

Strategiprocessen i praktiken

- ur de finländska räddningsverkens perspektiv

Magisteravhandling

Fakulteten för samhällsvetenskaper och
ekonomi

Offentligt ledarskap

Åbo Akademi

Torbjörn Lindström (41577)

Handledare: Sari Pikkala

Våren 2020

Förord

Att skriva detta arbete har varit en inspirerande och lärorik process. Under arbetets gång har nya insikter uppstått och förståelsen för vilka möjligheter och utmaningar som finns i strategi-arbetet och -processerna i räddningsverken har vuxit. Största delen av arbetet gjordes under en tid då det för första gången sedan andra världskriget utfärdades undantagstillstånd i Finland på grund av Covid-19-pandemin. Detta tillstånd hade förstås en stor inverkan på hela samhället, så också på räddningsverken och på tidtabellen för detta arbete. Ja vill tacka alla inom räddningsverken som bidragit med sin kunskap och med sina åsikter.

Avslutningsvis vill jag rikta ett varmt tack till min handledare Sari Pikkala för all den vägledning hon gett mig. Kim Björklund har bidragit med konstruktiva kommentarer och språkgranskning. Speciellt vill jag tacka min familj som har stött mig genom mina studier och arbetet med avhandlingen.

Pargas 9.6.2020

Torbjörn Lindström

ÅBO AKADEMI – FAKULTETEN FÖR SAMHÄLLSVETENSKAPER OCH EKONOMI

Abstrakt för avhandling pro gradu

Ämne: Offentlig förvaltning	
Författare: Torbjörn Lindström 41577	
Arbetets titel: Strategiprocessen i praktiken – ur de finländska räddningsverkens perspektiv	
Handledare: Sari Pikkala	Handledare:
<p>Bakgrunden till denna studie är att jag via mitt arbete är involverad i utvecklingen av räddningsverkets strategi och strategiska styrdokument. Jag har följt med branschens utveckling sedan 1990-talet och strategier och strategiprocesser har varit på agendan på studiedagar och seminarier, och som delar i olika utbildningsprogram. Trots detta upplever jag att strategiprocesserna är bristfälliga, om de överhuvudtaget finns. Det är således angeläget och viktigt att fördjupa sig i dessa frågor och att analysera orsakerna bakom detta, vilka rutinerna är och vilka arbetssätt som används i strategiprocessen inom räddningsverken i Finland. Detta är ett område som behöver utvecklas.</p> <p>Syftet med avhandlingen är att utreda hur strategierna och strategiprocessen ser ut i praktiken i räddningsverken i Finland och att beskriva detta samt att ta reda på hur implementeringen av de definierade strategiska tyngdpunktsområdena och uppföljningen sker. Avsikten med den empiriska delen är att ta reda på vilka utmaningar och möjligheter som kan identifieras vid formulering, implementering och uppföljning av strategier.</p> <p>I undersökningen gjordes inledningsvis en komparativ studie av samtliga strategidokument som gick att få tag på från de olika räddningsverken. Av de räddningsverk som hade formulerade strategier valdes två för noggrannare analys i form av intervjuer med olika personer inom olika befattningar.</p> <p>Som ett resultat av denna avhandling kan man konstatera att strategidokumenterna i räddningsverken är olika till sitt format men liknande till sitt innehåll. Strategiprocessen i dessa räddningsverk följer samma mönster och man har försökt att göra hela personalen inklusive avtalsbrandkårerna delaktiga i processen. Det finns skillnader i hur man på olika nivåer upplever vikten av arbetet med strategier och hur väl implementeringen sker. Man inser vikten av delaktighet och kommunikation. Uppföljningen och utvärderingen upplevs som bristfällig och speciellt avsaknaden av relevanta mätare ses som ett problem.</p>	
Nyckelord: Strategi, implementering, räddningsväsendet, räddningsverk	
Datum: 9.6.2020	Sidoantal: 70

Innehåll

1	Inledning.....	5
1.1	Bakgrund.....	5
1.2	Syfte.....	6
1.3	Disposition.....	7
1.4	Räddningsväsendet i Finland.....	7
1.5	Strategier inom den offentliga sektorn.....	11
1.6	Räddningsväsendet som en del av den offentliga sektorn.....	13
1.7	Räddningsväsendets nationella strategi.....	14
2	Strategiprocessens delområden.....	17
2.1	Strategi.....	17
2.2	Formulering och planering.....	23
2.3	Implementering.....	26
2.4	Uppföljning.....	31
3	Metod.....	33
3.1	Insamling av material.....	34
4	Innehållet i räddningsverkens strategidokument.....	38
4.1	Omvärldsanalys.....	39
4.2	Räddningsverkens visioner.....	39
4.3	Etiska värderingar.....	40
4.4	Verksamhetsidé och mission.....	41
4.5	Åtgärder och mätare.....	42
5	Strategiprocessen i räddningsverken.....	43
5.1	Bakgrund till strategin.....	43
5.2	Strategiprocessens uppbyggnad.....	46
5.3	Förverkligande och implementering.....	50
5.4	Räddningsverkens strategiska utrymme.....	56
5.5	Summering av processen.....	59
6	Sammanfattning.....	61
	Litteraturlista.....	66

1 Inledning

Offentliga organisationer är under en ständig press och är tvungna att kontinuerligt utveckla och förbättra sin verksamhet. Organisationerna måste bevisa vilket mervärde de producerar för att upprätthålla sin andel av välfärdssamhället samt berättiga sin verksamhet och existens. Speciellt då det är ekonomiskt kärva tider måste man kunna påvisa att den operativa verksamheten är såväl effektiv som att den håller hög kvalitet. Organisationerna bör ha en klar målsättning och riktning på samma gång som man måste vara flexibel och beredd att reagera på trender och förändringar i samhället. En viktig del i organisationens verksamhet, då omvärlden förändras, är den strategiska planeringen. Organisationens strategi definieras och förverkligas i organisationens strategiprocess. Denna process borde beröra samtliga aktörer i hela organisationen uppifrån ner och vice versa.

1.1 Bakgrund

Vardagen inom olika organisationer är full av välformulerade strategier och policypapper som aldrig eller sällan blir implementerade så som det inledningsvis var tänkt. En del av strategierna och det tankearbete som lett fram till en färdigt formulerad och av organisationen (styrorganen, ledningen och personalen) omfattad strategi kan i praktiken fördömas på en gång, medan andra strategier helt enkelt ”försvinner i skrivbordslådorna” för att glömmas bort till följande strategiarbete inleds. Enligt en studie från 2008 prioriterar ledare och chefer implementering av strategier högt, men det oaktat misslyckas över 90 % av alla implementeringar. (Morgan et al. 2008) Till skillnad från privata aktörer fungerar offentliga organisationer delvis på annat sätt. Inom den offentliga förvaltningen är det oftast politiskt valda beslutsfattare som slår fast de strategiska riktlinjerna. De fastslagna strategierna ska sedan förverkligas av de anställda som inte nödvändigtvis haft något inflytande på strategins utformning. I studien *Makten att kombinera* för Linnéa Henriksson fram särdrag för strategier i offentliga organisationer. Där utgör strategiernas målsättningar en typ av institutionell logik för verksamheten, medan lagstiftningens krav och begränsningar är en annan, politikernas målsättningar en tredje, krav på öppenhet

och likabehandling en fjärde, strävan efter effektivitet och nedskärningar en femte och utveckling och reformer av verksamheten en sjätte. (Henriksson 2015) Vidare anser Henriksson att strategiers effekter och förmåga att lösa problem alltför ofta verkar bedömas utgående från brister i implementeringen. Tvärtom kan det många gånger vara sannolikt att många strategier präglas av fel och brister som görs i inledningen av strategiprocessen, för att man undervärderar behovet av en gemensam uppfattning om var man står. (Henriksson 2015)

I mitt arbete som utvecklingschef vid Egentliga Finlands räddningsverk är jag involverad i utvecklingen av räddningsverkets strategi och andra övergripande strategiska styrdokument som till exempel det lagstadgade styrdokumentet som går under benämningen Servicenivåbeslut. Sedan slutet av 1990-talet har jag via mitt arbete som befäl inom räddningsväsendet följt med utvecklingen av branschen i Finland. Strategier har alltid funnits med i diskussionerna och på agendan på olika studiedagar och som delar i olika utbildningsprogram. Trots det upplever jag att strategiprocesserna är bristfälliga, om de överhuvudtaget finns. Och om de existerar så haltar det ofta i implementeringsfasen. Därför tycker jag att det är intressant att få veta vilka rutiner och arbetsätt som används i strategiprocessen och i implementeringen av strategin i räddningsverken i Finland. Jag anser att det här är ett område som behöver utvecklas inom branschen.

1.2 Syfte

Syftet med denna magisteravhandling är att utreda hur strategiprocessen ser ut i praktiken i räddningsverken i Finland och beskriva den samt att ta reda på hur implementeringen av de definierade strategiska tyngdpunktsområdena sker. Målsättningen är att få ett helhetsperspektiv på innehållet i och uppbyggnaden av räddningsverkens strategidokument samt hur strategiprocessen ser ut och vilka faktorer som påverkar den. Avsikten med den empiriska delen är att undersöka vilka utmaningar och möjligheter som kan identifieras vid formulering, implementering och uppföljning av strategier i några utvalda räddningsverk i Finland. Studien söker svar på frågorna hur strategierna är uppbyggda och hur strategiprocesserna förverkligas i praktiken i räddningsverken i Finland.

1.3 Disposition

Denna magisteravhandling är indelad i inledning, teoridel, empirisk del samt avslutningsvis en sammanfattning. I inledningen behandlas bakgrund och syfte för avhandlingen samt en allmän överblick över räddningsväsendets uppbyggnad i Finland. I teoridelen beskrivs vad som i allmänhet ingår i strategier och hur strategiprocessen är uppbyggd. Denna del behandlar också tidigare forskning kring utmaningar i strategiarbetet med fokus på den offentliga sektorn. I avsnittet beskrivs också strategier i den offentliga förvaltningen och räddningsväsendet som en del av den offentliga förvaltningen. Den empiriska delen i avhandlingen beskrivs i kapitel fyra och fem. I kapitel fyra analyseras skillnader och likheter i räddningsverkens strategidokument, samt hur de olika regionernas strategier är uppbyggda och formulerade. Arbetsprocesserna bakom strategierna och hur implementeringen och uppföljningen går till i praktiken behandlas i kapitel fem. I samma kapitel beskrivs också de olika faserna i strategiprocessen med fokus på implementering och särdrag inom räddningsväsendet. Därefter följer en sammanfattning av räddningsverkens strategiers innehåll och uppbyggnad samt vilka utmaningar och möjligheter som kan identifieras vid formulering, implementering och uppföljning av strategier. Sammanfattningen innehåller också förslag på fortsatta studier.

1.4 Räddningsväsendet i Finland

Till räddningsväsendets uppgifter hör att förebygga eldsvådor och andra olyckor, räddningsverksamhet vid olyckor, befolkningsskyddsuppgifter vid undantagsförhållanden samt att upprätthålla tillräckligt god beredskapsnivå inför eventuella undantagsförhållanden. En av räddningsverkens viktigaste uppgifter är att förebygga olyckor. Detta uppdrag verkställs genom att handleda, upplysa och ge råd till invånare, organisationer och andra som är verksamma i området. Då en eldsvåda eller olycka inträffar eller hotar att inträffa ska räddningsverken ge organiserad snabb hjälp. Räddningsverken har en betydande roll i beredskapen inför storolyckor, katastrofer och olika former av störningssituationer. Räddningsmyndigheterna fungerar som allmänna ledare vid räddningssituationer som förorsakats av stormar och översvämningar och bistår även andra myndigheter i deras agerande. Genom beredskapsplaneringen försöker man

förebygga risksituationer och förbereda sig för krissituationer. På den lokala nivån kan räddningsverken också stöda kommunerna inom sina områden. (Inrikesministeriet 2020)

Utöver dessa lagstadgade uppgifter kan räddningsväsendet ha hand om uppgifter i anknytning till den prehospitala akutsjukvården, om det lokala räddningsverket och en samkommun för ett sjukvårdsdistrikt kommit överens om att ordna denna vård i samarbete. (Räddningslag 379/2011 27§)

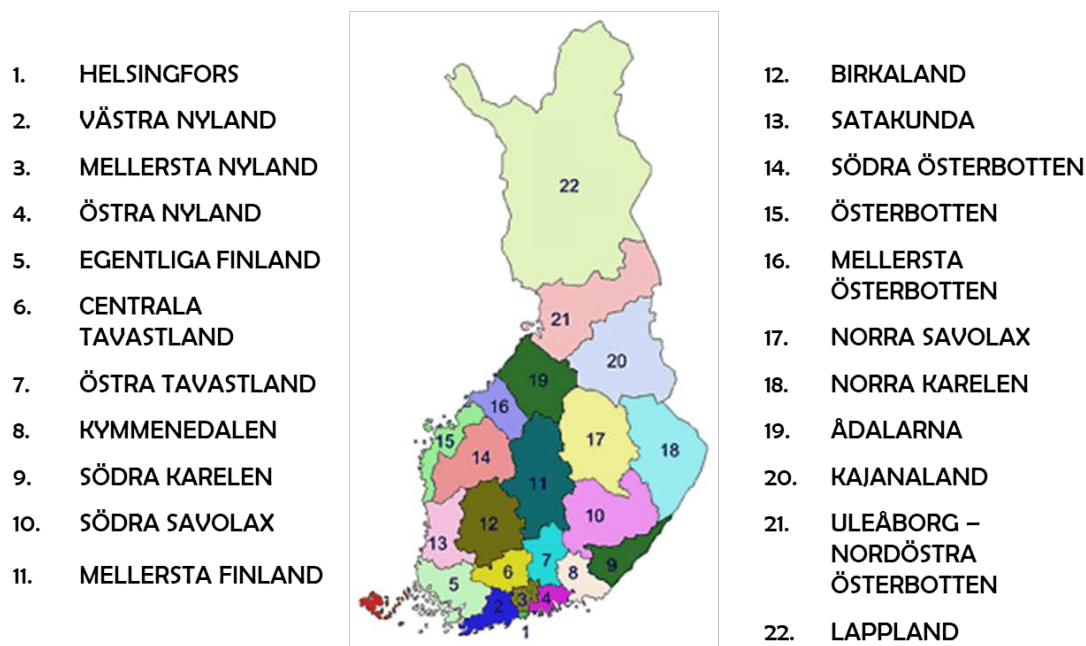
I Inrikesministeriets lagstadgade uppgifter ingår att leda, styra och övervaka räddningsväsendet samt tillgången till och nivån på dess tjänster samt att samordna de olika ministeriernas verksamheter inom räddningsväsendet. Regionförvaltningsverket övervakar tillgången och nivån på räddningsväsendets tjänster på sitt område. (Räddningslag 379/2011 23§) Taito Vainio (2016) har delat in statens möjligheter till styrning i tre kategorier: norm-, resurs- och informationsstyrning. Med normativ styrning avser man styrning som baserar sig på lagar, förordningar och bestämmelser. Med resursstyrning avser man främst styrning via ekonomiska medel medan informationsstyrningen handlar om hur informationshanteringen fungerar i ett informationssystem. (Vainio 2016)

Från och med år 2004 har räddningsväsendets tjänster lokalt producerats av de lokala räddningsverken. På fastlandet i Finland finns det för tillfället 22 räddningsverk (bild 1) som upprätthålls av kommunerna gemensamt. Samarbetet baserar sig på uppgjorda samarbetsavtal där varje område bildar en egen förvaltningsmässig helhet och där kommunerna har fattat beslut om förvaltningsmodell och kostnadsfördelning. I hela landet finns det cirka 90 brandstationer som är bemannade dygnet runt och cirka 730 andra brandstationer. Antalet personer som deltar i räddningsverksamheten på heltid uppgår i hela landet till cirka 4000 personer och det totala antalet avtalsbrandmän i larmavdelningarna uppgår till cirka 14 600 personer. Brandkårerna är kapabla att rycka ut och påbörja släcknings- och räddningsinsatser inom loppet av bara några minuter. Brandstationsnätet täcker hela landet och i 90 procent av utryckningarna är första enheten framme vid platsen för olyckan inom 20 minuter från det att man mottagit larmet. (Inrikesministeriet 2020)

Räddningsinstitutet är en läroinrättning som verkar under inrikesministeriet. Räddningsinstitutet svarar enligt lagen för räddningsinstitutet för att utbilda räddningsväsendets och nödcen-

tralernas personal. Vidare ansvarar institutet för utbildning för beredskap i samband med störningar i normalförhållanden och undantagsförhållanden samt utbildning för internationella civilkrishanteringsuppgifter. Utöver utbildningen svarar Räddningsinstitutet för sin del för forsknings- och utvecklingsverksamheten inom branschen. Vidare upprätthåller Räddningsinstitutet räddningsväsendets verksamhetsregister samt räddningsbranschens centralbibliotek. Räddningsinstitutet erbjuder yrkesinriktad utbildning som leder till examen i följande utbildningsprogram: brandman, nödcentraloperatör, underbefäl och brandbefäl YH som förverkligas i samarbete med Polisyrkeshögskolan. Nyligen har man också i Itä-Suomen yliopisto fattat beslut om att inrätta ett magisterprogram för personer som avlagt befälsexamen för brandbefäl YH eller brandingenjör YH. Det har länge inom branschen funnits ett behov av av en högre högskoleutbildning för befälet inom räddningsväsendet. Utbildningen som ordnas av Juridiska fakulteten fördjupar sig bland annat i förvaltningsfrågor, myndighetsarbete och offentliga handlingar utmynnar i en förvaltningsmagisterexamen. Ansökningen öppnar för första gången våren 2021. (Itä-Suomen yliopisto 2020)

Figur 1. Räddningsområden i Finland



Enligt räddningslagen är det på det lokala räddningsväsendets ansvar att räddningsväsendets service ordnas på ett effektivt sätt och så att den uppfyller de uppgifter som åläggs i lagen. De åtgärder som olyckor och tillbud kräver ska utan dröjsmål effektivt kunna påbörjas. Räddningsväsendet ska ha en servicenivå som motsvarar de lokala behoven och olycksriskerna. När man

fattar beslut om servicenivån ska också verksamheten under undantagsförhållanden beaktas. Innan man fattar beslutet ska en riskanalys uppgöras i vilken man redogör för vilka faror som finns i området och bedömer hurdana risker de medför. I beslutet om servicenivå fastställer man också verksamhetsmål och anvisar de resurser som ska användas. Beslutet om servicenivå ska även innehålla en plan för utvecklingen av servicenivån. (Inrikesministeriet 2013) På grund av att räddningsverken i Finland är olika i förhållande till varandra bland annat till sin storlek, geografi, ekonomi, personalresurser, verksamhetsomgivning, hotbilder och risker skiljer sig deras servicenivåer också från varandra. Kommunerna har möjlighet att utgående från de egna riskerna planera sin verksamhet så att den uppfyller lagens krav. Inrikesministeriets räddningsavdelning bereder en nationell strategi för räddningsväsendet. I strategin fastställs prioriteringsområden och centrala verksamhetsrutiner. Syftet med strategin är att komma med allmänna grunder för räddningsverken som ansvarar för räddningsväsendets uppgifter på den lokala nivån. Den nationella strategin anknyter också till regeringsprogrammet samt räddningsväsendets nationella resultatmål. I räddningsverkets beslut om servicenivå ska det framgå vilka de prioriterade områdena och strategiska målen är för den lokala verksamheten samt hur den nationella strategin beaktas i servicenivån. Dessutom påverkas räddningsverkets verksamhet av kommunala, lokala och regionala prioriteringar och strategier. (Inrikesministeriet 2013)

