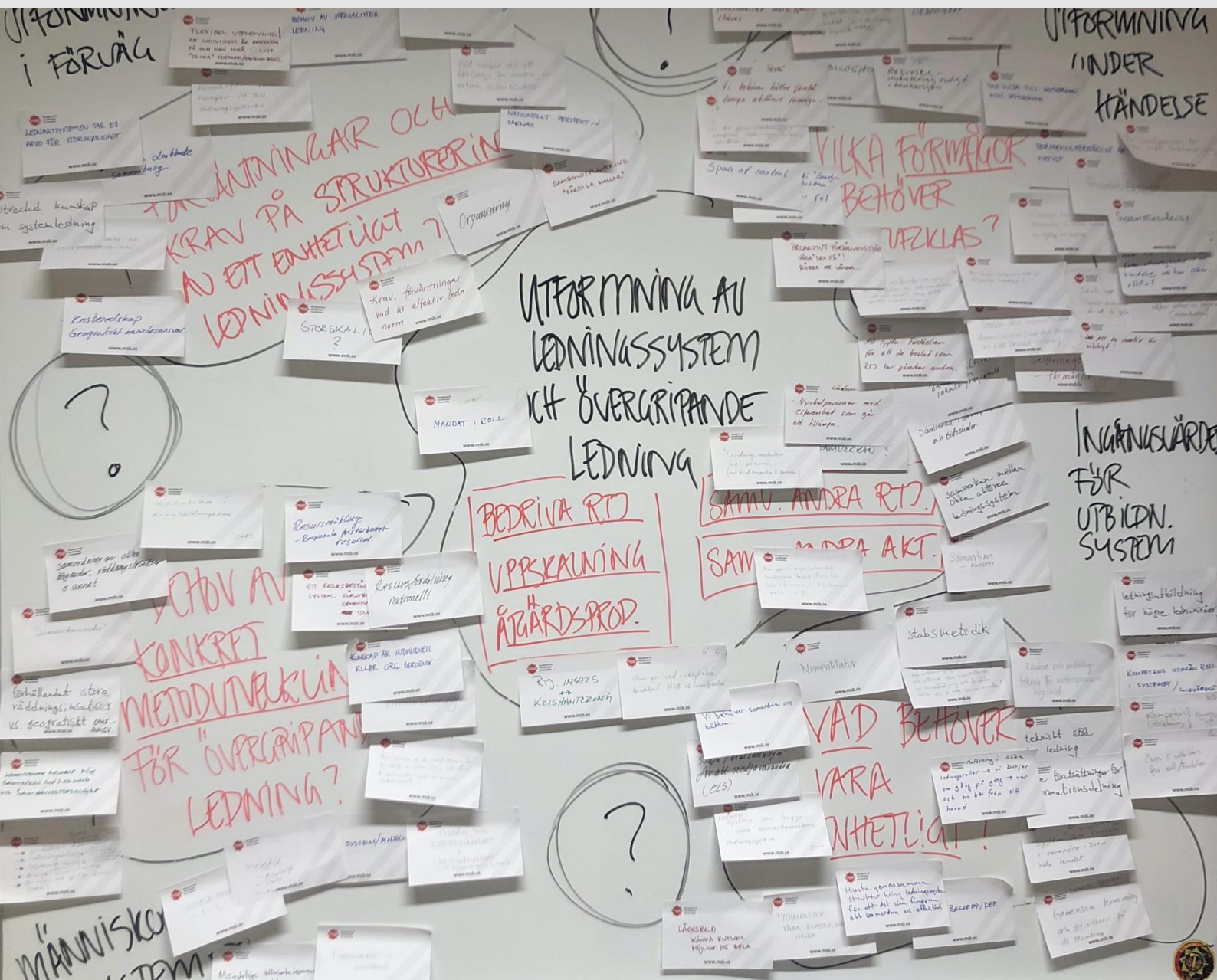


Ett enhetligt ledningssystem

för kommunal räddningstjänst – ELS



Ett enhetligt ledningssystem för kommunal räddningstjänst – ELS

© Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB)

Enhet: Enheten för räddningstjänst vid stora olyckor

Foto omslag: Foto omslag

Text: Projektgruppen, Ett enhetligt ledningssystem för kommunal räddningstjänst

Tryck: DanagårdLiTHO

Publ nr: MSBxxxxx - månad år

Tidigare utgiven: Datum

ISBN: ISBN

Förord

Förordstext här

Ort, Välj datum här

För- och efternamn

Titel, avdelning

Introduktion

Ett enhetligt ledningssystem för kommunal räddningstjänst (ELS) är ett normerande dokument för design och utveckling av kommuners räddningsledningssystem. Det tjänar också som grund för andra sammanhang, som exempelvis utbildning och övning.

Förhållningssätt och principer är till för att underlätta och skapa en gemensam grund som ska genomsyra arbetet samt ge vägledning vid nya eller otydliga förutsättningar. Något förenklat kan sägas att förhållningssätt beskriver sätt att tänka och principer beskriver sätt att göra.

Makt och normer har påverkat arbetet med projektet och kommer påverka hur framtida utveckling genomförs. I detta avsnitt vill vi synliggöra detta perspektiv och på så sätt bidra till transparens och kritisk diskussion.

Den rättsliga bakgrunden fokuserar på lagen (2003:778) om skydd mot olyckor (LSO) men berör även kommunal styrning, arbetsrätt, arbetsmiljö och några andra delegationsfrågor. Det är dock en begränsad sammanställning menad att nyttjas i detta dokument. För andra sammanhang rekommenderas regeltexterna, deras förarbeten och annan litteratur.

Systemsyn ger tankeverktyg för hur vi kan betrakta, förstå och agera i verkligheten. Kapitlet ger en övergripande teoretisk utgångspunkt för systemförståelse, det vill säga förmågan att kunna växla mellan olika perspektiv i såväl utveckling som praktisk hantering.

Olika förutsättningar och sammanhang till vad som ska åstadkommas av ledningssystemet när uppdraget ska omsättas i verksamhet beskrivs som en övergripande inramning. I omvärlden finns konkreta förutsättningar vid olyckor som ställer krav på ledning av kommunal räddningstjänst. Avsnittet beskriver olika typer av omständigheter och utifrån olika perspektiv. Även behov av samverkan med andra aktörer utgör en del av omgivningen för ett ledningssystem. Avsnittet syftar till att ge en ”utifrån-bild” i förhållande till kravet på ledningssystemet och den anpassningsförmåga som behövs.

En del i ett enhetligt ledningssystem är att beskriva den ledningsprocess med dess aktiviteter som ska kunna utföras av räddningsledningssystemet. Det blir ett sätt att beskriva vad som ska kunna göras, det vill säga vilka övergripande förmågor som behöver finnas i systemet.

För att kunna skapa ett enhetligt ledningssystem för kommunal räddningstjänst behövs en gemensam inramning för vad ledningssystemet är och i vilket sammanhang det verkar. Att ha samma utgångspunkter är även en förutsättning för att kunna göra jämförelser ledningssystem emellan. Vi beskriver och definierar räddningschefens ansvar för en ändamålsenligt ordnad räddningstjänst, räddningschefens styrning av räddningsledaren, räddningstjänstverksamheten, samt själva räddningsledningssystemet som syftar till att skapa inriktning och samordning.

Vidare beskrivs beslutsdomänsmodellen. Denna modell utgår från behovet av beslut för styrning av resurser med utgångspunkt i räddningschefens ansvar för en ändamålsenlig räddningstjänstverksamhet, det vill säga att bedriva kommunal räddningstjänst. Syftet är att skapa inriktning och samordning av resursanvändningen mot olika specifika hjälpbehov och skyddsvärden för att åtgärdsproduktionen ska ge effekt, samt att det ska finnas en beredskap gentemot den rådande riskbilden.

Innehållet i beslutsdomänerna syftar till att vara en utgångspunkt för de roller som behöver utövas vid organiseringen. Vidare syftar indelningen också till att vara en grund för ledningsprocessen genom att beskriva det innehåll som behöver omsättas i ledningsprocessens aktiviteter. Konstruktionen av beslutsdomänerna och innehållet i respektive beslutsdomän beskrivs genom exemplifieringar.

Olika sätt att genom områdesledning anpassa ledningsarbetet beskrivs. Områdesledning är en anpassning av hur stort omfång som respektive beslutsfattare ska hantera, det vill säga hur roller och tillämpningen av beslutsdomäner fördelas mellan de ledningsfunktioner som hanterar den aktuella situationen. Det kan uppstå situationer, exempelvis oväder, där räddningsledningssystemet har att hantera en mängd samtidiga räddningsinsatser med stor belastning på ledningspersonalen. I vissa fall behövs en prioritering vilka uppdrag som ska genomföras och vilka resurser som ska användas. Inom ett räddningsledningssystem kan också riskbilden variera både avseende grundförutsättningar (stad, glesbygd, fjäll, sjöar, berg, skärgårdsmiljö, evenemangsområden, etc.) samtidigt som olika följder uppstår på grund av varierande belastningar av räddningsinsatser. Ett sätt att hantera dessa situationer är att organisera en områdesledning.

Flera räddningsledningssystem kan knytas samman för att deras företrädare genom överenskommelser ska uppnå inriktning och samordning i hur de använder specifika förmågor. Behovet identifieras med utgångspunkt i den aktuella riskbilden, givna förutsättningar och sårbarheter och de räddningsinsatser som pågår, eller kan uppstå till följd av läget, och som kan behöva hanteras genom samarbete i större geografiska områden än enskilda räddningsledningssystem.

Dessa former av system bygger på samverkan snarare än formell styrning, men likväl är det ett system rent teoretiskt.

Den omvärld vi verkar i ställer särskilda krav på ledningsarbetet för att vi effektivt ska kunna utföra vårt uppdrag. Olyckor uppstår plötsligt och vi måste omedelbart kunna hantera nya larm. Beroende på vad som hänt, hur hjälpbehovet ser ut och vilka skyddsvärden som är påverkade eller hotade kan små eller mycket omfattande räddningsinsatser behövas. Olyckor kan dessutom inträffa samtidigt och vi behöver kunna både respondera på flera händelser samtidigt, och ibland prioritera dem emellan. Räddningsinsatser behöver kunna hanteras över tid, samtidigt som beredskapen för nya larm hela tiden upprätthålls och anpassas till den aktuella riskbilden. Insatser behövs också från flera aktörer i samhället, och det aktuella aktörssammanhanget skapar särskilda förutsättningar.

Dessa olika förutsättningar och behov ställer särskilda och varierande krav på det ledningsarbete som behöver utföras och utgör ingångsvärden för hur vi bäst organiserar oss. Genom att betrakta ledningsprocessen vid olika sammanhang och förutsättningar – nedan kallade fokusområden – kan vi bättre identifiera och precisera krav på ledningsaktiviteter och den förmåga som kontinuerligt behöver upprätthållas, och som svarar upp mot det aktuella ledningsbehovet. Detta görs med hjälp av den modell som beskriver vad som ska hanteras och hur befogenheter kan fördelas.

Vi valt att fördjupa och förklara ett antal centrala resonemang och termer. Dessa resonemang kallas i ELS för ”aspekter på ledning”. Aspekterna kan ha lite olika karaktär, men gemensamt är att de innehåller termer och resonemang som ofta används inom kommunal räddningstjänst. Syftet med beskrivningarna är att skapa gemensam förståelse för vad vi i ett enhetligt ledningssystem menar med en viss aspekt. Resonemangen syftar till att både vara utgångspunkt för fortsatt metodutveckling och bidra till sätt att tänka som kan vara användbara vid såväl utbildning som räddningsinsatser. Beskrivningarna gör inte anspråk på att vara en färdig metodik även om konkreta nedslag görs.

Komponenterna *Organisation* och *Roller* hänger tätt ihop och beskrivs i ett gemensamt kapitel. För att definiera begreppet roller särskiljs det från begreppen befattning (vad vi är anställda som) och ledningsfunktion (att vi kan utgöra en disponibel förmåga i ett ledningssystem). Roller kan användas som en form av byggklossar i organisering, vilket beskrivs i en organiseringsmodell. Organiseringsmodellen utgör en operationalisering av beslutsdomänsmodellen. Ett antal enhetliga roller beskrivs och exempel ges hur roller kan knytas till exempel på ledningsfunktioner.

I taktikkapitlet har vi avsiktligt valt ett brett perspektiv i beskrivningen. Syftet är att bidra till fortsatt utveckling i räddningsledningssystemen vilket innebär att fler och i viss mån andra perspektiv på taktik lyfts. Vi vill med detta stimulera till att samtliga funktioner i ledningssystemet bidrar till den taktiska utformningen både före och under en händelse. Utgångspunkten är att beslutsfattande som påverkar taktiken måste finnas inom alla beslutsdomäner i ledningssystemet.

Taktik definieras bland annat som ”mönster av tänkande och ageranden” för att uppnå effekt, vilket åskådliggör dessa perspektiv. När det gäller vad agerandet ska leda till så kan taktik preciseras ytterligare och definieras som ”att på bästa sätt utnyttja de tillgängliga resurserna för att erhålla och bibehålla kontroll över händelserna”. Genom att betrakta taktik i mönster av disposition ”över tid” så kan taktiska överväganden också behöva ske med utgångspunkt i längre tidsskalor, nämligen inte bara i tillgängliga resurser för stunden, utan i möjligheter till anskaffning av ytterligare resurser, exempelvis genom medverkan från angränsande räddningstjänstverksamheter. Taktiken ska syfta till att omhänderta det totala hjälpbehovet inom hela räddningsledningssystemets område och kunna prioritera det mest skyddsvärda i varje situation.

Ledarskap är ett ofta använt begrepp som har en relativt bred och djup betydelse och innebörd. Det utgår ofta från hur chefer utför sitt chefskap men handlar i stor utsträckning också om interaktionen mellan individer som arbetar och verkar inom ramen för att lösa en uppgift. Ledarskap har också ett organisatoriskt perspektiv där processer, flöden och organisationens kultur inverkar på hur uppgiften löses. Detta innebär att ledarskapet inom organisationen är något som berör alla och som på olika sätt utövas av alla. I ELS beskriver vi övergripande hur ledarskap kan beskrivas som direkta eller indirekta processer vilka syftar till att påverka individer och kollektiv att förstå och vara överens om **vad som händer, vad som behöver göras och hur det kan göras effektivt.**

Utbildning och kompetensförsörjning ska inte betraktas som en enskild komponent i ett ledningssystem och är viktiga delar i dess kontext och för helheten. ELS-projektets resultat och arbetsprocess bidrar här till ingångsvärden för utvecklingsarbetet av ett nytt, uppdaterat utbildningssystem. Framtida ledningsutbildningar för att bedriva kommunal räddningstjänst som genomförs i MSB:s regi kommer därför i hög grad omhändertata och utgå från de resultat som ELS-projektet presenterar i detta dokument.

Beslutsstödsystem är en viktig komponent i ett ledningssystem som bygger vidare på framtagna metoder och processer inom området. ELS syftar främst till att ta fram metoder och processer för ett ledningssystem och har inte som syfte att utveckla beslutsstödsystem men ge en grundläggande förståelse för behovet samt en förståelse för sammanhanget till ett ledningssystem. Resultatet av projektet samt framtida utveckling ska kunna ligga till grund för bland annat denna typ av utveckling.

Innehåll

INTRODUKTION.....	4
ETT ENHETLIGT LEDNINGS- SYSTEM FÖR KOMMUNAL RÄDDNINGSTJÄNST	16
Bakgrund till och genomförande av projektet	17
Avgränsningar	17
Projektgruppen	18
DEL 1 FÖRUTSÄTTNINGAR	19
KAPITEL 1: FÖRHÅLLNINGSSÄTT OCH PRINCIPER	20
1 FÖRHÅLLNINGSSÄTT OCH PRINCIPER.....	21
1.1 Förhållningssätt.....	21
1.1.1 Helhetssyn.....	22
1.1.2 Perspektivförståelse	22
1.1.3 Människors samspel i grupp och ledarskap	23
1.1.4 Medvetet beslutsfattande	23
1.1.5 Tid, proaktivitet och samtidighet	24
1.1.6 Snabb, öppen och korrekt kommunikation	24
1.1.7 Effektstyrt förhållningssätt	25
1.2 Principer.....	25
1.2.1 Uppdragslojalitet	25
1.2.2 Kompenserande system	26
1.2.3 Handlingsutrymme	27
1.2.4 Rollogik.....	28
1.2.5 Kontrollspann	29
1.2.6 Anpassad ledning	30
KAPITEL 2: MAKT OCH NORMER	32
2 MAKT OCH NORMER.....	33
2.1 Makt och normer påverkar utveckling och enhetlighet	33
2.2 Makt och normer utifrån tre nivåer.....	35
2.3 En summering av teman och sätt att identifiera maktrelationer.....	36
2.4 Makt och normer som raster	38
2.5 Teoretiska perspektiv på makt	39
2.5.1 Kulturella och sociala ordningar	39
2.5.2 Perspektiv på hur normer fungerar inom professioner och organisationer.....	41
2.5.3 Repressiv och pastoral makt	42
KAPITEL 3: RÄTSLIG BAKGRUND	44
3 RÄTSLIG BAKGRUND.....	45
3.1 Kommunal styrning.....	45
3.1.1 Organisationsformer	45

3.1.2	Handlingsprogram	46
3.1.3	Nämnden med dess förvaltning.....	46
3.1.4	Begreppet räddningstjänst	46
3.1.5	Befattningshavare i förvaltningsorganisationen.....	47
3.1.6	Ansaret för räddningstjänsten.....	47
3.1.7	Samspelet mellan de ansvariga.....	48
3.2	Styrning av räddningstjänst	48
3.2.1	Nationella mål	48
3.2.2	Krav på och beskrivning av förmåga i ett handlingsprogram	49
3.2.3	Inledande och avslutande av räddningsinsats	49
3.2.4	Räddningschef och räddningsledare	51
3.2.5	Krav på anställning och vissa inledande åtgärder.....	53
3.2.6	Behörighetskrav och kompetens	54
3.2.7	Ledningssystem och övergripande ledning	55
3.2.8	Avtalssamverkan	57
3.2.9	Övertagande	57
3.2.10	När fler än en kommun berörs	58
3.2.11	Prioritering och fördelning av resurser	58
3.3	Arbetsrätt	60
3.4	Arbetsmiljö	61
3.5	Andra delegationsfrågor	62
3.5.1	Beslut med ekonomiska konsekvenser	62
3.5.2	Att representera en organisation.....	62
3.6	Avtal	63
3.7	Efterlevnad, uppföljning och tillsyn	63
3.7.1	Olycksundersökningar	63
3.7.2	Intern kontroll	63
3.7.3	Efterlevnad	64
3.7.4	Tillsyn	64
DEL 2	TEORETISK GRUND.....	66
KAPITEL 4:	OM SYSTEMSYN OCH LEDNING	67
4	OM SYSTEMSYN OCH LEDNING	68
4.1	Begrepp.....	68
4.1.1	System	68
4.1.2	Okomplicerat/enkelt system.....	69
4.1.3	Komplicerat system.....	69
4.1.4	Komplext system.....	69
4.1.5	Systemavgränsning och relaterade termer	69
4.2	Övergripande om ledningssystem	71
4.3	Ledningssystemets designkriterier.....	72
4.3.2	Innehåll i styrdokument som designkriterier.....	74
4.4	Förmåga att definiera system	75

KAPITEL 5: OLIKA FÖRUTSÄTTNINGAR STÄLLER KRAV PÅ LEDNING 77

5 OLIKA FÖRUTSÄTTNINGAR STÄLLER KRAV PÅ LEDNING..... 78

5.1	Samhällsaktörernas uppdrag och skyddsvärden	79
5.2	Från uppdrag till effekt med hjälp av resurser	79
5.3	Riskbild och räddningsinsatser – grund för utformning av ledning.....	80
5.4	Skeenden och olycksskeenden.....	81
5.5	Hjälpbehov – drabbat sammanhang	82
5.6	Geografiskt områdesansvar.....	83
5.7	Aktörssammanhang och uppdragsparallellitet	84
5.8	Åtgärdsproduktion i vid mening.....	85
5.9	Resursdisposition i tid och rum – perspektiv på taktik.....	86
5.10	Behovet av utbyten mellan olika aktörer.....	87
5.11	Yttre faktorer ställer krav på den inre hanteringen.....	87
5.11.1	Beroenden som påverkar åtgärdsproduktion gentemot skadeförlopp och andra hjälpbehov.....	89
5.11.2	Beroenden som påverkar en hel hantering av en olycka	90
5.11.3	Beroenden som påverkar förutsättningarna att hantera olyckor i hela det geografiska ansvarsområdet	90

KAPITEL 6: LEDNINGSPROCESSEN 91

6 LEDNINGSPROCESSEN 92

6.1	Introduktion till processer	93
6.2	Krav på räddningsledningssystemets förmåga	94
6.3.1	Ledningsprocessen med dess aktiviteter.....	96
6.3.2	Uppdrag	100
6.3.3	Kommunikation.....	100
6.3.4	Dataförsörjning	102
6.3.5	Orientering.....	103
6.3.6	Planering.....	105
6.4	Tillämpning av den generella ledningsprocessen i fokusområden	106

DEL 3 TILLÄMPAD SYSTEMSYN UR ETT RÄDDNINGSTJÄNSTPERSPEKTIV 107

KAPITEL 7: OM RÄDDNINGSCHEF, RÄDDNINGSTJÄNSTVERKSAMHET OCH RÄDDNINGSLEDNINGSSYSTEM..... 108

7 OM RÄDDNINGSCHEF, RÄDDNINGSTJÄNSTVERKSAMHET OCH RÄDDNINGSLEDNINGSSYSTEM..... 109

7.1	Räddningsschefens ansvar är en ändamålsenligt ordnad räddningstjänstverksamhet	110
7.2	Ändamålsenligt ur ett ledningsperspektiv	111
7.3	Räddningsschefens styrning av räddningsledaren	113
7.4	Räddningstjänstverksamhet	115
7.4.1	Verksamhet, system eller organisation?.....	115

7.4.2	Definition av räddningstjänstverksamhet	117
7.5	Räddningsledningssystemet	119
7.6	Syftet med indelningen av räddningsledningssystemet	122
7.7	Vad ingår i en räddningsinsats?	123
7.7.1	Räddningsinsats ur ett ledningsperspektiv	124
7.7.2	Skadeförloppets påverkan på indelning av räddningsinsatser	127
7.7.3	Skadeförlopp som går över kommungränser	130

KAPITEL 8: BESLUTSDOMÄNER – INNEHÅLL I LEDNING 132

8	BESLUTSDOMÄNER – INNEHÅLL I LEDNING.....	133
8.1	Om modellen med beslutsdomäner	134
8.2	Om beslutsdomäner i förhållande till beskrivningar i boken <i>Insatsledning</i>	135
8.3	Beslutsdomäner – ett sätt att se på innehåll i ledning	137
8.4	Beslutsdomäner, mängdlära och tidsskalor	140
8.5	Fördjupad beskrivning av beslutsdomän.....	144
8.6	Tre typer av beslutsdomäner	145
8.7	Beslutsdomäner och perspektiv	153
8.7.1	Inåt- och utåtriktade perspektiv	153
8.7.2	Hanteringsperspektiv och effekt	155
8.7.3	Olika perspektiv på samma händelse	157
8.8	Räddningschefens ansvar	158
8.9	Om strukturen på innehållet i beslutsdomänerna	161
8.10	Systemledning	163
8.11	Insatsledning.....	173
8.12	Uppgiftsledning.....	179
8.13	Insatsledning och uppgiftsledning vid utökade räddningsinsatser.....	185
8.14	Länsstyrelsens övertagande av kommunal räddningstjänst och beslutsdomäner	192

KAPITEL 9: OMRÅDESLEDNING..... 196

9	OMRÅDESLEDNING	197
9.1	Syfte och utgångspunkter	198
9.2	Områdesledning – genomförande av flera räddningsinsatser	200
9.2.1	Krav på ledning och samverkan samt rolllogiska aspekter	203
9.3	Områdesledning – del av räddningstjänstverksamhet.....	205
9.4	Områdesledning – hantering av tekniskt skeende som påverkar ett vidsträckt område	210
9.5	Tillämpningar – områdesledning ska leda till optimering	211

**KAPITEL 10: AKTÖRSGEMENSAM INRIKTNING OCH SAMORDNING
MELLAN FLERA OLIKA RÄDDNINGSSYSTEM OCH MSB 215**

10	AKTÖRSGEMENSAM INRIKTNING OCH SAMORDNING MELLAN FLERA OLIKA RÄDDNINGSSYSTEM OCH MSB	216
10.1	Behov av ytterligare systemtillämpning vid omfattande lägen.....	216
10.2	Medverka i en annan räddningsinsats som leds av annat räddningssystem.....	219
10.3	System av flera räddningssystem – fördjupning	220
10.4	Aktörssammanhang vid omfattande lägen	223
10.5	MSB:s roll ur ett nationellt perspektiv	224

KAPITEL 11: SÄRSKILDA FOKUSOMRÅDEN INOM LEDNINGSPROCESSEN.....228

11	SÄRSKILDA FOKUSOMRÅDEN INOM LEDNINGSPROCESSEN	229
11.1	Nya olyckor – tidskritisk respons	231
11.1.1	Uppdrag	235
11.1.2	Kommunikation.....	236
11.1.3	Dataförsörjning	238
11.1.4	Orientering.....	240
11.1.5	Planering.....	243
11.1.6	Särskilda krav på ledningsarbetet i det tidiga skedet	245
11.1.7	Ingångsvärden för fördelning av uppgifter.....	246
11.2	Riskbildsförändring – krav på planering	248
11.2.1	Uppdrag	252
11.2.2	Kommunikation.....	252
11.2.3	Dataförsörjning	254
11.2.4	Orientering.....	256
11.2.5	Planering.....	258
11.2.6	Särskilda krav på ledningsarbetet vid riskbildsförändringar	260
11.2.7	Ingångsvärden för fördelning av uppgifter.....	261
11.3	Från fokusområden till ledningsmetoder	262

DEL 4 ORGANISERING OCH ATT ÅSTADKOMMA LEDNING.....266

KAPITEL 12: NÅGRA ASPEKTER PÅ LEDNING.....267

12	NÅGRA ASPEKTER PÅ LEDNING	268
12.1	Insatser vid i förväg kända och vid hastigt uppkomna händelser	268
12.2	Top-down- och bottom-up-influenser vid styrning.....	269
12.2.1	Ledningsdynamik inom kommunal räddningstjänstverksamhet	269
12.2.2	Ledningsdynamik som inflytanderelationer	270
12.2.3	Influenser ur olika rollers perspektiv	271
12.2.4	Om taktik	273
12.2.5	Förberedelser och möjligheter till direkt agerande	274
12.2.6	Växlingar mellan top-down och bottom-up kan utmana ledarskapet.....	274
12.3	Lägesbilder som verktyg för inriktning och samordning	275
12.3.1	Lägesbilder inkluderar både produkt och förståelseprocess	276

12.3.2	Lägesbilder syftar till informerat beslutsfattande.....	277
12.3.3	Olika kategorier av lägesbilder för olika sammanhang	278
12.3.4	Lägesbilder som integrerade delar av ledningsprocessen.....	279
12.3.5	Exempel på lägesbild inom olika delar av räddningsledningssystemet	279
12.3.6	Interaktion av lägesbilder mellan olika delar av räddningsledningssystemet.....	280
12.3.7	Oklarheter och dynamik ställer krav på hypoteser i lägesbilder.....	282
12.4	Om innehåll i styrning.....	283
12.4.1	Avsikt och mål med räddningsinsatser och beredskap.....	284
12.4.2	Olika typer av ramar och omfång.....	288
12.4.3	Omfång på det som ska omhändertas	289
12.4.4	Räddningsinsatsens ram	290
12.4.5	Om mentala ramar utifrån kognitiva förutsättningar	292
12.4.6	Ram med knytning till befogenheter inom räddningsledningssystemet	294
12.5	Systemledning – hantering av kombinationer av olika typer av olyckor	294
12.5.1	Räddningsinsatsens faser.....	295
12.5.2	Olika typer av olyckor	296
12.5.3	Resurstilldelning mellan räddningsinsatser och beredskapshållning	301
12.5.4	Inriktningsbeslut inom räddningsledningssystemet	304
12.6	Anpassning av styrform	308
12.6.1	Organisationskulturen är viktigt för styrningen	309
12.6.2	Att välja styrform.....	309
12.6.3	Hur styrningen praktiskt kan gå till	311
12.7	Hypotesdrivet ledningsarbete	313
12.7.1	Vad är ett hypotesdrivet ledningsarbete?	313
12.7.2	Hypotesdrivet ledningsarbete och tidsskalor.....	316
12.7.3	Arbetsätt som stödjer ett hypotesdrivet ledningsarbete	317
12.7.4	Hypoteser och indikationer om trolig utveckling	318
12.7.5	Arbetsätt mellan individer i roller som ansvarar för olika beslutsdomäner.....	321
12.7.6	Från hypoteser till långsiktigt agerande.....	321
12.8	Samverkan vid hantering av olyckor och andra störningar i samhället.....	322
12.8.1	Att verka för inriktning och samordning vid störningar i samhället	323
12.8.2	Geografiskt områdesansvar – inriktnings och samordningsfunktion.....	323
12.8.3	Samverkan vid tidskritiska händelser	324
12.8.4	Samverkan mellan beslutsfattare från olika aktörer och nivåer	325
12.8.5	Samlokalisering av personal från olika aktörer	326
12.9	Flera räddningsledningssystem – utgångspunkt för metodutveckling vid resursförsörjning	327
12.9.1	Benämningar för knytningar mellan räddningsledningssystemen	328
12.9.2	Momentan försörjning av resurser	329
12.9.3	Resursförsörjning över tid.....	329
12.9.4	Innehåll i informationsutbytet mellan räddningsledningssystemen	329

KAPITEL 13: ORGANISATION OCH ROLLER 332

13 ORGANISATION OCH ROLLER..... 333

13.1	Begrepp.....	333
13.1.1	Befattning.....	333
13.1.2	Ledningsfunktion	333
13.1.3	Roll.....	334
13.1.4	Uppgift	335
13.2	Varför roller?	336
13.3	Organiseringsmodellen	337
13.3.1	Att använda roller i organisering.....	338
13.3.2	Utgångspunkter för organisering.....	339
13.3.3	Att öka ledningskapaciteten	341
13.3.4	Att dela upp arbetet	343
13.3.5	Geografisk indelning	343
13.3.6	Funktionell indelning	344
13.3.7	Att tillsätta ledningsstöd	345
13.3.8	Organisering av ledningsstöd	346
13.4	Roller.....	348
13.4.1	Att tillsätta roller	348
13.4.2	Behov att lokalt definiera roller.....	349
13.4.3	Att tillsätta biträdande roller	349
13.5	Rollbeskrivningar	350
13.5.1	Arbetsledande roller i övergripande ledning	350
13.5.2	Roller för tilldelning av resurser vid nya olyckor	357
13.5.3	Arbetsledande roller för genomförande av räddningsinsats.....	359
13.5.4	Roller att företräda räddningsledningssystemet	368
13.5.5	Roller i stabsarbete	371
13.5.6	Övriga roller.....	373
13.5.7	Utmärkning av roller.....	381
13.6	Ledningsfunktioner	382
13.6.1	Räddningschef	383
13.6.2	Räddningschef i beredskap.....	383
13.6.3	Vakthavande befäl	383
13.6.4	Larm- och ledningsbefäl.....	384
13.6.5	Ledningsoperatör.....	384
13.6.6	Regional insatsledare	384
13.6.7	Insatsledare	384
13.6.8	Styrkeledare	384
13.6.9	Gruppledare	385
13.6.10	Exempel på hur ledningsfunktioner kan kopplas till roller	385
13.6.11	Utmärkning av ledningsfunktioner	386

KAPITEL 14: TAKTIK	387
14 TAKTIK.....	388
14.1 Vad är taktik?	388
14.2 Taktik i olika typer av system.....	389
14.2.1 Taktik kopplat mot beslutsdomänerna	390
14.2.2 Gemensam resursdisposition i hela landet	391
14.3 Behovet av anpassning	392
DEL 5 KOMPLETTERANDE KOMPONENTER	394
KAPITEL 15: LEDARSKAP	395
15 LEDARSKAP	396
15.1 Ledningsfilosofi	396
15.1.1 Omgivningen vi leder i	396
15.1.2 Kategorier.....	397
15.1.3 Ledningslogiker.....	398
15.2 Ledarstilar	399
15.2.1 Direkt ledarskap.....	399
15.2.2 Indirekt ledarskap.....	400
KAPITEL 16: UTBILDNING OCH KOMPETENS	401
16 UTBILDNING OCH KOMPETENS.....	402
16.1 Utbildning och behovsanalys.....	402
16.2 Behörighetskrav	403
16.3 Utbildningsutveckling	403
16.4 Systematisk kvalitetssäkring av utbildning	404
KAPITEL 17: BESLUTSSTÖDSYSTEM.....	406
17 BESLUTSSTÖDSYSTEM	407
17.1 Tekniska system stödjer beslutsfattandet	407
17.2 Beslutsstödsystem utformas för ledningssystemet	408
17.3 Sårbarhet och redundans	409
17.4 Informationssäkerhet	410
17.5 Informationsdelning för skapande av lägesbild.....	410
17.6 Dokumentation ger underlag till lägesbilden	411
BILAGOR.....	412
BILAGA 1: BEGREPPSLISTA.....	413
BILAGA 2: REFERENSLISTA	414

Ett enhetligt lednings-system för kommunal räddningstjänst

Ett enhetligt ledningssystem för kommunal räddningstjänst (ELS) är ett grunddokument som ska bidra till utveckling av svensk kommunal räddningstjänsts förmåga att leda och genomföra effektiva räddningsinsatser. Innehållet spänner över ett stort antal komponenter och de behandlas i mycket varierande omfattning. Det finns flera komponenter som är tydligt teoretiskt orienterade och det finns komponenter som är närmare praktisk tillämpning. Tillsammans utgör de en helhet från vilken material tas fram som är anpassat till olika utvecklingsbehov.

ELS riktar sig främst till dig som arbetar med **design och utveckling av ledningssystem för kommunal räddningstjänst**, men det ska även fungera som grund för en mängd ytterligare behov som exempelvis

- vid utveckling av ledningssystemens förmågor,
- ytterligare utveckla samverkan med olika aktörer,
- öka räddningstjänstverksamheternas förmåga att bistå varandra och ta emot andra aktörers stöd,
- bidra till räddningsledningsutbildningar och -övningar, samt
- i övrigt stödja den vidare utvecklingen av räddningsledning.

Ambitionen har varit att **sammanställa** och binda samman tidigare litteratur om räddningsledning, att **vidareutveckla** tidigare publicerat material där ny kunskap tillkommit samt att **utveckla nytt** material där vi sett behov av detta.

Ett enhetligt ledningssystem för kommunal räddningstjänst är först och främst utformat för att möta de behov och förutsättningar som kommunal räddningstjänst har. Andra aktörers behov och förutsättningar har beaktats men har inte utgjort ett primärt perspektiv.

Vår ambition har varit att visa hur olika teorier kompletterar varandra, hur de tillsammans kan bidra till att beskriva ledning och hur de kan användas i både praktiskt ledningsarbete och i utveckling av ledningssystem. Vidare finns en beskrivning av hur organisering av räddningsledning kan göras i en nationell

modell med ett utrymme för lokal anpassning. Förutsättningarna i landet varierar och därför har ambitionen varit att skapa ett ledningssystem som är så enhetligt att det bidrar med positiva effekter utan att vara så detaljerat att det skapar negativa effekter.

Det är väl värt att betona att ELS inte utgör en slutpunkt utan är **ett steg** i en pågående utveckling. ELS ska ligga till grund för den fleråriga vidareutveckling som bedrivs i MSB:s regi och i kommunerna. Erfarenheter från implementeringen i kommunerna behöver omhändertas och innehållet i detta dokument behöver vidareutvecklas och kompletteras. Projekt ELS fortskrider i flera delprojekt.

Det är projektgruppens uttryckliga önskan att resultatet som presenteras i denna första version av ett enhetligt ledningssystem för kommunal räddningstjänst inte bara ska användas utan också ifrågasättas och vidareutvecklas.

Bakgrund till och genomförande av projektet

Projektet *Ett enhetligt ledningssystem för kommunal räddningstjänst* har tillkommit för att stödja utvecklingen av ledning av kommunal räddningstjänst i Sverige. Regeringsutredningen *En effektivare kommunal räddningstjänst (SOU 2018:54)* visar på en rad områden som behöver utvecklas. Under projektets gång har utredningen kompletterats med *Skogsbränderna sommaren 2018 (SOU 2019:7)* och omhändertagits i propositionen *En effektivare kommunal räddningstjänst (Prop. 2019/20:176)*.

Innehållet utgår från tidigare publicerat kunskapsmaterial. Urvalet har inte begränsats till endast räddningstjänstrelaterad litteratur utan kompletterats med litteratur med samverkansfokus, utredningar, utvärderingar och andra myndigheters ledningslitteratur. Vid flera tillfällen har lägesbilder över hur utvecklingen av ledningssystem ser ut i landet tagits fram. En utblick har också gjorts mot andra nationers ledningssystem.

Innehållet är format utifrån en omfattande behovsinventering och -analys. Behovsinventeringen involverade drygt 80 personer varav majoriteten från cirka 40 räddningstjänstorganisationer. Baserat på behovsanalysen identifierades en rad komponenter som skulle ingå i ett enhetligt ledningssystem. Dessa har därefter delats upp och kompletterats för att skapa en helhet.

Genom hela arbetet med innehållet, från uppstart och behovsinventering till arbetet med texterna, har makt och normer funnits med både som en väsentlig komponent och som ett verktyg i utvecklingsarbetet.

Avgränsningar

Fokus är kommunal räddningstjänst. Samverkan med statlig räddningstjänst, sjukvård och polis och andra aktörer belyses men hanteras grundligt i annan samverkanslitteratur.

Perspektivet räddningstjänst under höjd beredskap har beaktats men kommer att omhändertas i ett kommande delprojekt. Likaså kommer metoder för ledning att omhändertas i ytterligare ett delprojekt.

Projektgruppen

Projekt ELS har drivits av Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB) tillsammans kommunal räddningstjänst. Vidare har andra aktörer ingått i och bidragit till projektet.

De som ingått i projektgruppen är Anders Ahlström (MSB), Per Delhage (MSB), Jan-Anders Holmlund (MSB), Ulrika Lindmark (Räddningstjänsten Syd), Erik Cedergårdh (MSB & Räddningstjänsten Storgöteborg), Sandra Danielsson (MSB), Mathias Ericson (Göteborgs universitet), Anders Forsell (MSB), Ola Fredriksson (Polismyndigheten), Tove Frykmer (Lunds Tekniska Högskola), Magdalena Granåsen (Totalförsvarets forskningsinstitut), Pia Håkansson (MSB), Samuel Koelega (SOS Alarm Sverige AB), Heléne Nilsson (MSB), Christian Uhr (MSB & Lunds universitet), Stina Wegberg (MSB), Peter Arnevall (Storstockholms brandförsvär), Matilda Gustavsson (Räddningstjänsten Storgöteborg), Mattias Larsson (Räddningstjänsten Arvika Eda Säffle), Mari Olsén (Totalförsvarets forskningsinstitut), Jonas Petri (Högländets räddningstjänstförbund), Per Pettersson (Uppsala brandförsvär) och Thomas Winnberg (Räddningstjänsten Kiruna kommun).

Projektet har haft stor hjälp av referensgrupper från kommunal räddningstjänst, statlig räddningstjänst och sjukvård samt länsstyrelser.

Del 1
FÖRUTSÄTTNINGAR



Kapitel 1: Förhållningssätt och principer

1 Förhållningssätt och principer

Något förenklat kan sägas att förhållningssätt beskriver sätt att tänka och principer beskriver sätt att göra. Förhållningssätt och principer är till för att underlätta och skapa en gemensam grund som ska genomsyra arbetet samt ge vägledning vid nya eller otydliga förutsättningar. I det här kapitlet presenterar vi de förhållningssätt och principer som vi bedömt vara mest relevanta i arbetet i det enhetliga ledningssystemet. De har tagits fram med utgångspunkt i litteratur (se respektive referens) och i resultatet från behovsanalysen inom ramen för ELS-projektet.

Förhållningssätt och principer är ett stöd för hanteringen, inte minst av det tolkningsutrymme som är typiskt för ledningsarbetet, där uppdraget måste tolkas i relation till den faktiska händelsen och situationen. Förhållningssätten och principerna är användbara dels vid utformning av ledningssystem i förväg för räddningstjänst, dels som stöd vid ledning av räddningstjänst.

En grundläggande utgångspunkt för räddningstjänst är det drabbade sammanhanget.¹ Gemensamma grunderna för samverkan och ledning vid samhällsstörningar utgår från att kärnan i det som ska värnas är samhällets skyddsvärden och såväl individens som samhällets och nationens säkerhet.²

Det går inte att på förhand ange alla lämpliga förhållningssätt och principer. Men de förhållningssätt som vi beskriver i detta kapitel ska ses som grundläggande och gemensamma sätt att tänka för ledningssystemet som helhet. Och de principer som vi valt ut och beskriver ska på motsvarande sätt ses som grundläggande och gemensamma sätt att göra. Arbetet med samhällets krisberedskap (och därmed även räddningstjänst) behöver rent generellt också bygga på tre grundläggande principer: ansvarsprincipen, närhetsprincipen och likhetsprincipen. För ett utvecklat resonemang om dem hänvisar vi till annan litteratur.³

1.1 Förhållningssätt

De förhållningssätt som beskrivs i detta avsnitt identifieras som särskilt viktiga för att leda räddningstjänst. De utgår alla, förutom det sista, från beskrivningar av den aktörsgemensamma hanteringen i *Gemensamma grunder för samverkan och ledning vid samhällsstörningar*⁴, men vidareutvecklas till att gälla ur räddningstjänstorganisationernas perspektiv, vilket vi här benämner som ett ”aktörsinternt” perspektiv. Begreppen som används är samma begrepp som används i *Gemen-*

¹ Fredholm, L. m.fl. (2006), *Ledning av räddningsinsatser i det komplexa samhället*, s. 206.

² MSB (2018), *Gemensamma grunder för samverkan och ledning vid samhällsstörningar*, s. 15.

³ MSB (2016), *Ansvar, samverkan, handling: åtgärder för stärkt krisberedskap utifrån erfarenheterna från skogsbranden i Västmanland 2014 (Ju2015/1400/SSK)*, s. 23-25.

⁴ MSB (2018), *Gemensamma grunder för samverkan och ledning vid samhällsstörningar*.

samma grunder för samverkan och ledning vid samhällsstörningar som därmed tillhandahåller djupgående förklaringar i vissa fall för den som så önskar. I texten betraktas räddningstjänstorganisationerna som **en** aktör, även om de i många fall utgörs av flera samverkande räddningstjänstorganisationer.

1.1.1 Helhetssyn

Helhetssyn⁵ är ett förhållningssätt som för räddningstjänstorganisationen innebär att räddningsinsatserna ska ses som en del av en helhet, som ska använda samhällets samlade resurser så effektivt som möjligt. Detta gäller även inom den egna organisationen. Varje individ i systemet och varje organisatorisk del i systemet behöver ha en förståelse för sin del i helheten och bidra till en effektiv samlad hantering utifrån räddningstjänstorganisationens sida. Det gäller både vertikalt och horisontellt i organiseringen, det vill säga både uppåt och nedåt i befälsnivå men även mellan befäl på samma nivå. I förhållningssättet helhetssyn ingår också att kunna överblicka potentiella aktörer inklusive att ta tillvara de drabbades egen förmåga och kunskap i hanteringen av en olycka.

1.1.2 Perspektivförståelse

Förhållningssättet perspektivförståelse⁶ innebär att räddningstjänstpersonalen behöver kunna förstå andra aktörers perspektiv, utifrån deras uppdrag, verksamhet och förmågor. Det kan få personalen att bättre förstå vad andra aktörer behöver för att de ska kunna utföra sina uppdrag, men också vad andra aktörer kan bidra med till räddningstjänstorganisationens uppdrag.

Ur ett räddningstjänstinternt perspektiv innebär det också att enskilda individer och organisatoriska delar försöker förstå varandras olika roller och uppdrag inom räddningstjänstorganisationen. Vid en olycka där få enheter krävs för att åtgärda ett relativt enkelt problem rent tekniskt kan det exempelvis behövas att den övergripande ledningen beslutar om organisationens roll och uppdrag, även om alla roller i övrigt inte är aktiverade. Olika roller har olika perspektiv på situationen och behöver bedöma behovet av åtgärder utifrån sitt ansvar, kompetens och förmåga.

I arbetet med andra aktörer kan perspektivförståelse innebära att se behov av när andra aktörer behöver underrättas för att genomföra åtgärder, när vi behöver ta hjälp av andra aktörer för att öka kunskapen om det drabbade sammanhanget och när vi tillsammans med andra aktörer behöver reda ut ansvars- och försäkringsförhållanden, politiska dimensioner, beslut om kostnader och liknande. Förståelsen för dessa behov och olika perspektiv på händelsen behöver finnas i ledningssystemet. Perspektivförståelse utifrån uppdrag, verksamhet och förmåga

⁵ MSB (2018), *Gemensamma grunder för samverkan och ledning vid samhällsstörningar*, s. 35–39.

⁶ Ibid., s. 41–44.

behövs för att skapa en så samspelt hantering och effektiv räddningstjänst som möjligt.

Perspektivförståelse innebär också att erkänna och förhålla sig till konflikter mellan olika perspektiv, som kan uppkomma när olika individer i räddningstjänstorganisationen ser världen på olika sätt och inte förstår den andras sätt att betrakta det som sker.⁷

1.1.3 Människors samspel i grupp och ledarskap

Ett framgångsrikt samarbete bygger på kunskap, förtroende och ömsesidig respekt. För räddningstjänstorganisationen innebär det att både i egen organisation och i samspel med andra aktörer skapa förutsättningar för personalen att komma med synpunkter utifrån sin kunskap och sina erfarenheter. Förhållningssättet innebär att samspel⁸ mellan aktörerna bygger på (förutsätter) social och kulturell kompetens⁹.

Förhållningssättet innebär också att vara vaksam på tankemässig likriktning¹⁰, både i egen räddningstjänstorganisation och i samspel med andra. Tankemässig likriktning innebär en överdriven strävan efter samstämmighet och leder till begränsningar i tänkandet, vilket i sin tur kan leda till att man bortser från alternativa handlingsalternativ eller inte uppmärksammar risker och nackdelar med det egna vägvalet.¹¹ Eftersom risken för tankemässig likriktning ökar med en homogen grupp sammansättning är det rimligt att anta att risken för detta är större i det aktörsinterna arbetet än i det aktörsgemensamma, eftersom andra aktörer ofta bidrar till att minska homogenitet i grupp sammansättning. Även om det behövs samsyn och helhetssyn på vad som ska åstadkommas i hanteringen vid räddningstjänst är det viktigt att människornas olikheter och olika uppfattningar tas tillvara. Olikheterna ska tillåtas bidra till helheten via öppna diskussioner och inkluderande kultur utan utrymme för till exempel härskartekniker. Då blir det bäst resultat.

1.1.4 Medvetet beslutsfattande

Förhållningssättet medvetet beslutsfattande¹² innebär att räddningstjänstpersonalen fattar beslut enligt en medveten process (som är transparent och kommunikerbar). De väntar inte in förutsättningarna för det perfekta beslutet utan vågar fatta beslut på de grunder som är kända, och de är beredda på att hantera

⁷ MSB (2018), *Gemensamma grunder för samverkan och ledning vid samhällsstörningar*, s. 43.

⁸ Ibid. s. 47–53.

⁹ Ibid. s. 51.

¹⁰ Också benämnt "grupptänkande" eller "groupthink" i litteratur

¹¹ MSB (2018), *Gemensamma grunder för samverkan och ledning vid samhällsstörningar*, s. 49–50.

¹² Ibid., s. 55–59.

konsekvenserna av dåliga beslut. Förhållningssättet innebär också att vara medveten om vilken tid som finns att tillgå för att fatta beslut och att anpassa tiden för beslutsfattande till situationens krav på tempo

1.1.5 Tid, proaktivitet och samtidighet

Detta förhållningssätt¹³ utgår från att, enskilt och tillsammans med andra aktörer, ta hänsyn till alla relevanta tidsskalor, förbereda för det som kan hända samt vara uppmärksam på det som andra aktörer gör. För räddningstjänstorganisationens del innebär det att samtidigt förhålla sig till olika tidsskalor och perspektiv som hanteras inom räddningstjänstorganisationen. Räddningstjänstorganisationen behöver agera proaktivt för att skapa förutsättningar för en effektiv räddningstjänst och upprätthålla en ständig omvärldsbevakning med förmåga att analysera och tolka påverkan på räddningstjänsten. Olika ledningsfunktioner, inom olika beslutsdomäner, behöver agera samtidigt utifrån sina olika roller. Den proaktivt agerande räddningstjänstorganisationen vidtar nödvändiga åtgärder även i osäkra situationer med brist på information.¹⁴

1.1.6 Snabb, öppen och korrekt kommunikation

I *Gemensamma grunder för samverkan och ledning vid samhällsstörningar* är förhållningssättet formulerat att gälla för aktörsgemensam kriskommunikation, men här breddas tillämpningen något.¹⁵ En snabb, korrekt och öppen kriskommunikation inger förtroende och underlättar samarbete mellan aktörerna och är därför av största vikt. För räddningstjänstorganisationen innebär detta till exempel att man behöver kunna arbeta proaktivt med kriskommunikation, och börja redan i det initiala skedet av en insats, men även att kommunikationen över tid uppfattas ha kontinuitet och vara konsekvent.

En utveckling av detta förhållningssätt till att gälla mer aktörsinternt är att det även förutsätts att information görs tillgänglig för berörda enheter inom räddningstjänstorganisationen. Informationsflödet är ett dubbelriktat ansvar, mellan olika enheter eller individer. Effektiv kommunikation är grundläggande för en effektiv räddningsinsats, och samarbete blir möjligt genom att man delar information.

¹³ MSB (2018), *Gemensamma grunder för samverkan och ledning vid samhällsstörningar* s. 61–70.

¹⁴ MSB (2016), *Ansvar, samverkan, handling: åtgärder för stärkt krisberedskap utifrån erfarenheterna från skogsbranden i Västmanland 2014 (Ju2015/1400/SSK)*, s. 5.

¹⁵ MSB (2018), *Gemensamma grunder för samverkan och ledning vid samhällsstörningar*, s. 71–73.

1.1.7 Effektstyrt förhållningssätt

Räddningsinsatser genomförs i syfte att vid en olycka åstadkomma positiva **effekter** på utfallet av skador på liv och hälsa, egendom och miljö¹⁶. Den som verkar inom ett ledningssystem för kommunal räddningstjänst bör ha ett taktiskt, effektstyrt förhållningssätt, vilket här innebär att genom inriktning och samordning¹⁷ med hjälpbehovet i fokus medvetet använda resurser effektivt för att få så god effekt som möjligt och få kontroll över situationen.^{18,19} Det gäller för samtliga roller i ledningsorganisationen.

I det effektstyrda förhållningssättet ingår också att se möjligheter i omständigheterna och att på bästa sätt utnyttja de förhållanden som situationen erbjuder.²⁰

1.2 Principer

Utifrån forskning och beprövad erfarenhet finns det identifierade framgångsfaktorer i ledningsarbete inom kommunal räddningstjänst. Dessa framgångsfaktorer när det gäller sätt att göra uttrycks som principer. Nedan listar vi de principer som identifierats som särskilt viktiga för kommunernas ledningssystem. I den mån de tydligt tar sin utgångspunkt i särskild litteratur anges referenser. Principerna genomsyrar ledningsarbetet och omsätts sedan i arbetet i ledningssystemet och de har påverkan på såväl designen av ledningssystemet som agerandet däri.

1.2.1 Uppdragslojalitet

Var lojal mot uppdraget och chefen och agera för att lösa uppdraget på ett konstruktivt sätt.



Av personal i ledningssystemet krävs uppdragslojalitet. Uppdragslojalitet ska förstås som en lojalitet gentemot chefen och det uppdrag som chefen har gett. Räddningschefen är ansvarig för att räddningstjänsten är ändamålsenligt ordnad och därmed ansvarig för att definiera inom vilka ramar som räddningstjänstorganisationen ska verka och att räddningsinsatser har

¹⁶ Se bland annat avsnitt 3.2.2, Krav på och beskrivning av förmåga i ett handlingsprogram. Där beskrivs hur kopplingen mellan förmåga och effekter och hur kommunen i sitt handlingsprogram behöver beskriva förmåga

¹⁷ Brehmer, B (2013), *Insatsledning*, s. 22.

¹⁸ Fredholm, L (1998), *Ledningsuppbyggnad i räddningsinsatsens initialskede. Problematik och bemästringsmöjligheter*, Räddningsverket (P21-223/98), s. 20.

¹⁹ Cedergårdh, E m.fl. (1998), *Grunder för ledning*, s. 10.

²⁰ Svensson, S m.fl. (2005), *Taktik, ledning, ledarskap*, s. 11.

önskad effekt.²¹ Ytterst är uppdragslojaliteten vid räddningstjänst således en lojalitet gentemot räddningschefen och det uppdrag som hen har gett. Uppdragslojaliteten följer av arbetsrätten.

Som en del av uppdragslojaliteten ingår att vid tidskritiska förhållanden eller när man inte har ständig kontakt med högre befäl, fortsätta agera, självorganisera²² och utöva självledning²³ i chefens anda. Uppdragslojaliteten kräver att chefens anda på något sätt är känd. Det innebär en ömsesidig förståelse mellan skilda ledningsnivåer. Människorna i ledningssystemet behöver vara medvetna om det dilemma som kan uppstå mellan att tolka givna direktiv och nogsamt agera där- efter och att samtidigt anpassa sitt agerande efter situationens krav.²⁴

Uppdragslojalitet förutsätter tillit mellan chef och medarbetare samt en vilja att ta ansvar hos individerna i ledningssystemet. Uppdragslojalitet förutsätter också att avvikande uppfattningar framförs. Uppdragslojalitet stimulerar viljan att ta initiativ och vara aktiv.²⁵

1.2.2 Kompenserande system

Människorna i ledningssystemet ska göra varandra, ledningssystemet och räddningstjänsten bättre tillsammans.



Ett ledningssystem i drift påverkas av de människor som verkar i det. Detta kräver en medvetenhet om mänskliga begränsningar och utmaningar, såväl som en vilja att ta tillvara den fulla kompetensen hos de individer som verkar i systemet. Ledning sker i ett sammanhang av mänskliga interaktioner, sociala strukturer och kulturella normer. Dessa faktorer kan bidra till att höja förmågan såväl som att komma i konflikt med och negativt påverka systemets funktion. Ledningssystemet ska vara ett kompenserande system, och det blir det genom att uppmuntra kompenserande beteenden för roller i systemet på det sätt som beskrivs nedan.

I ett kompenserande system finns möjlighet att jämna ut obalanser i förmåga och belastning mellan olika enheter, grupperingar eller roller, till exempel mellan ledningsarbetet i en ledningscentral och det skadeplatsnära ledningsarbetet. Om exempelvis den skadeplatsnära ledningen inte hinner med vissa arbetsuppgifter behöver det finnas förmåga att antingen flytta lämpliga uppgifter till något annat ställe i organisationen eller att bemanna så att uppgifterna hinns med. Ett annat

²¹ SOU 2018:54, *En effektivare kommunal räddningstjänst*, s. 161.

²² Johansson, P (2000), *Effektiv insatsledning: några teoretiska grunder för ledning av polis- och räddningsinsatser*, Räddningsverket, s. 33.

²³ Cedergårdh, E m.fl., *Grunder för ledning*, s. 39.

²⁴ Berlin, J & Carlström, E (2009), *Samverkan på olycksplatsen. Om organisatoriska barriäreffekter*, s. 346–347.

²⁵ Polisen (2020), *Polismyndighetens handbok för ledning vid särskilda händelser*, PM 2020:21, s. 51.

exempel är att om ett befäl i sin roll inte hinner med vissa arbetsuppgifter, till exempel samverka med andra för att åstadkomma en samlad hantering, så kan uppgifter omfördelas till andra befäl. Ytterst är det räddningschefens ansvar att se till att räddningsinsatserna bedrivs på ett effektivt sätt.

Vidare finns förmågan att ta tillvara individers kompetens i systemet oavsett vilken ledningsfunktion de befinner sig i. I ett kompenserande system tillåter systemet ett anpassat och kompenserande rollbeteende mellan befäl som för stunden har olika förmåga att leda.

Slutligen innebär ett kompenserande system att oönskade och osunda normer och värderingar inte tillåts påverka ledningsarbetet negativt. Ett kompenserande system ska hantera och motverka alternativa (exempelvis informella) maktordningar som hindrar och motverkar systemets funktion.²⁶ Det kan handla om maktordningar som skapar motstånd mot att följa formella beslutsordningar. Det kan också handla om maktordningar som skapar motstånd mot att anpassa systemet efter den specifika händelsen. I ett kompenserande system finns en förståelse för att dess verkan inte kan betraktas som något i förväg fullt ut förutsägbart.²⁷ Att verkan inte är fullt ut förutsägbart innebär ökade krav på uppföljning för att identifiera och hantera oönskad påverkan.

Principen om kompenserande system fråntar inte arbetsgivaren ansvar för att personalen har den kompetens som behövs för de uppgifter de sätts att hantera. Detta är ett krav i bland annat LSO (3 kap. 15 §) och arbetsmiljölagen (1977:1160) (3 kap. 3 §).

1.2.3 Handlingsutrymme

Skapa handlingsutrymme för att möjliggöra effektiva räddningsinsatser och beredskap.



Den som verkar inom ledning av kommunal räddningstjänst behöver ständigt skapa handlingsutrymme för att kunna vidta effektiva åtgärder, både inledningsvis och på sikt. Det kan handla om behovet att respondera på nya, samtidiga räddningsinsatser, vilket kräver en tillräcklig beredskapsplanering och -hållning. Ledningssystemet bör kunna hantera fler handlingsalternativ än antalet dimensionerande insatser²⁸ och ha

förmåga att prioritera mellan olika hjälpbehov. Det kan också handla om att se till att det finns tillräckligt med resurser inledningsvis och över tid för att kunna använda den taktik, teknik eller metod som bedöms mest fördelaktig eller för att

²⁶ Cedergårdh, E m.fl. (1998), *Grunder för ledning*, s. 12.

²⁷ Brehmer, B (2013), *Insatsledning*, s. 60–63.

²⁸ Cedergårdh, E m.fl. (1998), *Grunder för ledning*, s. 54.

hantera ett plötsligt förändrat skeende. Att inte använda tillgängliga resurser utan att hushålla med dem tills lämpliga åtgärder ska sättas in kan också vara ett sätt att skapa handlingsutrymme. Handlingsutrymme kan även skapas genom till exempel ett proaktivt förhållningssätt och en offensiv resurstillväxt.²⁹

Handlingsutrymmet – eller ”möjlighetsrummet”^{30,31} – bör samtidigt förstås i både en objektiv och en subjektiv mening. I objektiv mening består handlingsutrymmet av de faktiska handlingsalternativen. I subjektiv mening består handlingsutrymmet av de handlingsalternativ som beslutsfattaren uppfattar finns.³² Det subjektiva handlingsutrymmet kan således vara antingen snävare eller vidare än det objektiva handlingsutrymmet. Det beror på om beslutsfattaren har förmåga att uppfatta alla tillgängliga handlingsalternativ eller inse begränsningarna.

I skapandet av handlingsutrymme kan det uppstå situationer som kräver att olika behov balanseras mot varandra. Exempelvis kan behovet att skapa handlingsutrymme vid en enskild räddningsinsats genom att skjuta till ytterligare resurser behöva balanseras mot behovet att skapa handlingsutrymme att hantera ytterligare händelser genom beredskapshållning. På motsvarande sätt behöver olika behov balanseras mot varandra när ett ledningssystem resursförstärker ett annat ledningssystem.

1.2.4 Rollogik

Rätt person på rätt plats. Individen ska – så långt som det är möjligt – ha likartade rollförväntningar och samma yrkesmässiga relation till sina kollegor som hen är van vid.



Förmågan till ledning grundläggs i vardagen.³³ Varje individ har bättre förutsättningar att agera effektivt i sin roll om hen känner igen sig och hanterar de frågor som hen är van vid.³⁴ Det kan innebära att ett befäl, i stället för att backa när en händelse och räddningsinsats växer och göra utrymme för ytterligare ledningsfunktioner och roller under sig, behöver stå kvar i sin roll och låta organisationen byggas på över befälets ledningsnivå med till exempel utökad kapacitet för övergripande ledning. Ett annat exempel kan vara att en sektor växer med ett stort antal personer vilket gör att kravet på sektorchefen till slut blir orimligt i förhållande till vad hen är tränad och van vid.

²⁹ Svensson, S m.fl. (2005), *Taktik, ledning, ledarskap*, s. 173.

³⁰ Brehmer, B (2013), *Insatsledning*, s. 41.

³¹ Polisen (2020), *Polismyndighetens handbok för ledning vid särskilda händelser*, PM 2020:21, s. 18.

³² Brehmer, B (2013), *Insatsledning*, s. 41.

³³ Cedergårdh, E m.fl. (1998), *Grunder för ledning*, s. 11.

³⁴ Svensson, S m.fl. (2005), *Taktik, ledning, ledarskap*, s.196–197.

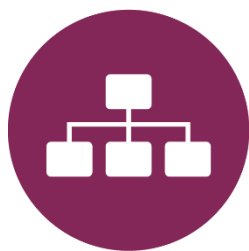
Det finns även en skillnad i innehållet i ledningsarbetet. På högre nivåer finns oftast en högre grad av abstraktion samt övergripande och långsiktiga frågeställningar, medan det på lägre nivåer finns större behov av mer detaljkompetens eller tekniskt kunnande.³⁵ Här behöver också finnas en rollogik, det vill säga varje individ behöver sättas att hantera de frågor som hen behärskar bäst – på rätt nivå i organisationen och i rätt tidsskala. Även över tid bör det finnas konsekventa rollförväntningar: kraven bör vara likartade på en och samma individ under olika skeden.

En individs uppgifter bör även vara av samma karaktär vid en större räddningsinsats som vid en mindre. Att exempelvis leda en begränsad räddningsinsats kan mycket väl innebära ledningskrav som motsvaras av att vara sektorchef vid en något större händelse.

Det kan vara en fördel om individens arbetsuppgifter vid räddningstjänst liknar uppgifterna i hans övriga tjänst. Att det finns en likhet i arbetsuppgifterna innefattar en likhet i den yrkesmässiga relationen till kollegor i omgivningen. Rätt person bör finnas på rätt plats.³⁶ Rollogiken kan till exempel sättas ur spel när en chef i förvaltningsorganisationen agerar i en funktion eller roll i ledningssystemet som innebär att hen blir underordnad sina medarbetare i förvaltningsorganisationen.

1.2.5 Kontrollspann

Varje befäl ska ha ett begränsat antal underställda och uppgifter.



Det finns begränsningar för hur mycket information människor kan ta emot och bearbeta.³⁷ Vid behov av ökad ledningskapacitet och valet mellan att byggas ut på höjden eller på bredden (eller tillsätta ledningsstöd) behöver kontrollspann beaktas och övervägas över tid. Interaktionsbehovet³⁸, vilket ska förstås som kravet på samspel och behovet av styrning mellan befäl och underställda, styr vilket kontrollspann som är lämpligt.

Med kontrollspann avses i litteraturen – med utgångspunkt i interaktionsbehovet - antalet direkt underställda personer som ett befäl har att leda. Hänsyn kan dock även behöva tas till vilka andra uppgifter, utöver ledning, som behöver hanteras av den enskilda individen, samt tillgänglig tid. Händelsens storlek, komplexitet och ledarens kompetens spelar också in.³⁹ Likaså behöver det

³⁵ Fredholm, L m.fl. (2006), *Ledning av räddningsinsatser i det komplexa samhället*, s. 222–223.

³⁶ Ibid, s. 222.

³⁷ Johansson, P (2000), *Effektiv insatsledning*, s. 22.

³⁸ Cedergårdh, E m.fl. (1998), *Grunder för ledning*, s. 21.

³⁹ Svensson, S m.fl. (2005), *Taktik, ledning, ledarskap*, s. 225.

finnas handlingsutrymme i ledningssystemet. Strävan bör vara att så långt det är möjligt inte behöva nyttja det maximala kontrollspannet.

Det är svårt att sätta ett specifikt kontrollspann i siffror, vilket även framgår av litteratur inom området. Det kan dock finnas en poäng i att ange ett intervall som inriktning för att visa var spannet lämpligen kan läggas, så att det inte blir för stort. Men det bör poängteras att en anpassning behöver göras för att möta varje situations behov utifrån påverkande faktorer, så att spannet blir hanterbart och lämpligt utifrån befälets förmåga, roll, uppgift och förutsättningar. Dessutom behöver det finnas ett handlingsutrymme så att befälet om situationen så kräver tillfälligt kan verka med ett större kontrollspann än normalt önskvärt.

Bedömningen som därmed kan göras här är att ett befäl, där verksamheten har ett stort interaktionsbehov, inte bör ha mer än tre till fem underställda enheter samt eventuellt ett ledningsstöd. En grupp med enskilda medarbetare bör inte överstiga åtta till tio individer. Givetvis behöver en bedömning från fall till fall göras.

Vid insatser med mycket begränsat interaktionsbehov kan kontrollspannet ökas. Vid komplexa insatser där individen behöver hantera andra uppgifter, såsom tekniska styrsystem eller omfattande samverkan med andra aktörer, kan ett mer snävt kontrollspann vara lämpligt.

1.2.6 Anpassad ledning

Anpassa ledningsarbetet och organiseringen efter situationen.



Räddningstjänstens ledningsarbete ska utformas utifrån situationens krav⁴⁰ och utgå från hjälpbehovet. Med ledningsarbete avses framför allt arbete i ledningsprocesser och med organisering. För att vinna tid i det tidiga skedet finns det grundrutiner och beprövade arbetssätt att utgå från, men dessa får inte förhindra en anpassning av organisationen i ett senare skede.⁴¹

Det krävs att ledningen har en förmåga att utifrån grunderna anpassa räddningsledningssystemet och hanteringen utifrån den specifika situationens behov och förutsättningar. Det kommer aldrig att gå att på förhand utforma ett optimalt ledningsarbete som alltid fungerar. Ledningsarbetet behöver alltså bli effektivt utifrån situationen.

Organiseringen behöver anpassas under räddningsinsatsen i takt med att hjälpbehovet förändras, och olika delar i ledningsprocessen kan behöva ha olika fokus vid olika tillfällen.⁴² Dock finns behovet av kontinuitet i ledningen och det

⁴⁰ Johansson, P (2000), *Effektiv insatsledning*, s. 7.

⁴¹ Fredholm, L m.fl. (2006), *Ledning av räddningsinsatser i det komplexa samhället*, s. 233.

⁴² Svensson, S m.fl. (2005), *Taktik, ledning, ledarskap*, s. 207.

måste ständigt beaktas i arbetet med att anpassa ledningsorganisationen. Ett räddningsledningssystem kan inledningsvis se ut på ett sätt, för att sedan växa i takt med att uppgifter blir tydligare och resurser kan kompletteras, för att sedan ändra struktur efter andra behov i ett senare skede. Till exempel skulle fokus på efterföljande åtgärder kunna öka i ett slutskede av räddningsinsatsen, medan resurserna som hanterar logistik eventuellt kan komma att minska över tid.



Kapitel 2: Makt och normer

2 Makt och normer

I detta kapitel beskrivs de perspektiv på makt och normer som används i ELS. Kapitlet kan läsas både som en genomgång av perspektiv som utvecklas i detta dokument och som ett sätt att sortera och synliggöra de val och prioriteringar som görs i dokumentets olika delar. Vad som definieras som problem och lösning har en mängd olika dimensioner, som de följande kapitlen visar. I flera avseenden handlar texterna om sociala, kulturella och organisatoriska ordningar som enligt dokumentet är viktiga för hur ett enhetligt ledningssystem kan förstås. Makt- och normperspektiv kan belysa dessa olika perspektiv, liksom hur de hänger samman med olika intressen, lokala förutsättningar, tolkningsramar, positioner i hierarkier och maktrelationer.

Normer har lyfts fram som centrala delar av ledningssystem i tidigare skrifter och rapporter, exempelvis i *Ledning av räddningsinsatser i det komplexa sambället* och i *Taktik, ledning, ledarskap* (mer om detta i kapitel 4, Om systemsyn och ledning). På liknande vis är frågor om normer men också om maktrelationer centrala i ELS. Detta för att svara på frågor om vad det egentligen är som behöver bli mer enhetligt i fråga om ledningssystem, liksom vilka problem enhetligare ledningssystem är tänkt att lösa. Normer har här inte bara att göra med vad som får systemet att fungera, utan även vad som uppfattas hindra eller är dysfunktionellt. Makt har att göra med kamper om **vilka normer** som ska gälla. Perspektiven makt och normer hänger därför samman.

I detta kapitel beskrivs först hur makt och normer speglas i antaganden om utveckling och enhetlighet. Därefter beskrivs tre olika nivåer i hur makt och normer tagits upp i arbetet med ELS. I den tredje delen presenteras teman som varit återkommande i diskussionen om makt och normer, med tonvikt på behovsanalysen⁴³ och vad som beskrivs som problem som ELS ska ta höjd för. Sedan görs i den fjärde delen en återkoppling till de olika delarna som ingår i ELS. Avslutningsvis presenteras tre olika teoretiska perspektiv på makt och normer som legat till grund för arbetet med ELS.

2.1 Makt och normer påverkar utveckling och enhetlighet

Som ett uppsatt mål är enhetligare ledningssystem positivt laddat och uttrycker en önskan om att vara en enande kraft och ett professionaliseringsprojekt. Ingångsvärdet, det vill säga att ett enhetligare ledningssystem är eftersträvaransvärt för att stärka förmågan att genomföra effektiva räddningsinsatser, är det sannolikt få som motsätter sig. Men vad det i praktiken innebär skiljer sig åt. Ur ett makt- och normperspektiv är det då viktigt att ställa frågor kring vilka antaganden om

⁴³ MSB (2019), *Behovsanalys inom ledning av kommunal räddningstjänst* (MSB 2018-05603-16).

”enhetlighet” och ”utveckling” som formuleras och bekräftas. Dokumentets centrala termer ”utveckling” och ”enhetlighet” är inte neutrala. De är i sig en form av makthandlingar som skapar, förstärker och utmanar hierarkier och tolkningsföreträden. Termerna skapar och förstärker antaganden om vem som har kapacitet att bestämma vad som ska utvecklas och vad som garanterar eller hindrar utveckling. De skapar också hierarkier mellan dem som ”kan” och dem som ”inte kan”. ELS är i den meningen ett verktyg för att utmana normer som har att göra med gränsdragningar kring vilka som anses leva upp till och stå som garant för ett professionellt förhållningssätt, i kontrast till ”de andra” som anses falla, brista eller sakna förmåga. ELS är resultatet av ett flerårigt arbete med att öppna upp och skapa distans till denna typ av förenklande åtskillnad och hierarkier, för att i stället identifiera den kvalitativa och innehållsliga substansen.

Ett sätt att identifiera den kvalitativa och innehållsliga substansen är att visa på mångfald av perspektiv. ELS omfamnar olika sätt att förstå och förklara vad som är referenspunkten mot vilken utveckling och enhetlighet bedöms – vilket senare i texten beskrivs som systemdimensioner (kapitel 4, Om systemsyn och ledning). Det kan exempelvis vara juridiska frågor (kapitel 3, Rättslig bakgrund), där tidigare lagstiftning skapat problem och otydlighet kring relationen mellan räddningschef och räddningsledare. Det kan vara ur perspektivet rollogik och kontrollspann (kapitel 1, Förhållningssätt och principer), där problem knyts till brister i hur uppgifter fördelas på individer i organisationen och anpassning till dramatiska förändringar under räddningsinsatser, exempelvis växlingar mellan tidsskalor eller flera samtidiga räddningsinsatser. Ett ytterligare exempel är anpassning till hjälpbehov och situationens krav, med frågor om ledningsprocesser (kapitel 6, Ledningsprocessen) som tar höjd för att riskbilden ständigt förändras. Detta är några exempel på förhandlingar och maktperspektiv som ingår i ELS och som med olika ingångsvinklar skapar transparens och fördjupar förståelsen för vilka problem det egentligen är som detta dokument hanterar. Innehållsförteckningen kan läsas som ett sätt att sortera upp olika systemdimensioner.

Ett annat sätt att identifiera den kvalitativa och innehållsliga substansen är det sätt på vilket innehållet i ELS utmanar basala grundantaganden och omedvetna val som påverkar arbetet. I dokumentet nämns ett antal områden där samsyn alltför lätt tas för givet. Det är frågor om vad en räddningsinsats är, vad effekt är, vad ändamålsenlighet är eller vad ett system är. Texterna utgår från att det som tas för givet behöver skärskådas och dolda ordningar behöver göras tydliga. Att utmana och skärskåda det som tas för givet är här ett sätt att rikta fokus mot kvalitativa och innehållsliga frågor. Det innebär att ELS griper in i diskussioner som kan vara känsliga och utmanande, eftersom den ifrågasätter antaganden om expertis och professionalism. Här kan ELS fylla en funktion genom att stödja professionalism och expertis som grundas i en förmåga till perspektivförståelse och bejakande av olika tolkningsramar. Det innebär inte att alla perspektiv alltid måste tas med, utan det handlar snarare om att göra tydligt att perspektiv är ett val. Val av ett perspektiv innebär att andra perspektiv väljs bort. De valen behöver bli medvetna och inte en form av dolda ordningar. Genom att i olika delar utmana det som

tänks vara enhetligt eller självklart, eller att ”vända stenar på nytt”, är texterna i ELS här ett sätt att möjliggöra och fördjupa professionalisering. Med professionalisering avses här utveckling av expertis, gemensamma grundvärden, begrepp och sätt att tänka. Detta är viktigt i en samtid som ställer ökade krav på förmåga till samordning och inriktning för att möta komplexa olyckor och katastrofer.⁴⁴

2.2 Makt och normer utifrån tre nivåer

Perspektiv på makt och normer är inkluderade i olika steg av arbetet med framtagning av ELS, både i relation till arbetsprocessen och till själva produkten. Nedan redogörs för en grov generalisering av hur makt och normer berörs, uppdelat i tre olika nivåer.

För det första har makt- och normperspektiv lyfts fram som viktigt för att hantera att olika räddningstjänster har olika förmåga, resurser, intresse och beredskap för att leva upp till behov av systemledning. Det har här funnits en önskan om att stödja hur dessa skillnader kan tas upp, överbryggas och tas om hand. Makt och normer handlar här om vem som får inflytande och får igenom sina perspektiv på bekostnad av andra personer. Detta är perspektiv som löper genom flera av kapitlen i dokumentet, exempelvis beslutsdomäner eller taktik där den lokala kontexten betonas.

För det andra handlar det om hur hindren för utveckling förklaras i termer av makt och normer. Det kan exempelvis vara fråga om motstånd i att ansluta till större system på grund av att ”man vill klara sig själva”, som det uttryckts i diskussionerna. Makt och normer kan här också knytas till uppfattningen att det skapas och fortlever starka grupperingar internt inom organisationer som motsetter sig eller ignorerar beslut från överordnade eftersom de värnar om andra sätt att tänka och upprätthåller andra normer. Detta perspektiv finns exempelvis med i delar av denna text som handlar om ledningsprocesser, om organisation och roller samt om beslutsstödsystem.

För det tredje handlar det om vilka normer och maktrelationer som behöver formuleras och etableras för att ledningssystemet ska fungera. Det kan exempelvis vara att sätta en norm om att se sig som del i ett större nätverk av aktörer, eller en norm om att i sin organisering knyta sig samman med andra tongivande aktörer inom fältet, såsom polis och militär. Det kan också vara normer som värnar om en toppstyrd hierarki vilket kan skiljas från andra normer som tillåter en större social dynamik och i högre grad bejakar bottom up-styrning. Detta perspektiv finns exempelvis med i delar av denna text som handlar om systemsyn och tillämpad systemsyn samt juridik och utbildning.

⁴⁴ McCann & Granter (2019), *Beyond 'Blue-Collar Professionalism': Continuity and Change in the Professionalization of Uniformed Emergency Services Work*.

2.3 En summering av teman och sätt att identifiera maktrelationer

Det är en utmaning att föra upp frågor om makt och normer i ett arbete som handlar om systemteori, där just systemperspektiv lätt sorterar bort eller skjuter undan sociala aspekter (som utanför systemet). Det finns en motsättning här mellan ett mer klassiskt ingenjörstänk och sociologiska perspektiv. Samtidigt återkommer hela tiden diskussioner om varför systemen inte fungerar som de är tänkta, vilket då ställs i relation till sociala ordningar och mekanismer. Det återkommer även diskussioner om hur system bättre kan anpassas till praktiken. Det finns klara kopplingar här mellan systemtänk och mer sociologiska aspekter, där diskussionerna om system samtidigt bygger på och bygger in sociala relationer och organisationskulturella villkor. Kopplingarna blir kanske särskilt tydliga när erfarenheter av mer omfattande och komplexa händelser diskuteras och där de inarbetade systemen utmanas och sätts på prov.

Redan i projektplanen motiveras behovet av ELS med hänvisningar till att räddningstjänster runtom i landet utvecklats i olika riktningar och organiseras på olika vis, vilket hindrar enhetlighet och gör det svårt att svara upp mot behov av samordning och ledning vid hantering av större händelser. I arbetet med framtagandet av ELS har det därför ingått behovsanalyser som gett en bild av räddningstjänsternas olika förutsättningar och hur detta påverkar olika behov satt i relation till ett enhetligt ledningssystem. Ur ett makt- och normperspektiv är det viktigt att tydliggöra hur dessa skillnader beskrivs och hur gränser dras för vad som är viktiga faktorer att ta med i konstruktionen av ideal om en ökad enhetlighet. För att förstå enhetlighet behöver vi först förstå vad brist på enhetlighet sägs bestå i – det vill säga vad som antas vara problem.

Här nedan följer en tematisering av de sätt som förändringar och maktrelationer har berörts i diskussionerna under och efter behovsanalyserna:

Historiken: Vad är professionens historik? Var befinner vi oss i dag och hur sätter vi det i relation till vår historia? Många kloka tankar har tänkts, i detta arbete men också innan. Vad är då skillnaden i dag om vi jämför mot dåtid? Hur har samhället förändrats? Vad är räddningstjänstens roll i dag och vilka utmaningar står vi inför? Vad som lyfts upp från det som tänkts tidigare, liksom vad som väljs bort, hänger ihop med antaganden om vad som ser annorlunda ut i dag.

Identitetsbrytande: Vi pratar om identitetsbrytande händelser, händelser då systemet utmanats eller då vi ställts inför situationer som inte är de ”normala”. Men vilka situationer är det vi tar höjd för? Vi betonar att det inte får bli för mycket fokus på skogsbrand. Andra slänger in frågor om totalförsvar för att styra över diskussionen mot andra perspektiv. Vad gör detta med tolkningen av behov av ledningssystem? Vilka identitetsbrytande situationer förhåller vi oss till i formuleringen av behov av system? Är de ”brytande” eller är det bekvämare att hålla sig till det som är inom normen? Vad är normbrytande?

Var i landet: Arbetet med ELS visar att det är stora skillnader utifrån var man befinner sig i landet, med olika kulturer och olika riskbilder. Här finns makt- och normfrågor som handlar om centrum och periferi. Skapar vi en modell som ratas och stärker konflikter mellan olika regioner, eller blir det en ”storstadsprodukt”, alternativt en modell som ratas av stora och starka aktörer? Vem behöver anpassas till vem? Om inte alla är berörda, varför detta projekt? Accepterar vi ”herrarnas fria åkning”?

Lokalt: Arbetet med ELS visar på stora skillnader i stora och små kommuner, mellan dem som har mycket och dem som har lite resurser. Fångar vi upp de små kommunerna här? Har mindre kommuner andra resurser, exempelvis starkare socialt kapital, som de använder för att åstadkomma ledning? Vem ska anpassas till vem?

Effekt: Hämtar vi motivering i ett fokus inåt internt eller ett fokus utåt mot samhället? För **vem** ska vi ha en förmåga? Ska vi ha ett ledningssystem för att stärka vår egen organisation eller för att stärka räddningstjänstens förmåga att samordna och stärka samhällets förmåga att hantera en mer omfattande olycka eller katastrof? Ska vi ha ett ledningssystem för att stärka varumärket eller för att få effekt gentemot det skyddsvärda?

Bundsförvanter: Med vilka aktörer samverkar vi? Vägval styr våra sätt att tala om olika ledningssystem. Detta behöver beaktas och bli uttalat, och inte tas för en självklarhet utan för ett aktivt val. Var tydliga med att vi gör vissa val och att alternativ väljs bort, och se till att kunna motivera varför. Med vilka lierar vi oss och vad vill vi uttrycka genom att söka oss mot vissa aktörer (exempelvis polis) snarare än mot andra (exempelvis sjukvården)?

Organisationskultur: Relationer på lokal nivå kan hindra ledning, där alternativa gemenskaper och andra normer kan göra det svårt att få lojalitet och effekt av fattade beslut. Här finns även åtskillnad mellan teori och praktik, som i uppfattningen att ”ledningssystem och deras modeller är mest för att cheferna ska känna sig viktiga”. Hur får modellerna effekt? Vad ska de göra med organisationskulturer?

Språk: Hur talar vi om ledningssystem och vem får komma till tals i dessa samtal? Det har exempelvis sagts många gånger att det är ett problem att alla inte är med eller att samtalen om ledningssystem förs i en alltför homogen grupp. Hur skapar vi ledningssystem som inte exkluderar?

Detta är exempel på återkommande teman där makt och normer beaktats i arbetet. De rör sig på olika nivåer och visar på komplexiteten i vad ledningssystem ska hantera och förhållas till. De visar också på att alla aspekter inte kan tas med och att det krävs prioriteringar av vad som kan hanteras inom ramen för projektet. Behovsanalysen har varit viktig för att i den fortsatta processen med detta dokument göra aktiva och motiverade prioriteringar.

