/2019, 96. Årgang*, p. 57-72.

Thornton, P. H., Ocasio, W., & Lounsbury, M. (2012). *The institutional logics perspective – A new approach to culture, structure and process*. Oxford: Oxford University Press.

Willems, T., & van Dooren, W. (2011). Lost in diffusion? How Collaborative Arrangements Lead to an Accountability Paradox. *International Review of Administrative Sciences*, 88(3), 505-530.

Westerberg, A. and T. Nilsson. 2011. Att styra det oförutsedda – krisberedskapen som politikområde i internationellt ljus. Stockholm: Public Administration Vol. 94, No. 2, 2016 (316–332).

Wimelius, M. E., & Engberg, J. (2015). Crisis Management through Network Coordination: Experiences of Swedish Civil Defence Directors. *Journal of Contingencies and Crisis Management*, 23(3), 129-137.

Wittneben, B.B., Okereke, C., Banjerjee, S.B., & Levy, D.L. (2012). Climate change and the emergence of new organizational landscapes. *Organization Studies*, 33 (11), 1431-1450.

9. Appendix

9.1 Intervjupersoner (anonymiserade)

Informant (I1), samordningskansliet, SSR

Informant (I2), samordningskansliet (SSR-kansliet) och emellanåt tillförordnad regional samverkanskoordinator i beredskap (RSIB).

Informant (I3), Länsstyrelsen i Stockholms län, tidigare vid samordningskansliet.

Informant (I4), samordningskansliet och SSR – Trygg i Stockholms län (i rapporten ofta kallat SSR Trygg). SSR Trygg är en styrstruktur inom SSR som specifikt fokuserar på brottsförebyggande frågor, och inom vilken det finns flera olika delprojekt.

Informant (I5), Enhetschef vid Storstockholms brandförsvaret

Informant (I6), kommunikatör vid Stockholms stad samt kommunikationskoordinator i beredskap (RKK) för SSR cirka var sjunde vecka.

Informant (I7), dåvarande säkerhetssamordnare på kommunstyrelseförvaltningen på Huddinge kommun. Arbetade också som tjänsteperson i beredskap (TIB) och funktionsansvarig för TIB på kommunen.

Informant (I8) enhetschef vid Stockholmspolisen.

Informant (I9), biträdande enhetschef och beredskapsstrateg vid Regionledningskontoret vid Region Stockholm.

Informant (I10), sektionschef inom bistånd och förebyggande verksamhet vid socialförvaltningen äldreomsorgen i Huddinge kommun.

Informant (I11), enhetschef vid Stockholms stad och emellanåt utlånad till SSR som regional samverkanskoordinator (RSIB).

Informant (I12), tidigare medarbetare vid samordningskansliet/SSR-kansliet

9.2 Intervjuguide

* Vad gör du på ditt jobb och vad har du för bakgrund?

* Hur länge har du varit involverad i samarbetet inom SSR?

* Vilket är det största värdet för er organisation av att vara med i SSR?* Hur upplever ni att SSR fungerar: möten, förtroende, effektivitet?

* Vad är det som gör att det fungerar bra – om det är så?

* Är det lättare att samverka med några av medlemmarna än andra?

* Skulle du säga att SSR skiljer sig från andra liknande samarbeten mellan olika offentliga aktörer/organisationer som du känner till? Hur?

* Vilken konkurrens finns mellan olika arbetsgrupper på kris- och beredskapsområdet: lägger ni mer krut på SSR än andra samarbeten?

Övergripande fråga: Hur kommer man till beslut och handling?

*Hur ser du på arbetet med att komma till beslut och handling, är det ändamålsenligt, effektivt?

- Är det en styrka att varje aktör i slutänden bestämmer själv hur man vill göra i en viss situation, men att man antar inriktningar?

* Vilken roll spelar de ordinära lägena inom SSR? Hur byggs samarbetet upp då? På vilket sätt hänger det samman med arbetet under aktiverade lägen, bygger på det som görs i normalläge?

* Hur ser du på arbetet med att ta fram olika inriktningar och hur det fungerar? Vad är det som ligger till grund för att ni har inriktningar på de områden ni har?

- Kan det bli konflikt/meningsskiljaktigheter om vilka områden som bör prioriteras för nya inriktningar? Hur löser man det?

- Ser du någon risk för alltför stor likriktning när man vill att SSR:s medlemmar agerar samstämmigt vid kriser, gör samma analyser och kommunicerar på liknande sätt t ex?

* Finns det tydliga hierarkier inom SSR, och vilken roll spelar de? Är det prestigelöst eller finns tydliga krav/normer kring hur man agerar, samtalar, lyfter olika frågor?

- Hur ser du på förhållandet mellan effektivitet t ex genom att hålla möten korta, och prestigelöshet, i meningen att det vara tillåtande att ta upp olika frågor som kanske inte med självklarhet anses mest akuta/relevanta/prioriterade?