Avtalsbrandkårerna har en central roll i räddningsväsendet i Finland. Systemet med avtalsbrandkårer har en avgörande betydelse för samhällets trygghet och för att räddningsväsendets tjänster skall vara tillgängliga i hela landet. Avtalsbrandkårernas verksamhet baserar sig på avtal med det lokala räddningsverket. Avtalsbrandkårerna deltar förutom i normala brand- och räddningsuppdrag också i akutuårdsuppdrag. Dessutom bildar de en välbehövlig reserv vid störningar i normalfunktionerna och vid undantagsförhållanden. Avtalsbrandkårerna sörjer för räddningsväsendets så kallade förstautryckningar på ett område som motsvarar cirka 90 procent av Finlands yta. På detta område bor ungefär 46 procent av landets totala befolkning. Även i stora befolkningscentra och i stora städer behöver räddningsväsendet avtalsbrandkårernas enheter för att i samverkan komplettera och stöda yrkesbrandkårerna samt vid överlappande lägen självständigt svara för räddningsväsendets uppgifter. Avtalsbrandkårsverksamheten räknas inte till räddningsväsendets frivilligverksamhet trots att avtalsbrandkårens medlemmar frivilligt deltar i verksamheten. Till räddningsväsendets frivilligverksamhet kan man räkna den organisationsverksamhet som utförs inom brandkårsföreningarna för att stöda den egentliga avtalsbrandkårsverksamheten. Som exempel på frivilligverksamhet inom avtalsbrandkårerna kan räknas föreningsadministrationen, ungdomsarbetet och stödavdelningarnas verksamhet. Till

räddningsväsendets frivilligverksamhet räknas arbete för vilket personlig ersättning inte betalas åt den som utför arbetet och i vilket den som utför arbetet deltar självmant och av fri vilja. På basis av avtal kan man ersätta utlägg och omkostnader för de som deltar i frivilligverksamheten. (SSPL 2019)

1.5 Strategier inom den offentliga sektorn

Den största delen av forskningen och litteraturen kring strategier koncentrerar sig på företagsvärlden och på de utmaningar som förekommer där. Organisationer inom den offentliga förvaltningen, som till exempel räddningsverken, får ofta använda sig av samma forskning för att utveckla sina strategier och sin verksamhet. Allmänt kan man konstatera att samma riktlinjer och principer för strategiskt tänkande gäller för den offentliga förvaltningen som för företagsvärlden. Utmaningarna ligger i på vilket sätt man lyckas tillämpa dem i den egna organisationen.

Den mest märkbara skillnaden mellan strategierna inom den offentliga förvaltningen och inom företagsvärlden är att företag utöver att betjäna sina kunder, ska producera ekonomisk vinst. För den offentliga sektorn räcker det att sköta sina lagstadgade uppgifter inom ramarna för budgeten. Samtidigt kan man också konstatera att den offentliga sektorns uppdrag har funnits sedan länge tillbaka trots att innehållet och utförandet förändrats över tid. (Lindroos et al. 2010)

Den offentliga verksamheten styrs i Finland av lagstiftningen. Speciellt då nya lagar stiftas eller då gammal lagstiftning förnyas uppstår ett förändringsbehov inom den offentliga förvaltningen. Enligt denna definition kan man göra tolkningen att lagstiftningsarbetet är strategiarbete då det är som bäst. (Lindroos et al. 2010)

Regeringsprogrammets syfte är att formulera de åtgärder regeringspartierna vill att staten ska göra under den följande regeringsperioden. Främst handlar det om att fördela de ekonomiska resurserna. Regeringsprogrammet är en strategisk handlingsplan som ministerierna följer då de gör upp sina strategier för verksamheten. Med hjälp av regeringsprogrammet är det möjligt att följa upp om regeringen uppfyller sina målsättningar. Regeringsprogrammet är det högsta styrande dokumentet i landet. (Statsrådet 2020)

Oftast görs den offentliga sektorns strategier upp för cirka fem år åt gången. Med tanke på hur snabbt omgivningen förändras runt oss så kan fem år anses som en lång strategiperiod. Avsikten med de offentliga strategierna är att de ska vara långsiktiga och stöda en jämn utveckling i stället för tvära kast och snabba förändringar i verksamheten. Den centrala grunden för verksamheten utgörs av organisationens grundläggande, ofta lagstadgade uppgifter och hur man med hjälp av dessa kan producera mervärde för medborgarna. (Lindroos et al. 2010)

Professor Heikki Helin (2012) har gjort en jämförelse av strategierna från de elva största städerna i Finland. Han förhåller sig kritiskt till strategierna och anser att med allt det arbete som läggs ner på strategiarbetet borde man få ut mera nytta ut av det. Kommunernas verksamhet styrs till stor grad av lagstiftningen och därför blir det strategiska spelrummet ganska litet. Vidare anser han att strategierna inte skiljer sig från varandra utan att de är kopior av varandra och att omgivningen förändras i så snabb takt att strategierna fort blir föråldrade. Henriksson (2015) påpekar att kommunernas strategier ofta är skrivna i så allmänna ordalag att den egentliga styrande effekten uteblir. Detta beror på, anser hon, att strategierna för de offentliga organisationerna bygger på kompromisser mellan många olika intressenter. Allas viljor ska tas i beaktande och alla vill ha med någonting eget, därför liknar kommunernas strategier mera ett politiskt program än en vägkarta för verksamheten. Vidare anser hon att bristen på en gemensam bild av omvärlden försvårar vägval och prioriteringar. Docent Sakari Möttönen (2012) som tillsammans med Helin studerat strategier i de elva största städerna i Finland anser att strategierna kan förorsaka mera skada än nytta på grund av att mycket händer i städerna oberoende av strategierna. Vidare anser han att strategierna nog fungerar som övergripande styrdokument men att klara tydliga vägval fattas. I strategierna tar man heller inte ställning till de elaka problemen utan man koncentrerar sig på att behandla tama problem. Bland annat på grund av de här orsakerna blir strategiernas betydelse ganska liten.

Strategierna för den offentliga sektorn skiljer sig också från den privata genom att man inom den offentliga förvaltningen inte enbart koncentrerar sig på att få affärsmässiga fördelar. De offentliga organisationerna måste beakta olika yttre faktorer som påverkar planeringen och verksamheten. Den offentliga förvaltningen har också en hel del redskap som till exempel lagstiftning och skatter att använda som styrverktyg. (Mulgan 2009)

1.6 Räddningsväsendet som en del av den offentliga sektorn

Räddningsväsendets uppgifter definieras i huvudsak i räddningslagen (379/2011) och i statsrådets förordning om räddningsväsendet (407/2011), men räddningsväsendet berörs också av annan lagstiftning. Den statliga styrningen kommer via Inrikesministeriets räddningsavdelning. På lokal nivå övervakas räddningsverken av Regionförvaltningsverken. För utbildningen inom räddningsväsendet svarar Räddningsinstitutet i Kuopio.

Det nationella samarbetet inom räddningsväsendet fick sin början 2002 när man inledde arbetet med att förbereda regionaliseringsprocessen. Arbetet inom räddningsverkens partnerskapsnätverk inleddes år 2007 och från och med 2008 har detta samarbete koordinerats i samarbete med Kommunförbundet. För tillfället är samtliga 22 räddningsverk medlemmar i den frivilliga sammanslutningen. Målsättningen med samarbetet är att utveckla och förbättra verksamheten inom räddningsverken så att de producerade tjänsterna håller så hög kvalitet som möjligt och att de produceras effektivt och likvärdigt i hela landet. Genom samarbetet vill man också komma överens om gemensamma tolkningar av instruktioner och anvisningar. Nätverket är indelat i fyra verksamhetsområden för räddnings-, säkerhets-, akuvårds- och stödtjänster. Verksamhetsområdena kan tillsätta nödvändiga arbetsgrupper. Nätverket har två heltidsanställda personer och verksamheten finansieras av räddningsverken. (Pelastuslaitosten kumppanuusverkosto 2020)

De olika aktörerna på det strategiska fältet inom räddningsväsendet i Finland kan beskrivas med följande bild (bild 2). På bilden är de 22 kommunalt finansierade räddningsverken placerade i mitten. Uppifrån kommer den normativa styrningen via Inrikesministeriet och genom övervakningen från Regionförvaltningsverken. Samarbetsmyndigheterna såsom Nödcentralverket, Polisen, Gränsbevakningen och Försvarsmakten är avbildade uppe till vänster. Utöver den lokala finansieringen kommer även en betydande del ekonomiska resurser från Brandskyddsfonden som ligger under Inrikesministeriet och från Oljeskyddsfonden som ligger under Miljöministeriet. Indirekt styrning kommer också från bland annat finansministeriet och social- och hälsovårdsministeriet som reglerar räddningsverkens akuvårdsverksamhet. Räddningsväsendets grundutbildning handhas av Räddningsinstitutet och den internationella krisberedskapsutbildningen sköts av Crisis Management Center Finland. Räddningsbranschens organisationer såsom Finlands brandbefälsförbund och Räddningsbranschens centralorganisation

(SPEK) producerar tilläggsutbildning och andra organisatoriska tjänster. Även arbetsmarknadsorganisationerna har en betydande inverkan på räddningsverkens verksamhet. Räddningsväsendet partnerskapsnätverk fungerar som en plattform för samarbete för alla räddningsverk.

Figur 2. Räddningsväsendets aktörer i Finland



1.7 Räddningsväsendets nationella strategi

Räddningsväsendets nationella strategi innehåller en vision över den inre säkerheten och den baserar sig på regeringsprogrammet. I visionen skriver man att Finland är världens tryggaste land när det gäller boende, företagande och arbete. Som en viktig del av den inre säkerheten strävar således också räddningsväsendet efter att främja regeringens vision. Räddningsväsendets nationella strategi är i linje med såväl regeringsprogrammet som redogörelsen för den interna säkerheten. På samma sätt som övriga säkerhetsmyndigheter innehar räddningsväsendet en viktig roll i skapandet av ett säkert Finland med en hög nivå att hantera kriser. Eftersom ingen aktör ensam kan uppnå målen och eftersom verksamheten sträcker sig över flera samhällssektorer, fokuserar räddningsväsendets vision på samarbete. Samhället och den operativa miljön förändras ständigt och därför ställs räddningsväsendet konstant inför nya utmaningar. Ur räddningsväsendets perspektiv gäller det att fokusera på förändringar i till exempel den

internationella operativa miljön samt i befolknings- och regionstrukturen, de minskande ekonomiska resurserna och den teknologiska utvecklingen. Räddningsväsendets nationella verksamhetsidé är att främja säkerheten i samhället under alla förhållanden – även exceptionella – tillsammans med andra aktörer nära människorna genom följande insatser.

- förebygga olyckor
- ansvara för räddningsverksamheten
- delta i upprätthållandet och utvecklingen av den civila beredskapen
- begränsa konsekvenserna av olyckor i alla förhållanden och utnyttja samhällets räddningsberedskap i högre grad
- producera akutvårdstjänster enligt avtal med hälso- och sjukvården

Fokus i räddningsväsendets strategi ligger på riskerna i verksamheten, en god beredskap, samarbete, kvalitet på servicen och enhetlighet samt aktiv utveckling. De nationella målen för räddningsväsendets verksamhet är följande.

1. Räddningsväsendet har en helhetsbild av samhällets risker baserad på en kontinuerlig analys.
2. Räddningsväsendet har beredskap att svara på risker inom sitt verksamhetsområde.
3. Räddningsväsendet är en stark samordnare och en pålitlig samarbetspartner inom civil beredskap.
4. Tjänsterna är högkvalitativa, kostnadseffektiva och enhetliga.
5. Var och en är medveten om och bär sitt ansvar för sin egen och organisationens säkerhet samt den omgivande säkerheten.
6. Räddningsväsendet utvecklar aktivt sina rutiner.
7. Personalen mår väl.

Som helhet bygger räddningsväsendets strategi på samarbete mellan olika aktörer som är aktiva i branschen, såväl andra myndigheter och offentliga organisationer som frivilliga tredje sektorns aktörer. Bland dessa kan nämnas Polisen, Gränsbevakningen och Försvarsmakten bland myndigheterna och den frivilliga räddningstjänsten bland de frivilliga organisationerna. Det finns därtill en lång rad andra organisationer och räddningsförbund som till exempel Finlands svenska brand- och räddningsförbund.

Räddningsväsendets strategi följs upp enligt principen för fortlöpande uppdatering och strategin revideras när dess verksamhetsmiljö förändras. I övrigt revideras strategin regelbundet en gång om året i samarbete med aktörerna i branschen. För bedömning av strategin har indikatorer utvecklats. Särskild uppmärksamhet har fästs vid indikatorernas styrförmåga. I samband med den årliga revideringen av strategin bedöms om de nationella målen fortfarande är relevanta eller om det krävs justeringar. (Inrikesministeriet 2016)

2 Strategiprocessens delområden

I det här kapitlet behandlas strategiprocessen mera ingående, vad de mest allmänna definitionerna på strategi är och hur strategins teoretiska bakgrund ser ut. Vidare behandlas också vilka delområden strategin kan innehålla och vilka de viktigaste hörnstenarna för strategiskt tänkande är. I kapitlet behandlas också den offentliga förvaltningens strategiska planering och på vilket sätt räddningsväsendet är en del av den offentliga förvaltningen. En strategiprocess kan man övergripande beskriva enligt en femstegsmodell. Koteen (1997) anser att man först inleder med en ny vision eller affärsidé som fastställs efter vilken man gör en identifiering av nuläget eller en omvärldsanalys. Resultaten av såväl de externa som de interna analyserna ligger sedan till grund för de strategier som formuleras. Efter att strategierna formulerats ska de fastställas och godkännas. Det är vanligt att strategierna efter att ha godkänts i ledningsgruppen fastställs på en politiks nivå. Följande steg är att implementera strategin i organisationen. Avslutningsvis utvärderas och kontrolleras utfallet. Strategiprocessen kan jämföras med policyprocessen och den kan enligt Lundqvist (1992) liksom alla andra processer delas in i olika stadier. Stadierna som här är fem till antalet är initiering, beredning, beslut, implementering och efterkontroll. Tjänstemännen har till uppgift att hela tiden bevaka omvärlden och samla information för att formulera problemställningarna. På samma sätt tar tjänstemännen ofta fram de ärenden som ska lyftas fram på den politiska agendan, man initierar olika ärenden. Tjänstemännen har också en stor roll då det gäller att bereda ärenden och formulera förslag till beslut. I policyprocessen deltar tjänstemännen inte i själva beslutsfattandet. En av förvaltningens viktigaste uppgifter är att implementera fattade beslut. Förvaltningen har också en betydande roll då man framlägger rapporter vid efterkontroll. (Lundqvist 1992)

2.1 Strategi

Begreppet strategi för tankarna till arméer och krigföring trots att man i dagens läge använder begreppet allmänt inom organisationer och företag. Det finns ingen allmänt accepterad definition av begreppet strategi. Detta gör också arbetet med strategier och deras förankring i organi-

sationen till utmanande. Genom att som Mintzberg, Ahlstrand och Lampel (2005) ge fem definitioner av strategi kan det hjälpa människor att bättre uppfatta begreppets innebörd. Dessa benämns i litteraturen som Mintzbergs 5 P: n. Strategin är en plan – en riktlinje man medvetet har satt upp för verksamheten för att kunna hantera och styra den. Enligt denna definition är strategin uppgjord i förväg, man har satt upp ett mål och definierat hur man ska uppnå målet. Strategi är ett mönster – ett mönster som uppstått av utförda handlingar. Strategin är resultatet av verksamheten, oavsett om de har utförts med avsikt eller inte. Planerna är en medvetet uppgjord strategi medan mönstret är resultatet av handlingar. Då handlingarna analyseras uppstår strategin ur resultatet. Strategi är en position – ett sätt att lokalisera en organisation i en omgivning. Man definierar var man vill att organisationen eller verksamheten ska befinna sig. Strategi är ett perspektiv – den innehåller inte bara av en vald position utan den är också kopplad till värderingar och hur organisationen uppfattar omgivningen. En viktig aspekt är att strategin delas av medlemmarna i organisationen och strategin belyser hur vi vill att organisationen ska vara. Medlemmarna i organisationen förenas av gemensamma värderingar och gemensamt beteende. En strategi kan också definieras som en ploy. Man gör upp en strategi för att lura eller överlista motståndaren. (Mintzberg et al. 2005)

Strategin kan uppfattas som handlingar på olika nivåer. Man kan prata om handling på strategisk nivå där man planerar för framtiden, man gör upp visioner och övergripande mål för verksamheten. På den taktiska nivån utför man handlingar i realtid, man utför de åtgärder som man definierat i strategin. På den operativa nivån handlar man i nuet och utför handlingar i den dagliga verksamheten. Man reagerar omedelbart eller med väldigt liten tid till eftertanke på de situationer som uppstår.

I litteraturen som behandlar strategier och strategiarbeten träffar man på närliggande begrepp som också på sätt eller annat har med strategi och strategisk planering att göra. Vision är ett begrepp som används då man vill beskriva framtiden, vad man vill vara i framtiden. Ett allmänt använt uttryck då man gör upp visioner är att ska man sikta på stjärnorna så kanske man landar i trädtopparna. Mintzberg et al (2005) beskriver visionen som en bild av framtiden och som en känsla, inte enbart som en position. Visionen är snarare en bild av framtiden än en utarbetad plan för hur man skall nå dit. Detta tankesätt resulterar i att strategin blir flexibel. Man kan uppnå organisationens mål på flera olika sätt genom att anpassa organisationen till rådande förhållanden. Strategin ses som både avsiktlig då den först fastställs och sedan utförs och som framväxande då strategin och förståelsen och implementeringen av den växer längs med vägen.