2.4 Makt och normer som raster

De rubriker och kapitelindelningar som ingår i detta dokument visar på spännvidden av perspektiv och dimensioner som ska tas om hand. Spännvidden visar att behov av ett enhetligt ledningssystem kan ses ur olika perspektiv beroende på vad som sätts som referenspunkt. De olika kapitlen är en form av sortering av vad som är viktigt och vad som är mindre viktigt, där vissa frågor sätts i centrum medan andra skjuts ut i periferin. Innehållsförteckningen sorterar dimensioner, men skapar också hierarkier av viktighet. De första delarna är mer av bakgrund – där ingår systemsyn, juridik, förhållningssätt och principer samt tillämpad systemsyn. Dessa kapitel har en omfamnande ambition. De berättar om det som ska förstås och tas med som ingångsvärden eller som grundläggande perspektiv. Dessa delar har en given och självklar status. De delar som sedan följer är delmängder av innehåll i ledning eller sätt att tänka om ledning. Inkludering av beslutsdomäner, ledningsprocesser, taktik och ledarskap var inte givet utan är en följd av diskussioner, avvägningar och aktiva val.

Rubrikerna är ett sätt att sortera och identifiera centrum för utvecklingsarbetet. Även organisation och roller, som skulle kunna antas vara en självklar del, har på intet sätt varit given utan förhandlingsbar – inte minst vad gäller innehåll och upplösningsgrad. Just organisation och roller är en del som krävt mycket avvägningar utifrån ett makt- och normperspektiv, eftersom hoppet om enhetlighet lätt sätts till just att det är rutor, organisationsmodell och titlar som löser problem med enhetlighet. Problemet med det är att det skjuter undan problemen med vad som ska åstadkommas, vilket har att göra med åtskillnad mellan befattning, ledningsfunktion, roll och uppgift. I arbetet med ELS har risker med organisation och roller beaktats utifrån att en lansering av roller, eller ”färg på hjälmarna” och ”en varselväst-bonanza”, inte löser frågan om **vad som ska göras** och **vilka behov åtgärderna svarar mot** – eller annorlunda uttryckt vad som är ändamålsenligt och vad som får effekt. Här är återigen frågan om att identifiera den kvalitativa och innehållsliga substansen.

Organisationsmodeller realiseras på olika vis och effekten av ledning under insatser påverkas av olika kulturer, normer och regionala skillnader. Vid en rundringning till olika räddningstjänster (en del i arbetet med framtagandet av detta dokument) framkom det exempelvis att de flesta svarade att de redan hade ett fungerande ledningssystem, samtidigt som de inte kunde redovisa vad ledningssystemet bestod i. Rundringningen exemplifierade problemet med att ett enhetligt ledningssystem inte enbart handlar om ”rutor och streck” utan om sätt att tänka. Införandet av roller kan skapa en föreställd enhetlighet men det sorterar bort frågor om innehåll och en förståelse av sociala strukturer, organisationskultur och skiftande perspektiv på ledning. Som betonas i exempelvis kapitel 4, Om systemsyn och ledning så är ledningssystem inte detsamma som ett styrdokument utan det ges olika meningar beroende på perspektiv. Att utmana antaganden om det som tas för givet är utifrån ett makt- och normperspektiv en kontinuerlig process för att utveckla ledningsförmåga och skapa enhetlighet – helt enkelt därför att perspektiven kommer att skifta, inriktningar anpassas beroende på skeenden under en insats, information flödar mellan olika nivåer och vad som är att se som effekt följer av en tolkningsprocess.

2.5 Teoretiska perspektiv på makt

Avslutningsvis redogörs nedan för teoretiska perspektiv på makt och normer som beaktats i arbetet och som fungerat som input eller hållpunkter i arbetet med att ta fram ELS.

2.5.1 Kulturella och sociala ordningar

Ett område där sociologiska perspektiv lyfts in i projektet är frågor om olika sätt att förstå makt och maktrelationer. En ingång har varit sociologen Pierre Bourdieus⁴⁵ sätt att skilja mellan olika former av kapital, för att på så sätt få en mer dynamisk bild av vad som skapar hierarkier och hur människor manövrerar i dessa. Bourdieu är intresserad av sociala ordningar som har med klass att göra och menar att vi för att förstå överordning och underordning i samhället inte bara kan se till ekonomiskt kapital. I stället menar han att vi också behöver se andra former av kapital, såsom kulturellt och socialt kapital.

Kulturellt kapital handlar om förmåga att behärska de kulturella koderna och nå status genom att föra sig på rätt sätt. Kulturellt kapital kan övertrumfa ekonomiskt kapital när det gäller att skapa legitimitet och bibehålla en privilegierad position, genom att skapa skillnad gentemot ”de andra” som görs svaga genom att stämplas som okultiverade, grova och enkla. Översatt till räddningstjänsten så kan det handla om att det inte räcker att bygga en ledningscentral med avancerad

⁴⁵ Bourdieu (1993).

teknik om du inte vet vad du ska använda den till, eller att inte lyckas skapa legitimitet och statusen att det är där beslut fattas.

Socialt kapital handlar om att ha rätt kontakter och nätverk, och att bygga upp vänskap och lojaliteter. Översatt till räddningstjänsten så kan det exempelvis vara ett sätt att förklara hur de nätverk som mobiliseras vid en hantering inte alltid följer formella ordningar utan bygger på personliga nätverk, eller på hur erfarenheter från större komplexa händelser gör att du som person (inte funktion) bygger upp kontaktnät och vinner pondus och status som någon som varit med där det händer. Omvänt kan du också så klart förlora status om du i dessa sammanhang inte lyckas omsätta socialt kapital eller stämplats som någon som skapat dålig stämning. Vid insatser kan socialt kapital stärkas eller försvagas. Socialt kapital handlar här om informella och personliga nätverk som en maktfaktor.

Bourdieu's perspektiv (såsom det tolkas här) kan öppna upp för ett dynamiskt sätt att se på maktrelationer. Att vara en stark aktör inom exempelvis räddningstjänstens fält handlar inte bara om att ha mycket resurser, i form av personal och utrustning. Det har också betydelse vilka sociala nätverk du har som backar upp dig och vilka kontakter du har. En aktör med små ekonomiska medel kan tillskansa sig makt och inflytande genom att ha ett väl utvecklat nätverk av kontakter, exempelvis med makthavare inom staten eller med centrala aktörer inom fältet. En aktör kan också få makt och inflytande genom att bygga sitt varumärke och vinna anseende som någon som står upp för något värdefullt i samhället. Räddningstjänsten har exempelvis ett högt anseende och därmed ett högt kulturellt kapital, vilket gör att branschen sällan utsätts för kritik och misstroende. Denna resurs och status påverkar hur händelser hanteras och hur beslut fattas om prioriteringar under händelser, liksom beredskap – i form av exempelvis samverkan med andra aktörer eller anslutning till system.

Genom att skilja mellan ekonomiska, sociala och kulturella kapital kan vi förstå skillnader i olika aktörers förutsättningar att påverka och styra inriktningen. Begreppen kan hjälpa oss förstå komplexiteten i att skapa en enhetlighet, eftersom parterna som ska enas står i olika relation till maktcentrum. Detta är ett sätt att lyfta fram att problemet är mångbottnat och formuleras på olika vis. Det är också ett sätt att väcka frågor om hur utveckling av ett enhetligt ledningssystem utmanar och stärker maktordningar mellan räddningstjänster och tongivande personer inom räddningstjänstområdet - genom att befästa nätverk och stärka inarbetade positioner. Löpande i arbetet med ELS har det funnits en ambition att skapa transparens, bjuda in till gemensamma behovsanalyser och att överbrygga ytteligheter. Att leva upp till den ambitionen har dock varit svårt och vikten av denna ambition har inte alltid vunnit erkännande, utan uppfattats som att vilja få med för mycket.

Det är därför viktigt att även fortsättningsvis ta vara på och påminna om de makt- och normperspektiv som lyfts i arbetet med att ta fram ELS och som integrerats i detta dokumentets olika delar. Detta för att hantera och ha beredskap för spänningar och statushierarkier som kan väckas av krav på enhetlighet – helt enkelt därför att förutsättningarna inte är enhetliga och att där finns status-hierarkier.

2.5.2 Perspektiv på hur normer fungerar inom professioner och organisationer

Normer är begrepp eller perspektiv som sätter fokus på vardagliga, praktisknära och ofta subtila former av makt. Med utgångspunkt i Sara Ahmed⁴⁶ kan normer förstås som en slags upptrampade stigar för hur du bör förhålla dig i en organisation, där du väntas följa de stigar som trampats upp av andra. I den meningen ligger de nära kulturellt kapital. Normer skapar orientering som gör att vissa sätt att agera är mer accepterade än andra, inte för att de är sanktionerade av ledningen utan för att ”det är bara så det är”. Ahmed utgår bland annat från sociologiska perspektiv som menar att organisationer präglas av invanda rutiner och föreställningar om hur organisationen ska fungera, så kallade institutionella ordningar⁴⁷. Det är detta som ofta avses när det talas om informella sociala ordningar, informellt ledarskap eller informella rutiner.

Dessa invanda mönster och föreställningar om ”hur det är” kan vara mycket svåra att förändra. Trots omorganisation och ändring i styrdokument kan det visa sig att det gamla består. Normer är ett begrepp för att förstå denna typ av återställningar. Ahmed menar att dessa normer och institutionella ordningar är som mest effektiva när de är dolda och tas för givna. Så länge vi följer dem så flyter det på. Det är först när vi bryter mot dem och de utmanas som det blir påtagligt hur de ordnar och skapar flyt, medan det vid brott mot dem uppstår friktion och går trögt.

Här är det viktigt att betona den dubbla funktionen av normer, som har att göra med att vi samtidigt är beroende av normer eftersom de skapar begriplighet, förutsägbarhet och tillhörighet. Detta perspektiv är viktigt i sammanhanget eftersom det exempelvis kan hjälpa oss att förstå varför personal vägrar följa en order som tvingar dem att styra om sitt arbete och fokus, eller som utmanar den etablerade normen för hur arbetet vanligen utförs. Ett annat exempel är vad som sker när vi konfronteras med en mer komplex eller omfattande händelse än vad vi är vana vid, där normer och dolda ordningar kan förklara varför det finns ett motstånd mot att ta beslut om att ledningssystemet behöver ”växla upp”.

Poängen med normperspektiv är inte att vi ska göra oss fria från normer, utan det handlar om att arbeta för att göra normer mer inkluderande och att utmana normer som har destruktiva och våldsamma effekter. I relation till detta projekt

⁴⁶ Sara Ahmed (2012).

⁴⁷ DiMaggio och Powell (1991).

hjälp dessa perspektiv oss att inte reducera makt och normer till det som hindrar och ska röjas ur vägen, utan riktar om fokus till vad som ska frambringas och sättas som ny ordning. Vad lägger vi i begreppet enhetlighet? Vad är det som ska vara enhetligt för att få effekt? Vad är det som ska funka och hur kan det som funkar förändras genom modeller, skrivningar, perspektiv, nomenklatur etc.? Denna typ av beaktande av normer och förgivettaganden har löpande synliggjorts i arbetet med ELS. Dialoger och reflexiva förhållningssätt är ett sätt att sätta en norm om lyhördhet, prövande och perspektivutvidgande, som står i kontrast till ett förhållningssätt som tar för givet att vi ”redan vet”, att det finns enkla svar eller att det råder konsensus där alla är överens.

2.5.3 Repressiv och pastoral makt

En sista aspekt av makt och normer är att skilja mellan olika sätt att utöva makt, det vill säga själva tekniken för att utöva inflytande och påverka fältet. I arbetet har frågor om maktperspektiv lyfts med utgångspunkt i Michel Foucaults⁴⁸ arbeten kring skillnad mellan repressiv och pastoral makt. Han menar att vi alltför lätt tänker oss makt i form av en hård, bestraffande, direkt och absolut makt – eller en juridisk form av makt. Mot detta ställer han en pastoral form av makt som snarare hänvisar till förväntningar på att människor tar ”rätt” beslut. Det är en form av makt som riktar sig mot människors sätt att tänka, att omvärdera och göra själv-rannsakan.

Det finns flera poänger med att se på denna skillnad mellan repressiva och pastorala makttekniker. En poäng är att vi kan se skiftningar mellan olika tekniker, exempelvis i fråga om avvägningar i hur krav på roller ska regleras i lagstiftning (repressiv) eller genom en mjukare formulering om ändamålsenlighet (pastoral). Vi kan också se hur perspektiv på vad som garanterar förmåga skiftar i fokus, mellan top down- och bottom up-perspektiv. Ur ett repressivt perspektiv utgår styrning alltid från räddningschefen och nedåt i hierarkin, medan det ur ett pastoralt perspektiv handlar om självstyrning utifrån situationsanpassning och uppåt i hierarkin. Ett annat exempel är att det är en kvalitativ skillnad i att ansluta sig till ett ledningssystem för att lagen säger att det ska ske, jämfört med att ansluta sig till ett ledningssystem för att du ser ett behov av det för att bedriva räddningstjänst-verksamhet. Ytterligare exempel som tagits upp i arbetet är att det inte räcker att ha en fungerande organisation på papperet eller att ha rätt färg på hjälmarna, om det inte etableras och sätter sig i kroppen på dem som i praktiken ska ansvara för en viss funktion vid en händelse. Repressiva och pastorala makttekniker kan hjälpa oss att förstå hur olika sätt att förstå maktutövning och social förändring ställs mot varandra.

En annan poäng med att skilja på repressiva och pastorala makttekniker är att få fatt på hur det skapas skillnad mellan en hård och en mjuk maktutövning. Den hårda formen av makt värderas i regel över den mjuka formen av makt, där den

⁴⁸ Michel Foucault (1992).

senare ses som andefattig och tafatt. Foucaults poäng är att vi då missar att den mjuka makten på många sätt är långt mer effektiv, eftersom den kommer överallt ifrån och letar sig in överallt. Vi har också svårare att värja oss för denna form av makt, eftersom den inte lika enkelt kan naglas fast eller positioneras utan mer tar formen av en kontroll över tanken, själen och psyket. Det är en makt som är allestädes närvarande, till skillnad från den repressiva makten som bärs av särskilda aktörer såsom lagstiftning och polisiära insatser. Baserat på ovanstående kan vi börja sätta ord på och hantera hur ideal om dialog, samsyn och ödmjukhet även de är en form av kraftfull maktutövning – snarare än som en maktlöshet.

Skillnaden mellan dessa makttekniker är viktig i relation till räddningstjänsten som i så hög grad betonar sina unika förutsättningar och behov av ledningssystem som uppmanar till en hög grad av självstyrning och situationsbundna omtolkningar av behov. Det som återkommande diskuterats i arbetsgruppen och i behovsanalyserna är behovet av pastoral styrning, av att arbeta med organisationskulturen och normer som särskilt viktiga villkor inom räddningstjänsten eftersom de både hindrar och möjliggör ledning. Detta är en fråga om mer komplexa maktrelationer än vad som tillåts inom ramen för ideal om ordergivning, hierarkier och befälsordning – det vill säga en idé om räddningstjänstens särställning. Det är i detta avseende som det är möjligt att lyfta frågor om normer, och de sociala och kulturella strukturerna lyfts fram som viktiga för förståelsen av ledningssystem, snarare än som del av yttre påverkan eller det som ”stör” ett annars perfekt system. Genom att betona de pastoral maktordningar som är del i organiseringen av räddningsinsatser så blir det inte bara viktigt att se människan i systemet, utan även system i människan. För att systemet ska fungera och nå effekt måste människor som verkar i det också bära upp och införliva sätt att tänka. Detta perspektiv är centralt för arbetet som gjorts inom ELS och centralt för de anspråk på att utveckla förmågor som beskrivs i detta dokument.



Kapitel 3: Rättslig bakgrund

3 Rättslig bakgrund

I detta kapitel återger och kommenterar vi de lagar, lagparagrafer och regler som är av särskild betydelse för att utforma kommunernas ledningssystem. Först beskriver vi kommunal styrning övergripande. Därefter följer en redogörelse för vilka regler som gäller för ledning av räddningstjänst, till stor del utifrån propositionen *En effektivare kommunal räddningstjänst* (2019/20:176) för att tydliggöra motiven till vissa delar i lagen (2003:778) om skydd mot olyckor (se respektive referens). Slutligen tar vi upp ytterligare några regler som är av vikt för ledning av räddningstjänst.

Kapitlet är inte på något sätt en heltäckande genomgång av lagrum som är relevanta för dig som är involverad i räddningstjänst. Du uppmanas därför att läsa vidare i aktuella paragrafer, propositioner och andra rättskällor för fördjupning men också i andra lagrum, exempelvis miljöbalken.

Tillämpning inom ledningssystemet av beskrivna lagrum nedan återges i andra kapitel. I detta kapitel återfinns relevant reglering i lag, förordning, föreskrifter samt allmänna råd.

3.1 Kommunal styrning

3.1.1 Organisationsformer

Kommunens ansvar för skydd mot olyckor styrs av LSO. Det finns olika sätt för kommunen att hantera ansvaret för skydd mot olyckor, och det är upp till kommunerna att välja den lösning som de önskar. Följande lösningar är möjliga:

- Kommunen kan välja att lägga uppgifterna på en eller flera lämpliga nämnder, som kan vara kommunstyrelsen eller någon annan nämnd. Om uppgifterna läggs på kommunstyrelsen utövar kommunstyrelsen sitt ansvar som nämnd vid sidan av den ordinarie kommunstyrelserollen. I till exempel mindre kommuner kan det ligga flera sådana så kallade sakansvar på kommunstyrelsen. Ansvaret regleras i nämndens eller nämndernas (om man väljer att lägga uppgifter på mer än en nämnd) så kallade nämndsreglementen.
- Kommunen kan välja att teckna avtal med en annan kommun eller andra kommuner om att den eller de utför uppgifter åt kommunen.
- Kommunen kan välja att lägga uppgifterna i ett kommunalförbund som delas med andra kommuner. När det gäller kommunalförbund kan ett sådant organiseras genom en politisk direktion eller genom att man till-

sätter en politiskt vald förbundsfullmäktige och en politiskt vald förbundsstyrelse. (En styrelse är också en nämnd.) Direktionen, om den lösningen väljs, utgör då både fullmäktige och styrelse. En förbundsordning beslutas i samtliga ingående kommuners kommunfullmäktige och reglerar ändamålet och reglerna för kommunalförbundet. Kommunerna som ingår i förbundet har ansvar för att genom sin kommunstyrelse ha så kallad uppsiktsplikt över förbundet.

- Kommunen kan välja att dela nämnd med en annan kommun eller flera kommuner. Då utses en av kommunerna till värdkommun och den ansvariga, gemensamma nämnden ingår i denna kommuns nämndstruktur.

3.1.2 Handlingsprogram

Kommunerna ska fatta beslut om handlingsprogram för förebyggande verksamhet och för räddningstjänst. Kommunerna beslutar själva hur programmen fastställs inom kommunen, vilket kan innebära exempelvis beslut i kommunfullmäktige, eventuellt kommunalförbunds direktion, kommunstyrelsen etcetera. Kommunen kan även välja att lägga ihop de båda programmen till ett gemensamt handlingsprogram. I handlingsprogrammet för räddningstjänst ska bland annat förmågan till ledning beskrivas. MSB utfärdar föreskrifter om innehåll och struktur i kommunala handlingsprogram enligt LSO.

3.1.3 Nämnden med dess förvaltning

Inom varje nämnd finns dels förtroendevalda, dels dess förvaltning med tjänstepersoner. En politisk nämnd lägger på sin förvaltning att verkställa de beslut som de förtroendevalda fattar, men kan också delegera beslutsmandat till tjänstepersoner i sin förvaltning, som i sin tur kan vidaredelegera dem. En politisk nämnd kan dela förvaltning med en annan nämnd. En politisk nämnd kan också ha flera förvaltningar knutna till sig. Exempelvis kan en kommunstyrelse ha flera förvaltningar under sig. En kommunstyrelse är också en nämnd.

3.1.4 Begreppet räddningstjänst

Kommunen är fri att benämna sina nämnder och förvaltningar som den önskar. I många fall har kommunerna dock gett nämnden med dess förvaltning, som har hand om uppgifterna i LSO angående att bedriva räddningstjänst, namnet *räddningstjänsten*. Andra benämningar som används i Sverige i dag är exempelvis *brandförsvaret*, *brandkår* och *sambällsskydd och beredskap*. Förvaltningen kan dock ha fler uppgifter förutom räddningstjänstverksamhet enligt LSO: brand- och olycksförebyggande arbete, krisberedskapsplanering, folkhälsa etc.

Det gäller därmed att skilja på förvaltningen och organisationen ”räddningstjänsten” och verksamheten ”räddningstjänsten”. I LSO används ordet räddningstjänst för verksamheten (se exempelvis LSO 1 kap. 2 §) men vi använder i ELS begreppet räddningstjänstverksamhet (se 7, Om räddningschef, räddningstjänstverksamhet och räddningsledningssystem) för att vara tydliga när vi avser organisation respektive verksamhet.

3.1.5 Befattningshavare i förvaltningsorganisationen

I kommunstyrelsens förvaltning ska det finnas en förvaltningschef som benämns kommundirektör.⁴⁹ Däremot finns det enligt LSO ett krav på att det i kommunen ska finnas en räddningschef som ansvarar för att räddningstjänsten är ändamålsenligt ordnad. Det finns inte motsvarande krav för kommunen att tillsätta en särskild befattningshavare för den olycksförebyggande verksamheten. Vanligen är dock räddningschefen ansvarig för även denna verksamhet. I vissa fall är hen också chef över hela nämndens förvaltning, det vill säga förvaltningschef; i andra fall finns en särskild förvaltningschef som exempelvis kan ha ansvar för budget, löpande förvaltningsfrågor och personal.

Det kan också finnas andra mellanchefer med olika uppdrag och ansvar. Ibland anställs de högsta befattningshavarna i förvaltningsorganisationen av den egna nämnden, och ibland anställs förvaltningschefen av kommundirektören men svarar mot sin politiska nämnd.

I ett kommunalförbund finns också en räddningschef som är ansvarig för räddningstjänsten i samtliga ingående kommuner, och hen kan också vara chef över förbundets förvaltning. I ett förbund kallas vanligen den rollen för förbundschef eller förbundsdirektör. I vissa förbund är dock förbundsdirektören en annan än räddningschefen och är då räddningschefens chef.

3.1.6 Ansvaret för räddningstjänsten

Räddningschefen ansvarar som ovan nämnts för att räddningstjänsten är ändamålsenligt ordnad, samt att räddningsinsatser kan påbörjas inom godtagbar tid och genomföras på ett effektivt sätt. Räddningschefen är en av de få befattningshavare som nämns i lag som ansvarig för en verksamhet. Normalt utgår ansvaret från en politisk församling. Räddningschefen kan dock, som vi såg ovan, ha en överordnad tjänsteperson som chef och den överordnade chefen svarar då nämnd. Nämnden ger räddningschefen förutsättningar genom att till exempel besluta om ramar för verksamheten i förvaltningsorganisationen, inte minst genom att besluta om budgeten. Handlingsprogrammet beslutas av en politisk församling, eftersom det enligt LSO utgör kommunens styrdokument och det är politikerna som ansvarar för verksamheten.

⁴⁹ Kommunstyrelsen får dock besluta om en annan benämning (7 kap. 1 § kommunallagen).

Uppgifterna som ligger på förvaltningen att utföra (och i vissa fall besluta om på delegation) kan vad det gäller skydd mot olyckor till exempel handla om att genomföra räddningsinsatser, bedriva tillsyn eller utföra olycksundersökningar. Vissa av uppgifterna som personalen i förvaltningen har är att hänföra till räddningstjänst och andra till andra åtaganden inom skydd mot olyckor. Det kan också finnas uppgifter som är lagda på nämnden med dess förvaltning vilka har sin utgångspunkt i andra lagstiftningar, till exempel lagen (2010:1011) om brandfarliga och explosiva varor (LBE) eller lagen (2006:544) om kommuners och regioners åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap (LEH).

3.1.7 Samspelet mellan de ansvariga

Det finns således flera olika ansvar som behöver samspela, dels de förtroendevaldas ansvar, dels räddningschefens ansvar men dels också andra befattningshavares. Det krävs en god dialog mellan de inblandade. Det är exempelvis lämpligt att räddningschefen i situationer som påverkar verksamheten allvarligt har en dialog med sin närmaste chef eller sin nämnd. Nämnden ska besluta i vilken omfattning återrapportering ska ske. Nämnden ska ha möjlighet att fullgöra sin skyldighet om intern kontroll, det vill säga kunna följa upp (kontrollera) och ge styrning om behov finns.

Räddningschefen har således både ansvaret att följa krav som direkt ankommer hen från LSO att följa, och ansvaret att följa direktiv från de förtroendevalda och eventuella överordnade chefer.

3.2 Styrning av räddningstjänst

3.2.1 Nationella mål

I den så kallade portalparagrafen i LSO, 1 kap. 1 §, finns ett övergripande, nationellt mål för skydd mot olyckor. I 1 kap. 3 § formuleras ett nationellt mål särskilt inriktat på räddningstjänsten.

LSO 1 kap. 1 § Bestämmelserna i denna lag syftar till att i hela landet bereda människors liv och hälsa samt egendom och miljö ett med hänsyn till de lokala förhållandena tillfredsställande och likvärdigt skydd mot olyckor.

LSO 1 kap. 3 § Räddningstjänsten ska planeras och organiseras så att räddningsinsatserna kan påbörjas inom godtagbar tid och genomföras på ett effektivt sätt.

3.2.2 Krav på och beskrivning av förmåga i ett handlingsprogram

Enligt LSO ska en kommun ha ett handlingsprogram för räddningstjänst. I programmet ska kommunen bland annat beskriva sin förmåga till ledning, själv eller i samverkan med andra. Kommunen ska också på ett generellt plan redovisa hur den vid omfattande räddningsinsatser och vid flera samtidiga räddningsinsatser avser att förstärka sin ledningsförmåga och organisation genom samverkan eller med externa resurser.

LSO 3 kap. 8 § En kommun ska ha ett handlingsprogram för räddningstjänst. I programmet ska kommunen ange

1. målen för verksamheten,
2. de risker för olyckor som finns i kommunen och som kan leda till räddningsinsatser, och
3. förmågan att
 - a) genomföra räddningsinsatser för varje typ av sådan olycka,
 - b) genomföra flera samtidiga räddningsinsatser,
 - c) genomföra omfattande räddningsinsatser, och
 - d) utöva ledning i räddningstjänsten.

Kommunen ska i programmet ange vilka resurser som finns för att upprätthålla förmågan. Förmågan ska redovisas för förhållandena såväl i fred som under höjd beredskap.

Innan kommunen beslutar om betydande förändringar i handlingsprogrammet ska den samråda med de myndigheter som särskilt berörs av förändringarna.

MSB har utfärdat föreskrifter⁵⁰ för handlingsprogrammets innehåll och form, för att bidra till att handlingsprogrammen blir likformiga och jämförbara. Detta förväntas också förbättra handlingsprogrammets kvalitet.

Föreskrifterna anger att förmåga att genomföra räddningsinsatser ska beskrivas utifrån möjligheten att vid en olycka åstadkomma **effekter** genom att positivt påverka utfallet av skador på liv och hälsa, egendom och miljö. Förmåga ska beskrivas bland annat utifrån uppgifter som är av särskild vikt för att ha positiv effekt på händelseförloppet (nyckeluppgifter). När det gäller ledning i räddningstjänsten ska beskrivningar göras dels för förmåga till övergripande ledning, dels förmåga att leda räddningsinsatser. Även förmågan att hantera samtidiga och omfattande räddningsinsatser ska beskrivas enligt föreskrifterna.

3.2.3 Inledande och avslutande av räddningsinsats

I LSO 1 kap. 2 § anges i att räddningstjänst avser de räddningsinsatser som (staten eller) kommunerna ska ansvara för vid olyckor och överhängande fara för olyckor

⁵⁰ ⁵⁰ MSB (2021), *Myndigheten för samhällsskydd och beredskaps föreskrifter om innehåll och struktur i kommunens handlingsprogram för förebyggande verksamhet och räddningstjänst*. MSBFS 2021:XX.

för att hindra och begränsa skador på människor, egendom eller miljön. Ett beslut om att inleda en räddningsinsats är ett operativt beslut som rör räddningstjänstverksamheten, ska fattas av räddningschefen, vilket styrs av 3 kap. 8 a § LSO. Detta kan dock delegeras till räddningsledarbehöriga personer som är kommunalt anställda. Bestämmelsen innebär också att det är räddningschefen, eller dennes delegat, som fattar beslutet om att **inte** inleda en räddningsinsats.

Räddningsinsatsen ska inledas om kriterierna i LSO 1 kap. 2 § är uppfyllda. Kriterierna är: behovet av ett snabbt ingripande, det hotade intressets vikt, kostnaderna för räddningsinsatsen och omständigheterna i övrigt. Räddningschefen ska utse en räddningsledare som leder räddningsinsatsen (se 3.2.4, Räddningschef och räddningsledare). Räddningstjänsten ska enligt LSO 1 kap. 3 § planeras och organiseras så att räddningsinsatser kan påbörjas inom godtagbar tid.

Det är räddningsledaren som beslutar när räddningsinsatsen ska avslutas, enligt LSO 3 kap. 9 §.

3.2.3.1 Inledande av räddningsinsats

LSO 3 kap. 8 a § Räddningschefen beslutar om huruvida en räddningsinsats ska inledas. Om en räddningsinsats ska inledas ska räddningschefen utse en räddningsledare som leder insatsen.

I MSB:s föreskrifter om ledning av kommunal räddningstjänst⁵¹ ställs krav på att räddningsledningssystemet har en förmåga att skyndsamt kunna bedöma om det finns en skyldighet att inleda en räddningsinsats och hur dessa bedömningar ska göras.

I de tillhörande allmänna råden påtalas att om det inte finns tillräckligt med information ska sådan eftersökas.

Vidare anger föreskriften att räddningsledningssystemet ska ha en planering för hur en räddningsledare omedelbart kan utses när beslut om att inleda räddningsinsats har fattats.

⁵¹ MSB (2021), *Myndigheten för samhällsskydd och beredskaps föreskrifter om ledning av kommunal räddningstjänst*. MSBFS 2021:XX.

3.2.3.2 Avslutande av räddningsinsats

LSO 3 kap. 9 § En räddningsinsats är avslutad när den som leder insatsen (räddningsledaren) fattar beslut om detta. Beslutet skall redovisas i skriftlig form. När en räddningsinsats är avslutad skall räddningsledaren, om det är möjligt, underrätta ägaren eller nyttjanderättshavaren till den egendom som räddningsinsatsen har avsett om behovet av bevakning, restvärdeskydd, sanering och återställning.

Behövs bevakning med hänsyn till risken för nya olyckor men kommer bevakningen inte till stånd, får räddningsledaren utföra bevakningen på ägarens eller nyttjanderättshavarens bekostnad.

Polismyndigheten skall lämna den hjälp som behövs.

MSB:s föreskrifter⁵² anger att räddningsledningssystemet ska ha förmåga att kontinuerligt värdera om kriterierna för räddningstjänst är uppfyllda och avsluta räddningsinsatsen då så inte längre är fallet.

3.2.4 Räddningschef och räddningsledare

Enligt LSO 3 kap. 16 § ska det i en kommun finnas en räddningschef. I samband med att räddningschefen beslutar att inleda en räddningsinsats ska hen utse en räddningsledare. En planering måste ske i förväg över vilka som ska verka som räddningsledare. Räddningschefen kan utse sig själv. Räddningschefen ansvarar för räddningstjänstverksamheten, för att definiera inom vilka ramar som räddningstjänstorganisationen ska verka och för att räddningsinsatserna har önskad effekt.

Räddningschefens ansvar är bland annat att styra avsikterna och målen med räddningsinsatserna samt följa upp att målen uppnås. Dessutom ansvarar hen för resurstilldelning och prioritering av resurser mellan olika räddningsinsatser. Även om räddningschefen har detta ansvar och för räddningstjänsten i sin helhet är det oftast delegerade personer som utför uppgifterna.

Ansvaret som räddningsledare innefattar att leda enskilda räddningsinsatser och fatta de beslut som har anknytning till dem. Beslut om ingrepp i annan rätt och tjänsteplikt utgår således från räddningsledaren, liksom beslut om avslutande av räddningsinsatsen.

Räddningschefen kan genom delegationsbeslut fördela både sina egna beslutsbefogenheter som räddningschef och de beslutsbefogenheter som kommunala räddningsledare har enligt LSO till befattningshavare som är behöriga att vara räddningsledare.

⁵² MSB (2021), *Myndigheten för samhällsskydd och beredskaps föreskrifter om ledning av kommunal räddningstjänst*. MSBFS 2021:XX.

LSO 3 kap. 16 § I en kommun ska det finnas en räddningschef. Räddningschefen ska ansvara för att räddningstjänsten är ändamålsenligt ordnad.

Räddningschefen får uppdra åt någon som är behörig att vara räddningsledare att fatta beslut som enligt denna lag ska fattas av räddningschefen eller räddningsledaren.

Om inte något annat anges i uppdraget får den som har fått ett sådant uppdrag i sin tur uppdra åt någon annan som är behörig att vara räddningsledare att fatta beslut enligt denna lag.

Ett uppdrag enligt andra och tredje styckena får endast ges till den som är anställd i en kommun eller ett kommunalförbund. Beslut om att lämna uppdrag ska dokumenteras skriftligt.

Räddningschefen och räddningsledaren kan välja att endast delegera en del av beslutanderätten för en viss befogenhet. De kan delegera befogenheter till flera personer samtidigt. Till exempel kan räddningschefen, när hen inte är i tjänst, i sitt ställe sätta en tjänsteperson med samtliga befogenheter som räddningschefen själv har. Den som delegerar kan begränsa möjligheten för delegaten att vidaredelegera beslutsrätten.

Räddningschefen kan fortfarande själv fatta beslut i något avseende som delegerats, och har också kvar ansvaret för de beslut som fattas.

Trots att räddningsledaren får vissa grundbefogenheter är det ändamålsenligt att räddningschefen ska ha en möjlighet att bestämma hur befogenheterna närmare fördelas inom räddningstjänstorganisationen och vid behov kunna delegera eller begränsa befogenheterna. I räddningschefens ansvar att ordna räddningstjänstverksamhet på ett ändamålsenligt sätt ingår att se till att rutinerna för både delegering och hur räddningsledare utses är tydliga.

Den som har fått ett sådant uppdrag på delegation kan, om det inte meddelats annat, i sin tur uppdra åt någon annan som är behörig att vara räddningsledare att fatta beslut enligt lagen. Delegation kan endast ske till den som är anställd i en kommun eller ett kommunalförbund.

Uppdrag åt en annan person att fatta beslut kan meddelas skriftligt eller muntligt. Uppdragen ska dock dokumenteras skriftligen, även om det meddelas muntligen. Det gäller även vidaredelegation.

Beslut av en räddningschef får inte överklagas. En räddningsledares beslut om fullgörande av tjänsteplikt respektive ingrepp i annans rätt kan däremot överklagas hos länsstyrelsen. Övriga beslut av en räddningsledare enligt LSO får inte överklagas.

3.2.5 Krav på anställning och vissa inledande åtgärder

Den personal som ingår i en kommuns organisation för räddningstjänst ska enligt LSO 3 kap. 15 § vara anställd i en kommun eller i ett kommunalförbund. Alla kommunala räddningsinsatser bör stå under direkt kontroll av offentligt anställda personer, och myndighetsutövning, som besluten enligt LSO ofta innefattar, bör inte utövas av privatanställda om inte goda skäl finns och det finns uttryckligt stöd i lag.

Det finns dock fyra undantag, som formuleras så här (vår fetstil), som innebär att vissa utförandeuppgifter kan utföras av andra än kommunalt anställda:

LSO 3 kap. 15 § Den personal som ingår i en kommuns organisation för räddningstjänst ska vara anställd i egen eller annan kommun eller i ett kommunalförbund. Kommunen får överlåta åt någon annan att **vidta inledande begränsade åtgärder** vid räddningsinsatser eller vidta räddningsinsatser som kräver **särskild kompetens**.

I organisationen för räddningstjänst kan också ett **räddningsvärn** ingå. Ett räddningsvärn består av personal som uttagits med tjänsteplikt.

Om en **särskild enhet för insatser** har organiserats **vid en anläggning i kommunen**, får kommunen träffa avtal med ägaren eller nyttjanderättshavaren till anläggningen om att enheten ska ingå i kommunens organisation för räddningstjänst. En sådan enhets räddningsinsatser är att anse som kommunal räddningstjänst enligt denna lag också när insatserna görs inom den egna anläggningen.

Andra än kommunalt anställda kan således ingå i kommunens organisation för räddningstjänst genom att någon har särskild kompetens, genom räddningsvärn eller genom att avtal har tecknats med så kallade industribrandkårer. Räddningsledaren ska vara kommunalt anställd. Beslutsbefogenheter kan delegeras enbart till den som är anställd i en kommun eller i ett kommunalförbund. Se 3.2.4, Räddningschef och räddningsledare.

Kommunen kan enligt paragrafen ovan också överlåta åt någon annan att vidta inledande åtgärder vid en räddningsinsats. Även om detta görs har kommunen fortfarande ansvaret för räddningsinsatsen hela tiden. Många gånger är det inte räddningstjänstorganisationen som är närmast olyckan, utan andra aktörer. Samhällets samlade resurser kan användas på ett effektivare sätt, och tiden kan minskas till dess att förstahandsåtgärder vidtas vid en olycka.

Detta ska inte ersätta kommunens förmåga på området eller påverka kommunens tid från alarmering tills att kommunen påbörjar räddningsarbetet, utan det är ett komplement till ordinarie räddningstjänstpersonal. Syftet är att effektivisera en pågående räddningsinsats. Åtgärderna som avses är sådana som vidtas för att avbryta eller begränsa ett skadeförlopp.

Löpande kommunikation mellan räddningsledaren och den som utför de inledande begränsade åtgärderna är viktig, när det gäller vilka åtgärder som ska eller inte ska vidtas beroende på olyckstyp och förlopp. Uppgifter som är av sådan svårighetsgrad att det krävs ordinarie räddningstjänstpersonal kommer inte i fråga. Inga särskilda krav på utbildning eller sekretessbestämmelser anges i lag, men kommunen kan reglera det i avtal. Det finns inte några begränsningar för vilka kommunen kan träffa avtal med, med eller utan ersättning.

3.2.6 Behörighetskrav och kompetens

Behörig att vara räddningschef eller räddningsledare i kommunal räddningstjänst är den som genomgått särskild utbildning hos MSB eller SRV. Vilken utbildning som krävs för att vara räddningsledare styrs av Statens räddningsverks föreskrifter⁵³ om behörighetskrav. Utbildningskravet är MSB:s *Räddningstjänstutbildning för brandingenjörer* (med krav på erhållen brandingenjörsexamen) alternativt MSB:s utbildning *Räddningsledare A*. Det finns även övergångsbestämmelser från 2003 som fortfarande är giltiga.⁵⁴

De som utses till räddningsledare vid omfattande räddningsinsatser bör utöver räddningsledarbehörighet ha erfarenhet av och skicklighet i att leda större organisationer och samverka med många aktörer.⁵⁵

Övning och utbildning bör ske regelbundet för att upprätthålla den kompetens och förmåga att leda arbetet som behövs i samband med räddningsinsatser. Övningar bör vara av varierande karaktär och ges till all berörd personal. Övningarna bör omfatta både individernas förmåga och organisationens samlade förmåga.⁵⁶

Den personal som för kommunens räkning har att planera, leda, genomföra och följa upp räddningsinsatser ska genom utbildning och erfarenhet ha den kompetens som behövs.⁵⁷ Enligt MSB:s föreskrifter och allmänna råd⁵⁸ ska ledningssystemet resursförsörjas med personal så att ledning kan utföras kontinuerligt vid flera samtidigt pågående räddningsinsatser, vid stora räddningsinsatser och i övrigt vid alla de situationer som kan förutses enligt kommunens handlingsprogram för räddningstjänst. Vid bemanningen av ledningssystemet bör hänsyn tas till behovet av kompetens för respektive roll, lokala förhållanden i kommunen samt de särskilda behov som kan förutses finnas vid enskilda räddningsinsatser. Anpassningen av kompetensen behöver ske både i planeringen och i möjligaste mån löpande vid räddningsinsatser.

⁵³ SRV (2004), *Föreskrift om behörighet att vara räddningsledare i kommunal räddningstjänst*, SRVFS 2004:9.

⁵⁴ I femte punkten övergångsbestämmelserna till förordningen (2003:789) om skydd mot olyckor anges vilka utbildningar enligt äldre bestämmelser som ger behörighet att vara räddningsledare.

⁵⁵ MSB (2021), *Myndigheten för samhällsskydd och beredskaps föreskrifter om ledning av kommunal räddningstjänst*. MSBFS 2021:XX.

⁵⁶ Ibid.

⁵⁷ 3 kap. 14 § lagen (2003:778) om skydd mot olyckor.

⁵⁸ MSB (2021), *Myndigheten för samhällsskydd och beredskaps föreskrifter om ledning av kommunal räddningstjänst*. MSBFS 2021:XX.

3.2.7 Ledningssystem och övergripande ledning

Kommunen ska ha ett ledningssystem för räddningstjänsten, i vilket en övergripande ledning ständigt ska upprätthållas.

LSO 3 kap. 16 b § Kommunen ska ha ett ledningssystem för räddningstjänsten, där en övergripande ledning ständigt ska upprätthållas. Om flera kommuner samverkar för att åstadkomma en övergripande ledning ska denna utövas gemensamt för kommunerna.

Regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om kommunens ledningssystem samt märkning av personalens arbetskläder, fordon och annan utrustning.

Av propositionen framgår nedanstående, vilket kan tjäna som förtydligande av syftet med regleringen angående ledningssystem.

Med ett ledningssystem menas enligt propositionen alla de delar i en verksamhet som åstadkommer ledning. Det är inte bara tekniska ledningssystem utan innefattar även bland annat förhållningssätt, organisation och grundläggande principer för hur arbetet ska bedrivas. Till exempel kan det handla om att definiera befattningar och fördela befogenheter, och om grunder för ledarskap och principer för utförande av uppdraget.

Med övergripande ledning av räddningstjänsten avses ledning ovanför den direkta insatsledningen av en räddningsinsats. Kravet innebär att ledningspersonal dygnet runt ska bevaka räddningstjänstverksamheten och till exempel kunna besluta om vilka uppgifter som ankommer på räddningstjänstorganisationen, följa upp räddningsinsatser samt besluta om tilldelning och prioritering av resurser.⁵⁹

Kravet på tillgänglighet får anpassas till de olika uppgifter som ingår i den övergripande ledningen. För vissa uppgifter, till exempel att följa upp insatsledningen samt disponera och prioritera de resurser som finns i beredskap, måste det enligt propositionen finnas befattningshavare som omedelbart kan fatta beslut. För beslut på en högre nivå kan det räcka att det finns befattningshavare som är tillgängliga när behov uppstår.

Det anses inte enligt propositionen rimligt att en kommun själv ska ha förmåga att hantera alla räddningsinsatser eftersom det inte kan anses vara samhälls-ekonomiskt försvarbart. Kommunerna behöver samverka med varandra. Det kan krävas fler eller mer kompetenta resurser, att tillräckliga resurser är på plats snabbt, och att uthållighet finns. Även särskild materiel och personal med särskild kompetens kan krävas. Behovet av ledning vid sådana räddningsinsatser blir då större. Det bör ske i förväg så att de som agerar tillsammans vid en kris känner till

⁵⁹ Prop. 2019/20:17, s. 36.

varandra och är samövade. Det är därför framför allt fasta samverkansstrukturer som krävs.⁶⁰

Kommunerna behöver ingå i en vardaglig operativ samverkan med andra räddningsresurser som kompletterar de egna. Då kan kommunerna ha en förmåga att hantera medelstora olyckor och vissa typer av olyckor effektivt, och prioritera mellan flera olyckor i närområdet. Sådan samverkan stärker även förmågan att hantera de mest omfattande och komplicerade räddningsinsatserna. För denna samverkan behövs en gemensam funktion som ständigt kan upprätthålla övergripande ledning.

Kommunerna behöver samverka med andra aktörer i alla delar av ledningssystemet. De måste också kunna växla om från vardagshändelser till stora komplexa räddningsinsatser som spänner över stora geografiska områden. Resursutnyttjandet behöver vara effektivt när nationella och internationella resurser förstärker en räddningsinsats. För att underlätta ett mottagande och användande av externa resurser är det en fördel om det vid räddningsinsatser finns en enhetlig organisation.

MSB fick i samband med ändringarna i LSO som innebar krav på ledningssystemet föreskriftsrätt för kommunernas ledningssystem. Föreskrifterna, ansågs det i propositionen, bör till exempel beskriva förmågor och principer för hur en ledningsorganisation ska utformas och byggas ut samt namnge funktioner och befattningar. Det kan också handla om vilka förväntningar det kan finnas på ledningspersonalens olika roller när man hjälper varandra.

Vid samverkan mellan flera räddningstjänstorganisationer och andra aktörer är det vidare viktigt att det finns en enhetlig märkning av såväl kläder som utrustning. Det gör att olika aktörer snabbt kan orientera sig och kontakta rätt funktioner. MSB får därför meddela föreskrifter om märkning av personalens arbetskläder, fordon och annan utrustning.

MSB har i föreskrifter och tillhörande allmänna råd⁶¹ reglerat hur ledningssystem ska utformas och vilka uppgifter som ledningssystemet ska kunna hantera i övergripande ledning och i ledning av räddningsinsatser. Vidare ställs krav på ledningssystemets tekniska robusthet och ledningsplatser för övergripande ledning.

⁶⁰ Prop. 2019/20:176, s. 25.

⁶¹ MSB (2021), *Myndigheten för samhällsskydd och beredskaps föreskrifter om ledning av kommunal räddningstjänst*. MSBFS 2021:XX.

3.2.8 Avtalssamverkan

Möjligheten till samverkan kommuner emellan styrs av kommunallagens (2017:725) generella skrivning. Den är som följer:

Kommunallagen 9 kap. Kommunal samverkan

Avtalssamverkan

37 § En kommun eller en region får ingå avtal om att någon av dess uppgifter helt eller delvis ska utföras av en annan kommun eller en annan region (avtalssamverkan). Sådan avtalssamverkan hindras inte av kravet i 2 kap. 1 § på anknytning till kommunens eller regionens område eller dess medlemmar.

Kommuner och regioner får inom ramen för avtalssamverkan, med de begränsningar som följer av 6 kap. 38 §, komma överens om att uppdra åt en anställd i den andra kommunen eller i den andra regionen att besluta på kommunens eller regionens vägnar i ett visst ärende eller en viss grupp av ärenden. I så fall tillämpas 7 kap. 4–8 §.

Om det i annan lag eller författning finns bestämmelser som avviker från denna paragraf, tillämpas de bestämmelserna.

Kommunallagen 6 kap. 38 § handlar om beslutanderätt som inte får delegeras, till exempel ärenden om verksamhetens mål, inriktning, omfattning eller kvalitet. 7 kap. 4–8 § handlar om reglering om jäv samt regler för delegering och vidaredelegering, samt anmälan av beslut på delegation/vidaredelegation.

3.2.9 Övertagande

Staten har enligt LSO 4 kap. 10 § möjlighet att ta över ansvaret för den kommunala räddningstjänsten i en eller flera kommuner som berörs av en räddningsinsats, om insatsen är särskilt omfattande eller det finns andra synnerliga skäl. Den övertagande myndigheten ska utse räddningsledare. Länsstyrelsen får enligt förordningen (2003:789) om skydd mot olyckor, FSO, överta ansvaret, och regeringen kan besluta att även en annan myndighet kan få överta ansvaret, till exempel MSB.

MSB har i allmänna råd⁶² beskrivit kriterier för övertagande, vilken planering som förväntas och hur ledning ska genomföras. Innan länsstyrelsen beslutar om att överta ansvaret för räddningstjänsten bör länsstyrelsen pröva om det är tillräckligt att bistå de berörda kommunerna med till exempel ledningsstöd och informationsinsatser.

Genom att krav finns på att kommunerna ska ha ständig förmåga till övergripande ledning förväntas kommunerna bli bättre rustade att hantera även de

⁶² MSB (2021), *Myndigheten för samhällsskydd och beredskaps föreskrifter om ledning av kommunal räddningstjänst*. MSBFS 2021:XX.

mest komplicerade och omfattande räddningsinsatserna. Behovet av ett övertagande kan då i princip komma att försvinna. Kommunerna, som har det dagliga ansvaret för räddningstjänstverksamheten, har bäst förutsättningar att ansvara för räddningstjänsten även vid omfattande räddningsinsatser.

Att undantagsvis låta en statlig myndighet, som i normala fall inte ansvarar för räddningstjänst, under en begränsad tidsperiod överta ansvaret för kommunernas räddningstjänstverksamheter ställer stora och nya verksamhetsmässiga krav på den övertagande myndigheten. Det gäller bland annat i fråga om ett yttersta ansvar för beredskap för räddningstjänst, ledning av räddningsinsatser och prioritering av tillgängliga räddningstjänstresurser.

Staten bör i första hand stödja kommunerna, till exempel genom samordnings- och ledningsstöd och tillförsel av förstärkningsresurser. Om det trots omfattande statligt stöd kvarstår allvarliga brister i samordningen och ledningen av räddningstjänstinsatserna, vilka i förlängningen kan medföra en risk för människors liv och hälsa samt egendom och miljö, kan det dock finnas skäl för ett statligt övertagande av ansvaret för kommunernas räddningstjänster. Möjligheten till övertagande finns kvar som en yttersta möjlighet. Kriterier för övertagande beskrivs i MSB:s allmänna råd⁶³.

En kommun får anses vara berörd när räddningsinsatsen avser en olycka där det uppkommer skador i kommunen eller det finns en överhängande fara för att skador uppkommer i kommunen. En kommun får också anses vara berörd om den helt eller delvis har ett gemensamt ledningssystem med den kommun i vilken olyckan har skett.

3.2.10 När fler än en kommun berörs

Om flera kommuner är berörda av en räddningsinsats ska räddningsledarna i dessa kommuner besluta vilken kommun som ska ansvara för att leda räddningsinsatsen, detta enligt 3 kap. 16 § LSO. Om räddningsledarna inte kan besluta om detta får beslutet fattas av den eller de länsstyrelser som berörs.

3.2.11 Prioritering och fördelning av resurser

I MSB:s instruktion⁶⁴ anges att myndigheten ska arbeta med och verka för samordning mellan berörda samhällsaktörer för att förebygga och hantera bland annat olyckor och kriser. Myndigheten ska också se till att berörda aktörer under en kris får tillfälle att bland annat samordna åtgärder och effektivt använda samhällets samlade resurser och internationella förstärkningsresurser.

⁶³ Idib.

⁶⁴ 1 § 2 st. punkt 3 samt 7 § förordningen (2008:1002) med instruktion för Myndigheten för samhällsskydd och beredskap.

Av instruktionen framgår även att myndigheten, utifrån nationell riskbild, ska upprätthålla beredskap med stödresurser för att kunna bistå i samband med allvarliga olyckor och kriser och vid höjd beredskap. MSB ska även kunna prioritera och fördela tillgängliga förstärkningsresurser.^{65 66}

Vid omfattande räddningsinsatser är det, för att resurserna ska kunna användas så effektivt som möjligt, viktigt att det finns en nationell överblick över tillgängliga resurser och att dessa kan prioriteras utifrån en nationell helhetssyn. Resurserna ska sättas in där de gör så stor nytta som möjligt och så snart som det finns behov av det. Det finns också behov av att de kan aktiveras och förflyttas inom landet när riskbilden motiverar detta.

MSB får enligt LSO 6 kap 8 § prioritera och fördela tillgängliga förstärkningsresurser vid omfattande räddningsinsatser. MSB får bestämma vilken eller vilka räddningsinsatser som är i störst behov av resurserna, det vill säga var de ska användas. Mandatet omfattar dock inte hur resurserna sedan ska användas. En förutsättning för att MSB ska få prioritera och fördela resurserna är att en eller flera räddningschefer har begärt detta stöd. Så länge som de berörda räddningscheferna är överens om hur resurserna ska användas bör det inte finnas något sådant behov. Det uppstår först när kommunerna inte själva, ensamma eller i samverkan med andra, har tillräckliga resurser och det finns ett konkurrerande behov av resurserna. Kommunerna ska uppmärksamma MSB på sitt behov av förstärkningsresurser.

LSO 6 kap. 8 a § Om det vid omfattande kommunala räddningsinsatser finns ett konkurrerande behov av förstärkningsresurser får Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, på begäran av en eller flera räddningschefer, prioritera och fördela tillgängliga resurser.

Myndigheten får begära att statliga myndigheter och kommuner ska lämna upplysningar om vilka resurser de har tillgängliga och att de ska delta i räddningsinsatsen med dessa. En statlig myndighet eller en kommun är skyldig att delta endast om det inte allvarligt hindrar myndighetens eller kommunens vanliga verksamhet.

Det finns också en upplysningsskyldighet för kommuner och statliga myndigheter att meddela vilka resurser som de har tillgängliga. MSB kan begära att kommunerna och de statliga myndigheterna ska delta i räddningsinsatsen med dessa resurser, om det inte allvarligt hindrar kommunens eller myndighetens vanliga verksamhet. MSB ska enligt propositionen ha en nära samverkan med berörda kommunala räddningschefer, vilket också anges i LSO 1 kap. 6 §.

⁶⁵ 6 kap. 8 a § lagen (2003:778) om skydd mot olyckor.

⁶⁶ 7 a § FSO.

Länsstyrelserna har en möjlighet att prioritera och inrikta statliga och internationella resurser som ställs till förfogande.⁶⁷ Denna möjlighet gäller dock endast statliga och internationella resurser samt inom den aktuella länsstyrelsens geografiska område och efter särskilt beslut från regeringen.

3.3 Arbetsrätt

Möjligheten att leda och fördela arbetet är en viktig del i att organisera en verksamhet med människor, och det är också en förutsättning för att skapa inriktning och samordning i samma verksamhet. Arbetsgivarens rätt att leda och fördela arbetet är en del av arbetsrätten, vilket gör arbetsrätten viktig i arbete med organisering.

De som verkar i räddningstjänstsystemet gör det företrädesvis inom ramen för en anställning i en räddningstjänstorganisation. En anställning är ett individuellt avtal mellan arbetstagaren och arbetsgivaren. Arbetsrätten utgörs av de rättsliga regler som gäller förhållandet dessa parter emellan, exempelvis lagar, förordningar och kollektivavtal. Genom anställningsavtalet ställer arbetstagaren sin arbetskraft till förfogande, och arbetsgivaren betalar ut en ersättning för detta i form av lön.⁶⁸ Arbetsrätten är ett samlingsnamn för de regler som finns inom arbetslivet, och den handlar om vilka förhållanden som ska råda mellan arbetsgivare och arbetstagare.⁶⁹

En utgångspunkt för ledning av räddningstjänst och för räddningsledningssystemet är arbetsgivarens rätt att leda och fördela arbetet, den så kallade arbetsledningsrätten⁷⁰. Arbetsgivaren är den kommunala räddningstjänstorganisationen och företräds av de chefer och arbetsledare som organisationen har tillsatt. Arbetsledningsrätten, att leda och fördela arbetet, innebär att svara på dessa frågor: Vilket arbete ska utföras, vem ska utföra det och var, när och hur ska arbetet utföras?⁷¹ De chefer och arbetsledare som ingår i räddningsledningssystemet är arbetsgivarrepresentanter och har att se till att arbetsuppgifter fördelas och utförs av arbetstagare.⁷²

Kraven i LSO exempelvis på effektiva räddningsinsatser som kan påbörjas inom godtagbar tid och på att skyddet är tillfredsställande gör att det finns behov av en tydlighet i organiseringen och i ledningssystemet. Arbetsledningsrätten ger möjlighet för arbetsgivaren att organisera verksamheten. Det behöver vara tydligt inom ledningssystemet vem som har arbetsledningsrätt över vem. Organisering inom ledningssystemet är därför något som sker inom ramen för arbetsledningsrätten. För arbetstagarna innebär arbetsledningsrätten i sin tur att de har en

⁶⁷ 6 § förordningen (2015:1052) om krisberedskap och bevakningsansvariga myndigheters åtgärder vid höjd beredskap.

⁶⁸ Bengtsson, T (2010), *Operativ juridik*, s. 148.

⁶⁹ MSB (2009), *Taktik, ledning, ledarskap*, s. 48–49.

⁷⁰ Bengtsson, T (2010), *Operativ juridik*, s. 148–149.

⁷¹ Ibid., s. 148.

⁷² MSB (2009), *Taktik, ledning, ledarskap*, s. 51.

”arbetsplikt” som innebär att det ska utföra sina arbetsuppgifter inom den arbets- skyldighet som de har. Arbetstagaren har under sin anställning en lojalitetsplikt gentemot arbetsgivaren. Lojalitetsplikten innebär att sätta arbetsgivarens intresse före sina egna och undvika situationer när det kan uppstå kollision mellan dem.⁷³ Såväl chefer som arbetstagare bidrar till att arbetet utförs på effektivaste och säkrast möjliga sätt. Väl fungerande kommunikation och respekt för de olika uppdragen bidrar till helhetssyn.

Så, även om ledningssystemet primärt utformas för att säkerställa effektiva räddningsinsatser, är en god utformning också ett skydd för den enskilda myndighetsutövaren i hens grannliga uppgift.

3.4 Arbetsmiljö

Räddningstjänst ställer stora krav på dem som verkar i räddningstjänstsystemet.

Enligt arbetsmiljölagen (1977:1160) är det arbetsgivaren som är ansvarig för arbetsmiljön i en verksamhet. Arbetsgivaren ska vidta alla åtgärder som behövs för att förebygga att arbetstagaren utsätts för ohälsa eller olycksfall.⁷⁴ För att ta detta ansvar krävs att arbetsgivaren utför ett antal arbetsuppgifter som är kopplade till arbetsmiljöarbetet. Dessa uppgifter behöver göras på olika ställen i organisationen och därför fördelas vissa av dem från en högre chef till andra befattningshavare i organisationen. För att kunna fördela en arbetsmiljöuppgift krävs att det finns ett behov av det, att den som får arbetsuppgifterna har tillräcklig kompetens och att hen har tillräckliga befogenheter.⁷⁵

Arbetstagaren ska medverka i arbetsmiljöarbetet och delta i genomförandet av de åtgärder som behövs för att åstadkomma en god arbetsmiljö. Hen ska följa givna föreskrifter samt använda de skyddsanordningar och iaktta den försiktighet i övrigt som behövs för att förebygga ohälsa och olycksfall. Om arbetstagaren finner att arbetet innebär omedelbar och allvarig fara för liv eller hälsa, ska hen snarast underrätta arbetsgivaren eller skyddsombudet.

När två eller flera verksamhetsutövare, såsom olika räddningstjänstorganisationer, bedriver verksamhet på ett gemensamt arbetsställe, såsom en skadeplats, är de skyldiga att samordna sig. Detta föreskriver arbetsmiljölagen.⁷⁶ De ska då samordna sig kring gemensamma arbetsmiljörisker som uppkommer när verksamhet bedrivs parallellt eller integrerat, och de ska samordna sig kring det gemensamma arbetsmiljöarbetet.⁷⁷ På fasta arbetsställen är det den som råder över arbetsstället som är ansvarig för samordningen. På andra gemensamma arbetsställen, exempelvis rörliga eller tillfälliga driftställen som ingen kan sägas råda

⁷³ Bengtsson, T (2010), *Operativ juridik*, s. 148.

⁷⁴ 3 kap. 2 § arbetsmiljölagen (1977:1160).

⁷⁵ Bengtsson, T (2010), *Operativ juridik*, s. 161.

⁷⁶ 3 kap. 7 g § arbetsmiljölagen (1977:1160).

⁷⁷ Bengtsson, T (2010), *Operativ juridik*, s. 163.

över, kan de inblandade komma överens om att en av dem är ansvarig för samordningen.⁷⁸

Två saker kan förtydligas när man samarbetar om ett gemensamt räddningstjänstsystem med en gemensam övergripande ledning:

- Det behöver beskrivas hur samordningen av arbetsmiljöarbetet ska hanteras i det gemensamma ledningssystemet.
- De arbetsledare och arbetstagare som ska verka under ledning av befäl från en annan organisation ska veta hur de ska verka tillsammans med den utsedda arbetsmiljösamordnaren. Det är deras kommuns organisation för räddningstjänst som ser till att arbetsmiljöuppgifterna delegeras på ett sätt som gör detta möjligt.

Det bör även klargöras hur initiala åtgärder vid svåra påfrestningar på personal, tillbud eller arbetsplatsolyckor ska initieras, koordineras med och därefter föras över till berörda räddningstjänstorganisationer.

3.5 Andra delegationsfrågor

3.5.1 Beslut med ekonomiska konsekvenser

Vid räddningsinsatser kan beslut behöva fattas som medför kostnader för en kommuns organisation för räddningstjänst, exempelvis om externa resurser behöver beställas. Räddningstjänstorganisationerna i det gemensamma ledningssystemet bör fastställa vilka i det gemensamma ledningssystemet som har befogenhet att fatta beslut som medför kostnader för räddningstjänstorganisationen och inom vilka ekonomiska ramar dessa kostnader ska hållas.

3.5.2 Att representera en organisation

Räddningstjänstorganisationerna i det gemensamma ledningssystemet bör klargöra om vilka förväntningar och vilka begränsningar som representanter i det gemensamma ledningssystemet kan uttala sig å deras vägnar vid räddningsinsatser. Vem som får uttala sig för en specifik organisation begränsar inte meddelarfriheten (se tryckfrihetsförordningen (1949:105) och yttrandefrihetsgrundlagen (1991:1469)).

⁷⁸ 3 kap. 7 d § arbetsmiljölagen (1977:1160) samt Ericson (2019), *Arbetsmiljölagen med kommentarer*, s. 126.

3.6 Avtal

Formerna för samarbete i ett gemensamt ledningssystem behöver avtalas, om de ingående kommunerna inte redan ingår i ett gemensamt kommunalförbund. I ett sådant avtal bör en rad områden hanteras:

- Räddningschefernas styrning och uppföljning av det gemensamma ledningssystemet.
- En gemensam ledningsdoktrin.
- Respektive räddningschefs och räddningstjänstorganisations ansvar för att delegationer ges, beslutsmandat fördelas och arbetsmiljöuppgifter fördelas. Såväl ansvar som skyldigheter bör framgå.

Ett sådant avtal kräver naturligtvis en rad avtalstekniska delar (avtalstider, ekonomi etc.) men dessa tas inte upp i detta dokument. Det är också en förutsättning att parterna har en genuin vilja att samarbeta. En effektiv gemensam organisation eller ett räddningstjänstsamarbete mellan självständiga organisationer behöver intresserade och drivande ledningar för att kunna utvecklas kontinuerligt.

3.7 Efterlevnad, uppföljning och tillsyn

3.7.1 Olycksundersökningar

När en räddningsinsats är avslutad ska kommunen enligt LSO 3 kap. 9 § se till att olyckan undersöks för att i skälighetsomfattning klarlägga orsakerna till olyckan, olycksförloppet och hur räddningsinsatsen har genomförts. Därefter ska kommunen, enligt LSO 3 kap. 10 §, skicka in en undersökningsrapport till MSB. MSB får meddela föreskrifter om vad undersökningsrapporten ska innehålla samt hur den ska skickas in.

MSB ska se till att erfarenheter tas till vara från inträffade olyckor och kriser enligt sin instruktion. MSB har också i uppgift enligt LSO att sammanställa de undersökningsrapporter som kommunerna skickar till MSB.

3.7.2 Intern kontroll

Kommunala nämnder ansvarar för att inom sina områden se till att verksamheten bedrivs enligt de mål och riktlinjer som fullmäktige har bestämt och enligt bestämmelser i lag eller annan författning som gäller för verksamheten. Detta gäller således även den kommunala nämnd som är ansvarig för räddningstjänsten. Nämnden ska också se till att den interna kontrollen inom räddningstjänsten är tillräcklig och att verksamheten bedrivs på ett i övrigt tillfredsställande sätt. Med

intern kontroll avses dels styrning, dels kontroll, det vill säga uppföljning och utvärdering.

En förtroendevald kommunrevision prövar på uppdrag av kommunfullmäktige om nämnderna sköter verksamheten på ett ändamålsenligt och ekonomiskt tillfredsställande sätt, om räkenskaperna är rättvisande och om den interna kontrollen som nämnderna gör inom sina verksamheter är tillräcklig.

3.7.3 Efterlevnad

MSB ska stimulera lagefterlevnad och verka för att syftet med lagen ska förverkligas. I detta ingår föreskriftsrätt, att utveckla stödsystem och att utföra nationella utvärderingar.

LSO 1 kap. 5 § Myndigheten för samhällsskydd och beredskap ska på nationell nivå främja att denna lag och föreskrifter som har meddelats i anslutning till lagen följs.

Myndigheten ska också i kommunernas verksamhet enligt denna lag

1. samordna kommunerna på nationell nivå, och
2. stödja kommunerna med råd och information.

Verksamhetsområdet har en komplex karaktär och ett stort antal aktörer. Därför krävs det en central förvaltningsmyndighet som är sammanhållande och på ett nationellt plan vidtar åtgärder för att stimulera att lagen följs och verkar för att syftet med lagen ska förverkligas. Förutom tillsyn och rådgivning i specifika fall behövs det alltså stöd och åtgärder på ett generellt och nationellt plan. Det är exempelvis att utfärda föreskrifter i anslutning till lagen för att syftet med lagen ska förverkligas. MSB får också ett förstärkt mandat genom ändringarna genom att MSB bemyndigas att utfärda ytterligare föreskrifter i anslutning till lagen.

3.7.4 Tillsyn

Tillsyn ska bedrivas för att kontrollera att lagen följs. Tidigare har länsstyrelserna haft ansvar för tillsyn över kommunerna, men sedan 1 januari 2021 ligger detta ansvar på MSB. Myndigheten ska således bedriva tillsyn enligt följande:

LSO 5 kap. 1 a § Myndigheten för samhällsskydd och beredskap ska ha tillsyn över att kommunerna följer denna lag och föreskrifter som har meddelats i anslutning till lagen. Länsstyrelserna ska på begäran lämna information om lokala och regionala förhållanden.

Information som länsstyrelserna ska bistå med kan till exempel handla om vilka olycksrisker som finns och förändringar i infrastrukturen som kan påverka riskbilden.

Del 2

TEORETISK GRUND



Kapitel 4: Om systemsyn och ledning

4 Om systemsyn och ledning

Systemsyn har att göra med hur vi väljer att betrakta verkligheten. Läger vi fokus på isolerade delar eller på en uppsättning delar och hur de relaterar till varandra i en större helhet? Gör vi det senare kan man säga att vi har en systemsyn. I vissa lägen är det bra att betrakta enskilda delar, i andra lägen behöver man se hur delarna hänger ihop i ett större sammanhang.

Vår systemsyn innebär att vi har att göra med komplexa system om vi utgår ifrån att

- det system vi betraktar inte riktigt går att förstå fullt ut,
- systemet är dynamiskt i bemärkelsen att dess delar och relationer förändras över tid,
- systemets delar delvis är autonoma och agerar utifrån sin omedelbara omgivning, samt att
- systemet uppvisar egenskaper på högre systemnivåer som inte helt kan förklaras utifrån en förståelse av de enskilda delarna.

Ett visst **systemperspektiv** betyder en given avgränsning av ett system utifrån vilka aspekter av systemet man utgår ifrån (till exempel formell organisation, sociala relationer, kopplingar mellan människor och teknik med mera), hur omfångsrikt systemet är och med vilken detaljgrad man betraktar systemet.

Systemförståelse innebär förmågan att kunna växla mellan olika systemperspektiv.

4.1 Begrepp

I följande avsnitt beskrivs centrala begrepp kopplade till systemsyn. Beskrivningen av begreppen är en viktig utgångspunkt för att ta till sig innehållet i resterande delar av kapitlet. Innehållet är tänkt att även i bredare bemärkelse bidra till ordning och precision i utvecklingsdiskussioner och fungera som redskap i undervisningssammanhang.

4.1.1 System

Ett system är ett antal interagerande komponenter (delar av systemet) som tillsammans har ett gemensamt syfte. Ett system har alltid en omgivning, och den som betraktar systemet måste sätta avgränsningar för att bestämma vad som är en

del av systemet och vad som inte är det. Ett system kan vara tekniskt, socialt, socio-tekniskt och allt däremellan.

4.1.2 Okomplicerat/enkelt system

I ett enkelt system är uppsättningen komponenter, relationer och orsak-verkans-samband lättförståeligt. Den absolut enklaste formen av ett system är två komponenter som är relaterade till varandra och som tillsammans har eller får ett visst syfte.

4.1.3 Komplicerat system

Ett komplicerat system kan beskrivas som ett system med många delar som hänger ihop i ett komplicerat mönster. Ett komplicerat system har precis som ett enkelt system linjära orsak-verkanssamband och hela systemets beteende går att helt förstå om man bara lägger tillräcklig tid på att analysera delarna och deras relationer. Ett exempel på ett komplicerat system är en dator eller ett flygplan.

4.1.4 Komplext system

Kärnan i ett komplext system är att det uppvisar egenskaper på högre system-nivåer som inte kan förstås helt genom att bara titta på delarna i sig själva. I ett komplext system ändras konfigurationen av komponenter och deras relationer beroende på den omvärld systemet finns i. Ett komplext system går inte att kontrollera på samma sätt som ett enkelt eller ett komplicerat system. En liten påverkan kan leda till stora förändringar som inte är helt förutsägbara. Det är dock inte samma sak som att det inte går att påverka ett komplext system. Exempel på komplexa system är ekologiska system, vädersystem och sociala system. Helheten av ett system för att bedriva räddningstjänst är att betrakta som ett komplext system. Komplexa system kan inte kontrolleras som man kan kontrollera maskiner, men förstår man olika systemdimensioner kan det komplexa systemet påverkas i önskad riktning.

4.1.5 Systemavgränsning och relaterade termer

Om man betraktar världen med systemglasögon kan man säga att någonstans hänger allting ihop med allting. Det blir ett nästintill omöjligt förhållningssätt. För att göra något begripligt måste vi därför göra systemavgränsningar. Vissa systemavgränsningar är intuitivt självklara medan andra är mycket svåra och kräver ett analytiskt förhållningsätt.

Man kan utgå från tre sätt att göra systemavgränsningar: systemdimension, systemomfång och systemupplösning.⁷⁹

Systemdimension

Systemdimension har att göra med vilka typer av komponenter systemet består av, till exempel mänskliga, tekniska, juridiska eller en blandning därav.

Systemomfång

Systemomfång är antingen rumsligt/spatialt eller funktionellt. Ett rumsligt systemomfång kopplar till hur stort systemet är utifrån ett ”kartperspektiv”. Exempelvis har en länsstyrelse normalt större systemomfång att hantera än en kommun i sitt geografiska områdesansvar.

Systemupplösning

Systemupplösning har att göra med hur detaljerat man betraktar komponenterna i systemet. Hög detaljeringsgrad innebär hög systemupplösning och vice versa. En komponent kan också vara ett system i sig.

Systemnivå

Systemnivå avgörs av systemomfång och systemupplösning.

- **Låg systemnivå** karaktäriseras av snävt systemomfång och hög systemupplösning. Man är medveten om att man betraktar en del i en större helhet, men får vid tillfället göra den analytiska uppoffringen att inte få med alla delar som systemet som helhet består av. Detta för att bättre kunna förstå detaljer och hur de aktuella systemkomponenterna ser ut och interagerar.
- **Hög systemnivå** karaktäriseras av stort systemomfång och låg systemupplösning. Betraktar man systemet på en högre systemnivå innebär det att man tvingas ”klumpa ihop komponenter” för att kognitivt kunna begripa hur helheten hänger samman. Vår intellektuella förmåga räcker inte till för att förstå helheten med samma precision som vi förstår en mer avgränsad del.

Systemperspektiv

Ett visst systemperspektiv betyder en given avgränsning av ett system utifrån systemdimension, systemomfång och systemupplösning. Av detta följer att en viss systemnivå innebär ett visst systemperspektiv.

Systemförståelse kommer av perspektivförståelse

Systemförståelse innebär förmågan att växla mellan systemperspektiv. Det kan handla om att växla mellan olika dimensioner (tekniska, sociala, juridiska, formella, informella etc.), men också om förmågan att växla mellan systemomfång och systemupplösning.

⁷⁹ MSB (2018), *Gemensamma grunder för samverkan och ledning vid samhällsstörningar*, s. 20.

4.2 Övergripande om ledningssystem

Ledningssystem signalerar ett fokus på en sammanhängande helhet av något slag. Frågan är bara av vad? Det finns ingen tydligt dominerande tolkning om vad ett ledningssystem är. Till att börja med bör man skilja ur ledningssystem som utgår från en verksamhet som inte direkt har att göra med civil utryckningsverksamhet eller militära operationer. Det finns en nästintill oändlig flora av olika förslag på vad ett ledningssystem för exempelvis ett företag betyder. Flera definitioner tar sin utgångspunkt i tekniska systemdimensioner, men långtifrån alla. Svenska institutet för standarder (SiS) skriver på sin hemsida att ”ett ledningssystem kan beskrivas som en organisations policy, mål, processer/aktivitetsflöden med fastställda rutiner, mätkriterier och uppföljning. Vanligtvis består ett ledningssystem av en beskrivning av organisationens processer och rutiner”. Även om denna definition principiellt skulle kunna tillämpas även i sammanhanget kommunal räddningstjänst bedöms den som alltför smal för att rymma hanteringen av de behov detta projekt utgår ifrån.

Begreppet ledningssystem tas upp i flera olika böcker om ledning av räddningsinsatser:

- I *Ledning av räddningsinsatser i det komplexa samhället*⁸⁰ står att ”ledningssystemet utgörs av organisation, tekniskt ledningsstöd, chef- och ledarskap, normer, synsätt och principer”.
- Ur ett annat perspektiv hänvisar samma publikation⁸¹ till en regeringsproposition som gör gällande att ”ledningssystem är ett samlingsbegrepp för de olika beståndsdelar som behövs för att ledning ska kunna utföras; bestämmelser, organisation, doktrin, personal och teknik”.
- I publikationen *Taktik, ledning, ledarskap*⁸² beskrivs ledningssystem som ”den del av utryckningsverksamheten som hanterar fördelning av befogenheter, resurser m.m. och som styr utryckningsverksamheten. Inom ledningssystemet hanteras bland annat ledarskap, arbetsrätt, beslutsfattande, teknik, normer och rutiner. Kort sagt allt det som är nödvändigt för att ledningssystemet ska fungera”.
- I militära sammanhang återfinns en rad närliggande definitioner. Brehmer⁸³ beskriver ledningssystem som mandat, organisation, roller, metoder och stödsystem.

⁸⁰ Fredholm m.fl. (2006), *Ledning av räddningsinsatser i det komplexa samhället*, s. 212.

⁸¹ Ibid., s. 255–256.

⁸² Svensson m.fl. (2005), *Taktik, ledning, ledarskap*, s. 182.

⁸³ Brehmer, B (2013), *Insatsledning*, Försvarshögskolan.

- Spak och Carlerby⁸⁴ menar att ledningssystem består av metod, organisation, personal och teknologi. Hallberg med flera⁸⁵ presenterar en liknande redovisning.

Ledningssystem handlar om långt fler aspekter än teknik. En förenklad sammanfattning är att ledningssystem ur ett brett perspektiv är en uppsättning olika förutsättningar som krävs för att bedriva aktiviteten ledning på ett funktionellt sätt. Utifrån en behovsinventering kommer ELS utgå från ett urval sådana förutsättningar i form av utvalda komponenter. Urvalet bygger på värderingen att de valda komponenterna är lämpliga att utgå ifrån för att skapa större enhetlighet vid ledning för att bedriva kommunal räddningstjänst.

Utgångspunkten är alltså att **ledningssystem är en uppsättning förutsättningar som behövs för att funktionellt bedriva aktiviteten ledning**. Denna uppsättning förutsättningar kan ses som generella och behöver inte kopplas till tid och rum. När dessa förutsättningar har tillämpats, lokalt eller regionalt, så kan detta ha resulterat i såväl ledningsorganisation som styrdokument (exempelvis en regional ledningsdoktrin). Vi måste samtidigt kunna prata om ledningssystem som en delmängd av ett räddningstjänstsystem vid faktisk verksamhet och kunna diskutera ”vad som händer” i ledningssystemet vid en given situation. I det senare sammanhanget är ledningssystemet en resursmängd som inkluderar exempelvis personal som agerar.

Sammantaget är det ofrånkomligt att ledningssystem måste kunna förstås på två sätt, dels som en uppsättning förutsättningar för att bedriva aktiviteten ledning, dels som en föränderlig uppsättning resurser som i en skarp situation åstadkommer inriktning och samordning.

4.3 Ledningssystemets designkriterier

I vårt fall vill vi att ledningssystemet ska åstadkomma inriktning och samordning av räddningstjänstens verksamhet och vi vill att det ska uppnås på ett effektivt sätt. Man kan tala om ett yttre system – det man vill påverka, det vill säga olyckans skeende och det drabbade sammanhanget - och ett inre system av resurser som ska påverka olyckan, dess skeende och sammanhang.⁸⁶ Det yttre systemet kommer ställa krav på ledningssystemet.

Ledningssystem behöver utifrån att kunna utöva påverkan generellt sett ha förmåga att vara tillräckligt **snabbt**, till exempel att fatta beslut, ha en viss utveckling över tid, kunna ha tillräcklig kompetens för att hantera **komplexitet** i uppgifterna och även hantera **friktion** och osäkerheter. Dessa delar benämns

⁸⁴ Spak, U & Carlerby, M (2018), *Modelling command and control: the challenge of integrating structure and behaviour*, International Command and Control Institute.

⁸⁵ Hallberg, N, Granåsen, M, Josefsson, A & Ekenstierna, C (2018), *Framework for C2 Concept Development: Exploring Design Logic and Systems Engineering*, International Command and Control Institute.

⁸⁶ Brehmer, B (2013), *Insatsledning*, Försvarshögskolan, s. 38.

designkriterier⁸⁷. Ledningssystemet behöver kunna utöva tillräcklig påverkan på det yttre systemet. Ett designperspektiv på ett ledningssystem kan behandla frågor som hur väl ledningssystemet uppfyller sitt syfte, vilken effekt det producerar, varför det är så och hur ledningssystemet kan producera mer effekt.⁸⁸ Därtill kan det komma ytterligare, specifika designkriterier, till exempel utifrån gällande lagstiftning eller inriktningar som exempelvis att beakta jämställdhet, mångfald och dylikt.

När väl kraven är kända behöver **aktiviteterna** i ledningssystemet identifieras. Det handlar om aktiviteterna kommunikation, dataförsörjning, orientering, planering och påverkan. Dessa aktiviteter kan också uttryckas i form av hur de ska utformas. Vilken form som väljs kan påverkas av designkriterierna, både de generella och eventuellt de specifika. Detta kan till exempel göras genom att bryta ner aktiviteterna till underaktiviteter och där hitta formen för hur de ska utövas, genom generella processer som finns tillgängliga. Detta blir sedan grunden för ledningssystemet, det vill säga vilka mandat som ska finnas, hur organisationen i ledningssystemet ska se ut och så vidare.⁸⁹ För den intresserade läsaren hänvisas med fördel till Brehmers bok *Insatsledning*⁹⁰.

Tabell 1. Designhierarki

Syfte	Att åstadkomma inriktning och samordning			
Designkriterier	Tidsfaktorn	Komplexitet	Friktion	Innehåll i styrdokument
Aktiviteter	Data-insamling	Orientering	Planering	Påverkan
Generella processer				
Ledningssystemet	Exempelvis förhållningssätt, organisation och grundläggande principer för hur arbetet ska bedrivas, exempelvis definiering av befattningar, fördelning av befogenheter, grunder för ledarskap, principer för utförande av uppdraget och tekniska system.			

⁸⁷ Brehmer, B (2013), *Insatsledning*, Försvarshögskolan, s. 82.

⁸⁸ Ibid., s. 73.

⁸⁹ Brehmer, B (2013), *Insatsledning*, Försvarshögskolan., s. 88.

⁹⁰ Ibid.

4.3.2 Innehåll i styrdokument som designkriterier

Ledningssystemet ska åstadkomma inriktning och samordning. Enligt den övergripande inriktningen för samhällsskydd och beredskap ska vissa värden skyddas mot hot.⁹¹ Det handlar om att skydda människors liv och hälsa, samhällets funktionalitet, demokrati, rättssäkerhet, mänskliga fri- och rättigheter, miljön, ekonomiska värden och nationell suveränitet mot olyckor, kriser och krig. Förmåga behöver skapas genom att förebygga (inklusive förbereda) och hantera händelser. Delförmågorna är ledning, samverkan, kommunikation, kompetens, resurser och ledarskap.

Den nationella säkerhetsstrategin⁹² som kom 2017 utvecklar våra nationella intressen. Ett av dem är att tillgodose invånarnas trygghet, säkerhet och hälsa, och även att säkra försörjning och skydd av samhällsviktiga funktioner. Hot mot vår säkerhet är till exempel militära hot, terrorism, våldsbejakande extremism, klimatförändringar och deras effekter.