Nyckeln till engagemang

* Vad är det som gör att engagemanget bevaras hos er – och andra - medlemmar i SSR? Det tycks som att uppslutningen är stor på samverkansmöten på olika nivåer (om det stämmer)?

* Under bara de senaste 2-3 åren har säkerhetspolitik och försvar fått ett kraftigt uppsving med Rysslands krig mot Ukraina och svenskt Nato-medlemskap. Bidrar det till ett ökat intresse för SSR?

* Vad är de största vinsterna, av det ni åstadkommit?

9.3 SSR:s inriktningar

Störningar i elförsörjningen	211209
Skyfall och kraftiga regn	220428
Olja och andra skadliga ämnen	221208
Fredstida militärt värdlandsstöd	231013
Cybersäkerhet	231207
Trafikstörning snö och halka	240215
Pågående dödligt våld	240209

Höjd terrorhotnivå	240229
Störningar i betalsystem	240425
Storskalig dricksvattenstörning	250213

9.4 SSR:s aktiverade lägen sedan starten 2015

2015

Info med anledning av skjutningar i Köpenhamn	20150217
Fågelinfluensa	20150320
Händelse med Etyloxid	20150714
Demonstration Östermalmstorg	20150804
IT störning SLL	20150910
Vatten Ulvsundaleden	20151109
Höjd terrorhotnivå	20151119

2016

Tågstopp Karlberg	20160128
Kartläggning asylboende	20160204
Information sänkning av terrorhotnivå	20160302
Terrordåd i Bryssel	20160323
Terrorhot Stockholm	20160426
Kungens födelsedag	20160427
Eldningsförbud maj	20160507
Utsläpp Solna	20160512
Storbrand Södermalm	20160514
Radar- och rakelproblem	20160519
Södertäljebron	20160224
Statsbesök USA	20160818
Rakelstörning	20160916
Derby DIF AIK	20160919
Olycka E4 Västertorp	20161005
Hot mot skola	20161028
Militärkupp i Turkiet	20161104
Snöoväder	20161109
Snöoväder	20161110
Grundstötning Hässelby Värmeverk	20161209

2017

Mediala uppgifter om terrorhot Stockholm	20170924
Klass 2 varning	20170103
Mina i Horsfjärden	20170305
Terrordåd Drottninggatan	20170407

Cyberattack "Wanna Cry"	20170514
Vattenbrist 2017	20170515
Oljeutsläpp E4	20170518
Euro League	20170524
Lastbil Katarina Bangata	20170617
Tågstopp söder om Stockholm	20170622
Jordbävning Kos	20170721
Vattenläcka Rissne	20171006
IT störning SLL/Region Stockholm	20171027
IT störning SLL/Region Stockholm	20171031
Storbrand Stockholm	20171107
Snöoväder	20171121

2018

Bränder Flyktingboenden	20180217
It störningar	20180222
Snöoväder	20180226
Stängning av stationerna Sthlm City och Odenplan	20180713
Information om bilbränder i Göteborg	20180814
Rakelstörning	20180824
Demonstrationer NMR/Strike Back	20180825
Demonstrationer Sthlm City	20180901
Utsläpp i skärgården	20181106
Vädervarning klass 2	20181231

2019

Vädervarning klass 2 - kraftiga vindar	20190101
Vädervarning klass 2 - snöfall och drivbildning	20190107
Kraftigt snöfall	20190203
Strejkvarsel Hamnarbetarförbundet	20190305
Derby och demonstrationer	20190512
Omfattande markbränder	20190521
Telefonistörning	20190618
Höga flöden högt vattenstånd	20191218

2020

Ansträngt läge i akutsjukvården	20200103
Corona	20200228
Demonstrationer (Black lives matter)	20200604
Allmänna sammankomster	20200904
Mycket begränsad framkomlighet på E4an	20201030

2021

Misstänkt farligt föremål vid högsta domstolen	20210107
--	----------

Brand i avfallsdeponi/ Kagghamra	20210103
Omfattande regn	20210526

2022

Stormen Malik	20220120
Orange vädervarning	20220220
Rysslands invasion av Ukraina	20220228
"Vecka 22"	20220530
Stopp i Söderledstunneln	20220610
Driftsstörning SOS Alarm	20220718
Fartygsolycka	20220829
Säsongs första orangea vädervarning	20221120
Omfattande störningar tågtrafik	20221207

2023

Orange vädervarning snö och blåst	20230306
Oroligheter Järvabadet	20230803
Höjd terrorhotnivå	20230818
Beredningsgrupp höga flöden	20230915
Våldsutveckling	20231002

2024

Gasutsläpp Solna	20240203
Höga vattennivåer Upplands Väsby	20240224
Orange vädervarning	20240315

2025

Våldsutveckling och sprängningar	20250129
Brand i vårdboende	20250507
Ansträngt läge i dricksvattenproduktionen	20250815

2026

Orange vädervarning	20260101
---------------------	----------