På det viset behöver inte strategier enbart vara någonting som är uttänkt och utfört med avsikt. Ett personifierat ledarskap baserat på en strategisk vision kan ses som nyckeln till de stora framgångarna. Ett visionärt tankesätt lämpar sig nödvändigtvis inte enbart då man startar upp nya företag utan även då gamla etablerade organisationer börjat vackla och behöver en vitaminspruta och ny energi.

Med organisationens affärsidé vill man beskriva på vilket sätt man ska handla för att uppnå uppsatta mål. Målet är det önskade tillstånd man vill uppnå och målet är ofta mera grundligt definierat än visionen. I arbetet med strategier blir man alltid också tvungen att ta med de etiska och moraliska aspekterna, vilka värderingar står organisationen för, vad är gott och rätt och vad tar man avstånd ifrån.

Att ge en enkel, klar och entydig definition på vad ordet strategi innebär har genom tiderna visat sig vara svårt. Ylisirniö (2011) menar, att det inte hittills varit möjligt att otvetydigt definiera vad strategi är och det kommer inte heller att lyckas i framtiden. Traditionellt har man konstaterat att strategi är en verksamhetsplan men termen används på olika sätt i olika sammanhang (Hannus et al. 1999). I företagsvärlden har strategin traditionellt haft en lite annan betydelse än vad den har inom den offentliga förvaltningen. Till skillnad från det offentliga så baserar sig den privata sektorns strategier i större utsträckning på kalla ekonomiska beräkningar. I en förenklad version kan man säga att strategi är en vägkarta för att komma fram till de uppsatta målen. I dagens läge ger strategierna svar på frågor om var organisationen i nuläget befinner sig, vart man vill komma i framtiden och på vilket sätt man ska ta sig dit. Denna definition är säkert den mest vedertagna definitionen på strategi. Som det alltså framgått är det inte lätt att ge en enkel och entydig definition på vad strategi är. Man kan tänka att det är fråga om organisationens och personalens syn på de uppgjorda linjedragningarna, speciellt ledningens linjedragningar. Det är också viktigt att hålla i minnet det faktum att omvärlden är ganska mångfacetterad och inte så lätt att förutspå samtidigt som det inte är möjligt att göra instruktioner för allting. Man kan se organisationens strategi som nothäftet som orkestern använder sig av. Tonerna i en oktav är bara åtta till antalet, men de tänkbara melodierna är så många att det är omöjligt att lyssna till dem alla. På samma sätt finns det bara fem smaker men deras kombinationer är så många att de är omöjliga att smaka. (Sun Tzu 2007)

Som begrepp är strategi väldigt komplext och det är inte lätt att hitta en definition som på ett enkelt sätt kan klargöra exakt vad ordet betyder. Personer i olika organisationer uppfattar strategi på olika sätt och på samma sätt kan personer inom samma organisation uppfatta strategin olika beroende på utbildning, bakgrund eller ställning i organisationen. Själva innehållet i begreppet strategi kan också i vissa fall upplevas som otydligt. Beroende på vilken nivå personen är på i organisationen kan synen på strategi variera. I vissa fall kan strategin förknippas med den övergripande strategiska planen medan den i andra fall kan ses som en metod för att uppnå uppsatta mål. Bland personalen kan det råda en form av begreppsförvirring runt användningen av själva begreppet strategi. (Höglund 2014)

Värderingar är principer som styr organisationen och som ligger till grund för all verksamhet. Värderingarna är ofta djupa och hållbara över tid. Det viktigaste med värderingarna är, att de är någonting som alla i organisationen kan omfatta. (Kamensky 2000) Då man gemensamt kommer överens om vilka de gällande värderingarna är i organisationen kommer man på samma gång överens om vilka attityder, handlingsmodeller som gäller för verksamheten. (Kaplan och Norton 2009) Organisationens värderingar är starkt förknippade med organisationens kultur.

Räddningsväsendets historia i Finland sträcker sig så långt tillbaka som till 1800-talets första hälft. Efter den förödande branden i Åbo i september 1827 beslöt man på apotekare Erik Julins initiativ att grunda Åbo Frivilliga Brandkår den 28 augusti 1838. Detta datum anses också vara starten för ett organiserat brand- och räddningsväsende i vårt land. Det finns en relativt lång historia att falla tillbaka på och således också en stark organisationskultur. En organisationskultur beskriver hur man tänker, arbetar och lägger värde på arbetssättet inom organisationen, genom vilken organisationens identitet förstås. Via kulturen lär man sig att förstå hur människor på arbetsplatsen upplever varandra och deras position i organisationen. Undersökningar har inte påvisat att en effektiv organisationskultur är en del av framgångar, det har rent av visat sig vara ett hinder för framgång. Genom en organisationskultur kan man bättre förstå skillnader och hjälpa arbetare i ett team. Man kan skilja mellan olika kulturformer, såsom korporal kultur och organisationskultur. Med hjälp av en god organisationskultur är det möjligt att gemensamt övervinna problem och sammanföra medarbetarna. En kultur har olika dimensioner. Den kan bestå av endast en simpel eller invecklad kulturbild. Då den är invecklad skapas subkulturer som är inbäddade och står i förhållande till huvudkulturen. Kulturen mäts också via motsättningar såsom styrka och svaghet. Starka kulturer väcker ofta en entusiasm och dedikation bland

arbetarna i organisationen. I starka kulturer belönas arbetare och de ges en känsla av att de är uppskattade och att deras arbetsplatser är säkra. De ges en frihet i sitt arbete, men eventuella misslyckanden uppfattas inte positivt. I dessa organisationskulturer är man mycket målmedveten och ambitiös. (Linstead et al. 2008)

Ur ett organisationskulturellt perspektiv kan strategin ses som ett resultat av samverkan mellan flera olika intressen. Samverkan och strategiarbete kan drivas av personernas egna intressen och kulturen kan bidra till att strategierna utformas av resultatet av ett kollektivt intresse. Mintzberg et al. (2005) menar att sociala interaktioner som baserar sig på de värderingar som delas av organisationens medlemmar inverkar på utformningen av strategin. En person i organisationen antar dessa värderingar genom socialisering som ofta kan vara outtalad eller tyst men den kan också stöda sig på formell indoktrinering och medarbetarna kan beskriva grunden till organisationens kultur. På basis av kulturen tar strategin formen av ett kollektivt synsätt över hur företagets resurser skall användas. Strategin kan i det här fallet sägas vara eller bli avsiktlig. Vanligtvis uppmanar organisationskulturen inte till förändringar utan snarare till utveckling av den redan existerande strategin. Med hjälp av begreppet organisationens kultur kan man se vissa fenomen i organisationens handlande. Dessa kan annars vara svåra att förklara men de kan kanske lite förtydligas med hjälp av organisationens kultur. Dessa fenomen är enligt Mintzberg et al. (2005), beslutsfattarstilar, förändringsmotstånd, dominerande värderingar och kulturkrockar. Kulturen inverkar på hur organisationen tänker och påverkar även på detta sätt beslutsprocessen. Organisationskulturen fungerar således också som ett filter som styr individernas system för att fatta beslut. Den styr handlingarna för vad som beaktas och vad som lämnas obeaktat. Detta leder till att olika organisationer tolkar samma omgivning på olika sätt beroende på den gällande kulturen inom organisationen. Motstånd mot förändring beror på att den kollektiva verklighetsbild som råder inom organisationen stödjer ett visst tänkande och motverkar på detta sätt förändringar. För att kunna börja tänka i nya banor krävs att det gamla tänkandet lärs bort för att det nya tänkandet skall kunna komma i stället. Att lära bort gamla tankesätt är ytterst energi- och tidskrävande och ställer stora krav på planering och ledarskap. Det gamla talesättet om att det inte är lätt att lära gamla hundar sitta passar bra in här. Det finns olika sätt och former att komma över motstånd mot förändringar och det gäller för varje organisation och ledare att hitta de sätt som lämpar sig bäst för den egna organisationen. Som exempel kan nämnas interna utbildningar för mellanskiktets ledare. Framgångsrika organisationer sägs vara dominerade av viktiga värderingar och nyckelvärden som till exempel service,

kvalitet eller uppfinningsrikedom. Då dessa värderingar binds till organisationens kultur kommer det i slutändan att ge organisationen konkurrensfördelar gentemot andra organisationer. Kulturkrockar är ett vanligt förekommande begrepp då man behandlar samgångar och fusioner av organisationer. Ofta är det den större organisationens kultur som skall implementeras i den mindre organisationen. Vid sådana tillfällen är det ofta samordningen av dessa olika kulturer som är den största och främsta utmaningen mot framgång.

Man har också försökt förklara vikten av kultur i organisationer i mera ekonomiska termer. Mintzberg et al. (2005) använder sig av ett exempel som belyser bilindustrins utveckling i Europa, Amerika och Japan. I denna studie har man försökt förklara hur man i de olika länderna och världsdelarna har eftersträvat att kopiera varandras kulturer. Dessa studier har kommit fram till att företag inte konkurrerar via sina produkter utan genom sina produktionssystem och genom sina resurser. Enligt detta resursbaserade synsätt består organisationen av olika resurser som antingen kan vara materiella eller immateriella. Dessa immateriella resurser är ofta unika och kan således antas vara roten till de strategiska fördelarna. Färderna med för starka kulturer är att eftersom de favoriserar status quo så för de inte organisationen framåt i tillräcklig grad, vilket i sin tur leder till stagnation.

Visionen är ett centralt element i strategiarbetet och visionen knyter ihop verksamhetsomgivningen med de strategiska målsättningarna. Vanligtvis är visionen en förenklad bild av organisationens målbild och ger således också då huvudriktningen för organisationens väg framåt. Visionens uppgift är att visa hur man förväntar sig att organisationen ska se ut efter en bestämd period av tid trots det ska visionen vara förenklad och enkel för alla att förstå för personer såväl inom organisationen som utanför organisationen. Med hjälp av en klar och välformulerad vision kan man effektivt försäkra sig om en gemensam riktning för utvecklingen och den ligger som grund för den alldagliga verksamheten. En klar vision förbättrar också arbetstagarnas motivation då arbetsuppgifterna är klarare definierade. (Tervonen 2003)

Verksamhetsidén är den tredje pelaren som organisationens mission bygger på och den beskriver det som hela personalen strävar till. I en offentlig organisation som räddningsväsendet ska verksamhetsidén i första hand beskriva det som organisationen kan erbjuda medborgarna. (Kaplan och Norton 2009) Enligt Kamensky (2000) ska verksamhetsidén vara i kraft under orga-

nisationens hela livstid på så sätt upplever personalen sig utföra värdefullt arbete. Verksamhetsidéen ska inspirera personalen till att uppnå målen även om de inte skulle uppnås i sin helhet och inspirationen för fortgående utveckling består trots att verksamhetsidéen inte förändras.

Organisationens mission beskriver varför organisationen finns till och vilken uppgift organisationen har. Då man utvecklar strategier är det viktigt att känna till den egna organisationen och varför den överhuvudtaget existerar. Enligt Kamensky (2000) ligger missionen som grund för den övriga strategiplaneringen och består av de tre elementen vision, verksamhetsidé och värderingar.

Då man håller på med strategiarbete bör man alltid ha i åtanke att en organisation aldrig är statisk utan att allting kan förändras antingen under en längre tid eller snabbt. Det är också därför man enligt Mintzberg et al (2005) anser att en strategi endast är aktuell för en viss tid, på en speciell plats i ett visst sammanhang. De slutliga strategier som uppstår efter omvandlingsprocessen förekommer i form av mönster, positioner och perspektiv i organisationen. För en speciell tid anpassar sig organisationen efter en viss form av struktur som är överensstämmande med en viss kontext. Det är också viktigt för strategen eller ledaren att veta när det är dags att förändra och att man inte skall förändra enbart för förändringens skull eller för att någon annan gör det.

2.2 Formulering och planering

Det finns inget definierat rätt sätt för en organisation att formulera och planera sin strategi. Därför finns det således också en hel del olika åsikter vad gäller formulering och planering av strategier och vad och vem som ska ingå i planeringen. Formulering av resultatorienterade mål och genomförbara strategiska planer har inte varit lätt, speciellt för ledare och chefer inom den offentliga förvaltningen. Strategiformuleringen kan ses som en process för att utveckla strategier för att hantera yttre hot genom att tillgodose organisationens egna styrkor och svagheter. Enligt Koteen (1997) fungerar strategiformuleringen som en förberedande fas före den egentliga skriftliga strategiska planen och den bör innehålla bland annat följande: uppdrag, omgivningsanalys, grundläggande värden, problemområden, strategisk riktning, strategier och strategiska initiativ. Poister (2010) å sin sida framhåller att strategisk planering betyder att man

formulerar strategier som ger ett holistiskt perspektiv då man beaktar framtidstänkande, målanalys och subjektiv utvärdering av mål, värde och prioriteringar. Plant (2009) har en liknande syn på en holistisk modell som bygger på fyra komponenter: en strategisk vision baserad på input från såväl omgivningen som personalen, strategiska mål i enlighet med visionen, verksamhetsplaner i enlighet med strategin, uppföljning och rapportering. Vidare anser Poister (2010) att genom att systematiskt arbeta med strategin inom hela organisationen kan en hel del fördelar nås. Strategisk planering gör det möjligt för chefer att tänka systematiskt om framtiden och verksamhetsomgivningen. På det sättet kan man inom organisationen diskutera vad som är viktigt, göra prioriteringar, arbeta fram konsensus om hur de strategiska initiativen ska genomföras och kommunicera de strategiska riktningarna både externt och internt. Bridges (2009) konstaterar också att chefen ska ställa klara mål och förväntningar och regler. Den som avsiktligt och konsekvent bryter mot reglerna ska givetvis stå för konsekvenserna för sina handlingar.

Strategiskt tänkande kan också beskrivas som att se på samma sak från olika håll eller från olika dimensioner. Det är fråga om hur bra man kan använda sig av sin fantasi. Avsikten med en strategi är att den ska sträcka sig över en längre period av tid in i framtiden. Den första tanken är ju att man blickar framåt då man gör upp en strategi. På samma sätt bör man också blicka bakåt för att man på så sätt ska lära sig av det förflutna och ta till vara de erfarenheter som man fått eller som den danska filosofen Sören Kirkegaard har sagt *"Livet kan bara förstås baklänges, men det måste levas framlänges"*. Man uppnår en djupare strategisk förståelse om man förmår att höja upp sig själv för att se vidare helheter. Enbart att betrakta strategiarbetet ur ett *top-down* perspektiv leder inte till ett bra resultat. Strategerna bör också vara väl insatta i verksamhetens enskilda detaljer som man enbart kan få genom att betrakta arbetet ur ett *bottom-up* perspektiv. Den femte dimensionen för strategiskt tänkande är att kunna se åt sidorna. Alltför ofta jobbar chefer med skygglappar för ögonen utan att märka vad som händer på sidorna. Som chef upplever man att den egna verksamheten är så speciell och unik att sådant som andra redan hittat på inte går att tillämpa i den egna organisationen. Den sjätte och sista dimensionen är att kunna se över framtiden. Här försöker man inte förutspå framtiden utan man gör framtiden till det man själv önskar att den ska vara. (Santalainen. 2006) ABC-modellen är ett verktyg för att kunna se i alla sex riktningar. I själva verket är det fråga om att hitta information att analysera och vidareutveckla så att man kan se över framtiden. Detta lyckas genom att sammanbinda akademisk forskning (A) businessvärldens erfarenheter (B) och utveckling (C) där den akademiska forskningen kommer med noggrannhet och djup, erfarenheterna ger rele-

vans och utvecklingsdimensionen bistår med nyheter. För att uppnå ett bra resultat i den strategiska planeringen är det, enligt Santalainen (2006) bra att i strategi-teamet ha representanter från samtliga dimensioner A, B och C.

Uppgörandet av strategier kretsar mycket kring makt och politik men, man kan inte utgå från att det beror endast på dessa två. I strategiarbetet bör man även beakta till exempel ledarskapet och kulturen, annars missar man lätt de mönster som uppstår. Mintzberg et al. (2005) vill framhålla att maktkamper och politiskt spel inom organisationer också kan ha en positiv roll. Man bör dock vara medveten om och komma ihåg att detta spel är mycket energikrävande och leder också leder till oroligheter och motsättningar inom organisationen. Behovet av politik kan vara speciellt stort när man vill ha till stånd en förändring där andra aktörer vill behålla status quo. Politik i organisationen kan förstås också användas till att försöka motverka förändring men inte på samma sätt och inte lika effektivt som till exempel kulturen kan.

En konsekvens av ett top-down agerande kan vara att implementeringen av strategin försvåras då utmaningarna, målsättningarna och strategierna inte är väl förankrade i verksamheten. Ett sådant förfarande kan då också leda till att det blir svårare för medarbetarna att fullfölja de uppsatta målsättningarna. Speciellt medarbetare lägre ner i organisationen upplever att personalen bör involveras i det strategiska arbetet för att bättre kunna uppfylla målsättningarna. (Höglund 2014)

För att kunna göra upp strategier bör organisationer kunna känna av i vilken riktning utvecklingen går i samhället omkring en. Ifall man inte klarar av det är det näst intill onödigt att slå fast långsiktiga och stela strategier. Mintzberg et al. (2005) ställer sig kritiskt till att de som utarbetar strategierna inte nödvändigtvis är de samma som förverkligar dem i det operativa arbetet. Dessutom anser han att de effektivaste och bästa personerna att utarbeta strategier är de som aktivt deltar i det dagliga arbetet och således är medvetna om de rådande situationerna i organisationen. En annan utmaning med strikta formaliserade strategier är att de lätt kan medföra att systemet blir tungrott då man i implementeringsfasen in i minsta detalj är tvungen att följa på förhand uppgjorda strategiska planer.

För att på ett bra sätt bilda sig en uppfattning om omvärlden och dess inverkan på organisationens strategi kan man använda sig av olika hjälpmedel. Ofta använder man sig av de som Kaplan och Norton (2008) beskriver som SWOT- och PESTEL analyser. SWOT-analysen går

ut på att granska organisationen både ur ett internt och ett externt perspektiv. De interna dimensionerna är organisationens styrkor och svagheter medan de externa faktorerna som inverkar på organisationen är möjligheter och hot. I samband med SWOT-analysen kan man också göra den så kallade PESTEL-analysen som fokuserar på externa faktorer i den omgivande miljön som påverkar verksamheten. Det vill säga politiska, ekonomiska, sociala, tekniska, miljömässiga och juridiska. Med hjälp av dessa metoder kan man bättre skapa sig en uppfattning och bättre förstå organisationens verklighet.