En räddningsinsats syftar explicit enligt lagen om skydd mot olyckor till att vid olycka eller överhängande fara för olycka hindra och begränsa skador på människor, egendom och miljö. I samma lag anges att räddningstjänstens verksamhet ska planeras och organiseras så att räddningsinsatserna kan påbörjas inom godtagbar tid och genomföras på ett effektivt sätt. En kommun ska i sitt handlingsprogram för räddningstjänstens verksamhet ange målet för kommunens verksamhet samt de risker för olyckor som finns i kommunen och som kan leda till räddningsinsatser. Kommunen ska också ange vilken förmåga kommunen har och avser att skaffa sig för att göra sådana insatser. Förmågan ska redovisas såväl för förhållandena i fred som under höjd beredskap.⁹³

Ett ledningssystem för kommunal räddningstjänst behöver således ha förmågan att både leda räddningsinsatser så att dessa genomförs på ett effektivt sätt och, samtidigt, leda räddningstjänstens verksamhet i sin helhet på ett sådant sätt att räddningsinsatser kan påbörjas inom godtagbar tid och genomföras på ett effektivt sätt. Förmågan till ledning är en del av förmågan som ska redovisas i kommunens handlingsprogram för skydd mot olyckor.

Det är av grundläggande betydelse att kommunernas räddningstjänst vid omfattande eller komplexa räddningsinsatser samt vid flera samtidigt pågående räddningsinsatser har en god förmåga att samordnat och effektivt kunna leda pågående räddningsinsatser och samtidigt kunna upprätthålla den beslutade beredskapen på området:

⁹¹ MSB (2014), *Övergripande inriktning för samhällsskydd och beredskap*.

⁹² Statsrådsberedningen (2017), *Nationell säkerhetsstrategi*.

⁹³ Riksdagen (2003), lagen (2003:778) om skydd mot olyckor.

- Kommunerna ska redovisa förmåga att utföra samtidiga räddningsinsatser och leda räddningstjänsten i kommunen, samt förmåga att genomföra omfattande räddningsinsatser. Kommunen ska också ha förmåga att ta emot externa resurser. Kommunen ska även ha förmåga till insatser vid olyckor vid samhällsviktig verksamhet och farlig verksamhet.
- Det bör finnas en ständig förmåga att genomföra och leda räddningstjänst, prioritera mellan samtidiga olyckor, följa upp insatsledningen och besluta om vad som är räddningstjänstens uppdrag. Aktörerna behöver ha förmåga att snabbare inse behovet av och klara av att öka ("skala upp") sin ledningsförmåga. Förmågan till systemledning och att hantera större och komplexa händelser behöver öka.
- Ledningssystemet behöver fungera i relation till den nationella nivån, till exempel när det gäller prioritering och fördelning. Insatserna och samverkan över länsgränser behöver hanteras gentemot länsstyrelsernas geografiska områdesansvar, vilket ofta är fallet när områdesansvaret möter större regionala verksamheter.

Mer om kraven enligt lagstiftningen, se 3, Rättslig bakgrund.

4.4 Förmåga att definiera system

I såväl litteratur som samtal används ordet "system" ofta på ett sätt som skapar stora tolkningsutrymmen. Ibland är detta stora tolkningsutrymme inget större problem, exempelvis när man hör politiker som beskriver att "de har tilltro till det svenska krishanteringssystemet", eller när en tjänsteperson hänvisar till "att det finns ett system för att hantera avvikelserapporter" eller "ett system för kommunikation". I dessa exempel kan system visserligen avse en mängd saker – byråkratiska indelningar, en uppsättning regler, teknik, människor och så vidare – men sammanhanget behöver inte vara beroende av hög språklig precision för att vara meningsfullt. I andra sammanhang är det emellertid av stor betydelse att ordet system preciseras. Risken är annars stor att det uppstår missuppfattningar och otydlighet som kan få en negativ inverkan i ett praktiskt arbete med ledning. Exempelvis kan det vara av stor vikt att vara tydlig och minimera tolkningsutrymmet när det kommer till kommunikation av vilka resurser som finns tillgängliga i samband med en räddningsinsats.

När man arbetar med ledning i bemärkelsen att omsätta olika resursers förmåga till effekter finns det ett behov av att ha förmåga att "sätta sitt system". Med detta avses att för sig själv och i kommunikation med andra vara så tydlig som situationen medger när det kommer till vad man lägger i ordet system. Det är framför allt i två sammanhang som denna tydlighet är viktig:

- I beskrivningen av de fysiska resurser i form av människor och teknik som finns att tillgå för att möta de hjälpbehov som uppstått till följd av ett vållandefenomen.
- I beskrivningen av de villkor som påverkar hur man kan åstadkomma inriktning och samordning av dessa resurser.

Det första sammanhanget kallar vi **systemsyn på resurser**. Det andra sammanhanget kallar vi **systemsyn på ledningsvillkor**.

En systemsyn på resurser är avhängig den roll personen som arbetar med ledning har. Rollen och de mandat som följer med rollen avgränsar resursomfånget, det vill säga hur stor del av räddningstjänstens verksamhets totala resursmängd i form av människor och teknik som står till förfogande. Det avser också de resurser i form av människor och teknik som inte nödvändigtvis formellt tillhör räddningstjänstens verksamhet, men som ändå är betydelsefulla resurser för insatsens genomförande. Exempel på sådana resurser kan vara människor med specialistkunskaper som används för rådgivning, frivilligresurser som agerar i linje med den inriktning som ett befäl beslutat, eller utrustning som ställs till förfogande för att de uppstådda hjälpbehoven ska kunna mötas så bra som möjligt. Resursomfånget ändras i regel kontinuerligt under en räddningsinsats. På låg ledningsnivå går det i regel relativt snabbt att uppdatera sitt systemperspektiv på resurser. På hög ledningsnivå kan resursomfånget ibland vara mer svårgripbart. En systemsyn på resurser behöver vara dynamisk, det vill säga den behöver regelbundet omförhandlas.

Medan en systemsyn på resurser endast handlar om två dimensioner av ett system, människor och teknik, handlar systemsyn på ledningsvillkor om att förstå en mängd olika systemdimensioner (som ger olika perspektiv) som alla har att göra med hur inriktning och samordning kan åstadkommas. Dessa villkor kan utgöras av exempelvis regelverk, teknisk infrastruktur eller sociala dimensioner såsom förtroenderelationer och normer. Rent teoretiskt så kan man säga att ju fler systemperspektiv av ledningsvillkor en individ kan hålla i huvudet, desto bättre. Men vi har alla en mental begränsning, som dessutom har en tendens att bli större i samband med upplevd stress. Det finns en risk att denna mentala begränsning ”låser” en individ till en eller ett fåtal systemdimensioner och det finns en praktisk rimlighetsnivå för hur många systemperspektiv man kan hålla i huvudet samtidigt. Effekten av detta kan bli att ett befäl går miste om möjligheter att effektivt kunna åstadkomma inriktning och samordning, eller att regler om exempelvis arbetsmiljö omedvetet frångås. Varje insatssituation är unik och olika systemperspektiv på ledningsvillkor kan få olika betydelser för genomförandet.

En individ som är duktig på ledning har förmåga att förstå sin spelplan genom att kombinera olika systemperspektiv på ledningsvillkor och förstå vilka möjligheter och begränsningar dessa medför.



Kapitel 5: Olika förutsättningar ställer krav på ledning

5 Olika förutsättningar ställer krav på ledning

I det följande beskrivs olika förutsättningar och sammanhang som en inramning till vad som ska åstadkommas av ledningssystemet när uppdraget ska omsättas i verksamhet. I omvärlden finns konkreta förutsättningar vid olyckor som ställer krav på ledning av kommunal räddningstjänst. Även behov av samverkan med andra aktörer utgör en del av omgivningen för ett ledningssystem. Det finns yttre faktorer och beroenden som ställer särskilda krav på utformning och arbetssätt i ledning och samverkan. Det är just i hur fenomenet olyckor fungerar och hur dessa genom räddningsinsatser ska hanteras som kravet på ledning av kommunal räddningstjänst uppstår. Det är utifrån att dessa yttre omständigheter varierar från tillfälle till tillfälle som man kan motivera att ledningssystemet behöver ha förmåga till anpassning.

Avsnittet beskriver olika typer av omständigheter och eftersom dessa innehåller olika perspektiv så sker beskrivningen på lite olika sätt, ibland med exempel och ibland med en problematisering etc. Även tidsperspektiv kan variera och ibland är beskrivningen pragmatisk och i vissa fall mer teoretiserande. Det väsentliga är att få en ”utifrån-bild” i förhållande till kravet på ledningssystemet, vilket gör att respektive område beskrivs utifrån lämplig infallsvinkel. Genom rubrikerna i detta avsnitt skapas ett tankesätt och termer är hämtade från tidigare litteratur inom området.

I de fall andra aktörer nämns så är det inte någon heltäckande beskrivning av dessa aktörers uppdrag och arbetssätt, utan dessa beskrivningar ska ses som exempel i syfte att få fram att det ställs olika krav på olika aktörers ledningssystem med utgångspunkt i deras uppdrag och den kontext som respektive aktör utför sina uppdrag i. Dessa beskrivningar finns för att skapa en tydlighet i det unika för kommunal räddningstjänst genom att fundera på i vilken utsträckning andra aktörer delvis kan ha andra krav på ledning än de som finns i samband med ledning av räddningsinsatser vid olyckor.

Till att börja med beskrivs ett övergripande resonemang om olika samhällsaktörers uppdrag.

5.1 Samhällsaktörernas uppdrag⁹⁴ och skyddsvärden

En olycka påverkar olika delar av samhället och samhällsaktörer bidrar med åtgärder för att möta olika behov i syfte att skydda samhällets skyddsvärden. Samhällets skyddsvärden⁹⁵ är de värden i samhället som ska skyddas såsom

- människors liv och hälsa,
- samhällets funktionalitet,
- demokrati, rättssäkerhet och mänskliga fri- och rättigheter,
- miljö och ekonomiska värden, samt
- nationell suveränitet.

Samhällets offentliga aktörer, såväl statliga som regionala samt regioner och kommuner, har formella uppdrag som syftar till att värna om skyddsvärdena. Exempelvis är sjukvårdens uppdrag kopplat till människors liv och hälsa och polisens uppdrag är bland annat relaterat till att värna om människors trygghet och säkerhet samt rättssäkerhet.

Kommunen har enligt lagen om skydd mot olyckor uppdraget att bedriva kommunal räddningstjänst som innebär att rädda människor, egendom och miljö. För att uppdraget ska kunna genomföras så har räddningstjänsten resurser i form av personal med förmågor, utrustning och fordon. Med hjälp av utrustningen sätter personalen in åtgärder för att så tidigt som möjligt förhindra ytterligare skador och bryta skadeförloppet. På samma sätt har exempelvis sjukvården resurser för att med hjälp av medicinska åtgärder vårda skadade människor vid en olycka. Aktörernas uppdrag syftar till att avbryta det negativa som sker med hjälp av resurserna. På så vis omsätts uppdragen i effekter för det skyddsvärda. Samhällets aktörer har olika uppdrag att samtidigt vidta åtgärder för att skydda så många skyddsvärden som möjligt.

5.2 Från uppdrag till effekt med hjälp av resurser

För att omsätta tillgängliga resurser till effekter, har respektive aktör ett ledningssystem som kan styra resursanvändningen till så bra resultat som möjligt för att styra resursanvändningen så att åtgärderna som sätts in leder till så bra resultat som möjligt.

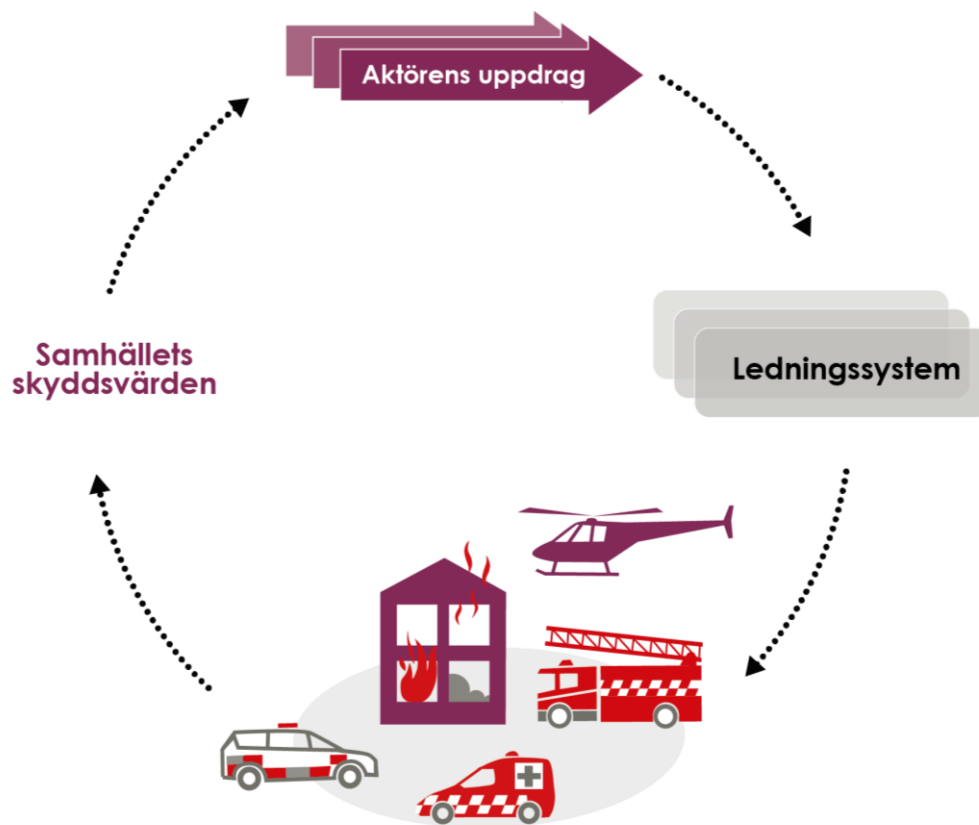
Ledning för att bedriva kommunal räddningstjänst handlar alltså om att omsätta uppdraget med hjälp av resurser och deras förmågor, så att effekter uppnås

⁹⁴ MSB (2018), Webbutbildning, Fortbildningstjänsten MSB, Kurs *Operativ ledning* -"Tankemodellen".

⁹⁵ MSB (2018), *Gemensamma grunder för samverkan och ledning vid samhällsstörningar*.

gentemot det skyddsvärda vid olyckor. Ett ledningssystem syftar till att åstadkomma inriktning och samordning med en given uppsättning resurser för att skapa effekter med utgångspunkt i uppdraget att hindra och begränsa skador på människor, egendom och miljö.

Figur 1. Ledningssystem i ett sammanhang



Olika aktörers uppdrag syftar till att skydda det skyddsvärda. Olika aktörers ledningssystem omsätter uppdraget genom att styra sin resursanvändning så att åtgärdsproduktionen påverkar ett skeende. De olika åtgärderna som respektive aktör genomför skapar effekter så att det skyddsvärda skyddas.

5.3 Riskbild och räddningsinsatser – grund för utformning av ledning

Ett ledningssystem bör utformas och dimensioneras utifrån det ledningsbehov som räddningsinsatserna, till följd av kommunens riskbild⁹⁶ och sårbarheter, genererar.⁹⁷ Man bör även utforma ledningssystemet så att det kan stödja andra ledningssystem, både lokala och nationella. För att ett ledningssystem ska

⁹⁶ Räddningsverket (1998), *Grunder för ledning – Generella principer för ledning av kommunala räddningsinsatser*.

⁹⁷ Räddningsverket (2006), *Ledning av räddningsinsatser i det komplexa samhället*.

utvecklas utifrån goda förutsättningar krävs att den totala organisationen byggs upp metodiskt. Resurserna, som konkret har till uppgift att utföra organisationens uppdrag, måste utformas och dimensioneras med utgångspunkt i riskbilden i kommunen. Vid bedömning av riskbilden ska särskilt omständigheten att det kan uppstå samtida och/eller utdragna händelser beaktas. Både typen av riskbild, typen av olyckor som kan uppstå och vilka förmågor som resurserna har och organiseringen av resursanvändningen påverkar de krav som ställs på ledningssystemet.

Räddningsinsatserna behöver genomföras samordnat med andra aktörer för att effekt inom det skyddsvärda i samhället ska uppnås inom godtagbar tid.

5.4 Skeenden och olycksskeenden⁹⁸

Benämningen skeenden sätter fokus på att något är pågående och förändras över tid. Ett skeende kan utvecklas på olika sätt och med olika dynamik. Vissa skeenden är diffusa i sin karaktär och relativt ”ogenomskinliga” för ledningssystemet. Skeendet ”smyger sig på” och det är först när man är mitt uppe i ett läge som det går att förstå hela upprinnelsen. Dynamiken i ett skeende kan snabbt förändras och utvecklas till att bli mer påtaglig.

Ett sätt att betrakta ett skeende är att se det som kedjereaktioner, både vad gäller orsaker och konsekvenser i flera led. Detta betraktelsesätt syftar till att upptäcka beroenden och att försöka förhindra och så tidigt som möjligt bryta orsakskedjorna samt därefter minimera konsekvenser i flera led.

I aktörsgemensamma sammanhang benämns de skeenden som utvecklas till oönskade händelser för vållandefenomen⁹⁹ vilket indikerar att det är den delen av fenomenet som är ursprungligt och en del av orsakssammanhanget, vilket innebär att det är av vikt att detta om möjligt påverkas så tidigt och direkt som möjligt för att lindra följdverkningar. Exempel på sådana vållandefenomen kan vara elbortfall och epidemier som kan utvecklas till pandemier etc. Ytterligare exempel är då en brand med allvarliga följder leder till stor emotionell påverkan i lokalsamhället där kommunens organisation för räddningstjänst behöver hantera följdverkningar tillsammans med andra aktörer i samhället¹⁰⁰. En konsekvens av ett vållandefenomen kan skapa ett nytt vållandefenomen – ”sekundära vållandefenomen” – i flera led. I händelsekedjan blir det en konsekvens som betraktat från andra håll blir ett nytt ”vållandefenomen”. Benämningen ska dock inte blandas ihop språkligt då ”vållande” också kan användas i rättsprocesser.

⁹⁸ MSB (2014). Hela avsnittet är inspirerat av arbetsmaterial i LoS-projektet, dvs. arbetet med Gemensamma grunder.

⁹⁹ Fredholm (2015) *Att åstadkomma INRIKNING & SAMORDNING – 7 analyser utifrån hanteringen av skogsbranden i Västmanland 2014*, sid 91.

¹⁰⁰ Fredholm, L (2000) *Åtta slutsatser om ledning – En analys och diskussion utifrån katastrofbranden i Göteborg 1998*.

I orsaks- och konsekvenskedjorna är de kritiska beroenden som kan leda till störningar på samhällets funktionalitet särskilt viktiga att identifiera. I flera led kan sedan olika konsekvenser med varierande allvarlighetsgrad leda till att delar av eller ett helt samhälle drabbas såväl socialt som funktionellt.

Såväl termen risk som hot kan i detta sammanhang ses som att det föreligger en viss sannolikhet att negativa följder, det vill säga konsekvenser, kan uppstå. När vi benämner olika delar av ett skeende uppstår insikten att begreppsanvändningen är relativ. Det som är en konsekvens för en aktör är ett hot för en annan. I händelsekedjan blir det en konsekvens som betraktat från andra hållet blir ett nytt vållandefenomen.

Konsekvenserna är av olika art eftersom dessa kan handla om förlust av eller men för hälsa, liv, egendom eller miljö, akuta överlevnadssvårigheter och/eller åsidosättande av grundläggande författningsenliga rättigheter. Vissa konsekvenser är alltså mer tekniska (till exempel återskapa elförsörjning) och andra handlar mer om upplevelser och värderingar.

5.5 Hjälpbehov – drabbat sammanhang¹⁰¹

Räddningsinsatser behöver svara mot behoven som uppkommer vid olycks-skeenden, de så kallade hjälpbehoven.¹⁰² Det finns olika områden av behov, såsom att rädda människoliv, egendom, miljö samt livs- och funktionsstöd och åter-skapande. Hjälpbehoven kan vara av flera slag som leder till olika åtgärdsbehov såsom psykosociala, medicinska och tekniska åtgärder för att nämna några. Även informationsbehov för olika målgrupper och behov är en del av åtgärdsbehovet. Samhällets olika aktörer behöver svara upp mot de olika slag av hjälpbehov som uppkommer.

Vid en olycka kan en mängd följder uppstå och ett helt sammanhang kan drabbas. Det som påverkas av en olycka, såväl direkt som indirekt och dess konsekvenser på sikt, benämns drabbat sammanhang. Det handlar bland annat om geografisk utbredning, karaktären på det inträffade, dynamiken och komplexiteten i händelsen, hjälpbehov, det sociala sammanhang som påverkas samt konsekvenser för drabbade och för samhällets funktionalitet (jämför yttre system¹⁰³). Syftet med att använda termen drabbat sammanhang är att stimulera identifieringen av vilka som påverkas och vilka behov som behöver omhändertas i samhället samt att identifiera andra aktörer (aktörssammanhang) som berörs av en händelse och som den kommunala räddningstjänsten behöver samverka med.

Olika typer av händelser utgör exempel på hur beroenden i samhället snabbt leder till konsekvenser i det drabbade sammanhanget. En händelse får

¹⁰¹ Räddningsverket (2006), *Ledning av räddningsinsatser i det komplexa samhället*.

¹⁰² *Ibid.*, s. 20.

¹⁰³ MSB (2018), *Gemensamma grunder för samverkan och ledning vid samhällsstörningar*.

konsekvenser på ett sådant sätt att flera samhällsnivåer¹⁰⁴ kan beröras direkt och hanteringen behöver ske samtidigt¹⁰⁵ och ur olika perspektiv.

Ett exempel är om en brand inträffar i en transformatorstation. Även en brandtekniskt sett begränsad brand kan leda till en stor påverkan om ett samhälle blir utan elförsörjning. Branden påverkar då samhällets funktionalitet som är ett skyddsvärde.

De som bemannar ett ledningssystem för kommunal räddningstjänst behöver ha förmåga att identifiera beroenden och tillsammans med andra aktörer kunna ingå i bredare aktörssammanhang för att åstadkomma gemensam hantering, och i många fall agerar samhällets aktörer samtidigt.¹⁰⁶

5.6 Geografiskt områdesansvar

Sedan juni 2006 är det geografiska områdesansvaret en lagreglerad kommunal uppgift¹⁰⁷. Ansvaret innebär att kommunen ska verka för att olika aktörer, bland annat de som bedriver samhällsviktig verksamhet, inom kommunens geografiska område får möjlighet att samverka i syfte att uppnå samordning av både förberedelser för och hantering av extraordinära händelser. Ansvaret innebär även att information till allmänheten ska samordnas.

Det geografiska områdesansvaret finns samtidigt på lokal, regional och nationell nivå och kan aldrig övertas mellan nivåerna. Däremot får den regionala nivån vid behov gå in och stötta den lokala nivån på samma sätt som den nationella nivån får gå in och stötta den regionala nivån.

Genom att använda en inriktnings- och samordningsfunktion (ISF) får kommunen förutsättningar att verka för inriktning och samordning utifrån sitt geografiska områdesansvar på lokal nivå. Det regionala geografiska områdesansvaret kan på motsvarande sätt hanteras av länsstyrelsen bland annat via en regional ISF. I en ISF kan aktörerna tillsammans inrikta och samordna sin hantering. Att tillämpa arbetsformen ISF underlättar samarbete eftersom den är gemensam för alla aktörer.¹⁰⁸ Varje aktör behöver även en kontaktpunkt, en inriktnings- och samordningskontakt (ISK) för att underlätta kommunikationen med andra aktörer (se 13.5.4.2, Inriktnings- och samordningskontakt, ISK).

¹⁰⁴ MSB (2018), *Gemensamma grunder för samverkan och ledning vid samhällsstörningar*, s. 24 om samhällsnivåer.

¹⁰⁵ Ibid.

¹⁰⁶ Ibid.

¹⁰⁷ 2006:544, kap. 2 och kap. 3.

¹⁰⁸ <https://www.msb.se/sv/amnesomraden/krisberedskap--civilt-forsvar/samverkan-och-ledning/gemensamma-grunder-for-samverkan-och-ledning-vid-samhallsstorningar/LokalISF/>

5.7 Aktörssammanhang¹⁰⁹ och uppdragsparallellitet

För att omhänderta de behov som finns och som hotar det skyddsvärda och som aktörerna anser att de ska bidra med behöver samhällets samlade åtgärdsproduktion fungera så bra som möjligt. De aktörer som behöver bidra med olika åtgärder behöver agera så att hjälpbehovet omhändertas som helhet. Genom att identifiera behov kan också aktörssammanhang identifieras som behöver samverka för att åstadkomma den aktuella åtgärdsproduktionen och skapa aktörsgemensam inriktning och samordning.

Vid en brand i en transformatorstation så kan ett begränsat tekniskt skadeförlopp leda till omfattande konsekvenser så att ett stort aktörssammanhang på både lokal, regional och nationell nivå behövs för att hantera följdkonsekvenserna.

De olika aktörerna i samhället har sina egna ledningssystem för att bedriva sina respektive insatser. Sjukvården genomför en sjukvårdsinsats enligt hälso- och sjukvårdslagen (2017:30) vilket sker samtidigt som den kommunala räddningstjänsten genomför en räddningsinsats enligt lagen om skydd mot olyckor. De olika aktörerna bidrar med olika åtgärder vid samma olycka. Det kan uppstå en mängd olika konsekvenser vid en olycka med behov av att involvera betydligt fler aktörer, som exempelvis kommunens socialtjänst eller miljöförvaltning. De olika aktörernas uppdrag tillämpas samtidigt och detta kallas för uppdragsparallellitet¹¹⁰.

Ansvarsprincipen innebär att den som ansvarar för en verksamhet i normala situationer också har motsvarande ansvar vid olyckor, kriser, höjd beredskap och andra samhällsstörningar. Vid höjd beredskap kan uppdrag tillkomma för vissa aktörer. Ansvarsprincipen innebär också att aktörer har olika uppdrag som tillämpas med utgångspunkt i händelsen samtidigt¹¹¹.

Hur förmågan att genom samverkan och ledning skapa inriktning och samordning vid samhällsstörningar bör utformas ser olika ut beroende på den specifika aktörens uppdrag, vilka typer av företeelser eller händelser de kan ställas inför att hantera, i vilka sociala sammanhang de inträffar, vilka andra aktörer som agerar vid en händelse (aktörssammanhang)¹¹² och tillgången på resurser. Med utgångspunkt i risk- och sårbarhetsanalyser och erfarenheter från tidigare händelser och övningar¹¹³ kan en generell förmåga utvecklas. Den behöver också innefatta en anpassningsbarhet att hantera händelser som inte kunnat identifieras i

¹⁰⁹ MSB (2018), *Gemensamma grunder för samverkan och ledning vid samhällsstörningar* och Räddningsverket (2006), *Ledning av räddningsinsatser i det komplexa samhället*.

¹¹⁰ MSB (2011), Cedergårdh, E & Winnberg T, *Proaktiv samverkan vid olyckor*, kap. 5 *Samverkan för säkerhets skull*.

¹¹¹ MSB (2018), *Gemensamma grunder för samverkan och ledning vid samhällsstörningar*, s. 29.

¹¹² MSB (2018), *Gemensamma grunder för samverkan och ledning vid samhällsstörningar*, publ-nr. MSB777, s. 201-202.

¹¹³ 2 kap. 1 § lagen (2006:544) om kommuners och regioners åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap, 7 § förordningen (2015:1052) om krisberedskap och bevakningsansvariga myndigheters åtgärder vid höjd beredskap, 1 kap. 3 § lagen (2003:778) om skydd mot olyckor.

förväg. En aktör behöver alltså aktivt tolka och tillämpa sitt uppdrag¹¹⁴ både mot den generella risk- och hotbilden (som förändras över tiden) och i varje specifik händelse.

Fokus för hanteringen vid en händelse bör alltid vara att, med de åtgärder som vidtas, åstadkomma så bra effekt som möjligt i det drabbade sammanhanget¹¹⁵. Åtgärdernas effekt i det drabbade sammanhanget skapar i sin tur nya ingångsvärden för arbetet med samverkan och ledning.

Aktörer har alltså olika uppdrag och roller i en händelse. En aktör kan också ha flera uppdrag som behöver tillämpas i händelsen¹¹⁶. Det finns även aktörer som inte har något formellt reglerat uppdrag. Både aktörer med och utan formellt reglerade uppdrag kan medverka i andra aktörers uppdrag.

Vid en olycka finns det många som kan hjälpa till och det uppstår ofta frivilliga insatser, både spontana och organiserade av frivilligorganisationer. Även de drabbade är aktörer som i många fall själva hjälper till att förbättra situationen, det vill säga är ”medaktörer”. Samhällets offentliga aktörer bör tillsammans med dessa frivilliga initiativ se till att hjälpinsatserna blir så bra som möjligt. Med aktörs-sammanhang avses de aktörer som i en given situation behöver åstadkomma inriktning och samordning för att de hjälpbehov och följder som uppstår i det drabbade sammanhanget ska hanteras så önskvärt som möjligt.

5.8 Åtgärdsproduktion i vid mening

Olika aktörer i samhället bidrar med olika åtgärder.¹¹⁷ Det framgår av sammanhanget när den aktörsgemensamma åtgärdsproduktionen avses och när räddningstjänstens specifika åtgärder avses.

Åtgärdsproduktionen som räddningstjänsten bidrar med är teknisk, såsom att sätta in användningen av en dimspik. Men begreppet åtgärd kan vara bredare än så eftersom även en värmande filt och vänliga ord är en åtgärd när det gäller det mänskliga omhändertagandet. Även personal i den övergripande ledningen som kontakter en annan aktör eller att ett VMA aktiveras ses som en del av åtgärdsproduktionen. Utöver att se den konkreta åtgärdsproduktionen – även en planering i huvudet på en beslutsfattare - så är det viktigt att tänka åtgärds-hantering i vid mening.

¹¹⁴ Aktörer har dessutom ofta flera uppdrag.

¹¹⁵ Räddningsverket (2006), Cedergårdh & Winnberg (2006), *Utformning av ledningsorganisation* i Fredholm, L & Göransson, A-L (Red) (2006), *Ledning av räddningsinsatser i det komplexa samhället*. Karlstad: Räddningsverket, s. 206.

¹¹⁶ MSB (2011), Cedergårdh, E & Winnberg, T, *Proaktiv samverkan vid olyckor i Samverkan för säkerhets skull*, s. 84-85.

¹¹⁷ Räddningsverket (2006), *Ledning av räddningsinsatser i det komplexa samhället*, s. 208.

5.9 Resursdisposition i tid och rum – perspektiv på taktik

Med systemsyn som grund kan man betrakta taktik ur lite olika perspektiv. Begreppet taktik kan ses både ur kognitivt perspektiv och med utgångspunkt i det faktiska agerandet. Taktik definieras bland annat som ”mönster av tänkande och ageranden”¹¹⁸ vilket åskådliggör dessa perspektiv. När det gäller vad agerandet ska leda till så kan taktik preciseras ytterligare och definieras som ”att på bästa sätt utnyttja de tillgängliga resurserna för att erhålla och bibehålla kontroll över händelserna”.¹¹⁹ Genom att betrakta taktik i mönster av disposition över tid så kan taktiska överväganden också behöva ske med utgångspunkt i längre tidsskalor, nämligen inte bara i tillgängliga resurser för stunden utan även i möjligheter till anskaffning av ytterligare resurser. Taktik handlar om att överväga hur pågående åtgärdsproduktion kan ske med utgångspunkt i hur lång tid det tar att få ytterligare resurser till en viss plats (resurstillväxt¹²⁰) och hur skadeförlopp förändras under denna tidsperiod.

Taktik är generellt, det vill säga det handlar om disposition och användning av resurser i tid och rum för att nå effekter så att räddningstjänstens uppdrag genomförs på bästa sätt. Det finns därmed taktik i flera upplösningsgrader beroende på vilken roll man har i ledningssystemet när man betraktar de taktiska aspekterna.

Utöver att utforma en taktik för räddningstjänstens resursers agerande behöver också aktörerna tillsammans utforma samtliga åtgärder till en så bra helhet som möjligt för att ta hand om hela hjälpbehovet. I detta resonemang kan en form av ”aktörsgemensam taktik”¹²¹ vara värdefull, även om inte andra samhällsaktörer använder termen taktik. Ett exempel är att en aktör kommer till platsen tidigt med mycket resurser och en annan aktör kommer senare eller med mindre resurser. Om det är räddningstjänsten som är tidigt på plats med mycket resurser så är det viktigt att inse att räddningstjänsten behöver göra vissa saker som sjukvården kommer göra när de väl kommit till platsen med tillräckliga resurser. När väl sjukvården är på plats och klarar att utföra de aktörsspecifika insatser de är på plats för att utföra så är det ett optimalt läge rent kvalitetsmässigt. Sjukvårdspersonalen har ju det specifika kunnandet som inte räddningstjänsten har.

I aktörsgemensamma sammanhang så behöver man komma överens om en gemensam inriktning. Samhällets aktörer har olika uppdrag att samtidigt vidta åtgärder för att skydda så många skyddsvärden som möjligt. Men det kan i specifika situationer finnas behov av att prioritera när man inte lyckas göra allting samtidigt och komma överens om en gemensam inriktning.

¹¹⁸ Fredholm, L (1990), *Utveckling av räddningstaktik, analyser och metodförslag*. Försvarets forskningsanstalt, Huvudavdelning 5. Stockholm (FOA rapport E 50006 - 5.3).

¹¹⁹ Svensson, S (red.), Cedergårdh, E, Mårtensson, O, & Winnberg, T (2005), *Taktik, ledning, ledarskap*. Räddningsverket. Karlstad.

¹²⁰ Ibid.

¹²¹ MSB (2011), Cedergårdh, E & Winnberg T, *Proaktiv samverkan vid olyckor*, kap. 5 *Samverkan för säkerhets skull*. MSB.

5.10 Behovet av utbyten mellan olika aktörer

De hjälpbehov och konsekvenser som uppstår till följd av en olycka behöver hanteras genom att flera aktörer genomför olika insatser samtidigt. Räddningsledningssystemet behöver kunna samverka på flera organisatoriska nivåer samtidigt, en form av ”flernivåsamverkan”¹²², med andra aktörer. Såväl i den skadeområdesnära åtgärdsproduktionen som för en räddningsinsats sammantaget samt mellan olika aktörers övergripande ledningar behöver utbyten ske ur olika perspektiv¹²³.

Andra aktörer och deras agerande är både en ”påverkansfaktor” och en ”faktor att påverka”. Det behövs ömsesidig informationsdelning och perspektivutbyten för att samhällets samlade agerande ska svara upp mot behovet vid olyckor och andra störningar i samhället.

Utöver att samverkan behöver knytas på flera organisatoriska nivåer så har den övergripande ledningen ett särskilt ansvar att säkerställa att samverkan med andra aktörer knytas in på rätt ställe och många gånger på flera ställen på ett ändamålsenligt sätt.

5.11 Yttre faktorer ställer krav på den inre hanteringen

Olika aktörer har olika uppdrag i samhället och de delar av ett skeende vid en samhällsstörning som respektive aktör har att hantera, påverkar kravet på ledning. De faktorer och dessa faktorerens beroenden i ett skeende, som ingår i respektive aktörs uppdrag att åtgärda, påverkar därför utformningen på ledning. Exempelvis är faktorer såsom patientflöden med behov av obrutna vårdkedjor med rimlig vårdförmåga från skadeområden till olika sjukhus med olika vårdförmågor en central del i kravet på ledning av akut sjukvårdsverksamhet. I polisiär verksamhet handlar det om att skydda samhället genom att förhindra och beivra brottslig verksamhet, vilket är sociala skeenden där grupper av individer på olika geografiska platser planerar vad som ska göras härnäst etc. Olika aktörer har därmed olika krav på sin ledning när det gäller att ”bryta orsaks- och konsekvenskedjor” samt att skapa kontinuerlig åtgärdsproduktion enligt aktörens uppdrag. I de delar där det ställs samma typ av krav kan likartade arbetssätt finnas hos olika aktörer. I de delar där det ställs olika krav, beroende på faktorerna i skeendet i relation till aktörens specifika uppdrag, finns det motiv för olika arbetssätt.

De faktorer som är vanligt förekommande bör återspeglas i det arbetssätt som görs ofta och som motiverar organisationens grundläggande utformning och arbetssätt. Det behövs också en anpassningsförmåga gentemot de tänkbara

¹²² MSB 2018-05603-16 Behovsanalys (2019).

¹²³ Koelega, S & Cedergårdh, E (2015) Att åstadkomma INRIKNING & SAMORDNING – 7 analyser utifrån hanteringen av skogsbranden i Västmanland 2014, sid 74.

faktorer som inte är lika förekommande rent frekvensmässigt, men som trots allt inträffar eller kan inträffa.

Ledningssystemet behöver kunna svara upp mot förväntningar som ställs på bedrivandet av kommunal räddningstjänst som helhet, förväntningar som ställs såväl inom den egna verksamheten som från omgivningen.¹²⁴ Resurserna måste hanteras på ett sådant sätt att såväl kortsiktiga som långsiktiga behov och krav tillgodoses.

När olycksskeenden inträffar med konsekvenser gentemot det skyddsvärda såsom egendom, miljö och människor behöver de faktorer som skeendet består av vara utgångspunkt för utformning och utövandet av ledning. Yttre faktorer och beroenden mellan dessa i den yttre verkligheten ställer krav på den inre hanteringen. Det som händer ute i verkligheten är en väsentlig utgångspunkt. Vad är det som händer? Vilka faktorer och beroenden finns i det som händer och som kräver inriktning och samordning inom ledningssystemet för att bedriva kommunal räddningstjänst?

För att beskriva de faktorer som ska påverkas och omhändertas vid ett olycks-skeende behövs först en beskrivning av vad en olycka består av. En olycka inträffar ofta vid ett objekt, som exempelvis kan vara en bil, ett tåg eller en byggnad. Benämningen objekt ska dock ses i vid mening eftersom även en hel dricksvattentäkt kan vara ett objekt. Ett objekt har ett visst ändamål och i en byggnad kan det exempelvis bedrivas en viss typ av verksamhet. I vissa fall kan en verksamhet även vara samhällsviktig. Människor har en knytning till objektet på flera olika sätt. En olycka är något oönskat som inträffar plötsligt, som innebär att ett skadeförlopp uppstår. Det är tekniska fenomen såsom skred, utsläpp av farliga ämnen, brand eller vatten som på ett oönskat sätt åstadkommer förlopp som skadar skyddsvärden. Det påverkar även de människor som är knutna till objektet, finns i byggnaden eller som berörs av verksamheten på olika sätt.

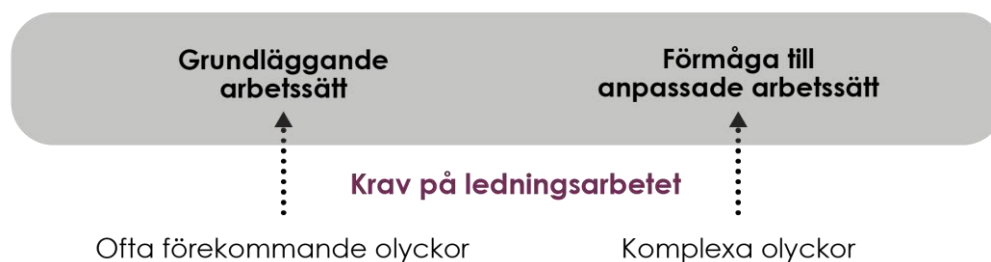
Människor kan bli fysiskt skadade om de vistas i eller vid objektet men de påverkas också indirekt om verksamheten som pågår där inte kan bedrivas. En olycka är inte bara en teknisk händelse utan den är även något som påverkar det sociala sammanhanget.¹²⁵ Både de direkt berörda människorna och människor på orten påverkas av en olycka emotionellt.

Beroende på utbredningen av skadeförloppet så kan möjligheten till överblick-barhet variera. Vidare så kan fenomenet vara mer eller mindre komplext. Även dynamiken varierar och det uppstår också situationsspecifika krav och möjligheter.

¹²⁴ Räddningsverket (2005), *Taktik, ledning, ledarskap*, s. 182.

¹²⁵ Quarantelli, E.L (Red) (1998), *What is a disaster? Perspectives on the question*. London: Routledge.

Figur 2. Omständigheter – krav på ledning



Arbetsättet i ledningssystemet behöver kunna anpassas i förhållande till olika krav på ledning.

Yttre sammansatta problem med ofta tidskritiska beroenden behöver hanteras med stor interaktion och lämplig autonomi i den inre hanteringen i ledningssystemet. Det är mot de beskrivna faktorerna som den inre organiseringen behöver ha sin utgångspunkt. Kapitlet avslutas här med tre avsnitt som ytterligare preciserar några sådana faktorer som utgör krav på ledningssystemets olika delar. Dessa avsnitt ligger till grund för de tre typer av beslutsdomäner som finns för kommunal räddningstjänst (se 7, Om räddningschef, räddningstjänstverksamhet och räddningsledningssystem), vilket fördjupas i särskilt avsnitt senare (se 8.6, Tre typer av beslutsdomäner).

5.11.1 Beroenden som påverkar åtgärdsproduktion gentemot skadeförlopp och andra hjälpbehov

När människor och objekt påverkas av ett skadeförlopp sker detta ofta med hög dynamik, vilket ställer krav på åtgärdsproduktionen för bland annat tempot. Många gånger är fenomenet inte helt klarlagt vad avser orsak och verkan och det finns ibland en betydande osäkerhet som också behöver hanteras, bland annat ur säkerhetssynpunkt.

Eftersom olika åtgärders verkan har ett inbyggt beroende mellan sig eftersom samma skadeförlopp ska påverkas så behövs en förmåga till ett integrerat agerande med tidskritiska krav. Det finns krav på ett beroende mellan olika delar av en åtgärdsproduktion mot samma skadeförlopp med krav på tajt resurssamordning.

Kravet är att kunna skapa inriktning och samordning av åtgärdsproduktionen mot ett dynamiskt skadeförlopp, i olika delar av skadeområdet, för att bryta skadeförloppet och dess direkta följdverkningar. I många fall är kravet på samordning tidskritiskt. Ett och samma skadeförlopp kan påverkas på olika sätt med olika metoder samtidigt som andra hjälpbehov också behöver omhändertas. Det finns därför både ett behov av att dela upp styrningen i olika delar (autonom förmåga) samtidigt som det också krävs en hög grad av samordning mellan genomförandet av olika åtgärder och dess metoder för att dessa inte ska vara kontraproduktiva. Vidare behövs andra typer av åtgärder för att skapa förutsättningar för åtgärdsproduktionen.

5.11.2 Beroenden som påverkar en hel hantering av en olycka

En olycka hotar människor, egendom och miljö och inträffar i ett område. I många fall kan vi uttrycka att olyckan inträffar vid eller i ett objekt. Även om skadeförloppet kan vara sammansatt av olika delar så är det oftast av en viss art, exempelvis brand, utflöde av farliga ämnen etc. Vissa skadeförlopp kan ha ett beroendeförhållande som sträcker sig över ett större sammanhang. Objektet kan också innebära att olika värden är hotade, såsom samhällsviktig verksamhet, kulturvärden, enda arbetsplatsen på orten etc. Ofta utgörs en enskild olycka av att ett visst värde är hotat i en viss typ av objekt. Olika olyckor skiljer sig kring vad som ska räddas. Kravet på ledning är förmågan att leda så att hela hjälpbehovet tillgodoses i samband med en olycka eller överhängande fara för olycka, genom att vidta en eller flera kluster av åtgärder av olika slag samtidigt eller i följd.

Sammantaget behövs en samlad förmåga till ledning för respektive olycka för att styra mot att rädda ett sammansatt problem med samma skyddsvärde och med en samlad resursanvändning gentemot hela hjälpbehovet som den enskilda olyckan genererar. En samordnad resursdisposition skapar möjlighet till snabba omställningar taktiskt mot olyckan som helhet, vilket är grunden för ett effektivt resursutnyttjande.

5.11.3 Beroenden som påverkar förutsättningarna att hantera olyckor i hela det geografiska ansvarsområdet

Uppdraget att bedriva kommunal räddningstjänst behöver fungera i hela det geografiska området som ingår i ansvarsområdet. Riskbilden påverkas kontinuerligt i samhället vilket ställer krav på att förbereda räddningsinsatser och säkerställa att det finns en förberedelse för att så snabbt som möjligt starta räddningsinsatser gentemot det som kan inträffa när som helst. Ingångsvärden från andra aktörer utgör en väsentlig del i det som påverkar kravet på ledning.

Flera olyckor kan också inträffa samtidigt och det kan när som helst uppstå nya olyckor. Samtidighet när det gäller olyckor innebär ett behov av att kunna styra resursanvändningen gentemot olika olyckor och de värden som är hotade. Det finns ett resursanvändningsberoende mellan de olika olyckorna som sker, inte bara i volym/funktionalitet utan också i att resurserna används på ett effektivt och riktigt sätt med utgångspunkt i värderingar kring vilka skyddsvärden som är hotade. Utgångspunkten är att det är hjälpbehoven som uppstår och de skyddsvärden som olyckorna hotar samt rådande risk- och hotbild som ska värderas när resurser disponeras.

Avsikten är att kunna svara upp mot behovet som uppstår till följd av en eller flera samtidiga olyckor (det totala hjälpbehovet) samt att ha en handlingsberedskap för att det när som helst kan uppstå nya olyckor och att vara särskilt förberedd gentemot den rådande specifika riskbilden.



Kapitel 6: Ledningsprocessen

6 Ledningsprocessen

En del i ett enhetligt ledningssystem är att beskriva den ledningsprocess med dess aktiviteter som ska kunna utföras av räddningsledningssystemet. Det blir ett sätt att beskriva vad som ska kunna göras, det vill säga vilka övergripande förmågor som behöver finnas i systemet.

Inom Försvarsmakten¹²⁶, Polismyndigheten^{127,128} och inom hälso- och sjukvårdens^{129,130,131} ledningssystem, har ledningsprocessen definierats och beskrivits utifrån deras respektive ledningssystem. Baserat på den egna ledningsprocessen har de utvecklat arbetssätt och metoder för sina respektive verksamheter. Området ledningsprocess har inte tidigare varit en tillräckligt central del av en sammanhållen utveckling och det finns ett omfattande behov av att utveckla ledningsprocesser och ledningsmetoder inom kommunal räddningstjänst.

I detta dokument kommer vi att ta oss an ett första grundläggande steg – att beskriva en ledningsprocess för räddningsledningssystemet. Vi kommer även att fördjupa och förtydliga denna process inom två områden: **Nya olyckor – tidskritisk respons** och **Riskbildsförändring – krav på planering**. Dessutom identifierar vi ytterligare två områden som behöver fördjupas: **Insats- och beredskapsproduktion över tid** och **Ledning av en enskild räddningsinsats**. Detta ska ses som en ansats för fortsatt utveckling och en grund för en kommande metodutveckling. Även om ELS inte innehåller någon metodutveckling bör ett sådant arbete snarast ta vid och resultera i en metodhandbok som beskriver ledningsmetoder för räddningsledningssystemet.

Systemledning är den beslutsdomän som sedan tidigare är minst utvecklad avseende bland annat ledningsprocessen. Där är också behovet av att skapa förutsättningar för anpassningsbar ledning, bland annat genom att utforma roller och förut-sättningar för organisering, som störst eftersom det nu utvecklas räddningsledningssystem med stora krav på just detta. Tyngdpunkten i processbeskrivningarna i detta dokument ligger därför på systemledning. Viss utveckling har skett även knutet till beslutsdomänerna insatsledning och uppgiftsledning men även dessa behöver utvecklas mer fördjupat framöver.

Det är viktigt att poängtera att det arbete som nu görs kring ledningsprocessen inte ersätter tidigare utveckling och litteratur inom området, utan ska ses som ett komplement och en vidareutveckling av detta.

¹²⁶ Ref FM

¹²⁷ Polisen (2020) *Polismyndighetens handbok för ledning vid särskilda händelser*, PM 2020:21

¹²⁸ Polisen (2019) *Polismyndighetens riktlinjer för ledning vid särskilda händelser*, PM 2019:36

¹²⁹ Socialstyrelsen (2013) *SOSFS 2013:22 Socialstyrelsens föreskrifter och allmänna råd om katastrofmedicinsk beredskap*

¹³⁰ Nillson, H & Christiansson, T (2015) *Katastrofmedicinsk beredskap – att leda sjukvård på ett särskilt sätt*. Studentlitteratur 2015

¹³¹ Socialstyrelsen (2020) *Projektrapport Implementering av "Gemensamma grunder för samverkan och ledning vid samhällsstörningar" i landstingen*.

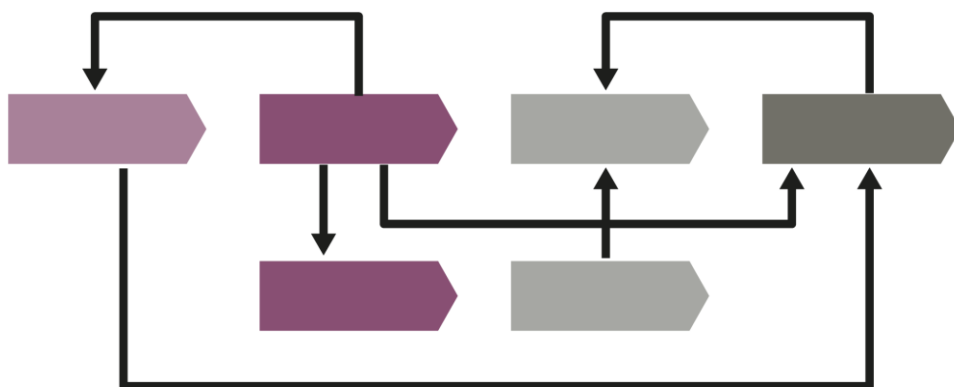
6.1 Introduktion till processer

Process betyder ursprungligen att gå framåt, fortsätta eller avancera, alltså ett förlopp som innebär att något förändras.¹³² Processer kan generellt beskrivas som ”repetitivt länkade aktiviteter där information och resurser används för att omforma objekt in till objekt ut, från identifiering till tillfredsställelse av den huvudsakliga mottagarens behov”.¹³³

Vad en process är kan ytterligare beskrivas genom följande punkter:

- Processer handlar ytterst just om att tillfredsställa behov.¹³⁴ I vårt fall hjälpbehov.¹³⁵
- En process beskrivs som en kedja av relaterade aktiviteter, eller egentligen nätverk om man studerar dem noggrannare.
- Aktiviteterna hör samman eftersom de alla strävar mot samma mål.

Figur 3. Processen med dess länkade aktiviteter



Processer kan alltså beskrivas som kedjor av länkade aktiviteter. Vid en närmare betraktelse är dock nätverk av aktiviteter kanske en bättre beskrivning. Ju noggrannare man tittar, desto komplexare blir det. En visuell förenkling kan göras i flöden av aktiviteter. Det blir då viktigt att visa att aktiviteter inte nödvändigtvis sker sekventiellt, utan kan behöva göras samtidigt och flera gånger om vartannat. När man utformar processer för en specifik verksamhet behöver man därför säkerställa och pröva att verksamheten klarar av att hantera flera aktiviteter samtidigt, vid olika typer av belastningar.

En process består av en struktur av aktiviteter och dess resultat. När processen ska användas måste man tillföra resurser. Likaså behöver man ofta tillföra information

¹³² Socialstyrelsen (2020), *Inriktning och samordning inom hälso- och sjukvården vid särskild händelse*.

¹³³ Lunds universitet (2009), *Processhandbok*.

¹³⁴ *Ibid.*

¹³⁵ Räddningsverket (2006), *Ledning av räddningsinsatser i det komplexa samhället*.

av olika slag för att processen ska fungera som avsett. Informationen kan vara av stödjande eller styrande karaktär. Ett annat av de utmärkande dragen hos en process är att den används om och om igen. Det skiljer en process från ett projekt, som per definition endast utförs en gång.

En ledningsprocess beskriver de steg som behöver tas i ledningsarbetet för att avancera framåt och uppnå det som ska åstadkommas. Den består av ett antal nödvändiga och generella aktiviteter som behövs för att ledningssystemet ska kunna inrikta och samordna resurserna som helhet utifrån uppgift eller problem. Aktiviteterna är tillämpliga oavsett verksamhet och organisatorisk nivå, och de är kommunikation, dataförsörjning, orientering och planering.¹³⁶

Processer är iterativa. Det innebär att de är cykliska och att aktiviteterna i dem upprepas tills man nått det uppsatta målet. Beslut som fattas i ledningsprocessen behöver omsättas i åtgärder och sedan säkerställas genom uppföljning för att man ska nå önskvärd effekt.

En ledningsprocess ska med andra ord tydliggöra och omsätta vad som ska åstadkommas, genom att beskriva vilka aktiviteter som behöver hanteras och hur de förhåller sig till varandra. Den kan också ses som en beskrivning av vad de roller som verkar i räddningsledningssystemet ska göra för att driva arbetet framåt.

När vi talar om ledningsprocessen i räddningsledningssystemet ligger det nära till hands att även diskutera ledningsmetoder. Medan ledningsprocessen på ett övergripande sätt beskriver helheten i agerandet, det vill säga vilka steg (aktiviteter) som behöver tas i grova drag, beskriver en metod mer precist och detaljerat hur detta kan göras anpassat till olika omständigheter, krav på ledning, användare etc. En ansats till att beskriva hur man kan se på relationen mellan ledningsprocessen och ledningsmetoder görs i 6.4, Tillämpning av den generella ledningsprocessen i fokusområden.

6.2 Krav på räddningsledningssystemets förmåga

Den förmåga som räddningsledningssystemet behöver ha beskrivs bland annat i kapitel 5 utifrån de krav som omgivningen ställer och i kapitel 7 om bland annat att verksamheten behöver vara ändamålsenlig ur ett ledningsperspektiv. Vilka ledningsförmågor räddningstjänstverksamheten ska ha regleras också i MSB:s föreskrifter och tillhörande allmänna råd om ledning av kommunal räddningstjänst.¹³⁷ Kommunerna ska i sina handlingsprogram för räddningstjänst beskriva sin förmåga till ledning av räddningstjänstverksamheten och av enskilda

¹³⁶ Lunds universitet, Försvarshögskolan, Totalförsvarets forskningsinstitut (arbetsversion 2020-11-23), *Ledningsprocessen – en gemensam utgångspunkt*.

¹³⁷ MSB (2021), *Myndigheten för samhällsskydd och beredskaps föreskrifter om ledning av kommunal räddningstjänst* (remissversion). MSB 2020-15102.

räddningsinsatser, såväl som sitt ledningssystem i övergripande ordalag. I detta ingår att beskriva sin förmåga till att hantera samtidiga och omfattande räddningsinsatser. Förmågan ska beskrivas för fredstida förhållanden och för förhållanden under höjd beredskap.¹³⁸

I praktiken kan det vara svårt för kommunernas organisationer för skydd mot olyckor att bedöma vad de konkret ska kunna göra för att ha en viss förmåga. Strukturerade beskrivningar av ledningsprocessen blir här ett verktyg för att visa vad kraven på förmåga fordrar i form av handling.

De mer generella beskrivningarna av ledningsprocesser, som är giltiga för all verksamhet, behöver därför brytas ner för att beskriva det som är specifikt för kommunernas räddningstjänstverksamhet och för uppdraget att bedriva kommunal räddningstjänst.

Räddningstjänstverksamheten, och därmed dess ledningsprocess, behöver kunna hantera såväl **planeringsdrivna insatser** som det faktum att olyckor uppstår plötsligt med **spontana reaktiva responser** som följd (se 12.1, Insatser vid i förväg kända och vid hastigt uppkomna händelser). Den behöver stödja initiering av räddningsinsatser vid ett inledningsvis ofta stort informationsunderläge och därefter utforma, styra, följa upp och avsluta räddningsinsatser. Agerandet behöver hela tiden prövas mot händelseutvecklingen och det faktiska hjälpbehovet. Ledningsprocessen behöver också kunna hantera samtidiga räddningsinsatser (till och med så kallade masshändelser) och kontinuerligt bedöma och väga risker och hjälpbehov mot pågående räddningsinsatser och behovet av beredskap.

Tydliga beskrivningar av verksamhetens ledningsprocess kan användas i flera olika syften, bland annat

- för att skapa förutsättningar för ett medvetet beslutsfattande, genom att bryta ner tankeverksamheten i hanterbara delar i stället för att direkt gå på en möjlig lösning,¹³⁹
- för att utforma ett ändamålsenligt ledningssystem i utgångsläget, och ge möjlighet till insyn och tillsyn enligt LSO,¹⁴⁰
- som ingångsvärden för att dimensionera, fördela uppgifter och organisera i stunden utifrån behov, situation och förutsättningar för att få bästa möjliga effekt gentemot hjälpbehovet, och
- för att skapa förståelse hos den enskilda individen i ledningssystemet för vad som behöver göras och varför, samt hur de egna uppgifterna hänger ihop med en större helhet.

¹³⁸ MSB.2021, *Myndigheten för samhällsskydd och beredskaps föreskrifter om innehåll och struktur i kommunens handlingsprogram för förebyggande verksamhet och räddningstjänst*. MSBFS 2021:XX.

¹³⁹ MSB (2018), *Gemensamma grunder för samverkan och ledning vid samhällsstörningar*.

¹⁴⁰ 5 kap. 1 a § lagen (2003:778) om skydd mot olyckor.

6.3 En modell för ledningsprocessen

I detta avsnitt presenteras och beskrivs en generell modell för ledningsprocessen i räddningsledningssystemet. Modellen bygger på *Ledningsprocessen – en gemensam utgångspunkt*, ett arbete som Myndigheten för samhällsskydd och beredskap uppdragit åt Lunds universitet, Försvarshögskolan och Totalförsvarets forskningsinstitut.¹⁴¹ Målet med konceptet som presenteras är att det ska utgöra ett stöd vid utvecklingen av ledningsförmåga och i utbildning samt användas på ett sätt som bidrar till interoperabilitet inom och mellan samhällets aktörer.

Genom att beskriva ledningsprocessen utifrån detta koncept skapas en röd tråd och en logik i den struktur och de termer vi använder. Vi har dock gjort vissa avgränsningar, anpassningar och tillägg i konceptets beskrivning av ledningsprocessen för att tillämpningen i kommunernas räddningsledningssystem ska fungera bättre.

Du som vill fördjupa dig ytterligare kring ledningsprocesser kan läsa vidare i *Ledningsprocessen – en gemensam utgångspunkt*¹⁴² och de publikationer som den refererar till.

6.3.1 Ledningsprocessen med dess aktiviteter

Ledningsprocessen fokuserar på vad organisationer gör och i vilken ordning de gör det, för att verksamheten ska uppnå syftet med ledning, det vill säga inriktning och samordning. I en process kan betraktaren se hur olika aktiviteter relaterar till varandra och hur relationerna ser ut över tid. Ofta visas också det som går in i en aktivitet (inmatning) och det som kommer ut (utmatning). Utmatningen benämns ofta som aktivitetens produkt.

Utgångspunkten för detta avsnitt är ledning betraktat som en ledningsprocess med ingående aktiviteter, hur information flödar mellan dessa och vilka produkter (till exempel inriktningsbeslut och planer) som skapas i aktiviteterna.

Inriktning innebär en fokusering av tillgängliga resurser mot formulerade målsättningar. Att inrikta, det vill säga som något man gör, kopplar till ledarskap och innebär den påverkan som görs för att resurserna ska arbeta mot de uppsatta målen. En önskad inriktning kan formuleras som en beskrivning, exempelvis i form av ett AMI (avsikt med insats).

Samordning¹⁴³ innebär att anpassa aktiviteterna i tid och rum. Att samordna är att försöka optimera resursutnyttjandet och skapa synergieffekter, stöd och avlastning. Samordning har att göra med hur saker i praktiken genomförs, till

¹⁴¹ Lunds universitet, Försvarshögskolan, Totalförsvarets forskningsinstitut (arbetsversion 2020-11-23), *Ledningsprocessen – en gemensam utgångspunkt*.

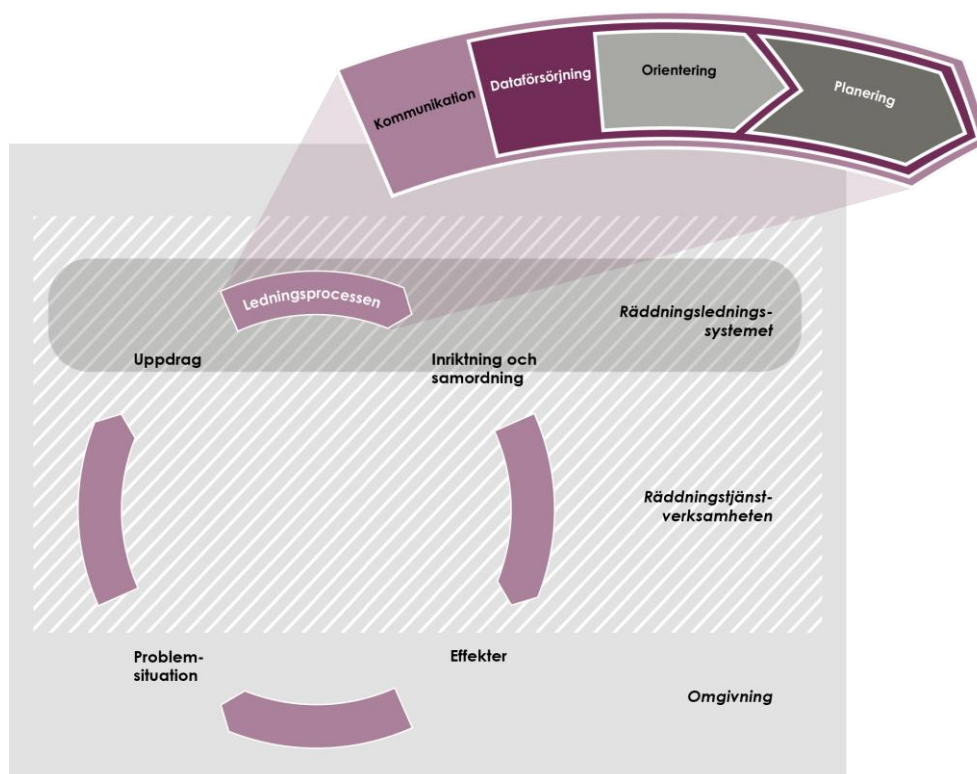
¹⁴² Lunds universitet, Försvarshögskolan, Totalförsvarets forskningsinstitut (arbetsversion 2020-11-23), *Ledningsprocessen – en gemensam utgångspunkt*.

¹⁴³ I *Gemensamma grunder för samverkan och ledning vid samhällsstörningar* (MSB 2018) beskrivs effekten av samordning: "Samordning handlar om att aktörer inte ska vara i vägen för varandra, och hjälpa varandra där det går".

exempel vem som ska göra något och när det ska göras för att nå rätt effekter. Inriktning och samordning, i form av vad som uppnås, ses som de centrala produkterna från ledningsprocessen.

I syfte att uppnå inriktning och samordning för räddningstjänstverksamheten som helhet behöver räddningsledningssystemet en ledningsprocess med ett antal nödvändiga och generella aktiviteter.¹⁴⁴ Dessa är **kommunikation, dataförsörjning, orientering** och **planering**.¹⁴⁵

Figur 4. Ledningsprocessen som en del av räddningsledningssystemet och räddningstjänstverksamheten



Ledningsprocessen som en del av räddningsledningssystemet och räddningstjänstverksamheten i en omgivning med en riskbild där hjälpbehov uppstår som en följd av att olyckor inträffar. Om flera kommuners organisationer för skydd mot olyckor med sina respektive räddningstjänstverksamheter samarbetar, kan de ha ett gemensamt räddningsledningssystem (med en gemensam ledningsprocess) (7.4.2, Definition av räddningstjänstverksamhet).

Processen inleds med ett uppdrag och avslutas med att inriktning och samordning åstadkoms. Processen pågår i en cyklisk sekvens som upprepas tills målet är nått. Relationen mellan ledningsprocessens aktiviteter är inte strikt sekventiell. Det pågår ett kontinuerligt utbyte mellan de olika aktiviteterna. Det innebär att en individ med en roll (13.1, Begrepp) i räddningsledningssystemet samtidigt kan

¹⁴⁴ Med nödvändiga och generella menas t.ex. att samma aktiviteter återfinns på flera nivåer i räddningsledningssystemet.

¹⁴⁵ Lunds universitet, Försvarshögskolan, Totalförsvarets forskningsinstitut (arbetsversion 2020-11-23), *Ledningsprocessen – en gemensam utgångspunkt*.

arbeta med ledningsuppgifter som hör till olika aktiviteter. Ett principiellt viktigt undantag utgörs dock av sekvensen mellan orientering (**vad** som ska göras och uppnås) respektive planering (**hur** det ska göras).

I den beskrivna ledningsprocessen sker **vad** som behöver göras och uppnås före **hur** det ska genomföras. Detta är principiellt viktigt, eftersom det gör att man kan ta fram och värdera flera olika handlingsalternativ för att lösa problem. Syftet är att inte på förhand låsa sig vid första bästa lösning (hur) utan i stället, om tiden medger, försöka finna olika typer av lösningar på problemen.

Exempel

En upptäckt skogsbrand kan hanteras på flera olika sätt, det vill säga på övergripande nivå finns det flera möjliga sätt att nå det önskade målet. Om målet är att skogsbranden är släckt kan vi uppnå det genom att till exempel avgränsa branden och låta den brinna ut, eller genom att släcka den med hjälp av vatten. Avgränsning respektive släckning blir då de två huvudsakliga handlingsalternativen – eller uttryckt på annat sätt: vad som ska göras.

Om vi väljer det första alternativet, efter att ha värderat situationen, kan det utföras på olika sätt. Kanske passar det bäst att anlägga en brandgata, eller så bedömer vi att det mest effektiva sättet är att starta en motbrand (för att ta bort bränslet för branden). Eller kanske är en kombination av brandgata och motbrand den bästa lösningen? I detta skede av ledningsprocessen behövs en mer detaljerad plan, alltså vem gör vad, när och var? Aktiviteten ger en synkronisering av tillgängliga resurser i tid och rum eller uttryckt på annat sätt: hur det ska göras. Kanske måste enheten som ska röja fram en brandgata göra det innan en annan enhet anlägger en motbrand i syfte att undvika onödig exponering för rök och värme för den förstnämnda enheten? Kanske måste motbranden anläggas nästkommande natt när temperaturen är lägre och vindarna svagare?

Risken är att man går direkt till en specifik lösning på problemet (i detta fall handlingsalternativet avgränsning) med ett underliggande tankesätt om att "Så har vi alltid gjort" eller "Vi har ju bara den typen av enheter". Då kan man missa bättre lösningar. I ovanstående situation hade man kanske missat möjligheten att använda bekämpning från luften (vattenbombning) för att släcka, om man inte först hade värderat det alternativet?

Man får dock inte vara för mekanistisk i tillämpningen av den generella ledningsprocessen. Ofta kan det övergripande hur:et formuleras som en del av ett AMI (avsikt med insats) som ett resultat från orienteringsaktiviteten. I planeringsaktiviteten sker sedan den mer detaljerade planeringen (var, vem, när och så vidare). Man skulle alltså kunna säga att orienteringsaktiviteten ger ett **vad** som ska uppnås, men också ett övergripande **hur**.

Olika delar av räddningsledningssystemet arbetar som en följd av karaktären på ledningsuppgifter i olika tidsskalor. Det innebär att ledningsprocessen "snurrar" med olika hastighet i olika delar av ledningssystemet och att dess aktiviteter kan ha kommit olika långt beroende på när de startat.

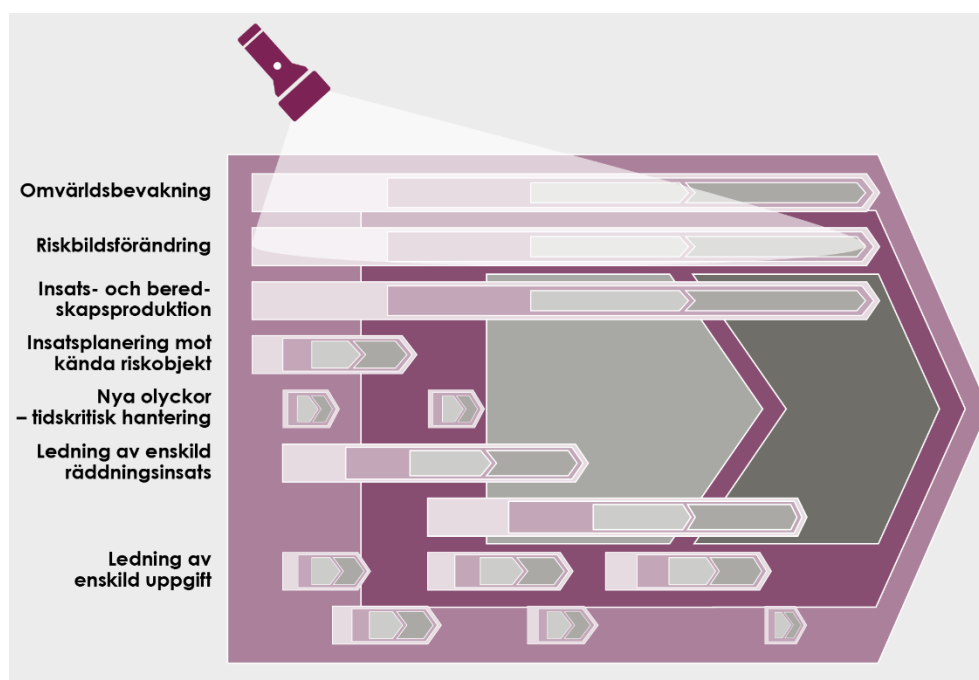
Vissa uppgifter behöver genomföras i förväg. Några exempel på sådana uppgifter är att ta fram ramar för prioritering av hjälpbehov, planer för utlarmning vid olika typer av olyckor och rutiner för hur olika uppgifter ska genomföras. Detta gör att larmade resurser vid räddningsinsatser inledningsvis kan agera direkt inom de definierade ramarna (se 12.4.2, Olika typer av ramar och omfång).

Ett annat exempel är att i den övergripande ledningen löpande omvärldsbevakning för att alltid ha en uppdaterad riskbild (se 12.2, Riskbildsförändring – krav på planering). Fördefinierade ramar för räddningsinsatser behöver också löpande värderas och anpassas.

Som en följd av kravet på ständigt övergripande ledning och för att kunna hantera händelser med olika omfattning, intensitet och tidsförlopp, behöver räddningsledningssystemet alltså kunna hantera att aktiviteter i olika delar av ledningsprocessen genomförs parallellt, i olika hastighet och tidsförskjutet. I vissa delar av ledningssystemet kan enskilda individer behöva hantera flera av aktiviteterna själva, vilket gör att de kan behöva fokusera på en aktivitet i taget.

Händelser påverkar också olika delar av räddningsledningssystemet olika länge beroende på hur involverade de blir. Tidsperspektiven kan dessutom skilja sig mellan samverkande organisationer avseende till exempel start, längd och intensitet på insatser.

Figur 5. Ledningsprocessen med olika fokusområden



Exempel på aktiviteter som genomförs i olika delar av ledningsprocessen parallellt, i olika hastighet och tidsförskjutet. Genom att fokusera på och beskriva olika delar av ledningsprocessen som hanterar vissa typer av situationer formas fokusområden.

I kapitel 12, Några aspekter på ledning, tillämpas och konkretiseras den generella ledningsprocessen i ett antal typer av situationer med olika förutsättningar och behov, så kallade fokusområden. Beskrivningen av ledningsuppgifter inom respektive fokusområde görs bland annat utifrån tidsperspektiv (skede, hastighet, utsträckning) och andra pågående aktiviteter i räddningsledningssystemet.

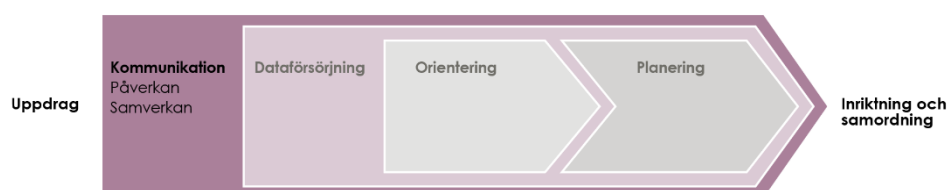
6.3.2 Uppdrag

Det övergripande uppdraget för den generella ledningsprocessen är att bedriva räddningstjänstverksamhet för att hindra och begränsa skador på människor, egendom eller miljö (se 5.1, Samhällsaktörernas uppdrag och skyddsvärden).

6.3.3 Kommunikation

Kommunikation behöver ske kontinuerligt, i rätt tid och i ett format anpassat efter behovet, för att möjliggöra genomförandet av övriga aktiviteter.

Figur 6. Aktiviteten kommunikation



Kommunikation är en generell aktivitet som löper kontinuerligt genom hela ledningsprocessen och syftar till att överföra information av olika slag i flera riktningar (vertikalt och horisontellt) inom räddningsledningssystemet och mellan de inblandade aktörerna¹⁴⁶. Kommunikationsaktiviteten möjliggör de andra aktiviteterna genom att överföra data och information mellan dem. Kommunikation är en omfattande aktivitet som sker kontinuerligt och ofta med flera syften. Därför är det viktigt att hitta former för kommunikationen så att den stödjer och inte belastar. Kommunikationen måste också ske i rätt tid så att informationen kan användas av den som tar emot den. Behovet av information som underlag för värdering och bedömning (orienteringsaktiviteten) bör vara styrande för informationsflödena.¹⁴⁷ Eftersom kommunikationen löper genom hela ledningsprocessen är en del kommunikationsuppgifter bara aktuella under vissa skeden av

¹⁴⁶ Med aktör avses individer, grupper, organisationer och myndigheter som har en roll i händelsen.

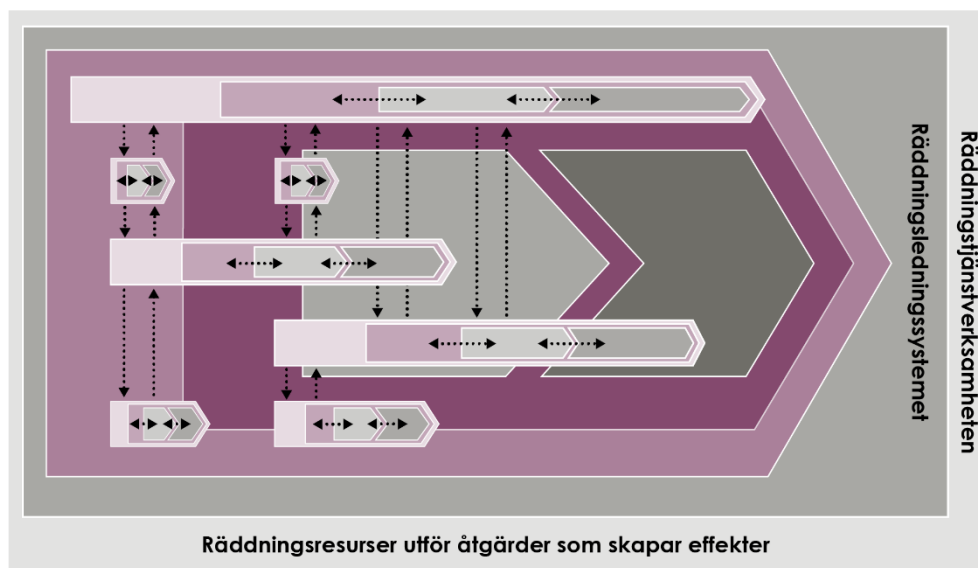
¹⁴⁷ Räddningsverket (1998), *Grunder för ledning: generella principer för ledning av kommunala räddningsinsatser*, s. 46.

ledningsarbetet, beroende på hur många varv man hunnit ”snurra” i ledningsprocessen. Uppgiften att svara på frågor från media är till exempel inte aktuell förrän man har intervjuat hjälpsökande, larmat ut resurser och vidtagit andra omedelbara åtgärder.

Formerna för kommunikation anpassas efter de behov som finns och kan vara allt från automatiserad kommunikation mellan tekniska system till samtal mellan två eller flera individer, genomgångar, stabsorienteringar och skriftliga sammanställningar via olika medier, såsom telefon, radio, beslutsstödsystem, e-post eller whiteboards. Eftersom formerna för kommunikation sannolikt kommer att vara flera måste också räddningsledningssystemet ha förmåga att hantera dessa. Individer med roller i räddningsledningssystemet behöver därför behärska metoder och tekniskt stöd för att både kunna lämna och ta emot information. En grundläggande kartläggning och analys av relevanta kommunikationsflöden bör kunna ligga till grund för att utveckla den förmåga som behövs.

Konkreta kommunikationsprodukter kan vara muntliga och skriftliga rapporter, lägesrapporter, behovsbeskrivningar, resursförfrågningar etc. som syftar till att skapa förutsättningar för alla andra aktiviteter i ledningsprocessen. I vilken form uppdrag förmedlas mellan olika delar i räddningsledningssystemet är således en central produkt från kommunikationsaktiviteten. I sin enklaste form är det till exempel larmmeddelandet som skickas till räddningsresurserna vid utlarmning.

Figur 7. Ledningsprocessen i räddningsledningssystemet



Ledningsprocessen, med dess aktiviteter, finns i olika detaljeringsgrad representerad i olika delar av räddningsledningssystemet (övergripande ledning, ledning av enskilda räddningsinsatser och -uppgifter). Exempel på kommunikationsflöden i form av "uppdrag" och "rapporter" representeras med pilar i syfte att lyfta fram relationen inom och mellan olika delar av ledningssystemet.

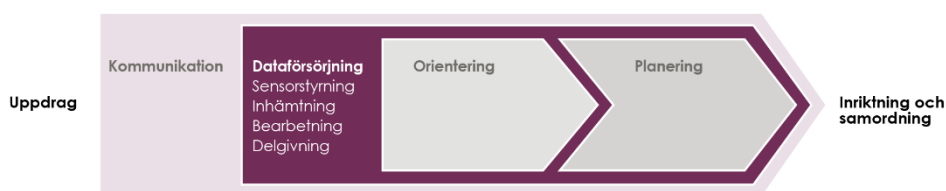
Påverkan¹⁴⁸ är en delaktivitet inom kommunikation som löper kontinuerligt genom hela ledningsprocessen och syftar till att, direkt eller indirekt, motivera de inblandade aktörerna¹⁴⁹ att agera för att nå de uppsatta målen. Påverkan mellan individer, grupper och organisationer sker till övervägande del direkt eller indirekt mellan de människor som på ett eller annat sätt blir inblandade i ledningsprocessen.

Samverkan leder fram till överenskommelser i ett sammanhang där ingen har mandat att bestämma över någon annan. En överenskommelse, exempelvis om gemensamma prioriteringar, omhändertas sedan i respektive organisation och blir ett underlag i form av ett uppdrag. Den som för en organisations räkning ingår överenskommelser bör således ha mandatet från sin egen organisation att göra så.

6.3.4 Dataförsörjning

Genom dataförsörjning samlas den information in som behövs för att hantera uppdraget.

Figur 8. Aktiviteten dataförsörjning



Dataförsörjning syftar till att tillfredsställa det behov av information som orienteringsaktiviteten kräver. Detta innebär att dataförsörjningens delaktiviteter, inhämtning, bearbetning och delgivning, styrs av riktade och genomtänkta behov (jämfört med att samla in så mycket data som möjligt).

För att relevanta data ska kunna hämtas in krävs **sensorer** som levererar efterfrågade data. Sensorer är ett samlingsbegrepp för något som återkopplar på de frågor som individer med roller i räddningsledningssystemet har bett om svar på. Ett automatiskt brandlarm svarar till exempel på frågan om det finns rök-utveckling i ett rum genom att avge en signal, medan en lägesrapport från en individ med en roll på plats vid en händelse svarar på de frågor hen känner till att organisationen behöver just nu. Ett annat exempel på en sensor är en person som ringer in till SOS Alarm för att anmäla att en olycka har inträffat, och då svarar på frågorna om vad som har hänt, var det har hänt, etc. En sensor kan alltså vara ett

¹⁴⁸ Påverkan beskrivs kanske bäst som utövande av ledarskap i olika former.

¹⁴⁹ Med aktör menar vi individer, grupper, organisationer och myndigheter som har en roll i händelsen.

tekniskt system, en människa eller en samverkande organisation som känner till det efterfrågade informationsbehovet.

Delaktiviteten **bearbetning** innebär att sammanställa, skapa underlag och visualisera information som individer, grupper och organisationer i nästkommande ledningsaktiviteter kan samlas kring för att kunna föra resonemang och bedöma läget. Den konkreta produkten skulle kunna exemplifieras med olika typer av lägesbilder med fokus på situationen eller händelsen.

Genom **delgivning** delas eller skickas den sammanställda informationen till roller i det egna ledningssystemet och organisationer som behöver informationen. Det krävs alltså kunskap och förmåga inom hela räddningsledningssystemet om vilka roller och organisationer som behöver vilken information, på vilket sätt och när.

Kommunikationsaktiviteten bidrar, i förhållande till dataförsörjningsaktiviteten, främst till att förmedla informationsbehovet till sensorerna samt återkoppla (överföra information) från sensorerna till dataförsörjningsaktiviteten. Kommunikationsaktiviteten bidrar även till att delge information gentemot orienteringsaktiviteten och i vissa fall överföra information direkt mellan dataförsörjningsaktiviteten och planeringsaktiviteten (när det inte behövs nya inriktningar och mål).

6.3.5 Orientering

Den information som samlas in (dataförsörjningen) ska leda till möjligheten att förstå, värdera och bedöma vad som ska uppnås – vad som ska åstadkommas.

Figur 9. Aktiviteten orientering



Orientering syftar till att besvara frågan: **Vad** ska vi uppnå och göra för att lösa uppgiften (vad ska åstadkommas)? Den konkreta produkten kan vara beslut om inriktningar och mål för vad som ska åstadkommas utifrån en helhetsbaserad situationsförståelse.