2.3 Implementering

Strategiprocessen kan definieras som en pyramid där visionen utgör pyramidens topp medan de övriga begreppen stöder strategins uppbyggnad. Tervonen (2003) anser att förmågan att tänka strategiskt ligger till grund för en lyckad strategi. De strategiska nivåerna kan då delas in i tre delar: strategiskt tänkande, strategins uppbyggnad och strategiskt ledarskap. Kamensky (2000) argumenterar för att man för att lyckas med sin strategi bör gå igenom en trestegsmodell. Inledningsvis ska man skapa en framgångssaga och därefter ska man klara av att förverkliga strategin och som tredje punkt ska man också ha en förmåga att förnya sig. Vidare anser Kamensky att det i strategiprocessen är viktigt att skilja på strategisk planering och operativ planering. Strategin svarar främst på frågorna varför och vad medan den operativa verksamheten svarar på frågan hur. Det samma är även Porter (1996) inne på då han lyfter fram att det är viktigt att skilja på operativ effektivitet och strategi. Operativ effektivitet handlar om lednings- och kvalitetssystem och är således inte det samma som strategi. Thomas Plant (2009) å sin sida argumenterar för att om man vill nå en holistisk strategisk modell bör såväl den strategiska nivån som den operativa nivån vara integrerade med varandra. I hans fyrstegsmodell ingår för det första strategisk planering som innefattar både allmänhetens och personalens medverkan. Följande steg är att definiera och prioritera de strategiska målsättningarna enligt den uppställda visionen. I steg nummer tre ska man utveckla implementeringsplaner i enlighet med de strategiska målsättningarna. Det fjärde och sista skedet innehåller mätning och rapportering av de uppnådda resultaten.

För att implementeringen av strategibesluten ska lyckas bör man då man formulerar och fattar beslutet lägga vikt vid att beslutet blir entydigt och inte kan missförstås. Då det är fråga om

förändringsprocesser bör chefen definiera det som Bridges (2009) nämner som 4 P: Purpose (syfte), Picture (vision), Plan (plan) och Part (andel). Chefen måste beskriva syftet bakom förändringen. Logiken måste klargöras för alla för att de ska kunna ställa in sig för att jobba för samma mål. Chefen måste också måla upp en vision eller en bild av hur framtiden kommer att se ut. Människorna behöver en klar bild av framtiden för att de aktivt ska jobba för det. Man ska också utarbeta en plan för hur övergången ska gå till. Här bör nämnas att det inte är fråga om en plan om när fysiska saker och ting sker utan hur den process som gäller personalen kommer att gå till. Chefen kan också involvera alla i personalen genom att ge alla en andel eller en specifik uppgift i planen och i resultatet. På detta sätt är det enklare för medarbetarna att på ett konkret sätt bidra och delta i processen. Problem med implementeringen uppstår då beslutet är svårt att förstå och den som ska verkställa det inte har uppfattat strategin så som det var tänkt.

Implementeringen av den uppgjorda strategin kan ses som den viktigaste enskilda delen i hela strategiprocessen. En framgångsrik implementering av strategin beror enligt Plant (2009) på organisationens struktur. De flesta offentliga organisationer är uppbyggda enligt en byråkratisk modell och är således också status quo inriktade, centraliserade och processorienterade. Den andra varianten av organisationer är den postbyråkratiska som är mera förändringsorienterad, decentraliserad och resultatinkriktad. Plant (2009) argumenterar för att på grund av att en holistisk process inkluderar många olika intressenter och beslutsfattare i organisationen så är en postbyråkratisk struktur gynnsammare då man på ett framgångsrikt sätt vill implementera strategier. Vidare är det också viktigt att kunna sätta upp mätbara delmål för strategins implementering. Utan att mäta delmål blir det lätt att speciellt ledningen börjar fokusera på misslyckanden istället för att koncentrera sig på att driva strategin vidare.

Implementeringsproblematiken kan också belysas genom tre frågor; kan personen genomföra beslutet, förstår personen vad som ska genomföras och vill personen genomföra beslutet. Den första frågan handlar om att man avsatt nödvändig kompetent personal och tillräckliga ekonomiska resurser för genomförandet. Att personen förstår vad hen ska göra behöver inte betyda att hen inte begriper eller spelar oförstående utan det kan också ha att göra med komplexa och otydliga formuleringar. Att inte vilja implementera ett beslut kan betyda att man medvetet saboterar implementeringen men det kan också handla om att man vill visa hänsyn till den eller de som drabbas av åtgärderna. Tjänstemännens roll syns kanske mest då det gäller viljan att genomföra åtgärderna i strategin. Om strategin klingar i takt med de egna åsikterna går det bra

att implementera men om beslutet strider mot de egna åsikterna eller värderingarna kommer implementeringen att halta. Det är sällan möjligt för en tjänsteman att helt och hållet förhindra att åtgärderna genomförs men det är lätt hänt att egna tolkningar görs och att implementeringsprocessen avsiktligt fördröjs. (Lundqvist 1998) Även Koteen (1997) är inne på samma linje då han anser att processen med att implementera strategin i många fall kan vara problematisk eftersom implementering av en ny strategi ofta innebär att organisationen och personalen måste förändra såväl rutiner som arbetssätt. Det kan också vara fråga om att omfördela arbetsuppgifter och andra resurser. Implementeringen i organisationen kan bli utmanande för personalen om de inte förstår varför förändringarna ska göras eller om de inte besitter den kunskap som behövs för att driva igenom de förändringar som den nya strategin förutsätter. Höglund (2014) anser också att skriftliga planer över vad som ska implementeras och hur det ska ske skapar en ökad tydlighet. Medarbetare på alla olika nivåer i organisationen förstår då bättre vad de ska fokusera sina gemensamma ansträngningar på.

Problemen med att lyckas med sin strategi ligger sällan i planeringen utan i utförandet. Att implementera en strategi är i allmänhet betydligt svårare än att formulera den. Problem som står mellan strategin och en lyckad implementering kan vara av olika karaktärer. Lawrence G. Hrebiniak (2006) har i en studie samlat in data från 443 ledare som på olika sätt varit inblandade i strategiprocessen och då med betoning på implementeringsfasen. I sin studie har han definierat fem olika fallgröpar för en lyckad implementering. Ett grundläggande problem är att chefer oftast besitter en betydligt större kunskap i strategiformulering än i strategiimplementering. Detta beror till stor utsträckning på att man i utbildningen av chefer inte koncentrerar sig så mycket på implementering som på till exempel strategiplanering och -formulering. Det finns ett kunskapsglapp hos cheferna vad beträffar implementering av strategier. Ett annat definierat problem är att en stor del av cheferna upplever att strategiimplementering är någonting som ligger under deras nivå, någonting som man kan lämna till de lägre nivåerna inom organisationen. Enligt deras tankebanor är strategerna de smarta personerna inom organisationen medan de mindre smarta enbart ska följa direktiv och jobba på. Hrebiniak (2006) anser här att implementeringen är en fas i strategiprocessen som berör samtliga personer i organisationen, även de högsta cheferna. Verkställandet av planerna är en nyckel till framgång som gäller alla inom organisationen och inte någonting som ”de andra” tar hand om. Strategiformulering och implementering är två separata delar i strategiprocessen, men formuleringen och implementeringen är beroende av varandra i allra högsta grad. Studien visar att de strategiska resultaten bäst uppnås när de som är ansvariga för implementeringen även är delaktiga i planerings- och

formuleringsprocessen. För det andra förutsätter en lyckad implementering även, att cheferna redan i formuleringskedet har en förståelse för på vilket sätt strategin ska implementeras. Implementeringsprocessen är en betydligt långsammare process och tar mycket mera tid i anspråk än vad till exempel formuleringen tar. Chefer som söker snabba lösningar på komplexa utmaningar misslyckas ofta med implementeringen. Långsiktiga målsättningar måste därför delas in i flera kortsiktiga mål. Också Bridges (2009) framhåller att man till exempel kan ställa upp mindre delmål så att man lättare ser resultat. Man ska inte heller ställa ribban för högt så att man då blir tvungen att ofta uppleva misslyckanden. En viktig aspekt är även att kontinuerligt erbjuda handledning, utbildning och hjälp med problemlösning. Vidare konstaterar Hrebiniak (2006) att man ofta missbedömer behovet av speciellt personalresurser i implementeringsfasen. Implementering kräver betydligt mera resurser än strategiformulering. Kommunikationens roll ska inte heller underskattas. Strategin bör kommuniceras i alla riktningar inom organisationen. Det har också visat sig vara utmanande att sammanlänka de strategiska målsättningarna med den dagliga verksamheten.

Nya strategier som innebär transformation och förändring väcker ofta blandade känslor hos medarbetare i organisationen. En del människor blir inspirerade och aktiveras medan andra blir motsträviga och deppiga. Eftersom transformation och förändring har en stor roll i arbetet med strategier så sätter den också en stor vikt vid ledarskapet. På samma sätt som många andra konstaterar Mintzberg et al (2005) att ledare och chefer ofta är av den åsikten att deras organisationer motsätter sig förändringar. Det kan säkert i många fall stämma men frågan är dels varför organisationerna motsätter sig förändring dels hur man skall lösa utmaningen. En orsak till motståndet kan vara brister i ledarskapet. En lösning till att enklare kunna genomföra förändringar är att inte genomföra förnyelser med tvång utan att bereda plats för förändringen och på det sättet låta organisationen långsamt jobba in sig i det nya. Antagligen tar detta sätt längre tid i anspråk men slutresultatet kan också vara betydligt bättre. Risken för att man efter en tid faller in i gamla gängor kan också vara mindre. Det som är viktigt är att man förbereder sig för förändringar så att man sedan när det är dags är väl förberedd. Förändringen är inte någonting som nödvändigtvis behöver synas utåt direkt, förändringen kan vara någonting som sker inne i organisationen eller hos individerna på det personliga planet. Då det gäller stora förändringar inom organisationen argumenterar Kotter & Rathgeber (2008) att när en situation är synnerligen utmanande så är det absolut viktigaste att samtliga nivåer inom organisationen befinner sig på samma våglängd. Då alla har samma uppfattning om situationen och målsättningen så är det möjligt att uppnå goda resultat.

Implementeringen delas oftast in i två olika kategorier, top-down och bottom-up (Offerdal 2014; Löfgren 2012). Top-down perspektivet går ut på att när de politiska besluten är fattade så verkställs besluten av tjänstemännen. Viktigt här är att man reserverat tillräcklig med resurser för implementeringen så att de som har till uppgift att genomföra processen även har realistiska möjligheter till det. Inledningsvis bör man också försäkra sig om att samtliga inblandade har den kunskap uppgiften förutsätter. Det måste finnas kapacitet att genomföra ett beslut. (Löfdal 2012). För att implementeringen av ett beslut ska lyckas bra bör man försäkra sig om att man har klara målsättningar, klara auktoritetsstrukturer och motiverade tjänstemän på lokal nivå som verkställer besluten. (Offerdal 2014) På samma gång säger Offerdal att klara mål kan leda till motstånd på det lokala planet medan oklara formuleringar kan bidra till mindre motstånd och klarare implementering. En annan aspekt som Offerdal lyfter fram är tillgången på personalresurser. Största delen av organisationerna som ska genomföra olika implementeringsarbeten är de facto redan existerande med redan klara uppgiftsbeskrivningar. Förvaltningen är inte uppbyggd som en projektorganisation utan som en organisation som ska utföra alla de uppgifter som de får. Kritik har riktats mot top-down modellen bland annat därför att man ofta undersöker och mäter till vilken grad besluten blivit verkställda, istället för att fokusera på beslutens inverkan på funktionerna i samhället och på resultatens inverkan på politiken. (Offerdal 2014)

En annan syn på implementering är down-up aspekten. Den fokuserar på alla aktörer som är inblandade i verkställandet av besluten. Alla dessa aktörer har man inte kunnat definiera på förhand, varken tjänstemän eller till exempel målgrupper. Många olika aktörer som man inte på förhand har kunnat beakta deltar i processen enligt sina egna behov. Nedifrån och upp fokuserar mera på hur man bör utveckla politiken så att dess effekter blir de önskade. Skillnaden mellan top-down och bottom-up är att medan styrningen uppifrån är mera normativ så beskriver nerifrån och upp mera konkret vad som egentligen händer då politiken förverkligas på fältet. (Offerdal 2014) En sammanfattning av faktorer som bidrar till implementeringens utfall presenteras i Tabell 1 på följande.

Tabell 1. En sammanfattning av faktorer som bidrar till implementeringens utfall

Faktorer som hindrar en effektiv implementering	Faktorer som bidrar till en lyckad implementering
Top-down styrning	Delaktighet, down-up
Otydliga målformuleringar	Klara mål och nåbara delmål
Bristande kunskap om strategiprocessen	Förmåga att tänka strategiskt
Ovilja att delta i processen	Vilja att delta i processen
Resursbrist	Tillräckliga resurser
	Strategin är kommunicerad och förankrad i organisationen
	Relevanta mätare

2.4 Uppföljning

Det är av ytterst stor vikt att veta hur man kommit närmare de strategiska målsättningarna. För att kunna få reda på huruvida organisationen lyckats med att uppnå de uppsatta strategiska målen utgående från visionen måste man ha någon form av uppföljning och mätare för strategin. (Plant 2009) Uppföljningen är en utvärdering och kontroll av utfallet av strategin. Den är också en form av lärande där man jämför de uppsatta målen med det som uppnåtts. Resultaten av utvärderingen ska användas som underlag för framtida förbättringar. I samband med utvärderingen är det av vikt att vidta behövliga åtgärder. Koteen (1997) anser att det är viktigt att etablera kontrollmekanismer, identifiera lärdomar och erfarenheter samt att man rekommenderar förbättringar av strategin och implementeringen. Poister (2010) framhåller att det är viktigt att utvärdera strategin både externt och internt. Utöver de interna uppföljningsmekanismerna bör man också använda sig av externa mekanismer som bland annat enkäter och feedback från kunder och användare.

Det finns många sätt att mäta utfallet av strategier. Kaplan och Norton (1992) har utarbetat det så kallade balanserade styrkortet, allmänt kallat BSC. Till skillnad från andra mätsystem som har fokus på ekonomi och kontroll ställer BSC vision och strategi i centrum. Då man använder BSC anger man inte specifika åtgärder som man sedan mäter. Istället fastställer man mål och

utgår ifrån att personalen vidtar alla de behövliga åtgärder som behövs för att uppnå målen. Åtgärderna är sedan utformade så att de för personalen mot den övergripande visionen. I många fall kan chefer nog ha en klar bild för sig hur slutresultatet skall se ut trots att de inte alltid kan berätta för de anställda exakt hur man ska uppnå det förväntade resultatet. Prestandamätning överensstämmer med initiativ som tvärfunktionell integration, kund-leverantörssamarbete, global skala, kontinuerlig förbättring och team snarare än individuellt ansvar. Genom att kombinera ekonomiska, kund-, interna process- samt innovationsperspektiv och organisatoriska inlärningsperspektiv hjälper det balanserade styrkortet chefer att förstå många inbördes förhållanden i organisationen. Denna förståelse kan i längden hjälpa chefer att komma över traditionella uppfattningar om funktionella hinder och i slutändan leda till förbättrat beslutsfattande och problemlösning. Det balanserade styrkortet hjälper organisationen att identifiera olika problem och lösningsalternativ, samt att gå framåt i sin utveckling och inte bakåt.

3 Metod

Kvalitativa undersökningar tar avstamp i det verkliga livet och intresserar sig för de fakta som man inte kan mäta kvantitativt på ett enkelt sätt. Kvalitativ forskning utgår från idén om att verkligheten är mångfasetterad och strävar efter att undersöka objektet så mångsidigt som möjligt. Undersökningen strävar efter att förstå fenomen som man undersöker utgående från de etiska värdena hos forskaren. Att uppnå en total objektivitet kan vara utmanande. (Hirsjärvi, Remes och Sajavaara 2008)

För att söka svar på frågeställningarna hur strategiprocessen ser ut och hur implementeringen sker i räddningsverken i Finland valdes semistrukturerad intervju som forskningsmetod.

Speciellt för kvalitativ forskning är bland annat att försöka få fram material som är så beskrivande som möjligt och att materialet samlas in i så naturliga och verkliga situationer som möjligt. I en kvalitativ undersökning använder man sig snarare av sina egna observationer än frågeformulär och blanketter. Det är även möjligt att använda frågeformulär för att få en täckande uppfattning om forskningsobjektet. I kvalitativa studier använder man sig inte av slumpmässigt urval utan väljer respondenter så att de är lämpliga enligt ändamålet med undersökningen. Det viktiga i kvalitativa undersökningar är att granska materialet detaljerat och mångsidigt. Avsikten är inte att testa några hypoteser eller teorier i en kvalitativ forskning. (Hirsjärvi, Remes & Sajavaara 2007) Intervjun säger nödvändigtvis inte allt och enligt Eriksson-Zetterquist (2011) får man genom att intervjua ett antal personer insikter om de förhållanden som råder i just den miljön vid det specifika tillfället samt hur just ifrågavarande respondent uppfattar ämnet för intervjun. Vidare anser Eriksson-Zetterquist att styrkan i intervjuer är att de går relativt snabbt att genomföra och att det oftast, åtminstone i Skandinavien, är lätt att få människor att ställa upp som respondenter. Till svagheter hör att intervjun är ett resultat av ett samtal på en viss tid en viss tid och kan resultera i annat än vad intervjuaren kunnat tänka sig eller förstå. För att bättre bilda sig en uppfattning om de studerade räddningsverken har det även utförts dokumentstudier av strategidokumentet.

Intervjuerna bandades in eftersom det är i allmänhet är mera fördelar än nackdelar med att bandera in intervjuerna. Då man bandar in intervjun ger det större möjligheter att iaktta respondenten under intervjun. Det bandade materialet ger möjlighet att i efterhand på nytt gå igenom

materialet. Genom att lyssna på materialet i efterhand kan man också få fram nya aspekter som inte nödvändigtvis kommit fram själva intervjun. (Ruusuvuori, Tiittula 2005)

Målsättningen är en hundra procentig objektivitet i undersökningen. Det finns alltid trots det en risk för att få en viss snedvridning i resultaten. Respons- eller intervju effekter som kan påverka resultatet är till exempel respondentens vilja att göra intervjuaren till lags, antagonism mellan intervjuaren och respondenten eller genom att intervjuaren ställer ledande frågor som stöder de egna förutfattade meningarna. (Bell 1995)

Informationen som kommer fram i empirin bör granskas kritiskt, informationen måste vara såväl tillförlitlig som giltig. Enligt Bell (1995) är reliabilitet ett mått på i vilken utsträckning ett instrument eller tillvägagångssätt ger samma resultat vid olika tillfällen under i övrigt lika omständigheter. Speciellt när man frågar efter folks åsikter finns det en hel del faktorer som kan påverka respondenten i olika riktningar. Validitet eller giltighet i sin tur är ett mått som mäter huruvida en viss fråga mäter eller beskriver det man vill att den ska beskriva. I den här avhandlingen är det inte meningen att fördjupa sig i de tekniska aspekterna av reliabilitet och validitet. Trots det har frågorna granskats kritiskt genom att på förhand presentera avsikten med intervjuerna och vad som ska undersökas samt genom att testa frågorna på handledaren och på två studiekamrater. Enligt Hirsjärvi (2007) är en detaljerad beskrivning av forskningens alla delområden speciellt viktig för reliabiliteten i en kvalitativ studie. Omständigheterna vid intervjutillfällena ska beskrivas i klartext och sanningsenligt.

3.1 Insamling av material

Då jag 2017 inledde mina studier i Offentlig förvaltning bestämde jag mig nästan genast att skriva en magisteravhandling om strategiprocessen i räddningsverken i Finland. Det var inte överraskande att det inte fanns liknande avhandlingar från tidigare och därför lätt att bestämma ämnet för avhandlingen. Inledningsvis var jag medveten om att det finns en så gott som obegränsad mängd med litteratur och forskning kring strategier. Det existerande materialet fokuserar på den privata sektorn men det finns även mycket material som behandlar strategi- och implementeringsprocesser i den offentliga sektorn. Trots att avsikten varit att hitta studier och forskning som fokuserar på strategiarbete inom den offentliga sektorn har det varit svårt att få

tillgång till befintlig litteratur. Litteratur från både Finland och övriga länder har använts för att öka den teoretiska förståelsen för strategiarbete inom den offentliga sektorn.

I undersökningen gjordes inledningsvis en jämförelse av de strategidokument som gick att få tag på från räddningsverken. Dokumenten skaffades genom att använda det nätverk av kontakter som Räddningsverkens partnerskapsnätverk erbjuder. Till kontaktpersonerna i nätverkets sektion för stödtjänster skickades en förfrågan via e-post innehållande två frågor, 1) Har ert räddningsverk ett separat strategidokument, och om inte, är i så fall 2) Beslutet om servicenivå det högsta styrande dokumentet? Av räddningsverken svarade 6 av 22 jakande på den första frågan. För de övriga 16 räddningsverkens del är servicenivåbeslutet det högsta övergripande strategidokumentet. Detta är rent teoretiskt en överraskande hög andel, som i praktiken kan förklaras med olika skäl. Men det är på något vis symptomatiskt för vår branschs syn på strategiarbete att man inom så pass många räddningsverk beslutit sig för att beslutet om servicenivå är tillräckligt som styrdokument i detta avseende.

Eftersom räddningsväsendet är en relativt liten bransch och det därför blir lätt att känna igen räddningsverken kallas de räddningsverk med ett separat strategidokument för A, B, C, D, E och F. De övriga räddningsverken beaktas inte i den här undersökningen. Detta eftersom skillnaden i regelrätta strategidokument och servicenivåbeslut till sitt innehåll och sin form, samt till det arbetssätt och de metoder som används för att arbeta fram dessa skiljer sig från varandra i för stor utsträckning. De existerande strategidokumenterna behandlas mera ingående i kapitel 4 i denna undersökning. Av de sex räddningsverken med ett separat strategidokument valdes två räddningsverk ut för vidare intervjuer. De två räddningsverk som valdes är jämförbara med varandra på grund av att de är av motsvarande storlek både till areal och personalmängd. Båda räddningsverken har både heltidstationer och deltidstationer och utför akutvårdsuppdrag. Utöver detta så har båda dessutom de mest omfattande strategidokumenterna.

För att få ett så mångsidigt svarsunderlag som möjligt har respondenterna valts från olika nivåer inom befälet. Såväl personer med det högsta ansvaret för strategiprocessen och ledningen av räddningsverket som befäl som representerar den ett steg lägre chefsnivån har tagits med som respondenter. Manskapsnivån har inte deltagit i denna studie. I en separat framtida studie kunde det vara på sin plats att mera ingående koncentrera sig på manskapets syn på strategiarbetet och implementeringen av detta i praktiken. Detta för att bättre fånga upp nerifrån-upp perspektivet och manskapets förståelse för dessa frågor. På samma sätt har även avtalsbrandkårerna

lämnats utanför trots att de kan ha varit delaktiga i formuleringen och implementeringen av räddningsverkets strategi. Avtalsbrandkårernas roll inom räddningsväsendet är viktig i Finland. I den här studien har de trots det utelämnats för att deras verksamhet, och i synnerhet, ledningen och den strategiska planeringen skiljer sig ganska märkbart från den som görs i räddningsverken. Av respondenterna var två räddningsdirektörer med högsta tjänstemannaansvaret för räddningsverket, tre personer var i positioner med sektorsansvar (varav en inte direkt varit delaktig i formuleringen av strategin) och två personer på chefsnivå som också är medlemmar i den utökade ledningsgruppen inom respektive räddningsverk. Således har både personer som har haft en betydande roll i såväl strategiformuleringen som implementeringen och personer vars roll varit mera framträdande i implementeringen intervjuats. Intervjuerna gjordes i april och maj 2020 på distans med hjälp av Skype for business. På grund av den rådande Covid-19 pandemin valde man att undvika resor och närkontakter.

Intervjuerna gjordes i sin helhet på finska eftersom samtliga respondenter hade finska som modersmål. Intervjuerna har genomförts som ett Skype-samtal där respondenterna under 30–45 minuter har fått beskriva hur de upplever bakgrunden till strategin, strategiprocessen och implementeringen i sin organisation. Intervjupersonerna har intervjuats en och en och intervjuerna har spelats in digitalt för att underlätta analysen efteråt. Efter det har intervjuerna transkriberats och översatts till svenska. Därför kan eventuellt ordföljden i vissa citat vara en annan utan att innebörden i sig förändrats. Det är också värt att betona att citaten i avhandlingen har valts ut för att belysa hur respondenterna generellt ser på något. Utöver dessa har även vissa citat valts ut på grund av att de avviker från det generella. När citat används anges inte enskilda respondenters namn eller position, med hänsyn till att avsikten var att respondenterna skulle få tala fritt och att resultaten skulle framläggas anonymt (i enlighet med överenskommelse med handledaren). I avhandlingen har man även försökt fånga upp skillnader och olikheter mellan befäl i den högsta ledningen och personer i chefspositioner på lägre nivåer och olika håll i landet. De sistnämnda kan också sägas representera, eller åtminstone stå närmare, den operativa verksamhetens syn på frågorna.

De empiriska resultaten från såväl dokumentanalysen som från intervjuerna har relaterats till relevant forskning för att uppnå en bättre förståelse för strategiarbetet i räddningsverken. Fokus i intervjuerna har varit på hur strategiprocessen i räddningsverket ser ut i praktiken och speciellt på hur implementeringsfasen är uppbyggd.

Intervjuerna gjordes under en tid då Finland för första gången sedan andra världskriget befann sig i undantagstillstånd och delar av beredskapslagen var i kraft på grund av Covid-19-pandemin. Situationen invercade räddningsverkens vardag på olika sätt. En stor del av personalen jobbade på distans med alla de utmaningar som den övergången medförde. Fokus låg på den operativa räddnings- och akutvårdsverksamheten samt på intensifierad kommunikation. Arbetet överskuggades med en ständig oro över hur man skulle upprätthålla en god beredskap i enlighet med servicenivåbeslutet i alla omständigheter. Denna oro och osäkerhet kom också fram i intervjuerna.

4 Innehållet i räddningsverkens strategidokument

Separata strategidokument är som det framkommer inte speciellt vanliga bland räddningsverken i Finland. Av de 22 räddningsverken är det endast sex som har ett separat strategidokument av något slag utöver beslutet om servicenivå (situationen våren 2020). Strategierna ser olika ut till sin uppbyggnad och till sitt innehåll (se tabell 2). Några strategier består enbart av ett enkelt dokument där de strategiska målsättningarna är uppräknade medan det i något fall också finns utpräglade strategidokument med tydligt uttalade målsättningar och mätare. I de flesta fallen framgår det inte vem som är delaktig i strategiprocessen men i samtliga fall så har det slutliga beslutet om strategin fattats av någon form av kollektivt beslutande organ. I största delen av räddningsverken i Finland är det oftast det i räddningslagen stadgade beslutet om servicenivå som utgör det högsta styrande dokumentet. I det här kapitlet av magisteravhandlingen har jag valt granska alla sex strategidokument från de separata räddningsverken i Finland.

Räddningsverken i Finland kan delas in i jämförelsegrupper. Dessa jämförelsegrupper baserar sig på invånarantalet på området. I grupp I hittar man de stora städernas områden som också räknas till regioner med befolkningstillväxt. Följande grupp, grupp nummer II, består av områden där invånarantalet är ca 30 inv./km². Till grupp III räknas områden där invånarantalet ligger mellan 10–20 inv./km² och i den sista gruppen finns de räddningsverk där invånarantalet på området är under 10 inv./km². (Rahikainen och Lepistö 2015) I den här avhandlingen har jag valt att kalla räddningsverken för A, B, C, D, E och F. Av dessa räddningsverk tillhör två till jämförelsegrupp I, två till jämförelsegrupp II, ett räddningsverk tillhör jämförelsegrupp III och ett räddningsverk tillhör jämförelsegrupp IV.

Tabell 2. Strategidokumentens innehåll

	A	B	C	D	E	F
Omvärldsanalys	+	+	-	+	+	+
SWOT	-	-	-	+	-	-
Vision	+	+	+	+	+	+
Verksamhetsidé	+	+	-	+	+	+
Kritiska framgångsfaktorer	-	+	-	+	-	-
Mätare	+	-	-	+	+	-
Åtgärdsplan	+	-	+	-	+	-

4.1 Omvärldsanalys

Strategiprocessen inleds oftast genom att utföra någon form av omvärldsanalys se till exempel Koteen (1977), Poister (2010) och Plant (2009). I omvärldsanalysen bör man beakta omgivningen utanför organisationen och vilka faktorer som påverkar denna. Lika viktigt är det att ta organisationens interna faktorer i beaktande. Det är nödvändigt att göra sig medveten om den externa och interna verkligheten. Ett ofta använt hjälpmedel, eller modell, för utförande av omvärldsanalys är den så kallade SWOT-analysen. I Kommunförbundets utgåva *Kuntien yhdistymisen opas* anser Laamanen (2008) att SWOT-analysen behövs för att alla som är delaktiga i processen ska tala samma språk. Förkortningen SWOT kommer från orden Strengths (styrkor), Weaknesses (svagheter), Opportunities (möjligheter) och Threats (hot). I SWOT-analysen fokuserar de två första på att beskriva de inre omständigheterna, organisationens styrkor och svagheter medan de två senare beskriver omgivningen och hur man upplever yttre möjligheter och hot. För att analysen ska resultera i en gemensam bild av den kommande verksamhetsomgivningen bör dessa två nivåer hållas separat från varandra. I strategidokumentet från D hittar man en kort beskrivning av verksamhetsområdet och hur räddningsverket är organiserat. I räddningsverk E har man beaktat Inrikesministeriets Räddningsväsendets strategi samt strategin för landskapsreformen. I landskapets strategi lyfter man fram en trygg vardag av hög kvalitet under livets alla skeden. I den strategiska planen för C nämns inte omvärldsanalysen på något sätt. Räddningsverk B har beskrivit omvärlden i form av en strategikarta där de olika aktörerna som påverkar verksamheten är definierade i dokumentet har man också avbildat räddningsverkets strategiska grund. I strategidokumentet för F har man beskrivit förändringar i omvärlden, såväl från ett externt, som från ett internt perspektiv.

4.2 Räddningsverkens visioner

Visionen är det centrala elementet i strategiarbetet som knyter ihop verksamhetsomgivningen med de strategiska målsättningarna. Visionen är en förenklad bild av organisationens målbild och den anvisar riktningen för organisation. Visionens uppgift är att visa hur man förväntar sig att organisationen ska se ut efter en bestämd period av tid. Visionen förväntas också vara förenklad och enkel för alla att förstå för personer såväl inom organisationen som utanför organisationen. Räddningsverk A vill enligt sin vision vara det mest produktiva räddningsverket i

Finland. Med produktiv avser man effektiva processer, allokering av resurser samt alla andra faktorer med vilkas hjälp man ur invånarnas och samhällets synvinkel uppnår det bästa resultatet. Man vill förbättra säkerheten genom att förebygga olyckor och genom att utföra räddningsuppdragen effektivt. I räddningsverk D:s vision säger man att räddningsverket ska vara områdets bästa och pålitligaste totalsäkerhetsexpert och -samarbetspartner nu och i framtiden. Räddningsverk C har formulerat en vision där man vill förebygga olyckor och samordna beredskapsplaneringen med hjälp av en yrkeskunnig och engagerad personal. Vidare säger man att man vill rädda och skydda människor, egendom och miljön genom att skapa ett ännu tryggare landskap. I visionen för räddningsverk E står det att man i landskapet har en hög säkerhetskultur samt en hög kvalitet på räddningsväsendets och akutvårdens tjänster. Räddningsverk B vill enligt sin vision vara en utvecklingsvänlig, riksomfattande vägvisare inom branschen och en aktör som tillhandahåller räddnings-, säkerhets- och akutvårdstjänster av hög kvalitet. Räddningsverk F nämner också kvalitet i sin vision. Man siktar på att hålla den högsta kvaliteten på räddnings- och akutvårdstjänster bland räddningsverken i östra Finland. Utöver det vill man också skapa en trygg levnadsmiljö för landskapets invånare genom modiga förändringar och samarbete mellan olika myndigheter. Räddningsverken beskriver sina visioner som en bild av framtiden och vad man vill vara efter en viss tidsperiod. Detta sätt att beskriva visionen gör enligt Mintzberg (2005) att strategin blir flexibel och att organisationens verksamhet kan vid behov justeras enligt de rådande förhållandena. Strategin blir i det här fallet både avsiktlig då den fastställts och som framväxande då den vid behov kan ändras efterhand. Således är strategierna inte endast någonting som är avsiktligt planerat och utfört.

4.3 Etiska värderingar

Värderingar är djupa principer som ligger till grund för all verksamhet och som styr organisationen i dess arbete. Värderingarna är också hållbara över tid. En av värderingarnas viktigaste aspekt är, att de är någonting som alla i organisationen kan omfatta. (Kamensky 2000) Då man gemensamt kommer överens om vilka de gällande värderingarna är i organisationen kommer man på samma gång överens om vilka attityder, handlingsmodeller som gäller för verksamheten. (Kaplan och Norton 2009) Räddningsväsendets etiska värderingar är en helhet vars centrala delar är värdehierarkin och brandkårsdygderna, etiska värderingarna och sätt att uppträda. Värderingarna har vuxit fram under århundraden och utvecklats av branschfolket på basis av

verksamhetsmodeller och sätt att göra saker på och styr således dagens och framtidens räddningsverk. Finlands Brandbefälsförbund har tillsammans med bland annat Inrikesministeriet och andra branschorganisationer arbetat fram nationella etiska värderingar för räddningsväsendet. Den senaste uppdateringsprocessen blev klar 2018. De allmänt använda nationella etiska värderingarna för räddningsväsendet är *mänskligt, yrkesmässigt och pålitligt i samarbete*. (Finlands Brandbefälsförbund 2020) Det är naturligtvis inte obligatoriskt för de olika enskilda räddningsverken att använda sig av just dessa nationella värderingar i räddningsverkens egna dokument. De olika räddningsverkens värderingar är därför inte alla exakt lika som de nationella men innebörden och tolkningarna är lika. Räddningsverk B har definierat sina etiska värderingar som yrkesmässigt, snabbt och jämlikt. Räddningsverken D, E och F använder sig av samma etiska värderingar som de nationella. Räddningsverk D har lagt till rättvishet. I strategitexten skriver räddningsverk E att hela räddningsväsendets högsta mål är att rädda människoliv. A och C nämner inte de etiska värderingarna i sina strategidokument.

4.4 Verksamhetsidé och mission

Verksamhetsidén som organisationens mission bygger beskriver det som hela organisationen strävar till att göra. I en offentlig organisation som räddningsverket ska verksamhetsidén i första hand beskriva det som organisationen producerar till invånarna. (Kaplan och Norton 2009) Enligt Kamensky (2000) ska verksamhetsidén vara i kraft under organisationens hela livstid. Verksamhetsidén ska inspirera personalen till att uppnå målen även om de inte skulle uppnås i sin helhet och inspirationen för fortgående utveckling består trots att verksamhetsidén inte förändras. Organisationens mission beskriver varför organisationen finns till och vilken uppgift organisationen har. Då man utvecklar strategier är det viktigt att känna till den egna organisationen och varför den överhuvudtaget existerar. Enligt Kamensky (2000) ligger missionen som grund för den övriga strategiplaneringen. I räddningsverk A:s mission står det att man vill förbättra säkerheten och minska antalet olyckor och olyckornas verkningar. Räddningsverket vill göra människorna, företagen och samfunden delaktiga i den egna beredskapen. Vidare vill man sköta brådskande räddnings- och akutvårdstjänster. Räddningsverk B:s verksamhetsidé är att tillhandahålla högklassiga räddnings-, säkerhets- och akutvårdstjänster i landskapet på ett yrkeskunnigt, rättvist och snabbt sätt under alla av dygnets timmar. Verksamhetsidén för räddningsverk D är att förverkliga pålitliga räddnings- och akutvårdstjänster av hög

kvalitet enligt servicenivåbeslutet. Räddningsverk F skriver att de sörjer för kostnadseffektiva räddnings- och akutvårdstjänster av hög kvalitet. Vidare framhäver man att man producerar sina tjänster under alla förhållanden genom goda myndighetskontakter. I räddningsverk E har man slagit samman verksamhetsidén och missionen. Även här anser man att räddningsverkets uppgift är att producera räddnings- och akutvårdstjänster enligt servicenivåbeslutet. Vidare säger man att räddningsverkets viktigaste uppgift är att förbättra människornas säkerhet, minska antalet olyckor och producera hälsa. I strategin för räddningsverk D står det att räddningsverkets mission är att förebygga olyckor, utföra räddningsverksamhet och förhindra ytterligare olyckor samt att ha beredskap för olika störnings- och undantagsförhållanden.