För att lyckas med detta behövs information från dataförsörjningsaktiviteten som styrs av delaktiviteten informationsbehov. I räddningsledningssystemet behöver individer med överordnade roller vid specifika behov efterfråga information som inte rutinmässigt inhämtas genom omvärldsbevakning och

informationsinhämtning enligt intervjustöd och tidigare fastställda rutiner. Rapportering bör ske med en periodicitet som svarar upp mot informationsbehovet för att hantera ledningsprocessens aktiviteter tillräckligt snabbt.¹⁵⁰ Individer med överordnade roller bör undvika att ställa krav på bearbetning av informationen i annan grad än vad den individen med den rapporterande rollen behöver för sitt eget bruk.¹⁵¹

Att orientera sig och dra slutsatser

Vid analytiskt arbete under press finns ofta en tendens att fokusera på fakta i den inkomna informationen och konstatera vad som sker, utan att reflektera över innebörden av detta och hur det ska hanteras. En avgörande förmåga i denna del av processen är alltså att utifrån fakta och antaganden kunna dra slutsatser, det vill säga vad som behöver åstadkommas eller göras för att lösa problemet.

Vidare behövs **uppföljning** för att upptäcka relevanta förändringar i händelsen. Uppföljning syftar både till att upptäcka förändringar under pågående händelse, kopplat till uppföljning gentemot planen och för att hitta nya handlingsmöjligheter, och till att upptäcka situationer och händelser som genererar nya behov av åtgärder. Därefter sker **värdering** av hjälpbehov, egna resurser och andra faktorer kopplat till händelsen för att förstå dess innebörd i förhållande till uppdraget. Avslutningsvis sker delaktiviteten **bedömning** för att identifiera och välja mellan olika handlingsalternativ. Gjorda bedömningar omsätts i beslut om till exempel inriktningar, avsikter och mål med räddningsinsatser (AMI och MMI) och beredskap (AMB) (se 12.4.1, Avsikt och mål med räddningsinsatser och beredskap).

Kommunikationsaktiviteten säkerställer bland annat att uppföljningsaktiviteten får den efterfrågade informationen från dataförsörjningsaktiviteten.

Vid bedömning är tidsfaktorn av stor betydelse för vilken typ av beslutsfattande som bör användas. När det är relativt gott om tid kan mer analytiska metoder prioriteras. När det är ont om tid kan mer intuitiva metoder nyttjas. Att agera inom ramen för ledningsprocessen kräver väl utvecklade förmågor inom en rad områden. Särskilt viktig är förmågan att uppfatta och förstå samband, analysera och skapa ett sammanhang av komplexa och fragmenterade situationer, lösa problem med bristfälligt informationsunderlag och fatta för situationen relevanta beslut.

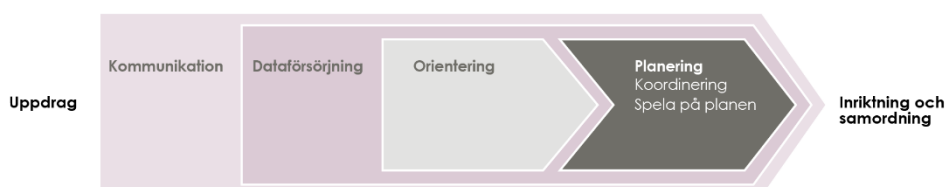
¹⁵⁰ Räddningsverket (1998), *Grunder för ledning: generella principer för ledning av kommunala räddningsinsatser*, s. 46.

¹⁵¹ Fredholm & Göransson (red), *Ledning av räddningsinsatser i det komplexa samhället*, Räddningsverket 2006, s. 230–231.

6.3.6 Planering

Utifrån bedömningar om vad som ska åstadkommas (orientering) handlar planering om hur det ska uppnås.

Figur 10. Aktiviteten planering



Planering syftar till att **planera** och **koordinera** genomförandet av det valda handlingsalternativet (från orienteringsaktiviteten) genom att i en plan förtydliga vem som gör vad, var och när. Förenklat kan sägas att om orienteringsaktiviteten svarar på frågan om vad som ska göras svarar planeringsaktiviteten på frågan om **hur** det ska göras. Planering kräver en för situationen relevant kompetens och förmåga att sätta samman rätt resurser i rätt tid för att effektivt utföra verksamheten.

Planering innehåller delaktiviteter med olika tidsperspektiv. Vid brådskande hjälpbehov finns oftast inte förutsättningar att strukturerat planera alla åtgärder. Vissa saker behöver ske mer eller mindre direkt. Om A händer, gör B detta och så vidare. Det innebär att många åtgärder bygger på kända mönster och att en stor del av planeringen är gjord på förhand. Det handlar då snarare om att aktivera planer, till exempel då en operatör under medlyssning omgående larmar en första räddningsresurs utifrån hur ärendet indexerats.

Om man på förhand planerar för olika typer av händelser eller har tid på sig att planera för olika händelseutvecklingar (omfall), kan man när planen börjar bli klar pröva denna genom delaktiviteten **spela på planen**. Den syftar till att pröva planens styrkor och svagheter genom att utmana den med inspel om alternativa händelseutvecklingar, och på så sätt kvalitetssäkra den. Delaktiviteten behöver ett kritiskt och konstruktivt förhållningssätt, vilket underlättas av ett gynnsamt arbetsklimat i gruppen och att olika perspektiv lyfts fram (se 1.1.2, Perspektivförståelse). Det kan uppnås genom att till exempel använda särskilda metoder som man tränat på i förväg och att använda en inkluderande och trygghetsskapande ledarstil. När planen är framtagen och prövad genom spel kan man besluta om planens slutgiltiga utformning.

I planeringsaktiviteten ingår också att organisera arbetet i räddningsledningssystemet. I en ledningscentral kan det handla om att fördela uppgifter mellan operatörer eller att organisera ett ledningsstöd. Vid en räddningsinsats handlar det

till exempel om att tillsätta roller och organisera arbetet i skadeområdet (se 13, Organisation och roller).

Kommunikationsaktiviteten säkerställer i förhållande till planeringsaktiviteten återkoppling kring händelseutvecklingen och egna och andra aktörers möjligheter, resurser, planer och behov av koordinering med mera. Kommunikationsaktiviteten ser även till att planens innehåll i form av till exempel uppdrag, inriktningar och mål överförs till de enheter som vidtar konkreta åtgärder och skapar effekter i omgivningen i syfte att hantera aktuella händelser genom att nå önskvärda mål.

6.4 Tillämpning av den generella ledningsprocessen i fokusområden

Olika förutsättningar och behov vid räddningsinsatser ställer särskilda och varierande krav på det ledningsarbete som behöver utföras. I kapitel 11, Särskilda fokusområden inom ledningsprocessen, tillämpas och konkretiseras den generella ledningsprocessen i ett antal typer av situationer med olika förutsättningar och behov, så kallade **fokusområden**.

Del 3

**TILLÄMPAD SYSTEMSYN
UR ETT RÄDDNINGSTJÄNST-
PERSPEKTIV**

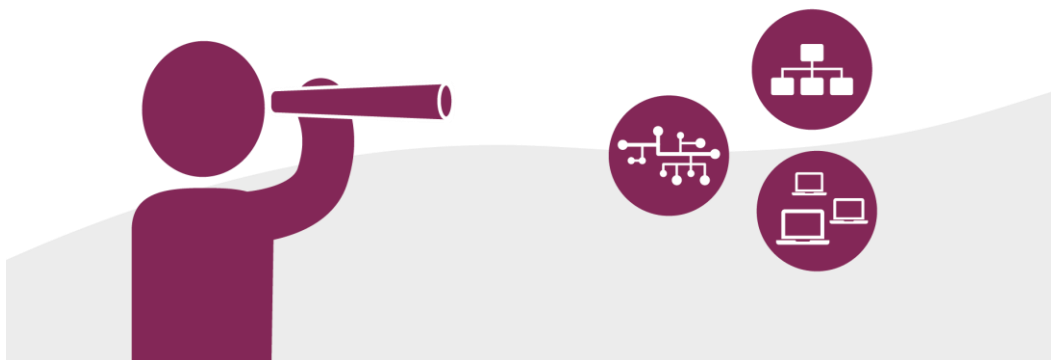


Kapitel 7: Om räddningschef, räddningstjänstverksamhet och räddningsledningssystem

7 Om räddningschef, räddningstjänstverksamhet och räddningsledningssystem

För att kunna skapa ett enhetligt ledningssystem för kommunal räddningstjänst behövs en gemensam inramning för vad ledningssystemet är och i vilket sammanhang det verkar. Att ha samma utgångspunkter är även en förutsättning för att kunna göra jämförelser ledningssystem emellan. I det följande kapitlet ger vi det genom att beskriva och definiera räddningschefens ansvar för en ändamålsenligt ordnad räddningstjänst, räddningschefens styrning av räddningsledaren, räddningstjänstverksamheten samt själva räddningsledningssystemet som syftar till att skapa inriktning och samordning.

Figur 11. Samma perspektiv



För att kunna jämföra ledningssystem måste man beskriva dem ur samma perspektiv.

7.1 Räddningschefens ansvar är en ändamålsenligt ordnad räddningstjänstverksamhet

I det nationella målet i LSO anges att räddningstjänsten ska planeras och organiseras så att räddningsinsatserna kan påbörjas inom godtagbar tid och genomföras på ett effektivt sätt (1 kap. 3 §). Verksamheten ska också uppfylla de målsättningar och krav som fastställs i kommunens handlingsprogram (3 kap. 8 §).

Räddningschefen ansvarar för att räddningstjänsten är ändamålsenligt ordnad (3 kap. 16 §). För att verksamheten ska vara ändamålsenlig behöver räddningsinsatser kunna påbörjas inom godtagbar tid och genomföras på ett effektivt sätt. Eftersom uppdraget innebär att genomföra räddningsinsatser vid olyckor, som sker plötsligt, så innebär ändamålsenligheten att det behöver finnas tillgång till en beredskap kontinuerligt. Beredskapen är en förutsättning för att kunna inleda räddningsinsatser inom en godtagbar tid, och räddningsinsatser behöver också organiseras och ledas så att de genomförs på ett effektivt sätt.

För att utföra uppdraget att hindra och begränsa skador på **människor**, **egendom** och **miljö** behöver resurserna användas så bra som möjligt för att uppnå så bra effekt som möjligt. Räddningschefen ska se till att räddningstjänstverksamheten är ändamålsenligt ordnad på både kort och lång sikt, 3 kap. 16 § LSO. Räddningschefens uppgift utövas utifrån den reglering som finns samt styrningen i de kommunala handlingsprogrammen.

Räddningschefens ansvar för en ändamålsenligt ordnad verksamhet innebär att hen behöver kunna styra och följa upp verksamheten, både i förväg och kontinuerligt, så att effekter uppnås gentemot de olyckor som inträffar. Hen behöver också kunna göra de anpassningar som behövs utifrån den rådande och prognostiserade riskbilden. Med räddningstjänst avses de situationer där kriterierna är uppfyllda så att den kommunala räddningstjänsten har ett ansvar i att agera enligt LSO 1 kap. 2 §. I *En effektivare kommunal räddningstjänst*, framgår att räddningschefen har ett helhetsansvar för räddningstjänstverksamheten och ansvarar för att räddningsinsatserna har önskad effekt¹⁵².

Räddningschefen ska definiera inom vilka ramar som räddningstjänstverksamheten ska verka. Det som avses i det här dokumentet är styrning av den verksamhet som bedrivs så att räddningsinsatser genomförs och en ändamålsenlig beredskap uppnås, och inte styrning av förvaltningens hela verksamhetsområde (se 3, Rättslig bakgrund). Räddningschefen ska bland annat styra avsikterna med räddningsinsatserna, sätta upp mål för dem och följa upp att målen nås. Styrningen av räddningsinsatserna utgår i den meningen från räddningschefen. Eftersom räddningschefens ansvar också innefattar att styrningen ska fungera kontinuerligt,

¹⁵² Prop 2019/20:176; SOU 2018:54, s. 27.

behöver det finnas en ständig tillgång till ledningspersonal (se 7.5, Räddningsledningssystemet) så att den pågående verksamheten ska kunna bedrivas kontinuerligt.¹⁵³

Med utgångspunkt i detta ansvar beskriver vi i det följande olika delar som behöver vara ändamålsenliga och som utgör grund för styrningen för att uppdraget ska omsättas till effekter, det vill säga att rätt åtgärd sätts in vid rätt tidpunkt för att möta hjälpbehovet. Beskrivningen syftar till att beskriva det förväntade agerandet i ledningssystemet (räddningsledningssystemet). Kravet på en ständig förmåga till övergripande ledning¹⁵⁴ behövs därför att riskbilden ständigt förändras samt att olyckor uppstår med behov av räddningsinsatser som följd, vilket gör att det behövs en ledning som i varje enskild situation agerar för att skapa en ändamålsenligt ordnad verksamhet i stunden. I vissa fall behöver det dessutom ske mer omfattande anpassningar.

I termer av systemdimension utgår nedanstående beskrivning från en formell styrningsdimension (legala utgångspunkter) av styrning av resurser för att ytterst åstadkomma åtgärder som ger effekter för det skyddsvärda. Med resurser och åtgärdsproduktion avses inte enbart räddningstjänstpersonal och utrustning som genomför tekniska åtgärder mot skadeförlopp, utan även ledningspersonal som i vid mening planerar och genomför åtgärder av olika art och som bland annat genom samverkan med andra aktörer verkar för aktörsgemensamma ageranden.

7.2 Ändamålsenligt ur ett ledningsperspektiv

I det följande beskriver vi vad som behöver hanteras för att verksamheten ska bli ändamålsenlig i förhållande till förändringar i omvärlden och behov som behöver hanteras till följd av detta. För att verksamheten ska vara ändamålsenlig behöver också räddningsinsatserna – vare sig det är en eller flera – genomföras utifrån situationen och den aktuella sammansättningen av pågående olyckor och de värden som hotas.

En central utgångspunkt är att räddningschefen har ansvaret för att räddningsinsatserna ska ge önskad effekt. Det är därav rimligt att tolkningen kring vad som behöver göras för att det ska bli ändamålsenligt ordnat¹⁵⁵ behöver ha sin bäring på en ständig förmåga att bedriva kommunal räddningstjänst – det vill säga säkerställa att de nationella målen i LSO 1 kap. 1 och 3 § uppnås. Med andra ord måste man disponera resurser så att en rimlig beredskap uppnås, vilket i sin tur gör att räddningsinsatser kan påbörjas inom godtagbar tid samt att en eller flera samtidiga räddningsinsatser kan genomföras på ett effektivt sätt.

¹⁵³ Prop. 2019/20:176; SOU 2018:54.

¹⁵⁴ Prop. 2019/20:176; SOU 2018:54, s. 179, fotnot 9.

¹⁵⁵ Prop. 2002/03:119, s. 79 – kolla av REF.

För att räddningschefen ska kunna organisera och leda behöver hen veta vad det innebär att styra på ett sådant sätt så att räddningstjänstverksamheten blir ändamålsenlig. Detta beskriver vi nedan. Det finns flera aspekter på att verksamheten ska vara ändamålsenlig, såsom följande:

- Att säkerställa att räddningstjänstverksamheten agerar vid rätt tillfälle när det finns ett behov och på ett riktigt sätt i förhållande till de uppdrag som den förväntas utföra. Det behövs normativa ställningstaganden kring genomförande av uppdrag och behov av förmåga, samt ställningstaganden kring de tolkningsutrymmen som kan behöva nyttjas för att samhället ska svara upp mot hjälpbehov av olika slag.
- Att identifiera förändringar i riskbilden så att beredskapsanpassningar och förberedelser för räddningsinsatser kan göras – vilket utgör en grund för proaktivitet.
- Att vid olyckor besluta om att inleda en räddningsinsats och säkerställa att den genomförs för att nå effekter (effektstyrt förhållningssätt).
- Att anpassa organiseringen av ledningsarbetet (bemanning, arbetssätt etc.) för räddningstjänstverksamheten för att svara upp mot det behov som finns i riskbilden och i de krav som ställs på hur ledning utövas när räddningsinsatser genomförs. Det handlar om ledningssystemets funktionalitet över tid – att se till att organiseringen är så bra som möjligt.
- Att initiera samverkan, eftersom räddningstjänstverksamheten är en del av ett större aktörssammanhang – det vill säga se till att verksamheten fungerar i relation med andra aktörer inklusive räddningstjänstverksamheter i andra kommuner.

En sammanfattande slutsats av ovanstående är att ändamålsenligt handlar om att säkerställa att räddningstjänstverksamheten fungerar på både kort och lång sikt med utgångspunkt i rådande riskbild och att anpassningar i organiseringen sker utifrån de hjälpbehov som uppstår till följd av inträffade olyckor. Det handlar också om att samverkan med andra aktörer i samhället etableras i förhållande till rådande behov.

Syftet är att räddningsinsatserna ska kunna bedrivas på ett effektivt sätt, påbörjas inom godtagbar tid samt att verksamheten svarar mot att kraven i kommunens handlingsprogram uppfylls. För att verksamheten ska vara ändamålsenlig gentemot den aktuella situationen så behövs ledning för beredskapsanpassningar, organisering samt styrning av de räddningsinsatser som genomförs.

I det följande fördjupar vi resonemanget om räddningsinsatser och hur åtgärdsproduktion ska ge effekt. Samtliga räddningstjänståtgärder som genom olika uppgifter åstadkoms mot ett helt hjälpbehov vid en olycka ska integreras i en

ändamålsenlig helhetslösning som kallas räddningsinsats¹⁵⁶. I räddningstjänstverksamheten ingår både de räddningstjänståtgärder som görs inom ramen för en eller flera räddningsinsatser och beredskapsanpassningar till följd av räddningsinsatser och/eller förändringar i den aktuella riskbilden. Ledning av räddningstjänstverksamhet innebär att en eller flera samtidigt pågående räddningsinsatser och beredskapen leds så att verksamheten blir så ändamålsenlig som möjligt, både i stunden och för de kommande förändringar i riskbilden som identifierats genom omvärldsbevakning.

7.3 Räddningschefens styrning av räddningsledaren

Styrningen av räddningsinsatserna utgår från räddningschefen, eftersom räddningschefen ansvarar för att räddningstjänsten är ändamålsenligt ordnad och att räddningsinsatserna ger effekt genom att bland annat styra avsikterna och målen med räddningsinsatser samt göra uppföljning. Att vara räddningsledare handlar om att styra hur en enskild räddningsinsats genomförs inom ramar som ges från räddningschefen i förväg eller i stunden.

I det följande kommer vi att ytterligare fördjupa resonemanget om att utse räddningsledare och om styrningen vid en eller flera samtidiga räddningsinsatser. Men innan dess summerar vi den rättsliga bakgrunden för att utse räddningsledare (för rättslig bakgrund i sin helhet, se 3, Rättslig bakgrund):

- Räddningschefen ska om en räddningsinsats inleds utse en räddningsledare som leder räddningsinsatsen (LSO 3 kap. 8a §). Räddningschefen får delegera denna beslutsrätt till någon annan. Räddningschefen får även utse sig själv till räddningsledare.
- Räddningschefen får även delegera andra beslutsbefogenheter som hen har. Räddningschefen får också uppdra åt någon annan att fatta beslut som ligger på räddningsledaren (LSO 3 kap. 16 §).
- Delegeringarna bör göras i förväg men kan också ske i stunden. Beslut om att ge ett uppdrag ska dokumenteras skriftligt men kan meddelas muntligt (LSO 3 kap. 16 §).
- Den som blir utsedd till räddningsledare måste dock vara behörig att vara räddningsledare och anställd i en kommun eller ett kommunalförbund (LSO 3 kap. 16 §).

¹⁵⁶ Cedergårdh, E, Winnberg, T (2006). *Ledning av räddningsinsatser i det komplexa samhället*, s. 213. Räddningsverket, Karlstad.

- Den som har fått ett sådant uppdrag får, om inget annat anges i uppdraget, i sin tur uppdra åt någon annan som är behörig att vara räddningsledare och är kommunalt anställd, att fatta beslut enligt LSO.
- Den personal som har att för kommunens räkning planera, genomföra, leda och följa upp räddningsinsatser ska genom utbildning och erfarenhet ha den kompetens som behövs (LSO 3 kap. 14 §).

Ledningssystemet (räddningsledningssystemet, se kommande avsnitt) behöver därmed utformas så att det finns en ständig möjlighet att kunna utse en räddningsledare för en räddningsinsats, och även vid behov ändra detta genom att i stället utse en annan räddningsledare. Det kan till exempel skifta över tid vem som är räddningsledare vid utdragna insatser eller för att agerandet ska kunna anpassas på ett ändamålsenligt sätt gentemot rådande behov. Räddningschefens skyldighet att utse en räddningsledare kan således delegeras till en annan räddningsledarbehörig och kommunalt anställd person. Räddningschefen kan också utse sig själv till räddningsledare vid behov.

I praktiken kan detta ofta vara ordnat på förhand genom delegationsordningen, där räddningschefen delegerat till den vakthavande räddningschefen i ett första steg och sedan till det vakthavande befälet i ett andra steg. Det vakthavande befälet utser sedan i stunden räddningsledare, vilket bygger på att räddningschefen/erna angett vilka som innehar delegation och kan utses till räddningsledare i systemet. Det bör således vara tydliggjort i förväg vem som har vilken delegation, både när det gäller delegation av beslutsbefogenheter som kommer från räddningschefen och de beslutsbefogenheter som kommer från räddningsledaren i genomförandet av räddningsinsatsen. Vissa befogenheter kan sannolikt komma att delegeras till en och samma person från både räddningschef och räddningsledare. Beslutsbefogenheterna bör dock hållas isär.

Notera att bägge delegationsordningarna utgår från räddningschefen och att hen ytterst ansvarar för dem, det vill säga både räddningschefens och räddningsledarens befogenheter, enligt formuleringen i LSO 3 kap. 16 §. Det finns även en möjlighet att ge en delegation i stunden om det så krävs. Även en vidaredelegation kan ges i stunden, under förutsättning att beslutsbefogenheten ger möjlighet till det. Med tanke på den brådska som kan vara fallet ställs inte krav på att beslutet ska meddelas skriftligen men beslutet i sig ska vara skriftligt (LSO 3 kap. 16 §).

Även efter att en räddningsledare är utsedd behöver den kontinuerliga styrningen fungera, bland annat med utgångspunkt i behovet av att kunna prioritera mellan flera samtidiga räddningsinsatser. Räddningschefen har en skyldighet att ge inriktningar för arbetet och sätta ramar för räddningsledaren och räddningsinsatsen. Räddningschefen har också rätt, när hen delegerar sina eller räddningsledarens beslutsbefogenheter, att ange ramar för eller begränsningar i delegationerna, till exempel att det inte ska gå att vidaredelegera vissa beslutsbefogenheter. Med denna rätt finns också en skyldighet att följa upp och vid behov justera i exempelvis åtgärdsproduktionen. Räddningschefen kan också ge

flera personer delegation samtidigt. Det får dock enbart finnas en räddningsledare för varje enskild kommunal räddningsinsats.

Räddningschefen utser räddningsledare och kan också utse sig själv att vara räddningsledare. Vid de flesta räddningsinsatser är dock någon annan än räddningschefen räddningsledare. Vid räddningsinsatser då någon annan är utsedd att vara räddningsledare finns alltid en möjlighet för räddningschefen att återta uppdraget att vara räddningsledare. Denna möjlighet tillämpas i praktiken inte speciellt ofta. Det finns heller inget behov av att ta tillbaka uppdraget att vara räddningsledare fullt ut vid behov av styrning. Det är nämligen i ordningen ”att utse” som styrningen för pågående räddningsinsatser har sin utgångspunkt.

En rimlig tillämpning är att räddningschefen via en roll med delvist räddningschefsmandat (exempelvis vakthavande räddningschef) ska säkerställa att åtgärdsproduktionen ger effekt och ändamålsenlighet uppnås. Det är heller inte bara resursdisposition i stort som övergripande ledning handlar om. I avsnitt 8, Beslutsdomäner – Innehåll i ledning, åskådliggörs detta genom en beskrivning av ”mängdlära”. I avsnitten om beslutsdomäner och om ledningsprocessen beskrivs ytterligare vad övergripande ledning innebär.

En slutsats av ovanstående är att det i räddningschefens ansvar ingår att säkerställa att räddningsinsatserna påbörjas i tid och fungerar och att åtgärderna ger effekt vid dessa insatser. Utgångspunkten är att styrningen för en eller flera pågående räddningsinsatser och beredskapen utgår från räddningschefen. En räddningsledare agerar inom de ramar som räddningschefen angivit, med sina beslutsbefogenheter enligt LSO.

7.4 Räddningstjänstverksamhet

I detta avsnitt beskrivs närmare vad som ingår i räddningstjänstverksamheten och hur den definieras.

7.4.1 Verksamhet, system eller organisation?

Precis som ordet system kan organisation och verksamhet tolkas på flera sätt. Eftersom orden är så frekvent förekommande i en rad olika sammanhang, och av helt olika användare, så går det inte att hitta en enskild tolkning. Man måste helt enkelt kunna hantera flera betydelser och vara noga med att själv precisera innebörden när situationen kräver det.

Ur ett brett perspektiv skulle man kunna hävda att orden verksamhet, organisation och system ligger nära varandra. System i vid bemärkelse är ju en uppsättning sammankopplade komponenter som tillsammans har ett gemensamt syfte. Denna uppsättning komponenter, oavsett vad de består av, kan naturligtvis

ses som att de **organiseras** i relation till varandra, i en organisation. Systemet, eller organisationen, syftar även till att bedriva **verksamhet** för att nå uppsatta mål.

Organisation kan också betyda en grupp människor som samarbetar för att nå ett eller flera mål: "Vi tar hjälp av organisation X". Samarbetet styrs bland annat av överenskomna procedurer och arbetsfördelningar. Ytterligare en tolkning av organisation är att den är resultatet av det för stunden rådande förhållandet mellan ingående och tillgängliga roller. Detta är en snävare, mindre mångfacetterad tolkning som därigenom blir mer precis.

Ett enhetligt ledningssystem för kommunal räddningstjänst utgår från att organisation (se 13, Organisation och roller) är en delmängd i det ledningssystem som ska åstadkomma inriktning och samordning av tillgängliga resurser. Således blir det svårt att använda organisation som en term för att beskriva helheten av alla de materiella och personella resurser, kompetens, uppgifter, tidsperspektiv, geografisk placering och så vidare som har betydelse för förmågan att bedriva räddningsinsatser och hålla beredskap för desamma. I denna publikation använder vi i stället ordet **räddningstjänstverksamhet/en** som en övergripande term. Se vidare 3.1.4, Begreppet räddningstjänst.

Termen räddningstjänstverksamhet rimmar även väl med lagstiftningen utifrån att en kommun har ansvar för att bedriva kommunal räddningstjänst (se 3, Rättslig bakgrund). I LSO anges att kommunen ska ha en verksamhet för räddningstjänst (LSO 1 kap. 3 § och 3 kap. 7 §) som hanterar de räddningsinsatser som uppstår inom kommunen, det vill säga en verksamhet för att bedriva kommunal räddningstjänst, eller med andra ord en **räddningstjänstverksamhet**. Verksamheten ska vara planerad och organiserad så att räddningsinsatserna kan påbörjas inom godtagbar tid och genomföras på ett effektivt sätt (LSO 1 kap. 3 §). I räddningstjänstverksamheten kan bland annat de resurser användas som är ämnade för att hantera räddningsinsatser och som finns inom kommunens hela organisation för skydd mot olyckor (alltså förvaltningen som helhet). Men även andra resurser kan tas i anspråk för räddningsinsatsen, både övriga kommunala resurser och andras, till exempel enligt samverkansavtal eller genom ingrepp i annans rätt enligt LSO.

Som beskrivet ovan består sedan räddningstjänstverksamheten av ett antal system med en uppsättning komponenter. Ledningssystemet är ett av dessa system, och den kan organiseras på olika sätt.

Det bör i sammanhanget påpekas att även termen räddningstjänst övervägts att användas som term i stället för räddningstjänstverksamhet. Detta då LSO på ett flertal ställen använder just denna term, exempelvis "... *kommunen ska ha en organisation för räddningstjänst*". Men då ett flertal kommuner valt att använda *räddningstjänsten* som ett samlingsnamn för kommunens hela organisation för skydd mot olyckor riskerar detta att förvilla mer än tydliggöra. *Räddningstjänsten* används även i andra sammanhang, såsom i media, med en vidare betydelse än vad som avses i denna skrift. Således har termen räddningstjänstverksamheten valts då det är lite mer precist och medför mindre risk för sammanblandning.

Ytterligare en anledning till att räddningstjänstverksamhet valts till förmån för räddningstjänst är just räddningschefens ansvar för en ändamålsenligt ordnad räddningstjänst. Räddningschefen kan inte, oaktat tillgången till en räddningstjänstverksamhet med tillhörande räddningsledningssystem, delegera bort hela sitt ansvar för en ändamålsenligt ordnad räddningstjänst. En del av ansvaret, särskilt det långsiktiga ansvaret på flera års sikt, kommer alltid åligga räddningschefen.

7.4.2 Definition av räddningstjänstverksamhet

De resurser som finns inom den kommunala räddningstjänsten och som är ämnade att direkt respondera och hantera räddningsinsatser ingår i räddningstjänstverksamheten. Med resurser avses i detta fall både människor och teknik. Utöver personella och materiella resurser ingår även övriga villkor som behövs för att bedriva verksamhet på ett ändamålsenligt sätt, exempelvis regler, kompetens, doktriner, policyer med mera.

Traditionellt sett har ofta räddningstjänstverksamheten benämnts utryckningsverksamhet. Men eftersom det leder tanken till utryckningar, det vill säga räddningsinsatser, är detta ett olyckligt begrepp. Begreppet är även olyckligt eftersom det finns ett krav på att kunna möta flera samtidigt pågående händelser och kontinuerligt omvärldsbevaka i syfte att uppnå proaktivitet. Således måste även beredskapen ingå i räddningstjänstverksamheten, eftersom räddningstjänstverksamheten hela tiden måste anpassas utifrån den rådande riskbilden för att man inom godtagbar tid ska kunna inleda räddningsinsatser. Exempelvis är en proaktiv förflyttning av resurser på grund av ett större publikt evenemang en del som räddningstjänstverksamheten måste hantera för att möta den rådande riskbilden. Syftet är att hela tiden vara ändamålsenligt ordnade. Således syftar inte räddningstjänstverksamheten endast till att initiera och genomföra räddningsinsatser utan även beredskapen ingår, det vill säga förmågan att hålla en viss beredskap för tänkbara händelseutvecklingar och potentiella olyckor. Med andra ord är räddningstjänstverksamheten ständigt pågående och uppstår inte bara när det genomförs räddningsinsatser eller som ett sätt att på förhand beskriva en tilltänkt organisering vid räddningsinsatser.

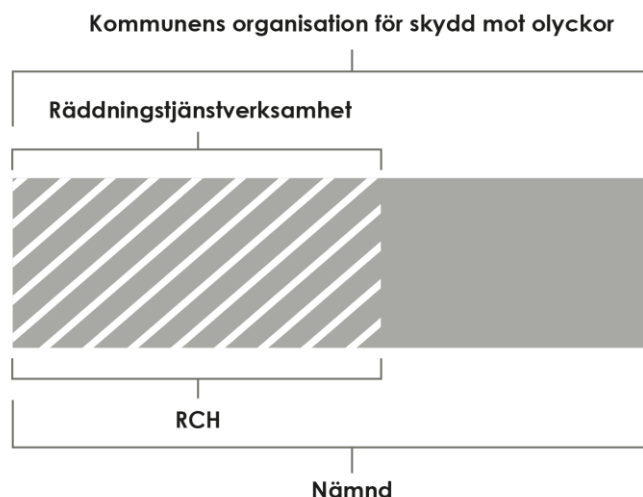
Dock ingår inte i räddningstjänstverksamheten vissa uppgifter som personalen också utför, även om vissa delar är näraliggande och förutsättningsskapande. Det kan gälla exempelvis övning, utbildning, administration och förebyggande verksamhet. Samverkande organisationer ingår inte i räddningstjänstverksamheten, exempelvis polis, ambulans och frivilliga resurser som SSRS¹⁵⁷, även om de genom samverkan också möter hjälpbehovet vid samma händelser.

I de fall då flera formella organisationer har ett gemensamt ledningssystem (se 7.5, Räddningsledningssystemet) ingår det att styra samtliga organisationers personella och materiella resurser i de berörda räddningstjänstverksamheterna.

¹⁵⁷ SSRS – Sjörräddningssällskapet, ursprungligen Svenska Sällskapet för Räddning af Skeppsbrutne.

Således är det de resurser som ställts till förfogande av respektive räddningschef som ingår i den gemensamma räddningstjänstverksamheten. Vilka dessa resurser är behöver definieras på förhand. Man behöver även definiera inom vilka ramar det gemensamma ledningssystemet får göra anpassningar, exempelvis om personal får beordras in på övertid eller om det ligger inom den berörda organisationens egen linjeorganisation.

Figur 12. Räddningstjänstverksamheten



Räddningstjänstverksamheten är den del av kommunens organisation för skydd mot olyckor som är ämnad att respondera och hantera räddningsinsatser (se även 3.1, Kommunal styrning).

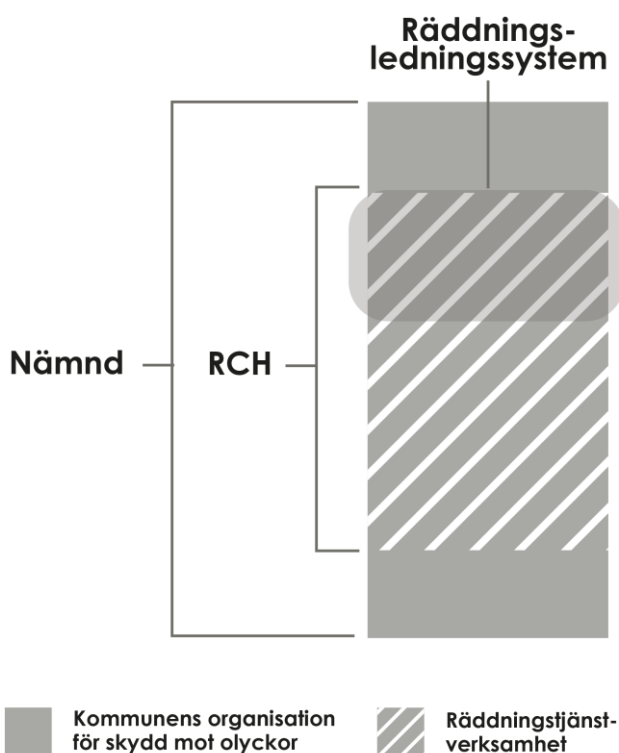
Det är även viktigt att påpeka att räddningstjänstverksamheten består av ett antal villkor utöver ingående personella och materiella resurser, exempelvis regler, policyer och det kontinuerliga ställningstagandet kring pågående räddningsinsatser. Se även 4.2, Övergripande om ledningssystem, för resonemang kring system och aktivitet.

Två av de tydligaste utvecklingarna genom åren för definitionen av räddningstjänstverksamheten (tidigare utryckningsverksamheten) är tolkningen av räddningsinsatsen som ett enskilt fenomen och tolkningen av räddningsledarens roll. Numera är det naturligt att se de enskilda räddningsinsatserna som en del av en större helhet med ett stort mått av samtidighet. Detsamma gäller räddningsledaren, där man tidigare såg hen som en individ som utövade ledningen av enskilda räddningsinsatser, skilt från räddningschefen. I dag är begreppet mer kopplat till att vara en del av ledningssystemet som ytterst räddningschefen ansvarar för.

7.5 Räddningsledningssystemet

Utifrån det vi beskrivit ovan krävs en ständig tillgång till ett ledningssystem med syfte att säkerställa att räddningstjänstverksamheten hela tiden är ändamålsenligt ordnad, i syfte att ständigt kunna inleda och genomföra räddningsinsatser samt anpassa beredskapen gentemot den rådande riskbilden. Ledningssystemet för kommunal räddningstjänstverksamhet kommer härfter benämnas **räddningsledningssystemet**. Räddningsledningssystemet är i sig en del av räddningstjänstverksamheten, med syfte att styra, leda och följa upp densamma å räddningsschefens vägnar. Det är således en komponent av flera i räddningstjänstverksamheten som tillsammans syftar till att åstadkomma åtgärdsproduktion som ger effekter för det skyddsvärda. Räddningsledningssystemet ska dock inte blandas ihop med styrning av övriga arbetsuppgifter som utförs av personalen. Det innebär att räddningsledningssystemet till exempel inte styr hur förebyggande uppgifter utförs, även om de utförs av någon som även kan ingå i räddningstjänstverksamheten.

Figur 13. Räddningsledningssystemet



Räddningsledningssystemet är en del av räddningstjänstverksamheten, med syfte att styra, leda och följa upp densamma å räddningsschefens vägnar. Räddningsledningssystemet är även en del av kommunens hela organisation för skydd mot olyckor.

Räddningsledningssystemet är en av många delar som behövs för att den formella räddningstjänstverksamheten ska kunna bedriva en åtgärdsproduktion i form av att hålla beredskap och möta de hjälpbehov som uppstår i samband med en händelse. Utöver det behövs andra delar – som räddningsresurser (teknik och människor), taktik etc. Ett centralt syfte med räddningsledningssystemet är att skapa effekter genom inriktning och samordning av de resurser som ingår i räddningsinsatserna. Effekt betyder i dessa sammanhang att uppkomma, eller nära förestående, hjälpbehov tillgodoses så bra som möjligt.

Ett enhetligt ledningssystem för kommunal räddningstjänst utgör utgångspunkt för kommunerna för att utforma sina räddningsledningssystem. Man kan säga att de kommunala räddningstjänstorganisationerna utformar sina räddningsledningssystem utifrån en uppsättning förutsättningar för att bedriva ledning, och att dessa förutsättningar är tänkt att gälla alla. Förutsättningarna beskrivs här som en uppsättning komponenter i ett ledningssystem. Dessa komponenter ska finnas omsatta i ett anpassat räddningsledningssystem som varje formell räddningstjänstverksamhet nyttjar för att vid behov skapa effekter av de resurser som finns tillgängliga.

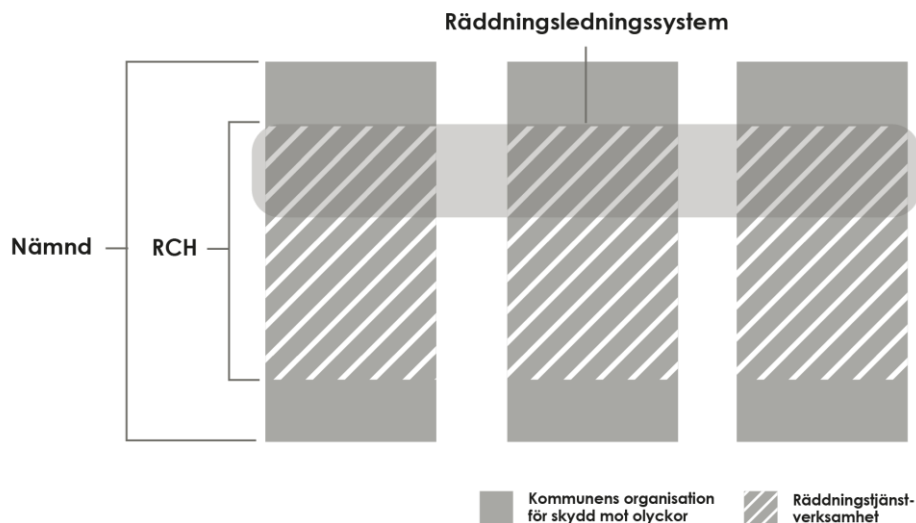
När det finns behov av att skapa inriktning och samordning av resurserna, uppgifterna och räddningstjänstverksamheten kommer ledningsaktiviteter att utföras av ledningspersonal. Vid ”skarpt läge” agerar ledningspersonalen i räddningsledningssystemet i olika roller, i enlighet med de roller och processbeskrivningar som arbetet planerats utifrån.

Alla delar i ett ledningsarbete kan sällan utföras av en och samma person eller roll, och ett fungerande räddningsledningssystem behöver därför möjliggöra ett fördelat beslutsfattande, (se 1.2.5, Kontrollspann). Ett fördelat beslutsfattande bygger på att hanteringen sker utifrån olika detaljgrader och tidsskalor, se beslutsdomäner nedan. Med utgångspunkt i en sådan indelning kan rollförväntningar, mandat och ledningsprocesser/-metoder tydliggöras.

Det är viktigt att poängtera att räddningsledningssystemet även kan leda genomförandet av andra uppdrag som kommunens hela organisation för skydd mot olyckor kan ha. Modellens termer tar dock avstamp i styrningen av räddningstjänstverksamheten och det innehåll som följer av detta uppdrag. Vi utvecklar till exempel här inte särskilt hanteringen av sådana larm som inte uppfyller kriterierna för räddningstjänst enligt LSO 1 kap. 2 §, eller sådana uppdrag som görs via avtal med till exempel regionen.

Vid civilrättsliga samarbetsformer finns flera räddningschefer som ur styrningssynpunkt är uppdragsgivare åt den övergripande ledningen i det gemensamma räddningsledningssystemet. Räddningsledningssystemet ska, inom de ramar som räddningscheferna givit, kontinuerligt förvalta styrningen av räddningstjänstverksamheterna, det vill säga hantera de pågående räddningsinsatserna samt justera beredskapen.

Figur 14. Räddningsledningssystem



Flera räddningstjänstverksamheter som samverkar i ett gemensamt räddningsledningssystem.

Ett räddningsledningssystem syftar till att uppnå inriktning och samordning för samtliga räddningsinsatser inom det geografiska ansvarsområdet. Utgångspunkten i ett räddningsledningssystem är den styrning som utgår från räddningschefens ansvar för en ändamålsenlig räddningstjänst. För att ett räddningsledningssystem ska kunna verka behövs en tillgång till formell styrning och dispositionsrätt över de ingående resurserna som finns för pågående räddningstjänstverksamheter. Ett räddningsledningssystem kan ha flera räddningschefer som uppdragsgivare för denna styrning. Styrningen av resurserna behöver omfatta rätten att prioritera och ytterst besluta om åtgärdsproduktionen, vilket skiljer sig från samarbeten om resursförsörjning som också förekommer (se även 9, Områdesledning). Vidare ingår ansvaret för ledning av samtliga typer av räddningsinsatser som kan inträffa inom området. Ett sätt att beskriva detta teoretiskt (se 4, Om systemsyn och ledning) är att studera systemdimensionen resurser för att bedriva räddningstjänstverksamhet med ledningsvillkor för formell styrning. Formuleringen blir då att ett räddningsledningssystem disponerar ”resurser för pågående och kommande räddningstjänstverksamhet” (systemdimension) med rådighet över resursanvändning för åtgärdsproduktion (ledningsvillkor ”formell styrning”).

7.6 Syftet med indelningen av räddningsledningssystemet

Genom att nyttja flera människors förmågor skapas en kapacitet för att klara räddningstjänstuppdraget med kvalitet och att hantera belastande situationer i samhället. Vidare bidrar olika kompetenser till att flera perspektiv kan hanteras i ledningsarbetet. För att på bästa sätt använda resurserna behöver det totala kravet på ledning som uppstår till följd av de olyckor som uppstår, hanteras genom att olika människor hjälps åt. Genom att se till att agerande och ansvarstagande fördelas i lämpliga delar så att olika människors kognitiva möjligheter används. Syftet är att kunna åstadkomma ett fördelat beslutsfattande inom räddningsledningssystemet (se 1.2.5, Principen om kontrollspann). Detta behöver ske med insikten att vi som människor också har kognitiva begränsningar. Exempelvis behöver flera människor hjälpas åt för att kunna hantera olika tidsskalor (se 12.7, Hypotesdrivet ledningsarbete), det vill säga både närliggande behov och att i tid vidta åtgärder för att hantera behov som annars skulle bli problem på längre sikt, och därigenom skapa proaktivitet.

Fördelning behöver också ske med utgångspunkten att särskilt se till att de sedan tidigare beskrivna faktorerna med beroenden som uppstår till följd av en olycka hanteras i räddningsledningssystemet med tillräcklig snabbhet, precision och avvägd autonomi för ledningen. Räddningsledningssystemet behöver utformas med utgångspunkt i de krav som yttre omständigheter genererar när uppdraget ska omsättas i agerande gentemot händelser och skeenden.

I kapitlet Beslutsdomäner (kapitel 8) beskrivs stegvis en indelning som syftar till att vara en utgångspunkt för de roller som behöver utövas vid organiseringen. Vidare syftar indelningen också till att vara en grund för ledningsprocessen genom att beskriva det innehåll som behöver omsättas i ledningsprocessens aktiviteter. Genom indelningen av beslutsdomäner skapas förutsättningar att kunna leda genom uppdrag vid bedrivande av kommunal räddningstjänst, för att uppnå **inriktning** och **samordning**.

Därefter beskrivs i kapitel 8, Beslutsdomäner – Innehåll i ledning, det specifika innehåll som behöver omsättas i befogenheter för rollerna för att verksamheten som helhet ska bedrivas ändamålsenligt, såväl för beredskapen som för genomförande av räddningsinsatserna. Genom detta innehåll skapas förutsättningar för att uppdraget, att hindra och begränsa skador på människor, egendom och miljö, ska åstadkommas genom konkret åtgärdsproduktion.

En sammanfattning är att modellen utgår från formell styrning av resurser med utgångspunkt i räddningschefens ansvar för en ändamålsenlig räddningstjänstverksamhet, det vill säga att bedriva kommunal räddningstjänst. Syftet är att skapa **inriktning och samordning av resursanvändningen** mot olika specifika hjälpbehov och skyddsvärden för att åtgärdsproduktionen ska ge effekt, samt att det ska finnas en beredskap gentemot den rådande riskbilden. Indelningen i beslutsdomäner bygger på behovet av att dela in innehållet i områden som en

utgångspunkt för att skapa befogenheter för dem som ska leda utifrån innehållet i dessa domäner. Dessa principiella ”befogenhetsområden” är utformade med utgångspunkt i yttre faktorer som kräver stark inre interaktion i ledningssystemet om beslutsfattande som leder till inriktning och samordning. Genom att dela in innehållet i beslutsdomäner skapas förutsättningar för att fördela beslutfattandet på ett sätt som svarar upp mot de yttre kraven på att åstadkomma en tillräckligt snabb beslutshandling med en avvägd autonomi mellan de olika domänerna. En utgångspunkt är att ”lokala effekter” sammantaget ska leda till ”total effekt”, vilket sker i ansatserna **utföra, genomföra, bedriva för stunden**, där sedan ordinarie räddningschef ansvarar över tid och på lång sikt. Genom att de olika beslutsdomänerna ingår i varandra så ingår innehållet i en beslutsdomän i den omslutande beslutsdomänen (”mängdlära”). Modellen för beslutsdomäner utgår från behovet av beslutsfattande och inkluderar formell styrning. Innehållet i den beslutsdomän som finns innanför en annan är endast ”utlånat” när beslutsdomänerna knyts till individer som agerar i olika roller. Det finns ett ansvar för den som ansvarar för den omslutande beslutsdomänen att följa upp och korrigera det som finns innanför vid behov.

För att ständigt kunna omsätta uppdraget att hindra och begränsa skador på människor, egendom och miljö behöver verksamheten bedrivas kontinuerligt. I detta bedrivande handlar det också om att besluta om medverkan i någon annan räddningstjänstmyndighets räddningsinsats, det vill säga andra kommunala räddningstjänster, och vid statlig räddningstjänst. Vidare kan en kommuns organisation för räddningstjänst och dess räddningsledningssystem hantera genomförandet av andra uppdrag som kommunen låtit kommunens organisation för räddningstjänst ska utföra, exempelvis sjukvårdsuppdrag.

7.7 Vad ingår i en räddningsinsats?

Vad en räddningsinsats är för något vet väl alla? Men så snart frågan ska besvaras så märker man att det inte är fullt så enkelt. Eller rättare sagt, det kan finnas olika sätt att se på det. Det förekommer exempelvis att termen räddningsinsats används som en samlingsbenämning på samhällets samlade respons, exempelvis i mediala sammanhang, vilket inte preciserar att olika aktörer bedriver sina respektive insatser. Det kan heller inte uteslutas att det förekommer att benämningen används generellt, det vill säga att den används oavsett om LSO 1 kap 2 § är uppfyllt eller inte. Såväl den språkliga aspekten som innebörden kan ses ur flera perspektiv. Vad en räddningsinsats är bygger på tolkningar ur olika perspektiv, alltifrån olika professionella värderingar till samhälleliga förväntningar.

I det följande kommer vi att fördjupa innebörden av vad en räddningsinsats är ur ett ledningsperspektiv. Fördjupningen syftar till att underlätta tillämpningen och att skapa förutsättningar för att leda räddningsledningssystemet både som helhet och som enskild räddningsinsats. Vid tillämpning av innehållet i beslutsdomänerna

(se 8, Beslutsdomäner – Innehåll i ledning) och vid utövandet av ledning inom räddningsledningssystemet så finns termen ram, vilket är en central del vid ledningsarbete (se 12.4.2, Olika typer av ramar och omfång). För att vid ledningsarbete kunna tillämpa beskrivningarna om ramar så, behöver man också definiera vad en räddningsinsats ska innehålla. Fördjupningen ger också ett exempel på behov av att identifiera sina systemavgränsningar i tanken (se 4.1, Begrepp) och utbyta tolkningar mellan olika roller i räddningsledningssystemet.

Därefter beskrivs hur man kan resonera ur ett ledningsperspektiv när man med utgångspunkt i skadeförlopp, delar in räddningsinsatser för att få effektivitet i åtgärdsproduktionen.

7.7.1 Räddningsinsats ur ett ledningsperspektiv

Ordet insats är i vissa betydelser aktivitetsorienterat, med ursprung i verbet ”sätta in”¹⁵⁸. Det kan ses som prestation, bidrag, arbete och ett ingripande som ska leda till ett gott resultat. Med denna utgångspunkt är det till att börja med viktigt att i tanken betrakta de olika delarna, dels själva olyckan (objekt, skada etc.) och dess skeende¹⁵⁹, dels räddningsinsatsens genomförande, det vill säga det som görs för att vända det negativa skeendet till något mer gynnsamt. Det finns ett värde i att hålla isär begreppen olycka och räddningsinsats, eftersom det är genom räddningsinsatsen som behov som uppkommer vid olyckan hanteras. Dessutom är olyckan ett sammansatt problem (skadade människor, miljöpåverkan etc.) och flera aktörers olika insatser hanterar de olika problemen, eftersom olika typer av åtgärder behövs för att påverka skeendet och lösa det totala behovet. Det är själva handlandet genom dessa insatser som leder till resultat.

I grunden finns det legala utgångspunkter för när en händelse leder till att staten och/eller kommunen ska inleda en eller flera räddningsinsatser. När händelsen innebär att det föreligger överhängande fara för en olycka eller att en olycka inträffat, och att de fyra rekvisiten är uppfyllda enligt LSO 1 kap. 2 §) så inleds räddningsinsatser (se 3.1.4, Begreppet räddningstjänst). Med hjälp av dessa legala grunder bedöms behovet av att inleda, genomföra räddningsinsats och hur länge insatsen ska pågå. Man behöver utöver dessa legala aspekter kunna definiera vad som ingår och vad en räddningsinsats är, även ur ett ledningsperspektiv¹⁶⁰. För att kunna leda och ha förmåga att tillämpa olika modeller behöver man kunna definiera en räddningsinsats ur ett eller flera perspektiv¹⁶¹. Både vid samverkan med andra aktörer och i det interna ledningsarbetet är innebörden central.

Följande aspekter ur ett ledningsperspektiv behöver ligga till grund för innebörden av räddningsinsats:

¹⁵⁸ Svenska Akademiens ordbok – web.

¹⁵⁹ Räddningsverket (2005), *Taktik ledning ledarskap*, kap. 3.

¹⁶⁰ *Ledning av räddningsinsatser i det komplexa samhället*, s. 239–241, och *Taktik, ledning, ledarskap*, s.34-44

¹⁶¹ Föreläsning vid RUB-utbildning, Revinge 2016.

- Innehåll i händelsen behöver värderas gentemot de fyra rekvisiten i LSO 1 kap. 2 §. Det vill säga innehåller det som sker ett ansvar att agera enligt LSO, och vilka delar ska åtgärdas inom ramen för denna kommunala räddningsinsats?
- När en räddningsinsats ska definieras finns det ett ”sidledsperspektiv”. Enligt uppdragsparallelliteten¹⁶² bedriver olika aktörer sina respektive insatser rent formellt. Det är då viktigt att inse att det vid en och samma olycka kan bedrivas en sjukvårdsinsats, en polisinsats, en socialtjänstinsats och en eller flera räddningsinsatser enligt LSO. I vissa fall kan det finnas flera räddningsinsatser enligt LSO samtidigt, det vill säga både en eller flera statliga räddningsinsatser (flygräddningstjänst, fjällräddningstjänst, sjöräddningstjänst, miljöräddningstjänst till sjöss, efterforskning av försvunna personer, räddningstjänst vid utsläpp av radioaktiva ämnen). och en kommunal räddningsinsats, beroende på om innehållet i det som sker ingår i respektive myndighetsuppdrag. Varje myndighet beslutar självständigt om tillämpningen av det egna uppdraget. De olika myndigheterna kan inleda och avsluta sina räddningsinsatser vid olika tidpunkter.
- De resurser (resurskapacitet) som används för att genomföra åtgärder kan enligt LSO ses som en del av räddningsinsatsen. Det gäller åtminstone själva resursanvändningen i tid och rum (exempelvis aktiviteten att vidta åtgärder med lämpliga metoder), och därmed också resursstyrningen mot en specifik olycka.
- Termen insats utgår från handlandet, vilket kan ses i vid mening. Även de mentala aktiviteter som ingår i ledningsarbetet bör ses som ett handlande, det vill säga det måste inte ske en aktiv åtgärdsproduktion med brandmän för att man ska betrakta det som en räddningsinsats. Även ledningsarbete är handlande och då inte enbart med bilden av att någon delar ut uppgifter och talar om vad som ska göras. Även om endast ett planeringsarbete pågår för en kommande eskalering så ses detta som ett mentalt handlande. Exempelvis kan ett bombhot innebära överhängande fara för en olycka, vilket motiverar att det är en räddningsinsats med ett proaktivt ledningsarbete enligt LSO 1 kap. 2 §, samtidigt som polisen har ansvaret för oskadliggörandet.
- För att definiera det som ska göras, det vill säga vad som ska omhändertas inom ramen för en räddningsinsats behöver geografi, objekt, skadeutbredning och hjälpbehov definieras.¹⁶³

I kommande beskrivningar återkommer resonemanget i termer av att definiera en räddningsinsats ram. Att definiera räddningsinsatsens ram är en del av styrningen och kan både ske i förväg och under räddningsinsatsers genomförande, eftersom ramen då kan behöva korrigeras och ändras. Vidare behövs uppföljning och aktiva

¹⁶² Cedergårdh, E & Winnberg, T, *Samverkan för säkerhets skull*, kap. 5. MSB 2011.

¹⁶³ Räddningsverket (2005), *Taktik ledning ledarskap*, kap. 3.

ställningstaganden om ramen, så att det finns förutsättningar att genomföra det som ska uppnås och att det som ska göras verkligen görs. Ibland krävs aktiva prioriteringar om ramen inte räcker till.

Utöver att definiera ramen finns det faktiska omständigheter när en räddningsinsats genomförs. Vid ledning behöver exempelvis den överordnade ledningen kunna värdera om den som leder på den organisatoriska nivån under har hanteringskapacitet för att omhänderta allt som behöver omhändertas. Stress kan leda till att de som leder räddningsinsatsen inte fullt ut kan identifiera alla problem, se helheten med svårigheter att få upp framförhållningen i ledningsarbetet. Denna faktiska ram för vad som görs skiljer sig från det som organisationen bör svara upp mot rent ansvarsmässigt (se 12.4.5, Om mentala ramar utifrån kognitiva förutsättningar). För att leda mot yttre effekt är det viktigt med uppföljning. Även om ledningen har en mental kontroll kan överraskningar i skeendet som är svåra att förutse ändå uppstå. Det förekommer exempelvis tekniska fenomen som lurar räddningsledningen, som att farliga ämnen sjunker och smiter under en länsa många timmar efter att utflödet är omringat. Ett annat exempel är att säkerställa att behov som behöver hanteras i ”området under röken” eller i ett stort utsläppsområde blir omhändertaget.

Beskrivningen ovan ligger till grund för definitionen av vad en räddningsinsats är ur ett ledningsperspektiv.

Räddningsinsats ur ett ledningsperspektiv

En räddningsinsats ur ett ledningsperspektiv är de mentala och synliga aktiviteter samt åtgärder som vidtas i syfte att hindra och begränsa skador på människor, egendom och miljö då LSO 1 kap. 2 § är uppfyllt (aktivitets- och ansvarsperspektivet).

Ramen för en räddningsinsats genomförande behöver vid en olycka beskrivas med resurs, tid, geografi och vad som ska uppnås (räddningsinsatsens ram).

Omfånget på det som ska göras och omhändertas behöver preciseras med geografiskt område, objekt, skadeutbredning och andra hjälpbehov som ska tillgodoses (omfånget som ska tillgodoses – omfånget på det som responsramen ska svara upp mot).

Organiseringen och ledningsprocessen behöver bedrivas så att kognitiva begränsningar kompenseras (kognitiv ram, se 12.4.5, Om mentala ramar utifrån kognitiva förutsättningar och även 1.2.2, Kompenserande system).

Genomförandet av en räddningsinsats behöver utformas för att svara upp mot det yttre kravet, även vid belastningar på enskilda roller. Genom att den övergripande ledningen har förståelse för resonemanget ovan och följer upp vilka krav räddningsinsatser måste uppfylla, kan åtgärder vidtas så att räddningsinsatsen justeras för behovet i stunden. Detta är ett exempel på när definitionen av räddningsinsats ur ett ledningsperspektiv är användbart vid ledningsarbete.

Även om de olika aktörerna, med utgångspunkt i uppdragsparallelliteten, genomför sina olika insatser samtidigt, så behöver det uppstå en inriktning och samordning mellan aktörerna. Ett sätt att tänka är att en av aktörerna (polis, sjukvård, räddningstjänst) ofta har störst juridisk möjlighet att påverka, eller kompetens att bedöma, de mest väsentliga faktorerna i utvecklingen av en händelse. Det är rimligt att den aktören tar ett initiativ för att underlätta samverkan. Initiativet kan bestå av att skapa gemensamt forum för utbytet och att vara ordförande i dialogen för att åstadkomma överenskommelser för gemensam inriktning, innan respektive organisation fattar sina respektive beslut¹⁶⁴. Detta utesluter inte att den aktör som identifierar behov av samverkan också tar initiativ.

7.7.2 Skadeförloppets påverkan på indelning av räddningsinsatser

Vi ska i det följande problematisera kring indelning av räddningsinsatser. Syftet är att genom beskrivningen stimulera hur man kan tänka när man beslutar om indelning av räddningsinsatser. Frågan är när man ur ett ledningsperspektiv bör se de aktiviteter som resurserna gör som en eller flera räddningsinsatser beroende på det som sker? Med ett ledningsperspektiv avses hur organiseringen av roller med knytning till beslutsdomänen insatsledning görs (se 8.10, Systemledning, och 8.11, Insatsledning), för att åstadkomma en effektiv resursanvändning och åtgärdsproduktion. En stor del i beskrivningen nedan är själva skadeförloppet, eftersom det ska påverkas, när det gäller att skapa en effektiv åtgärdsproduktion.

Dessutom ska resonemanget bidra till att de konstruktioner som denna skrift bidrar med, exempelvis anknytning mellan räddningsledare och beslutsdomänen insatsledning, får en rimlig tillämpning i praktiken. I de följande exemplen är utgångspunkten att de fyra rekvisiten enligt LSO 1 kap 2 § är uppfyllda. Orsaken är inte styrande för ansvaret att inleda räddningsinsats, utan det är rekvisiten som ska vara uppfyllda och därmed de följdkonsekvenser som ingår i räddningstjänst (LSO 1 kap. 2 §) som ska omhändertas. Däremot är möjligheten att påverka ”vållandefenomenet” (se 5.4, Skeenden och olycksskeenden) en del som kan vara vägledande vid indelning när det som sker ska betraktas som en eller flera räddningsinsatser.

Några helt entydiga svar på vad som är rätt i olika situationer finns inte, och det är viktigt att poängtera att det är upp till kommunen att besluta i dessa frågor med hjälp av sitt räddningsledningssystem. Utgångspunkten är att frågan här behandlas ur ett ledningsperspektiv och inte ur ersättningssynpunkt. Vidare berör vi inte heller andra följder såsom administrativ hantering av ärenden, det vill säga händelserapporter.

När olyckor inträffar och räddningsinsatser inleds kan frågan om vad som ingår i en räddningsinsats uppfattas som självklar. Eftersom det vanligaste är att olika händelser inträffar på olika objekt och på skilda platser, oftast på längre

¹⁶⁴ Räddningsverket (2006), *Ledning av räddningsinsatser i det komplexa samhället*.

avstånd från varandra inom en kommun, så är vi vana vid att respektive genomförande är enskilda räddningsinsatser. Det finns ett beroende mellan dem när det gäller resurser. Hur vi ska fördela kapaciteten mellan dessa räddningsinsatser, och vad vi har för beredskap, beror på vilka resurser det finns tillgängliga och var de gör störst nytta. Det finns dock inte ett beroende avseende hur åtgärder vidtas på de olika platserna rent tekniskt, dvs åtgärdsproduktionen kan ske självständigt mellan de olika räddningsinsatserna. En central utgångspunkt är att en händelse bör betraktas som en räddningsinsats när skadeförloppet innebär att åtgärdena som ska påverka detta skadeförlopp behöver hanteras med ett enhetligt beslutsfattande (se 8.11, Insatsledning), då det handlar om att påverka samma skadeförlopp med hjälp av åtgärder som därmed behöver styras inom ramen för en räddningsinsats. Följande utgångspunkter sammanfattar några faktorer som kan ligga till grund för beslut om indelning av räddningsinsats:

Det bör betraktas som en enskild räddningsinsats

- när skadeförloppen på olika platser går att påverka,
- när åtgärdena mot ett skadeförlopp behöver hanteras med ett enhetligt beslutsfattande, och
- när det finns beroenden mellan skadeförloppen på olika platser – det finns ett behov av att samordna åtgärder för att uppnå kontroll över skadeförloppen (t.ex. vid översvämningar i reglerade vattendrag där avtappning på en plats påverkar annan plats).

Vid andra tillfällen kan de skador som inträffat ha samma ursprung avseende vållandefenomenet, samtidigt som det ursprungliga vållandet inte går att påverka. Ett exempel är när väderfenomen skapar förödelse över en större yta med många olika drabbade objekt och verksamheter. Eftersom endast följderna kan påverkas kan det vara mer rimligt att se genomförandet på respektive objekt och verksamhet som enskilda räddningsinsatser. Motivet är att det är de olika skyddsvärdena, hjälpbehov och förutsättningar på respektive objekt som i första hand kan påverkas. Det kan också vara olika prioriteringar mellan dessa värden avseende vad som ska hanteras, och dessutom är det olika ägare för respektive objekt. Även avsiktliga händelser kan innebära den nämnda principiella situationen, nämligen att själva vållandet inte går att påverka och att det uppstår samma typ av skadeförlopp (brand) på olika objekt. Eftersom inte själva skadeförloppet hänger ihop på ett sådant sätt att en teknisk åtgärd på ett ställe skapar problem på ett annat ställe rent tekniskt, så är det möjligt att se det som olika räddningsinsatser för respektive objekt.

Det bör betraktas som flera enskilda räddningsinsatser när

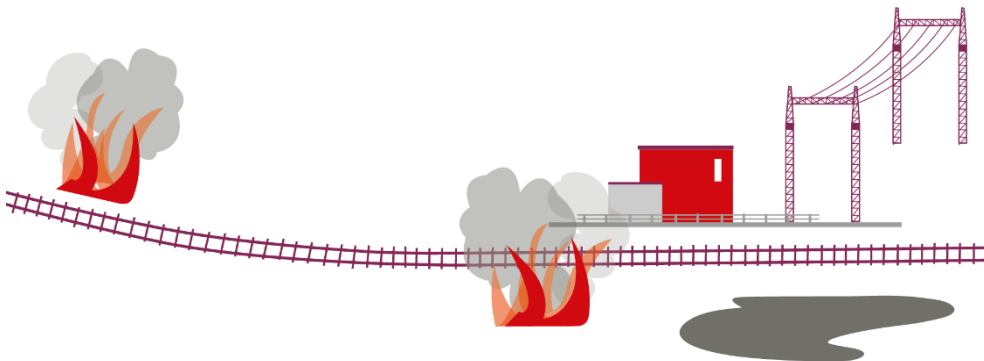
- när åtgärder som vidtas mot ett skadeförlopp på olika platser inte har ett beroende (t.ex. en brand och en trafikolycka på olika platser),
- när samma vållandefenomen till skadeförloppen på olika platser inte går att påverka, eller
- när bara konsekvenserna av skadeförloppen går att påverka (t.ex. en storm som orsakar skador på flera olika objekt över en större yta).

Något helt entydigt rätt eller fel finns det dock inte i ovanstående exempel, utan det är upp till respektive räddningstjänstverksamhet att ta ställning till vilket synsätt man ska ha kring detta. Det bör poängteras att ovanstående resonemang utgår från ett utifrån och in perspektiv, det vill säga skadeförlopp och vad olyckan består av, och de krav på ledning som blir följden av olyckan.

Exempel

Ett tåg har orsakat gnistor och tänt banvallen på två ställen. Vid den ena branden hotas även ett ställverk och i anslutning till det läcker det olja. Här behöver vi först klargöra för oss själva hur vi, ur ett yttre perspektiv, ser på det som sker. Ska alltihop hanteras som en räddningsinsats eller två? Först därefter kan vi anpassa vår ledning till detta. Vi behöver alltså tänka utifrån och in.

Figur 15. En eller flera räddningsinsatser?



Först måste vi bestämma om vi ska hantera händelsen som en eller flera räddningsinsatser. Därefter kan vi anpassa vår ledning till detta.

Eftersom själva vållandefenomenet inte kan påverkas, blir ställningstagandet mer en geografisk aspekt kring själva skadeförloppet och dess påverkan. Ett tåg som orsakar bränder med flera mils avstånd innebär ju att åtgärdshandlingen på de olika platserna kan ses som olika räddningsinsatser. I det här fallet finns separata skadeförlopp på olika platser och de åtgärder som utförs på den ena platsen påverkar inte skeendet på den andra platsen. Det finns visserligen ett beroende

avseende resurstilldelningen men det gör det ju vid alla simultana räddningsinsatser inom ett räddningsledningssystem. I fallet med tåget så uppstår bränder med så stora avstånd att det kan vara olika markägare som berörs av bränderna och det kan i ett senare skede vara aktuellt att avsluta räddningsinsatserna vid olika tidpunkter. Ju närmare varandra de olika skadeförloppen är, desto mer ökar motiven till att se det som en räddningsinsats. Beroendeförhållandet ökar i termer av spridningsrisk och att vissa åtgärder behöver vidtas på det ena stället för att rädda värden på det andra stället. Ju närmare varandra skadeförloppen är, desto troligare är det också att det är samma markägare, även om detta inte behöver vara helt styrande för synen på räddningsinsats. Transformatorstationen har troligtvis en annan ägare. Slutsatsen är dock att det är skadeförloppet som är den centrala aspekten och att beslut behöver fattas i stunden kring hur man ska se på indelning av räddningsinsats.

Även om dessa fall skulle betraktas som flera räddningsinsatser, kan en och samma individ i en roll avdelas för att leda flera räddningsinsatser samtidigt. Det väsentliga är att det blir hanterbart. Genom en sådan samlad ledning kan även andra samverkande aktörers behov hanteras sammantaget utan att man behöver ändra i synen på vad som är en räddningsinsats.

Det finns också situationer när ett helt område kan behöva hanteras sammantaget, ansvarsmässigt sett, av samma ledningsfunktion. Vid första anblicken kan det då uppfattas som att man ska betrakta detta som en räddningsinsats. Med ett utifrån-och-in-perspektiv bör inte värderingen av vad som ingår i en räddningsinsats ändras, utan det bör i stället vara så att det är tillämpningen i sättet att organisera som anpassas. Exempelvis kan en och samma ledningsfunktion (se 14, Organisation och roller) avdelas för att leda flera räddningsinsatser inom ett område. Resonemanget om ledning av flera räddningsinsatser inom ett område, vid till exempel översvämningar, fördjupas ytterligare i 9, Områdesledning.

Det handlar om att i bedömningsarbetet först definiera vad som ska ingå i räddningsinsatsen, om det är en eller flera, och därefter anpassa organiseringen och ledningsarbetet efter detta. Det ingår i systemledning att definiera vad som är en räddningsinsats, för att kunna definiera räddningsinsatsens ram.

7.7.3 Skadeförlopp som går över kommungränser

Det finns också situationer då en brand sprider sig över en kommungräns som också är en gräns till annat räddningsledningssystem. Ur ett ledningsperspektiv bör de två övergripande ledningarna (systemledning) komma överens om vilket ledningssystem som ska svara för ledningen av genomförandet, det vill säga vilken ledningsfunktion som ska vara räddningsledare. Även om det enligt lagstiftningen LSO 16 § 3 kap., finns en skyldighet för räddningsledarna att komma överens om detta, så är det vid mer omfattande händelser av vikt att räddningscheferna kommer överens om detta. I praktiken är det då Vakthavande räddningschef som har att besluta inom de ramar som de överförda beslutanderätterna anger. Det

intressanta i exemplet med en skogsbrand som sprider sig, är inte bara vilken ledningsfunktion och individ som ska leda räddningsinsatsen, utan också inom vilket räddningsledningssystem räddningsinsatsen ska hanteras¹⁶⁵ ansvarsmässigt. Eftersom räddningsinsatsen kan kräva omfattande resursuttag från de olika räddningstjänstverksamheterna behöver man ha klargjort vilket räddningsledningssystem som ska hantera räddningsinsatsen. Det blir detta räddningsledningssystem som är uppdragsgivare för räddningsledaren, tar ansvar för att hen har förutsättningar beträffande ledningsarbetet, skapa förutsättningar för resursförsörjningen över tid och samverka med andra organisationer för att nämna några exempel. Frågan om vem som leder räddningsinsatsen är alltså inte isolerat till vilken ledningsfunktion, utan att det handlar om ett systemperspektiv i tillämpning. Den övergripande ledningen behöver ta ansvar att skapa förutsättningar för räddningsinsatsens genomförande och att hanteringen hänger ihop i aktörs-sammanhanget. Otydligheter mellan vad de olika räddningsledningssystemen svarar för kan leda till en reaktiv ledning och att förutsättningar inte byggs upp tillräckligt för insatsledningen. Sådana överenskommelser bör därför göras av dem som har räddningschefsmandat och ansvarar för respektive systemledning. Vid riktigt omfattande räddningsinsatser bör berörda kommuners räddningschefer komma överens innan beslut fattas. Lagstiftningen hindrar knappast ovanstående hanteringsordning även om det uttrycks vara räddningsledarna som gör detta. Ytterligare en aspekt är att det torde vara de berörda räddningscheferna som länsstyrelsen har samråd med före ett länsstyrelsebeslut om en överenskommelse inte nås.

Beträffande bränder, eller andra skadeförlopp, som sprider sig över en kommungräns inom ett räddningsledningssystem område bör avtal med överförda beslutanderätter vara utformade så att dessa beslut ska kunna tas inom ramen för det gemensamma räddningsledningssystemet.

¹⁶⁵ Räddningsverket (2006), *Ledning av räddningsinsatser i det komplexa samhället*.



Kapitel 8: Beslutsdomäner – Innehåll i ledning

8 Beslutsdomäner – Innehåll i ledning

Vi ska nu fokusera på innehåll i ledning, det vill säga vad ska beslutas om i praktiken. Inom räddningsledningssystemet behöver det fattas beslut i olika delar, och det behöver finnas en möjlighet att fördela detta beslutsfattande. I kapitlet definieras och beskrivs innehåll i olika beslutsdomäner¹⁶⁶ som räddningsledningssystemet utformas utifrån som en grund för att beskriva rollförväntningar och att inom kunna fördela befogenheter. Innehållet i beslutsdomänerna är utgångspunkt för det som genom ledningsprocessen omsätts i aktiviteter för att utöva ledning inom räddningsledningssystemet (se 6, Ledningsprocessen). Genom att agera med utgångspunkt av innehållet i beslutsdomänerna skapas inriktning och samordning för en eller flera räddningsinsatser och beredskapsproduktionen.

Ledningsmodellen med beslutsdomäner för kommunal räddningstjänst ligger till grund för beskrivningarna om enhetligt ledningssystem. I detta kapitel belyser vi dessa utgångspunkter. Syftet är att möjliggöra användningen av modellen samt att beskriva hur den relaterar till andra ramverk och modeller. Genom att förstå bakgrunden till modellens centrala delar - mängdlära - upplösningsgrad av innehållet, så skapas förutsättningar till att med dess hjälp anpassa ledning och organisering utifrån omgivningens krav i stunden. Vidare fördjupas de utgångspunkter på krav som ställs på ledning utifrån den omgivning som ska påverkas, vilket är grunden för de olika typerna av beslutsdomäner. Det som nedanstående text särskilt ska besvara är:

- Varför är det tre typer av beslutsdomäner?
- Vad menas med mängdlära?
- Varför finns det flera upplösningsgrader av uppgiftsledning?

Inledningsvis beskriver vi utgångspunkter för konstruktionen av beslutsdomänsmodellen och de teoretiska ansatser som ligger till grund för det innehåll som längre fram beskrivs inom respektive beslutsdomän. Därefter fördjupas definitionen av termen beslutsdomän. För att lättare förstå innehållet i dessa inledande avsnitt kan beskrivningen av respektive beslutsdomän och dess innehåll med fördel läsas först. Genom att ha en uppfattning om det konkreta innehållet i beslutsdomänerna så underlättas tolkningen av de teoretiska utgångspunkterna.

¹⁶⁶ Räddningsverket (2005), *Taktik, ledning, ledarskap*, kapitel 9, och Räddningsverket (2006), *Ledning av räddningsinsatser i det komplexa samhället*, kapitel 8.

8.1 Om modellen med beslutsdomäner

Kapitlet utgår från beskrivningen av ledningsmodellen¹⁶⁷ med beslutsdomäner som utgångspunkt för att möjliggöra ett fördelat beslutsfattande¹⁶⁸, som finns i *Taktik, ledning, ledarskap*¹⁶⁹ och i *Ledning av räddningsinsatser i det komplexa samhället*¹⁷⁰. Vi kommer också att fördjupa beskrivningen¹⁷¹ av modellen i detta kapitel. Fördjupningen som görs här är beskrivningarna om att den formella styrningen utgår från räddningschefens ansvarsområde (LSO 3 kap. 16 §) vilket är en central utgångspunkt vid utformning av gemensamma räddningsledningssystem.

Beskrivningen av innehållet i respektive beslutsdomän (se 8.10, Systemledning, 8.11, Insatsledning, och 8.12, Uppgiftsledning) är i förhållande till tidigare litteratur språkligt förädlad. Innehållet finns med i löptexten i tidigare litteratur men beskrivs inte i punktform på ett sammanfattande vis. I propositionen¹⁷² till lagen om skydd mot olyckor benämns modellen generellt ledningsmodellen. För att underlätta läsningen och samtidigt vara precisa benämner vi fortsättningsvis modellen beslutsdomänsmodellen.

Beslutsdomänsmodellen består av beslutsdomänerna **systemledning**, **insatsledning** och **uppgiftsledning**, för den aktörsinterna styrningen av kommunal räddningstjänstverksamhet och dessa beskrivs utförligt i kommande avsnitt. Hela modellen består av ytterligare delar, där **drabbat sammanhang** beskriver de delar i samhället där olika hjälpbehov uppstår och **aktörssammanhang** beskriver de aktörer som behöver agera aktörsgemensamt vid en händelse (se 5.5, Hjälpbehov – drabbat sammanhang, och 5.7, Aktörssammanhang och uppdragsparallellitet). Syftet med dessa termer är att kunna identifiera vilka som påverkas av en olycka och vilka behov som behöver omhändertas i samhället samt att identifiera andra aktörer som berörs av händelsen. Genom att identifiera det aktörssammanhang som behöver samverka för att åstadkomma den aktuella åtgärdsproduktionen skapas förutsättningar för att genom överenskommelser åstadkomma aktörs-gemensam inriktning och samordning.

Det är viktigt att inse att alla aktörer i samhället ska verka för att samverkan kommer tillstånd, det vill säga det är inte enbart vi som räddningstjänstföreträdare som ska verka för detta. För att sätta ljuset på behovet av utbyten med andra aktörer har behovet av samverkan språkligt förtydligats i beskrivningen av respektive beslutsdomän. Detta ska inte uppfattas som att man bestämmer över de andra aktörerna.

Även om det tar tid att tränga igenom förklaringarna så kan modellen underlätta att i såväl utvecklingsarbete som vid händelser ”sätta systemperspektiv” (se 4, Om systemsyn och ledning) för vad olika delar av räddningsledningssystemet ska lösa

¹⁶⁷ Prop. 2019/20:176, *En effektivare kommunal räddningstjänst*, s. 26, och SOU 2018:54, *En effektivare kommunal räddningstjänst*.

¹⁶⁸ MSB – ELS-projektet (2019), Behovsanalys inom ledning av kommunal räddningstjänst - ”Modellen för fördelat beslutsfattande”.

¹⁶⁹ Räddningsverket (2005), *Taktik, ledning, ledarskap*.

¹⁷⁰ Räddningsverket (2006), *Ledning av räddningsinsatser i det komplexa samhället*.

¹⁷¹ Utbyte har skett mellan ELS-projektet och berörda författare.

¹⁷² Prop. 2019/20:176, *En effektivare kommunal räddningstjänst*.

för problem och frågeställningar då resurserna styrs. Beslutsdomänsmodellen är ett tankeverktyg för att hjälpa oss att se dessa perspektiv. Den kan användas vid utvecklingsarbete och vid ledningsarbete när man organiserar arbetet, den är alltså inte en organisationsbeskrivning.

8.2 Om beslutsdomäner i förhållande till beskrivningar i boken *Insatsledning*

Det finns en rad olika publikationer inom området ledning. Varje publikation representerar ett antal perspektiv och utgår från de koncept och termer som författarna bakom publikationen av olika skäl funnit lämpliga. I dagsläget finns ingen överenskommen ordbok med definitioner, eller för den delen koncept, som alla författare är överens om. Det finns exempelvis ett stort antal definitioner av ordet *ledning*, vilket beror på att man utgått från olika systemperspektiv. I arbetet med att skapa utgångspunkter för enhetligare ledningssystem för kommunal räddningstjänst har inte ambitionen varit att hitta och förklara kopplingar och skillnader mellan alla olika tidigare publikationer. Däremot har projektet uppmärksammat ett behov av att beskriva relationen mellan det övergripande konceptuella innehållet i boken *Insatsledning*¹⁷³ och konceptet beslutsdomäner som introducerats i publikationer som vi tidigare nämnt. Dessa olika beskrivningar kompletterar varandra och utgår delvis från olika perspektiv.

I boken *Insatsledning*¹⁷⁴ beskrivs ledning utifrån de speciella omständigheter som insatsmiljön präglas av. Sådana omständigheter är till exempel behovet av att under tidspress och osäkerhet fatta en serie av beslut i ett dynamiskt sammanhang där stora värden är på spel. Termen insatsledning används i huvudsak för att särskilja insatsledning i dessa dynamiska miljöer från verksamhetsledning, som motsvarar förvaltningsperspektivet som Brehmer menar utgör annorlunda förutsättningar.

Brehmer beskriver insatsledning framför allt med utgångspunkt i militära sammanhang. Även om det finns vissa skillnader mellan militär och civil insatsledning så finns det också flera likheter. Därför är Brehmers publikation användbar vid utveckling av civila ledningssystem såsom räddningstjänst. Exempelvis är ett bidrag beskrivningar av vad ett ledningssystem och designkriterier är, vilket fungerat som inspiration till ELS. Vidare utgör designlogiken i termer av syfte, funktion, form användbara utgångspunkter vid utveckling av ledningssystem.

¹⁷³ Brehmer, B (2013), *Insatsledning*. FHS.

¹⁷⁴ Ibid.

Brehmer presenterar också en modell (DOODA-loopen)¹⁷⁵ för att beskriva relationen mellan ledningens delfunktioner och det sammanhang i vilket ledningsverksamhet bedrivs.

Modellen med beslutsdomäner har en infallsvinkel som beskriver innehållet i ledningsarbete med utgångspunkt i kommunal räddningstjänst. Beslutsdomänerna tar fasta på det innehållsmässiga omfång som olika beslutsfattare i ledningssystemet har att hantera. Vilka problem och vilka resurser ska ledningspersonalen hantera, och under vilka förutsättningar? En viktig utgångspunkt är att omsätta innehållet i LSO 3 kap. 16 § - om förväntningen på det ändamålsenliga, och att räddningschefen ansvarar för att räddningsinsatserna ger effekt – i en tankemodell för planering och vid ledningsarbete. Modellen utgår från behovet av att kunna leda flera samtidigt pågående räddningsinsatser, vilket inte är lika framträdande i beskrivningarna i boken *Insatsledning*.

Något motsatsförhållande mellan den konceptuella inramning som Brehmer gör i boken *Insatsledning*, och innehållet i resonemangen om beslutsdomäner, finns inte. En förklaring ligger i att Brehmers resonemang utgår från ett funktionsperspektiv, det vill säga vad som behövs för att ledningssystemet ska kunna åstadkomma inriktning och samordning. Modellen om beslutsdomäner utgår från det innehållsmässiga omfång som olika beslutsfattare i ledningssystemet har att hantera. Tanken om beslutsdomäner och exempelvis Brehmers DOODA-loop är således inte alternativ till varandra, utan komplement.

Att olika perspektiv kan komplettera varandra syns också vid en jämförelse mellan DOODA-loopen, 8-stegsmodellen och beslutsdomänsmodellen. 8-stegsmodellen bygger till stor del på ett brittiskt koncept och metoden *planering under tidspress* (PUT) vilken har tagits fram genom forskning på Försvarshögskolan. DOODA-loopen beskriver *vad* (funktionsnivå) ledningssystemet måste kunna göra för att nå sitt syfte (inriktning och samordning). 8-stegsmodellen är däremot en beskrivning på formnivå, det vill säga den beskriver ett sätt bland flera *hur* (formnivå) saker bör genomföras. Konceptet med beslutsdomäner är varken på form- eller funktionsnivå, utan beskriver helt enkelt innehållet i ledning ur ett annat perspektiv. Det handlar om att omsätta innehållet i LSO 3 kap 16 § i olika systemupplösningar och systemomfång för att skapa förutsättningar för decentraliserat beslutsfattande i förhållande till de yttre krav som ställs på ledningssystemet. Idén om mängdlära ska stimulera förståelsen för behovet av interaktion mellan olika delar av räddningsledningssystemet för att få ledningsprocesser att fungera. 8-stegsmodellen, som beskriver en metod, kan kompletteras med konceptet om beslutsdomäner för att skapa praktiska tankeramar för den som arbetar utifrån 8-stegsmodellen. Beslutsdomäner hjälper till att rama in vilket

¹⁷⁵ DOODA betyder :”The Dynamic Observe, Orient, Decide, and Act loop”. Den är mer än ett tillägg till den klassiska OODA-loopen. DOODA sätter fokus på effekter som ska åstadkommas i ett sammanhang, och beskriver den logiska relationen mellan ett antal funktioner som behöver finnas för att ledning ska vara framgångsrik. Den ursprungliga OODA-loopen lägger fokus på behovet av snabbt beslutsfattande för att komma ”innanför” en fiendes beslutscykel. Lite förenklat kan man säga att DOODA är utåtblickande och OODA inåtblickande.

systemperspektiv den som arbetar med exempelvis 8-stegsmodellen har att förhålla sig till.

Den uppmärksamme läsaren kan möjligen bli förbryllad över att ordet insatsledning i modellen om beslutsdomäner är knutet till en viss domän. Kunskapsfältet ledning grundas inte från en enhetlig taxonomi och läsaren får helt enkelt utgå från att ”insatsledning” i Brehmers publikation omfattar ledning utifrån alla beslutsdomäner, inklusive systemledning, insatsledning och uppgiftsledning. Anledningen till att det i modellen finns en mellanliggande beslutsdomän, insatsledning, utgår från behovet av att hantera simultana räddningsinsatser, där respektive genomförande av räddningsinsats ska leda till att ett specifikt skadeförlopp med hjälpbehov omhändertas. Det kan i räddningsledningssystemet som helhet behöva hanteras olika olyckor samtidigt med skilda förutsättningar kring dynamik och de värden som hotas.

Det hade varit önskvärt med en annan uppsättning termer, vilket prövats men utan att någon enkel lösning funnits. Å andra sidan skapar vi inte tydlighet och förståelse genom ändring av termer, olika ord, utan vi behöver oavsett ord tränga in i det innehållsmässiga och förstå systemperspektiv inklusive avgränsningar av olika delar av system etc. Genom att precisera insatsledning till ”enligt beslutsdomänen insatsledning” vid rätt tillfälle i olika sammanhang skapas stringens i förklaringar och språkbruk. Beslutsdomänen insatsledning handlar om genomförande av enskilda och specifika räddningsinsatser. Modellen med beslutsdomäner har en infallsvinkel som beskriver innehållet i ledningsarbete med utgångspunkt i kommunal räddningstjänst. Beslutsdomänerna tar fasta på det innehållsmässiga omfång som olika beslutsfattare i ledningssystemet har att hantera.

8.3 Beslutsdomäner – ett sätt att se på innehåll i ledning

En utgångspunkt för beslutsdomänerna är att ledning ska bedrivas utifrån legala mandat, det vill säga att det innehåll som räddningschefen ansvarar för enligt LSO 3 kap. 16 § ska omsättas till styrning av resurserna för de olika ändamål som uppkommer till följd av olyckor. Det handlar om att omsätta uppdraget att hindra skador på människor, egendom och miljö (LSO 1 kap. 2 §) till effekter. Innehållet i beslutsdomänerna är en utgångspunkt för att åstadkomma inriktning och samordning beträffande resursanvändningen, för såväl varje enskild räddningsinsats, som för samtliga pågående räddningsinsatser och beredskapsproduktionen. Räddningschefen ansvarar för att detta ger effekt – vilket innebär att resurserna behöver styras mot olika delar av det som sker i omgivningen – och omsätta räddningstjänstverksamhetens uppdrag till åtgärdsproduktion.

Beslutsdomänsmodellen är en artefakt¹⁷⁶, det vill säga något som konstruerats för att vi som arbetar med ledningsutveckling eller agerar i olika roller vid händelser, ska få stöd och hjälp med att hantera vår uppgift. Det är en tankemodell för planering och vid ledningsarbete för att fånga flera perspektiv och tidsskalor.

Beslutsfattande är en viktig del av ledningsarbetet och beslutsdomänsmodellen utgår från de beslut som behöver fattas och som leder till aktiviteter. Med beslut avses i här att välja vad som ska göras, det vill säga användning av resurserna och den åtgärdsproduktion som ska åstadkommas¹⁷⁷. Beslutsfattande kan handla om att komma fram till vad som behöver göras vilket kan göras genom att välja mellan alternativ i den utsträckning detta är möjligt. Även vid planering för hur något ska utföras och vilka som ska genomföra de olika uppgifterna, fattas det olika beslut om detta genomförande.

Det finns beslut som är formella och som då ofta beskrivs i termer av befogenheter och skyldigheter, vilket leder till ett ansvar. Utöver räddningschefens ansvar enligt LSO 3 kap 16 §, så utgår beslutsdomänsmodellen också från övriga paragrafer i LSO. Vidare så beslutar chefer på olika organisatoriska nivåer som arbetsgivarrepresentanter, formella beslut när det gäller att leda och fördela arbetet, det vill säga beslut om vilka åtgärder som ska utföras och hur de ska utföras.¹⁷⁸ Exempel på formella beslut är myndighetsbeslut såsom ingrepp i annans rätt (LSO 6 kap. 2 §) som fattas av den som är räddningsledare.

Förutom de formella besluten fattas en mängd olika beslut av alla de som deltar i arbetet med att lösa olika problem vid en eller flera räddningsinsatser. Dessa val är inte enbart att hänföra till formella beslut, utan innebär kanske snarare att välja hur man konkret utför arbetet. Det handlar om att kunna utnyttja olika människors kapacitet och kreativitet för att hantera mångfalden i hjälp-behovet.

Det finns även en kognitiv sida på beslutsfattande, det vill säga den mentala process som pågår inne i huvudet hos personalen då olika behov ska hanteras, såväl formella beslut som andra aktiviteter inom ramen för problemlösningen. Beslutsfattandet som problemlösning är en bred tolkning och omfattar flera steg, från ”varseblivning till lösning” i de mentala processer som pågår. Vid ledning av räddningsinsatser behöver olika individers val integreras så lokala initiativ i organisationen gagnar helhetsutformningen¹⁷⁹. Fungerande problemlösningss-processer utgör en del av att verksamheten ska bedrivas på ett ändamålsenligt sätt.

Det finns såväl ett ovanifrånperspektiv samtidigt som det också finns ett underifrånperspektiv (se 12.2, Top-down- och bottom-up-influenser vid styrning). Ovanifrånperspektivet är ett ansvarsperspektiv Detta ska dock inte feltolkas, då det gäller att ”läsa olyckan”, det vill säga att förstå vad som händer, håller på att hända, kan hända, osv, och att sätta in åtgärder utifrån detta. En beslutsfattare vid

¹⁷⁶ Brehmer, B (2013), *Insatsledning*, s. 35. FHS.

¹⁷⁷ Räddningsverket (2006), *Ledning av räddningsinsatser i det komplexa samhället*, kapitel 8.

¹⁷⁸ Räddningsverket (2005), *Taktik, ledning, ledarskap*.

¹⁷⁹ Ibid.

räddningsinsatser, måste ha god kunskap om de faktorer och parametrar som påverkar händelseutvecklingen, inklusive vad som kan ske då vi sätter in olika typer av åtgärder, oavsett inom vilken beslutsdomän man leder utifrån. Det förutsätter att man kan tolka och förstå händelseförloppet utifrån något slags tekniskt/naturvetenskapligt och även samhällsvetenskapligt perspektiv, och att man har förmåga att organisera ledningsarbetet.

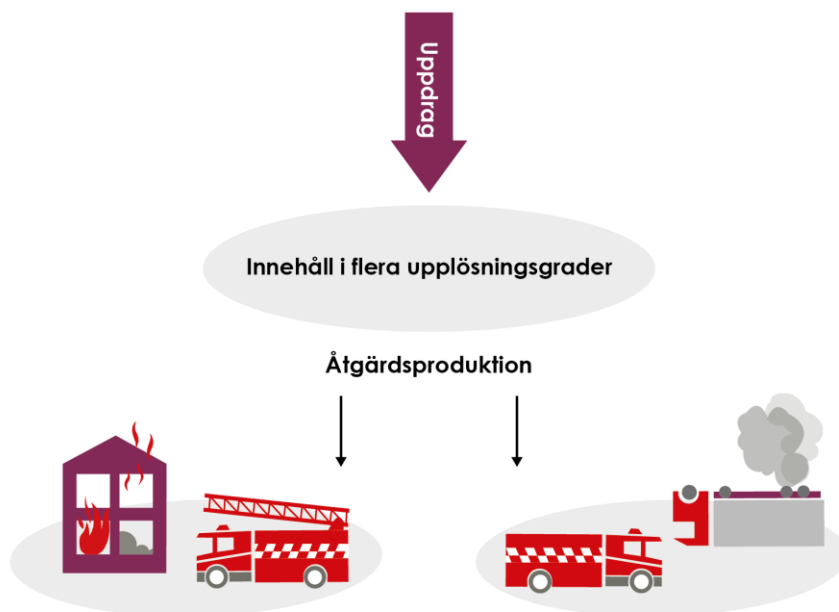
Beträffande ansvarsperspektivet så utgår modellen från följande:

- Systemledning utgår från räddningschefens ansvar.
- Insatsledning är knutet till ansvaret för att genomföra en enskild räddningsinsats enligt LSO, vilket en räddningsledare har att ta ansvar för på uppdrag från räddningschef.
- I uppgiftsledning utgår styrningen av de resurser som genomför åtgärder från arbetsledningsrätten.
- Systemledning och insatsledning utgår också från arbetsledningsrätten.

De olika beslutsdomänerna ”zoomar in” olika mycket, med avseende på systemomfång och systemupplösning. Uppgiftsledning har ett snävt systemomfång och hög systemupplösning medan räddningschefen har ett stort systemomfång och låg systemupplösning (se 4, Om systemsyn och ledning).

Det är viktigt att notera att samtliga de åtgärder som vidtas vid räddningsinsatser, oavsett om det är en eller flera, behöver ha sin utgångspunkt i det behov av ledning som det aktuella hjälpbehovet skapar. Om man istället för ansvarsperspektiv betraktar beslutsdomänsmodellen underifrån utgår den från att de resurser som konkret arbetar vid olyckor, det vill säga räddningstjänstpersonal med utrustning, genomför konkreta åtgärder. Modellen sorterar innehållet i ledning i olika beslutsdomäner, som beskriver det innehåll som man behöver fatta beslut om och som behövs, för de aktiviteter som resurserna utför. För respektive beslutsdomän sker också en konkretisering av innehållet (se 8.10, Systemledning, 8.11, Insatsledning, och 8.12, Uppgiftsledning). Det bör poängteras att åtgärder också görs av ledningspersonalen (se 5.8, Åtgärdsproduktion i vid mening).

Figur 16. Modellen knyter samman flera perspektiv



Modellen knyter samman behov av beslut för att lösa problem och fatta formella beslut så att resurserna kan utföra aktiviteter och att effekter åstadkoms genom åtgärdsproduktionen.

Modellen är alltså en paketering av innehåll med utgångspunkt i syntes mellan behovet av beslutsfattandet, såväl formella beslut som problemlösningen i övrigt, som behövs för att resursernas aktiviteter ska inriktas och samordnas för åtgärdsproduktion ute i olika skadeområden. Tillsammans med de förutsättningar som finns i omvärlden, så har innehållet i modellen sorterats i förväg för olika omfång som behöver hanteras vid räddningsinsatser.

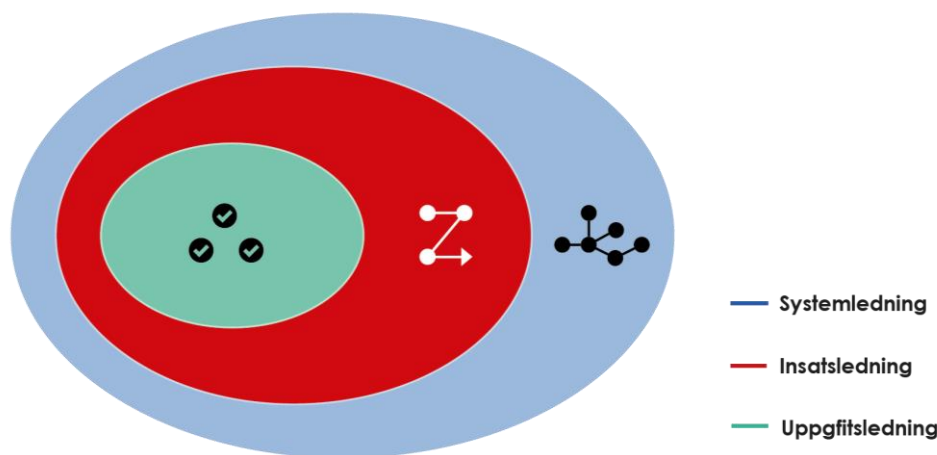
8.4 Beslutsdomäner, mängdlära och tidskalor

I beslutsdomänsmodellen gestaltas det innehåll som man behöver fatta beslut om vid ledning av en eller flera samtidigt pågående räddningsinsatser tillsammans med upprätthållandet av beredskap, som en mängd ("mängdlära"). Mängden illustreras av en yta i form av en ellips¹⁸⁰. Denna yta, eller mängd, ska representera det som räddningsledningssystemet behöver besluta om för att omsätta uppdraget för verksamheten genom aktiviteter till effekt. Hela räddningsledningssystemets ledning inkluderas, inte bara en enskild räddningsinsats, det vill säga allt det som beslutsfattandet behöver omfatta för att uppdraget att hindra och begränsa skador på människor, egendom och miljö omsätts till åtgärder som ger avsedd effekt.

¹⁸⁰ Räddningsverket (1998), *Grunder för ledning: generella principer för ledning av kommunala räddningsinsatser*.

Beslutsdomänsmodellen och dess innehåll utgår också från att man inom räddningsledningssystemet behöver kunna agera tillsammans med andra aktörer och genom överenskommelser medverka till att aktörsgemensam inriktning och samordning kan åstadkommas gentemot flera skyddsvärden.

Figur 17. Mängdlära – tre typer av beslutsdomäner



Modellen knyter ihop behov av beslut så att resurserna kan åstadkomma effekter. Hela mängden av dessa beslutsbehov – systemledning – delas in i delmängderna insatsledning och uppgiftsledning. De två sistnämnda är visualiserade som delmängder.

Beslutsdomänsmodellens tre typer av beslutsdomäner, som enligt tidigare har olika systemomfång och systemupplösning, motiveras av vilka yttre faktorer och beroenden som de ska hantera och påverka. Dessa är beslutsdomänerna uppgiftsledning, insatsledning och systemledning.

Räddningschefen har ett långsiktigt ansvar för en ändamålsenlig räddningstjänst över tid och ett ansvar för räddningsledningssystemet. Därmed är räddningschefen, eller räddningschefer (gemensamt ledningssystem) uppdragsgivare för den med räddningschefsmandat i räddningsledningssystemet. I de fall då räddningschefen leder räddningstjänstverksamheten som för stunden pågår har hen att agera utifrån innehållet i beslutsdomänen systemledning.

Beslutsdomänsmodellen är utformad för ledning av det som pågår i räddningstjänstverksamheten, det vill säga pågående räddningsinsatser och beredskapsproduktion vilket kan uttryckas som att bedriva kommunal räddningstjänstverksamhet. Beslutsdomänen insatsledning är utformad för att genomföra räddningsinsatser och uppgiftsledning för att utföra uppgifter och att vidta åtgärder.

För varje beslutsdomän finns alltid en ansvarig beslutsfattare, det vill säga en individ som verkar i roll med utpekat ansvar för ledningsarbetet för den specifika beslutsdomänen. Samtidigt kan flera roller arbeta med innehållet i olika utsträckning. Innehållet i respektive beslutsdomän ligger till grund för vad som förväntas

utföras av olika roller. Inom räddningsledningssystemet behöver rollförväntningar beskrivas i ytterligare ett steg; man definierar då befogenheter och ramar för de olika rollerna att agera inom.

Behovet och sammansättningen av beslutsdomänerna varierar över tid och med belastningen i räddningstjänstverksamheten. Pågår det exempelvis inga räddningsinsatser finns det inget behov av att någon leder enligt innehållet i insatsledning eller uppgiftsledning. Däremot finns det ett behov av kontinuerlig omvärldsbevakning och hantering av beredskapsproduktionen varvid en bemanning behövs för att hantera innehållet i systemledning. Genom en kontinuerlig prövning och anpassning av räddningstjänstverksamheten upprätthålls en förmåga att på bästa sätt inleda nya räddningsinsatser, speciellt de som genom riskbilden kan anses ha större sannolikhet att inträffa i närtid.

Beslutsdomänsmodellen bygger enligt ovan på principer om mängdlära och att beslutsdomänerna utgör ”delmängder” i relation till varandra. Uppgiftsledning utgör en delmängd av insatsledning, och uppgifts- och insatsledning utgör delmängder av systemledning. Det innebär att det som finns innanför beslutsdomänen även utgör ett ansvar för den som ansvarar för ”omgivande beslutsdomän”. Med andra ord innebär det att om det inte direkt går att tillämpa ett fördelat beslutsfattande mellan olika de som verkar i olika beslutsdomäner, så ska den som ansvarar för eller de som verkar inom den omslutande domänen kunna agera även i de beslutsdomäner (delmängder) som ingår i den omslutande beslutsdomänen. Det kan exempelvis vara fallet när dynamiken i olyckan är så snabb att de som agerar i systemledning behöver hantera delar av innehållet i insatsledning innan en ledning är etablerad ute i ett skadeområde. En sådan uppgift kan vara att fördela resurserna till tänkbara begränsningslinjer i skogen med infartsvägar från helt olika väderstreck (seKompenserande system1.2.2, Kompenserande system). Den eller de som agerar inom en viss beslutsdomän måste även ha förståelse och kunskap om hjälpbehovet, händelseförloppet, resurser, påverkansmöjligheter och påverkande faktorer i de beslutsdomäner (delmängder) som ingår i aktuell beslutsdomänen. Det är hela tiden den som ansvarar för den omslutande beslutsdomänen som har i uppgift att besluta om ramar för den som svarar för beslutsdomänen innanför. Vidare ingår att ständigt pröva och säkerställa behoven hos domänen innanför, följa upp verksamhetens effekt och när så behövs anpassa dessa ramar över tid.

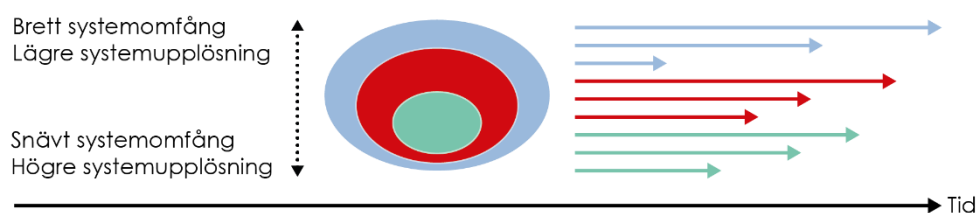
En viktig utgångspunkt för hanteringen, knutet till innehållet i respektive beslutsdomän, är att beslutsfattandet behöver omfatta flera tidsskalor. Tidsskala kan beskrivas som ett mått från intryck eller information via bedömningar och beslut, till återkoppling om resultat och effekt.¹⁸¹

Vid organiseringen av ledningsarbete ska flera tidsskalor kunna hanteras samtidigt för respektive beslutsdomän, såväl kort- som långsiktiga. En omslutande beslutsdomän har större krav på att omhänderta längre tidsskalor än vad de

¹⁸¹ Fredholm, L (1998), Ledningsuppbyggnad i räddningsinsatsens initialskede. Räddningsverket.

beslutsdomäner som finns innanför denna har, detta för att räddningsledningssystemet som helhet ska åstadkomma proaktiv ledning. Notera särskilt att det även inom respektive beslutsdomän, finns flera tidsskalor. Den längsta tidsskalan i en viss beslutsdomän, kan inte vara längre än den längsta tidsskalan i en omslutande beslutsdomän. Anledningen är att agerandet i den berörda beslutsdomänen aldrig med någon säkerhet kan veta förutsättningarna i en tidsskala som ska hanteras genom den omslutande beslutsdomänen. När som helst kan förutsättningarna ändras för arbetet i beslutsdomänen genom beslut i den omgivande.¹⁸² Arbetet med innehållet i olika upplösningsgrader ska medverka till att hantera olika tidsskalor.

Figur 18. Beslutsdomäner och tidsskalor



För respektive beslutsdomän behöver flera tidsskalor hanteras. Den längsta tidsskalan i den omgivande beslutsdomänen ska vara längre än den längsta i för beslutsdomänen innanför. En omgivande beslutsdomän har en lägre systemupplösning och ett bredare systemomfång än vad dessa termer representerar i beslutsdomänen innanför.

Beslutsdomänerna handlar inte om organisation eller geografisk placering av ledningsfunktioner. Olika ledningsfunktioner kan vid olika tillfällen agera i roller som i sin tur innehållsmässigt relaterar till en viss beslutsdomän. Det är lätt att tänka att ”systemledning är de som arbetar där inne och insatsledning är de som arbetar där ute”, och det stämmer delvis; olika ledningsfunktioner kanske oftast agerar i roller kopplat till det ena eller andra. En del ledningsfunktioner kanske aldrig arbetar med en viss beslutsdomän. Vid fall då den som är ansvarig för systemledning besöker en ledningsfunktion vid skadeområdet eller deltar i möte hos annan aktör på dess ledningsplats, så pågår värdering och beslut relaterat till systemledning i hens huvud. Även en ledningsfunktion som verkar i rollen Räddningsledare kan leda i beslutsdomänen insatsledning på distans från ledningsarbetet ute i ett skadeområde om detta i praktiken är möjligt och lämpligt.

Samtliga förvaltningsorganisationer som ansvarar för kommunal räddningstjänstverksamhet i Sverige behöver kunna hantera samtliga beslutsdomäner. Det kan antingen säkerställas inom den egna organisationen eller genom att samverka med andra i ett gemensamt räddningsledningssystem. Dessutom behövs det en bemanning som är aktiverad i tillräcklig grad dygnet runt i syfte att hela tiden bedriva ledning och samverkan (inriktning och samordning), och pröva och

¹⁸² Räddningsverket (1998), *Grunder för ledning: generella principer för ledning av kommunala räddningsinsatser*, s 31.

anpassa räddningstjänstverksamheten utifrån rådande risk- och hotbild och händelser, det vill säga att hantera innehållet i systemledning.

8.5 Fördjupad beskrivning av beslutsdomän

Nedan beskrivs först termen beslutsdomän och därefter hur beslutsdomänerna relaterar till varandra i beslutsdomänsmodellen. I nästa avsnitt (se, 8.6 Tre typer av beslutsdomäner) beskrivs de yttre omständigheter som respektive beslutsdomän syftar till att hantera.

Beslutsdomän är en tankekonstruktion, ett begrepp, som specificerar det som behövs för beslutsfattandet, för att skapa inriktning och samordning på resursanvändningen. Behoven tar sin utgångspunkt i de problem som behöver lösas för att åstadkomma effekter vid olyckor. Utgångspunkten för beslutsdomänerna är att ledning ska bedrivas utifrån legala mandat, det vill säga att det som räddningschefen ansvarar för enligt 3 kap. 16 § LSO ska omsättas till styrning av resurserna för de olika ändamål som uppkommer till följd av olyckor.

Med beslutsdomän avses en sammansättning av befogenheter (befogenhetsområde) som beslutsfattandet utgår ifrån, vilket inbegriper såväl legala befogenheter som förväntningar på problemlösning. Beslutsdomänerna är konstruerade utifrån följande:

- En beslutsdomän omfattar hela eller del av räddningsledningssystemet med utgångspunkt i räddningschefens ansvarsområde enligt 3 kap 16 § LSO om en ändamålsenlig räddningstjänstverksamhet.
- En viss beslutsdomän (zoomar in) på de aktiviteter som det behöver beslutas om i ledningsarbetet. Detta för att resurserna ska lösa de behov och problem som finns i den yttre omgivning som beslutsdomänen vetter mot. Beslutsdomänen kan också beskrivas som ett problemlösningssomfång (se, 8.6 Tre typer av beslutsdomäner).
- Beslutsdomänerna utgår från systemdimensionen styrning av resurser med legala mandat.

Ur respektive beslutsdomän kan olika befogenheter preciseras för de som verkar i räddningsledningssystemet och som har att leda verksamheten. Det som ingår i en beslutsdomän utifrån vad beslut ska omfatta, utgår från följande:

- De behov, problem och frågeställningar och ledningskrav en beslutfattare behöver hantera för att skapa inriktning och samordning i användningen av de resurser som ingår och som ska svara för åtgärdsproduktionen, för att hantera hela eller delar av omgivningen för det drabbade sammanhanget och med andra aktörer i aktörssammanhanget.

- De resurser som är tilldelade för hantering av respektive beslutsdomän ska hantera den delen av omgivningen som ellipsen gränsar mot, det vill säga det som ska hanteras (del av skadeförlopp, hjälpbehov, hela olyckan och flera samtidigt olyckor och rådande riskbild). Varje beslutsdomän zoomar in mot omgivningen i olika systemomfång med olika systemupplösning som följd.
- Inriktning och samordning uppnås genom beslut av olika slag. Det handlar om tillämpning av uppdrag, vad som ska uppnås, vilka uppgifter som ska utföras och hur det ska ske etc., för att möjliggöra att beslut av samma slag hanteras i varje domän i olika upplösningsgrad. Denna återupprepning benämns rekursivitet.

Beslutsdomänsmodellen är som tidigare beskrivits konstruerad med tre principiella beslutsdomäner – Relationen mellan dessa tre domäner är av central betydelse och bygger på följande:

- Strukturering med beslutsdomäner i modellen utgår från mängdlära, dvs. de olika beslutsdomänerna omsluter varandra, vilket innebär att man har flera beslutsfattare som på olika sätt och upplösningsgrader har att ta ansvar för resultatet i omgivningen.
- För respektive beslutsdomän beskrivs innehållet med en viss upplösningsgrad (detaljeringsnivå) för att skapa inriktning och samordning av de resurser som behöver ledas inom den ram som tilldelats. Innehållet kan tillämpas med olika styrformer.
- För respektive beslutsdomän behöver flera tidsskalor hanteras. Den längsta tidskalan i den omgivande beslutsdomänen ska vara längre än den längsta tidskalan för beslutsdomänen innanför.
- Med utgångspunkt i de olika typerna av omfång som ska hanteras så är det olika karaktärer och syfte på ledningsarbetet. Detta beskrivs i termer av att **bedriva** kommunal räddningstjänstverksamhet, **genomföra** räddningsinsatser och **utföra** uppgifter för att åstadkomma åtgärdsproduktion.

Enligt ovanstående så handlar det alltså om att åstadkomma en ändamålsenlig räddningstjänstverksamhet enligt i 3 kap 16 § LSO genom att skapa förutsättningar för decentraliserat beslutsfattande i förhållande till de yttre krav som ställs på ledningssystemet. Genom struktureringen av beslutsdomänerna, i olika systemomfång, så ska såväl detaljer som helheten kunna hanteras.

8.6 Tre typer av beslutsdomäner

Varför är det tre typer av beslutsdomäner? För att svara på den frågan behöver vi identifiera vad som sker utanför räddningsledningssystemet och som ska hanteras av resurserna, samt hur det påverkar kravet på beslutsfattandet i ledningssystemets

olika delar. Utgångspunkten är beskrivningarna om yttre faktorer som ställer krav på den inre hanteringen (se 5.11, Yttre faktorer ställer krav på den inre hanteringen).

Eftersom olyckor inträffar plötsligt och ofta med betydande dynamik i skadeförelöpp finns det krav på att ledning ska kunna utföras tidigt och med högt tempo. Beslutsdomänerna är indelade i tre typer för att kunna fördela hanteringen för olika krav i omvärlden. Beslut inom olika delar av räddningsledningssystemet ska kunna fattas för det som ska åstadkommas i det som ska påverkas i omgivningen. Det som hänger ihop i omgivningen behöver hanteras på ett samlat sätt inom räddningsledningssystemet och dessutom finns det tidsförhållanden i det som sker som utgör ett tidskrav på beslutsfattandet. Det som ska åstadkommas utifrån behovet i den omgivning som ska hanteras ska kunna ske så optimalt som möjligt. Ett annat sätt att uttrycka detta är att varje beslutsdomän ska motsvara ett visst sammanhang i omgivningen som behöver hanteras med hög grad av inre interaktion i räddningsledningssystemet. De händelsekedjor med inbyggda beroenden som ska hanteras innebär att åtgärder behöver sättas in för att avbryta tidskritiska skeenden såsom skadeförelöpp. Inriktning och samordning inom räddningsledningssystemet behöver då skapas tillräckligt snabbt, sammanhållet och i vissa fall med en avvägd självständighet (se 12.6, Anpassning av styrform) inom ram beträffande beslutsfattandet i olika delar, för att ledningsarbetet inte ska bli reaktivt. Indelningen av beslutsdomänerna i systemledning, insatsledning och uppgiftsledning, motiveras av att olika delar i omgivningen ska kunna hanteras med ett sammanhållet beslutsfattande inom ledningssystemet för att säkerställa att åtgärderna optimeras så snabbt som möjligt. Samtliga beslutsdomäner ska svara upp mot hela behovet i omgivningen. Idén om delmängder ska medverka till att samtliga beslut inom räddningsledningssystemet skapar en gemensam inriktning.

Nedan beskriver vi mer utförligt de faktorer i omgivningen som ligger till grund för det som den specifika beslutsdomänen ska svara upp mot. Det handlar om sådant som påverkar den konkreta åtgärdsproduktionen, hanteringen av en enskild olycka med olika hjälpbehov och hanteringen av samtidiga olyckor i hela det geografiska området. Dessa faktorer, som ställer krav på beslutsfattandet och andra aktiviteter i ledningsarbetet, knyts till tre systemomfång som behöver hanteras vid räddningsinsatser: att bedriva kommunal räddningstjänstverksamhet, genomföra räddningsinsatser och utföra uppgifter för att åstadkomma en åtgärdsproduktion.

Systemledning – för att bedriva kommunal räddningstjänstverksamhet

Systemledning syftar till att skapa inriktning och samordning för samtliga pågående räddningsinsatser och för beredskapsproduktion inom hela det geografiska ansvarsområdet som räddningsledningssystemet (med beslutanderätt över resursanvändning) svarar för.

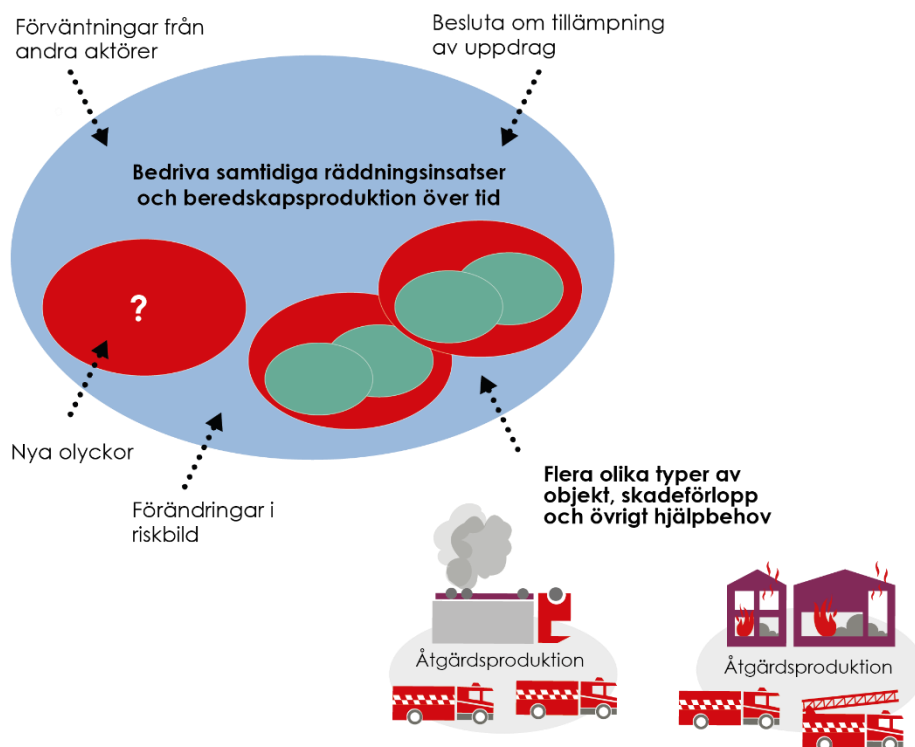
Inriktning och samordning måste uppnås för att man ska kunna hindra eller begränsa skador på människor, egendom och miljö samt mildra konsekvenser på andra skyddsvärden så långt det är möjligt.

Systemledning syftar till att genom effektiva räddningsinsatser påverka samtliga skadeförlopp, tillgodose de totala hjälpbehoven för en sammanlagten effekt på samtliga olyckor samt upprätthålla en rimlig beredskap för rådande riskbild.

Systemledning syftar också till att, tillsammans med berörda aktörer, medverka till att genom samverkan åstadkomma överenskommelser om aktörsgemensam inriktning och samordning för att skapa effekter på flera olika skyddsvärden.

Det behövs ett räddningsledningssystem med personal för att i tillräcklig grad dygnet runt hantera innehållet i beslutsdomänen systemledning. Syftet är att det kontinuerligt ska finnas en förmåga att anpassa räddningstjänstverksamheten utifrån händelser och rådande riskbild eller annan påverkan samt att kunna inleda samverkan. En central aspekt är att säkerställa att såväl räddningsinsatser som beredskapshållningen över tid genomförs så att effekter uppnås.

Figur 19. Systemledning och omständigheter



De omständigheter som ställer krav på utövandet av systemledning.

I det följande beskrivs utgångspunkter för behovet av systemledning för att bedriva kommunal räddningstjänstverksamhet:

- Förändringar i riskbilden som kan komma att påverka räddningstjänstverksamheten identifieras inklusive behovet av samverkan med andra aktörer. Det kan exempelvis handla om aktuell brandrisk, kommande väderhändelser, aktuell trafiksituation. Vidare kan det handla om arrangemang eller andra kända händelser eller skeenden i samhället. Detta är förändringar i riskbilden som kan uppkomma när som helst och ställer krav på direkta förberedelser för räddningsinsatser och beredskap till följd av ett identifierat behov.
- Nya olyckor kan inträffa när som helst, vilket kräver ständig förmåga att initiera räddningsinsatser.
- Händelser i samhället behöver värderas och det behöver fattas beslut om och i så fall hur organisationen ska agera. De som arbetar inom räddningssystemet behöver ha en förmåga att tolka om det som sker i samhället innebär att en insats av något slag ska genomföras. Det handlar om att bedöma om det ingår i uppdraget eller om det finns annan anledning att agera. För att verksamheten ska bedrivas på ett ändamålsenligt sätt behövs en förmåga att besluta om vilka händelser som leder till att uppdraget som man har ska leda till att man agerar och hur man ska utföra uppdraget. Det handlar om de uppdrag som verksamheten har enligt lag och förbundsordning/reglementen eller avtal med annan aktör.
- Händelser som hanteras av andra aktörer i samhället kan innebära behov av agerande. Pågående statliga eller angränsande kommunala räddningsinsatser inom och utanför det geografiska ansvarsområdet behöver identifieras då det kan uppkomma ett samverkansbehov eller påverkan på sikt. Sådana händelser kan också komma medföra insatser för den egna organisationen. Händelser som leder till att andra aktörer genomför insatser av olika slag även om det inte föreligger räddningstjänst enligt LSO 1 kap. 2 § kan också påverka utövandet av systemledning.
- De olyckor som inträffar inom det geografiska området kräver förmåga att skapa inriktning och samordning av hanteringen för flera samtidiga räddningsinsatser och beredskapsproduktion över tid. Det behövs för att skapa förutsättningar för effekt för samtliga behov som uppstår till följd av dessa olyckor, det vill säga aktuella hjälpbehov och rådande riskbild. Vidare behöver resursanvändningen kunna optimeras i förhållande till de värden som hotas (människor, egendom, miljö och andra skyddsvärden) så optimalt som möjligt inom hela det geografiska området.

Beslutsdomänen systemledning är utformad för att bedriva räddningstjänstverksamhet vilket sker mer eller mindre kontinuerligt för hantering av riskbild och de olyckor som uppkommer. Sammantaget innebär systemledning att hantera kombinationer av olika typer av räddningsinsatser och den sammantidighet som

alltid finns, det vill säga beredskapshandlingen. Dessa omständigheter utgör en skillnad i förhållande till ledning av genomförandet av en enskild räddningsinsats.

Insatsledning – för att genomföra räddningsinsatser

Insatsledning syftar till att skapa inriktning och samordning av en pågående räddningsinsats, och skapa framförhållning över tid, detta för att vid den enskilda olyckan hindra eller begränsa skador på människor, egendom och miljö samt mildra konsekvenserna på andra skyddsvärden så långt det är möjligt.

Insatsledning syftar till att genomförandet av en räddningsinsats så effektivt som möjligt ska påverka skadeförlopp och tillgodose hjälpbehov för en samlad effekt.

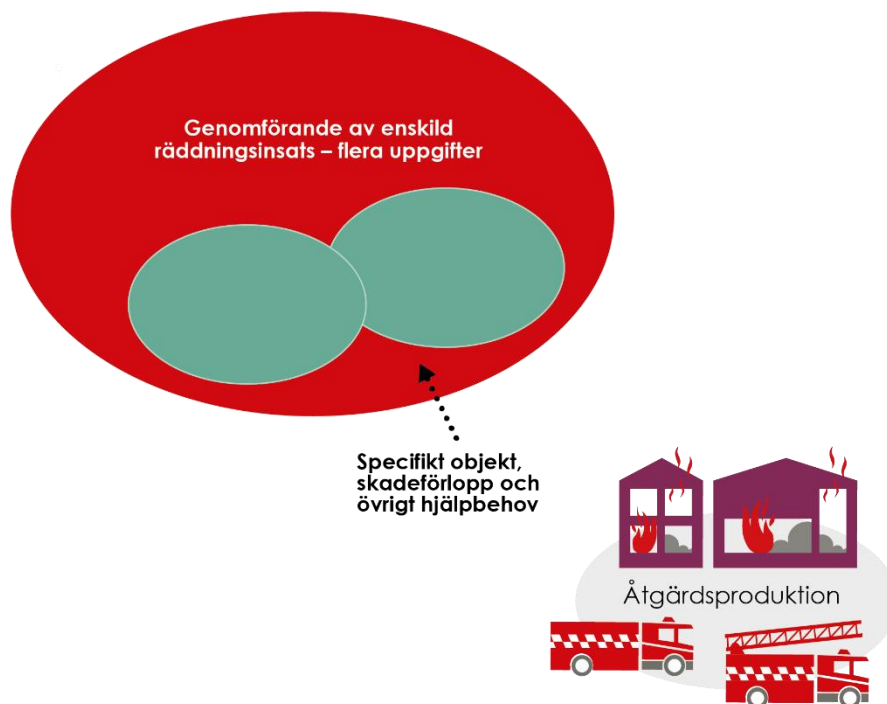
Insatsledning syftar också till att genom samverkan med berörda aktörer inom ramen som fastställs av den ansvarige i systemledning, medverka till överenskommelser så att aktörsgemensam inriktning och samordning kan åstadkommas för att skapa en samlad effekt på de skyddsvärden som påverkas till följd av den olycka som föranlett den enskilda räddningsinsatsen.

Insatsledning är en delmängd i systemledning.

Olika räddningsinsatser inleds till följd av de olyckor som uppkommer eller att det föreligger överhängande fara för att en olycka inträffas (LSO 1 kap 2 §). Det som konkret sker vid en olycka är att människor utsätts för direkt fysisk fara eller befinner sig i en farlig miljö som allteftersom leder till skador. Skador inträffar också på olika egendomar och miljön påverkas. Olyckan och dess skadeförlopp inträffar i naturen eller i ett objekt, och olika verksamheter kan bli drabbade. Olika olyckor inträffar på olika platser och de består av olika beståndsdelar som i sin tur behöver påverkas av olika åtgärder, exempelvis att rädda människor från farlig miljö, förhindra spridning av skadeförlopp. Eftersom de olika olyckorna består av olika skadeförlopp, och att människor kan vara hotade samt att olyckorna påverkar olika objekt och verksamheter, uppstår olika sammansättningar av problem, behov där olika värden är påverkade.

Eftersom olika typer av olyckor inträffar så behöver respektive räddningsinsats ha en specifik avsikt och ett mål samt en ram med bland annat resurser med vilkas hjälp man kan påverka skadeförloppet. Åtgärder behöver sättas in mot olika delar vilket sker samtidigt och allteftersom. Syftet är att förhindra och så tidigt som möjligt bryta negativa kedjereaktioner i förloppet. Det handlar om att minimera konsekvenser så att olika hjälpbehov som uppkommer, och det som sker inom ett skadeområde, hanteras och omhändertas.

Figur 20. Insatsledning och omständigheter



De omständigheter som utgör krav på utövandet av insatsledning.

Följande faktorer utgör motiv för att innehållet i beslutsdomänen insatsledning behöver hänga ihop, det vill säga att beslutshandlingen i räddningsledningssystemet behöver ske sammanhållet och tillräckligt snabbt i förhållande till det som sker i omgivningen. Insatsledning är utformad för att genomföra en räddningsinsats, det vill säga en enskild olycka; med utgångspunkt i följande faktorer:

- I tidskritiska miljöer ska räddningsledningssystemet kunna omsätta aktörsuppdraget (hindra och begränsa skador på människor, egendom och miljö) och prioritera genomförandet av de sammansatta och specifika värden som hotas vid den enskilda olyckan.
- Beslut behöver kunna tas tillräckligt snabbt för att skapa inriktning för användning av resurserna och för att så tidigt som möjligt bryta händelseutvecklingen (skadeförlopp, andra hjälpbehov etc.) vid en olycka som påverkar en viss typ av objekt eller omgivning. Varje olycka innebär att specifika skyddsvärden hotas.
- Beslut ska kunna fattas om att genomföra räddningsinsatsen i tillräckligt högt tempo i förhållande till dynamiken i förloppet, detta för att man ska uppnå en inriktning och samordning i utförandet av samtliga uppgifter och i förlängningen få en sammantagen effekt.

- En enskild olycka behöver hanteras som en helhet, det vill säga användningen av resurserna behöver optimeras för hela omfånget av det som berörs av skadeutbredningen och hjälpbehovet.
- Följderna av en olycka behöver också hanteras tillsammans med andra aktörer. Olika aktörer genomför insatser för att bidra med olika åtgärder för att sammantaget hantera det sammansatta hjälpbehovet. Insatsledning behöver omfatta överenskommelser med andra aktörer om inriktning och samordning av hanteringen gentemot de specifika hjälpbehov och skyddsvärden som påverkas till följd av den enskilda olyckan.

Innehållet i beslutsdomänen är utformad för att leda genomförandet av en enskild räddningsinsats utifrån en specifik ram, eftersom det är olika objekt, olika typer av skadeförelöpp och hjälpbehov som ska tillgodoses i räddningsledningssystemet som helhet. Beslutsdomänerna syftar ju till att styra räddningstjänstverksamheten gentemot de yttre kraven som ställs vid varje enskilt tillfälle, och därmed gör innehållet i beslutsdomänen insatsledning behöver hanteras för respektive räddningsinsats.

För att tillämpa modellen om beslutsdomäner och knyta beslutsdomänen insatsledning till de roller som ska leda genomförandet av en enskild räddningsinsats, behöver man definiera vad en räddningsinsats är ur ett ledningsperspektiv (se 7.7.1, Räddningsinsats ur ett ledningsperspektiv). Räddningsinsats är en samlingsterm för de åtgärder som behöver styras på ett samlat sätt för ett sammansatt skadeförelöpp. Det gäller skadeförelöpp som går att påverka genom att man använder resurserna och utformar åtgärderna för att rädda specifika värden på ett samlat och optimalt sätt (se 7.7.2, Skadeförelöppets påverkan på indelning av räddningsinsatser).

Uppgiftsledning – för att utföra uppgifter

Uppgiftsledning syftar till att skapa inriktning och samordning i utförandet av åtgärder gentemot en avgränsad del av skadeförelöppet eller hjälpbehovet vid en olycka, i syfte att förhindra och begränsa skador på människor, egendom och miljö och mildra konsekvenserna på andra skyddsvärden. Utförandet ska säkerställa att en eller flera åtgärder genomförs så effektivt som möjligt för att nå lokal effekt på skadeförelöppet och hjälpbehovet.

Uppgiftsledning syftar också till att medverka till att åtgärder kan genomföras så bra som möjligt, genom att förhindra att det uppstår konflikt och friktion mellan räddningstjänstens åtgärder och annan involverad aktör inom ramen för uppgiften som uppgiftsledningen har från beslutsdomänen insatsledning.

Beslutsdomänen uppgiftsledning ingår som delmängd i beslutsdomänen insatsledning.

Beslutsdomänen uppgiftsledning uppstår till följd av att resurser avdelas för att utföra uppgifter för att påverka skeendet vid enskilda räddningsinsatser. Åtgärder

behöver sättas in mot olika delar av skadeförloppet, objektet och andra hjälpbehov, vilket behöver ske samtidigt och allteftersom. Syftet är att förhindra och så tidigt som möjligt bryta negativa kedjereaktioner i förloppet. Det handlar om att minimera konsekvenser så att olika behov som uppstår, och det som sker inom ett skadeområde, hanteras och omhändertas.

Figur 21. Uppgiftsledning och omständigheter



De omständigheter som utgör krav på utövandet av uppgiftsledning.

De olika åtgärderna behöver sättas in i tidspressade situationer vid olyckor, och det går inte alltid att tillgodose alla behov samtidigt och direkt. Åtgärderna behöver sättas in där viktiga värden kan räddas, eller i de delar som påverkar skadeförloppet på bästa sätt, vilket leder till effekter. Genom olika åtgärder kan lokala effekter uppnås som sammantaget leder till ett helhetsresultat av räddningsinsatsen. Uppgiftsledning innebär att leda en avgränsad del av räddningsinsatsens resurser i utförandet av åtgärdsproduktionen. De motiv som ligger till grund för behovet av uppgiftsledning är:

- Utförandet av åtgärder ska kunna hanteras på ett sammansatt sätt, för respektive specifik del av objekt, skadeutbredning, omgivning och andra hjälpbehov.
- Beslut ska kunna hanteras i förhållande till dynamiken i förloppet för att man ska uppnå en inriktning och samordning i utförandet av åtgärder och uppnå lokala effekter.

I uppgiftsledning ingår att leda personalen i utförandet av de åtgärder som behöver vidtas för att utföra uppgiften.

För att åtgärderna gentemot delar av ett skadeförlopp ska kunna sättas in och utföras tillräckligt snabbt och på ett bra sätt, behöver någon fatta beslut om hur detta ska utföras och leda personalen när de utför åtgärderna. På så vis uppnås inriktning och samordning i utförandet av olika åtgärder. I utförandet av en åtgärd har räddningstjänstpersonalen kunskap som behöver användas, och termen utförande ska inte uppfattas så snävt att personalens förmåga kommer till nytta.

Beträffande flera upplösningsgrader av uppgiftsledning så finns det en knytning i texten senare i kapitlet (se, 8.13, Insatsledning och uppgiftsledning vid utökade räddningsinsatser.

8.7 Beslutsdomäner och perspektiv

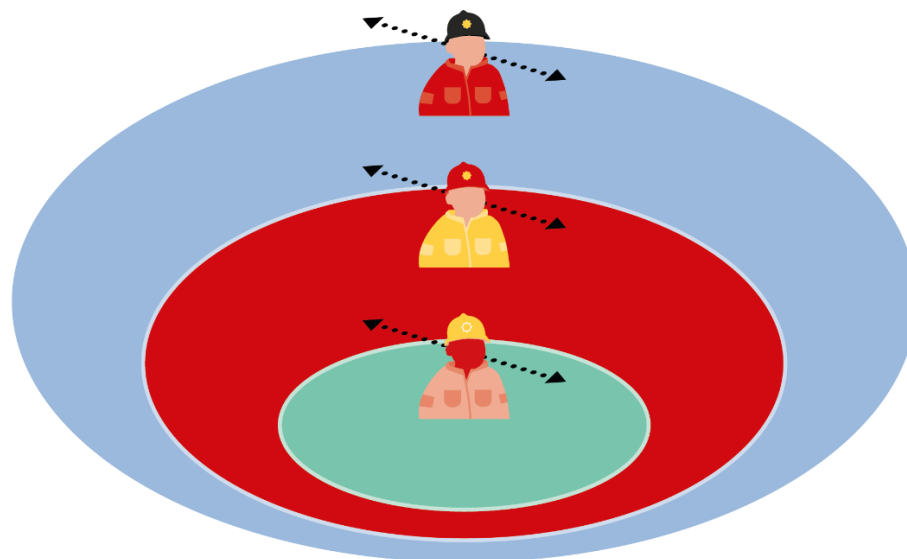
I de följande beskrivs knytningar mellan beslutsdomäner och några perspektiv (se 1.1.2, Perspektivförståelse) vid hantering av räddningsinsatser och beredskapsproduktion. Vid ledningsarbete finns det både ett inre hanteringsperspektiv för att skapa förutsättningar och ett yttre perspektiv, det vill säga att åtgärder som vidtas åstadkommer effekt vid en olycka. Det handlar också om att de som arbetar med innehållet i de olika beslutsdomänerna, genom att bedöma en och samma händelse, kan bidra med olika perspektiv på hanteringen.

8.7.1 Inåt- och utåtriktade perspektiv

Räddningschefens ansvar att se till att räddningstjänstverksamheten är ändamålsenligt ordnad och att räddningsinsatserna ger effekt är i sig två uttryck för såväl inåtriktade som utåtriktade perspektiv beträffande kravet på hantering som görs och den åtgärdsproduktion som åstadkoms genom räddningsledningssystemet. ”Ledning har därför ett Janusansikte. De olika individerna som agerar i olika roller måste blicka utåt mot katastrofen för att åstadkomma den orientering som behövs inåt mot den egna organisationen för att åstadkomma den samordningen som krävs för en samlad effekt.”¹⁸³ Vissa delar är mer inåtriktade, det vill säga inåt i räddningsledningssystemet och dess funktionalitet, och andra är mer utåtriktade, åt vad den faktiska åtgärdsproduktionen ger för effekt. Beredskapshantering, resurstilldelning och organisering av roller vid ledning handlar om hur de inre resurserna fördelas och organiseras. Resursanvändningen, i form av åtgärdsproduktionen, handlar om vad resurser som är tilldelade en räddningsinsats faktiskt gör, och det som åstadkoms av dessa åtgärder innebär ett utåtriktat perspektiv. Dessa två perspektiv, såväl utåtriktade som inåtriktade, behöver hanteras i samtliga beslutsdomäner. Innehållet i beslutsdomänerna innehåller båda dessa perspektiv.

¹⁸³ Brehmer, B (2013), *Insatsledning*, s.153. FHS.

Figur 22. Inåt- och utåtriktade perspektiv i alla beslutsdomäner



Arbetet i samtliga beslutsdomäner har såväl ett inre hanteringsperspektiv som ett yttre åtgärdsproduktionsperspektiv. Med detta avses exempelvis att disponera resurser och att se till att åtgärdsproduktionen ger effekt.

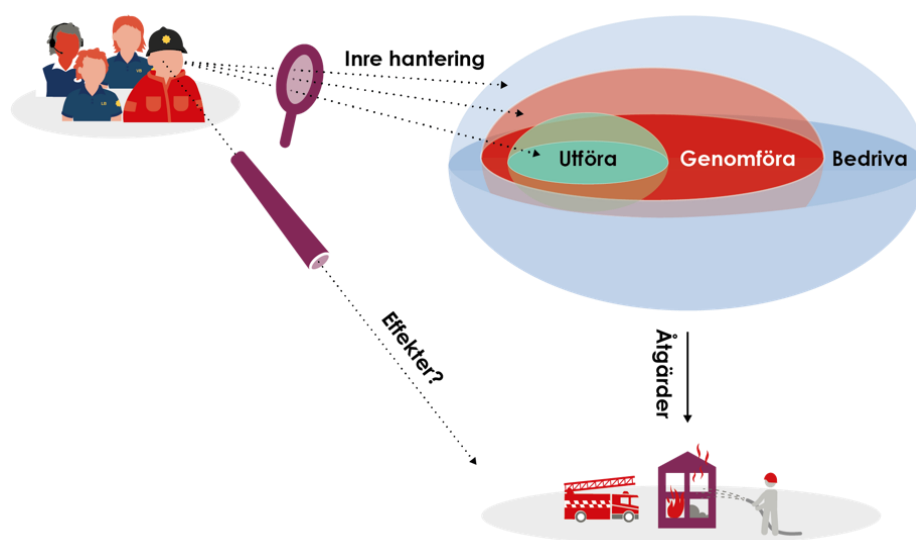
Det är lätt att tänka att de som är ute i ett skadeområde hanterar åtgärder och de som är där inne hanterar resurser och att det därav finns ett "ute och inne". Det är inte ett sådant geografiskt tänkande som avses här. Det handlar mer om att se båda perspektiven i alla beslutsdomäner. I en sektor (uppgiftsledning) organiseras arbetet för att förse räddningstjänstpersonalen med utrustning via en hävare vid arbete över ett tak. Det finns ett inre hanteringsperspektiv i detta flöde av materiel samtidigt som de som arbetar på taket vidtar åtgärder rent tekniskt på objektet, det vill säga ett yttre åtgärdsproduktionsperspektiv. I arbetet inom systemledning hanteras resursanskaffning och resurstilldelning mellan räddningsinsatser och beredskap. Denna form av disposition av resurser kan betraktas som ett inre hanteringsperspektiv. Det är dock viktigt att detta sker med utgångspunkt om vad som ska åstadkommas vid räddningsinsatser, det vill säga vilka hjälpbehov som ska prioriteras och vad som ska åstadkommas. Därför behöver den övergripande ledningen också värdera åtgärdsproduktionen. Det handlar om att skapa förutsättningar för ett resultat och se till att det blir kontinuitet i resursförsörjningen så att åtgärdsproduktionen leder till effekt. Även beredskapsproduktionen behöver ske för den rådande riskbilden. Beredskapshanteringen innehåller också ett inre hanteringsperspektiv när det gäller att exempelvis meddela personalen när de ska förflyttas och ett yttre åtgärdsproduktionsperspektiv i form av att ha handlingsberedskap för nästkommande olycka utifrån rådande riskbild. Exempelvis kan detta innebära att en viss typ av utrustning ska tas med vid en beredskapsuppställning på grund av rådande riskbild.

8.7.2 Hanteringsperspektiv och effekt

Beskrivningen ovan om inre hanteringsperspektiv och yttre åtgärdsperspektiv ska i detta avsnitt knytas samman med effekt. En utgångspunkt är det som i *Gemensamma grunder för samverkan och ledning vid samhällsstörningar*¹⁸⁴, beskrivs som yttre och inre effekt. Hur man kan tänka kring mängdlära vid ledningsarbete berörs också.

Det kan vara bra att titta igenom samtliga illustrationer med beslutsdomäner innan den fortsatta läsningen, eftersom texten relaterar till hela modellen.

Figur 23. Inre hanteringsperspektiv och åtgärdsproduktionens effekt



Genom att värdera såväl inre hanteringsperspektiv som de effekter som uteblir eller uppnås kan anpassningar av arbetssätt och styrning av ramar ske inom räddningsledningssystemet för att ytterligare effekter ska uppnås.

Illustrationen ovan beskriver den rymd av innehåll för beslutsfattandet som beslutsdomänerna representerar. Genom att beslutsdomänerna omsluter varandra så behöver ledningsarbetet i samtliga beslutsdomäner värdera effekter i det yttre omfånget som ellipsen vetter mot (se 8.6, Tre typer av beslutsdomäner). I alla beslutsdomäner finns därför ett yttre åtgärdsperspektiv. Tänker man ”underifrån” och utifrån en enskild räddningsinsats, så har alla beslutsdomäner ett ansvar hela vägen ut till enskilt strålrör, det vill säga att ytterst att även systemledning innebär att ta ansvar för att det ska fungera. Tänker man ”uppifrån” i modellen så är det endast systemledning som omsluter allt som sker i räddningsledningssystemet som helhet och de räddningsinsatser som genomförs i det geografiska området.

Om man återigen tänker ”underifrån”, så ingår det i en enskild uppgiftsledning endast att hantera en vis del av det totala omfång som ingår i det räddningsinsatsen ska påverka. Alla beslutsdomäner vetter mot någon del av omgivningen

¹⁸⁴ MSB (2018), *Gemensamma grunder för samverkan och ledning vid samhällsstörningar*, kap 21.

för att på olika sätt ta ansvar för den yttre effekten. Konstruktionen av beslutsdomäner med utgångspunkt i ”mängdlära” och genom att visualisera dessa omslutningar är att visa på det ansvar som finns för de olika rollerna som hanterar beslutsdomänerna.

För att skapa inriktning och samordning av resursdispositionen kan vi också betrakta illustrationen utifrån ett inre hanteringsperspektiv. I illustrationen visualiseras att den ansvarige kan betrakta förutsättningar för och arbetssättet i organisationen för att bedöma om räddningsledningssystemet och därmed räddningstjänstverksamheten fungerar så att yttre effekter uppnås.

Arbetet inom räddningsledningssystemet behöver organiseras. Den inre hanteringen och organiseringen behöver vid ett skeende allteftersom följas upp och anpassas. När det gäller hur den inre hanteringen fungerar så kan följande resonemang vara vägledande för hur man kan tänka. Om vi utgår från systemledning så kan den övergripande ledningen bedöma hur själva **genomförandet** går för de räddningsinsatser som pågår och om det finns förutsättningar för ett **utförande**. På motsvarande sätt kan den ansvarige för insatsledning bedöma hur arbetet med utförandet går samtidigt som den yttre åtgärdseffekten värderas. Den inre organiseringen och hanteringen kan värderas med utgångspunkt i utförande av uppgifter och genomförande av räddningsinsatser. Vakthavande räddningschef behöver följa upp hur hela räddningsledningssystemet svarar upp mot det hanteras i räddningstjänstverksamheten. Utöver detta behöver en räddningschef följa upp arbetet som vakthavande räddningschef svarar för med utgångspunkt hur **bedrivandet** går, samtidigt som den yttre effekten till viss del kan värderas av hen utifrån sammanställning av flera intryck (media, information från andra aktörer etc.). Genom att styra agerandet i organisationen så påverkas agerandet i organisationen och den inre hanteringen för att uppnå yttre effekt. Om räddningsinsatsen har problem med utrustning eller andra omständigheter så fungerar den inre hanteringen inte så bra, vilket återspeglar sig i utebliven effekt beträffande åtgärdsproduktionen. Det behöver då vidtas åtgärder i den inre hanteringen för att åter försöka förbättra åtgärdsproduktionen för att nå effekt. En räddningsinsats kan genomföras väl så bra utifrån de mål som är beslutade och med god resurstillgång, samtidigt som effekt gentemot skadeförloppet ändå uteblir. Den inre hanteringen och organiseringen kan då behöva ändras i alla fall.

Beslutsdomänsmodellen är uppbyggd kring dessa termer (**bedriva, genomföra** och **utföra**) som en utgångspunkt för karaktären på den ledning som ska ske enligt respektive beslutsdomän. En exakt innebörd av termerna kan vara svår att beskriva, men termerna ger en vägledning kring hur vi kan tänka vid styrning. Systemledningen beslutar om förutsättningar för ett genomförande (för effekt) och insatsledning beslutar och bedriver de aktiviteter som krävs för att genomförandet ska leda till effekt. Insatsledning beslutar om och preciserar förutsättningarna för utförandet (för effekt) som uppgiftsledning leder resurserna i. Ju vidare beslutsdomän du verkar i desto mer handlar det om vad som ska göras och att skapa förutsättningar samt rikta arbetet. Ju längre in i beslutsdomänerna du

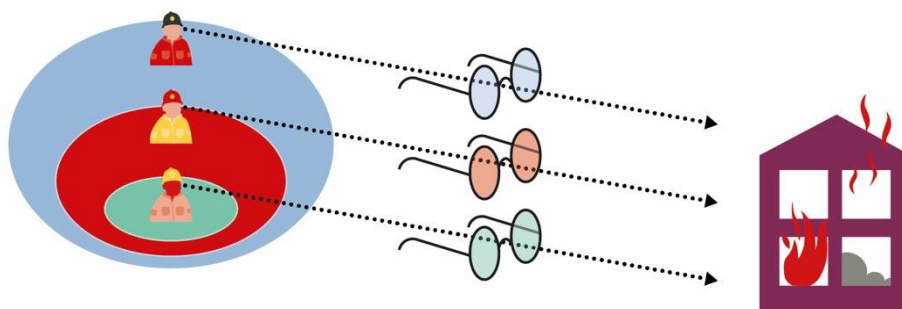
verkar i, desto mer blir arbetet av arten att få de konkreta åtgärderna att fungera för hjälpbehovet.

Tidigare har nämnts att beslutsdomänsmodellen bygger på att ett ”ovanifrån perspektiv” möter ett ”underifrån perspektiv”. Det handlar om att uppdraget och den formella styrningen ”kommer uppifrån”, men att det som ska åstadkommas genom resursernas åtgärdsproduktion gör att man behöver ”tänka underifrån”. Det är hjälpbehovet och dynamiken i skeendet som utgör viktiga villkor som styrningen uppifrån behöver ta hänsyn till.

8.7.3 Olika perspektiv på samma händelse

Även om systemledning har att hantera flera samtidiga räddningsinsatser och beredskap, så ingår ju hanteringen av respektive räddningsinsats i arbetet. Detta innebär att utöver att de som leder en enskild räddningsinsats (insatsledning och uppgiftsledning), så ingår också i systemledning att tillse att hanteringen tar hänsyn till olika perspektiv.

Figur 24. Beslutsdomäner och perspektiv



De roller som arbetar med innehållet i de olika beslutsdomänerna bidrar med flera perspektiv vid hantering av samma händelse.

Vid en och samma händelse behöver flera perspektiv hanteras. Exempelvis kan en brand i ett objekt och ett skeende likna en tidigare olycka i ett lokalsamhälle och leda till en emotionell påverkan hos de som bor i orten. Det kan innebära att det uppstår behov av informationsinsatser kring händelsen. Ett annat exempel är om en brand inträffar i en byggnad med stort kulturhistoriskt värde där bygganden är en del av ortens identitet. Vid sådana tillfällen behöver vissa delar av bygganden räddas då exempelvis fasaden kan räddas för en återuppbyggnad av stommen och övriga byggnaden. Genom kontakt med länsstyrelsen finns sakkunniga att rådgöra med vid sådana tillfällen.

Arbetet med innehållet i de olika beslutsdomänerna behöver bedrivas så att det möjliggörs olika perspektiv på hanteringen tillförs, genom den enskilda olyckan och behovet av agerande bedöms samtidigt av flera ledningsfunktioner.

Hanteringen av en och samma händelse kan bidra med olika perspektiv på hanteringen. Arbetssätten i räddningsledningssystemen behöver omfatta hur dessa perspektivutbyten kan ske mellan de olika organisatoriska nivåerna (se 12.2, Top-down- och bottom-up-influenser vid styrning).

8.8 Räddningschefens ansvar

Räddningschefen har krav på sig utifrån lagar, förordningar, handlingsprogram, arbetsrätt etc. Det finns också förväntningar från politiker och andra företrädare från kommunala förvaltningar med andra perspektiv. Räddningschefen är hela tiden ansvarig för att säkerställa att räddningstjänsten är ändamålsenligt ordnad (LSO 3 kap. 16 §). Och vissa beslut kan inte fattas av underliggande organisatoriska nivåer. Det gäller exempelvis beslut om att frångå gällande handlingsprogram eller beslut om att helt upphöra med att hantera vissa typer av händelser när räddningstjänstverksamheten är väldigt ansträngd.

De resurser som bedriver räddningstjänstverksamhet är grupperade i förväg på olika brandstationer. Dessa resurser är rörliga och finns på olika platser vid olika tidpunkter med utgångspunkt i rådande riskbild eller för att genomföra räddningsinsatser vid olyckor. För att räddningstjänstverksamheten ska vara ändamålsenligt ordnad behöver dessa resurser vara övade för sina uppgifter så att det ständigt finns en förmåga att genomföra räddningsinsatser som kan uppstå till följd av de risker som identifierats i kommunens handlingsprogram.

Det finns olika typer av fordon med utrustning som tillsammans med personalens kunskap och skicklighet utgör byggklossar när personalens förmågor ska nyttjas vid utformning av räddningsinsatser och för beredskapsproduktion. En del förmågor används ofta, exempelvis den personal som bemannar en släckbil med utrustning för vanligt förekommande behov. Det finns också mer specialinriktade förmågor, exempelvis personal som bemannar en hävare för arbete på högre höjder. Genom att resurserna grupperas med olika krav på förmåga blir de hanterbara¹⁸⁵ för olika roller inom räddningsledningssystemet. I den övergripande ledningen kan resursförsörjningen planeras med utgångspunkt i behovet av dessa byggklossar, samtidigt som de som leder arbetet vid en enskild räddningsinsats kan besluta kring utförandet när det gäller att sätta in åtgärder i skadeområdet. Även detta utförande vid de enskilda räddningsinsatserna bygger på tillgången till byggklossarna. Det är räddningschefens ansvar att skapa förutsättningar för att dessa förmågor finns att tillgå.

Räddningschefen som enskild befattningshavare har hela tiden ett övergripande ansvar för att verksamheten ska kunna bedrivas ändamålsenligt. Räddningschefen ansvarar för att anpassa räddningstjänstverksamheten så att den är ändamålsenligt utformad gentemot på förhand kända händelser utifrån den

¹⁸⁵ Räddningsverket (2005), *Taktik, ledning, ledarskap*, kap. 9, och Räddningsverket (2006), *Ledning av räddningsinsatser i det komplexa samhället (SRV 2006)*, kap. 8.

långsiktiga risk- och hotbilden. För att verksamheten ska kunna bedrivas kontinuerligt och ständigt finns ett räddningsledningssystem som också behöver ha tillgång till räddningschefsmandat. En räddningschef kan visserligen själv leda sin räddningstjänstverksamhet, men för att det ska fungera kontinuerligt med krav på direkta beslut utses någon annan person med räddningschefsmandat. En vakthavande räddningschef ombesörjer den delen av räddningschefsuppdraget som innebär en ständig tillgänglighet (med rimlig aktiveringstid). Den funktionen måste finnas för att kontinuerligt säkerställa att verksamheten bedrivs ändamålsenligt för det som pågår i samhället för stunden.¹⁸⁶ I praktiken innebär detta att vakthavande räddningschef svarar för den kontinuerliga styrningen inom ramen.

Att det finns en vakthavande räddningschef tar inte ifrån räddningschefen det övergripande ansvaret. Det ansvaret innebär bland annat att räddningschefen behöver skapa förutsättningar för kontinuerlig ledning och uppföljning av samtliga räddningsinsatser och beredskapshållningen, det vill säga systemledning. Med andra ord: skapa förutsättningar för att den som för stunden ansvarar för systemledning har möjlighet att fullfölja sitt uppdrag. Med detta följer att räddningschefen vid behov har att besluta om ramar och inriktning och att följa upp och skapa förutsättningar för Vakthavande räddningschefs agerande.

I vissa situationer kan räddningschefen behöva justera de ramar som getts i förväg. Vid exempelvis ansträngda situationer över tid behöver räddningschefen särskilt följa upp ramar och förutsättningar för det som räddningsledningssystemet har att hantera. Är exempelvis räddningstjänstverksamheten väldigt ansträngd är det inte säkert att den som ansvarar för systemledning klarar av att ha framförhållning på flera dygn. I dessa situationer kan räddningschefen (eller berörda räddningschefer om det gäller ett gemensamt räddningsledningssystem) i större utsträckning än normalt behöva ta ansvar för förberedelser för de nästkommande dygnet. Alternativt kan hen tillföra ytterligare resurser för ”uppskalning” av ledningsorganisationen eller anpassa ramarna för det som den ansvarige för systemledningen ska hantera.

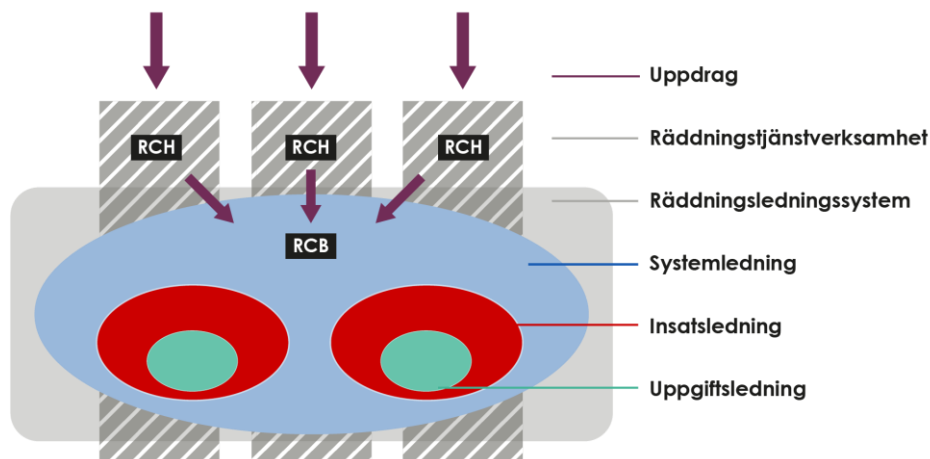
Den övergripande ledningen hanterar och råder över de resurser som den blivit tilldelad, vilket efter begäran kan utökas genom beslut av räddningschefen. Det kan finnas möjligheter för den övergripande ledningen att kalla in resurser och begära resurshjälp av andra aktörer beroende på hur befogenheterna är utformade för den som ansvarar för innehållet i systemledning.

Beslutsdomänen systemledning är utformad för denna kontinuerliga ledning av räddningstjänstverksamheten som räddningschefen ansvarar för, och som ofta leds av en vakthavande räddningschef. Om det behövs kan räddningschefen även leda den pågående räddningstjänstverksamheten och hanterar då systemledning, eftersom denna beslutsdomän utgår från räddningschefens ansvar i LSO 3 kap. 16 §. De räddningschefer som företräder de räddningstjänstverksamheter som har

¹⁸⁶ Prop. 2019/20:176, *En effektivare kommunal räddningstjänst*, s. 26.

ett gemensamt räddningsledningssystem är uppdragsgivare till den som ansvarar för systemledning.

Figur 25. Sammanknnytning – av tillämpande systemperspektiv



Räddningstjänstverksamheter omsätter aktörsuppdraget. Olika räddningschefer är uppdragsgivare för Vaktavande räddningschef i ett gemensamt räddningsledningssystem för styrning av pågående räddningstjänstverksamheter. Innehållet i ledning, systemledning svarar Vaktavande räddningschef för. Illustrationen knyter samman flera systemperspektiv såsom räddningstjänstverksamhet, räddningsledningssystem och beslutsdomäner vilket symboliseras med olika visuella former.

Den ram som räddningsledningssystemet har att agera inom är räddningschefernas sammanlagda förutsättningar. I denna ram anges vilka resurser som hanteras av räddningsledningssystemet och vilka befogenheter som finns för att utöka dessa resurser utan att man i stunden ska behöva begära detta från räddningscheferna. Det är också viktigt att definiera inom vilken tidshorisont som ansvaret utgår ifrån för vaktavande räddningschef, vid normal belastning. Exempel på detta är att svara för det som sker och ha ett ansvar för att omhänderta det som förväntas uppkomma under den innevarande beredskapsveckan, även om tidsskalor längre än så också behöver hanteras. Ett sådant riktvärde kan ändå fungera för att sortera ut att planeringsansvar för kommande riskbilder i en längre tidshorisont hanteras av respektive räddningschef och hans medarbetare.

Vidare behöver olika befogenheter och andra förväntningar som räddningscheferna har på vaktavande räddningschef och övriga som ingår i räddningsledningssystemet beskrivas och preciseras. Det är upp till kommunerna att beskriva räddningsledningssystemets ram.

Systemledning utövas inom de ramar som räddningschefen eller räddningscheferna gett för att den kontinuerligt ska förvalta styrningen av räddningstjänstverksamheten, det vill säga hantera de pågående räddningsinsatserna samt justera beredskapsproduktionen. På förhand kända beredskapsförändringar ska i normalfallet hanteras och beslutas av berörd räddningschef. Det kan också ske genom att den gemensamma övergripande ledningen lämnar förslag till beslut. Systemledning

innebär också att ha en kontinuerlig omvärldsbevakning som i sin tur ligger till grund för beslut om justeringar i beredskapsproduktionen i räddningstjänstverksamheten.

8.9 Om strukturen på innehållet i beslutsdomänerna

I de följande tre avsnitten beskriver vi innehållet i respektive beslutsdomän. För att underlätta läsningen kommenteras här strukturen på innehållet, styrform och olika skillnader på räddningsinsatser. Innehållet i respektive beslutsdomän utgår från följande generella punkter:

Innehållet i respektive beslutsdomän är uppdelat i följande områden

- Tolka och besluta om tillämpning av uppdrag från uppdragsgivare
- Besluta om vad som ska uppnås och vilka uppgifter som ska utföras
- Fördela resurserna på olika organisatoriska delar
- Inrikta, samordna och prioritera användningen av resurserna
- Organisera verksamheten
- Verka för överenskommelser med andra aktörer (samverka)

Den första punkten är relaterad till uppdraget som den överordnade uppdragsgivaren har gett och den andra punkten syftar på de uppgifter som det ska beslutas om inom den aktuella beslutsdomänen och som ska ställas till den som leder i beslutsdomänen innanför.

Samma typ av innehåll upprepas alltså i varje beslutsdomän (rekursivitet¹⁸⁷), och respektive punkt preciseras (upplösningsgrad) för det sammanhang som respektive beslutsdomänen ska bidra till när det gäller ledningsarbetet. De olika beslutsdomänerna ska bidra till att den övergripande ledningen bedriver kommunal räddningstjänstverksamhet att det genomförs räddningsinsatser och att det utförs uppgifter så att den konkreta åtgärdsproduktionen ger effekt. Det bör här särskilt noteras att det endast är genom att utföra uppgifter, genom att sätta in åtgärder med syfte att hantera hjälpbehovet, som ett resultat kan nås vid olyckor.

¹⁸⁷ Johansson, P (2000), *Effektiv insatsledning, några teoretiska grunder för ledning av polis- och räddningsinsatser*. Räddningsverket.

I punkterna ingår benämningen uppgift och en uppgift kan beskrivas i följande delar:

Uppgifter

En uppgift¹⁸⁸ kan bestå av:

- Vad som ska uppnås med uppgiften?
- Vad som ska utföras?
- Inom vilken tid den ska vara utförd?
- Med vilka resurser den ska utföras?
- Hur genomförandet ska ske (beroende på styrform)

När man läser om innehållet i de olika beslutsdomänerna så behöver man inse att innehållet i beslutsdomäner ska kunna omsättas och utövas med olika styrform, det vill säga med hur stort handlingsutrymme respektive den beslutsdomän som finns innanför har, beroende på vad som är lämpligt i situationen. Vissa ramar kan vara utformade i förväg exempelvis i form av instruktioner. Dessutom har räddningstjänstpersonalen genomgått utbildning och övning vilket gör att det finns en kunskap om hur olika situationer kan hanteras. Dessa förutsättningar kan då direkt fungera som utgångspunkter för hur den som ansvarar för beslutsdomänen insatsledning utformar genomförandet av räddningsinsatsen. Ramen för en enskild räddningsinsats behöver dock följas upp och vid behov justeras i förhållande till det som sker. Det kan vara en fördel att innan fortsatt läsning här först läsa avsnitten om Top down – Bottom up (se 12.2, Top-down- och bottom-up-influenser vid styrning) och Styrform (se 12.6, Anpassning av styrform).

Utöver att respektive punkt preciseras för varje beslutsdomän i kommande avsnitt, så följer exemplifieringar på vad respektive punkt kan innebära. Dessa beskrivningar är inte fullständiga utan ytterligare delar som görs i respektive beslutsdomän kan identifieras framöver i den fortsatta utvecklingen.

Innehållet i beslutsdomänerna är i grunden oberoende av kvalitativa skillnader mellan olika typer av räddningsinsatser. Under kommande avsnitt (se 8.13, Insatsledning och uppgiftsledning vid utökade räddningsinsatser) om tillämpningar av insatsledning och uppgiftsledning, belyses detta särskilt.

¹⁸⁸ Räddningsverket (2005), *Taktik, ledning, ledarskap*, s 155–156.

8.10 Systemledning

Systemledning för att bedriva kommunal räddningstjänstverksamhet utgår från behovet av ledning för att hantera en eller flera samtidiga räddningsinsatser och beredskapsproduktion. Systemledning beskriver den delen av räddningschefsuppdraget som innebär att ständigt vara tillgänglig för att kontinuerligt säkerställa att räddningstjänstverksamheten bedrivs ändamålsenligt gentemot det som pågår i samhället för stunden¹⁸⁹.

Att bedriva systemledning innebär också att, tillsammans med andra aktörer, medverka till att åstadkomma överenskommelser om aktörsgemensam inriktning och samordning gentemot flera skyddsvärden i samhället.

Systemledning utövas inom de ramar som räddningschefen eller räddningscheferna gett för att den kontinuerligt ska hantera styrningen av räddningstjänstverksamheten, det vill säga hantera de pågående räddningsinsatserna samt beredskapsproduktionen. Systemledning innebär också att ha en kontinuerlig omvärldsbevakning som i sin tur ligger till grund för beslut om justeringar i beredskapsproduktionen i räddningstjänstverksamheten.

I nedanstående ruta beskriver vi innehållet i systemledning. Detta innehåll behöver hanteras för att den övergripande ledningen ska kunna omsätta det som finns reglerat i LSO 3 kap. 16 § för den pågående räddningstjänstverksamheten.

Systemledning – innehåll

Systemledning – ledning av en eller flera samtidiga räddningsinsatser och beredskapsproduktionen genom att:

- Tolka och besluta om uppdragstillämpning och aktörsroll för räddningstjänstverksamheten samt att hantera hur olika förväntningar och normer påverkar agerandet. Besluta om att inleda kommunala räddningsinsatser (LSO 1 kap. 2 §) och besluta om att medverka i annan kommunal eller statlig räddningstjänst (LSO 6 kap. 7 §).
- Besluta om avsikt och vad som ska uppnås med räddningsinsatserna (exempelvis genom att besluta om avsikt med insats och andra direktiv) samt räddningsinsatsers ramar med utgångspunkt i omfånget på det som ska omhändertas (se nedan).
- Besluta om avsikt med och ramar för beredskap med utgångspunkt i riskbilden. Besluta om anskaffning av resurser, och om tilldelning och försörjning av resurserna över tid till pågående räddningsinsatser och till beredskapsproduktionen.
- Besluta om inriktning och samordning samt prioritering av resursanvändningen för räddningsinsatser och beredskap. Detta ska ske med utgångspunkt i de uppkomna hjälpbehoven och rådande riskbild och

¹⁸⁹ Prop. 2019/20:176, *En effektivare kommunal räddningstjänst*, s. 26.

med syftet att nå en så bra sammantagen effekt för samtliga dessa behov som möjligt.

- Besluta om organisering av räddningstjänstverksamheten och anpassning av arbetssättet i räddningsledningssystemet, i förhållande till de krav på ledning som uppkommer till följd av inträffade olyckor och rådande riskbild.
- Verka för gemensamma överenskommelser mellan aktörer som berörs av pågående räddningsinsatser och förberedelser till följd av rådande riskbild, för att så bra som möjligt möta de totala behoven som aktörerna beslutar om att hantera. Ge riktlinjer och ramar om samverkan (till insatsledning) så att rätt företrädare för räddningsledningssystemet knyts samman med berörda företrädare hos andra aktörer för att flera samverkansbehov ska kunna tillgodoses (ansvarsfördelning, rättsläge, tekniska aspekter etc.).

En ram för räddningsinsatser behöver beslutas beträffande resurskapacitet, resursanvändning (i tid och rum), riktlinjer för användning av metoder för åtgärdshantering och varaktighet i tid.

Omfånget på det som ska omhändertas preciseras avseende objekt, skadeutbredning och geografi och andra hjälpbehov.

I systemledning ingår att tolka och besluta om tillämpning av de uppdrag som verksamheten har enligt lag och förbundsordning/reglementen eller avtal med annan aktör, vilket benämns uppdragstillämpning. Dessa beslut handlar om hur de uppdrag som kommunernas organisation för räddningstjänst har ska tillämpas i olika situationer. Det ingår alltså att besluta om det som sker vid olika händelser innebär att det ingår i uppdraget för verksamheten att agera på.