4.5 Åtgärder och mätare

För att man på ett effektivt sätt ska kunna implementera sin strategi behöver man ha tydlig formulerade åtgärder, målsättningar och mätare. I strategin för räddningsverk A har man definierat tydliga åtgärder med målsättningar och mätare. Mätarna är både interna och externa och det framgår tydligt vilka mätare som mäter de olika åtgärderna. Alla åtgärder har också en klart definierad avdelning som ansvarar för verkställandet. Räddningsverk B har i sitt strategidokument enbart definierat de strategiska tyngdpunktsområdena och de kritiska framgångsfaktorerna. Ur deras strategidokument framgår det inte varken ansvarspersoner eller vilka mätare som används. Räddningsverk C har också skrivit ut sina strategiska huvudmål och åtgärderna för målens uppnående. Inga konkreta mätare finns definierade men åtgärderna är skrivna i en sådan form att det är möjligt att utvärdera hur de förverkligats. Inga ansvarspersoner finns i strategin. I räddningsverk D:s strategi hittar man utförligare definitioner på såväl kritiska framgångsfaktorer som strategiska målsättningar och tyngdpunktsområden. Även de centrala aktörerna och deras primära uppgifter i förverkligandet av strategin finns beskrivna. Vidare säger man att man använder sig av mätningssystemet Balanced Score Card för att mäta de kritiska framgångsfaktorerna. Balance Score Card finns som en bilaga till själva strategidokumentet. I strategierna för både E och F finns det i själva strategidokumentet en tabell som beskriver de centrala strategiska målsättningarna, de kritiska framgångsfaktorerna samt ansvarsfördelning och mätare.

5 Strategiprocessen i räddningsverken

I detta kapitel behandlas strategin och strategiprocessen i de utvalda räddningsverken på basis av innehållet i intervjuerna. Olika publicerade studier i ämnet påvisar att organisationer i allmänhet är bra på att formulera strategier och på att göra upp konkreta planer för verksamheten. Ofta är det just implementeringsfasen som bjuder på de största utmaningarna i olika organisations strategiarbete. Hur man ska kunna omforma det man överenskommit i den fastslagna strategin i praktiken, inom den egna organisationens praktiska vardag och verksamhet. Implementeringen innebär många gånger att man bör börja arbeta på ett annat sätt i förhållande till det invanda arbetssättet, med andra ord att börja göra märkbara förändringar i gamla eller ikraftvarande rutiner. Detta gäller inte enbart organisationen som helhet, utan givetvis också de olika enskilda medarbetarna, oberoende av tjänsteställning och nivå i organisationen. På basis av denna studie kan man konstatera att detta i hög grad också gäller för räddningsverken.

5.1 Bakgrund till strategin

Strategin kan uppfattas som handlingar på olika nivåer. Man kan prata om handling på strategisk nivå där man planerar för framtiden, man gör upp visioner och övergripande mål för verksamheten. Strategin uppstår då man kombinerar olika synsätt och perspektiv. Först och främst ser man framåt samtidigt som man drar nytta av tidigare lärdomar. Inledningsvis är det också av stor vikt att man betraktar omgivningen ur ett vidare perspektiv. Strategiarbetet går långt ut på att greppa helheter och framför allt att se tillräckligt långt in i framtiden för att bättre kunna identifiera metoder som under de närmaste åren kan ta organisationen vidare i riktning mot visionen och de uppsatta målen. Personerna i ledande ställning vill genom strategin uppnå fördelar genom att systematiskt tänka på framtiden och prioritera verksamheter samt ställa upp klara mål och förväntningar (jfr t.ex. Poister 2010; Bridges 2009).

”Med hjälp av strategin vill vi se längre fram i tiden, hur vi på ett effektivare sätt kan föra vår verksamhet framåt. Och även det att hur vi kan producera bra tjänster till våra kunder med de medel vi har till förfogande.” (R3)

Citatet exemplifierar hur man inom räddningsväsendet och dess strategiarbete velat se strategiarbetet som ett redskap för att effektivera verksamheten i förhållande till de medel och resurser som man har till sitt förfogande. Således blir strategitänket ett redskap i att vara kostnads-effektiv i förhållande till de tillbudsstående resurserna och de praktiska omständigheterna och den miljö som verksamheten drivs i.

Ur respondenternas svar framgår det att man har velat använda sig av en allmän modell för hur man gör upp strategier där man på basis av analyser gör upp vision och strategiska riktlinjer med tillhörande uppföljningssystem (jfr Koteen 1997; Poister 2010; Plant 2009). Trots det kan helheten te sig lite otydlig bland vissa medarbetare och det kan bli svårt att se hur saker och ting hänger ihop. En respondent i chefsställning lite lägre ned i organisationens hierarki förhöll sig tämligen kritiskt till hela strategin eftersom hen inte kunde se hur strategin förhöll sig i förhållande till verkligheten.

”Här avbildar man inte på något sätt helheten och hur allt hänger ihop, det här känns som en helt och hållet separat helhet.” (R1)

I räddningsverken är det vanligt att strategin ligger som grund för beslutet om servicenivå. Beslutet om servicenivå fattas enligt räddningslagen för en viss period. Ofta är perioden fyra år, det vill säga en fullmäktigeperiod. Det varierar en del mellan olika räddningsverk när perioden börjar. Antingen gör den avgående nämnden upp servicenivåbeslut för följande fyra års period eller så gör den nyvalda nämnden beslutet för den pågående perioden. I intervjuerna kommer det fram att strategierna har gjorts eller uppdaterats på grund av att servicenivåbeslutet också skall göras upp på nytt. Här är det värt att beakta att beslutet om servicenivå är lagstadgat medan uppgörande av strategi för räddningsverket är frivilligt.

”Vår strategi motsvarar modellen för servicenivåbeslutet.” (R1)

”Strategins viktigaste uppgift är att stå som grund för servicenivåbeslutet.” (R3)

I flera intervjuer kommer sambandet mellan strategi och servicenivåbeslut fram och det känns som om servicenivåbeslutet och dess innehåll mera styr strategin än tvärtom. Detta kan ha sina fördelar genom att arbetet med att göra upp dokumenten stöder varandra. Det verkar dock vara

så att man inte alla gånger på alla nivåer förstår den konkreta skillnaden mellan dessa två, eller mellan implementeringen av innehållet i dessa två styrdokument. På basis av respondenternas svar kan man dra slutsatsen att det inte är helt entydigt vilket dokument eller verktyg som prioriteras, det strategiska dokumentet eller beslutet om servicenivå. Det är tänkbart att detta också är en följd av en bristfällig kommunikation kring styrdokumentens innehåll, betydelse och avsikt. Att man inte förstår det på samma sätt.

”Eftersom strategin och servicenivåbeslutet ser likadana ut och innehåller samma saker finns det inget behov att ha en separat strategi.” (R1)

Strategierna kan ofta bli väldigt omfattande och innehålla massor av olika delar. Det leder till att man i strategin inte direkt väljer någon egentlig riktning utan strategin blir mer eller mindre en samling av allas viljor.

”Den här strategin innehåller alltför mycket saker då man har försökt omfamna hela världen.” (R2)

Detta fenomen konstaterar även Henriksson (2015) då hon menar att de offentliga strategierna bygger på kompromisser där många viljor och intressen skall beaktas. Samtliga som på något sätt är delaktiga i processen vill ha med någonting från sin verksamhet i det slutliga dokumentet. Det här behöver nödvändigtvis inte enbart vara negativt eftersom personer i högre ställning upplever, att de speciellt då den ekonomiska situationen är svår, har fördelar i till exempel budgetförhandlingarna då man har strategin att hänvisa till.

I intervjuerna kom det också fram att man gärna vill att strategierna skall vara så konkreta som möjligt. På samma gång förundrar man sig också över att strategin inte innehåller saker som vanligtvis ingår i en strategi utan mera fokuserar på detaljer.

”Vi ville ha en sådan här praktisk strategi.” (R3)

”Strategin innehåller ganska mycket detaljerade beskrivningar och inte sådana traditionella saker. Den innehåller nog i huvudsak väldigt mycket praktiska saker.” (R3)

”Visionen är aningen lång men beskriver saken bra. Torts att den egentliga strategin är aningen annorlunda framkommer ändå de viktigaste sakerna.” (R3)

Osäkerheten och de långt utdragna politiska diskussionerna kring landskapsreformernas vara eller icke vara har också haft inverkan på strategiarbetet inom räddningsverken och på revideringen av strategierna överlag. Man är också medveten om att strategierna till vissa delar har blivit föråldrade men på grund av den rådande situationen har det varit svårt för ett enskilt räddningsverk att fatta beslut om i vilken riktning man skall gå. Det faktum att de kommunala strategierna snabbt blir föråldrade på grund av omvärlden förändras i en allt snabbare takt argumenterar också Helin (2012) för.

Här kunde man ha övervägt att göra upp överlevnadsstrategier eller strategier för hur räddningsverket skall gå in i den nya organisationen.

En respondent i ledande ställning beskrev situationen som utmanande då det inte finns någon utstakad nationell linje för landskapsreformen att gå efter.

”Den här strategin är uppgjord 2012 och det var tänkt att revidera den men det har nu blivit ogjort på grund av den rådande situationen.” (R7)

På basis av respondenternas svar kan man få en känsla av att man inte alla gånger inser betydelsen av strategiarbetet utan hellre ser svårigheterna i att göra upp en strategi eller att uppdatera en strategi på grund av servicenivåbesluten eller en fördröjd process med landskapsreformen. En viktig åtgärd vore att i högre grad kommunicera kring de olika dokumenten, deras innehåll, syfte och verkan.

5.2 Strategiprocessens uppbyggnad

Generellt kan man säga att strategiprocessen i räddningsverken (på basis av det material som nu skapats utgående från intervjuerna och de dokument som står som grund för denna analys) följer samma mönster som strategiprocesser i allmänhet. Inledningsvis fastställer man visionen och målsättningen för verksamheten varefter man gör en omvärldsanalys och preciserar den

situation som organisationen för tillfället befinner sig i. På basis av gjorda analyser formulerar man sedan strategin. Den formulerade strategin godkänns av kollektivt beslutsorgan, till exempel en nämnd eller en direktion. Ansvaret för strategiprocessen ligger i huvudsak hos en person som till sin hjälp har en arbetsgrupp eller styrgrupp för att föra arbetet vidare. Styrgruppen består i huvudsak av personer i ledande ställning men också andra medarbetare har deltagit i strategiarbetet. Utöver representanter från hela personalen har fackförbunden varit delaktiga i processen. På grund av sin viktiga roll som producent av räddningsväsendets tjänster har också avtalsbrandkårerna involverats i processen. Det upplevs som bra att ansvaret för att driva processen vidare ligger hos en utnämnd person.

”Jag är väldigt nöjd med den här processen och det är bra att vi hade en person som jobbade med det här så gott som på heltid.” (R7)

Inledningsvis har man granskat och analyserat den tidigare strategin på ledningsgruppsnivå och på basis av resultaten dragit upp de grova linjerna för arbetet med den följande strategin. I inledningen av formuleringen har man också beaktat den nationella strategin, landskapets strategier och kommunernas strategier

”Det var ett stort projekt, alla personalgrupper var delaktiga och förstås avtalsbrandkårerna. För personalens engagemang och att de förbinder sig till processen är det bra att en så stor grupp personer från olika nivåer var med och formulerade strategin.” (R2)

En person i ledande ställning beskrev vikten av delaktighet på följande sätt:

”Det är bättre att ta med avtalsbrandkårerna i beredningen så undviker man smärtsamma situationer i fortsättningen. Sådana situationer uppstår i vilket fall som helst men dom är kanske lite lättare att hantera.” (R2)

Trots att man i samtliga fall på ledningsgruppsnivå upplever att man har försökt involvera en så stor del av organisationen som möjligt upplevs det ställvis att man inte på riktigt varit delaktig. En person i chefsställning lägre ner i hierarkin konstaterade att det är räddningsdirektören och räddningscheferna som gör upp strategierna och att dokumenten sedan nog presenteras för de övriga mellancheferna men att deras verkliga möjlighet att påverka och att delta inte är så stor.

Det strategiska ledarskapet syns inte heller märkbart på de lägre nivåerna. Det kan också förekomma olikheter mellan olika avdelningar inom samma räddningsverk på hur mycket man tar med de lägre nivåerna i strategiarbetet.

”Det kan vara att det har förekommit olikheter i hur man behandlat ärendet inom de olika avdelningarna. Till exempel inom vår avdelning har vi gått igenom strategimaterialet med alla i personalen. Jag vet inte med säkerhet hur man gjorde inom de övriga avdelningarna, alltså om man inkluderade manskapsnivån eller inte, men mästarnivån var nog säkert med i processen.” (R3)

Speciellt personer som haft ett större ansvar i processen i formuleringsfasen upplever att strategin gjorts upp på en bred bas och att hela organisationen varit engagerad. Denna upplevelse delas inte bland personer på en lägre nivå i organisationshierarkin. De har nog officiellt blivit hörda men upplever att den riktiga möjligheten att påverka är ringa. En respondent som inte ingår i organisationens ledningsgrupp konstaterade följande:

”Man efterlyser alltid mera delaktighet men då ska man också komma ihåg att det då också gör processen betydligt tyngre och mera utdragen.” (R6)

En synpunkt som kom fram i flera intervjuer är just vikten av delaktighet och att så många som möjligt deltog fast det också kan bero på att dom blivit beordrade att delta av sin chef. Det som är glädjande är att många tog arbetet på allvar och deltog aktivt i arbetet. Å andra sidan fanns det personer som inte visade något som helst intresse då och inte i fortsättningen heller. Det kan vara svårare än man tänkt sig att få nyckelpersoner inom befälet att ta sig an uppgiften på allvar.

”Bra i processen är det alla deltog i den vilket ju också kan bero på att direktören beordrade. Dåligt är det att en del inte brydde sig ett skit då och inte nu heller.” (R5)

Som grund för formuleringen av strategin har man också använt sig av till exempel SWOT- och PESTEL-analyser på vilkas resultat man kommit fram till de strategiska linjedragning-

arna. Dessa analyser upplevdes å ena sidan som omfattande och arbetsdryga men å andra sidan som bra och lärorika. Med hjälp av analyserna fick man fram goda resultat men också överraskande resultat.

”För mig personligen gick det upp att man inte kan hoppa in i någon fyrfältsanalys enbart på magkänsla. En SWOT-analys måste basera sig på någonting och inte enbart på egna åsikter. En SWOT-analys kräver en stor mängd bakgrundsarbete och det kan komma fram att sådant som vi upplever vara våra styrkor inte nödvändigtvis är våra styrkor.” (R5)

Strategin godkänns slutligen i nämnden eller i ett motsvarande kollektivt beslutsorgan. Men efter det upplevs det som att man inte tänker så mycket på den fastslagna strategin och dess innehåll och implementering. Strategiprocessen som helhet är då inte helt i skick, eller som en person i ledningsgruppen uttryckte det:

”Efter att strategin blev färdig har man inte tänkt på den så mycket som en process. Fokus har legat på revideringen av servicenivåbeslutet.” (R4)

Strategin godkänns i ett kollektivt beslutande organ och de följer också med förverkligandet av strategin. Det är lite olika på vilket sätt och hur ofta man rapporterar. I ett fall rapporterar man var tredje månad till direktionen genom att använda Balanced Score Card medan man ger en ekonomisk rapport till kommunerna en gång i månaden. Utvärderingen av strategins genomslagskraft och gemensamma mätare är också någonting som man efterlyser.

”Jag saknar gemensamma nationella mätare i det här landet och kvalitet mäter man överhuvudtaget inte alls. Ibland får man en känsla att man inte vill mäta för att man inte vill se resultaten ifall de är dåliga eller om vi inte nått upp till de uppsatta målen.” (R7)

I strategiformuleringen har man bemödat sig om att ha med en bred representation från hela organisationen både i djupled och i sidled. På så sätt har man strävat till att göra hela organisationen delaktig i utvecklingsarbetet med att formulera och slå fast strategins innehåll och dess formuleringar. Det som inte kommer fram i intervjuerna är huruvida, man som Santalainen (2006) förespråkar, utvecklat strategierna genom att sammanbinda akademisk forskning med

erfarenheter från businessvärlden och med utvecklingsarbete speciellt då man formulerar strategin. Enligt honom borde man ha personer som representerar eller besitter gedigen kunskap från dessa områden med för att uppnå ett bra resultat.

5.3 Förverkligande och implementering

Strategiprocessen kan definieras som en pyramid där visionen utgör pyramidens topp medan de övriga begreppen stöder strategins uppbyggnad. Efter att man skapat en framgångssaga ska man klara av att förverkliga strategin och också ha en förmåga att förnya sig själv personligen, men också organisationen som helhet bör vara beredd för förändring. Resultaten från den här studien antyder på att man även inom räddningsverken tampas med likadana utmaningar som till exempel att det är betydligt lättare att formulera strategier än att implementera dem. Det är svårt att med säkerhet säga om det är en utbildningsfråga eller en generationsfråga men en del svar antyder att det kan vara att intresset och förståelsen för arbetet med strategier är beroende av utbildningsnivå. Man kan också se olika uppfattningar om hur bra implementeringen lyckas beroende på respondentens position i organisationshierarkin. Olika uppfattningar om implementeringen finns också beroende på hur involverade respondenterna varit i formuleringen av strategin.

För att man i organisationen skall kunna implementera strategin på ett effektivt sätt krävs det att strategin är tydligt formulerad och kommunicerad i organisationen. En av de mest kritiska rösterna anser att strategin inte implementerats och att den inte kommunicerats överhuvudtaget. Respondenten har inte varit delaktig i formuleringen av strategin.

”Den här strategin implementeras inte och befälet känner inte ens till den. Det är ingen som håller i helheten.” (R1)

Samma person fortsätter sitt resonemang enligt följande.

”Man har inte förmåga att använda strategidokumentet som ett stöd i ledarskapet och man upplever strategin så betydelselös att man inte varken vill eller orkar implementera strategin.” (R1)

Det är märkbart hur personer längre bort från maktens centrum upplever strategin som betydelsefattig och att den inte styr verksamheten så som den borde och att den inte är kommunicerad tillräckligt djupt och brett i organisationen. Respondenter från samma organisation som haft en mera betydande roll i formuleringen har en helt annan syn på hur implementeringen sker. Till exempel konstaterar direktören för ifrågavarande räddningsverk att:

”Strategin är välkänd bland personalgrupperna.” (R2)

En annan respondent med sektoransvar är inne på samma linje då hen konstaterar att:

”Hela strategin går igenom med personalen trots att fokus ligger på den egna sektorns angelägenheter. Vi kollar tillsammans i vilken riktning vi är på väg så att alla har samma lägesbild av våra mål och medel.” (R4)

Det som också framgick i några intervjuer var betydelsen av tillräckliga kunskaper i att kunna tänka i strategiska termer och utbildningens betydelse för implementeringen.