De uppdrag som åsyftas är de uppdrag som kan utföras av samma resurser som de utför räddningstjänstverksamhet. För detta ändamål behöver gällande lagar och förordningar, men också samhälleliga och professionella värderingar¹⁹⁰, utgöra en grund. Att till exempel besluta om att tillsammans med kommunens socialtjänst bidra med mer förebyggande inriktade aktiviteter med de resurser som finns i beredskap i ett bostadsområde efter en serie bränder, kan också vara ett exempel. När man följer upp de enskilda räddningsinsatserna behöver de uppdrag som tillämpas vid respektive olycka värderas över tid i förhållande till belastningen i ett helhetsperspektiv. Man får alltså fråga sig om de olika insatserna kan bedrivas genom att samtliga uppdrag som normalt görs, exempelvis restvärdesräddning, genomförs. Det kan finnas situationer med behov av prioritering av vilka uppdrag som ska genomföras. Även metodanvändningen, med eventuell miljöpåverkan, kan behöva följas upp i syfte att räddningstjänstens bidrag i samhället som helhet (se 1.1.1, Helhetssyn) ska beaktas när uppdraget är att hindra skador på människor, egendom och miljö.

¹⁹⁰ Räddningsverket (1998), *Grunder för ledning: generella principer för ledning av kommunala räddningsinsatser*.

De hjälpsökande, andra aktörer eller andra intressenter i samhället har förväntningar på agerandet och detta påverkar hur räddningsinsatser bedrivs. Det är därför av vikt att beslut tas med hänsyn till förväntningar och de normer som råder eller skall värdesättas inom räddningstjänsten. Inte minst för att förväntningar och konflikter mellan olika normer inte skall påverka arbetet på ett omedvetet sätt. Att ta ställning till hur vi som aktör ska ta hänsyn till normer av olika slag är därför en central del inom systemledning. Exempel på sådana ställningstagande kan exempelvis handla om att värdera hur räddningstjänsten ska agera när polisen genomför polisinsatser utan att det också föreligger räddningstjänst enligt LSO 1 kap. 2 §. Ytterligare exempel beskrivs under övriga beslutsdomäner.

Beslut om räddningsledningssystemets roll (aktörsroll) ur ett ledningsperspektiv vid olika situationer syftar till att säkerställa ett proaktivt agerande. Det kan också handla om att verka för att samordning mellan aktörer kommer till stånd, stödja andra aktörer, följa och bedöma händelser som hanteras av andra aktörer och som kan leda till att räddningstjänsterna påverkas på sikt. Exempelvis kan höga flöden uppströms ett vattensystem som finns norr om ett räddningsledningssystemets område, eller att oljeskimmer närmar sig kusten, leda till behov av att räddningsledningssystemet tar rollen ”bedöma riskbild och aktivt vidta förberedelser”. Annat som besluten kan handla om är att stödja någon annan aktör med bedömningsarbete, resursförsörjning eller annat. Initiativen behöver tas tillsammans med berörd länsstyrelse och de involverade primärkommunerna. Syftet är inte att överta någon annan aktörs uppdrag eller roll, utan att verka för att den 24/7-bemannning som ett räddningsledningssystem har ska bidra till att möjliggöra andra aktörers ageranden. Exempelvis kan det handla om att verka för att samordning mellan aktörer kommer till stånd, stödja andra aktörer, eller att följa och bedöma händelser som hanteras av andra aktörer och som kan leda till påverkan på räddningstjänsterna på sikt.

Vilken roll som räddningstjänstverksamheten ska ha i en viss situation påverkas också av andra samhällsaktörers roller. Det behövs bedömningar och ställningstaganden utifrån en helhetssyn (se 4, Förhållningssätt och principer) för att såväl räddningstjänstens som samhällets totala hantering ska ske så bra som möjligt vid en olycka eller annan samhällsstörning. För att inget hjälpbehov ska utelämnas när olika aktörer vidtar åtgärder behöver aktörerna agera med ett rimligt tolkningsutrymme kring sina uppdrag. Det vill säga att genom att varje aktör vidtar lite mer åtgärder än vad som är varje aktörs normala bidrag så kan helheten i hjälpbehovet bli omhändertaget. Om alla aktörer påstår att ”detta är inte vårt bord” så kan hanteringen av viktiga skyddsvärden försummas. Det bör dock poängteras att också finns en borte gräns för ett breddat agerande eftersom det inte är lagstiftarens avsikt att samhället ska överta ansvaret från den enskilde eller att olika aktörer inte agerar utifrån sitt uppdrag.

Konkret är det en del av innehållet i systemledning som innebär att besluta om huruvida det föreligger kommunal räddningstjänst eller inte. Vidare ingår att besluta om medverkan i en annan aktörs (statlig räddningstjänst med flera.)

genomförande av sitt uppdrag. Systemledning innebär således att besluta om uppdrag om hjälp till annan myndighet inom ramen för dess myndighetsutövning enligt LSO 6 kap. 7-8 §. Räddningsledningssystemet beslutar om tillämpning av samtliga de uppdrag som det förväntas att organisationen för räddningstjänstverksamheten kan utföra.

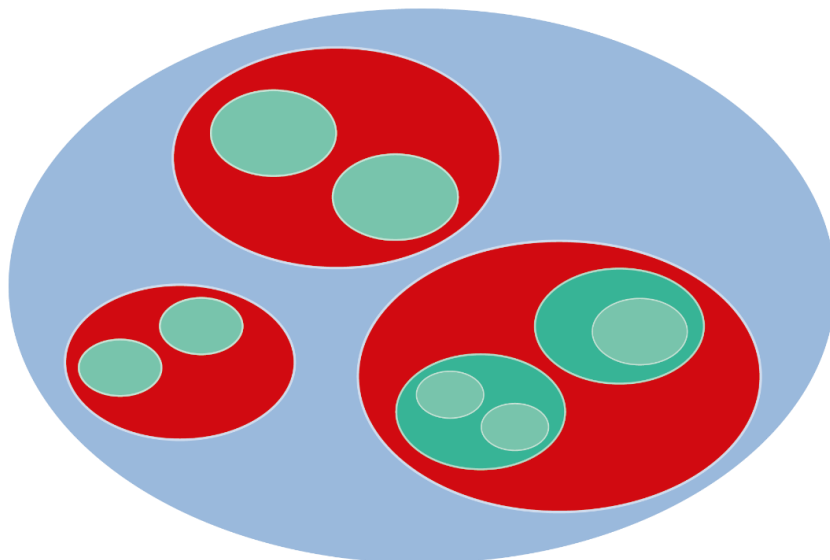
Det är alltså med utgångspunkt i innehållet i systemledning som värdering av inkomna larm och dirigering av räddningsresurser i samband med räddningsinsatser sker. Ansvaret för att de fyra kriterierna för räddningstjänst prövas och att man beslutar om huruvida det är räddningstjänst eller inte, är knutet till innehållet i beslutsdomänen systemledning. I många fall kan en räddningsinsats inledas omedelbart och ibland kan ett djupare bedömningsarbete behöva genomföras innan beslut. I vissa fall kan en ledningsfunktion först behöva sändas till en plats för att undersöka en diffus händelseutveckling. En sådan ledningsfunktion, som ofta leder genomförandet av en räddningsinsats och som då agerar i beslutsdomänen insatsledning), kan ha befogenhet att i situationer besluta om att inleda en räddningsinsats, vilket är ett beslut inom beslutsdomänen systemledning. Exempelvis kan en ledningsfunktion behöva besikta en skada som en del av beredningen om en räddningsinsats ska inledas (exempelvis sprickbildning, lukter, skimmer på vatten). Inom räddningsledningssystemen behöver beslut om att inleda räddningsinsatser hanteras av den ledningsfunktion som har bäst förutsättningar och kompetens för att bedöma och besluta i det aktuella fallet, med utgångspunkt i vilken typ av händelse som det ska beslutas om. Det finns situationer där beslut om att inleda räddningsinsats behöver fattas av räddningschefen. Det bör dock poängteras att signaler om en situation som kan föranleda räddningsinsats, inte får fördröja utlarmningen då det är viktigt att tidigt vidta åtgärder för att hantera ett hjälpbehov.

En ledningsfunktion som ofta leder genomförandet av en räddningsinsats (insatsledning) kan också ha mandat att i vissa situationer besluta om att inleda en räddningsinsats (innehåll i beslutsdomänen systemledning). Det kan handla om att besiktiga en skada som en del av beredningen om en räddningsinsats ska inledas (exempelvis sprickbildning, lukter, skimmer på vatten).

Ovanstående innebär att initiera och inleda räddningsinsatser och att påverka vad som ska uppnås med en räddningsinsats. Avsikten, och ytterst målet vid behov, med räddningsinsatsen behöver formas, och utöver det innefattar ramen resurskapacitet och hur länge dessa resurser är tilldelade samt hur länge räddningsinsatsen kan eller ska pågå. Vidare ingår förutsättningar för användningen av resurser, det vill säga för vilka ändamål de används, för även riktlinjer för metodanvändning samt taktisk disposition ingår i ramen. Eftersom en räddningsledare har att rätta sig efter de instruktioner och anvisningar som räddningschefen ger så preciserar en del av ramen vilka olika frågeställningar som ska lyftas för beslut. Ett exempel på detta kan vara att ett beslut om att avsluta en räddningsinsats i vissa

fall behöver fattas av den med räddningschefsmandat, även om den faktiska bedömningen sker utifrån förhållandena vid den aktuella räddningsinsatsen.

Figur 26. Systemledning – flera samtidigt pågående räddningsinsatser och beredskapsproduktion



Systemledning innebär att ledning av flera samtidigt pågående räddningsinsatser och beredskapsproduktion.

För att påverka skadeutbredning och omhänderta hjälpbehov behöver räddningsinsatsens ram ringa in hur stor del, det vill säga omfång, som ska omhändertas vid en olycka. Det är ju när behovet kan omhändertas på ett effektivt sätt som räddningstjänstens uppdrag att hindra skador på människor, egendom och miljö omsätts i praktiken. Om ramarna inte är tillräckliga för detta behov uteblir en del av det önskvärda resultatet. Detta innebär att omfånget på det som ska omhändertas behöver preciseras avseende vilken del av objektet, hur stor skadeutbredning och inom vilket geografiskt område som hanteringen ska ske samt vilka andra hjälpbehov som ingår i omhändertagandet. Ur ett ansvarsperspektiv ingår detta i systemledning och är inte endast en uppgift inom insatsledning. Visserligen hanteras de flesta räddningsinsatser genom att den som finns nära skadeområdet definierar detta omfång och det är viktigt att det görs. Det behövs en avstämning kring detta omfång mellan den som ansvarar för insatsledning och den som ansvarar för systemledning (se 12.4.3, Omfång på det som ska omhändertas). Även då räddningsledare är på distans finns behovet av att följa upp omfånget. Vid dessa tillfällen behöver en avstämning ske mellan räddningsledaren och insatschefen (se 13.5.3.2, Insatschef). En ledningsfunktion som befinner sig i en stressig miljö behöver få hjälp med att lyfta blicken utanför det egna området.

Vi vill poängtera att verksamheten bör vara förberedd på ett sådant sätt att det i förväg bör finnas utgångspunkter för de som har att utforma räddningsinsatser. Det handlar om förberedda avsikter med olika insatser, dvs AMI, och ramar.

Sådana utgångspunkter gör att räddningsinsatser kan inledas utan att beslut behöver inhämtas från annan organisatorisk nivå med tidsfördröjningar som följd. Det är dock viktigt att inse ansvaret för innehållet så att den som ansvarar för systemledning följer upp och säkerställer justeringar under tiden räddningsinsatser bedrivs.

Även under perioder då inga räddningsinsatser genomförs är beredskapsproduktionen något som ständigt pågår inom räddningstjänstverksamheten. Vilka förmågor som ska finnas för riskbilden inom kommunen är beskrivna i dess handlingsprogram. Räddningschefen ska säkerställa att bemanning och utrustning finns att tillgå för räddningsledningssystemet, vilket kan innebära säsongs- eller vecko-/dygnsvariationer. Med beredskapsproduktion avses här upprätthållandet av att resurser med förmågor finns tillgängliga för att direkt användas, så att räddningsinsatser ska kunna initieras och påbörjas inom godtagbar tid och utan dröjsmål. Att ständigt vara beredd att hantera olyckor ses som en del av att bedriva verksamhet. Vidare genomförs ofta utbildning, övning och andra aktiviteter samtidigt som beredskapsproduktionen upprätthålls. Om riskbilden förändras behöver man göra särskilda förberedelser för på det som kan hända till följd av riskbilden (se 11.2, Riskbildsförändring – krav på planering).

I den grundläggande beredskapsproduktionen ingår aktuell förmåga (avvikelser kan förekomma) i vad resurserna kan utföra och var resurserna är placerade – yttäckning. Yttäckningen handlar både om vilka resurser som i ett givet läge kan vara på sin geografiska utgångsplacering och vilka som behöver förflyttas till följd av trafiksituationen, annan riskbild eller att andra resurser är på räddningsinsats. Vid vissa riskbilder kan en särskild förmåga skapas genom extra bemanning. Ledningsresurserna som sådana ingår också i beredskapen.

I beredskapsproduktionen ingår också tiden från larm till dess att styrkan är på väg mot en olycksplats, det vill säga anspänningstid. Det innebär att anspänningstider är en del som behöver värderas eftersom nivåer om beredskap ska beslutas vid händelser. Att exempelvis ta in personal (räddningstjänstpersonal i beredskap) till brandstationen leder till en minskad anspänningstid (till 90 sekunder) vilket påverkar beredskapsproduktionen på ett gynnsamt sätt.

I beredskapen kan specialförmågor (förmåga till arbete från hävare, kemdykning, vattendykning etc.) ingå, vilket innebär att sådan kapacitet kan vara begränsad momentant. Om flera händelser inträffar samtidigt med behov av sådan specialförmåga, så kan detta innebära begränsningar på vad som kan göras, med krav på prioriteringar som följd. Sådana resurser kan i en situation vara gränssättande om man behöver denna specialförmåga på flera ställen. Det behövs alltså prioriteringsförmåga i det tidiga skedet. Därefter behöver de som arbetar med systemledning ta ställning till om de ska kontakta och begära medverkan från andra räddningsledningssystem. Ibland finns det avtal om specialresurser med andra räddningstjänster vilket leder till behov av informationsutbyten om beredskapen inte uppfylls när de aktuella resurserna är upptagna.

Det ingår i systemledning att besluta om avsikten med beredskapen och ramar för beredskapen med utgångspunkt i riskbilden. Detta innebär att värdera avvägningen mellan samtliga olyckors behov (hjälpbehov) och den aktuella riskbilden. Det är rimligt att beredskapen är lägre vid en normal riskbild samtidigt med en allvarlig olycka jämfört med om det är en förhöjd riskbild och något mindre allvarliga olyckor, även om alla olyckor som sådana är allvarliga. Avsikten med beredskapen kan uttryckas i vilka riskbilder som förmågorna ska svara mot vid prioriteringar.

Utöver att disponera de resurser som ställts till förfogande, ingår i systemledning att fatta beslut om att öka kapaciteten genom ytterligare resurser (anskaffning av resurser). Detta görs med utgångspunkt i de mandat som finns för räddningsledningssystemet. Det kan behövas en begäran av hjälp från andra aktörer, exempelvis via närliggande räddningsledningssystem. Ordinarie räddningschefer kan också ha gett direktiv om kriterier för när ledig personal ska kallas in. Det ingår i systemledning att tilldela resurser såväl för de olika räddningsinsatserna som för beredskapsproduktionen.

Räddningschefen har ansvaret för att räddningsinsatserna ska ge effekt, och en räddningsledare har att inom ram från räddningschef via vakthavande räddningschef. Det handlar om att ta ansvar för att användningen av resurser används på ett sätt som ger effekt för de viktigaste skyddsvärden i stunden genom en fungerande åtgärdsproduktion. Vissa roller kan ha mandat att besluta om resurstilldelning i det tidiga skedet. Inom räddningsledningssystemen behöver mandat fördelas så att befogenheter och skyldigheter hänger ihop när det gäller prioriteringar mellan olika räddningsinsatser, såväl för tilldelning som användningen av resurserna. För att skapa proaktivitet behöver resursförsörjningen fungera över tid till pågående räddningsinsatser, speciellt vid tillfällen då de första resursernas uthållighet inte är tillräcklig för att åstadkomma effekt och kontroll, det vill säga resurserna behöver avlösas en eller flera gånger innan branden är släckt. Det ingår i arbetet inom systemledning att planera för, och vid behov anskaffa och fördela, resurser mellan räddningsinsatser och beredskap¹⁹¹. Resursförsörjningen behöver ske tillräckligt snabbt (resurstillväxt¹⁹²) i förhållande till dynamiken i förloppet för att räddningsinsatsen ska kunna utformas i förhållande till de avsikter och mål som beslutats. Om resurserna inte kan byggas upp tillräckligt snabbt får man välja en lägre ambitionsnivå¹⁹³. Vid resursförsörjning över tid behöver takten på tillförseln (resursförsörjningstakt¹⁹⁴) vara högre än den resursförbrukning som sker till följd av gränssättande utrustning eller personalens fysiska uthållighet. Om detta inte går kan genomförandet av räddningsinsatsen behöva ändras. I vissa fall kan ett uppställt mål (MMI) nås genom omdisponering av resurserna, det vill säga att

¹⁹¹ Räddningsverket (2006), *Ledning av räddningsinsatser i det komplexa samhället*, kapitel 8.

¹⁹² Ibid.

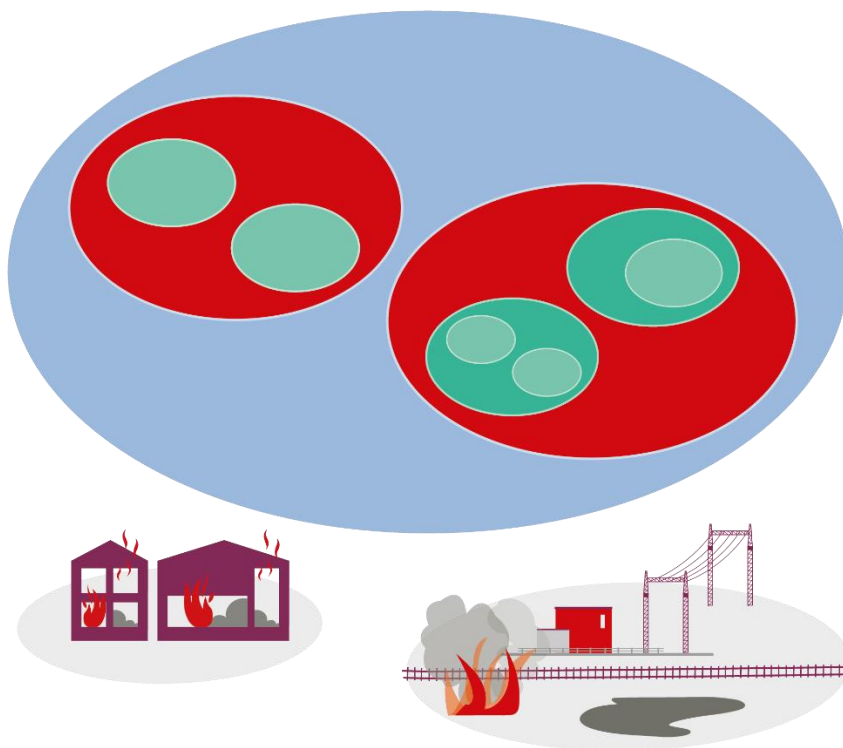
¹⁹³ Räddningsverket (2005), *Taktik, ledning, ledarskap*, Principer om ett effektivt resursutnyttjande, s. 166–176.

¹⁹⁴ Räddningsverket (2006), *Ledning av räddningsinsatser i det komplexa samhället*, kapitel 8.

genomförandet kan ske på ett mindre kostsamt sätt. I andra fall kan ambitionsnivån sänkas under en period för att därefter kunna nå målet senare. Det finns också situationer med behov av att ändra ambitionsnivån på ett mer påtagligt sätt.

Det ingår i systemledning att vid behov prioritera mellan olika räddningsinsatser och beredskap för såväl resurstilldelning som användning i vissa lägen. Vid ansträngda situationer kan det behöva prioriteras mellan olika objekt, skadetyper och hjälpbehov (se 9, Områdesledning) både avseende resurstilldelning och vad resurserna ska göra, i förhållande till vad som ska uppnås. En viss samordning mellan räddningsinsatserna behövs också kring hur enskilda resurser disponeras över tid, exempelvis vattenbegjutning från luften med hjälp av helikopter, som växelvis kan medverka vid olika räddningsinsatser.

Figur 27. Flera samtidiga räddningsinsatser – olika typer av olyckor och beredskapsproduktion



Flera beslutsdomäner insatsledning vid samtidiga räddningsinsatser- Olika typer av olyckor leder till olika krav på ledning. Olika räddningsinsatser genomförs utifrån olika avsikter och ramar.

Vid vissa fall kan flera samtidiga räddningsinsatser pågå med stor belastning på de som leder genomförandet och med stort behov av att prioritera i resursanvändningen. Det kan då vara aktuellt att avdela en ledningsfunktion i rollen som optimeringsstöd för att genom transport med bil eller helikopter besöka de olika ledningsfunktioner som finns vid respektive skadeområde, medverka till optimering mellan räddningsinsatserna (se 13.5.6.5, Optimeringsstöd). Även

ansvarig chef för arbetet i systemledning kan genomföra besök vid respektive räddningsinsats.

I systemledning ingår också att besluta om organisering av räddningstjänstverksamheten och räddningsledningssystemet. Det kan exempelvis handla om ledningsförhållanden såsom att bemanna ledningsstöd ute i ett skadeområde och i anslutning till en ledningscentral. Vidare kan ordinarie räddningschefer behöva kontaktas för att respektive organisation som ingår i räddningsledningssystemet ska arbeta med resursanskaffning på sikt. Ytterligare exempel på organisering är att avdela resurser för materielförsörjning och transport från olika förråd och närliggande räddningstjänster till de olika räddningsinsatserna som pågår inom räddningsledningssystemet. Behovet av organisering kan bli avsevärt när resurser från andra räddningstjänster hjälper till vid räddningsinsatser.

Även att anpassa arbetssättet i räddningsledningssystemet i förhållande till de krav på ledning som uppkommer är en del av innehållet i det som ska göras inom systemledning. Ett exempel på anpassning kan vara att anpassa arbetsfördelningen genom att organisera en hantering inom ett område med hjälp av en eller flera ledningsfunktioner. Det kan också handla om att ta in en biträdande chef som ansvarar för en del av räddningstjänstverksamheten (se 9, Områdesledning) till följd av inträffade olyckor och rådande riskbild.

Utbytet mellan olika aktörer i samhället behöver ske utifrån flera behov. Det kan handla om allt från avstämning av ansvarsförhållanden som mer konkreta avstämningar om hur riskbild påverkar hur de olika aktörernas resurser ska kunna etablera sig i ett skadeområde. Eftersom varje aktör hanterar de olika behoven i olika delar av sin organisation, så behöver flera olika företrädare på olika organisatoriska nivåer, skapa överenskommelser med varandra. Beroende på hur uppgifter är fördelade hos de andra aktörerna kan anknytningen ske på olika sätt vid olika tillfällen. Det kan finnas ett grundmönster kring denna samverkan eftersom det är vanligt att de som arbetar med systemledning samverkar med kommunledning, förvaltningschefer, kommenderingschefer inom polisen eller andra företrädare som nås via andra aktörers tjänstepersoner i beredskap eller motsvarande. Det är dock lätt att tänka att det alltid sker, och ska ske, en samverkan ute i ett skadeområde och en annan mellan ledningscentraler eller motsvarande. Eftersom anknytningen i samverkan behöver utgå från behov så bör samverkan knytas ihop med den företrädare hos den andra aktören som ansvarar för de frågeställningar man har behov av att samverka med. Ibland behöver en företrädare för systemledning ha kontakt med en företrädare långt ut i polisens organisation om det är information ute i polisens lokalområde som behöver nå räddningstjänsten för ett övergripande bedömningsarbete. Sådana kontakter behöver ske i överenskommelse med den övergripande ledningen hos den berörda aktören. I ett annat fall kan det vara lämpligt att exempelvis den ansvariga personen i systemledningen samverkar med en företagsledning. Exempelvis kan detta vara aktuellt vid en lågintensiv glödbbrand där det finns behov av information om, och avstämning kring, hur samhällets ansvar förhåller sig till företagets skyldigheter. Vidare kan en företrädare för kommunens socialtjänst behöva

samverka med insatsledningen för en enskild räddningsinsats kring behov till följd av en utrymning. Vid en belastad insatsledning behöver dock de som arbetar med systemledning se till att detta knyts ihop mer konkret, men utan att den som leder genomförandet av räddningsinsatsen blir ännu mer belastad.

Det uppstår alltså olika samverkansbehov vid olika typer av olyckor och andra samhällsstörningar. Därför ingår det i systemledning att verka för samverkan och säkerställa att aktörssammanhanget knyts ihop på rätt ställe i organisationen och att detta sker behovsstyrt vid varje tillfälle. Att ge riktlinjer och ramar om samverkan till den som leder genomförandet av en räddningsinsats ingår i ramen till insatsledning. Denna ordning ska dock inte leda till att inte också den som leder en insatsledning tar initiativ till samverkan. Samverkan med andra aktörer kan behövas från flera organisatoriska nivåer i räddningsledningssystemet samtidigt. Den som leder i insatsledning kan hantera samverkan med en representant från Trafikverket beträffande konkreta åtgärder vid en olycksplats, samtidigt som en operatör vid en ledningscentral har kontakter med Trafikverkets central kring framkomlighet i stort. Den som ansvarar för systemledning kan ha kontakt med en övergripande chef på Trafikverket kring ansvarsfördelning och andra principiella aspekter. Olika behov kan samtidigt behövas hanteras med samverkan på olika organisatoriska nivåer hos den andra aktören. För att samverkan ska fungera kring flera behov, exempelvis såväl tekniska som normativa behov, så behövs samverkan på flera organisatoriska nivåer samtidigt, vilket kan benämnas ”flernivå-samverkan”¹⁹⁵.

Det ingår också i systemledning att besluta om rutiner i förhållande till rådande riskbild. Ibland behöver rutiner och larmplaner eller motsvarande anpassas, utifrån den för stunden rådande situationen (riskbild och andra pågående räddningsinsatser), för att ett inledningsskede ska kunna hanteras behovsanpassat för stunden (se 11.2, Riskbildsförändring – krav på planering, och 12.5.4, Inriktningsbeslut inom räddningsledningssystemet. Den personal som har uppgifter inom systemledning, exempelvis vid en ledningscentral, fungerar även som ett initialt stöd till de tilldelade resurserna för en räddningsinsats som direkt arbetar med att möta hjälpbehovet. Det ingår i systemledning att se till att vid behov tillskapa personal för bemanning av ledningsstöd till de pågående räddningsinsatser som har behov av detta i arbetet över tid.

Eftersom beslutsdomänen systemledning omfattar beslutsdomäner som ligger innanför dess gränser¹⁹⁶, det vill säga insatsledning och uppgiftsledning, så ingår i systemledning ansvaret för beslut om avsikt med insatsen (AMI) samt ram för räddningsinsatsen som insatsledningen har att utgå från vid genomförandet (se vidare om AMI och MMI samt ramar i 12.4.1, Avsikt och mål med räddningsinsatser och beredskap). Innehållet i systemledning är knutet till räddningschefens ansvar så därför ska den som ansvarar för systemledning ta ansvar för att

¹⁹⁵ Koelega, S & Cedergårdh, E (2015) *Att åstadkomma INRIKNING & SAMORDNING – 7 analyser utifrån hanteringen av skogsbranden i Västmanland 2014*, sid 74

¹⁹⁶ Räddningsverket (2005) *Taktik, ledning ledarskap*, kapitel 9, och Räddningsverket (2006) *Ledning av räddningsinsatser i det komplexa samhället*, kapitel 8.

räddningsinsatserna ger effekt. Därmed finns det också en skyldighet att utforma och pröva ramarna för pågående räddningsinsatser. Det innebär att vid behov ändra beslut som är fattade för en enskild räddningsinsats utifrån omständigheter såsom faktorer i omgivningen, utebliven effekt eller läget i räddningstjänstverksamheten. Tidigare beslut kan behöva kompletteras eller ersättas av nya beslut, exempelvis avseende tilldelningen av fler eller färre resurser, resursernas användning gentemot olika hjälpbehov och skyddsvärden, eller den taktiska utformningen. Systemledning ska kontinuerligt kunna bedrivas i olika omfattning och grad av styrning beroende på situationen.

I många fall kan avsikten och ramen för en räddningsinsats genomförande vara utformade i förväg. Det är lämpligt att så är fallet, inte minst för att undvika fördröjningar. Vid vanligt förekommande olyckor kan räddningsinsatser utformas med utgångspunkt i exempelvis styrande dokument. Vidare bör de som har att utöva insatsledning, utöver sin utbildning, ha kompetens och kunskap om systemledningens intentioner och genom detta utforma det konkreta genomförandet av räddningsinsatsen. Systemledningen bör därefter följa upp och kan vid behov justera ramen. Det bör också poängteras att vid riskbilder som är aktuella över lång tid, eller då det uppstår nya fenomen och risker i samhället, bör systemledningen i stunden se till att utbildning genomförs så att det blir möjligt att agera inom ramen utan tidsfördröjningar. Flera ledningsfunktioner i räddningsledningssystemet kan genomföra sådan utbildning, även om det är systemledningens ansvar att se till att det genomförs. I många fall beslutar alltså insatsledningen om inriktningen på hur räddningsinsatsen ska genomföras utifrån i förväg fastställda intentioner och lagstiftning.

I andra fall kan en händelse vara teknisk komplex samtidigt som det kan vara oklara ansvarsförhållanden. Det leder till att den som ansvarar för systemledning behöver besluta om hur uppdraget ska tillämpas och vilken avsikt man har med insatsen. Exempel på sådana situationer kan vara ett skrotupplag utan känd ägare med oklarheter om läckage av gammalt drivmedel samtidigt som det finns en dricksvattentäkt i närheten.

8.11 Insatsledning

Beslutsdomänen insatsledning uppstår till följd av att en räddningsinsats inleds, vilket skiljer denna beslutsdomän från systemledning som behöver hanteras kontinuerligt. Insatsledning syftar till att åstadkomma inriktning och samordning för en enskild räddningsinsats genom att leda den kontinuerliga räddningsinsatsen inom ramen. Att leda i beslutsdomänen insatsledning innebär att ta ansvar för det konkreta genomförandet av en enskild räddningsinsats. Även om den som ansvarar för insatsledning kan vara på ett långt avstånd från skadeförloppet så ansvarar hen för genomförandet av räddningsinsatsen.

Beslutsdomänen insatsledning behöver finnas för respektive räddningsinsats. Det kan visserligen förekomma att en och samma ledningsfunktion kan leda flera räddningsinsatser samtidigt, om detta är praktiskt möjligt med tanke på belastning och räddningsinsatsernas omfattning. Men även om så är fallet, omfattas varje enskild räddningsinsats av en specifik beslutsdomän insatsledning. Det kan förekomma att skadorna är väldigt utbredda eller att många händelser sker samtidigt. Man kan då behöva ändra sättet att organisera (se 9, Områdesledning).

Insatsledning – innehåll

Insatsledning – ledning av genomförandet av en pågående enskild räddningsinsats över tid inom en tilldelad ram från systemledning genom att:

- Tolka och besluta om genomförandet av uppdraget (uppdragstillämpning och aktörsroll) från systemledning och hantera olika förväntningar och normer.
- Omsätta vad som ska uppnås (bland annat AMI från systemledning) genom att besluta om konkreta mål med räddningsinsatsen (MMI), syfte och innehåll i olika uppgifter och delar av det totala omfånget som ska omhändertas, ramar för metodval inklusive plan för det taktiska genomförandet.
- Besluta om fördelning av uppgifter och resurser till olika organisatoriska delar. Skapa handlingsberedskap genom att identifiera och förbereda nya uppgifter för att vid behov besluta om att tilldela nya uppgifter.
- Besluta om samordningen av räddningsinsatsens genomförande och prioritering i utförandet av uppgifterna, med utgångspunkt i att åtgärdsproduktionen ska ge så bra effekt som möjligt på skadeförloppet som helhet och på det samlade hjälpbehovet.
- Besluta om organisering av den enskilda räddningsinsatsens genomförande.
- Verka för gemensamma överenskommelser med andra aktörers företrädare enligt ramen som systemledningen har tilldelat insatsledningen, detta för att så bra som möjligt möta det samlade hjälpbehovet vid olyckan. Ge riktlinjer och ramar till uppgiftsledningen om utbyte med andra aktörers företrädare.

Insatsledningen har att tolka och besluta om genomförandet av uppdraget utifrån att hjälpsökande eller andra intressenter i samhället har förväntningar på agerandet och det är av vikt att räddningsinsatsens genomförande sker med denna utgångspunkt. Exempelvis kan ett beslut vara att agera med värdighet inför drabbade, minimera vattenskadorna eller att särskilda kulturvärden som utgör en identitet i lokalsamhället ska räddas i första hand. Det kan också vara så att den ansvarige för systemledning har förväntningar på agerandet och att det har beslutats om på vilket sätt agerandet ska ske (se 8.10, Systemledning).

Insatsledningen behöver definiera vilket omfång av skadeförloppet och hjälpbehovet som ska hanteras och vad räddningsinsatsen som helhet konkret ska uppnå, inom ramen för den övergripande ledningens AMI och ramen för räddningsinsatsen. Det innebär att besluta om ett mål med räddningsinsatsen ”mål med insats” (MMI) med utgångspunkt i ”avsikt med insats” (AMI) och inom den ram som systemledningen har gett. Utöver MMI behöver omfånget beskrivas och rapporteras till de som arbetar med systemledning.

Omfånget på det som ska omhändertas identifieras avseende objekt, skadeutbredning och geografi och andra hjälpbehov. Omfånget som hanteras återrapporteras till systemledning. Uppgifter fördelas för omhändertagande av olika delar av omfånget.

Att besluta om vilka uppgifter som ska utföras av de olika resurserna vid en räddningsinsats ingår i insatsledningens uppgift. Det ingår också i insatsledning att gruppera resurserna totalt sett för hela räddningsinsatsen och att dela ut resurserna till de olika delarna som ska utföra uppgifterna. Oavsett hur personalen i förväg är grupperad, så behöver användningen av räddningstjänstpersonalen kunna anpassas både efter behovet av att genomförandet av åtgärder fördelas på ett ändamålsenligt sätt gentemot skadeförloppet och efter övriga hjälpbehov. Även det drabbade objektets förutsättningar påverkar hur indelningen i uppgifter bör utformas. Såväl anpassning av den ursprungliga grupperingen (indelningen) av resurser som att i stort gruppera dessa byggklossar ingår i beslutsdomänen insatsledning.

Genom att besluta om en uppgift till en ledningsfunktion med resurser (organisatorisk del), så kan åtgärder utföras så att resursernas förmåga omsätts till att tillgodose behovet inom en del av ett skadeområde. Åtgärder av samma slag, eller av olika slag, utförs i en del av skadeområdet för specifikt syfte samtidigt som andra åtgärder utförs i andra delar. Olika organisatoriska delar får olika uppgifter. En uppgift beskrivs ofta i termer av vad som ska åstadkommas, vad som ska utföras, var och inom vilken tid något ska utföras och vilka resurser som kan användas¹⁹⁷. En uppgift kan sägas bestå av att utföra en ”knippe åtgärder”.

För att få tillgång till ytterligare resurser behöver den som ansvarar för insatsledning framställa detta behov och begära mer resurser från de som arbetar med systemledning (en form av resursframställan).

Uppgifter av olika slag kan fördelas till olika resurser i en indelning som benämns sektorindelning. I insatsledning ingår att besluta och ta ansvar för metodval, även om det finns många situationer som på ett bra sätt kan hanteras med en hög grad av decentraliserad styrform. Genom en taktisk plan¹⁹⁸ och val av metoder kan ramar för de olika uppgifternas utförande utformas. Det är av vikt att insatsledningen har möjlighet att ta och vid behov tar aktiv ställning kring metodval så att det inte sker val långt ut i olika sektorer som motverkar helheten i

¹⁹⁷ Räddningsverket (2005) *Taktik, ledning, ledarskap*.

¹⁹⁸ Eriksson, L & Mattson, M (2015), *Taktikboken*.

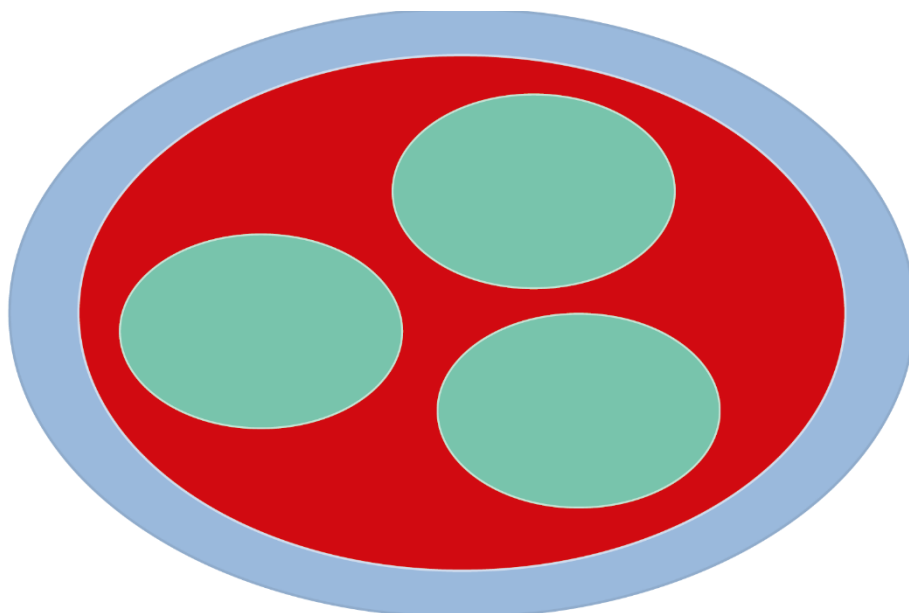
genomförandet, detta för att man ska få total effekt på skadeförloppet. I insatsledning ingår att besluta om samordningen av räddningsinsatsens genomförande och prioritering i utförandet av uppgifterna. Utgångspunkten ska då vara att åtgärdsproduktionen ska ge så bra effekt som möjligt på skadeförloppet som helhet och ge effekt på det samlade hjälpbehovet.

En räddningsinsats präglas av osäkerhet i skeendet och av hög dynamik. Det finns därför ett behov av att skapa handlingsberedskap genom att identifiera och förbereda nya uppgifter, för att vid behov besluta om att tilldela nya uppgifter.

Ledning av resurserna när olika uppgifter utförs beskriver vi närmare under rubriken Uppgiftsledning nedan. Det skiljer sig nämligen i upplösningsgrad kring innehållet i uppgifter, beroende på resursomfång och det geografiska området som ska hanteras när det gäller att omsätta åtgärderna till effekter på skadeförloppet.

I insatsledning ingår också att besluta om organisering av den enskilda räddningsinsatsens genomförande. Det handlar exempelvis om att organisera enligt ”hög riskmiljö” utifrån skyddsnivå för rökdykning. Det innebär också organisering av ledningsarbetet som sådant med lägesuppföljning, ledningsgenomgångar etc. Även att avdela personal för att möta behoven hos olika intressenter, såsom drabbade, kan ingå i organiseringen vid räddningsinsatser. Det bör dock poängteras att det ytterst är den ansvarige för systemledning som behöver säkerställa att det finns kapacitet för detta, eller att se till att annan del av organisationen utför dessa uppdrag, om kapaciteten för genomförandet av den enskilda räddningsinsatsen inte är tillräcklig.

Figur 28. Beslutsdomänen insatsledning



Beslutsdomänen insatsledning som delmängd i systemledning. Insatsledning innebär att leda genomförandet av en enskild räddningsinsats inom ram. Insatsledning innehåller en eller flera

beslutsdomäner uppgiftsledning för de uppgifter som utförs vid en räddningsinsats, exempelvis genom arbetet i sektorer.

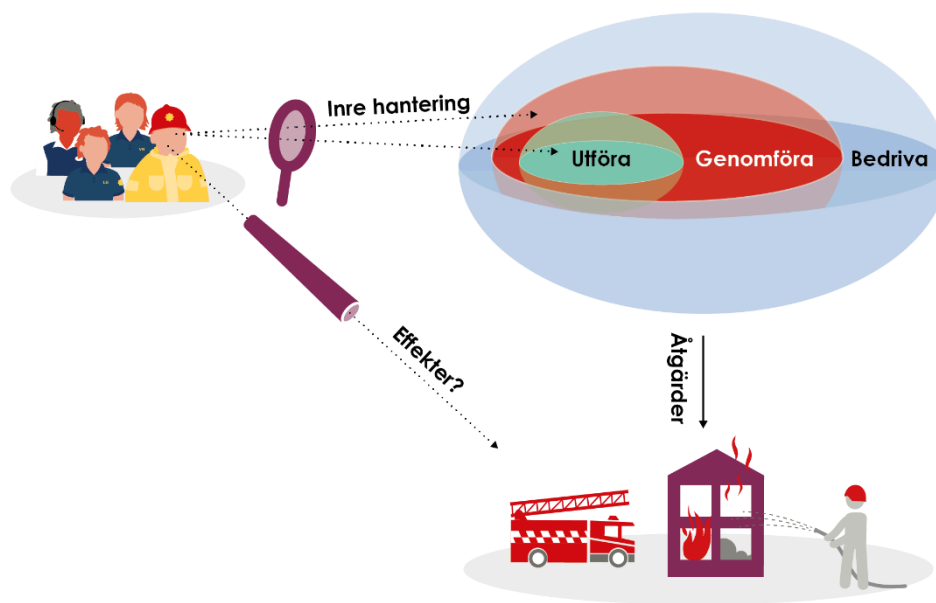
En del uppgifter (se vidare rubriken uppgiftsledning nedan) kan nästan uteslutande handla om just organisering. Det kan till exempel handla om att vid en räddningsinsats med invändig släckning i flera sektorer, organisera genomförandet så att det ständigt finns insatsberedd personal tillgänglig vid en specifik uppehållsplats. Utifrån denna plats, över tid, kan en roll ha i uppgift att fördela personalen allteftersom mellan sektorer och depåplats för återhämtning. Detta kan ske samtidigt som de andra sektorcheferna styr genomförandet av åtgärderna på skadeförloppet. På så vis uppstår ett kontinuerligt personalflöde mellan de olika sektorerna och de uppgifter som utförs i dem.

Ett annat exempel kan vara att få materialflöden vid en eller flera skogsbränder att fungera från olika förråd ända ut till fronten, utan att de som arbetar där ska behöva hämta sin utrustning. Det är här av vikt att systemledningen klargör för insatsledningen hur dessa försörjningar ska fungera, vad som förväntas utföras av de resurser som tilldelats respektive räddningsinsats och vad som görs av andra resurser. Exempelvis kan en avdelad resurs hämta utrustning i de olika förråden och transporteras till respektive brytpunkt. Samtidigt kan det finnas en försörjningssektor inom respektive räddningsinsats som transporterar ut till sektorerna så att personalen som utför åtgärderna blir försörjd med utrustning. Det är ett ansvar inom systemledning att det finns kapacitet att genomföra de uppgifter som förväntas utföras. De som arbetar med systemledning behöver förtydliga vad som förväntas ske inom räddningsinsatsen respektive vad som sker för samtliga räddningsinsatser centralt när det gäller transporter.

Insatsledningen behöver kontinuerligt och över tid följa upp så att beslut kan korrigeras och anpassas i syfte att genomförandet ska bli så effektivt som möjligt. Effekten, i förhållande till den inneboende dynamiken i händelsen, blir så optimal som möjligt. Det handlar om att leda resurserna så att åtgärder sätts in i tid och rum på rätt ställe för att styra skadeförloppet och uppnå effekt, ett kontrollövertagande¹⁹⁹.

¹⁹⁹ Räddningsverket (2005), *Taktik, ledning, ledarskap*.

Figur 29. Inre hanteringsperspektiv och åtgärdsproduktionens effekt



Genom att värdera åtgärdernas effekt och genomförandet av räddningsinsatsen och utförandet av uppgifterna (inre hanteringsperspektiv) kan anpassningar av arbetssätt ske för att ytterligare effekter ska uppnås.

Insatsledningen behöver säkerställa samverkan mellan räddningsinsatsen och andra aktörers företrädare på det sätt som anges i ramen som man fått från systemledningen, för att så bra som möjligt möta det samlade hjälpbehovet vid olyckan. Vid en räddningsinsats uppstår normalt behov av samverkan med andra aktörer. Exempelvis är representanter för ägare och innehavare eller verksamhetsutövare vanligt förekommande aktörer med behov av utbyten med räddningstjänsten. Insatsledningen svarar också för att vid en räddningsinsats samordna mellan räddningsinsatsens genomförande och de andra aktörernas pågående insatser, exempelvis polisinsatsen och sjukvårdsinsatsen, i det som berör det konkreta genomförandet av åtgärder vid olyckan.

Det finns också ett behov av att knyta samman underställda roller med de andra aktörernas ledningsfunktioner och företrädare. Det kan exempelvis vara att sektorchefen samverkar med en gruppansvarig inom polisen vid hantering av ett visst behov vid olyckan, vilket sker i överenskommelse med polisinsatschefen om en sådan är utsedd. En annan vanlig samverkan är då ambulanssjukvårdare samverkar med räddningstjänstpersonalen när man tar loss en person vid trafikolycka.

Vidare ingår det i insatsledning att ge riktlinjer och ramar om samverkan till uppgiftsledningen. Exempel på detta är att knyta en representant från kommunens nätbolag för elförsörjning till en ansvarig ute i en sektor (uppgiftsledning) för att undersöka en del av byggnaden som är berörd av skadan. Den som leder utförandet, det vill säga som är i beslutsdomänen uppgiftsledning, har därför att koordinera och förhindra friktion i gränssnittet till andra aktörers utförande av

sina uppgifter inom ramen från insatsledningen. Med ram avses att insatsledningen anger vilken kontaktyta som ska etableras och det innehåll som behöver hanteras.

Den som ansvarar för beslutsdomänen insatsledning bör också vara räddningsledare.

Ansvar som räddningsledare innefattar att leda enskild räddningsinsats och fatta de beslut som har anknytning till genomförandet av denna insats. Räddningsledaren är den roll som ansvarar för hela beslutsdomänen insatsledning – att leda genomförandet av en räddningsinsats inom ramarna för avsikten med insatsen. Det kan uppfattas som att detta ska ske i skadeområdet, men oavsett räddningsledarens geografiska placering så knyts räddningsledaren till beslutsdomänen insatsledning. En individ kan vara räddningsledare vid en eller flera räddningsinsatser samtidigt. Såväl beskrivningarna om räddningsledarens roll som innehållet i beslutsdomänen insatsledning avser genomförandet av en enskild räddningsinsats.

Räddningsinsatser spänner från begränsade till väldigt omfattande och komplexa olyckor. De som ska leda genomförandet av en räddningsinsats, det vill säga besluta om och hantera innehållet i beslutsdomänen insatsledning, behöver därför ta hänsyn till kravet på ledning som ställs till följd av den aktuella räddningsinsatsen. Även en liten räddningsinsats, till exempel vid brand i en container, innebär behov av att innehållet som ingår i beslutsdomänen insatsledning hanteras, om än med väldigt begränsade krav på utövandet. Väldigt stora och omfattande räddningsinsatser, exempelvis större skogsbränder, ställer däremot stora krav på beslutsfattande och utövande av ledning utifrån innehållet i beslutsdomänen insatsledning. Kravet på utövandet beror även mycket på hastigheten och dynamiken i skadeförloppet. Det är stor skillnad mellan en dynamisk avsiktlig händelse med pågående dödligt våld i förhållande till en situation med successiv ökning av vattennivåer tills det blir översvämning.

Eftersom skillnaden är stor mellan kraven på ledning av räddningsinsatser vid olika typer av olyckor, behöver tilldelningen av ledningspersonal för insatsledning göras utifrån kravet vid den aktuella räddningsinsatsen. Det finns alltså ett behov av tillgång till personal som har olika kompetenser och förmågor att leda genomförandet av räddningsinsatser, och som också kan arbeta i olika tidsskalor och upplösningsgrad.

8.12 Uppgiftsledning

Uppgiftsledning är att leda utförandet av åtgärdsproduktionen inom ramen för en tilldelad uppgift från insatsledningen, en uppgift som utförs av en organisatorisk del. Det innebär till exempel att se till att en eller flera åtgärder utförs så bra som

möjligt gentemot en del av skadeförloppet eller annat hjälpbehov och att samordna utförandet inom den organisatoriska delen.

Det är den som ansvarar för insatsledning som beslutar hur resurser ska delas in och vad de ska ha för uppgifter, för att täcka hela det omfång som räddningsinsatsen ska omfatta. Den individen beslutar alltså vilka olika roller som ska leda utförandet av de olika uppgifterna, det vill säga vem som ska ansvara för beslutsdomänen uppgiftsledning.

Beslutsdomänen uppgiftsledning uppstår i varje led som tilldelas en uppgift, det vill säga uppgifter finns i olika omfång och upplösningsgrader. Vid tillämpning med flera beslutsfattare för uppgiftsledning (flera upplösningsgrader), ingår ansvaret för att besluta om uppgifter på varje organisatorisk nivå (se 8.13, Insatsledning och uppgiftsledning vid utökade räddningsinsatser).

Uppgiftsledning – innehåll

Uppgiftsledning – ledning av organisatorisk del i utförandet av tilldelad uppgift och inom ramen som insatsledningen har gett. Uppgiftsledning åstadkommer åtgärder genom att:

- Tolka syftet med uppgiften från insatsledningen, och besluta om utförandet. I att tolka syfte ingår att hantera olika förväntningar och normer.
- Omsätta uppgiften genom beslut om syfte med och innehåll i olika deluppgifterna inom ramen för metodval och planen för det taktiska genomförandet.
- Besluta om fördelning av deluppgifter/moment och disponeringen av personalen som ska ledas för utförandet av åtgärder. Besluta om hur en kommande ny uppgift ska utföras för att uppnå handlingsberedskap.
- Besluta om samordning av utförandet av uppgiften inom den organisatoriska delen och prioritera i tid och rum mellan olika konkreta åtgärder för lokal effekt.
- Besluta om organiseringen av de tilldelade resurserna i utförandet av åtgärdshanteringen.
- Verka för gemensamma överenskommelser med andra aktörers representanter enligt riktlinjer som insatsledningen tilldelat och besluta om anpassningar i utförandet för att förhindra konflikt och friktion mellan berörda aktörers åtgärder. Anpassningen sker i förhållande till behovet i skadeförlopp och hjälpbehov.

Beslutsdomänen uppgiftsledning uppstår i varje led där en uppgift tilldelas, det vill säga uppgifter finns i olika upplösningsgrader.

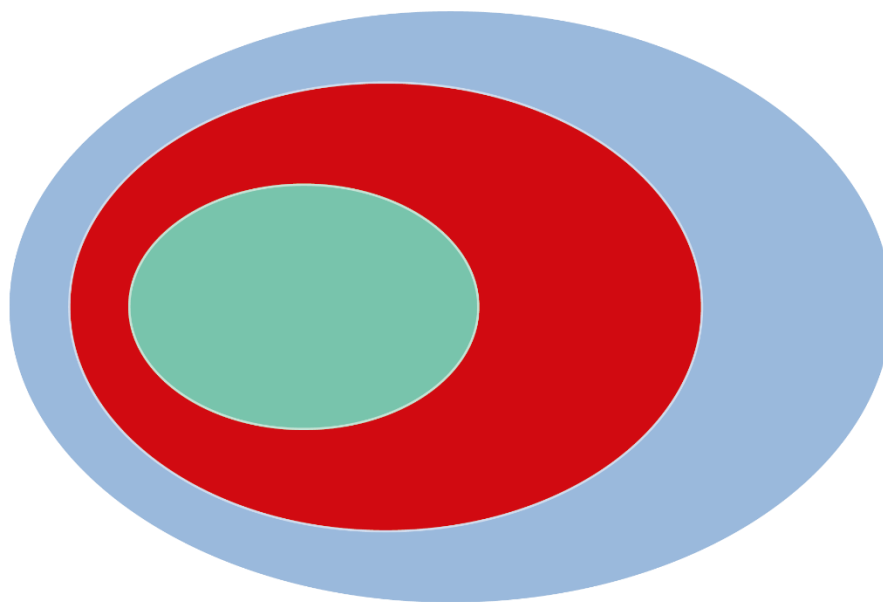
En uppgift till den som leder i beslutsdomänen uppgiftsledning omsätts till åtgärder med hjälp av fördelning till de olika organisatoriska delarna, det vill säga till räddningstjänstpersonalen på gruppnivå och till större sammansättningar av

resurser vid en uppskalad räddningsinsats (se 8.13, Insatsledning och uppgiftsledning vid utökade räddningsinsatser). Oavsett storlek handlar uppgiftsledning om att styra resursanvändningen i utförandet på ett sådant sätt att konkreta åtgärder ger effekt gentemot skadeförloppet. Ramen som insatsledningen har tilldelat uppgiftsledningen kan vara olika vid olika tillfällen, och uppgiften behöver tolkas för att kunna omsättas. Det handlar om vad som ska uppnås och hur, samt inom vilken ram som uppgiften ska utföras inom.

När uppgiften omsätts till deluppgifter kan syftet med uppgiften i stort anges och deluppgifter inom ramen för metodval beskrivas. Ett exempel på detta är följande: ”Målet med insatsen är att begränsa branden till lagret. Syftet med vår uppgift är att se till att branden inte sprider sig till kontorsdelen norr om lagret, genom att bygga en begränsningslinje. Vi delar upp detta genom att X, Y, Z tar fram dimspikarna och K, L ordnar vattenförsörjning från brandposterna på Gjuterivägen.”

Ibland kan metodvalet väljas långt ut i organisationen, ibland är det styrt i förväg (se 12.6.2, Att välja styrform). Vid långvariga räddningsinsatser behöver återkopplingar och uppföljningar ske så att de som leder såväl räddningsinsatsen som de olika uppgifterna får en bild av vilka metoder som fungerar. Vid räddningsinsatser där de inledande metoderna inte ger effekt är det viktigt att kunna ändra metodval och att samordna så att de metoder som utförs i räddningsinsatsens olika delar inte motverkar varandra. Vid avlösningar behöver erfarenheter av vilka metoder som fungerar bäst och hur man i praktiken bör genomföra arbetet lämnas över långt ut i organisationen samtidigt som insatsledningen vid behov beslutar om metodval. Ibland kan organiseringen anpassas för sådana kunskapsöverföringar genom att någon avdelas för att gå runt och föra över och justera metoderna när det gäller åtgärdsproduktionen (se 13, Organisation och roller).

Figur 30. Uppgiftsledning som delmängd i insatsledning



Beslutsdomänen uppgiftsledning som delmängd i insatsledning Den gröna ellipsen i mitten symboliserar uppgiftsledning. Uppgiftsledning innebär att leda organisatorisk del i utförandet av tilldelad uppgift.

Det kan finnas uppgifter som behöver genomföras med eftertänksamhet kring hur de uppfattas av de hjälpsökande eller andra intressenter i samhället. Med utgångspunkten av det kan finnas olika normer som utgångspunkt för handlandet. Exempel på detta är att vissa moment behöver utföras med värdighet om anhöriga finns på platsen då människor är skadade. Det handlar inte enbart om hur det uppfattas utan också vad som är rimligt utifrån vad som ska vara bidraget från räddningstjänsten. Det kan exempelvis behövas särskilda direktiv kring metodval för att inte förvärra skadan. Att vid en vindsbrand hushålla med vatten eftersom det största skyddet kan finnas i vindsbjälklaget i betong, är ett exempel på en metodaspekt som också har med normer att göra. Skadeutfallet ska ju inte bli värre av en räddningsinsats, även om det också kan finnas tekniska svårigheter i praktiken. Man kan även förstå att lösöre många gånger har ett stort affektionsvärde för de som äger det, oavsett ekonomiskt värde. Ett ställningstagande kan då vara att först plocka ut detta, innan branden spridit sig till utrymmet. Hur vi agerar påverkar hur räddningstjänsten uppfattas vilket också påverkar förtroendet för verksamheten.

Vidare behöver den övergripande idén om taktiska utformningen för räddningsinsatsen omsättas i de olika uppgifterna. Det kan handla om att vissa åtgärder ska vidtas i en del av räddningsinsatsen först, innan åtgärder påbörjas i en annan del. Räddningsinsatsen ska utformas för att uppnå lokala effekter och att detta sammantaget leder till ett helhetsresultat. (se 14, Taktik). Att lyfta ut gasflaskor vid en brand i lagret innan branden nått detta utrymme kan vara ett exempel om man bedömer att man inte kommer att klara begränsningslinjen.

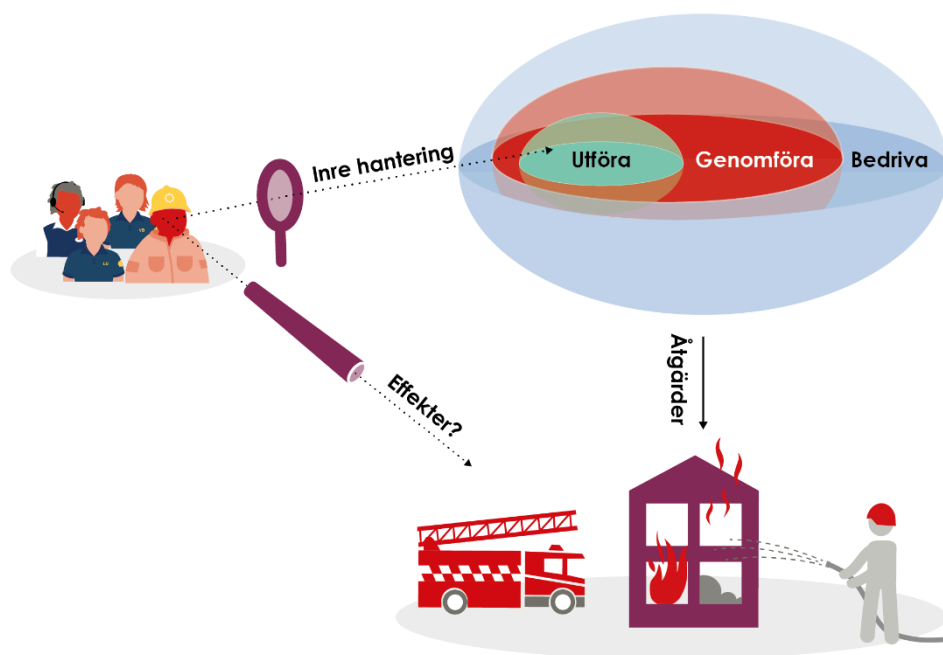
För den som leder i uppgiftsledning ingår också att besluta om hur en kommande ny uppgift ska kunna utföras för att man ska uppnå handlingsberedskap. Den som leder genomförandet av räddningsinsatsen som helhet, det vill säga leda i beslutsdomänen insatsledning, kan ha gett uppgiften att vara beredd på ny uppgift om den som genomförs för stunden avbryts för att annan uppgift är viktigare. Även inom ramen för genomförandet av uppgiften som pågår behöver den som leder i uppgiftsledning vara beredd att disponera om personalen mellan deluppgifter vid förändringar, en form av resursdisposition inom ramen för uppgiftens utförande, det vill säga att ha en viss handlingsberedskap.

Ett inslag i uppgiftsledning är att se till att olika delar av utförandet av uppgiften samordnas. Den som leder i uppgiftsledning behöver besluta om samordning av utförandet inom den organisatoriska delen och prioritera i tid och rum mellan olika konkreta åtgärder för att få lokal effekt. Det kan handla om att samordna när (tidssynkronisering) och på vilken exakt del av objektet eller skadeförloppet (geografisk plats för åtgärd), ett visst moment i utförandet ska utföras för att inte olika åtgärder ska motverka varandra. Samordningen kan också vara att justering i metodval inom ram från insatsledningen. I vissa fall kan också samordningen handla om tillfälligt nyttjande av personalen.

Att samordningen fungerar är också viktigt för att minimera risker för personalen. Dessutom behöver man försöka avlasta den överordnande beslutsfattaren genom att i överenskommelser med den sidoordnade uppgiftsledningen (exempelvis sektor) samordna sig. Beträffande samordning vid mer omfattande räddningsinsatser med uppgiftsledning i flera led, så återkommer vi till det i nästa avsnitt.

En del av uppgiftsledningen handlar om att organisera inom ramen för den uppgift som ska lösas. En sådan situation kan vara att organisera utförandet av en uppgift i en byggnad enligt skyddsnivån ”hög riskmiljö”. Det kan också handla om att några ur en grupp försörjer andra, som arbetar med åtgärder mot skadeförloppet, med utrustning. En del uppgifter kan nästan uteslutande handla om just organisering av att få materialflöden att fungera vid en skogsbrand.

Figur 31. Inre hanteringsperspektiv och åtgärdsproduktionens effekt



Genom att värdera åtgärdernas effekt och utförandet av uppgiften (inre hanteringsperspektiv) kan anpassningar av arbetssätt ske för att ytterligare effekter ska uppnås.

När samhällets olika aktörer möter ett sammansatt hjälpbehov vidtar respektive aktör olika åtgärder med utgångspunkt i sitt uppdrag. Det är viktigt att de olika aktörernas åtgärder tillgodoser flera delar av det totala hjälpbehovet samtidigt som åtgärderna inte ska motverka varandra²⁰⁰. De olika aktörerna kan till exempel inte agera utifrån olika idéer om huruvida skadade människor ska vårdas där de finns eller flyttas. Den som ansvarar för beslutsdomänen insatsledning svarar också för att verka för att samverkan fungerar i det som berör genomförandet av den enskilda räddningsinsatsen som helhet, det vill säga skapa överenskommelser med andra aktörer. Hen ger därmed också direktiv kring samverkan till de som leder resurserna i utförandet av uppgifterna, det vill säga respektive uppgiftsledning. Uppgiftsledning innebär därför att koordinera och förhindra friktion i gränssnittet till andra aktörers utförande av sina uppgifter inom ramen som insatsledningen gett. Med ram avses att insatsledningen anger vilken kontaktyta som ska etableras och kring vad som samverkan ska ske. Exempelvis kan någon avdelas för information till boende, och inom ramen för denna uppgift genomförs detta med företrädare för hyresvärd, försäkringsgivare, polisen och kommunens socialtjänst. Ett annat exempel är den koordinering av åtgärder som görs vid trafikolyckor. Vid losstagnation av drabbade så sker en koordinering för att det medicinska omhändertagandet genomförs så bra som möjligt samtidigt som räddningstjänstens åtgärder

²⁰⁰ Högskolan i Väst (2009) Berlin, J & Carlström, E, *Samverkan på olycksplatsen. Om organisatoriska barriäreffekter*

vidtas på ett sätt som minimerar risker och underlättar för sjukvården. I uppgiftsledning ingår att besluta om anpassningar i utförandet för att förhindra konflikt och friktion mellan berörda aktörers åtgärder, genom att samverka med representanter från berörda aktörer enligt riktlinjer från insatsledningen. Utförandet anpassas då i förhållande till behovet i skadeförlopp och hjälpbehov.

Beroende på vilken styrform (se 12.6, Att välja styrform) som används kan tillvägagångssättet vid utförandet ibland vara bestämt av den som har ett överordnat ansvar, alltså den som leder i den omslutande beslutsdomänen, medan det ibland ingår en större handlingsfrihet för hur utförandet utformas (till exempel metodval) för den som leder i uppgiftsledning. Även då en uppgift är detaljstyrd leds utförandet av den som ansvarar för beslutsdomänen uppgiftsledning.

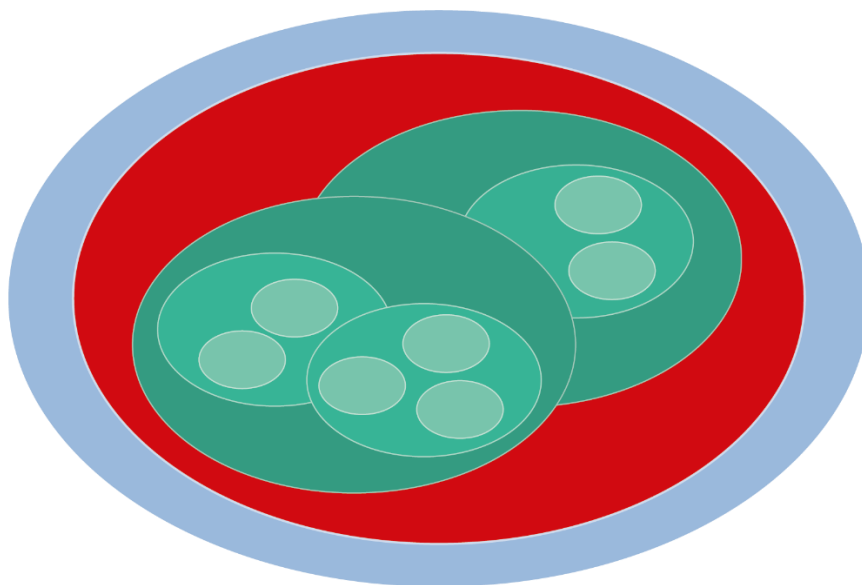
8.13 Insatsledning och uppgiftsledning vid utökade räddningsinsatser

I det följande ska vi beskriva några aspekter på tillämpningar, med ett fokus på insatsledning och uppgiftsledning, utifrån behovet av att kunna utöka organiseringen vid räddningsinsatser, det vill säga uppväxling. Beskrivningen ska medverka till att förstå modellen underifrån (se 8.3, Beslutsdomäner – ett sätt att se på innehåll i ledning). Vid ledningsarbete så är det också viktigt att organisera ledningsarbetet med kunskap om behov på enskilda räddningsinsatser och dess åtgärdsproduktion för alla som ansvarar för de olika beslutsdomänerna.

Inledningsvis beskriver vi beslutsdomänen uppgiftsledning och dess tillämpning när flera organisatoriska nivåer behöver beslutsfattare för utförandet av uppgifter för den konkreta åtgärdsproduktionen. Vidare beskrivs med hjälp av ett exempel hur olika uppgifter kan beskrivas i olika ”upplösningssgrader” när resurserna ökar, för att kunna leda dessa resurser i olika organisatoriska nivåer. I exemplet beskrivs också hur indelningen påverkar inom vilket geografiskt område som de olika uppgifterna ska lösas. Därefter beskriver vi hur det kvalitativa kravet ur ett ledningsperspektiv påverkas.

Anledningen till att beslutsdomänsmodellen är konstruerad med flera upplösningssgrader av uppgiftsledning är att skapa förutsättningar för en sömlös uppväxling av ledningsorganisationen. Vid en utökad resursmängd kan organiseringen behöva utformas med flera organisatoriska nivåer av beslutsfattare för att utföra uppgifter. De individer som är vana att leda åtgärdsnära ska inte behöva ”backa när det blir stort”, det vill säga att hantera större resurs- och geografiska omfång. Modellkonstruktionen bygger på att ledningsfunktioner som anländer allteftersom tar vid och avlastar i vissa roller, och att redan insatta ledningsfunktioner kan fortsätta med påbörjade uppgifter samtidigt som ansvar för omkringliggande beslutsdomän förs över till de ledningsfunktioner som anländer och träder in i roller som har ett överordnat ansvar. De individer som arbetar i organisationen ska kunna fortsätta utöva ledning med motsvarande kvalitativa krav (se 1.2.4, Rollogik).

Figur 32. Flera upplösningssgrader av uppgiftsledning



Vid utökade räddningsinsatser behövs det flera uppgiftsledningar "i varandra" (flera nyanser av grönt). Omständigheter såsom geografi och ökad mängd resurser utgör krav på utövandet av uppgiftsledning i olika upplösningssgrader.

Beslutsdomänen uppgiftsledning uppstår i varje led där en uppgift²⁰¹ tilldelas. Uppgiftsledning kan uppstå i olika upplösningssgrader med flera beslutsdomäner i varandra som följd²⁰². I dessa fall uppstår flera beslutsdomäner uppgiftsledning "i varandra".²⁰³ En enskild brandman som med hjälp av ett verktyg forcerar en dörr för att söka igenom en lägenhet, utför en uppgift. Ett annat omfång på samma räddningsinsats kan till exempel vara den chef som fått uppgiften att söka igenom alla lägenheter som blivit rökfyllda, där brandmannen som bryter upp dörren är en del av uppgiften. Vid en ännu större räddningsinsats kan uppgiften att söka igenom lägenheterna ingå i en ännu större uppgift som leds av ytterligare en chef. Genom att knyta resonemanget till såväl geografiska aspekter (skadeområde och objekt) som till resursmässiga och organisatoriska aspekter kan vi urskilja olika upplösningssgrader av uppgiftsledning. Beslutsdomänsmodellen skulle i princip kunna tillämpas med hur många organisatoriska nivåer som helst avseende uppgiftsledning, det vill säga ett "oändligt antal nyanser av grönt" för att beskriva detta i de färger som illustrationen ovan visar. Det sker dock inom ramen för en insatsledning.

I det följande exemplet ska vi beskriva tillämpningen med beslutsdomänerna avseende insatsledning och uppgiftsledning.

²⁰¹ Räddningsverket (2005) *Taktik, ledning, ledarskap*, s 219.

²⁰² LTH (2015), *Att åstadkomma inriktning och samordning – 7 analyser utifrån hanteringen av skogsbranden i Västmanland 2014*, s. 57–58.

²⁰³ Ett exempel på uppgiftsledning i olika upplösningssgrad är rollerna sektorchef, storsektorchef och sektionschef som beskrivs i kapitel 13 Organisation och roller

Exempel: Uppgifter i olika upplösningsgrader vid skogsbrand

Den övergripande ledningen agerar (se avsnittet om nya olyckor) såväl med tilldelning av resurser som tidig resursbegäran från det angränsande räddningsledningssystemet. Den övergripande ledningen kartlägger vad som finns i området och trolig spridningsriktning (topografi, vindriktning etc.) och styr in resurserna för att kunna bygga en begränsningslinje. Inledningsvis agerar vakthavande befäl i beslutsdomänen insatsledning (i rollen som räddningsledare) och formar räddningsinsatsen enligt följande:

Mål med räddningsinsatsen:

Inledningsvis ska människor räddas och hotade byggnader skyddas. Branden ska därefter begränsas för att inte spridas till det svårtillgängliga området.

Uppgiften till en sektor:

Syfte: – rädda människor som kan finnas i samtliga gårdar och påbörja därefter att begränsa brandens spridning - "nordöstra flygeln".

Uppgift och geografi: Utrym fastigheterna och bygg en begränsningslinje mellan brandens "nordöstra flygel" och gårdarna utmed linjen som motsvarar avståndet mellan Norrgården och Mellangården.

Resurser: Du får räddningspersonalen från din egen styrka (två fordon med personal) samt räddningsvärnet från Kyrkbyn (totalt ca 1+ 10).

Efter det att ytterligare resurser anlänt skapas ytterligare en sektor enligt följande:

Uppgiften till nästa sektor:

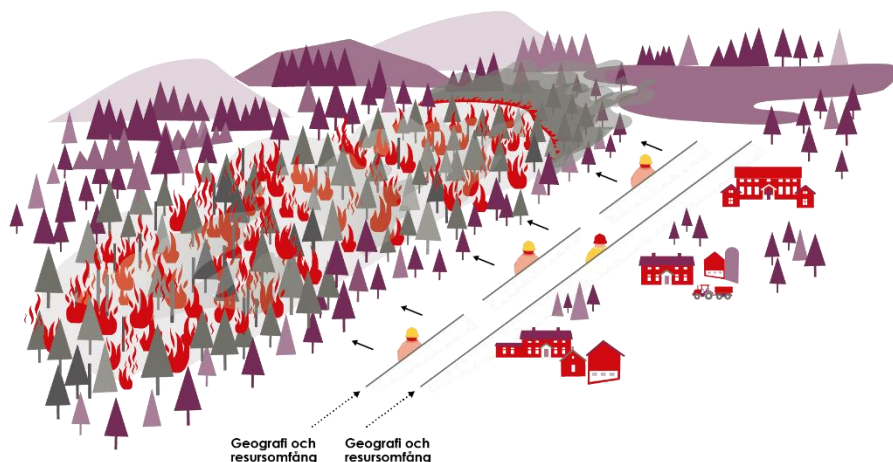
Syfte: – påbörja att begränsa brandens spridning - "nordöstra flygeln".

Uppgift och geografi: Bygg en begränsningslinje mellan brandens "nordöstra flygel" och gårdarna utmed linjen som motsvarar avståndet mellan Mellangården och Sörgården.

Resurser: Du får räddningspersonalen från din egen styrka (tre fordon med personal) samt anländande förstärkning från Sjötorpets räddningsvärn (totalt ca 1+ 10).

Vid den inledande fasen av räddningsinsatsen ovan hanterar vakthavande befäl beslutsdomänen insatsledning (agerar i rollen som räddningsledare) beroende på att det tar tid för ledningsfunktioner att etablera sig och att få överblick (se 11.1, Nya olyckor – tidskritisk respons). Det finns också arbetssätt som kan fungera vid mer begränsade situationer där den först anlända ledningsfunktionen leder i beslutsdomänen insatsledning. I de sistnämnda fallen kan den först anlända styrkeledaren (ledningsfunktion) hantera innehållet i flera beslutsdomäner, det vill säga insatsledning och uppgiftsledning (agera samtidigt i rollerna som räddningsledare och sektorchef). Vid sådana tillfällen beslutar styrkeledaren också om uppgift till såväl den egna styrkan som till den anländande styrkeledaren.

Figur 33. Skogsbrand



Skogsbrand som hotar flera gårdar och riskerar att sprida sig till oländig terräng. En naturlig begränsningslinje finns i sjön. Olika sektorer och storsektorer etableras med olika geografiska områden och resursomfång.

Det är upp till kommunen att planera för hur dessa uppväxlingssituationer ska ske och exemplet ska endast belysa hur beslutsdomänerna kan förflyttas och upplösningsgrad av innehållet i uppgifter mellan sektorer och storsektorer. Inledningen av räddningsinsatsen kan genomföras på annat sätt beroende på lokala förhållanden. Det fullständiga informationsutbytet mellan de ledningsfunktioner som är på väg och de som redan är på plats, eller om vissa beslutsbefogenheter finns på ledningsfunktion som är på väg, beskrivs inte i exemplet. Olika räddningsledningssystem kan tillämpa dessa rollförväntningar och arbetssätt på olika sätt. Innehållet i mål med insats och uppgifter kan formuleras på olika sätt. Vi ska nu fortsätta exemplifieringen från hanteringen av skogsbranden.

Exempel, fortsättning: Efter det att en insatsledare anlänt

Efter ytterligare en stund har en insatsledare anlänt och avdelas för att i rollen som storsektorchef hantera hela den begränsningslinje som behövs för den nordöstra sidan av branden (flygeln och flanken).

Uppgiften till en storsektor

Syfte: – Följ upp resultatet av de inledande åtgärderna och fortsätt uppbyggnaden för att begränsa brandens spridning - "nordöstra flygeln".

Uppgift och geografi: Bygg en hel begränsningslinje mellan brandens "nordöstra flygel och flank" och gårdarna utmed linjen som motsvarar avståndet för hela sträckan mellan sjön och förbi Norrgården, Mellangården och Sörgården. Utforma

en storsektor med de två etablerade sektorerna och med resurser för att utforma ytterligare sektorer.

Resurser: Du ansvarar för de redan insatta resurserna tre fordon med personal) samt Sjötorpets räddningsvårn (totalt ca 1+ 10) för ena sektorn och två fordon med personal, samt räddningsvårnet från Kyrkbyn (totalt ca 2+ 20). Dessutom kommer ytterligare resurser från Västerort och Storön till ytterligare sektorer 2 + 8.

Under tiden har flygande resurser anlänt för att begränsa brandens spridning "nord-västlig riktning". Vidare så har en regional insatsledare anlänt och ansvaret för beslutsdomänen insatsledning lyfts till denna funktion (den regionala insatsledaren utses att agera i rollen räddningsledare).

Efter ytterligare ett tag utformas en ny storsektor med hjälp av resurser från angränsande räddningsledningssystem. Detta räddningsledningssystem kan också bemanna en ledningsfunktion (insatsledare) över tid som storsektorchef.

I exemplet kan man också se hur man ärver ansvaret för att besluta om uppgifter vid uppväxling. I det tidiga skedet har vakthavande befäl beslutat (insatsledning) om uppgifter till sektorerna (uppgiftsledning). När sedan insatsledaren blir storsektorchef ("omgivande beslutsdomän uppgiftsledning") behöver hen följa upp hur arbetet går i de olika sektorerna och om åtgärdsproduktionen ger effekt. Vidare så blir det nu insatsledaren i rollen som storsektorchef som inom ramen för sin uppgift (inom storsektorn) kan sätta in de resurser (Västerort och Storön 2 + 8) som kommer ytterligare. Det handlar om att dela in resurserna och förmedla var i geografin som den tredje och eventuellt fjärde sektorn ska utöva sina uppgifter, eftersom en övergripande uppgift till insatsledaren redan har beslutats.

I detta exempel ökar såväl resursmängd som det geografiska omfånget som de olika typerna av uppgiftsledning (sektorchef och storsektorchef) har att leda. Exemplet visar upplösningsgrad i uppgiften. I beskrivningen framkommer att resursmängden att hantera har olika omfång för sektorchefen i förhållande till storsektorchefen. Dessutom blir det geografiska omfånget olika stort.

Innehållet (upplösningsgraden) i uppgiften som storsektorchefen fick i det tidigare exemplet motsvarar innehållsmässigt det som skulle hanteras vid en något mindre, medelstor räddningsinsats, av samma ledningsfunktion. Vid ett sådant fall skulle hen då leda i insatsledning (vara räddningsledare) om inte vakthavande befäl gör det.

Exemplet beskriver inte förändring av skeendet. Det som kan inträffa efter ett antal timmar är att begränsningslinjen nordost är säkrad och att delar av dessa resurser flyttas över till Nordväst. En styrkeledare får då en ny uppgift (men samma upplösningsgrad), som sektorchef för en sektor under den andra storsektorn.

Behovet av samordning beskrivs inte i exemplet. En omfattande räddningsinsats innebär ett betydande samordningsbehov i organisationens olika delar. Varje roll som hanterar uppgiftsledning har att samordna inom sin uppgift och att verka

för att samordna sig i sidled med andra som leder i motsvarande uppgiftsledning. Ansvar för att det blir samordnat vilar alltid på den som leder i omslutande beslutsdomänen. Innehållet i samordningen följer också resonemanget om upplösningsgrad. Detta innebär att längst ut i fronten handlar samordningen om den personal som arbetar med de konkreta åtgärderna. På en mer övergripande organisatorisk nivå (exempelvis uppgiftsledning för en storsektor) handlar samordningen om gränssnitten mellan de olika sektorerna som ingår, det vill säga att branden inte smiter emellan de olika sektorernas geografiska områden eller samutnyttjandet av viss utrustning etc. Den som leder räddningsinsatsen (insatsledning) behöver också försäkra sig om att samordningen fungerar mellan samtliga sektorer så att åtgärdsproduktionen allra längst ut i skadeområdet fungerar sammantaget.

En räddningsinsats kan också ändras avseende inriktning (MMI), det vill säga styras om, med nya uppgifter som följd, men med samma ”upplösningsgrad”, vilket inte visas i exemplet. Exakt hur många sektorchefer i sidled det finns vid skogsbranden beskrivs inte heller i exemplet.

Även om rollen storsektorchef har att följa upp arbetet i samtliga sektorer inom sin storsektor, så behöver den som leder i beslutsdomänen insatsledning (rollen räddningsledare) också i sin uppföljning följa upp den totala effekten. Det behövs också avstämningar kring resurskapaciteter, det vill säga att det också görs bedömningar så att resurserna totalt räcker för att hålla begränsningslinjen, så att inte branden tar sig förbi. Även arbetet inom systemledning behöver följa upp räddningsinsatsens effekt. Läs om olika roller (ledningsstöd, optimeringsstöd, organiseringsstöd, etc.) i kapitel 13, Organisation och roller, för att reflektera på om annan utformning av räddningsinsatsen skulle kunna tillämpas.

Det är också viktigt att en uppväxling med roller som leder flera organisatoriska nivåer inte ska medverka till att pressa fram andra roller för mycket. Exempelvis ska inte tillämpning av storsektor leda till att sektorcheferna tappar rollen i att leda respektive sektor och istället börjar arbeta med utrustning eller annat.

Vid varje enskild räddningsinsats behöver kontrollspannet för respektive roll värderas både avseende hur det blev till följd av uppväxling, om det är rimligt och behov av justeringar. Ofta är det svårt att göra detta tidigt, utan det ligger i sakens natur att detta många gånger behöver ske efter ett tag. Tillgången till ledningsfunktioner, inklusive möjligheten till resursförstärkning i närtid, varierar i landet beroende på var olyckan inträffat och andra olyckor i området. Beroende på uppgiften kan det ibland vara extra viktigt att inte ändra i dispositionen av ledningsfunktionerna med avseende på förväntningarna på personalen och ansvarig chef. Ibland kan dock vara så att man behöver optimera användningen av ledningsfunktioner. Det kan då vara angeläget att respektive styrkeledare (i rollen som sektorchef) leder så många brandmän som det går för att kapaciteten för ledning ska optimeras. De som leder i de olika beslutsdomänerna, behöver alla ”tänka

underifrån” och värdera arbetsförutsättningarna längst ut i fält, såväl ur optimeringsskäl som arbetsmiljö och arbetets praktiska genomförande.

Eftersom olika typer av räddningsinsatser ställer olika kvalitativa krav på ledning påverkas också kraven på hur ledning ska utövas i de olika beslutsdomänerna. Exempelvis kan det ställas likartade krav på utövandet i uppgiftsledning vid en räddningsinsats med många resurser som vid utförandet i insatsledning vid en medelstor räddningsinsats. Att leda i uppgiftsledning på en högre organisatorisk nivå till följd av en resursutökning (låg systemupplösning), exempelvis som storsektorchef, liknar att leda en medelstor räddningsinsats²⁰⁴. Det finns motsvarande krav på en och samma individ i båda dessa två situationer. Det som är likartat är omfånget som ska omhändertas och geografi, resursomfång, möjligheter till direktkontakt eller leda genom andra, hantering av tidsfördröjningar, tidsskalor etc. Kravet på att agera i rollerna är i den meningen lika med utgångspunkt i rollogik (se 1.2.4, Rollogik), även om ansvaret ser olika ut avseende tillämpning av räddningsledarrollen.