”Jag är starkt av den åsikten att det handlar om utbildningsnivån, desto mera det kommer nyutbildade medarbetare desto bättre förmåga har de att tänka strategiskt.” (R5)

En annan respondent från samma räddningsverk är inne på samma linje då hen anser att:

”Det förekommer individuella tolkningar av strategin och alla har inte ens förutsättningar att tolka strategin men den öppnar sig bättre om man går igenom den i större grupper.” (R6)

Överlag är man av den åsikten att implementeringen av strategin hör till alla inom organisationen. Speciellt ledningen upplever att mellancheferna förstår vad som krävs av dem. Strategin har presenterats för dem och även målsättningarna har definierats. På samma gång är man också medveten om att det förekommer skillnader i hur förmännen för strategin vidare i organisationen.

”Det beror nog ganska mycket på den enskilda förmannen och hur mycket han har gått igenom strategin med arbetsskiftet.” (R7)

Förhållandet till strategin på de olika nivåerna i organisationen ser också ut att variera.

”Man förhåller sig olika till strategin inom olika personalgrupper. Det kan vara att jag har förutfattade meningar men jag tror att strategierna inte intresserar så värst mycket på manskapsnivån. Intresset sträcker sig inte så värst långt.” (R6)

I regel är respondenterna överens om att ansvaret för implementeringen av strategin ligger hos var och en. Alla har på sin egen plats i organisationen ansvar för att strategin blir implementerad trots att det övergripande ansvaret ligger hos sektorcheferna och direktören i sista hand.

Implementeringen intresserar inte eftersom strategin borde vara konkretare. Det ser ut som om man inom de studerade räddningsverken kan ha svårigheter att separera strategiarbete och strategiskt tänkande från operativt arbete och taktiskt ledarskap. I många intervjuer kommer det fram att man vill ha en konkret strategi med konkreta mål.

”Implementeringen är på sektorchefernas ansvar men implementeringen fungerar dåligt. Den haltande implementeringen beror på sektorcheferna och på deras intresse att föra ärenden framåt, eller snarare på bristen på intresse att föra ärenden vidare. Enligt deras åsikt borde strategin vara konkretare. Den yngre generationen har en mycket bättre förståelse för strategiskt tänkande och de vill ha sådana styrdokument.” (R5)

Strategin är uppdelad i delmål som är lättare att uppnå. Nyckeln till framgång då det gäller att verkställa strategierna och verksamhetsplanerna är att alla deltar i implementeringen av dessa. För att hela organisationen skall kunna vara delaktig i implementeringen krävs det att strategin är hanterbar för alla. En av de absolut viktigaste sakerna i det sammanhanget är att alla, eller så många som möjligt inom organisationen förstår strategin och dess innebörd på ett liknande sätt. Hrebiniak (2006) argumenterar för att chefer som söker snabba lösningar på mångfacetterade och komplexa problem ofta misslyckas med implementeringen. För att personalen skall ha en bättre bild av vad som förväntas av dem bör därför de långsiktiga målsättningarna delas

in i flera kortsiktiga mål. För att implementera de strategiska målsättningarna i räddningsverken använder man sig av mätbara målsättningar som görs upp för ett år i gången. På det sättet kan ledningen involvera hela personalen i processen genom att dela in helheten i mindre delmål med specifika uppgifter och mätbara resultat. Detta förfaringssätt gör det även enklare för medarbetarna att på ett konkret sätt bidra och aktivt delta i arbetet med implementeringen.

”Räddningsdirektören gör upp målsättningar varje år och sektorcheferna ansvarar för att målsättningarna förverkligas.” (R4)

Att implementera strategin kräver kontinuerligt arbete och att man ständigt håller den på agendan. Det har också en stor betydelse att känna till de olika personalgruppernas behov och på vilket sätt de är bäst mottagliga för strategin. I de flesta intervjuerna betonar man vikten av att strategin skall vara så konkret att man ser vad man skall göra och vem som skall göra det. Man kan också se skillnader i hur man ser på befälet i förhållande till manskapet. Enligt respondenternas uppfattning finns det skillnader mellan befälet och manskapet i hur man förstår strategin och på vilket sätt man bäst kan ta den till sig på samma sätt som Tervonen (2003) anser att förmågan att tänka strategiskt ligger till grund för en lyckad strategi. Befälet kan på ett bättre sätt ta till sig större helheter medan manskapet hellre tar till sig strategin i mindre portionsbitar. Man är noga med att poängtera att man på de lägre nivåerna i organisationen inte skulle förstå men att man där hellre koncentrerar sig på mindre helheter. I flera intervjuer kommer det fram att man vill att strategin skall vara så konkret som möjligt så att den blir lättare att förstå och lättare att handskas med. Här finns det en risk att man istället för att tänka strategiskt börjar tänka i alltför taktiska eller operativa banor. Det händer lätt att man i stället för att tänka strategiskt och svara på frågorna varför och vad börjar fokusera på att besvara de operativa frågorna hur. Den operativa verksamheten handlar mera om att följa upp kvalitets- och ledningssystem som inte direkt är strategiska frågor. Enligt Plant (2009) ska man för att få en övergripande strategisk modell integrera den strategiska nivån med den operativa. Inom räddningsväsendets strategiarbeten kunde detta med fördel tillämpas, för att få till stånd en mera förståelig och konkret strategi, dock på så vis att man inte gör den alltför inriktad på den operativa verksamheten.

Ett annat sätt som används för att implementera strategin och uppfylla målsättningarna är projektering av de strategiska målsättningarna. På samma sätt som man gör upp årliga målsättningar startar man projekt för att nå upp till de strategiska målsättningarna och visionen på längre sikt.

”Strategin konkretiseras via projekten, via projekten får man också mätbara resultat.” (R1)

Synen på hur implementeringen förverkligas i organisationen varierar en hel del mellan respondenterna. Ju högre upp i hierarkin man befinner sig desto bättre upplever man att strategin implementeras i organisationen. Strategins betydelse som styrdokument uppfattas också betydligt viktigare ju högre upp man kommer i organisationen. Personer med resultatansvar verkar anse att strategin styr verksamheten på riktigt och att man kan ta stöd från strategin då viktiga beslut skall fattas eller då man är tvungen att föra diskussioner om till exempel frågor rörande budget och verksamhetsplan.

”Strategin fungerar som ett starkt stöd då man till exempel skall gå hårda diskussioner som härrör sig till ekonomin. Om någonting står skrivet i strategin bör det också finnas resurser för att förverkliga det. På det viset är strategin nog ett viktigt dokument.” (R2)

Det upplevs som utmanande att hela tiden komma ihåg att tänka på strategin. Och hur den hela tiden skall finnas i grunden för allt beslutsfattande.

Det som man på basis av denna undersökning och respondenternas svar kan konstatera är att en kontinuerlig uppföljning av resultaten är det som man saknar mest.

Kommunikationen är en viktig del av strategins implementering. Kommunikationens primära mål är att säkerställa att hela personalen samt avtalsbrandkårerna känner till strategin samt förstår dess innebörd i förhållande till den egna uppgiften. Avsikten med kommunikationen är dessutom att förbinda personalen till strategins principer och målsättningarna i visionen. Trots att strategin inte enbart är chefernas arbetsredskap så har också den högsta ledningen, men också förmännen en viktig roll som goda förebilder då det gäller att föra strategin vidare.

”Om ledningen förbinder sig så förbinder sig nog också de övriga till våra värderingar och till vår vision.” (R7)

Ledningens exempel och stöd samt en aktiv kommunikation spelar en nyckelroll för att få en till stånd en lyckad implementering. Det här har man nog också förstått bland de personer som deltagit i den här studien.

”Jag försöker nog själv hela tiden agera i enlighet med vår strategi.” (R2)

Strategin går igenom med personalen vid flera olika tillfällen på alla nivåer och förmännen har till uppgift att föra budskapet vidare i organisationen. Detta gäller också för avtalsbrandkårernas del. Man försöker också aktivera personalen genom att göra dem delaktiga i processen och genom att de strategiska målsättningarna förs in i enheternas verksamhetsplaner. Utöver detta har man också fört in material om strategin i introduktionsmaterialet för nya arbetstagare. Det råder dock en del tvivel huruvida en ny arbetstagare är mottaglig för strategins budskap eller inte.

”Trots att alla strategier finns i vår introduktionsplan för nya arbetstagare så är det nog svårt att säga hur mycket en ung arbetstagare som kommer som ny till huset har kapacitet att omfatta dom här sakerna.” (R7)

Så som tidigare konstaterats så ligger sällan utmaningarna med strategiarbetet sällan i planeringen utan i utförandet eftersom det vanligtvis är svårare att implementera än att formulera den. Hrebiniak (2006) konstaterar på basis av sin studie att det grundläggande problemet är att cheferna besitter betydligt bättre kunskaper i strategiformulering än i strategiimplementering. Han anser att detta till stor utsträckning beror på att man i chefsutbildningen inte koncentrerar sig så mycket på implementering utan på strategiplanering- och formulering. Således finns det ett kunskapsglapp hos cheferna.

I Finland utbildas befälet inom räddningsbranschen vid räddningsinstitutet i Kuopio. Befälets utbildningsprogram omfattar 240 studiepoäng varav operativt ledarskap, utryckningsledning, olycksförebyggande verksamhet och allmänna ämnen. Endast en kurs på 5 studiepoäng behandlar strategier och strategiskt ledarskap. På grund av den ringa omfattningen behandlar man

endast ytligt grundbegrepp inom det strategiska ledarskapet och strategiprocessen samt strategiska arbetsredskap. Efter kursen förväntas studenten känna till räddningsväsendets strategiska arkitektur och kunna delta i strategiarbetet på sin egen arbetsplats. Vidare förväntas den studerande förstå vikten av kontinuerlig utveckling samt kunna tänka självständigt och ifrågasätta traditionella verksamhetsmodeller. (Räddningsinstitutet 2020) Detta är en ganska omfattande utbildningshelhet och det kan säkert vara utmanande att tillräckligt fördjupa sig i ämnet på det sätt det skulle krävas. Detta kan påverka sättet hur befälet ser på strategiarbetet och på vilket sätt de både formulerar och implementerar strategier.

5.4 Räddningsverkens strategiska utrymme

Processen att ta fram en ny strategi i räddningsverket tar i sin helhet cirka ett år i anspråk. Efter det följer en kontinuerlig implementering och uppföljning. Det är en stor mängd arbete som läggs ner på strategiarbetet. Helin (2012) som har jämfört strategierna från de största städerna i Finland förhåller sig väldigt kritiskt till strategierna. Han anser att med allt det arbete som läggs ner på strategiarbetet borde man få ut mera nytta ut av det. Räddningsverkens verksamhet styrs, såsom kommunernas till stor grad av den gällande lagstiftningen. Därför anser han att det strategiska spelrummet blir ganska litet. Vidare anser han att strategierna inte skiljer sig från varandra utan att de är kopior av varandra och att omgivningen förändras i så snabb takt att strategierna fort blir föråldrade.

I motsats till exempel till Helin (2012) anser samtliga respondenter att räddningsverket har ett strategiskt tomrum att fylla. Detta tomrum bör man ta till vara. Utöver att kommunala räddningstjänsten i hög grad styrs av den gällande lagstiftningen och direktiv på nationell nivå så bör även styrdokument på landskaps- och kommunnivå beaktas. Man kan se det som att det finns räddningsverket som organisation i ena ändan och räddningsverkets resultat i den andra ändan. Räddningsverket är en lagstadgad verksamhet liksom också tjänsterna som produceras. Mellan dessa ligger verksamhetsomgivningen och räddningsverkets kunder. Trots att räddningsverket producerar lagstadgade tjänster bör omgivningen och de som åtnjuter tjänsterna beaktas. Det är i detta område som räddningsverket har möjlighet att göra en skillnad genom

att på en strategisk nivå definiera de pågående förändringarna och de kommande förändringarna både ur ett kortare och ur ett längre perspektiv. Här ligger möjligheten att överväga att göra saker på ett nytt, annorlunda och effektivare sätt.

Traditioner och den gällande kulturen samt en hierarkisk organisationsmodell gör att man trots det kan förhålla sig lite skeptisk till det strategiska utrymmet. Som en respondent lägre ner i hierarkin uttrycker det.

”Spontant anser jag att vi inom räddningsverken alltid enligt tradition snällt har tagit emot order uppifrån utan att själva modigt börjat driva olika frågor och göra nya öppningar framåt. Men kanske vi ändå har ett visst spelrum fast personligen förespråkar jag nog en styrning.” (R6)

En annan respondent är inte heller fullt övertygad om det strategiska utrymmet då hen säger att:

”Situationen är utmanande då vi har ministeriets nationella övergripande strategi samt en hel del andra strategier och direktiv att beakta och man måste kunna se åt alla håll på samma gång. Kanske ett privat företag har det lättare, vi har strängare ramar som styr oss.” (R4)

Medan en annan respondent betonar att det konkreta skulle utebli om räddningsverket inte har en egen strategi.

”Om vi enbart skulle ha lagstiftningen, den nationella strategin och strategin för samhällets säkerhet så skulle vi nog ha ett skriande behov av konkreta målsättningar.” (R2)

Lagstiftningen och nationella riktlinjer upplevs som bra och viktiga och de ger riktningen vilken man bör följa. Den lämnar ändå utrymme för egna valmöjligheter.

”De nationella riktlinjerna ger oss rikligt med valmöjligheter på vilket sätt vi förverkligar målsättningarna. Vi kan själva avgöra på vilket sätt vi för verksamheten

framåt genom att beakta de lokala omständigheterna. Nog finns det spelrum.”
(R7)

Man är också viktig med att poängtera att räddningsverket trots allt är en regional verksamhet som i första hand finansieras av kommunerna och inte av staten. Därför måste också det finnas en lokal prägel på verksamheten. De lokala riskerna och behoven och viljorna bör beaktas då man gör upp riktlinjer för verksamheten inom det egna området. Även om kommunernas strategier ibland kan förefalla lite otydliga ibland så styr kommunernas vilja och ekonomi verksamheten. I praktiken har kommunerna större påverkningsmöjligheter genom beslutet om servicenivå.

”Räddningsverkets strategi passar bra in mellan räddningsväsendets nationella strategi och räddningsverkets beslut om servicenivå.” (R2)

Enligt respondenterna ligger fokus först och främst på dem som använder räddningsverkets tjänster och man betonar vikten av att kunna betjäna medborgarna på ett jämlikt sätt enligt de etiska värderingarna.

”Enligt min mening ger lagstiftningen oss nog tillräckligt med spelrum så att vi på bästa möjliga sätt kan betjäna våra kunder på ett bra sätt med de tillbudsstående medlen.” (R3)

Det är kanske aningen överraskande att så stor andel av respondenterna anser att utrymmet för lokala strategier för räddningsverken är lämpligt eller tillräckligt stort. Man är av åsikten att det utöver lagstiftningen bör finnas andra nationella riktlinjer att följa men att man vill sätta sin egen prägel på strategin och på arbetet. Eftersom de nuvarande 22 räddningsverken i Finland är ganska olika både till verksamhetsomgivning, riskbild och personal är det förståeligt att man vill formulera sina egna strategier med invånarna i fokus.

5.5 Summering av processen

Den här studien visar att man inom räddningsverkens arbete med sina respektive strategier använder sig av de traditionella metoder som förekommer i strategilitteraturen. Man inleder med en analys av omvärlden och verksamhetsmiljön för att övergå till formuleringen av strategin. Mindre variationer kan skönjas i vem som deltar i formuleringen och implementeringen. Ur ledningens perspektiv har man gjort upp strategin på en bred bas medan personer lägre ner i hierarkin upplever att det mera har varit fråga om ett top-down-perspektiv. Personer högre upp i organisationen upplever att man gjort hela personalen delaktig i arbetet medan det längre ner i organisationen inte upplevs direkt på samma sätt. Det finns också skillnader i hur personer i olika hierarkiska ställningar inom organisationen ser på strategin och på strategiprocessen. I huvudsak anser man inom befälet att strategin är nödvändig men det kan förekomma svårigheter att skilja strategin och beslutet om servicenivå från varandra.

”Inte är det här så roligt alla gånger. Som du säkert vet så kommer vardagen och strategin hamnar lite i skymundan men alltid nu och då så plockar vi fram den och ser över den. Nog gör vi det varje år eller vart annat eller senast innan arbetet med den nya strategin inleds. Då ser vi om vi fått vår strategi framåt och om vi nått upp till målsättningar och handlat i enlighet med vår strategi.” (R2)

Kommunikationen har en viktig roll fast den inte direkt framhävs av respondenterna. Ledningen med ansvar för räddningsverkets verksamhet anser att de sätter ner en hel del energi och resurser på att göra strategin bekant och förståbar i hela organisationen men trots det upplever man samtidigt att strategin inte är lika känd på manskapsnivån i organisationen som inom ledningen. Implementeringen av strategin sker främst genom att föra in målsättningarna i de årliga verksamhetsplanerna och genom strategiska spetsprojekt. Via dessa kan man också följa med huruvida strategin förverkligas eller inte. så kallade balanserade styrkort används också inom uppföljningsarbetet. Det som man också upplever som utmanande då det gäller uppföljningen av strategin är att man många gånger inte upplever sig ha tillräckligt med tidsresurser för denna del av strategiarbetet. Planeringen och formuleringen av strategin tillsammans med implementeringsarbetet av densamma verkar ta alla krafter och resurser. Uppföljningsdelen riskerar därmed att bli negligerad eller nedprioriterad i praktiken. Saknaden av relevanta mätare för att kunna uppmäta strategins effekt och betydelse har också försämrat uppföljningen.

Strategierna känns gamla även om dom är relativt nya. Omvärlden förändras så snabbt och osäkerheten kring bland annat landskapsreformen gör att man inte vet vilken riktning man skall ta. Trots dessa svårigheter och yttre omständigheter kan man ändå konstatera på basis av denna studie och de intervjuer som gjordes för denna, att det åtminstone inom ledningen finn en tro på strategiarbetet och dess betydelse för organisationen och dess visioner och syften. Utmaningarna ligger främst i att få hela personalen att förstå omvärldsbilden, och situationen på samma sätt samt att kunna påvisa att strategin är ett användbart verktyg för organisationen. Det är viktigt att reservera tillräcklig med resurser för hela strategiprocessen, till och med uppföljningsfasen.

”Den här strategin är som ett kitt som binder ihop oss alla, ägarna (kommunerna), de politiska beslutsfattarna, personalen och avtalsbrandkårerna. Strategin samlar alla att jobba mot samma mål den ger ett bra botten och en starkryggrad för vår verksamhet.” (R2)

6 Sammanfattning

I detta avslutande kapitel summeras resultaten från såväl studierna av litteraturen och dokument som från intervjuerna. Syftet har varit att utreda hur strategiprocessen ser ut i praktiken i räddningsverken i Finland och beskriva den samt att ta reda på hur implementeringen och uppföljningen av de definierade strategiska tyngdpunktsområdena sker. Avsikten med den empiriska delen har varit att undersöka vad som ingår i strategidokumentet samt vilka utmaningar och möjligheter som kan identifieras vid formulering, implementering och uppföljning av strategier, samt hur strategiprocessen och implementeringen verkställs i några utvalda räddningsverk i Finland. Studien har också sökt svar på hur det strategiska utrymmet upplevs inom räddningsverken.

I denna avhandling har räddningsväsendet i Finland presenterats. Hur det är uppbyggt och hur ansvaret är fördelat mellan statlig och lokal nivå. Räddningsväsendets uppgifter baserar sig i huvudsak på gällande lagstiftning. Den viktigaste uppgiften är att förebygga olyckor genom att handleda, upplysa och ge råd till invånare, företag och övriga. Då en eldsvåda eller olycka inträffar, eller hotar att inträffa, ska räddningsverket ge organiserad snabb hjälp. Räddningsverkens roll i förhållande till beredskapsplaneringen är betydande och räddningsverken ska ha beredskap att utföra sitt uppdrag, även då det råder undantagsförhållande. Räddningsväsendets normativa styrning sker från Inrikesministeriet medan man trots det har en stor självbestämmanderätt beträffande verksamheten på lokal nivå eftersom räddningsverken upprätthålls av kommunerna. Räddningsverken har också ett tätt samarbete sinsemellan genom det av Kommunförbundet koordinerade partnerskapsnätverket. Trots att räddningsverken är styrda av lagstiftningen samt av nationella och lokala styrdokument upplever man att det finns ett strategiskt utrymme för räddningsverken. Man upplever det som viktigt att man på lokal och regional nivå har möjlighet att beakta lokala förhållanden och risker då man gör upp riktlinjer på strategisk nivå. Det som man delvis upplever som förvirrande är skillnaden mellan strategin och beslutet om servicenivå. Innehållet i dessa två viktiga styrdokument kan vara lika varandra och avsikten med dokumenten kan bli diffus.

Fokus i avhandlingen har legat på strategiprocessen och speciellt på implementeringen av strategierna i de finländska räddningsverken. Hur man har planerat och formulerat sina strategier,

samt på vilket sätt man försäkrat sig om att implementeringen blivit gjord. Fokus har också lagts på uppföljningen av de i strategidokumentet uppställda och fastslagna målsättningarna.

Strategiforskningen koncentrerar sig i huvudsak på företagsvärlden. Den största skillnaden mellan strategierna inom den offentliga förvaltningen och inom företagsvärlden är den, att företag utöver att betjäna sina kunder, ska producera maximal ekonomisk vinst till sina ägare. För den offentliga sektorn är det tillräckligt om man sköter sina lagstadgade uppgifter inom ramarna för budgeten. Inom räddningsverken upplever man att man, förutom att fylla de lagstadgade uppgifterna, också på bästa sätt vill betjäna invånarna på området och dessutom på ett effektivt sätt utnyttja de tillbudsstående resurserna.

I den strategiska litteraturen träffar man på olika begrepp och definitioner på strategi, strategisk planering och strategiprocess. Att ge en klar, enkel och entydig definition på vad ordet strategi innebär har genom tiderna visat sig vara svårt. Traditionellt har man konstaterat att strategi är en verksamhetsplan men termen används på olika sätt i olika sammanhang och inom företagsvärlden har ordet strategi en lite annan betydelse än inom den offentliga förvaltningen. I dagens läge ger strategierna svar på frågor om var organisationen befinner sig, vart man önskar komma i framtiden och på vilket sätt man ska ta sig dit. Som begrepp är strategi komplext och svårdefinierat. Personer i olika organisationer uppfattar strategi på olika sätt och på samma sätt kan personer inom samma organisation uppfatta strategin olika beroende på utbildning, bakgrund eller ställning i organisationen. Värderingarna är principerna som ligger till grund för all verksamhet. Värderingarna är djupa och hållbara över tid. De etiska värderingarna som under århundraden vuxit fram och utvecklats respekteras högt inom branschen. Räddningsverkens värderingar är inte formulerade på exakt samma sätt men deras innebörd och tolkning är samma. Visionen är ett centralt element i strategiarbetet och vanligtvis är visionen en förenklad målbild för organisationen som utger huvudriktningen för organisationens väg framåt. Räddningsverken beskriver sina visioner som en bild av framtiden och vad man vill vara efter en viss tidsperiod. Detta gör att strategin blir flexibel och att organisationens verksamhet kan justeras enligt de rådande förhållandena. Strategin blir således inte enbart avsiktlig utan också framväxande till sin natur. Verksamhetsidéen är den tredje pelaren som organisationens mission bygger på och beskriver det som alla i organisationen strävar till. I en offentlig organisation som räddningsverket ska verksamhetsidéen i första hand beskriva vilket mervärde som organisationen kan erbjuda medborgarna. Organisationens mission beskriver varför organisationen finns till

och vilken uppgift organisationen har. Räddningsverkens verksamhetsidé baserar sig i stor utsträckning på att man skall utföra de lagstadgade uppgifterna.

Strategiprocessen kan delas in i tre faser, formulering och planering, implementering och uppföljning. Formulering och planeringen av en strategi kan skilja sig betydligt mellan olika organisationer, vad som ska ingå och vem som ska ingå i planeringen. En allmänt förekommande syn är att formuleringarna ska vara så entydiga och klara som möjligt så att de blir lätta att förstå för dem som sedan ska ta hand om implementeringen. Här kan det lätt hända att skillnaden mellan strategi och operativt arbete blir otydlig speciellt om strategin görs för konkret och börjar svara på frågan *hur* istället för att svara på frågan *varför*. En annan viktig aspekt som även lyfts fram är delaktigheten, vem som ska ingå i planeringen. För att uppnå bästa resultat lönar det sig att även ta med dem som har bästa kunskapen om den operativa verksamheten. Genom att sammanbinda akademisk forskning, företagsvärldens erfarenheter och utveckling och ta med dessa i formuleringen av strategin kan man uppnå goda resultat. Strategiformuleringen följer ett mönster där man inledningsvis utvärderar tidigare strategiers utfall och gör en analys av omvärlden. På basis av resultaten i analyserna fortsätter man sedan med att formulera strategin. I formuleringsfasen har man eftersträvat att ha en så bred representation som möjligt och att alla personalgrupper haft möjlighet att påverka innehållet i strategin. Även avtalsbrandkärerna har varit med i utformandet av strategierna. Då det varit fråga om uppdateringar så har de utförts inom en mindre krets bland de högre befälen.

Implementeringen av den uppgjorda strategin kan anses vara den viktigaste enskilda fasen i hela strategiprocessen. Utmaningarna med att lyckas med sin strategi ligger sällan i planeringen utan i utförandet. Att implementera en strategi är i allmänhet svårare än att formulera. Implementeringsproblematiken kan till exempel belysas med tre frågor; kan personen genomföra beslutet, förstår personen vad som förväntas och vill personen genomföra beslutet. Andra fallgror för en lyckad implementering är att chefer och ledare besitter en betydligt större kunskap i formulering och planering än i implementering. I räddningsverken kan strategierna och speciellt nyttan med strategierna uppfattas olika på olika nivåer i organisationen. Ett annat problem som definierats i litteraturen är att cheferna upplever att implementeringen inte hör till dem utan till de lägra nivåerna i organisationen. En annan problematik i implementeringen är att många personer inom olika organisationer ofta upplever att detta är ett extra påfört arbetsuppdrag, samt att man inte anser sig ha tid och resurser för detta arbetsmoment. Det är följaktligen en viktig sak att man inom organisationen fördelar tillräckligt med resurser till dessa moment.

I räddningsverken fördelar man inte resurser utgående från strategin ifall det inte är fråga om ett separat projekt med avsikt att förverkliga någon målsättning i strategin. Resurserna till räddningsverkens verksamhet fördelas främst på basis av servicenivåbeslutet och på de uppgjorda budgeterna. Strategiformuleringen och implementeringen är två separata processer som är starkt beroende av varandra. En lyckad implementering förutsätter också att de som är ansvariga för implementeringsprocessen även är delaktiga i planerings- och formuleringsskedet. Det är också viktigt att komma ihåg att implementeringsprocessen oftast är mycket mera tids- och resurskrävande än vad man kunnat föreställa sig. Studien visar att personer inom samma organisation uppfattar strategin och hur väl den implementeras på olika sätt beroende på respektive ställning och arbetsuppgift. Man kan också konstatera att personer som varit delaktiga i formuleringen av strategin upplever att implementeringen fungerar bättre än personer som inte varit delaktiga i formuleringen. Inom räddningsverken är man övertygade om att såväl delaktighet som en aktiv kommunikation förbättrar resultatet av implementeringen. Man anser också att implementeringen inte enbart är ledningens uppgift utan hela organisationens uppgift.

Den tredje fasen i strategiprocessen är uppföljning och utvärdering huruvida de uppsatta strategiska målen uppnåtts eller inte. Resultaten av utvärderingen ska användas som underlag för framtida förbättringar. Denna del i processen är många gånger lika viktig som de övriga delarna eller faserna. För att på lång sikt kunna förbättra planeringen och formuleringen av en strategi för en organisation, är det av mycket stor betydelse att ta avstamp i uppföljningen och utvärderingen av den tidigare strategin och dess implementering. Vad har man gjort bra, vad kunde ha gjorts bättre eller på ett annat sätt. Den här studien visar på att det finns brister i uppföljningen och i utvärderingen av utfallet av strategin. Trots att man i viss utsträckning följer upp hur vissa delar av strategin förverkligas, till exempel via olika projekt och genom årliga verksamhetsplaner, så upplever man att arbetet inte är systematiskt och att utvärderingen inte nödvändigtvis leder till korrigerande åtgärder.

Då det gäller strategiarbetet inom de finländska räddningsverken finns det flera olika uppslag för fortsatt forskning. Genom arbetet med denna avhandling har åtminstone följande exempel på eventuella framtida frågeställningar och forskningsämnen framkommit. Hur uppfattas strategiarbetet och tillhörande processer och faser av manskaptet? Hur delaktiga är man på manskapsnivån? Hur fungerar kommunikationen inom olika nivåer, då det gäller strategiarbetet? En intressant forskningsfråga kunde också vara att studera orsakerna till att så få räddningsverk i Finland har gjort upp egna strategier. Dessutom vore det skäl att granska hur de

övriga räddningsverken i Finland, som redan nu har existerande och fastslagna strategier, förhåller sig till de i denna avhandling analyserade räddningsverken. Sammanfattningsvis kan man konstatera att det skulle finnas mycket att forska om inom det finländska räddningsväsendets strategiprocesser.

Litteraturförteckning

- Bell, Judith. 1995. *Introduktion till forskningsmetodik*. 2. upplagan. Studentlitteratur. Lund.
- Bridges, William. 2009. *Managing Transitions*. Da Capo Press.
- Eriksson-Zetterquist, Ulla. och Ahrne, Göran. 2011. Intervjuer. I Ahrne, Göran. och Svensson, Peter. (red.). 2011. *Handbok i kvalitativa metoder*. Liber. Malmö.
- Finlands Brandbefälsförbund r.f. 2020. <https://www.sppl.fi/> Läst: 28.3.2020.
- Hannus, Jouko; Lindroos, Jan-Erik. och Seppänen, Tapani. 1999. *Strateginen uudistuminen osaamisen ajan toimintaympäristössä*. Hakapaino Oy. Helsingfors.
- Helin, Heikki. 2012. Kuvaus suurten kaupunkien strategioista, i Helin, Heikki. och Möttönen, Sakari. 2012. *Kohti aurinkoista tulevaisuutta. Suurten kaupunkien strategiat*, Tutkimuskatsauksia 2012:2, Helsinki: Helsingin kaupungin tietokeskus.
- Henriksson, Linnéa. 2015. Språk i strategier: Spelar strategier någon roll för svensk service? i Sjöblom, S. och Sandberg, S. (red.). 2015. *Makten att kombinera, Utmaningar, vägval och handlingskraft i Svenskfinland*. Svenska kulturfonden. Yliopistopaino 2015.
- Hirsjärvi, Sirkka; Remes, Pirkko. och Sajavaara, Paula. 2007. *Tutki ja kirjoita*. 13. osin uudistettu painos. Kustannusosakeyhtiö Tammi. Helsinki.
- Hrebiniak, Lawrence G. 2006. Obstacles to Effective Strategy Implementation. *Organizational Dynamics*, Vol. 35, No. 1, pp 12–31.
- Höglund, Linda. 2014. *Strategier och strategigenomförande – en förstudie inom Trafikverket*. Universitetsservice US-AB. Stockholm.
- Inrikesministeriet. 2013. *Anvisning om servicenivåbeslutets innehåll och struktur*. Inrikesministeriets publikation 18/2013.

Inrikesministeriet. 2016. *Ett säkert och kriståligt Finland – räddningsväsendets strategi till 2025*. Inrikesministeriets publikation 19/2016.

Inrikesministeriet. 2020. <https://intermin.fi/sv/raddningsvasendet> Läst: 27.1.2020.

Itä-Suomen yliopisto. 2020. <https://www.uef.fi/fi/uutinen/pelastusalan-paallystolle-maisteri-vayla-ita-suomen-yliopistoon>. Läst 8.6.2020.

Kamensky, Mika. 2000. *Strateginen johtaminen*. Gummerus Kirjapaino Oy. Jyväskylä.

Kaplan, S, Robert. och Norton, P, David. 1992. *The Balanced Scorecard — Measures that Drive Performance*. HBR January-February 1992. <https://hbr.org/1992/01/the-balanced-scorecard-measures-that-drive-performance-2> Läst 6.6.2020.

Kaplan, S, Robert. och Norton, P, David. 2008. *Mastering the Management system*. HBR January 2008. <https://hbr.org/2008/01/mastering-the-management-system> Läst: 6.6.2020.

Kaplan, S, Robert. och Norton, P, David. 2009. *Strategiaverkko*. Talentum media Oy. Gummerus Kirjapaino. Esbo.

Koteen, Jack. 1997. *Strategic Management in Public and Nonprofit Organisations: Manging Public Concerns in av era of Limits*. Greenwood Press. Westport, CT, USA.

Kotter, John. och Rathgeber, Holger. 2008. *Jäävuoremme sulaa*. WSOY.

Laamanen, Elina. 2008. *Kuntien yhdistymisen opas Strateginen muutos selvitysvaiheesta uuteen kuntaan*. Kuntaliitto. Helsinki.

Lag om Räddningsinstitutet. 607/2006. <https://www.finlex.fi/sv/laki/ajantasa/2006/20060607> Läst: 7.6.2020.

Lindroos, Jan-Erik. och Lohivesi, Kari. 2010. *Onnistu strategiassa*. 3. utgåvan. WSOYpro. Helsingfors.

Linstead, Stephen; Fullop, Liz. och Lilley, Simon. 2008. *Management and Organization – A Critical Text*. Red Globe Press.

Lundqvist, Lennart. 1998. *Demokratins väktare: ämbetsmännen och vårt offentliga etos*. Studentlitteratur. Lund.

Löfgren, Karl. 2012. *Implementeringsforskning – En kunskapsöversikt*. Malmö stad.

Minzberg, Henry; Ahlstrand, Bruce. och Lampel, Joseph. 2005. *Strategy Safari, A guided tour through the wilds of strategic management*. Prentice Hall.

Morgan, Mark; Raymond, Levitt E. och Malek, William A. 2008. *Executing your strategy – How to break it down and get it done*. HBS Press.

Mulgan, Geoff. 2009. *The Art of Public Strategy. Mobilizing Power and Knowledge for the Common Good*, Oxford: Oxford University Press.

Möttönen, Sakari. 2012. Onko kuntastrategioilla merkitystä? Kuntien tavoitteenmääräisen strategiatyö kriittinen tarkastelu, i Helin, Heikki. och Möttönen, Sakari. 2012. *Kohti aurinkoisista tulevaisuuista. Suurten kaupunkien strategiat*, Tutkimuskatsauksia 2012:2, Helsinki: Helsingin kaupungin tietokeskus.

Offerdal, Audun. 2014. Iverksetningsteori – resultatene blir sjelden som planlagt, og det kan vaere en fordel? i Baldersheim, Harald. och Rose, Lawrence E. *Det kommunale laboritorium Teoretiske perspektiver på lokal politikk og organisering*. 3 utgave. Fagbokforlaget.

Pelastuslaitosten kumppanuusverkosto. 2020. <http://www.pelastuslaitokset.fi/Kumppanuus-verkosto-108> Läst: 28.1.2020.

Plant, Thomas. 2009. Holistic Strategic planning in the public sector. *Performance improvement*, vol. 48, no.2; pp. 38–43.

Poister, Theodore H. 2010. The future of Public Planning in the Public Sector: Linking Strategic Management and Performance. *Public Administration Review*, vol. 7, no. Supplement s 1, pp. 246–254.

Porter, Michael E. 1996. *What is Strategy?* Harvard Business Review, November-December: pp. 6–78.

Rahikainen, Jussi. och Lepistö, Jari. (2015) *Pelastuslaitosten kumppanuusverkoston toiminta-ohje*. Pelastuslaitosten kumppanuusverkoston julkaisu 4/2015.

Ruusuvuori, Johanna. och Tiittula, Liisa. 2005. *Haastattelu tutkimus, tilanteet ja vuorovaikutus*. Vastapaino. Tampere.

Räddningsinstitutet. 2020. <https://www.pelastusopisto.fi/> Läst: 7.6.2020.

Räddningslag 379/2011. <https://www.finlex.fi/sv/laki/ajantasa/2011/20110379> Läst: 27.1.2020.

Santalainen, Timo. 2006. *Strateginen ajattelu*. Talentum. Helsinki.

SSPL. 2019. *En liten handbok om avtalsbrandkårerna och frivilligverksamheten inom räddningsväsendet*. Finlands Avtalsbrandkårers Förbunds publikationer, serie A:5/201.

Statsrådet. 2020. <https://valtioneuvosto.fi> Läst: 28.1.2020.

Statsrådets förordning om räddningsväsendet 407/2011. <https://www.finlex.fi/sv/laki/alkup/2011/20110407> Läst: 28.1.2020.

SunTzu. 2007. *Sodankäynnin taito*. 9. utgåvan. Översättning Heikki Karkkolainen. Tietosanommat Oy. Helsingfors. WS Bookwell. Juva.

Tervonen, Hannu. 2003. *Strategian arkkitehtuuri*. Hazy Chain Ltd Oy. Multiprint Oy. Helsingfors.

Vainio, Taito. 2016. *Valtion ohjauksen kehittyminen – case pelastustoimi*. <http://www.doria.fi/bitstream/handle/10024/123263/Diplomity%C3%B6%20Taito%20Vainio.pdf?sequence=2>. Läst: 24.11.2016.

Ylisirniö, Pekka. 2011. *Strategian mittaaminen*. WSOYpro Oy. Bookwell Oy. Juva.