Beslutsdomänsmodellen är utformad utifrån det innehåll som beslutsfattandet behöver omfatta för att resurserna ska åstadkomma en åtgärdsproduktion. Detta innebär att utförandet av uppgifter genom uppgiftsledning med omfattande resursmängd, rent principiellt är att jämföra med ledningskrav som motsvarar medelstora räddningsinsatser.

När skadeområdet är stort och/eller att resursmängden är så pass omfattande att man behöver dela upp uppgiftsledning så uppstår flera upplösningsgrader av uppgiftsledning. Detta innebär att de olika individerna som har att leda i uppgiftsledning, får ett rimligare omfång i sitt ansvarsområde, både geografiskt och resursmässigt. Modellen är konstruerad med flera upplösningrader av uppgiftsledning med utgångspunkt av det inre styrningsbehovet i dessa situationer. Eftersom modellen är en syntes mellan underifrån och uppifrån perspektiv så beskrivs flera storlekar på denna ellips, det vill säga att det är allt större omfång som ska hanteras. Eftersom modellen också knyter ihop ett ansvarsperspektiv uppifrån så är det olika ”nyanser av grönt”, eftersom det är **samma typ av beslutsdomän** (se 8.6, Tre typer av beslutsdomäner) då det handlar om resursstyrning för att utföra uppgifter.

Utvecklingen av beslutsdomänsmodellen som skedde några år efter den första modellen, som presenterades i *Grunder för ledning – generella principer för ledning av kommunala räddningsinsatser*²⁰⁵ syftade bland annat till att möjliggöra denna form av uppväxling²⁰⁶. Genom de roller som beskrivs senare, såsom sektorchef, storsektorchef, sektionschef, (se 13.5.3, Arbetsledande roller för genomförande av

²⁰⁴ LTH (2015), Att åstadkomma INRIKTNING & SAMORDNING – 7 analyser utifrån hanteringen av skogsbranden i Västmanland 2014.

²⁰⁵ Räddningsverket (1998), *Grunder för ledning: generella principer för ledning av kommunala räddningsinsatser*.

²⁰⁶ Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (2017), *Historien bakom samverkan och ledning – En beskrivning av den historiska utvecklingen av samverkan och ledning inom området samhällsskydd och beredskap*.

räddningsinsats), konkretiseras möjligheterna att leda i olika upplösningsgrad av uppgiftsledning (nyanser av grönt).

8.14 Länsstyrelsens övertagande av kommunal räddningstjänst och beslutsdomäner

Länsstyrelsen, eller den myndighet regeringen utser, får ta över ansvaret för räddningstjänsten i de kommuner som berörs av räddningsinsatsen eller räddningsinsatserna, om det behövs omfattande räddningsinsatser i kommunal räddningstjänst. Det framgår av förordningen (2003:789) om skydd mot olyckor (FSO). Syftet med länsstyrelsens övertagande är att insatserna ska genomföras så effektivt som möjligt. Det är därför viktigt att ett övertagande dels är väl förberett, dels att det initieras och genomförs i god tid. En central princip är att den tid som går åt för ett övertagande ska stå i rimlig proportion till sannolikheten att det ska leda till ledningsmässiga effekter.

Vi kommer i detta kapitel att behandla hur länsstyrelsens övertagande förhåller sig till beslutsdomäner, vad som menas med berörd kommun, aspekter på vad som ska uppnås, och vad som behöver göras beroende på vilka kommuner som staten tar över ansvaret från.

Staten får ta över ansvaret för den kommunala räddningstjänsten i en eller flera kommuner som berörs om räddningsinsatsen är särskilt omfattande eller det finns andra synnerliga skäl, enligt LSO 4 kap. 10 §. Den övertagande myndigheten ska utse räddningsledare. Länsstyrelsen får enligt FSO överta ansvaret, och regeringen kan besluta att även en annan myndighet kan få överta ansvaret. MSB tas i propositionen som exempel på en sådan myndighet.

Länsstyrelsen ska besluta vilken kommun som ska ansvara för att leda räddningsinsatser som berör flera kommuner om inte räddningsledarna kan komma överens om detta (LSO 3 kap. 16a §). Om flera kommuner är berörda av en räddningsinsats ska räddningsledarna i dessa kommuner besluta vilken kommun som ska ansvara för ledning av räddningsinsatsen (se 7.7.3, Skadeförlopp som går över kommungränser).

Vi fördjupar oss inte i länsstyrelsens uppdrag vid räddningstjänst vid utsläpp av radioaktiva ämnen (LSO 4 kap. 6 §) som är statlig räddningstjänst med en annan karaktär på uppdrag. Det är också en skillnad ur ett ledningsperspektiv för räddningstjänstansvaret som länsstyrelsen har vid utsläpp av radioaktiva ämnen från kärnteknisk anläggning, eftersom detta handlar om en räddningsinsats som ska hanteras och inte ansvaret för flera samtidigt pågående räddningsinsatser och beredskap.

Om länsstyrelsen tagit över ansvaret för räddningstjänsten i de kommuner som berörs av en eller flera kommunala räddningsinsatser, är de förhållanden som

då kommer råda fortfarande kommunal räddningstjänst enligt LSO 2 kap. 1 §. Med andra ord övergår inte räddningstjänsten till att vara statlig bara för att länsstyrelsen tar över. Observera även att kommunens geografiska områdesansvar fortfarande ligger kvar hos kommunen även om länsstyrelsen tar över ansvaret för den kommunala räddningstjänsten. Även kommunens ansvar för kostnader vid kommunala räddningsinsatser ligger kvar på kommunen, och staten har inget ansvar för kostnaderna utöver det som gäller vid kommunal räddningstjänst normalt. Det kan dock inträffa att omfattande räddningsinsatser leder till att staten behöver ta över ansvaret för kommunal räddningstjänst och att det också blir ett ersättningsärende i efterhand.

Det har länge funnits en otydlighet i kunskapen vad som egentligen ingår vid statligt övertagande av kommunal räddningstjänst. Diskussionen har handlat om det är den enskilda kommunala räddningsinsatsen, kommunala räddningstjänstens organisation eller den kommunala räddningstjänstens verksamhet enligt LSO som staten tar över. I den statliga utredningen²⁰⁷ och i propositionen²⁰⁸ till lagen förs ett längre resonemang om vad staten tar ansvar över. Resonemanget landar i att staten tar över räddningstjänstverksamheten i berörda kommuner ställer stora och nya verksamhetsmässiga krav på den övertagande myndigheten bland annat i fråga om ett yttersta ansvar för beredskap för räddningstjänst, och staten skulle även ta över ledningen av räddningsinsatser och prioriteringen av tillgängliga räddningstjänstresurser. En kommun får anses vara berörd när räddningsinsatsen avser en olycka där det uppkommer skador i kommunen eller det finns en överhängande fara för att skador uppkommer i kommunen. En kommun får också anses vara berörd om den helt eller delvis har ett gemensamt ledningssystem med den kommun i vilken olyckan har skett.

Ur ett ledningsperspektiv tar alltså länsstyrelsen över ansvaret för samtliga tre typer av beslutsdomäner (systemledning, insatsledning och uppgiftsledning). Det som ibland leder tankarna åt annat håll än att det är hela räddningstjänstverksamheten som övertas, är att i länsstyrelsens möjlighet att ta över räddningstjänsten nämns bara räddningsledaren och inte räddningschefen. I regleringen av länsstyrelsens övertagande av kommunal räddningstjänst nämns inte funktionen räddningschef. Räddningschef finns endast, enligt lagstiftningen, i kommunernas organisation för räddningstjänst. Lagstiftningen fram till 2021 har utgått ifrån att räddningschefen är räddningsledare eller kan utse någon annan att vara det (LSO och FSO). Men det vanligast förekommande i kommunal räddningstjänst är att någon annan än räddningschefen är räddningsledare. Det förekommer dessutom funktioner som har räddningschefsmandat och som är ständigt tillgängliga. Efter som benämningen räddningschef inte finns i lagen eller förordningen vid ett länsstyrelseövertagande så blir det viss begreppsförvirring. Vilken ledningsuppgift räddningschefen har behöver dock hanteras vid ett övertagande, vilket motsvaras av beslutsdomänen systemledning. I MSB:s föreskrifter om ledning av kommunal

²⁰⁷ SOU 2018:54, *En effektivare kommunal räddningstjänst*.

²⁰⁸ Prop. 2019/20:176, *En effektivare kommunal räddningstjänst*.

räddningstjänst²⁰⁹ nämns att länsstyrelsen bör utse en person som ansvarig för den övergripande ledningen av räddningstjänsten. Denna person benämns räddningstjänstansvarig och hanterar beslutsdomänen systemledning. Det är inte tänkt att det ska vara landshövdingen utan en person med räddningschefskompetens, eftersom det som länsstyrelsen ska bedriva är kommunal räddningstjänst. I sammanhanget bör det också beaktas att det normalt krävs att länsstyrelsen utser nya räddningsledare för fler räddningsinsatser som sannolikt kommer att uppstå förutom den räddningsinsats eller räddningsinsatser som föranledde just detta övertagande av den kommunala räddningstjänsten.

Om länsstyrelsen tar över ansvaret för kommunal räddningstjänst får även länsstyrelsen som myndighet möjlighet att fatta beslut om ingrepp i annans rätt enligt LSO 6 kap. 2 §. Även de andra befogenheter och skyldigheter som finns beskrivna i LSO kring räddningsledare och räddningschef faller under länsstyrelsens ansvar vid ett övertagande av kommunal räddningstjänst.

När ett skadeområde sträcker sig över två eller flera kommuner behöver räddningscheferna komma överens om inom vilken systemledning räddningsinsatsen ska hanteras. När länsstyrelsen tar över räddningstjänsten i flera kommuner behöver länsstyrelsen utforma en gemensam systemledning²¹⁰.

I planeringen för länsstyrelsens uppdrag att kunna överta ansvaret för kommunal räddningstjänst behöver hänsyn tas till att olika kompetenser kan behövas för dessa olika uppgifter i ledningsorganisationen.

Länsstyrelsen tar, som tidigare sagts, ur ett ledningsperspektiv över ansvaret för alla tre beslutsdomänerna, systemledning, insatsledning och uppgiftsledning. Det är lätt att förledas i tankarna kring att det endast är den övergripande ledningen som tas över och att denna skulle vara synonym med beslutsdomänen systemledning. Men beslutsdomänerna är delmängder av varandra och hör ihop med varandra. Länsstyrelsens övertagande innebär alltså ansvar över all ledning för alla de pågående räddningsinsatserna och att dessa ger effekt mot hjälpbehovet. Det innebär även ansvar för att en beredskap för att kunna hantera nya olyckor upprätthålls. Länsstyrelsen måste därför ha eller skaffa sig den förmåga som krävs för att kunna bedöma behovet och anpassa resurser samt behovet av ledning i förhållande till pågående räddningsinsatser, behovet av beredskap samt riskbild. Systemledningen för att bedriva kommunal räddningstjänst blir alltså en delmängd av länsstyrelsens totala verksamhet.²¹¹

Vidare följer inte de flesta kommunala räddningstjänsternas gemensamma räddningsledningssystem länsgränserna utan sträcker sig ibland över flera län eller delar av län. Detta ställer särskilda krav på länsstyrelsens planering för övertagande av kommunal räddningstjänst och i utformningen av gemensamma räddningsledningssystem för det som tagits över, om kommunerna representeras av olika

²⁰⁹ MSB (2021), *Myndigheten för samhällsskydd och beredskaps föreskrifter om ledning av kommunal räddningstjänst*. MSBFS 2021:XX.

²¹⁰ Cedergårdh & Winnberg Räddningsverket (2006)

²¹¹ LTH (2015), *Att åstadkomma INRIKTNING & SAMORDNING – 7 analyser utifrån hanteringen av skogsbranden i Västmanland 2014*.

ledningssystem för kommunal räddningstjänst. Detta är även en hänsyn som länsstyrelsen behöver ta när den beslutar enligt LSO 3 kap. 16a § i de fall räddningsledarna (räddningscheferna) inte själva kan komma överens om vem som ska leda en räddningsinsats som sträcker sig över flera kommuner.

Länsstyrelsen ska svara för samordningen av räddningsinsatserna om dessa, utöver kommunal räddningstjänst, även innefattar statlig räddningstjänst och om länsstyrelsen har tagit över ansvaret för den kommunala räddningstjänsten. Det framgår av FSO 4 kap. 33 §.

Samordningen innebär inte att länsstyrelsen tar över ansvaret för den statliga räddningstjänsten. Om flera län berörs av räddningsinsatsen får länsstyrelserna komma överens om vilken länsstyrelse som ska ta över ansvaret för räddningstjänsten i kommunerna. Om räddningsinsatserna även innefattar statlig räddningstjänst ska länsstyrelserna komma överens om vilken länsstyrelse som ska ansvara för att räddningsinsatserna samordnas.

Att ta över ansvaret för kommunal räddningstjänst ska ses som en yttersta möjlighet. Innan ett övertagande blir aktuellt ska länsstyrelsen pröva om det finns andra möjligheter att stödja den aktuella räddningstjänsten. Exempel på detta är att bistå med information till allmänheten, knyta kontakter med andra organisationer, bistå med expertis inom en rad områden, hjälpa till med löpande utvärderingar med mera. För att detta ska fungera i samband med en räddningsinsats, kris eller en annan oväntad händelse är det viktigt att det finns en väl utvecklad, övad och naturlig samverkan mellan länsstyrelsen och kommunerna i det dagliga arbetet. Länsstyrelsen ska upprätta de planer som behövs efter att ha hört kommunerna och berörda myndigheter i länet.

Även om länsstyrelsen inte tagit över ansvaret för den kommunala räddningstjänsten har länsstyrelsen ett samordningsansvar mellan kommuner, landsting och myndigheter. Detta framgår av 6 § i förordningen (2015:1052) om krisberedskap och bevakningsansvariga myndigheters åtgärder vid höjd beredskap.

Länsstyrelsen har också att hantera det geografiska områdesansvaret på regional nivå vilket behöver hanteras samtidigt med ett övertagande av den kommunala räddningstjänsten. Länsstyrelsen behöver i sin planering ta hänsyn till hur dessa uppdrag ska kunna hanteras vid organiseringen.

Kapitel 9: Områdesledning

9 Områdesledning

Det kan uppstå situationer där räddningsledningssystemet har att hantera en mängd samtidiga behov. Oväder eller andra fenomen kan leda till att många olyckor uppstår och att flera räddningsinsatser behöver genomföras samtidigt. I vissa fall är belastningen så stor att man behöver prioritera vilka uppdrag som ska genomföras och vilka resurser som ska användas.

Inom ett räddningsledningssystemets geografiska område kan olika riskbilder förekomma i olika delar av området, och antalet pågående räddningsinsatser kan variera i olika områden. Ju större geografiskt område ett räddningsledningssystem täcker desto mer kan riskbilden variera både avseende grundförutsättningar (stad, glesbygd, fjäll, sjöar, berg, skärgårdsmiljö, evenemangsområden etc.) samtidigt som olika följder uppstår på grund av varierande väderfenomen. Det kan därmed uppstå en anhopning av räddningsinsatser av olika eller samma typ i ett delområde, exempelvis på grund av skyfall, samtidigt som en större skogsbrand sprider sig i en annan del av det geografiska området. I vissa fall kan antalet räddningsinsatser av en viss typ vara så pass stort att det finns risk för att ledningsfunktioner, det vill säga de individer som verkar i olika roller inom räddningsledningssystemet, blir överbelastade²¹².

Ett sätt att hantera dessa situationer är att organisera en områdesledning. Områdesledning är en anpassning av hur stort omfång som respektive beslutfattare ska hantera, det vill säga hur roller och beslutsfattande fördelas mellan de ledningsfunktioner som hanterar den aktuella situationen (se 1.2.6, Anpassad ledning).

Genom områdesledning ska situationer med hög belastning på räddningsledningssystemet kunna hanteras samtidigt som organiseringen görs på ett sådant sätt att förväntningarna på de som verkar i systemet blir rimliga, och att överbelastning på enskilda individer som tjänstgör i någon ledningsfunktion undviks. För att områdesledning ska kunna tillämpas behöver detta uppfyllas:

- De överförda beslutanderätterna till räddningsledningssystemet är utformade för att möjliggöra områdesledning. Ett exempel är om en eller flera ledningsfunktioner ska avdelas för att åka runt och prioritera och avgöra när en räddningsinsats ska starta eller avslutas; då behöver befogenhet om beslut för att inleda räddningsinsatser vara delegerade.
- Arbetssätt och tekniska förutsättningar för informationsförmedling ska förberedas för att få områdesledning att fungera (se 17, Beslutsstödsystem).

Förutsättningar från de sammanhang vi verkar i, och de yttre faktorer som ställer krav på räddningsledningssystemets förmåga (se 5.11, Yttre faktorer ställer krav på

²¹² MSB (2020), *Behovsanalys inom ledning av kommunal räddningstjänst - Underlag i projektet "Ett enhetligt ledningssystem för kommunal räddningstjänst (ELS)"*, s. 99

den inre hanteringen) är utgångspunkter för nedanstående beskrivning av situationer som leder till behov av anpassningar i ledningsarbetet.

9.1 Syfte och utgångspunkter

Syftet med områdesledning är att, även under hög belastning på räddningsledningssystemet, klara att resurserna används effektivt och att åtgärder sätts in så optimalt som möjligt. Det handlar också om att skapa förutsättningar för att åstadkomma medvetna beslut så att rätt hjälpbehov prioriteras. Det som räddningstjänstverksamheten åstadkommer gentemot samhället ska inte vara ojämnt. Det vill säga vilka som får hjälp och vilka som inte får hjälp ska inte bero på överbelastningar på enskilda roller i räddningsledningssystemet. Så kallade flaskhalsar och obalanser i ledningen ska inte vara orsak till variationer i servicen. Det är att kapaciteten inte räcker till de samtidiga behoven som ska vara grund för prioriteringarna av det som kan åstadkommas.

Beskrivningarna av områdesledning ska vara en utgångspunkt för den som ansvarar för systemledning att kunna organisera arbetet för att hantera situationer belastande situationer. Det handlar om att kunna decentralisera ledningsarbetet som är ändamålsenliga för stunden. Syftet är att organisera arbetet för att få en jämnare belastning på de olika rollerna samtidigt som ledningsarbetet fortfarande kan bedrivas med kvalitet, det vill säga att medvetna beslut kan fattas så att räddningstjänstverksamhetens uppdrag utförs och att resurser används optimalt. Utgångspunkten för tillämpning av områdesledning är situationer då det behövs en närhet till skeendet, de hjälpsökande eller de egna resurserna, vid genomförandet av räddningsinsatser. Även behov av en nära samverkan med andra aktörers ledningsfunktioner utgör motiv till etablering av områdesledning. Utöver områdesledning så kan man i den övergripande ledningen också dela in arbetet vid en ledningscentral genom att hantera olika områden vid prioritering av resurstilldelning etc. Områdesledning enligt nedan utgör alltså ytterligare arbetssätt som syftar till att med närhet styra resursanvändningen. Den som ansvarar för systemledning behöver besluta om organiseringen vid tillfällen som kräver anpassning. Följande behöver ligga till grund för organisering av områdesledning:

- Områdesledning ska organiseras för att man ska kunna hantera och leda flera samtidiga räddningsinsatser utan att ändra på indelningen av vad en räddningsinsats innebär. Behovet av att vidta åtgärder och leda arbetet på ett samlat sätt mot ett stort antal objekt med deras specifika skador ska inte utgöra grund för att se allt som en enda stor räddningsinsats. Det vill säga tolkning och tillämpning av vad som är en räddningsinsats ska inte anpassas till de inre organiseringsbehoven avseende styrningen, det vill säga att stämma med hur vi oftast leder vid de flesta händelser. I stället grupperas räddningsinsatser under en gemensam ledning för att skapa en

balanserad organisering och styrning (se 7.7, Vad ingår i en räddningsinsats?).

- Vilket geografiskt område som avses och vilka typer av hjälpbehov eller skador och därmed räddningsinsatser som ingår, behöver preciseras av den ansvarige för systemledning samtidigt som en ram tilldelas till den som svarar för områdesledning.
- Då en räddningsledare utses att ansvara för genomförandet av flera räddningsinsatser innebär det att hen agerar utifrån flera simultana beslutsdomäner av insatsledning – en för respektive räddningsinsats. Den som leder utförandet och samordnar åtgärderna vid respektive objekt eller motsvarande, leder i beslutsdomänen uppgiftsledning.
- Samtliga individer som verkar i räddningsledningssystemet behöver få rimliga förutsättningar att utöva ledning, utan att bli överbelastade. Vid organisering i form av områdesledning, behöver den ansvarige för systemledning beakta att alla som utövar ledning (inom samtliga beslutsdomäner) får ett rimligt kontrollspann (se 1.2.5, Kontrollspann). Områdesledning syftar inte till att det enbart ska fungera för den övergripande ledningen. Den som ansvarar för systemledning behöver ta ansvar för att det fungerar ända ut i skadeområdet, för alla som verkar i olika roller och som deltar i ledningsarbetet, detta eftersom beslutsdomänen systemledning omsluter samtliga beslutsdomäner innanför (enligt princip om delmängd).

Räddningsledningssystemets arbetssätt (t.ex. disposition av roller) och fördelning av uppgifter behöver kunna anpassas mot situationens krav på ledning (dynamik, typ av skadeförlopp varaktighet i tid och rum, etc.). Dessa anpassningar behöver kunna ske med rimliga förväntningar på individer (se 1.2.4, Rollogik). Med detta avses att respektive person arbetar med ett innehåll i sin uppgift som överensstämmer med det hen är utbildad för, så långt det är möjligt, och arbetar med det hen är van att arbeta med.

Nedan beskrivs tre olika former av områdesledning och hur de relaterar till beslutsdomäner. De kan tillämpas var för sig eller samtidigt. Beskrivningarna innehåller flera perspektiv för att belysa de krav på ledning som uppkommer i olika dynamiska situationer. Exempelen syftar också till att utmana oss. Vi kan ibland omedvetet anpassa tolkningen av verkligheten, till exempel om det rör sig om en eller flera räddningsinsatser och utgå ifrån ett standardiserat sätt att organisera ledningsarbete, snarare än att anpassa organisering efter de aktuella kraven. Beskrivningarna ska här medverka till att utifrån olika skeenden fördjupa förståelsen för dynamik och behov, det vill säga att utifrån det som sker och de krav på ledningsarbete som därmed uppstår identifiera krav på organisering.

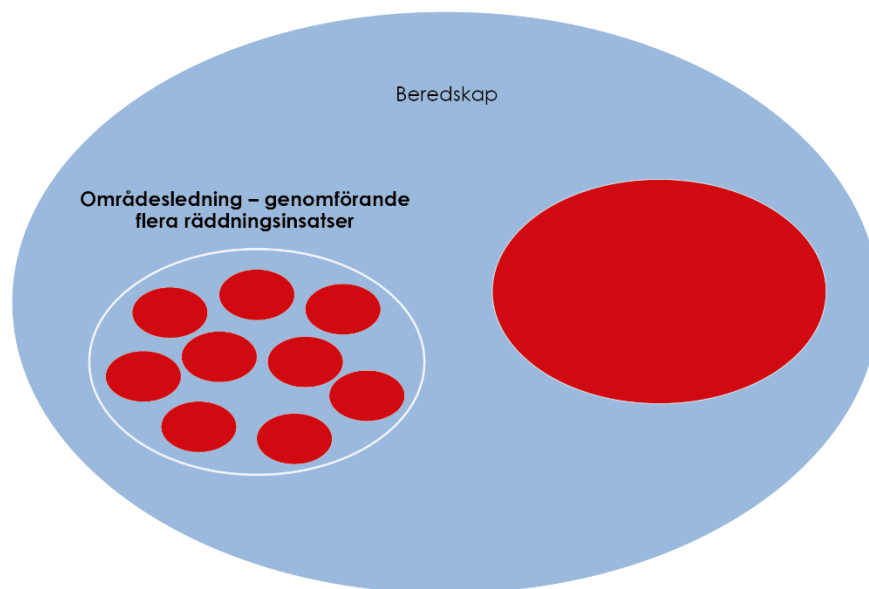
9.2 Områdesledning – genomförande av flera räddningsinsatser

Områdesledning – genomförande av flera räddningsinsatser, som vi ska beskriva i detta avsnitt, kan användas när flera räddningsinsatser gentemot samma typ av händelse genomförs inom ett avgränsat geografiskt område och det finns ett stort samordningsbehov mellan räddningsinsatserna. Då kan arbetet organiseras genom att en räddningsledare utses för samtliga likartade räddningsinsatser inom det definierade geografiska området. Det skulle också kunna vara en insatschef (se 13.5.3.2, Insatschef) med en räddningsledare på distans. Det kan finnas svårigheter i praktiken eftersom det är just är belastningar som ska utjämnas. Ytterligare en utgångspunkt är vilka befogenheter som kan behövas nära händelsen. Denna form av områdesledning syftar till att öka förmågan inom räddningsledningssystemet att prioritera och hantera flera likartade räddningsinsatser som inleds och avslutas successivt inom ett geografiskt område. Respektive räddningsinsats kan i många fall var för sig vara relativt begränsade i sitt omfång. Denna form av områdesledning utgår från följande grunder:

- Det finns behov av att prioritera mellan flera räddningsinsatser avseende genomförandet.
- Eftersom skeendet innebär hög dynamik handlar det om att leda genomförandet av var för sig begränsade räddningsinsatser, med högt tempo i styrning av resurser.
- Räddningsinsatserna är av samma karaktär och vilka räddningsinsatser som ingår i områdesledningens ansvar behöver definieras.
- Denna form av områdesledning omfattar normalt inte beredskap för helt andra typer av räddningsinsatser (såsom utsläpp av farliga ämnen, omfattande bränder i vårdanläggningar etc.) i det aktuella området – även om taktiska resurser kan behöva avdelas. Hur resurser för beredskap kan nyttjas behöver preciseras i varje enskilt fall.
- Den räddningsledare som tillsammans med ledningsstöd utses att leda räddningsinsatsernas genomförande i det aktuella området behöver samverka med berörda aktörer som har representanter i det aktuella området.

Det ingår i den övergripande ledningens uppgift, det vill säga systemledning, att i samverkan med andra aktörers övergripande ledningar, knyta samman aktörernas representanter till områdesledningen. Andra aktörers förutsättningar och agerande (tillämpning av uppdrag, bemanning, ledningsplatser etc.) kan också leda till att arbetssättet behöver anpassas (val av ledningsplats, flera ledningsfunktioner som rör sig mellan olika räddningsinsatser, etc.).

Figur 34. Områdesledning – genomförande av flera räddningsinsatser



Flera räddningsinsatser hanteras inom ramen för en och samma ledningsfunktion i en områdesledning.

I rutan nedan beskrivs en situation och specifika karaktärsdrag som ofta förekommer när denna form av områdesledning kan vara lämplig att använda.

Exempel – Åskoväder som kan föranleda behov av områdesledning

Efter en lång varm period av torrt och soligt sommarväder kommer en kraftfull åskfront in över ett geografiskt område. Åskovädret påverkar en viss del av ett räddningsledningssystemets geografiska område. Det kan också samtidigt förekomma andra räddningsinsatser av annat slag i en annan del av räddningsledningssystemets område.

Inom det område som drabbas av åskovädret inträffar flera var för sig begränsade olyckor av samma typ eller av flera olika typer av samma slag. Det handlar om översvämning av byggnader för olika ändamål och med olika typer av verksamheter, såsom verkstäder, kontor, bostäder, vårdanläggningar, transformatorstationer. Skadefenomenet är i detta fall av samma sort, det vill säga vattenproblem som hotar lösöre, byggnader och verksamheter (t.ex. samhällets funktionalitet) samt att flera automatlarm larmar på grund av spänningar i ledningsnäten, så en viss variation kan finnas i det som inträffar.

Situationen präglas av hög dynamik ur flera perspektiv såsom att själva skadefenomenet eskalerar genom flödande vatten eller att nya automatiska brandlarm inkommer successivt. Vidare ringer många hjälpsökande, och det är svårt att tillgodose allas behov i närtid.

Problemen i samband med åskovädet som beskrivs i exemplet ovan (automatiska brandlarm, översvämning, åsknedslag) kan hanteras med hjälp av en tillämpning av områdesledning genom att en räddningsledare utses för samtliga likartade räddningsinsatser orsakade av åskovädet och inom det definierade området.

Dynamiken i den situation som beskrivs i exemplet ovan ställer krav på en hög grad av rörelse och tempo i räddningstjänstens resursanvändning. Arbetssättet beträffande resurserna kan handla om att se till att brandpersonalen arbetar i mindre grupper för att täcka flera ställen samtidigt i stället för att många brandmän är på något ställe med risk för att andra blir utan hjälp. Det kan också handla om sekventiell prioritering genom att brandpersonalen skickas från det ena till det andra stället.

Med en gemensam ledning för genomförandet av räddningsinsatserna kan man prioritera hur åtgärder ska sättas in och hur resurser ska fördelas utifrån exempelvis vilka skyddsvärden som hotas och hur bråttom det är. Man kan till exempel behöva ställa dessa frågor:

- Var finns det behov av att rädda människor som hotas av vattenmassor?
- Vilka objekt (verksamheter och byggnader) och skador behöver prioriteras?

Vid räddningsinsatser är både brandmän och ledningspersonal vana vid att noggrant kunna slutföra sitt arbete. Här kan man dock vara tvungen att bara göra det allra nödvändigaste innan man åker vidare till en ny plats och nästa behov. Ibland kan de omständigheter som råder innebära svårigheter att åstadkomma någon effekt med tekniska åtgärder; det går helt enkelt inte att förhindra översvämningen. Räddningstjänstpersonalen kan dock, utöver att hjälpa till att rädda lösöre och lyfta upp hotade saker, stödja de drabbade så att de kan agera själva. Ur ett kommunikativt perspektiv är detta många gånger värdefullt för de drabbade och gör dem tydligt till medaktörer i den konkreta hanteringen (se 1.1.1 Helhets-syn). Agerandet kan även stimulera så att de drabbade hjälper varandra. Efter hand som situationen börjar ordna upp sig, eller när ytterligare resurser anlant, kan de hjälpsökande få bättre hjälp.

Om åskovädet leder till att brand uppstår i en byggnad innanför det aktuella geografiska området behöver en särskild bedömning göras om den ledningsfunktion som ansvarar för hanteringen av översvämningen i området också ska vara räddningsledare för denna räddningsinsats. Uppstår branden i ett stort objekt, till exempel större sjukhus, ställs stora krav på ledning. Ledningskraven på den specifika räddningsinsatsen som omfattar branden kan leda till behov av många resurser och innebära stora utmaningar i genomförandet. En annan ledningsfunktion kan då behöva avdelas för att leda den räddningsinsatsen, det vill säga vara räddningsledare och ansvarig för innehållet i beslutsdomänen insatsledning för räddningsinsatsen i sjukhuset. Det är inte avgörande huruvida det branddrabbade objektet, i detta fall ett sjukhus, finns innanför det översvämningsdrabbade området. Det är alltså inte bara geografien som är utgångspunkten, utan

ledningsarbetet ska fungera för varje specifikt behov. Vid organisering av ledningsarbetet behöver det krav på ledning som uppstår för att hantera åtgärdsproduktionen vara utgångspunkt. Det vill säga att en övergripande ledning behöver tänka på hur det ska fungera ”underifrån”.

9.2.1 Krav på ledning och samverkan samt rollogiska aspekter

Områdesledning - för genomförande av flera räddningsinsatser, handlar om att kunna inleda räddningsinsatser och hantera många samtidiga räddningsinsatser. Det handlar om att prioritera mellan olika hjälpbehov och vilka åtgärder som ska vidtas vid respektive räddningsinsatser. Det handlar också om att organisera resursanvändningen på ett sätt som är tillräckligt rörligt i förhållande till dynamiken i situationen samt att kunna avsluta räddningsinsatser.

Dynamiken och behovet av ett högt tempo i användning av resurser, behov av att tekniska åtgärder genomförs direkt, samt de kommunikativa inslagen ställer krav på såväl ledningsarbetet som utförandet. Både räddningstjänstpersonal och ledningspersonal som är vana att arbeta metodnära och möta drabbade är väl rustade för att leda längst ut i fält även vid situationer som exemplet ovan beskriver. Det handlar om att skapa kapacitet att arbeta med flera sådana resursgrupperingar samtidigt eller att kunna prioritera de som finns tillgängliga under ett dynamiskt skede.

Här blir den som leder flera räddningsinsatser just räddningsledare för flera samtidiga räddningsinsatser av samma typ. Hen ansvarar då för genomförandet av räddningsinsatserna, vilket innebär att besluta om uppgiftstilldelning, taktisk plan och metoder, det vill säga den faktiska åtgärdsproduktionen. Vid respektive räddningsinsats är det som sker överblickbart för var och en av de som avdelas för att leda utförandet av de konkreta åtgärderna på respektive objekt. De som leder räddningstjänstpersonalen vid respektive objekt leder då arbetet i det som beskrivs i beslutsdomänen uppgiftsledning.

Att hålla ihop samtliga resurser som är avdelade för aktuella räddningsinsatser inom ett visst område och leda flera samtidiga beslutsdomäner av insatsledning (en för respektive räddningsinsats) motsvarar samma ledningskrav som vid medelstora eller större räddningsinsatser (se 1.2.4, Rollogik). Det handlar om att prioritera utifrån inriktningar och ramar från den som ansvarar för systemledning och besluta om tillämpningar av de uppdrag som räddningstjänstverksamheten har, samt andra normativa aspekter. Vidare krävs förmåga att formulera uppgifter, följa upp och vid behov justera de åtgärder som utförs. Man måste kunna leda utan att själv se alla objekt eller skador, och följa upp resultat av det som görs genom återkopplingar från de som leder utförandet av åtgärder.

Utgångspunkten med en gemensam räddningsledare för flera räddningsinsatser innebär av praktiska skäl att ledning behöver utövas på avstånd från respektive drabbat objekt. Ledningsplatsen kan upprättas med hjälp av ledningsfordon och ledningscontainrar. Vid vissa tillfällen kan ledningsplats också etableras i en bygdegård, ett församlingshem, i den tekniska förvaltningens lokaler, en lokal brandstation, under taket på ortens bensinstation eller på en lastbrygga vid ortens matvaruaffär. Ett arbetssätt som kan tillämpas kan vara att ytterligare en ledningsfunktion avdelas för att sändas runt och värdera vad som är att betrakta som räddningstjänst och vad som ingår i avtal om restvärdesräddning. Denna ledningsfunktion agerar exempelvis i rollen som optimeringsstöd (se 13.5.6.5, Optimeringsstöd) och har getts nödvändiga befogenheter för uppdraget. När hen åker runt och prioriterar och bedömer när en räddningsinsats ska starta eller avslutas, blir det samma ögon och bedömningar på alla tekniska fall och på objekt.

Samverkan kan bland annat ske genom att representanter från tekniska förvaltningar i kommunen samverkar med ledningsfunktionen som ansvarar för områdesledning kring hur viadukter, vatten- och avloppsnät och påverkan på andra kommunala verksamheter hanteras. Samverkan kan även omfatta representanter från drabbade företag eller bostadsrättsföreningar, byalag etc. Denna samverkan behöver kompletteras med övergripande samverkan mellan den som ansvarar för systemledning, aktuell kommunledning och andra berörda aktörer.

De situationer som föranleder denna form av områdesledning ställer krav på räddningsledningssystemets hantering vid nya olyckor (se 11.1, Nya olyckor – tidskritisk respons) och innebär att man behöver anpassa de arbetssätt som tillämpas. Infrastrukturen med flöden av inkommande ärenden (information om nya olyckor) behöver fungera även vid dessa situationer, som präglas av ett stort antal händelser inom en förhållandevis kort tidsrymd. Det finns exempel på när hundratals översvämningslarm inkommit inom loppet av enstaka timmar. Det ställs alltså krav på att räddningsledningssystemet kan hantera ett stort antal simultana händelser. Ärenden får helt enkelt inte tappas bort på grund av hög belastning. Förmågan att prioritera mellan olika händelser och att välja vilka räddningsinsatser som ska inledas måste upprätthållas. Alla signaler om behov av hjälp kommer heller inte in via 112-samtal. De som arbetar ute i det aktuella området behöver kunna hantera att nya hjälpbehov inkommer även från personer på plats.

9.3 Områdesledning – del av räddningstjänstverksamhet

Områdesledning – del av räddningstjänstverksamheten innebär att leda ett delterritorium av räddningsledningssystemets totala geografiska ansvarsområde. Det innebär att en biträdande chef till den som ansvarar för systemledning utses och får i uppdrag att hantera en del av systemledning över ett definierat geografiskt område som ingår i räddningsledningssystemets totala geografiska yta. Denna form av områdesledning hanterar en delmängd av den totala beslutsdomänen systemledning, med den totala systemledningen som omslutande beslutsdomän.

Denna form av områdesledning syftar till att skapa förutsättningar för att bättre kunna prioritera och hantera samtliga räddningsinsatser och beredskap inom ett större geografiskt område inom räddningsledningssystemet. Det område som ingår i områdesledning behöver då inte följa ordinarie kommungränser (inom räddningsledningssystemet), vilket är en fördel jämfört med om respektive räddningstjänstverksamhet hanteras i eget ledningssystem. Området kan istället delas in med utgångspunkt i hur riskbilder och de räddningsinsatser som behöver hanteras är geografiskt fördelade.

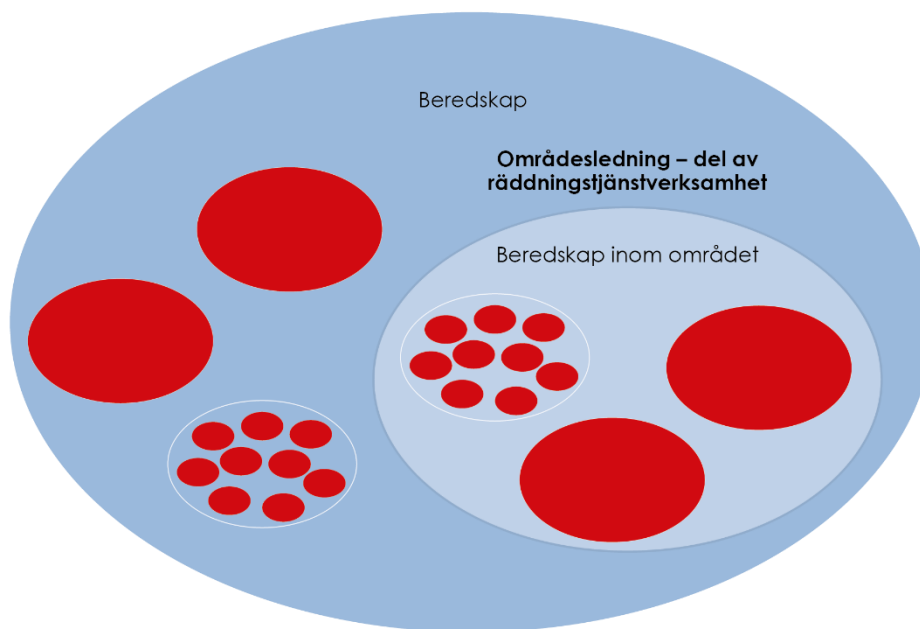
Tillämpningen syftar till att räddningsledningssystemet ska klara av situationer med många och ibland omfattande händelser över hela räddningsledningssystemets geografiska yta. Anpassning genom områdesledning kan även tillämpas när det uppstår situationer med väldigt olika karaktär på risker eller olyckor i olika delar av området, exempelvis om det pågår flera samtidiga skogbränder i en del av räddningsledningssystemets geografiska område, samtidigt som det är över-svämningar i en annan del. Även vid hantering av situationer med störda kommunikationsförhållanden kan denna typ av områdesledning vara tillämpbar.

Att hantera samtliga räddningsinsatser, av olika typ, och ha beredskap inom det aktuella delterritoriet ingår i denna form av områdesledning (inom ramen från systemledning). Denna form av områdesledning utgår från följande grunder:

- Samtliga typer av räddningsinsatser inom det definierade området ingår, oavsett om de är av olika karaktär. Avsikterna med räddningsinsatser och prioriteringsgrunder behöver klargöras i ramen från systemledning för hela räddningsledningssystemet.
- Områdesledning omfattar i detta fall beredskap för nya räddningsinsatser inom det aktuella området, det vill säga resurser avdelade för beredskap för nya olyckor ingår. Avsikterna med beredskap behöver klargöras i ramen från systemledning för hela räddningsledningssystemet.
- De som avdelats att leda inom det aktuella området behöver samverka med samtliga aktörer som berörs av de räddningsinsatser som görs inom området. Det finns behov av såväl övergripande samverkan som mer skadeområdesnära samverkan.

Inom områdesledning av detta slag kan man även tänka sig att vid behov tillämpa en understruktur med en områdesledning för genomförande av räddningsinsatser (se 9.2, Områdesledning – genomförande av flera räddningsinsatser).

Figur 35. Områdesledning – del av räddningstjänstverksamhet



En del av systemledning hanteras i en områdesledning. I denna kan, men behöver inte, det också ingå områdesledning för genomförande av flera räddningsinsatser.

I rutan nedan beskrivs ett exempel på en situation och specifika karaktärsdrag som ofta förekommer då denna form av områdesledning kan vara lämplig att använda.

Exempel – Skyfall och skogsbränder som kan föranleda behov av områdesledning

Efter en synnerligen lång och torr sommar uppstår kraftiga skyfall uppe i de höglänta områdena inom ett räddningsledningssystemets område. Samtidigt som flera medelstora skogsbränder pågår i de kustnära låglänta delarna av området förekommer intensivt regnande i omgångar i flera dagar, i de höglänta delarna av området. Inledningsvis uppfattas situationen som gynnsam eftersom det behövs rikligt med regn. Efter en tids regnande inträffar dock något av en "ketchup-effekt", nämligen att både mindre och större vattendrag på kort tid, plötsligt och på flera ställen samtidigt svämmar över. Det ackumulerade problemet av vatten tillsammans med att skyfallen tilltar skapar både en direkt och en långvarig påverkan. Vatten börjar tränga upp i flertalet av byggnaderna inom det drabbade området. Bland annat hotas en central nod i länets inkommande elförsörjning. Dessutom belastas kommunens avloppsverk och översvämningarna leder till att avloppsvatten flödar ut i vattendrag med en mängd hälsoaspekter som följd.

Sedan en tid tillbaka får räddningsledningssystemet hjälp från andra räddningstjänster i landet för avlösning av resurser till skogsbränderna, vilket sker från områden som inte har likartad skogsbrandrisk. Man har också kommit överens om att de direkt angränsande räddningstjänsternas resurser, som hjälpte till inledningsvis vid skogsbränderna och som har återhämtat sig, nu kan användas för de mer dynamiska händelserna till följd av skyfallen.

Enligt exemplet ovan har man en mycket dynamisk situation att hantera i den del av räddningsledningssystemet som påverkas av skyfall, samtidigt som andra inom ledningssystemet hanterar de medelstora skogsbränderna. För att hantera skogsbränderna krävs det kontinuitet i ledning och i genomförandet av räddningsinsatserna över tid.

För att skapa en ändamålsenlig hantering kan ett alternativ vara att den som har ansvar för systemledning beslutar om att dela upp hanteringen. Med utgångspunkt i de olika krav på ledning som uppkommer till följd av de olika karaktärerna på händelserna (skogsbrand och skyfall) kan systemets geografiska yta delas in i två delterritorier.

Hantering av denna form av områdesledning ställer höga krav på organisering, eftersom det många gånger ingår att hantera en kombination av samtida räddningsinsatser av olika slag. Dessutom kan en eller flera händelser vara komplexa. För att snabbt kunna prioritera mellan räddningsinsatser inom det dynamiska området och samtidigt ha förmåga att snabbt kunna tilldela resurser för nya räddningsinsatser delar man i denna tillämpning av områdesledning även in beredskapshanteringen. Det innebär att även resurser för att hantera nya olyckor (beredskapshantering) avdelas till den som ansvarar för områdesledning inom ett område, utöver resurser för pågående räddningsinsatser. Även om resurser för beredskap avdelas behöver man klargöra avsikten med beredskapen (AMB, se 12.4.1, Avsikt och mål med räddningsinsatser och beredskap) vilket beslutas av den som ansvarar för systemledning för hela räddningsledningssystemet. I exemplet ovan med de komplexa skogsbränderna krävs att man kan prioritera mellan räddningsinsatserna inom ett område när det gäller vem som ska få vissa typer av resurser (exempelvis helikoptrar). I ett område med skyfallsproblematik är det andra typer av resursprioriteringar och samverkan som behöver ske.

Krav på ledning och samverkan samt rollogiska aspekter

Områdesledning – del av räddningstjänstverksamhet, handlar om att hantera samtliga räddningsinsatser, av olika typ, och beredskap inom en del av (delterritorium) räddningsledningssystemets totala geografiska yta och inom ramen från systemledning. Det handlar om att prioritera mellan olika hjälpbehov och vad som ska uppnås vid respektive räddningsinsats. Det handlar också om resurstilldelning mellan räddningsinsatserna och beredskapsproduktionen inom området.

Olika geografiska områden kan medföra särskilda och varierande krav på kompetens hos de individer som är involverade i ledningsarbetet inom räddningsledningssystemet. Till exempel kan riskbilden variera över ytan, liksom kraven utifrån pågående räddningsinsatser. Variation i kompetenskrav kan handla om att hantera övergripande prioriteringar, samverka med andra samhällsaktörer samt organisera och leda både på övergripande sätt genom inriktningar samtidigt som det skapas förutsättningar för att leda på ett sätt i utförandet av åtgärder. Genom att tillfälligt dela in räddningsledningssystemets yta i två eller fler delterritorier utifrån krav på ledning kan förutsättningar skapas för att optimera ledningsarbetet.

Ledning av respektive delterritorium, det vill säga denna form av områdesledning, ställer kvalitativt sett motsvarande krav på ledning som att leda hela räddningsledningssystemet. Det handlar till exempel om typer av frågeställningar som hanteras, prioriteringar av de räddningsinsatser (Avsikt med insats och resurstilldelningar) som ska genomföras och andra bedömningar som normalt görs av individer som är vana att arbeta med systemledning. Detta behöver beaktas vid bemanning av områdesledning, och att de som ska verka i roller kopplat till att leda denna form av områdesledning bör ha motsvarande kompetens som de som arbetar med systemledning för räddningsledningssystemet som helhet. Respektive områdesledning behöver också kunna samverka med andra samhällsaktörer bland annat primärkommuner. Dessa former för samverkan kan behöva ske på flera organisatoriska nivåer. Vid exemplet med skogsbränderna ovan behöver räddningsledningssystemet troligtvis samverka med olika frivilligorganisationer. Förmodligen utgör kunskap om de lokala förhållandena viktiga delar för att man ska lyckas med samverkan och ledning. Med lokala förhållanden menar vi arbetssätt hos län, kommuner och andra aktörer såsom stora företag och statliga myndigheter. Sannolikt ställer situationen stora krav på att hantera många samtidiga räddningsinsatser eller stora, komplexa räddningsinsatser. För denna form av områdesledning ställs det samma typ av ledningskrav (karaktär på arbete, kompetenskrav etc.) som för att leda hela räddningsledningssystemet, även om det är ett delsystem i det förstnämnda. Det finns i detta exempel kvar en övergripande ansvarig chef för systemledning som behöver besluta om den totala uppdragstillsämpningen, som ansvarar för att tilldela resursramar i stort till de olika områdena och som ska säkerställa att anskaffningen av det totala resursbehovet fungerar över tid. Det är sedan inriktning och samordning mellan flera samtidiga räddningsinsatser och beredskapshållningen som decentraliseras även om den ansvarige för systemledning för hela räddningsledningssystemet behöver följa upp resultatet.

Tillsämpning av områdesledning utesluter inte att det kan behövas andra anpassningar och arbetssätt. I ett räddningsledningssystem där flera olika organisationer medverkar hanteras det övergripande ledningsarbetet (systemledning) av en ansvarig chef för systemledning. I en situation där detta ledningsarbete är, eller riskerar att bli, hårt belastat kan arbetet behöva organiseras på annat sätt. Ett sätt är att öka antalet ledningsoperatörer för att klara en större belastning av inkommande och utgående ärenden. Till slut kan belastningen bli så stor att

man inte klarar av att prioritera och styra händelserna och även chefen för systemledningen behöver avlastas. Områdesledning som en del av räddningstjänstverksamheten innebär i praktiken att en biträdande chef utses till den chef som ansvarar för systemledning och får i uppdrag att hantera systemledningen över ett specifikt geografiskt område. Det är viktigt att se att detta är en del av den totala systemledningen och att denna organisering inte får leda till att agerandet gentemot hjälpsökande inom det totala området för systemledningen blir ojämnt. Tillämpningen av denna form av områdesledning handlar om att anpassa arbetsfördelningen inom räddningsledningssystemet. Ett räddningsledningssystem kan i förväg behöva ha skapat möjligheter till sådana här arbetssätt som en del av principen om anpassad ledning (se 1.2.6, Anpassad ledning), det vill säga det handlar inte om en påtaglig förändring av räddningsledningssystemet, mer ett av flera vanliga arbetssätt. Det är alltså fortfarande räddningscheferna som är uppdragsgivare för det totala räddningsledningssystemet. Befogenheter och uppdrag förändras inte. Indelningen behöver, som tidigare nämnts, inte följa kommungränserna utan kan ta sin utgångspunkt i vad som är ändamålsenligt inom räddningsledningssystemet som helhet. Vid vissa händelser inom en primärkommuns område kan det finnas en förväntan om att den berörda räddningschefen²¹³, representerar räddningstjänstverksamheten i den kommunala krisledningen, företag etc. Ett vanligt arbetssätt kan vara att räddningschefen företräder sitt ansvarsområde i det lokala sammanhanget samtidigt som beslut verkställs genom det gemensamma räddningsledningssystemet. Vid tillämpning av områdesledning för räddningstjänstverksamhet kan det vara lämpligt att följa kommungränserna, och det kan då vara aktuellt att områdesledning tillämpas genom att räddningschef leder sin egen räddningstjänstverksamhet. Detta ställer krav på att ett sådant arbetssätt har etablerats inom ett samarbete om gemensamt räddningsledningssystem. För att arbetssätten ska fungera behöver detta ha planerats i förväg i syfte att klara en justering under pågående hög belastning. Ett sådant arbetssätt, när tillämpningen i räddningsledningssystemet anpassas, behöver kunna nyttjas utan att det uppfattas som att den berörda kommunen bryter sig ur samarbetet med övriga kommuner.

Arbetssättet ska ses som en anpassningsmöjlighet i räddningsledningssystemet med avseende på hur förväntningar på beslutsfattandet fördelas mellan chefer för att situationen ska hanteras på ett ändamålsenligt sätt. Det som ändras är att räddningsinsatser och beredskapshanteringen nu kommer att ledas av den ordinarie räddningschefen avseende vad som ska uppnås, det vill säga avsikterna med räddningsinsatserna. Dessutom handlar det om prioriteringar beträffande resursanvändningen mellan räddningsinsatserna och beredskapen. Ett gemensamt räddningsledningssystem behöver också kunna medverka till att ledningskompetenser avdelas och resurser anskaffas samtidigt som beslutsfattandet om

²¹³ SOU 2018:54, *En effektivare kommunal räddningstjänst*, s. 180.

resursanvändningen kan styras på ett ändamålsenligt sätt. Räddningsledningssystem handlar om att ha en förmåga att hantera komplexa och ibland samtidiga olyckor, och den beskrivna anpassningen ska inte motverka att just komplexa situationer inte hanteras tillsammans. Det ska fortfarande ses som en del av det samlade räddningsledningssystemet med en specifik fördelning av beslutsfattandet. Räddningsledningssystemet som helhet ska klara av att prioritera och hålla en likvärdig förmåga över hela räddningsledningssystemets område över tid. För att denna "sidledssnittning" ska vara ändamålsenlig i samarbeten kring räddningsledningssystem behöver dessa vara förberedda. Inom ramen för det gemensamma räddningsledningssystemet ska stöd med kompetens, ledningsfunktioner, stabsarbete och annan kompetens kunna ske.

Situationen ställer så stora krav på utövandet av systemledning. Det handlar om att organisera arbetet så att formerna samverkan fungerar med berörda aktörer både ute i området och centralt. Vidare behövs en förmåga att leda genom ramar, följa upp resultatet och anpassa inriktningar. Det är av vikt att decentralisering inte skapar en situation som innebär att helheten inte hänger ihop. Situationens krav på samverkan med andra aktörer kan kräva att ledning kan bedrivas på flera geografiska platser samtidigt, t.ex. genom adekvat representation hos en eller flera kommuner eller andra aktörer och deras ledningsplatser.

Även de situationer som föranleder denna form av områdesledning ställer krav på hur räddningsledningssystemet hanterar nya olyckor (se 11.1, Nya olyckor – tidskritisk respons) och innebär att man behöver anpassa sina arbetssätt. Infrastrukturen med flöde av inkommande ärenden måste också fungera. Det behöver finnas förutsättningar, både via teknik och arbetssätt, för att hantera både beredskap och genomförande av räddningsinsatser, dels för de geografiska områden där områdesledning tillämpas, dels för övriga delar av räddningsledningssystemet yta.

9.4 Områdesledning – hantering av tekniskt skeende som påverkar ett vidsträckt område

En annan form av ledning för ett helt område är när vissa naturföreteelser eller skadeförlopp inträffar som sträcker sig över ett större geografiskt område. Det kan vara att en långvarig nederbördsperiod påverkar vattenflöde och vattennivåer på olika ställen med långa avstånd i ett vattensystem. Vid sådana situationer kan ledningsarbetet behöva organiseras på annat sätt än vid de överblickbara situationerna. Exemplet i denna text syftar till att belysa vilka krav på ledning och organisering som ställs vid dessa typer av situationer, behovet av att hantera beslut på ett samlat sätt och hur beslutsdomänerna kan ge stöd i hur man kan tänka i dessa fall.

Här handlar det också om att definiera vad som är en räddningsinsats och hur man kan organisera åtgärder på olika platser. Exempelvis kan åtgärder som behöver

sättas in vid ett visst ställe i ett vattendrag (exempelvis vid en damm) skapa följdkonsekvenser i en helt annan del av vattendraget. Vid sådana översvämningsproblem behöver man fatta beslut om ingrepp i annans rätt²¹⁴, under förutsättning att de fyra rekvisiten²¹⁵ är uppfyllda (LSO 1 kap. 2 §). I dessa fall är det vattenmassorna som sådana som skapar ett tekniskt beroende, det vill säga att åtgärder som vidtas på ett ställe kan få positiva eller negativa konsekvenser på en annan plats, på grund av att det tekniska problemet flyttas som en följd av åtgärderna. Detta innebär att beslut behöver fattas med utgångspunkt av detta beroende när det gäller vilka åtgärder som kan genomföras på de olika platserna, vilket gör att det är rimligt att betrakta dessa åtgärder som en räddningsinsats. En och samma ledningsfunktion ansvarar då för beslutsdomänen insatsledning och är räddningsledare. Det bör särskilt kommenteras att en sådan här översvämningssituation inte är att betrakta som räddningstjänst (LSO 1 kap. 2 §) som helhet rent generellt, utan varje enskilt fall behöver värderas.

Vidare kan ju ett område som helhet med mycket vatten leda till att flera olika räddningsinsatser startar med utgångspunkt i olika objekt och skyddsvärden. Bara för att det är mycket vatten som är grundorsaken så behöver ju inte allt vara att betrakta som en och samma räddningsinsats. Att hantera det som en (och endast en) räddningsinsats är nödvändigt först när det finns ett sådant behov som vi beskrev tidigare av de åtgärder som behöver sättas in.

Många gånger sträcker sig dessa situationer över kommungränser och i vissa fall underlättas hanteringen om exempelvis vattendraget tillhör samma räddningsledningssystem. Det kan dock finnas en förväntan om att en kommuns ordinarie räddningschef ska leda räddningsinsatsen eller representera i berörd kommunledning, vattenregleringsföretag etc. Här är det viktigt att anpassa arbetsformerna och det ska, som tidigare nämnts, inte betraktas som att en organisation bryter sig ur ett samarbete kring räddningsledningssystem mellan flera kommuner. Det behöver finnas arbetssätt som befrämjar sådana anpassningar så att systemledning fungerar för räddningsledningssystemet som helhet och att prioriteringar kan göras samtidigt som en likvärdig förmåga för över tid upprätthålls.

9.5 Tillämpningar – områdesledning ska leda till optimering

Det finns flera utmaningar för att få områdesledningar att fungera. Hög belastning kan uppstå plötsligt och utan tydlig förvarning. Detta kan väldigt snabbt skapa problem, samtidigt som dessa skeenden även kan vara långvariga. Det kan uppstå hög belastning när det gäller kommunikationsflöden, och enskilda individer som

²¹⁴ 6 kap. § 2 lagen om skydd mot olyckor.

²¹⁵ 1 kap. § 2 lagen om skydd mot olyckor.

verkar i olika roller kan bli alltför belastade, trots att man tillämpar områdesledning. De individer som agerar i olika roller kan göra skilda tolkningar av de inriktningar och prioriteringsgrunder som gäller och det kan uppstå perspektivförskjutningar²¹⁶ i lägesbilder och tolkningar, att man upplever att tolkningen skiljer mellan olika individer. Ett annat exempel på utmaning är att när man väl satt in resurserna på ett ställe är det i praktiken svårt att upphöra med påbörjade åtgärder för att åka vidare, speciellt om de hjälpsökande är förtvivlade. Dessutom blir såväl lednings- som brandpersonal trött om skeendet blir långvarigt.

Flera delar kan underlätta arbetssättet, att tillämpa områdesledning, för att klara dessa utmaningar. Dels bör de normer som ligger till grund för prioriteringar vara etablerade hos alla som har att hantera situationen. Det är av vikt att brandpersonalen är införstådd med arbetssättet och kan delta med rätt åtgärder utifrån den övergripande prioriteringen. Räddningstjänstpersonalen kan då agera relativt självständigt och skapar handlingsutrymme för annat ledningsarbete (se 12.6.2, Att välja styrform). Det är viktigt att just ramen för prioriteringen framgår. Hög grad av uppdragstaktik handlar inte om att agera helt självständigt, utan om att agera inom ramen. Vid belastande situationer kan det ju upplevas omvänt jämfört med vad som sker vid andra räddningsinsatser. Uppdragstaktik kan i andra fall handla om att i hög grad självständigt fatta beslut om utförandet av åtgärder. I de belastande situationerna kan de normativa besluten om syfte och vilka hjälpbehov som ska vara prioriterade vara klarlagda i förväg och metoderna likaså, men det autonoma utrymmet innebär i stället att inom ett område värdera vilket hjälpbehov som är mest prioriterat och agera snabbt för att därefter åka till en ny plats och nästa behov.

Ett annat sätt att hantera dessa typer av situationer är att mer fokusera på att förtydliga vad som inte ska göras. Vid hög belastning är det svårt att vid en ledningscentral eller ute i ett område där man tillämpar områdesledning enbart prioritera med hjälp av en prioriteringsordning, det vill säga vilka objekt och hjälpbehov som ska hanteras i första hand etc. När alla resurser efterfrågas är det svårt att säga nej till de som drabbas av ovädret. Då kan man behöva vända på det hela, och fastställa en resursmängd som endast får användas för helt andra typer av olyckor, ”X-resurser får inte sättas in mot ovädret. De ska endast användas för trafikolyckor och bränder i byggnader”.

Återkopplingar av information (lägesrapporter) är alltid viktiga. För att skapa förutsättningar för att undvika obalanser, det vill säga att det görs på olika sätt i olika områdesledningar, kan det vara aktuellt att sätta in en ledningsfunktion i rollen som optimeringsstöd (se 13.5.6.5, Optimeringsstöd). En sådan roll kan nyttjas mellan olika områdesledningar, eller inom, för att följa upp vad som görs och hur det görs vid pressad områdesledning, om geografin så medger. Även inom en områdesledning kan enskilda ledningsfunktioner avdelas för att åka runt och följa upp. På så vis ökar möjligheten till en utjämnad belastning i ledningsorganisationen och att det som görs för det inträffade blir likartat hanterat och en

²¹⁶ MSB (2018), *Gemensamma grunder för samverkan och ledning vid samhällsstörningar*, s. 143.

riktig prioritering. Områdena får inte bli för självständiga; de är fortfarande delar (delmängder) av ett och samma räddningsledningssystem.

Beroende på situation kan någon av de principiella områdesledningarna som vi beskrivit ovan etableras. Räddningsledningssystemet behöver anpassas och områdesledning tillämpas så att det blir ett rimligt kontrollspann (se 1.2.5, Kontrollspann) för samtliga individer som verkar i roller inom hela ledningssystemet; det ska inte göras för att enbart avlasta den övergripande ledningen. Det finns en risk att den övergripande ledningen decentraliserar och skapar områdesledning enbart med utgångspunkt i den egna belastningssituationen och därigenom bara dumpar problemen på ledningsfunktioner som verkar i roller i ett skadeområde. Eftersom systemledning omsluter samtliga beslutsdomäner (mängdlära med delmängder) behövs att den som ansvarar för systemledning säkerställer att det fungerar hela vägen till hanteringen av de konkreta åtgärderna. Det handlar inte om att bli av med belastning på den övergripande ledningen, utan att skapa förutsättningar för att verksamheten fungerar på samtliga organisatoriska nivåer. Anpassningen ska skapa förutsättningar för prioriteringar och samtidigt få genomförandet att fungera på samtliga räddningsinsatser och i de uppgifter som ska utföras. Även möjligheter till uppföljning, att samordna och justera agerandet längst ut i verksamheten för att nå effekt behöver därför beaktas.

Nedanstående frågeställningar kan vara lämpliga att besvara i en situation då områdesledning ska tillämpas. Genom att besvara frågorna kan den övergripande ledningen precisera uppgifter inom räddningsledningssystemet:

Om organisering och ramar

- Vilken principiell områdesindelning tillämpas? Vilka räddningsinsatser ingår (eller typ av)? Beredskap? Vilken principiell variant fungerar bäst?
- Vilka beslut behövs om tillämpningen av räddningstjänstverksamhetens uppdrag och roll och ramar för detta?
- Vilka resursramar behöver avdelas och vad ska uppnås med resurserna. Avsikter med insatser och avsikt med beredskap, andra riktlinjer och normer etc.?
- Disposition av ledningsfunktioner och rollutövande? Rollogik – vilka ledningsfunktioner kan avdelas och vilken rollfördelning skapas med beaktande av kontrollspann för samtliga? Arbetsfördelning inom ett system – systemet ändras inte, bara arbetsuppgifterna inom systemet!
- Gentemot vilka aktörer finns det samverkansbehov?
- Omfallsplanering – om det dessutom inträffar en större räddningsinsats av annan typ innanför det geografiska området, hur gör vi då?

Om ledningsprocessen

- Hur ska flödet av inkommande larm nå ut till de olika områdesledningarna (teknikanvändning, administration etc.)?

- Hur hanteras uppföljning? Riktlinjer för vad som behöver återrapporteras, exempelvis hur många objekt som hanterats eller ligger på väntelista.
- Uppföljning kring resursramar – överskott av resurser i ett område, underskott i ett annat.
- Har det uppstått andra typer av hjälpbehov allteftersom?

Syftet är att även under hög belastning på räddningsledningssystemet, klara att optimera användningen av resurserna för att sätta in åtgärder på rätt ställe. Det handlar om att skapa förutsättningar för att åstadkomma medvetna beslut om och avvägningar av hur tillämpningen av uppdraget för räddningstjänstverksamheterna hanteras. Om man tillämpar områdesledning på flera ställen samtidigt, behöver återkopplingar leda till att man kan utjämna resurser mellan områdena och se till att samma typ av hjälpbehov hanteras likartat oavsett inom vilket område händelserna finns. Det som räddningstjänstverksamheten åstadkommer gentemot samhället ska inte vara ojämnt i det som görs, det vill säga vilka som får hjälp och vilka som inte får hjälp, beroende på överbelastningar på enskilda roller i räddningsledningssystemet. Det ska alltså inte vara obalanser i belastningen mellan olika roller i organisationen som leder till variationer i servicen utan endast tillfälliga prioriteringar på grund av samtidiga behov.



Kapitel 10: Aktörsgemensam inriktning och samordning mellan flera olika räddnings- ledningssystem och MSB

10 Aktörsgemensam inriktning och samordning mellan flera olika räddningsledningssystem och MSB

Flera räddningsledningssystem kan knytas samman för att deras företrädare genom överenskommelser ska uppnå inriktning och samordning i hur de använder specifika resurser. Behovet identifieras med utgångspunkt i den aktuella riskbilden, givna förutsättningar, sårbarheter och de räddningsinsatser som pågår, eller kan uppstå till följd av läget, och som kan behöva hanteras genom samarbete i större geografiska områden än enskilda räddningsledningssystem.

Dessa former av system bygger på samverkan snarare än formell styrning, men likväl är det ett system rent teoretiskt.

10.1 Behov av ytterligare systemtillämpning vid omfattande lägen

Hanteringen av olyckor och andra störningar i samhället handlar ytterst om att, utifrån aktuella förutsättningar omsätta aktörernas förmåga till effekt på bästa sätt²¹⁷. Periodvis uppstår lägen med betydande riskbild och med omfattande räddningsinsatser som följd i en del av eller hela landet. De sammanslutningar som fanns under sommaren 2018 och som förbereddes ytterligare inför efterföljande säsonger, har bland annat byggt på överenskommelser om samordning kring i första hand resursförstärkningar till någon annan del av landet. I delar av landet utvecklades samarbetena till att aktörerna också kom överens om gemensamma inriktningar för hur skogsbränder skulle hanteras och hur skogsbrandsförmågor skulle kunna fördelas inom de egna områdena och mellan angränsande områden.

Det krävdes på samma sätt en samverkan med nationell nivå för att få stöd med bl. a. kriskommunikation (och kommunikation på flera språk), prognoser, samlad lägesbild, expertstöd, internationella resurser och nationella förstärkningsresurser, sambandsutrustning och expertis samt fora för att diskutera gemensamma utmaningar och få information om läget och hanteringen i andra delar av landet.

²¹⁷ MSB (2018), *Gemensamma grunder för samverkan och ledning vid samhällsstörningar*, MSB 777, s. 19.

Under tidigare års resurskrävande räddningsinsatser har olika lösningar växt fram som innebär att olika räddningsledningssystem knyter sig samman för att hjälpa varandra med bland annat resursförsörjning. Allt det som gjorts hittills är en bra utgångspunkt för att utveckla ett nästa steg i denna samverkan. För att ta ett nästa utvecklingssteg så kan tillämpning av systemsyn ge tankegångar för att dra nytta av tidigare års erfarenheter och förädla arbetssättet ytterligare. Vidare medverkar ELS till gemensamma utgångspunkter med bland annat en mer samstämmig syn på roller. Genom att se olika perspektiv så kan sådant som tidigare uppfattats som konflikter och spänningar inom branschen vändas till en styrka. Förståelsen för olika behov och vad arbetet handlar om innehållsmässigt ökar. Medvetenhet om olika perspektiv kan hjälpa oss att identifiera och hantera flera behov, vilket kan göra oss ännu mer effektiva. Tankegångar om olika systemperspektiv kan därför vara till nytta.

Flera räddningsledningssystem behöver samverka vid omfattande behov, och det uppstår då sammanslutningar som också kan betraktas som system av något slag, i detta fall ”system av flera räddningsledningssystem”. Dessa sammanslutningar mellan flera räddningsledningssystem är inte att betrakta som ett större räddningsledningssystem eftersom det saknas tillgång till formell styrning med dispositionsrätt över samtliga resurser i det aktuella geografiska området som helhet. Att en enskild räddningstjänstverksamhet enbart tillhör ett ”system av flera räddningsledningssystem” är inte det som avses i propositionen *En effektivare kommunal räddningstjänst*²¹⁸.

I det följande beskriver vi innebörden av dessa ”system av flera räddningsledningssystem” genom att betrakta dem utifrån systemsyn. Dessa former av system bygger som nämnt på samverkan snarare än formell styrning, men likväl är det ett system rent teoretiskt²¹⁹. Med hjälp av termerna från avsnitten om systemsyn och systembegrepp (t.ex. systemdimension) kan dessa typer av system definieras. I det följande beskrivs också behov, utmaningar och några utgångspunkter för tillämpning för att få samverkan att fungera genom dessa typer av system. Begreppen hjälper oss också att få syn på vad som behöver göras och vilken aktör som gör vad, och framför allt vad samverkan behöver innehålla för att flera behov ska kunna hanteras. Fördjupningen om systemperspektiv syftar till att vara en utgångspunkt när man utvecklar och planerar på vilket sätt omfattande lägen ska hanteras, och den bidrar till att förväntningar mellan aktörerna ska kunna preciseras. Vid hantering uppstår ibland obalanser mellan olika aktörer och genom att nyantera innehållet i aktörsutbytena kan dessa friktioner förebyggas. Genom att kunna precisera vilka konkreta delar man behöver hjälpa varandra med, vilka geografiska områden som berörs, vilka aktörer som deltar och vilka specifika typer av resurser som avses, samt innehållet i aktörernas utbyten, så skapas förutsättningar för en bra samverkan.

²¹⁸ Prop. 2019/20:176, *En effektivare kommunal räddningstjänst*.

²¹⁹ Inriktning och samordning kan uppnås genom ledning eller samverkan. Ledning kan utgå från formella mandat eller ske i överenskommelse (*Gemensamma grunder för ledning och samverkan*, MSB 2014).

Även inom en sammanslutning, det vill säga i ett system av flera räddningsledningssystem, kan de olika räddningsledningssystemen hjälpa varandra på flera sätt, vilket vi beskriver längre ned.

Det finns en stor vilja att hjälpa varandra i svåra situationer, vilket motiverar att vi även bör förbereda hur större lägen i Sverige ska kunna hanteras. Saknas det förberedelser för att ta emot och att ge hjälp kan det vara svårt att uppnå en storskalig hantering. Genom att flera räddningsledningssystem går samman i hanteringen av resursförsörjning så avlastas det räddningsledningssystem som är i behov av hjälp. Och när flera räddningsledningssystem agerar tillsammans kan proaktivitet uppnås beträffande resursanvändningen. Dessutom kan de försörjande räddningstjänstverksamheterna optimera sina resursdispositioner och lämna hjälpen på ett sådant sätt att den egna verksamheten påverkas i mindre grad än om resurser behöver plockas samman med kort varsel. Även om lägen kan efterlevas utan system, så kan betydligt större storskalighet uppnås om ”system av flera räddningsledningssystem” är förberedda, och det är därför vi beskriver sådana arbetssätt här i ELS. Att kunna tillämpa och se flera system möjliggör viljan att hjälpa varandra i större geografiska omfång eftersom inträffade olyckor och behoven inte följer ordinarie kommungränser.

Det finns en stor vilja att hjälpa varandra i svåra situationer men det bör också konstateras att det är en skyldighet att hjälpa varandra, vilket motiverar att även förbereda hur omfattande lägen i Sverige ska kunna hanteras. De legala grunder som utgör grund för att hjälpa varandra beskrivs nedan.

Sverige är ett stort land, men många olika riskbilder, förutsättningar och sårbarheter lokalt. Det är därför en utmaning att få en effektiv användning av resurserna i nationen som helhet och att de används där de ger störst nytta. Det är också en utmaning att få avlösningar av resurserna att fungera utan avbrott i den konkreta åtgärdshanteringen. Exempelvis behöver ”bytet ske vid strålröret” så att åtgärderna genomförs med kontinuitet, framför allt om effekt uteblivit och kontroll över skadeförloppet ännu inte uppnåtts. Om samhällets samlade resurser ska kunna användas på bästa sätt behöver aktörerna samverka för att uppnå inriktning och samordning av användningen av de förmågor som behövs allra mest för de aktuella räddningsinsatserna vid en riskbild som påverkar större områden.

Varje räddningsledningssystem behöver planera för att det ska kunna ta emot hjälp vid händelser och därmed åstadkomma en omfattande kapacitetshöjning. Sådan planering bör också inkludera hur exempelvis MSB:s förstärkningsresurs för värdlandsstöd eller logistikresurser kan kopplas in. Sättet på vilket man leder medverkande och hjälpende resurser utformas med utgångspunkt i alla delar av ELS och behandlas därför inte i detta avsnitt specifikt. Beskrivningen nedan tar i huvudsak sin utgångspunkt i samverkan mellan de resursförsörjande räddningsledningssystemen och de som är i behov av hjälp.

10.2 Medverka i en annan räddningsinsats som leds av annat räddningsledningssystem

Statliga myndigheter och kommuner är skyldiga att med personal och egendom delta i räddningsinsatser som någon annan räddningstjänstansvarig aktör ansvarar för. Det är under förutsättning att deltagandet inte allvarligt hindrar myndighetens eller kommunens ordinarie verksamhet. Den skyldigheten framgår av LSO 6 kap. 7 §, och syftar till att man ska använda samhällets samlade resurser effektivt. En vanligt förekommande form av samverkan mellan räddningsledningssystem är när angränsande kommuners räddningstjänster medverkar direkt i ett tidigt skede av en olycka med resurser, så kallad gränslös samverkan.

I ovanstående exempel är det kommunens organisation för räddningstjänst som deltar, rent principiellt. Det vill säga att den personal som utför uppgifter i samband med en annan kommuns räddningsinsats är alltså inte ”utlyft” ur sin hemmaorganisation utan arbetar fortfarande i sin egen kommuns organisation, även om uppgifterna utförs på annan plats²²⁰.

Det som händer först är att det uppstår ett behov av hjälp i en eller flera kommuner där räddningstjänstverksamheten leds genom ett räddningsledningssystem. Detta räddningsledningssystem, som alltså är det behövande systemet, beslutar om att begära hjälp enligt LSO 6 kap. 7 § eftersom räddningsledningssystemet har att anskaffa resurser (se 8.10, Systemledning). Ett enskilt räddningsledningssystem kan besluta om att begära hjälp inom de ramar som räddningscheferna för de ingående räddningstjänstverksamheterna gett sina räddningsledningssystem²²¹. Ett annat enskilt räddningsledningssystem (som blir det försörjande systemet) kan därefter besluta om att lämna hjälp, vilket också sker inom de ramar som räddningscheferna för de ingående räddningstjänstverksamheterna gett sitt räddningsledningssystem. På flera platser i Sverige är detta redan förberett och automatiserat i samband med utalarmering. Såväl de behövande som försörjande räddningsledningssystemen är beslutande när det gäller medverkan enligt LSO 6 kap. 7 § inom de ramar som finns för respektive räddningsledningssystem genom överförd beslutanderätt. Det är dock inte ett räddningsledningssystem i sig självt som medverkar utifrån ett legalt perspektiv, utan det är respektive räddningstjänstverksamhet som medverkar i annans räddningsinsats genom att delta med resurser för att bedriva räddningstjänst.

Ett sådant system av flera räddningsledningssystem och deras företrädare kan tillsammans planera för och försörja andra delar av landet med resurser till räddningsinsatser som ett annat räddningsledningssystem ansvarar för (behövande). Det sker då på det behövande räddningsledningssystemets uppdrag. Något av de försörjande räddningsledningssystemen kan i överenskommelse åta

²²⁰ Johansson, P (2006), *Ledning av räddningsinsatser i det komplexa samhället* s. 167 i LARIDKS. Räddningsverket.

²²¹ Ett räddningsledningssystem är inte en aktör i sig självt utan svarar för ledning av flera räddningstjänstverksamheter och räddningstjänstorganisationer vid civilrättsliga avtal.

sig att hålla samman planeringsarbetet. Sådana arbetssätt har förekommit vid ett flertal tillfällen och bland annat vid tidigare års omfattande skogsbränder.

När flera räddningsledningssystem sluter sig samman för att tillsammans planera för och försörja andra räddningsledningssystem med resurser, så handlar det om att de förmedlar begäran (beställningar) från den räddningstjänstverksamhet som formellt begär hjälp och till de räddningstjänstverksamheter som konkret lämnar hjälp. Ytterst är detta alltså en hjälp från den enskilda räddningstjänstverksamheten till den behövande. De olika räddningsledningssystemen förmedlar begäran mellan sig, och respektive räddningsledningssystem beslutar om medverkan inom ramar från räddningscheferna. Det är av vikt att det finns en medvetenhet kring dessa nyanser utifrån legalt perspektiv.

10.3 System av flera räddningsledningssystem – fördjupning

Innebörden av ”system av flera olika räddningsledningssystem” preciserar vi i det följande med hjälp av begreppen systemdimension (vilken typ av komponenter systemet utgörs av), systemomfång och systemupplösning (”in och ut zoomning”). Fokus är på nyttjandet av resurser. Det vi skriver tar fasta på att flera räddningsledningssystem genom sammanslutningar också blir en typ av system med utgångspunkt i en systemsyn. Det är dock viktigt att nyansera innehållet i dessa typer av system. För att inte blanda olika systemperspektiv (nivåer av in och ut zoomning) så benämns *inte* dessa sammanslutningar räddningsledningssystem.

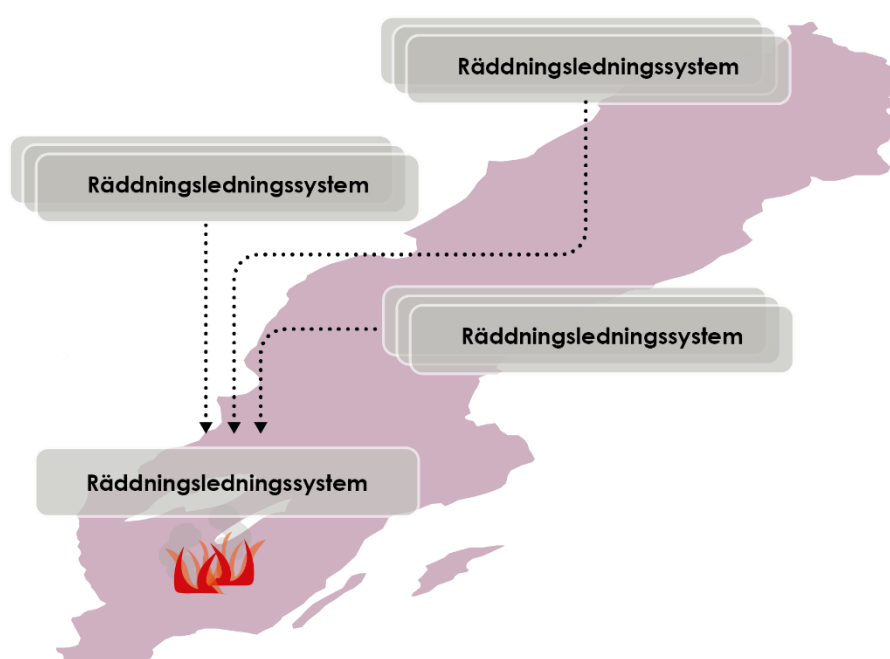
När en sammanslutning av flera räddningsledningssystem betraktas utifrån systemdimensionen ”förutsättningar för inflytande på nyttjandet av resurser”, så kan först konstateras att dessa system inte bygger på legal maktutövning med hög grad av dispositionsrätt av resurser. Inriktning och samordning nås i dessa sammanhang i stället genom aktörsgemensamma överenskommelser, det vill säga ingen aktör bestämmer över de andra formellt. Denna nyans i systemdimensionen inflytande utgör en del av det aktuella systemets avgränsning. Beskrivningen har sin utgångspunkt i förutsättningarna för inflytande, med just skillnaden ur ett legalt perspektiv gentemot ett räddningsledningssystem. I en situation kan man också dessutom betrakta hur de faktiska inflytanderelationerna fungerar mellan de individer som företräder de olika aktörerna, vilket i så fall handlar om systemdimensionen – individer och deras inflytanderelationer.

Som vi beskrivit ovan bygger system utan formellt överförda beslutanderätter på aktörsgemensam samverkan mellan flera räddningsledningssystem och eventuellt andra aktörer. Samverkan syftar enligt *Gemensamma grunder*²²² till att åstadkomma inriktning och samordning genom överenskommelser. Inriktning kan ibland användas som ett samlingsnamn på en manifestering som en önskad inriktning,

²²² Inriktning och samordning kan uppnås genom ledning eller samverkan. Ledning kan utgå från formella mandat eller ske i överenskommelse (*Gemensamma grunder för ledning och samverkan*, MSB 2018).

exempelvis AMI. Att uppnå en inriktning handlar om orientering av tillgängliga resurser (se systemomfång nedan) för det man vill uppnå tillsammans genom överenskommelser för att nå effekter. I det här fallet är det en optimerad användning över en större geografisk yta för exempelvis skogsbrandshantering. Utgångspunkten är att detta ska kunna åstadkommas genom samverkan och genom överenskommelser²²³ (social grund). Enkelt uttryckt handlar den aktörs-gemensamma hanteringen av störningar och olyckor i samhället ytterst om att omsätta aktörernas förmåga till effekt på bästa sätt ²²⁴. Genom sådana resurs-utbyten ökar möjligheten till snabbare resurstilldelning vid omfattande resurs-behov.

Figur 36. System av flera ledningssystem



Flera räddningsledningssystem kan hjälpa annat räddningsledningssystem med försörjning av resurser vid omfattande olyckor. Flera räddningsledningssystem kan gå samman för att planera resursförsörjningen från sina respektive områden. Sammankopplingarna kan göras utifrån behovet i situationen.

Systemomfånget för sammanslutningen blir geografiskt sett större än vad enskilda räddningsledningssystem täcker. Vid varje tillfälle behöver omfånget identifieras och fastställas, och det bör ske med utgångspunkt i det aktuella behovet (se aktörssammanhang i nästa avsnitt). Vissa räddningsledningssystem knyts samman för att medverka genom att försörja med resurser, och behövande räddningsledningssystem blir mottagare av denna medverkan genom att ta emot resurser. Eftersom behoven kan variera vid olika tillfällen (skogsbrandrisk, höga flöden, omfattande kvartersbränder, oljeutsläpp) så behöver man i varje enskilt fall

²²³ MSB (2018), *Gemensamma grunder för samverkan och ledning vid samhällsstörningar*, s. 19. MSB777.

²²⁴ Ibid.

precisera vilka typer av resurser och förmågor som hanteringen avser. I exemplet skogsbrand preciseras de specifika skogsbrandsförmågor som begärs och som respektive räddningstjänster medverkar med. Systemområdet blir alltså de resurser som man går samman kring att hantera och de räddningstjänster som ingår i samarbetet. I praktiken behöver området fastställas ur flera perspektiv: gällande vilken problematik som man hjälper varandra med, vilka geografiska delar som berörs, vilka aktörer som ingår och vilka specifika typer av resurser som avses. Genom att precisera detta område så utgör detta en del av denna typ av systems avgränsning (systemavgränsning). Några kopplingar till systemupplösningen finns längre fram i avsnittet.

Vidare kan en sammanslutning av räddningsledningssystem också komma överens om att hjälpa varandra på fler sätt än att gå samman för konkret resursförsörjning till andra delar av landet. Exempelvis kan de vid en specifik riskbild (flygplats, skog, höga flöden etc.) i sina egna områden komma överens om arbets sätt i stunden för att åstadkomma inriktning och samordning i tidskritiska lägen, exempelvis att snabbt kunna sända resurser om riskbilden i något av områdena leder till behov av en omfattande räddningsinsats vid ansträngda lägen. Ett sådant exempel är Södra länken i Stockholm där två räddningsledningssystem har gemensamma och förberedda larmplaner för omfattande räddningsinsatser.

En sammanfattning ur ett systemperspektiv för att beskriva sammanslutningar av flera räddningsledningssystem:

Flera räddningsledningssystem kan knytas samman för att deras företrädare genom överenskommelser ska uppnå inriktning och samordning av användningen av specifika resursförmågor.

Behovet identifieras med utgångspunkt i den aktuella riskbilden och de räddningsinsatser som pågår, eller kan uppstå till följd av läget, och som kan behöva hanteras genom samarbete i större geografiska områden än enskilda räddningsledningssystem.

Dessa former av system bygger på samverkan snarare än formell styrning, men likväl är det ett system rent teoretiskt.

Utbytet kan också omfatta ytterligare delar, exempelvis att hjälpa varandra med lägesuppföljning och sammanställning av lägesbilder kring såväl riskbilder som inträffade händelser, för att identifiera begynnande belastningar, att hjälpa varandra med bedömningsarbete av olika slag samt att göra överenskommelser om vad man vill uppnå vid hantering för att åstadkomma inriktning och samordning av hanteringen över större geografiskt område.

10.4 Aktörssammanhang vid omfattande lägen

Hanteringen av olyckor och andra störningar i samhället handlar ytterst om att omsätta aktörernas förmåga till effekt på bästa sätt.²²⁵ Om samhällets samlade resurser ska kunna nyttjas på bästa sätt behöver inriktning och samordning av deras användning uppnås för att åstadkomma effekter. Behov av inriktning och samordning i hanteringen finns såväl i helheten av samtliga aktörers ageranden som i mer konkreta delar såsom nyttjande av materiel och utrustning.

Vid omfattande händelser blir många aktörer med olika uppdrag i samhället berörda. De behöver då kunna samverka i flera led och i olika ändamål med samtidiga utbyten kring olika behov. Det finns flera olika aktörssammanhang för gemensamt agerande. Dels blir kopplingen mellan olika räddningsledningssystem ett aktörssammanhang för att samverka kring att bedriva kommunal räddningstjänst. Dels när flera räddningsledningssystem samverkar vid omfattande räddningsinsatser uppstår ett behov av samverkan kring de specifika kommunala räddningstjänstbehoven, samtidigt som respektive räddningsledningssystem, både de som genomför räddningsinsatser och de som försörjer med resurser, behöver samverka med aktörer med andra typer av uppdrag i samhället både lokalt, regionalt och i vissa fall nationellt.

Det finns en del räddningsledningssystem som sinsemellan i förväg har utformade arbetssätt för resursförsörjning som vid behov kan starta direkt. En sådan förberedelse skapar en utgångspunkt för att snabbt komma igång. När sammanslutningar etableras bör man varje gång bedöma och ta ställning till hur aktörerna ska knytas samman med utgångspunkt i det aktuella läget. Exempelvis kan flera räddningsledningssystem som brukar gå samman för att försörja andra, behöva dela upp sig så att delar av ordinarie sammanslutning försörjer norrut och den andra delen söderut om flera områden behöver hjälp samtidigt. På så vis byggs det in en anpassningsbarhet även i formeringen kring lämpliga sammanslutningar.

Vidare är det vanligast att sammanslutningen tar sin utgångspunkt i geografisk närhet. Ett annat arbetssätt är att skapa samarbeten i stunden som knyter samman de räddningsledningssystem som innehar specifika resurser oavsett var i landet de finns. Exempelvis kan just de räddningsledningssystem som en innehar specifik resurs, exempelvis vattendykare, knytas samman som ett ”funktionellt försörjningsområde” vid en större olycka i landet även om dessa aktörer med specifika resursförmågor finns på geografiskt avstånd från varandra.

Samtidigt finns det aktörssammanhang med andra aktörer i samhället som har andra uppdrag än att bedriva kommunal räddningstjänst. De räddningsledningssystem som bedriver omfattande räddningsinsatser knyter sig samman med aktörer för den faktiska hanteringen såväl lokalt som regionalt. Även de räddningsledningssystem som försörjer andra med resurser behöver vid dessa tillfällen också knyta sig samman med andra aktörer. Det är exempelvis inte ovanligt att det finns

²²⁵ MSB (2018), *Gemensamma grunder för samverkan och ledning vid samhällsstörningar*, s. 19. MSB777.

riskbilder av olika slag i olika delar av det område som också ska skicka resurser till andra. Den kommunala räddningstjänsten behöver ha kontakt med kommuner och med länsstyrelsen om hur de aktörsgemensamt hanterar de regionala och lokala behoven som kan innebära en sammansatt risk- och hotbild (oljeutsläpp, evenemang etc.) samtidigt som de bedömer hur hjälp också kan skickas till andra som har ännu större behov.

Innehållet i utbytet beror väldigt mycket på situationen. Vid stora skogsbränder kan en hel del resursförsörjning hanteras direkt mellan försörjande och behövande räddningsledningssystem för det räddningstjänstspecifika (materiel etc.). Samtidigt behöver till exempel informationsdelning kring förmågor i stort fungera med flera aktörer. I andra fall (som höga flöden) kan ett mer integrerat arbetssätt behövas mellan länsstyrelserna och sammanslutningar av räddningsledningssystem eftersom dessa situationer i många fall hanteras i skedet innan räddningsinsatsen inleds.

10.5 MSB:s roll ur ett nationellt perspektiv

MSB:s operativa roll vid omfattande och komplexa händelser är att stödja berörda aktörers samordning av åtgärder och se till att berörda aktörer får tillfälle att samordna åtgärder, samordna information till allmänhet och medier, effektivt använda samhällets samlade resurser och internationella förstärkningsresurser, och samordna stödet till centrala, regionala och lokala organ i fråga om information och lägesbilder. MSB har också det specifika uppdraget att förse regeringskansliet med underlag i samband med allvarliga olyckor och kriser och under höjd beredskap. Vid en specifik händelse som är mycket omfattande eller komplex så innebär det att MSB kommer att finnas med på något sätt som en aktör att samverka med.²²⁶

Dessutom, och kanske viktigast ur ett resursperspektiv, så ska MSB, utifrån nationell riskbild upprätthålla beredskap med stödresurser för att kunna bistå i samband med allvarliga olyckor och kriser och vid höjd beredskap. Myndigheten ska även kunna prioritera och fördela tillgängliga förstärkningsresurser, vilket beskrivs mer nedan.²²⁷ Utöver de förberedda förstärkningsresurserna som finns för nationellt bruk har MSB lång erfarenhet av kriser och katastrofer runt om i världen. Som en följd finns det därför kompetens och materiel för internationella insatser som har kommit till användning nationellt vid exempelvis skogsbränderna 2018 eller pandemihanteringen 2020.

Slutligen är MSB nationell kontaktpunkt för EU:s civilskyddsmekanism²²⁸ samt Nordred m.m. och har därigenom befogenhet att begära bistånd från andra länder, vilket bl.a. skedde under skogsbränderna sommaren 2018. Genom detta

²²⁶ Förordning (2008:1002) med instruktion för Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, 7 §

²²⁷ Förordning (2008:1002) med instruktion för Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, 7a §

²²⁸ Ibid, 9 §

samarbete på EU-nivå har även Sverige byggt upp beredskap som stödjer alla EU:s länder. Denna beredskap kan även användas i Sverige. Ett exempel är skopande flygplan för skogsbrandssläckning.

Det är viktigt att räddningstjänstorganisationer har kunskap om vilken roll MSB har, vilket stöd man kan få och det är likaså viktigt att man är förberedd på att kunna samverka och kunna ta emot stöd.

Vid flera samtidiga omfattande räddningsinsatser händer det att kommunerna inte själva, inom sitt räddningsledningssystem eller i samverkan med andra, har tillräckliga resurser och att det finns ett konkurrerande behov av vissa gränssättande²²⁹ resurser. Då kan det finnas behov av ett nationellt perspektiv över tillgängliga resurser för att göra det möjligt att prioritera mellan dem och fördela dem till de räddningsinsatser som är i störst behov av dem. Det kan också finnas ett behov av att resurserna kan aktiveras och förflyttas inom landet om riskbilden förändras.

MSB har i sin instruktion ett ansvar för att samordna och stödja kommunerna i deras verksamhet vilket bör vara en utgångspunkt vid flera omfattande räddningsinsatser. Utöver det har MSB i LSO 6 kap. 8 a § getts mandatet att prioritera och fördela tillgängliga resurser ur ett nationellt perspektiv.

Med det menas att myndigheten under vissa omständigheter får bestämma vilken eller vilka räddningsinsatser som är i störst behov av resurserna, det vill säga var de ska användas. Resurserna får sedan fördelas ut till dessa. Mandatet omfattar dock inte hur resurserna sedan ska användas.²³⁰ En förutsättning för att MSB ska få prioritera och fördela resurserna är att en eller flera räddningschefer har begärt detta stöd av myndigheten. Så länge de berörda räddningscheferna är överens om hur resurserna ska användas bör det inte finnas något behov av att MSB prioriterar och fördelar resurserna.

En förutsättning för att tillgängliga resurser ska kunna användas på ett så effektivt sätt som möjligt är att de berörda kommunerna (vilket i praktiken sker via räddningsledningssystemens företrädare) uppmärksammar MSB på sitt behov av förstärkningsresurser. Ytterligare en förutsättning är att kommunerna löpande bistår myndigheten med lägesrapporter så att myndigheten, när riskbilden motiverar detta, kan förflytta resurserna inom landet.

För att MSB ska kunna kartlägga tillgängliga resurser finns det enligt LSO 6 kap. 8 § en upplysningsskyldighet. Upplysningsskyldigheten gäller såväl kommuner som statliga myndigheter och innebär att de måste upplysa MSB om vilka resurser de har tillgängliga för räddningsinsatserna. MSB kan också begära att kommunerna och de statliga myndigheterna ska delta i räddningsinsatsen med

²²⁹ Gränssättande resurs, dvs. resurser som sätter gräns för vad som kan genomföras eller åstadkommas. *Taktik, ledning, ledarskap*, MSB 2005, s. 41.

²³⁰ Prop. 2019/20:176, *En effektivare kommunal räddningstjänst*.

dess resurser. Skyldigheten att delta gäller, precis som i LSO 6 kap. 7 §, om deltagandet inte allvarligt hindrar kommunens eller den statliga myndighetens vanliga verksamhet.

Vid omfattande räddningsinsatser är det viktigt att alla vet vilka förutsättningar som gäller och att det finns ett tydligt stöd, både legalt och socialt, för de åtgärder som vidtas. För att uppnå en så effektiv hantering som möjligt är det av stor vikt att MSB vid sin prioritering och fördelning samverkar nära med berörda kommunala räddningschefer (vilket i praktiken i de flesta fall sker via vakthavande räddningschef etc.). Det kan exempelvis, utifrån den eller de berörda räddningstjänstverksamheterna (behövande räddningsledningssystemens perspektiv), finnas olika behov vid olika tillfällen när det gäller prioritering av resurser. I vissa fall kan det exempelvis handla om internationella resurser och statliga resurser, i andra fall kan det innebära även kommunala räddningstjänstresurser. Vid varje tillfälle bör det preciseras vad behovet av gränssättande resurser är. Det bör alltså inte uppfattas som en generell prioritering av alla resurser.

Den behovsstyrda hållningen är en utgångspunkt för att i grunden ha samverkan mellan berörda och försörjande räddningsledningssystem som det grundläggande arbetssättet, eventuellt via sammanslutningar. För att denna prioriteringsordning ska fungera i praktiken och vara behovsstyrd behövs dialog och utbyten med lägesbilder om hjälpbehov och resursanvändning som beslutsgrund för prioriteringar.

Det finns också ett behov av samverkan på ett sådant sätt att länsstyrelserna ges rätt förutsättning att hantera sitt geografiska områdesansvar samtidigt som MSB har att hantera omfattande räddningsinsatser ur ett nationellt perspektiv. Parallellt med detta behöver också de olika räddningsledningssystemen ha ett utbyte lokalt kring de mer konkreta resursutbytena (se ovan beskrivningar om behovande och försörjande). Länsstyrelsen är statens (regeringens) förlängda arm ute i länen och har ett uppdrag vid förfrågningar och aktivering av förstärkningsresurser.

Vid dynamiska och omfattande händelser kan det operativa tempot vara väldigt högt, och det behövs en avvägning och sortering av vilka kontaktvägar som är mest optimala i stunden. Sammanslutningar kring resursförmedling mellan räddningsledningssystem samt mellan räddningsledningssystem och MSB behöver trots det på bästa sätt ske i nära samverkan med länsstyrelserna. Att räddningsledningssystemen informerar såväl berörda länsstyrelser som MSB vid omfattande samverkan möjliggör att ha både regionala lägesbilder och en nationell lägesbild kring hur aktörerna som verkar för stunden är sammankopplade. De regionala och den nationella lägesbilden behöver naturligtvis ha olika grader av upplösning.

Detta innebär en möjlighet att göra en aktörsanalys²³¹ på nationell basis för hur räddningsledningssystemen samverkar. Aktörsanalysens syfte bör bland annat vara att identifiera om olika delar av landet blir utan hjälp, det vill säga undvika ”först till kvarn”.

²³¹ MSB (2018), *Gemensamma grunder för ledning och samverkan*.



Kapitel 11: Särskilda fokusområden inom ledningsprocessen

11 Särskilda fokusområden inom ledningsprocessen

Den omvärld vi verkar i ställer särskilda krav på ledningsarbetet för att vi effektivt ska kunna utföra vårt uppdrag. Olyckor uppstår plötsligt och vi måste omedelbart kunna hantera nya larm. Beroende på vad som hänt, hur hjälpbehovet ser ut och vilka skyddsvärden som är påverkade eller hotade kan små eller mycket omfattande räddningsinsatser behövas. Olyckor kan dessutom inträffa samtidigt och vi behöver kunna både respondera på flera händelser samtidigt, och ibland prioritera dem emellan. Räddningsinsatser behöver kunna hanteras över tid, samtidigt som beredskapen för nya larm hela tiden upprätthålls och anpassas till den aktuella riskbilden. Insatser behövs också från flera aktörer i samhället, och det aktuella aktörssammanhanget skapar särskilda förutsättningar.

Dessa olika förutsättningar och behov ställer särskilda och varierande krav på det ledningsarbete som behöver utföras (se även utförliga beskrivningar i kapitel 4), och utgör ingångsvärden för hur vi bäst organiserar oss. Genom att betrakta ledningsprocessen vid olika sammanhang och förutsättningar – nedan kallade fokusområden – kan vi bättre identifiera och precisera krav på ledningsaktiviteter och den förmåga som kontinuerligt behöver upprätthållas, och som svarar upp mot det aktuella ledningsbehovet. Detta görs med hjälp av den modell som beskriver vad som ska hanteras och hur befogenheter kan fördelas (se 8, Beslutsdomäner – Innehåll i ledning).

Inledningsvis har vi identifierat följande fokusområden inom ledningsprocessen:

- Nya olyckor – tidskritisk respons: Larmhantering och ledning i ett inledande tidskritiskt skede vid nya olyckor.
- Riskbildsförändring – krav på planering: Förändringar i riskbild – krav på planering och behov av anpassningar.
- Räddningsinsatser och beredskapsproduktion över tid: Hantering av räddningsinsatser och beredskapsproduktion över tid vid samtidiga olyckor.
- Ledning av en enskild räddningsinsats: Genomförande av räddningsinsats vid olika skeenden, dynamik och varaktighet.

Urvalet utesluter inte att andra fokusområden inom ledningsprocessen kan behöva belysas, liksom att graden av konkretisering (upplösningsgrad) kan variera när ingående parametrar ändras (var i tidsskedet vi befinner oss, antal samtidiga händelser, omvärldsfaktorer etc.).

Syftet med en mer detaljerad beskrivning av ledningsprocessen inom valda fokusområden är att

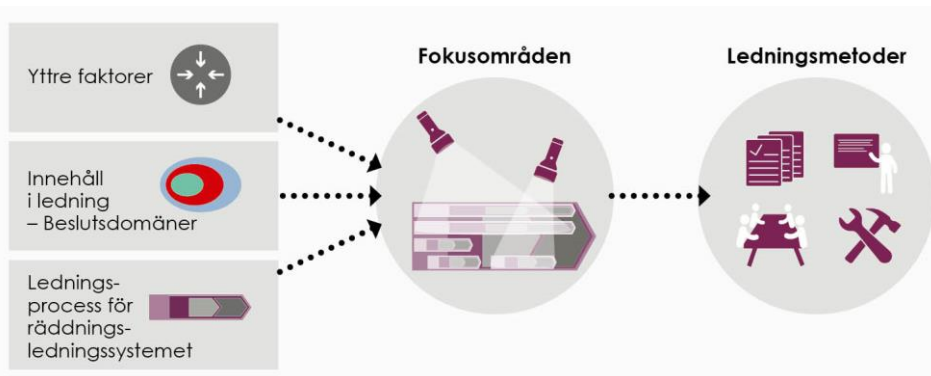
- visa på vad som praktiskt måste göras för att svara mot olika yttre krav (ny olycka/snabb respons) – ledningsaktiviteter, tillämpning av roller, organisering,
- skapa förutsättningar för en anpassad organisering (proaktivitet, roll-utövning, utforma uppgifter etc.),
- visa på kvalitetskrav kopplat till innehåll i ledning, komplexitet och tidskrav/samtidighet, samt att
- på längre sikt utgöra utgångspunkt för kommande metodutveckling.

I nästföljande avsnitt kommer vi att mer detaljerat beskriva ledningsprocessen i fokusområdena **Nya olyckor – tidskritisk respons** och **Riskbildsförändring – krav på planering**.

Beskrivningen av fokusområdena **Räddningsinsatser och beredskapsproduktion över tid** och **Ledning av en enskild räddningsinsats** fördjupas inte vidare i ELS. Dessa fokusområden är dock viktiga och bör i det fortsatta arbetet med att utveckla kunskapen kring ledningsprocessen för räddningsledning beskrivas med syfte att utgöra en grund för bland annat metodutveckling.

Man kan se fokusområdena som en form av syntes mellan omvärldens krav, krav på ledning och att kunna organisera ledningsarbete. De ledningsuppgifter som behöver utföras för att svara upp mot kraven på ledning (se 5, Olika förutsättningar ställer krav på ledning och 7.2, Ändamålsenligt ur ett ledningsperspektiv) vid de olika situationer som skildras i respektive fokusområde, identifieras och beskrivs med hjälp av innehållet i ledning (se 8, Beslutsdomäner – Innehåll i ledning) och aktiviteterna i ledningsprocessen (se 6.3, En modell för ledningsprocessen).

Figur 37. Från krav på ledning till ledningsmetoder



Relationen mellan yttre faktorer, innehåll i ledning, ledningsprocessens aktiviteter, fokusområden och ledningsmetoder. Fokusområden kan utgöra utgångspunkt för utveckling av ledningsmetoder.

Att identifiera ledningsuppgifter och andra villkor ger i sin tur ingångsvärden för att utforma åtgärder (uppdrag) och hur responsen bäst bör organiseras. Med andra ord skapar det förutsättningar och ingångsvärden för rolltillsättning och organisering.

Beskrivningen av fokusområdena med deras ledningsuppgifter och villkor för att uppfylla kraven på ledning svarar på frågan om vad som behöver göras. Hur dessa ledningsuppgifter ska genomföras kan beskrivas i olika metoder. Det kan finnas flera olika kompletterande eller alternativa metoder för att genomföra en ledningsaktivitet. Dessa metoder beskrivs inte i ELS, men är ett fortsatt viktigt arbete för att konkretisera innehållet i ledning och ledningsaktiviteter för de olika fokusområdena. Vissa metoder finns redan och andra behöver utvecklas.

11.1 Nya olyckor – tidskritisk respons

Olyckor inträffar plötsligt, ibland på flera platser samtidigt. Ibland går det att se ett mönster, ibland inte. Ibland är det svårt att avgöra vad som hänt, hur hjälpbehovet ser ut och om de åtgärder som kan komma att behövas ligger inom ramen för kommunal räddningstjänst²³². Oavsett om det rör sig om en transportolycka, bilbränder, tendenser till social oro, skyfall och översvämningar eller brand i skog vid höga brandriskprognosvärden, behöver kommunernas räddningstjänstverksamheter ha förmåga att omgående svara upp mot det hjälpbehov som uppstår.

Det faktum att olyckor uppstår plötsligt innebär en omständighet som utgör ett av grundkraven på vår förmåga, att snabbt kunna respondera på nya uppkomna olyckor. Att flera olyckor kan inträffa samtidigt, till och med situationer som kan beskrivas som masshändelser, ställer särskilda krav på att utforma åtgärder utifrån snabbhet och hantera flera simultana händelser – både av samma karaktär och av helt olika karaktär. Här ställs även krav på redundans, att alltid ha förmåga att hantera nästa händelse och att vid behov kunna prioritera hur resurser bäst bör användas.

Vid andra situationer är det inte lika uppenbart att det föreligger en olycka eller överhängande fara, utan skeendet kan beskrivas som ”smygande”. Det behöver finnas förmåga att fånga signaler om diffusa händelser, och vid behov initiera åtgärder som klargör vad det är som pågår. I de fall hjälpbehoven inte faller inom ramen för kommunal räddningstjänst²³³ ska förutsättningar och befogenheter finnas att kunna fatta beslut om att inte inleda räddningsinsatser. Förutsättningar och befogenheter behöver på motsvarande sätt finnas att vid brist på resurser prioritera mellan räddningsinsatser.

²³² 1 kap. 2 § lagen (2003:778) om skydd mot olyckor.

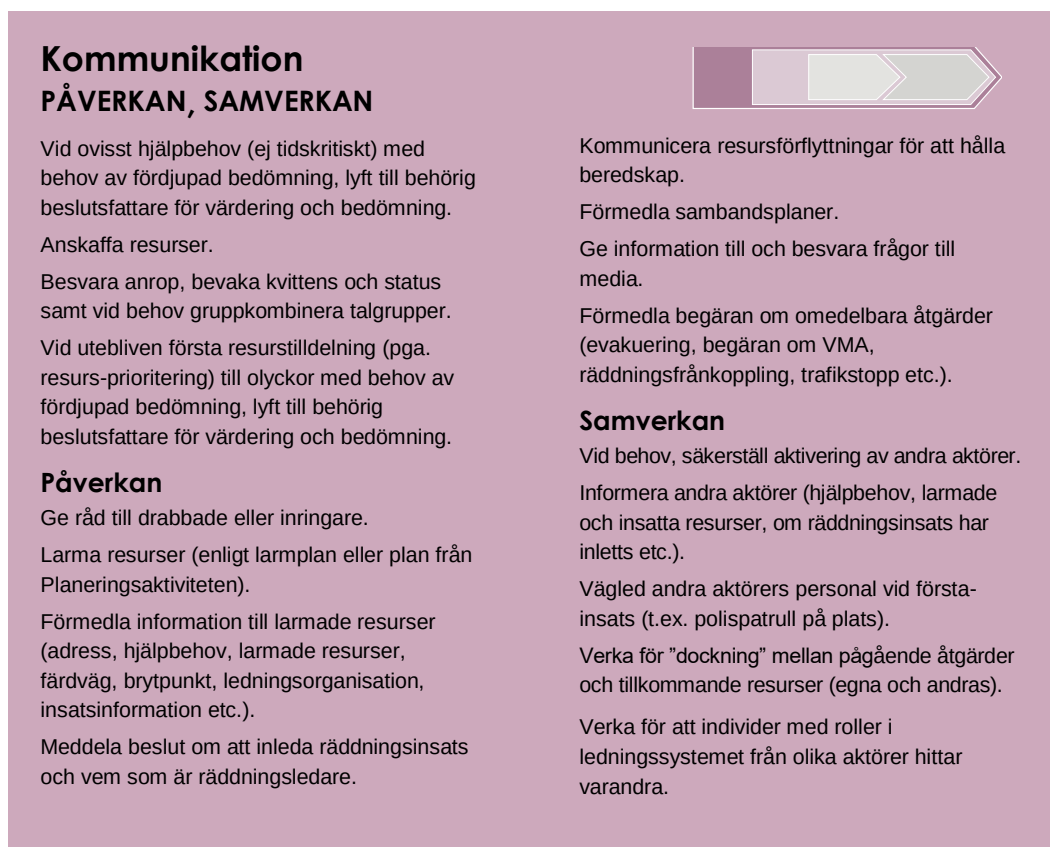
²³³ Ibid.

Variationer i dynamik, riskbild, skyndsamhetskrav etc. i kombination med individers kognitiva begränsningar ställer också krav på att räddningslednings-systemet som helhet kan agera. Utifrån principen om ett kompenserande system (se 1.2.2, Kompenserande system) behöver systemet som helhet till exempel se till att åtgärder samordnas under det inledande skedet av en räddningsinsats, och att man inte förbiser några behov av åtgärder under tiden som räddnings- och ledningsresurser är på väg mot ett skadeområde och tills de etablerats på plats. Man behöver även samordna de egna resurserna, liksom egna och andras resurser, under det inledande skedet.

Ovanstående beskrivningar av exempel på yttre faktorer (se 5, Olika förutsättningar ställer krav på ledning) ställer alltså särskilda krav i det ofta tidskritiska inledande skedet vid räddningsinsatser. Variationen av dessa faktorer utgör ingångsvärden för vilka uppgifter som behöver kunna lösas, och därmed för hur roller behöver tillsättas för att man ska kunna använda tillgänglig kompetens och skapa förutsättningar att nå effekt. Därför har vi valt ledningsprocessen vid nya olyckor och det inledande skedet vid räddningsinsatser som ett särskilt fokusområde värt att titta närmare på.

De ledningsuppgifter som behöver utföras i detta sammanhang kan översiktligt illustreras med hjälp av den generella modellen för ledningsprocessen enligt bilden nedan. Innehållet i respektive aktivitet förklaras därefter närmare.

Figur 38. Nya olyckor – tidskritisk respons



Dataförsörjning

INHÄMTNING, BEARBETNING, DELGIVNING



Inhämtning

Intervju med hjälpsökande (eller annan inkommande information om hjälpbehov, automatlarm etc.):

- Vad har inträffat? (Vållandefenomen: brand, översvämning etc.)
- Vilket hjälpbehov finns?
- Vad är hotat?
- Var har det inträffat (kommun, adress, vägbeskrivning, position)?
- Vilken omfattning har händelsen? (Vållandefenomen och hjälpbehov.)
- Hjälpsökandes namn och telefonnummer?
- Vid flera inkommande samtal om samma händelse, ta kompletterande information.

Resurser:

- Tillgängliga resurser.
- Specialresursers tillgänglighet.
- Tillgänglighet för resurser från andra aktörer.
- Förändringar i beredskap (anspänningstid, insatstid etc.).
- Andra aktörers insatta resurser.

Framkomlighet i trafik:

- Avstängningar.
- Trafikintensitet.
- Rekommenderad angreppsväg.

Väder:

- Vindriktning och vindstyrka.
- Temperatur.

- Isläge.
- Gräs- och skogsbrandrisk.

Information om händelsen från andra aktörer:

- Vilka aktörer som är aktiverade.
- Uppfattat hjälpbehov.
- Insatta resurser och åtgärder.
- Informationsbehov.

Övrig insatsinformation:

- Drivmedelstyp på inblandade fordon vid trafikolycka.
- Boende på fastigheten.
- Särskilda risker i drabbad verksamhet.
- Insatsplaner.
- Etc.

Ta emot lägesrapporter.

Inhämta information som orienteringsaktiviteten efterfrågar.

Bearbetning

Sammanställ och dokumentera insamlad information:

- i larmhanterings- och beslutsstödsystem samt
- i relevanta lägesbilder.

Kontrollera och inhämta information som saknas.

Delgivning

Dela information till relevanta roller och samverkande aktörer (tid, format och rätt mottagare).

Orientering

INFORMATIONSBEHOV, UPPFÖLJNING, VÄRDERING, BEDÖMNING

Informationsbehov

Formulera vilken ytterligare information som behövs.

Uppföljning

Uppmärksamma förändrade eller tillkommande hjälpbehov.

Värdering

Skapa förståelse för situationen:

- Hjälpbehov.
- Karaktärsdrag och tempo.
- Konsekvens av hot och vållandefenomen.
- Tolka information från olika källor (ofullständig, motstridig, förstärkande).

Värdera resursbehov i förhållande till hjälpbehoven:

- Tillgängliga resurser.
- Specialresurser.
- Ledningsresurser.
- Andra aktörers resurser.

Värdera de olika hjälpbehovens prioritet i förhållande till varandra:

- Vad är viktigast?
- Vilka tidskrav finns?

Utgå från ramar avseende prioritering av hjälpbehov (tidigare fastställda eller tillfälliga).

Värdera om hjälpbehoven uppfyller kriterierna för räddningsinsatser enligt LSO.

Bedömning

Bedöm om respons mot kända hjälpbehov ska ske:

- Ingår de i räddningstjänstverksamhetens uppdrag (kriterier i LSO, handlingsprogram, tillämpning av uppdrag, inriktningar, ramar för prioritering av hjälpbehov etc.)?



- Om inte, dokumentera beslutet (t.ex. brand i papperskorg utan risk för spridning).

Bedöm resurstilldelning utifrån hjälpbehoven och deras inbördes prioritet:

- Enligt plan.
- Anpassad plan (utökad eller minskad).
- Kombinera planer.
- Fördelning av gränssättande resurser (t.ex. specialresurser) mellan insatser, beredskap och övning.
- resursuppbyggnad (inledningsvis, andra fasen, förstärkning etc.).

Bedöm om räddningsinsats(er) ska inledas och vem som ska vara räddningsledare (observera att detta inte behöver göras innan respons inleds).

Bedöm behov av resursförflyttningar för att hålla beredskap.

Bedöm behov av anskaffning av resurser (angränsande räddningstjänstverksamheter, andra aktörer (offentliga och privata), nationella förstärknings-resurser etc.).

Bedöm om berörda aktörer:

- Har fått information/har aktiverats.
- Har vidtagit nödvändiga åtgärder (t.ex. trafikstopp, larmat polishelikopter etc.).

Bedöm om det finns behov av att ansluta till aktörer eller frivilliga som redan påbörjat åtgärder (kontrollrum, industribrandstyrka, flygledning etc.).

Bedöm vilken information om händelser och räddnings-insatser som ska delas till allmänheten och media.

Bedöm om omedelbara åtgärder ska vidtas (evakuering, begäran om VMA, räddnings-frånkoppling, tågstopp etc.).

Omsätt gjorda bedömningar till beslut i form av till exempel inriktningar, AMI, MMI och AMB.

Planering KOORDINERING, SPELA PÅ PLANEN



Planera resurser utifrån bedömd resurstilldelning:

- Närmaste/snabbaste resurs.
- Initial resurs, "andra fasen", förstärkning etc.
- Sammansättning av personal (i enheter).

Planera resursförflyttningar för att hålla bedömd beredskap.

Planera:

- Färdväg till skadeområde.
- Brytpunkt(er).

- Angreppsvägar från flera håll och in i skadeområdet.

Planera och fatta beslut om ledningsorganisation.

Organisera arbetet på ledningscentralen:

- Ledningsstöd/stab.
- Operatörer.

Planera anskaffning av resurser.

Ledningsprocessens aktiviteter med exempel på tillhörande uppgifter vid nya olyckor och det inledande skedet vid räddningsinsatser.

11.1.1 Uppdrag

Uppdraget för ledningsprocessen i Fokusområdet Nya olyckor – tidskritisk respons är att initialt värdera information om nya olyckor eller händelser, tilldela resurser och inrikta och samordna åtgärder i det inledande skedet av räddningsinsatser.

I uppdraget ingår också att omgående larma resurser för en tillräckligt bra första respons. Många gånger finns endast knapphändig information tillgänglig och oklara omständigheter råder – det är inte alltid självklart att det rör sig om en räddningsinsats initialt.

Därefter ingår att skyndsamt bedöma behovet utifrån det möjliga hjälpbehovet, utifrån ett proaktivt förhållningssätt (se 1.1.5, Tid, proaktivitet och samtidighet), och att tilldela resurser för åtgärder som motsvarar hjälpbehovet. Vidare ingår det att i tidskritiska situationer kunna göra prioriteringar i fråga om hur gränssättande resurser ska tilldelas, liksom hur resurser vid samtidiga händelser ska tilldelas.

Därtill ingår att i det tidiga skedet av en eller flera samtidiga händelser åstadkomma inriktning och samordning av åtgärder från kommunens räddningstjänstverksamhet och andra samverkande aktörer. Syftet är att dels skapa förutsättningar för direkta åtgärder mot skadeförloppet, dels säkra att resurser med relevant förmåga larmas.

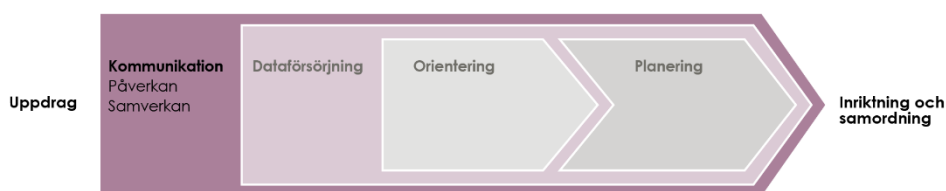
Signifikant för fokusområdet är förmågan att omsätta och tillämpa uppdraget genom att direkt agera inom givna ramar.

Räddningsledningssystemet ska inte enbart säkerställa att åtgärder initieras vid kommunal räddningstjänst inom det egna geografiska området. I uppdraget ingår även att kunna medverka vid kommunal räddningstjänst hos andra räddningstjänstverksamheter, medverka i statlig räddningstjänst eller svara för andra uppdrag enligt räddningstjänstverksamhetens instruktioner. I det senare fallet kan det finnas en stor variation i uppdrag, tolkningar, tillämpningar och ambitionsnivåer mellan olika räddningsledningssystem, och även mellan olika räddningstjänstverksamheter med ett gemensamt räddningsledningssystem. Omfattningen och innehållet i andra uppdrag – som till exempel IVPA (i väntan på ambulans), kommunala uppdrag (utöver LSO) och avtal med närliggande aktörer - ställer olika krav på arbetssätt, bemanning och organisering. Det innebär att utformningen av respektive räddningsledningssystem, med utgångspunkt i ELS, behöver beakta de specifika lokala förutsättningarna och kraven som råder i den lokala kontexten.

11.1.2 Kommunikation

Kommunikation behöver ske kontinuerligt, i rätt tid och i ett format anpassat efter behovet, för att möjliggöra genomförandet av övriga aktiviteter.

Figur 39. Aktiviteten kommunikation



Kommunikationsaktiviteten förmedlar information mellan aktiviteterna inom ledningssystemet och mellan de involverade aktörerna vid en händelse. Genom kommunikation förmedlas information, både i form av underlag, inriktningar och uppdrag. Kommunikation kan ske både automatiskt med hjälp av tekniska system och manuellt genom samtal, skriftliga underlag, lägesbilder och liknande. De som verkar i räddningsledningssystemet behöver därför behärska metoder och tekniskt stöd för att både kunna lämna och ta emot information. Kommunikationsaktiviteten löper genom hela ledningsprocessen men uppgifterna kan se olika ut beroende på hur långt man kommit i processen. Uppgiften att svara på frågor från media kopplat till den specifika händelsen är till exempel inte aktuell förrän den hjälpsökande intervjuats, resurser larmats ut och andra omedelbara åtgärder har vidtagits. Vissa uppgifter, som till exempel intervju med en hjälpsökande, görs främst inledningsvis vid en räddningsinsats. Längre in i räddningsinsatsen är det andra kommunikationsuppgifter som behöver göras.

Vid ett nödsamtal kommunicerar inringare och operatörer genom att information förmedlas. Informationen från nödsamtalet behöver förmedlas, ofta via medlyssning, till den som larmar ut resurser. Relevant information måste också kommuniceras vidare till de som agerar i olika roller i ledningssystemet och andra resurser som larmas ut. I samband med nödsamtalet ges råd till den inringande och de drabbade om vilka åtgärder som kan vidtas för att undvika eller bromsa fortsatt skadeutveckling. Inringaren kan också uppmanas att ta emot och visa räddningsresurser rätt så att åtgärder kan inledas så snabbt som möjligt.

Resursprioriteringar vid samtidiga räddningsinsatser kan leda till att redan larmade enheter behöver omdirigeras. Resursförflyttningar för att hålla den beredskap som beslutats måste då kommuniceras till berörda enheter och individer med roller i ledningssystemet. Om behovet av resurser överstiger vad som finns tillgängligt kan resurser behöva anskaffas. Anskaffning - en del i kommunikationsaktiviteten - sker då enligt beslut från orienteringsaktiviteten genom att den egna räddningstjänstverksamheten ber om hjälp från andra räddningstjänstverksamheter, statliga förstärkningsresurser eller privata aktörer.

När beslut fattats om att inleda räddningsinsats och en räddningsledare har utsetts, oavsett var i räddningsledningssystemet detta sker organisatoriskt och geografiskt, kommuniceras det till berörd personal.

Andra arbetsuppgifter i kommunikationsaktiviteten är att förmedla begäran om omedelbara åtgärder (evakuering, begäran om VMA, räddningsfrånkoppling, trafikstopp etc.) samt att förmedla information och svara på frågor från media.

Viktiga arbetsuppgifter är också att hantera radiosamband, telefonsamtal och statusrapportering. Vid behov ska också olika talgrupper gruppkombineras och aktuell sambandsplan förmedlas.

Vid de flesta olyckor är informationstillgången begränsad inledningsvis, och händelsen kan vara både oklar och osäker för de aktörer som har i uppdrag att agera. Vid ”ovissa hjälpbehov”²³⁴ är omständigheterna sådana att det kan dröja väldigt länge innan informationsläget klarnar. Ovissheten kan bero på att den som larmar inte själv har sett olycksförloppet och var olycksplatsen är belägen. Vid exempelvis en isolycka hörs kanske endast rop på hjälp över en sjö. Sådana händelser inträffar ibland i otillgänglig terräng med lång tid till att resurser är på plats. Det gör också att skeendet kan hinna förändras i ganska stor utsträckning innan samhällets resurser är på plats. Det krävs att samhällets aktörer samverkar tidigt, eftersom deras uppdrag behöver tillämpas samtidigt vid en olycka. Hjälpbehovet kan vara ovisst ganska länge och det finns samtidigt ett tidskritiskt behov av att agera genom att flera aktörer inleder insatser samtidigt. Allteftersom ny information framkommer kan ansvarsförhållandena förtydligas med avseende på

²³⁴ Cedergårdh, E & Winnberg, T (2011), *Proaktiv samverkan vid olyckor*, kap. 5, Samverkan för säkerhets skull. MSB.

vilken aktör som gör vad. Även en olycka som är begränsad i antal insatta resurser eller geografisk utbredning kan leda till att många aktörer behöver samverka tidigt.

Tidigt vid en olycka behöver man därför medvetet förhålla sig till att den tillgängliga informationen kanske inte är heltäckande. Den första bilden av händelsen behöver ifrågasättas genom frågor som: Vad är det som inte har framkommit men som kan ha inträffat? Behöver fler samhällsaktörer kontaktas? Den här typen av olyckor inträffar ibland på gränserna mellan olika räddningslednings-system, polisregioner och sjukvårdshuvudmän. Det ställer särskilda krav på den aktuella grupperingen av aktörer (aktörssammanhang²³⁵) och deras behov av samarbete för att åstadkomma gemensam inriktning och samordning i hanteringen. Ofta är det först efter ett tag som hela vidden av en olycka kan förstås.

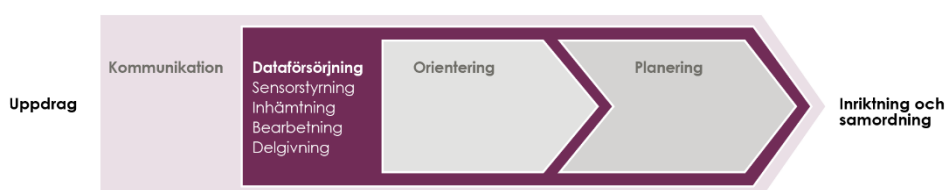
När resurser från en annan aktör kommer först fram på plats vid en olycka kan de behöva vägledning för att kunna vidta effektiva åtgärder (t.ex. om en polispatrull är först framme vid en villabrand).

Förberedelser behöver göras för att tillkommande resurser vid räddningsinsatser ska kunna sättas in så effektivt som möjligt, så att åtgärder inte fördröjs. Man behöver verka för att tillkommande resurser på ett smidigt sätt kan ansluta till pågående räddningsinsatser.

11.1.3 Dataförsörjning

Genom dataförsörjning samlas den information in som behövs för att hantera uppdraget.

Figur 40. Aktiviteten dataförsörjning



Den första informationen om hjälpbehov och möjlig räddningsinsats kommer ofta, men inte alltid, in via ett nödsamtal till SOS Alarm. SOS-operatören intervjuar inringaren för att samla in information om vad det är som är skadat eller hotat, orsakar skada eller hot, hjälpbehov, omfattning, geografisk position eller liknande.

²³⁵ MSB (2018), *Gemensamma grunder för samverkan och ledning vid samhällsstörningar*, s. 203.

Information kan även komma in via aktiv omvärldsbevakning eller samtal från en annan aktör. Information kan också komma in från andra myndigheter, bland annat som förfrågningar om hjälp. Ett exempel är förfrågningar om medverkan vid statlig räddningstjänst. Det kan också handla om uppdrag enligt avtal, förstärkningsresurser eller uppdrag som ryms inom kommunens organisation för skydd mot olyckor även om det inte är kommunal räddningstjänst enligt LSO 1 kap. 2 §.

Vid o vissa hjälpbehov som inte är tidskritiska behöver en behörig beslutsfattare göra en fördjupad informationsinhämtning samt värdering och bedömning (se 11.1.4, Orientering). Denna bedömning kan behöva göras på plats vid ett eventuellt skadeområde. Är det i stället fråga om tidskritiska hjälpbehov, eller när behovet är klarlagt, larmas räddningsresurser direkt enligt larmplan eller liknande.

För att respondera behövs kunskap om vilka resurser som kan behövas och som finns tillgängliga, eller som behöver tillgängliggöras. Det gör att man direkt kan larma räddningsresurser till aktuella räddningsinsatser, för ytterligare resurstilldelning²³⁶ vid resurstillväxt och hålla beredskap, både för ett möjligt utökat resursbehov till pågående räddningsinsatser och för nya räddningsinsatser. En uppdaterad lägesbild (se 12.3, Lägesbilder som verktyg för inriktning och samordning) kring aktuell förmåga behöver finnas. Den bör omfatta begränsningar utifrån personal- eller fordonsbrist, specialförmågor och potentiellt gränssättande resurser, material som saknas, reservfordon som kan tillgängliggöras och liknande information.

Beroende på typ av situation är väderdata en viktig parameter, till exempel vid skogsbränder, olyckor med farliga ämnen och vindsbränder. Väderdata bör finnas ständigt tillgängliga som en del av informationen om rådande och prognostiserad riskbild (se 11.2, Riskbildsförändring – krav på planering). Aktuell status om framkomlighet behöver också finnas tillgänglig och kunna förmedlas till larmade räddningsresurser, exempelvis för att de ska kunna välja lämplig färdväg.

Man behöver fortsätta samla in information, utöver den tidiga larminformation, för att kunna avgöra omfattningen av hjälpbehovet och därmed vilka åtgärder som behöver vidtas.

För att man i orienteringsaktiviteten ska kunna prioritera hur resurser i stunden bäst ska nyttjas behöver det finnas ständigt uppdaterad information, till exempel i form av lägesrapporter och teknisk statusrapportering, om vilka resurser som är insatta och var de är någonstans.

För att samhällets samlade resurser ska nyttjas på bästa sätt behövs också information om vilka andra aktörer som också har resurser insatta vid samma händelser där det bedrivs räddningsinsatser, vilka hjälpbehov de har identifierat och vilka åtgärder de vidtar. Att ta reda på andra aktörers behov av information från den egna verksamheten är också viktigt.

²³⁶ Räddningsverket (2006), *Ledning av räddningsinsatser i det komplexa samhället*, s. 219.

Den insamlade informationen ska vara tillgänglig och spårbar. Därför sammanställs och dokumenteras den i larmhanterings- och beslutsstödsystem och i relevanta lägesbilder (bearbetning). Dessutom delas information till berörda individer med roller i ledningssystemet och till samverkande aktörer i ett format och på en tid som anpassats för mottagaren (delgivning).

Det är, som vi beskriver i nästa avsnitt, orienteringsaktiviteten som styr vilken information som behöver inhämtas. Mycket av det slags information som beskrivs ovan har (som en del av ledningsprocessen) redan i förväg identifierats, och samlas rutinmässigt in. Det är när man vill förändra eller komplettera vilken information som ska inhämtas som man aktivt styr detta.

11.1.4 Orientering

Den information som samlas in (dataförsörjningen) ska leda till möjligheten att förstå och komma fram till vad som ska uppnås – vad som ska åstadkommas.

Figur 41. Aktiviteten orientering



Den information som behövs för att man i orienteringsaktiviteten ska förstå vad som behöver göras kommer alltså från dataförsörjningsaktiviteten som vi beskrev ovan, och samlas in enligt förutbestämda instruktioner och styrning från orienteringsaktiviteten. Informationen behöver värderas för att skapa förståelse för situationen.

Om det saknas information för att värdera och bedöma någon aspekt, till exempel behov av en gasflaskskytt vid en verkstadsbrand, måste man i orienteringsaktiviteten aktivt efterfråga den informationen från dataförsörjningsaktiviteten. Kommunikationsaktiviteten bidrar här till att förfrågan förmedlas och att svaret kommuniceras tillbaka.

Utifrån informationen i inkommande nödsamtal eller motsvarande behöver man i orienteringsaktiviteten omedelbart göra en första bedömning av om det föreligger ett hjälpbehov och om räddningstjänstverksamheten bör respondera (observera att det inte enbart avser LSO-kriterier). Om så är fallet indexeras²³⁷

²³⁷ Indexering av ärenden innebär att information om hjälpbehov matchas mot i förväg definierade händelsetyper, åtgärdsplaner och resursförslag.

ärendet, aktuell larmplan²³⁸ för den berörda kommunen aktiveras och utlarmningen genomförs (kommunikationsaktiviteten). I räddningstjänstverksamheter med ett gemensamt ledningssystem kan det finnas olika inriktningar för vilka uppdrag som ska hanteras, men som utgångspunkt behövs proaktivitet och en låg tröskel för att larma räddningsresurser. En bedömning ska sällan behövas för att avgöra den initiala resurstilldelningen, utan här gäller principen att snabbt få iväg en resursmängd (inklusive ledningsresurser) som tillräckligt väl motsvarar behoven, som i tid är närmast den aktuella platsen, snarare än att försöka optimera resurstilldelningen. Enheter behöver vanligtvis²³⁹ kunna larmas mer eller mindre automatiskt enligt larmplaner. Vid olyckor med flera olika typer av hjälpbehov kan man behöva anpassa eller kombinera flera larmplaner för att snabbt få iväg en tillräckligt rätt sammansatt resursmängd.

Därefter kan man bättre värdera informationen. Vad är det för typ av händelse, vilka karaktärsdrag och vilket tempo har den? Vilka är de möjliga konsekvenserna av olyckan (av hot och själva vållandefenomenet)? Man behöver i orienteringsaktiviteten ha förmåga att tolka information från olika källor (ofullständig, motstridig, förstärkande). Det behöver också finnas en förmåga att värdera olika hjälpbehovs prioritet i förhållande till varandra (vad är viktigast och vilka tidskrav finns?). Det ingår även att kunna tolka och värdera behov av specialförmågor och -resurser. Det kan ibland finnas behov av att någon gör en värdering först efter att själv ha bildat sig en uppfattning på aktuell plats.

I orienteringsaktiviteten ingår att kontinuerligt värdera ny information (från dataförsörjningsaktiviteten). Till exempel kan det, efter det första nödsamtalet, tillkomma information om situationen och hjälpbehoven. Information från andra aktörer kan också tillkomma. Det kan exempelvis vara indikationer på att ytterligare åtgärder behövs och vad som händer i närområdet. Tidigt vid en olycka behöver man bedöma vad som kan ha skett, det vill säga vad som kan ha hänt utöver det som framkommer genom den tillgängliga informationen. Men den första bilden av händelsen behöver ifrågasättas flera gånger under hanteringen. Det ingår att kontinuerligt värdera ny information och dess betydelse för situationen, hur behoven ser ut och vad det innebär. Ledningsprocessen är därmed iterativ²⁴⁰.

Ett proaktivt förhållningssätt behöver tillämpas när det gäller att tilldela resurser, framför allt där konsekvenserna av en för långsam resursuppbyggnad kan bli stora. Det gäller också att inte försöka optimera resurstilldelningen initialt, eftersom konsekvenserna av fördröjningar kan bli stora.

Utifrån information från de hjälpsökande kan indikationer fångas upp som kan användas som underlag för att säkerställa responsen över en något längre tid än den absolut första responsen. Om det framkommer information om specifika

²³⁸ Larmplanen är ett resultat av planeringsaktiviteten från ledningsprocessen i ett förberedande skede.

²³⁹ Vid händelser som kan innebära stora risker för personalen, exempelvis vid pågående dödligt våld (PDV) eller olyckor med farliga ämnen, kan man behöva vidta andra åtgärder först för att sedan larma ut resurser till ett skadeområde efter särskild bedömning.

²⁴⁰ Ledningsprocessen är cyklisk och aktiviteterna i den upprepas.

inslag i hjälpbehovet, restriktioner kring objektet eller omständigheter i skadeförloppet så behöver åtgärder vidtas. Det kan handla om att säkerställa ytterligare resurstillväxt eller tilldelning av specialresurser. Detta behöver kunna ske i ett något längre tidsperspektiv än det som exempelvis individer med roller i ett skadeområde klarar att förhålla sig till under den tidsperiod de har fokus på att etablera sig, upprätta en ledningsplats eller liknande.

Efter hand som mer information finns tillgänglig, och åtgärder påbörjats, kan en ny bedömning av resurstilldelningen göras utifrån en noggrannare värdering av hjälpbehoven och deras inbördes prioritet:

- hur gränssättande resurser inom räddningstjänstverksamheten ska användas, samt
- hur resurstillväxt kan tillgodoses utöver inledningsskedet ("andra fasen", förstärkning etc.).

Därefter behöver fortsatta bedömningar göras för eventuell ytterligare resurstilldelning och resursuppbyggnad (inklusive ledningsresurser) utifrån värdering av händelsen, dess omfattning, aktuellt hjälpbehov etc.

I inledningsskedet behöver det finnas tillgång till individer som verkar i roller med befogenhet att fatta beslut om att inleda (eller inte inleda) räddningsinsatser oavsett om egna resurser kommit fram till skadeområdet eller inte. Det behöver också finnas en förmåga att i inledningsskedet värdera och bedöma behov av andra åtgärder som kräver befogenheter som enligt LSO är knutna till räddningsledaren. Exempel på åtgärder kan vara att göra ingrepp i annans rätt²⁴¹ genom utrymning eller avspärrning, eller att aktivera ett VMA.

I det här sammanhanget är det viktigt att tydliggöra att åtgärden att larma ut räddningsresurser inte är detsamma som att fatta beslut om att inleda räddningsinsatser²⁴². Det krävs alltså inte någon särskild befogenhet enligt LSO för att utföra den uppgiften. Att avstå från att larma ut resurser är inte heller alltid att betrakta som ett beslut om att inte inleda räddningsinsatser (exempelvis eftersom det uppenbart inte finns ett hjälpbehov vid falsklarm, felringningar eller liknande). Vid en anhopning av olyckor kan ett avstående från att larma ut räddningsresurser hanteras som ett verkställande av beslut²⁴³ inom ramen för tidigare fastställda, eller i stunden anpassade, instruktioner (till exempel anpassade larmplaner) som löpande behöver följas upp och justeras.

I orienteringsaktiviteten analyseras vilka aktörer som behöver informeras för att dessa ska kunna vidta nödvändiga åtgärder, både utifrån sina egna uppdrag och som en del i räddningsinsatsen. Till exempel behöver Trafikverket omgående kontaktas för begäran om trafikstopp och eventuell räddningsfrånkoppling²⁴⁴ vid

²⁴¹ 6 kap. § 2 lagen (2003:778) om skydd mot olyckor.

²⁴² Prop. 2019/20:176, *En effektivare kommunal räddningstjänst*, s. 30.

²⁴³ Ibid.

²⁴⁴ Räddningsfrånkoppling innebär att kontakt- och hjälpkraftledningarna över alla järnvägsspår vid en olycka med tåg kopplas ifrån.

en tågolycka. Stöd av helikopter, från till exempel Polisen eller Sjöfartsverket, kan behövas när en eller flera personer ska lokaliseras vid en drunkningsolycka. De som dirigerar trafiken på sjövägar (JRCC²⁴⁵, VTS²⁴⁶ eller motsvarande) behöver kontaktas för att stoppa trafiken vid olyckor i närheten av farleder eller liknande. Har andra aktörer eller frivilliga redan påbörjat åtgärder behöver detta beaktas, till exempel genom att ansluta till involverade aktörers ledningscentraler eller kontrollrum, eller genom att samordna initiering och utformning av egna åtgärder i förhållande till de som redan påbörjats.

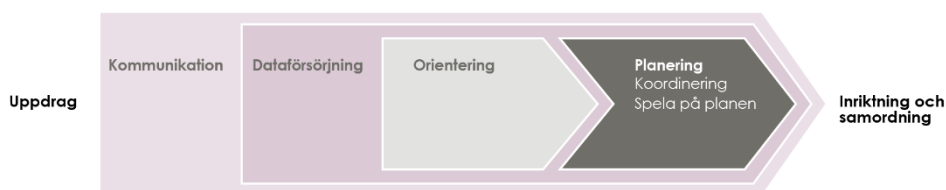
Behov av förstärkning till pågående räddningsinsatser, eller nya olyckor, ställer hela tiden krav på att i stunden kunna bedöma hur omedelbart tillgängliga resurser bör vara bäst geografiskt placerade. Vilken resurs larmas närmast? Detta ska bedömas både utifrån närhet och relevant förmåga (t.ex. om det behövs höjdfordon).

Vid samtidiga räddningsinsatser behöver det finnas förmåga och befogenheter att, utifrån gällande avsikt med beredskap (AMB), kunna prioritera hur gränssättande resurser ska fördelas. Det kan till exempel vara att styra om larmade räddningsresurser eller bedöma var en enskild specialförmåga bäst gör nytta inledningsvis. Därefter behöver tillgången till gränssättande resurser hanteras, och eventuellt ny förmåga anskaffas.

11.1.5 Planering

Utifrån bedömningar om vad som ska åstadkommas (orientering) handlar planering om hur det ska uppnås.

Figur 42. Aktiviteten planering



Planering inom larmprocessen och ledningsprocessen i det tidiga skedet vid räddningsinsatser innehåller moment med olika tidsperspektiv. Utifrån tidskravet finns oftast inte förutsättningar att i stunden strukturerat planera alla åtgärder, utan vissa saker behöver ske mer eller mindre direkt. Om A händer, gör B så. Många åtgärder bygger därmed på kända mönster och en stor del av planeringen är gjord på förhand. Det handlar då snarare om att aktivera tidigare fastställda planer, till

²⁴⁵ Joint Rescue Coordination Centre, Sjöfartsverket.

²⁴⁶ Vessel Traffic Service, Sjöfartsverket.

exempel när en operatör under medlyssning omgående larmar en första räddningsresurs (tilldelning av resurs) utifrån hur ärendet indexerats²⁴⁷.

Förmåga och befogenheter behöver finnas att alltid välja de resurser som är mest lämpliga och som finns närmast i tid, oavsett vilken räddningstjänstverksamhet de tillhör.

Trots tidskrav finns inslag av planering även i det tidskritiska inledningsskedet av räddningsinsatser. Metoder som utgår från exempelvis 8-stegsmodellen kan därmed vara användbara även här²⁴⁸. Det gäller till exempel att planera vilka ytterligare resurser som ska larmas. Sammansättning (brandpersonal i fordon) och tilldelning av resurser behöver också planeras. Behov av buffertfordon vid trafikolyckor kan innebära att personal behöver fördela sig på flera fordon. Det kan vara avgörande att ett höjdfordon lotsas in först i ett trångt kvarter, eller att halvhalt eller brytpunkt ska användas innan man kör fram till den aktuella adressen.

Även när man agerar på planer som är kända i förväg (t.ex. larmplaner), behöver man i stunden pröva hur väl den aktuella situationen matchar det dimensionerande scenariot som låg till grund för planen. Därefter behöver man göra väl avvägda anpassningar, inklusive att till exempel kombinera olika larmplaner och instruktioner, och planera det justerade agerandet.

Resursförflyttningar behöver planeras för att vinna tid. Detta gäller för dels resursförflyttningar till ett möjligt behov av förstärkning till pågående räddningsinsatser, dels utifrån ett beredskapsperspektiv, eller en kombination av dessa. För det sistnämnda handlar det om att utifrån den rådande riskbilden planera för hur omedelbart tillgängliga resurser bäst disponeras och placeras geografiskt. Detta inkluderar såväl yttäckning som strategisk placering av specialförmågor.

Man behöver alltså tidigt planera färdväg, eventuella brytpunkter och angreppsvägar till skadeområdet, särskilt när det finns risker för räddningspersonalen eller om fel val avsevärt kan fördröja en insats. Det kan till exempel vara vid händelser med farliga ämnen, social oro, omfattande skogsbränder eller dålig framkomlighet. Åtgärder kan också behöva vidtas för att stödja organiseringen av larmade resurser och samordningen av åtgärder i det initiala skedet under framkörning (jfr med principen om kompenserande system i avsnitt 1.2.2). I vissa fall kan till exempel en brand i oländig terräng leda till att det tar lång tid för ledningsresurser att etablera sig vid skadeområdet och få överblick. Den inledande utformningen av räddningsinsatsen behöver då göras på distans. Resurser behöver till exempel styras in i området utifrån terrängförhållanden, hotade objekt, brandens förmodade spridning och liknande.

När flera personer hjälps åt med att hantera en händelse, när en person hanterar flera händelser, eller en kombination av detta, behöver arbetet

²⁴⁷ Indexering av ärenden innebär att information om hjälpbehov matchas mot i förväg definierade händelsetyper, åtgärdsplaner och resursförslag.

²⁴⁸ Storstockholms brandförsvarsförbund (2018), *Stabsmetodik för inre ledning*, s. 22–23.

organiseras. Arbetsuppgifter behöver kunna fördelas mellan de som sköter utlarmning och utför ledningsuppgifter i det inledande skedet vid räddningsinsatser. Exempel på roller och ledningsfunktioner som kan vara relevanta beskrivs i 13.5.2, Roller för tilldelning av resurser vid nya olyckors och 13.6, Ledningsfunktioner. Det behöver alltså finnas kapacitet och förmåga till organisering och arbetsledning.

Vid händelser där många räddningsresurser larmas ut eller när resurser från flera olika aktörer responderar behöver sambandet planeras. Det innefattar till exempel att tilldela eller kombinera talgrupper²⁴⁹ i Rakel.

11.1.6 Särskilda krav på ledningsarbetet i det tidiga skedet

Tidskravet och de korta leddiderna ställer enligt ovanstående resonemang särskilda krav på ledningsarbetet. Ledningsprocesser är generellt cykliska processer där de aktiviteter som ingår upprepas tills man nått det uppsatta målet. Här ställs det på sin spets. Aktiviteterna i det tidiga skedet behöver utföras flera gånger, ofta av en och samma individ. Aktiviteterna sker ofta parallellt och kan, som vi tidigare skrivit (se 6.1, Introduktion till processer), snarare ses som delar i ett nätverk än sekventiella kedjor. Det är viktigt att flera uppgifter inom processen kan hanteras upprepade gånger därför att ny information tillkommer i tät tidsföljd, hjälpbehoven förändras eller nya hjälpbehov uppstår.

En annan omständighet som är specifik för inledningsskedet av räddningsinsatser är att åtgärder kan behöva vidtas trots att det saknas information och medan de resurser som tilldelats insatsen är under framkörning. Hanteringen vid ovisa hjälpbehov behöver särskilt beaktas. Vi har tidigare skrivit om principen om kompenserande system (se 1.2.2, Kompenserande system). Enligt den behöver det till exempel finnas förmåga att vidta åtgärder för att kompensera för att larmade ledningsresurser, på väg till ett skadeområde, har begränsade förutsättningar att vidta åtgärder eftersom de framför ett fordon.

Vi vet inte i förväg när olyckor inträffar. Därför behöver räddningstjänstverksamheternas ledningssystem utformas och organiseras så att det finns en ”latent överkapacitet”, det vill säga en god beredskap att hantera det som kan uppstå. Vi ska samtidigt hushålla med det allmännas resurser och så optimalt som möjligt använda den kapacitet som finns. Det blir därför viktigt att säkerställa att flaskhalsar inte uppstår, eller att överkapacitet som vid låg belastning nyttjas för andra uppgifter inte skapar hinder vid hög belastning. Till exempel att ett vakt-havande befäl agerar i roller som har till uppgift att genomföra intervju med hjälpsökande och tilldela initial resursmängd för att det fungerar i normalläget, men med stor risk att fastna i de arbetsuppgifterna. Det är också viktigt att inte bygga in principer om att ”backa när det blir stort”, utan skapa förutsättningar för

²⁴⁹ En talgrupp kan liknas vid ett telefonkonferenssamtal där alla som anslutit sig till talgruppen kan höra vad som sägs och själva kan prata.

sömlös uppväxling och att organisationen kan byggas ut både på höjden och på bredden (se 13.3.2, Utgångspunkter för organisering).

Samverkan mellan olika räddningstjänstverksamheter och med andra aktörer bör nyttjas för att skapa större redundans. Detta gäller inte minst vid extrema belastningar och för att omhänderta aktuella behov innan man har hunnit bygga upp ytterligare resurser inom den egna verksamheten. Till exempel bör olika ledningscentraler kunna larma ut varandras resurser.

Hur viktigt det är att kunna göra prioriteringar utifrån givna och anpassade direktiv skriver vi om på flera ställen i det här avsnittet. Det är då viktigt att beakta skillnaden på prioriteringar i olika situationer, beroende på bland annat konsekvenserna för åtgärdsproduktionen:

- Prioritering i det tidiga skedet vid tilldelning av gränssättande resurser i situationer där specialförmåga behövs på två ställen samtidigt, det vill säga det finns behov av direkta ställningstaganden.
- Prioritering mellan samtidiga räddningsinsatser vid hög belastning, när de tilldelas resurser. Det förekommer situationer med många skador samtidigt av samma typ, till exempel många gräsbränder, skyfall som genererar översvämningar, många samtidiga bilbränder eller anhopning av anlagda bränder²⁵⁰. Det behöver då finnas en förmåga att prioritera mellan olika räddningsinsatser när resurser ska fördelas i det tidiga skedet, samt att successivt kunna göra omDispositioneringar över tid. Detta kan ske genom att ett övergripande beslut tas om ”prioriteringsgrunder” till stöd för att värdera och bedöma tilldelning och dirigering av resurser över tid till varje enskild räddningsinsats.

Utmaningarna är som vi kan se ovan många i det inledande skedet vid räddningsinsatser. Att arbeta med en strukturerad ledningsprocess blir ett sätt att professionalisera, det vill säga göra hanteringen av iterativa processer till en del av professionen för de individer som agerar i roller knutet till ledningsprocessen. Beskrivningarna i detta fokusområde kan därmed utgöra underlag för utbildningar, utveckling av arbetssätt och som underlag för att säkerställa robusthet och redundans.

11.1.7 Ingångsvärden för fördelning av uppgifter

Beroende på vilka situationer (typer av olyckor, yttre omständigheter, samtidighetsaspekter etc.) som räddningsledningssystemet behöver hantera i samband med inledningsskedet av nya olyckor, ställs olika krav på hur uppgifter ska kunna fördelas och hur arbetet ska kunna organiseras. En ytterlighet inom fokusområdet är till exempel så kallade masshändelser. Dessa kräver att ett stort antal uppgifter kan utföras samtidigt under mycket kort tid. En individ kan behöva hantera

²⁵⁰ Till exempel anlagda markbränder i ”aspludd”, Stockholm 2019.

uppgifter kopplat till flera räddningsinsatser samtidigt. Det behöver dessutom finnas förmåga att kontinuerligt sortera i ny information och hela tiden säkerställa att det finns kapacitet att svara upp mot ytterligare nya olyckor. Samtidigt behöver det finnas en kontinuerlig förmåga att värdera och bedöma hur resurser initialt ska tilldelas samtida räddningsinsatser.

Som vi skriver ovan kan prioritering av resurstilldelning vid samtida räddningsinsatser leda till att redan larmade räddningsresurser behöver omdirigeras. I dynamiska skeden behöver resurser kunna flyttas omgående för att, inom ramarna från den som ansvarar för systemledning (se 13.5.1.2, Vakhavande räddningschef), optimera beredskapen för ett ökat resursbehov vid pågående räddningsinsatser eller för nya olyckor. Om tillgängliga resurser inte täcker behovet kan fler behöva anskaffas. Beroende på hur tidskritiskt resursbehovet är behöver förmåga och befogenheter finnas att omgående anskaffa resurser, till exempel genom att begära hjälp från andra räddningstjänstverksamheter, statliga förstärkningsresurser eller privata aktörer.

En omfattande olycka som omgående kräver att ett stort antal räddningsresurser larmas, samtidigt som andra åtgärder behöver vidtas, innebär att flera personer behöver hjälps åt. Exempel på åtgärder som behöver vidtas kan till exempel vara att omgående informera andra aktörer, aktivera VMA eller begära trafikstopp. När uppgifter fördelas mellan flera individer kan det finnas behov av arbetsledning. I detta fall behöver även personer med tillräckliga befogenheter att vidta eller begära nödvändiga åtgärder finnas omedelbart tillgängliga.

Ett annat exempel är händelser där både hjälpbehovet och vilken aktör som eventuellt bör vidta åtgärder är ovisst. Uppfylls till exempel kriterierna för en räddningsinsats? En sådan situation kan kräva att resurser avdelas för att göra värderingar och bedömningar på plats, i skadeområdet eller den plats där informationsläget är bättre. Bedömningskapacitet kan behöva aktiveras på flera ställen och tillsammans med andra potentiellt berörda aktörer.

Precis som inom hela ledningssystemet kan och bör ledningsstöd tillämpas även i samband med att nya olyckor hanteras och räddningsinsatser inleds. Ledningsstöd kan avdelas för att hjälpa de individer som ansvarar för uppgifterna som beskrivits i detta avsnitt. Och vid en överkapacitet, så länge belastningen tillåter det, kan till exempel operatörer agera ledningsstöd till de som ansvarar för genomförandet av räddningsinsatser genom att till exempel ge vägledning under framkörning eller bistå med effektueringar.

Man behöver i respektive räddningsledningssystem säkerställa förmågan (resurser, kompetens, befogenheter etc.) att enligt ovan hantera inledningsskedet av till exempel olika typer av händelser, karaktärer på olyckor, samtida händelser, likartade men geografiskt utspridda räddningsinsatser, resurskrävande räddningsinsatser och händelser med oklara hjälpbehov. Därtill behöver arbetsmetoder utvecklas för att säkerställa kvalitet i ledningsarbetet.

11.2 Riskbildsförändring – krav på planering

Förmågan att genomföra räddningsinsatser behöver utgå från de risker för olyckor som finns inom kommunen och som kan leda till räddningsinsatser. Denna förmåga redovisas i kommunens handlingsprogram för räddningstjänst²⁵¹.

Riskbilden är dock inte konstant. Vår omvärld är hela tiden föränderlig och därtill komplex. Väder och årstidsvariationer med risker för stormar, översvämningar, ras och skogsbränder varierar. Frekvensen av bränder i byggnader och trafikolyckor varierar under dygn och veckodagar. Och även om industrier med farlig verksamhet, trafikleder och komplicerade byggnationer inte förändras utifrån var de är geografiskt placerade, så kan anläggningarnas processer, interna system och förmåga variera, trafik läggas om och farligt gods transporteras, och hur anläggningar och byggnader nyttjas förändras över tid. Dessa variationer behöver vägas in både vad gäller möjliga hot och det som hotas, det vill säga sannolikheten att något inträffar varierar liksom de potentiella konsekvenserna av att en olycka skulle inträffa.

Samband och beroenden är inte alltid enkla att förutse, och förmågan behöver hela tiden anpassas. Huruvida räddningstjänstverksamheten, i stunden, faktiskt är effektiv och ändamålsenligt ordnad behöver därför hela tiden relateras till den rådande riskbilden.

Variationer i riskbild, och därpå följande anpassning av förmåga, kan ses utifrån olika tidsskalor. Handlingsprogrammet utgör styrdokument i det längre tidsperspektivet. I följande avsnitt beskrivs den bevakning, värdering och bedömning av riskbildsförändringar och anpassningar av förmåga som behöver ske i relativ närtid och som ingår i den tidsram som räddningsledningssystemet ska ta ansvar för enligt styrning från aktuella räddningschefer. Den exakta tidsramen behöver definieras i respektive räddningsledningssystem, men utgår nedan från storleksordningen ett antal dagar till en eller ett par veckor. Begrepp som ”innevarande vecka” eller liknande kan användas för att precisera tidsramen, det vill säga för det som räddningsledningssystemet ansvarar för i förhållande till den långsiktiga planeringen som ordinarie räddningschefer ansvarar för. Denna tidsram behöver minskas vid situationer när räddningsledningssystemet är belastat på ett sådant sätt att man inte klarar normal framförhållning. De längsta tidsskalor som räddningsledningssystemet normalt hanterar behöver då hanteras av ordinarie räddningschefer till dess att förmågan hos räddningsledningssystemet återfåts.

Även i de fall en risk är känd, är tidpunkten för när en olycka kan inträffa inte känd. Det behöver därför finnas förmåga inom räddningsledningssystemet till ett relativt autonomt och decentraliserat agerande i uppstarten av åtgärder utifrån inriktningar som är beslutade i förväg. Därför är det också centralt att en grundläggande inriktning och planering redan är känd, och att de som verkar i

²⁵¹ För samtliga kommuner som ingår i räddningsledningssystemet.

räddningsledningssystemet vet hur de ska tänka och agera utifrån räddningschefens intentioner i den aktuella situationen (se 12.4.1, Avsikt och mål med räddningsinsatser och beredskap).

Ibland finns det tid från det att en negativ förändring av riskbilden uppmärksammas till dess att olyckor inträffar. Inom räddningsledningssystemet behöver då finnas förmåga att i en relativt kort tidsskala (timmar eller dygn) planera för hur man ska förhålla sig till den ökade risken, och svara upp om risken skulle realiseras.

Huvuddelen av uppgifterna som hör till detta fokusområde rör tiden innan en olycka inträffar och är därmed knutna till systemledning (men förberedande för insats- och uppgiftsledning). Det är dock viktigt att poängtera att olika ledningsfunktioner, oavsett vilka roller de brukar agera i, kan och bör engageras i utförandet av de olika uppgifterna. Det kan handla om i stunden eller mer permanent tilldelade uppgifter. Exempel på uppgifter där flera perspektiv behövs är omvärldsbevakning och olika former av analys- och värderingsarbete. Det är viktigt att nyttja olika kompetenser, och att skapa synergier genom att de som sedan kan komma att agera i olika roller, om olyckor inträffar, även är engagerade i det förberedande arbetet.

Pågående räddningsinsatser och andra åtaganden kan utvecklas, ibland i en icke önskvärd riktning. Utifrån vad som kan hända härnäst behöver det för räddningsledningssystemet kontinuerligt finnas en helhetsbild av samtliga pågående räddningsinsatser och bedömd riskbild. Man behöver också kontinuerligt värdera sina egna resursers förmåga, och pröva rådande inriktning och ramar. Vidare måste behovet av åtgärder identifieras, värderas och bedömas.

De ledningsuppgifter som behöver utföras i aktiviteterna kopplat till riskbildsförändring kan översiktligt illustreras med hjälp av den generella modellen för ledningsprocessen enligt bilden nedan. Innehållet i respektive aktivitet förklaras därefter närmare.

Figur 43. Riskbildsförändring – Krav på planering



Orientering

INFORMATIONSBEHOV, UPPFÖLJNING, VÄRDERING, BEDÖMNING



Informationsbehov

Identifiera vilken ytterligare information som behövs.

Uppföljning

Uppmärksamma och omhänderta ny information.

Värdering

Värdera kontinuerligt rådande och prognostiserad riskbild för att skapa förståelse för vad den innebär för förmågan att bedriva räddningstjänstverksamhet.

Värdera hur riskbilden och pågående insatser påverkar förmågan att bedriva räddningstjänstverksamhet

Värdera hur förändringar i den egna verksamheten påverkar omvärlden.

Prognostisera framtida riskbild och värdera kommande krav på förmåga och behov av anpassningar.

Om det saknas information om förändringar i riskbilden efterfråga informationen från dataförsörjningsaktiviteten.

Värdera löpande ny information och dess betydelse för rådande och prognostiserad riskbild.

Bedömning

Bedöm med utgångspunkt i värderingar av riskbildsförändringar och egen förmåga om den aktuella egna förmågan är acceptabel eller inte. Om den inte är det fatta beslut om åtgärder:

- Inriktningsbeslut.
- Prioriteringsgrunder.
- Direktiv om justerade planer.
- Beredskap.
- Förändring i resursers förmåga

Fatta med utgångspunkt i den prognosticerade riskbilden beslut om framtida förmågeanpassningar.

Planering

KOORDINERING, SPELA PÅ PLANEN



Planera beslutade åtgärder för att möta riskbildförändringar och krav på förmåga (detta bör ske med utgångspunkt i tidigare - i förväg - inriktande beslut för räddningstjänstverksamheten och ramar för insatser):

- Anpassade och tillfälliga inriktningsbeslut.

- Anpassade och tillfälliga larmplaner och rutiner.
- Kombinerade larmplaner.
- Anpassad beredskap.
- Prioritering av specialresurser.

"Spela på planen" genom att mentalt simulera planerade åtgärder och tankemässigt testa – kan detta fungera?

Ledningsprocessens aktiviteter med exempel på tillhörande uppgifter vid arbetet med riskbild och riskbildsförändringar.

11.2.1 Uppdrag

Uppdraget för ledningsprocessen i fokusområdet Riskbildsförändring – krav på planering är att sammanställa och värdera rådande riskbild samt prognostisera en möjlig utveckling av riskbilden. Baserat på detta ska man kontinuerligt identifiera, värdera och bedöma behovet av åtgärder för att upprätthålla en ändamålsenlig förmåga att initiera och genomföra räddningsinsatser utifrån de hjälpbehov som kan uppstå.

I uppdraget ingår kontinuerlig omvärldsbevakning av faktorer som påverkar förmågan att bedriva kommunal räddningstjänst. Flertalet av dessa parametrar är generella för räddningstjänstverksamheter över hela landet, men ett antal kommer att vara specifika utifrån det lokala sammanhanget.

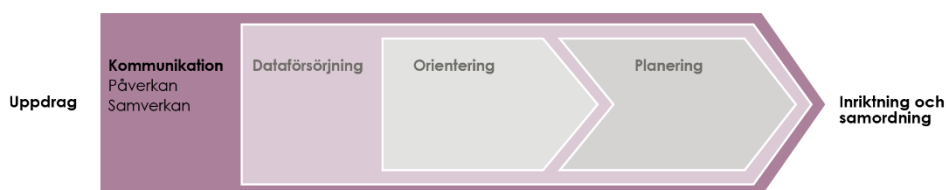
Räddningsledningssystemet behöver kontinuerligt kunna sammanställa den rådande riskbilden och prognostisera hur riskbilden kan utvecklas. För att kunna fatta underbyggda beslut om anpassningar av räddningstjänstens förmåga behöver riskbilden i relation till de egna resursernas förmåga värderas och bedömas.

Räddningsledningssystemet ska hela tiden säkerställa förmågan att genomföra räddningsinsatser i relation till rådande och prognostiserad riskbild. Kontinuerlig bedömning av riskbild och förmåga ska skapa underlag för inriktning och samordning för verksamheten, genom inriktningsbeslut och förberedda planer, samt anpassningar i stunden.

11.2.2 Kommunikation

Kommunikation behöver ske kontinuerligt, i rätt tid och i ett format anpassat efter behovet, för att möjliggöra genomförandet av övriga aktiviteter.

Figur 44. Aktiviteten kommunikation



Kommunikationsaktiviteten förmedlar information mellan aktiviteterna inom ledningssystemet och mellan de involverade aktörerna vid en händelse. Genom kommunikation förmedlas information, både som underlag, inriktningar och uppdrag. Kommunikation kan ske både automatiskt med hjälp av tekniska system och manuellt genom samtal, skriftliga underlag, lägesbilder etc.

Genom att i förväg dokumentera, kommunicera och förankra intentioner och inriktningar från räddningschefen skapas det i räddningsledningssystemet tydliga grundförutsättningar för hur man förväntas agera. Detta görs i form av bland annat instruktioner, inriktningsbeslut, prioriteringsgrunder, AMI och AMB (se 12.4.1, Avsikt och mål med räddningsinsatser och beredskap).

Förändringar av innehållet (justeringar, urval, etc.) i dessa dokument behöver kunna kommuniceras i stunden utifrån tolkningar, värderingar och bedömningar av hur förändringar av riskbilden och pågående räddningsinsatser påverkar förmågan (orienteringsaktiviteten). Det gäller till exempel att kunna extrahera, konkretisera och målgruppsanpassa de i stunden viktigaste uppgifterna, förhållningssätten, ramarna och restriktionerna. Detta speciellt om förarbetet (instruktioner, inriktningar etc.) är omfattande och omfångsrikt.

Information om förändringar i riskbilden hämtas sannolikt in via olika kanaler och till olika delar av räddningstjänstverksamheten. Att kanalisera alla inkommande data till ett ställe är troligtvis inte möjligt, även om omvärldsbevakning kan ingå som specifika uppgifter för vissa roller (se 13.5, Rollbeskrivningar). Värdering av fakta och antaganden i riskbilden kräver ofta olika typer av kompetens samtidigt som tidskraven för att värdera informationen kan variera. I en kort tidsskala kan det till exempel handla om att även förmedla riskbild och faktorer av vikt i samband med att larminformation förmedlas. Även osäkerheter, till exempel på grund av att information inte har hunnit verifieras, eller att det saknas viktig information behöver framgå. Det är viktigt att säkerställa att information kan kanaliseras inom verksamheten och att informationsflöden tydliggörs och samordnas.

Samverkande aktörer är både källa till information och mottagare av information om hur kommunala räddningstjänstverksamheter bedömer risker och aktuell förmåga. Utöver att det behövs information från samverkande aktörer om dels deras bedömningar av riskbilden, dels deras aktuella förmåga, behöver räddningstjänstverksamhetens egna bedömningar förmedlas.

Det kan vara en utmaning att förmedla information till samverkande aktörer, och att inhämta information från dem. Det kan till exempel handla om perspektivförståelse – eller brist på sådan. På samma sätt som att varje aktör behöver bedöma eventuellt agerande utifrån sitt uppdrag och sin tolkning, är det svårt att exakt veta vilken information en annan aktör har nytta av. Det gäller här att tillämpa en helhetssyn (se 1.1.1, Helhetssyn) och kunna hantera de utmaningar som det kan innebära att olika aktörer har olika uppdrag, perspektiv, organisationskulturer och så vidare. Att i förväg stärka personkännedom och förtroende mellan olika aktörer och deras respektive ledningsfunktioner samt

utveckla gemensamma arbetssätt och kommunikationsmönster, kan underlätta även hantering av informationssäkerhet och krav utifrån sekretess.

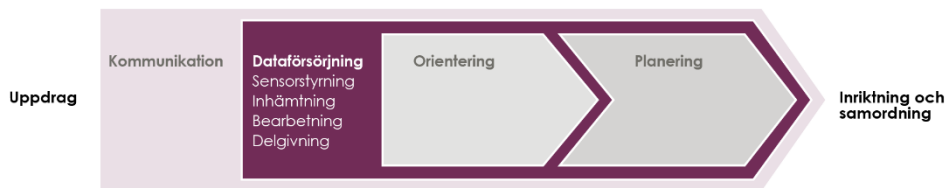
Kommunikationsaktiviteten ska också kunna bidra till aktörsgemensamma samlade lägesbilder utifrån hur den bedömda riskbilden (rådande och prognostiserad) påverkar förmågan att dels genomföra räddningsinsatser, dels bidra i annan gemensam hantering (se 12.3, Lägesbilder som verktyg för inriktning och samordning).

Utöver dokumentation i form av instruktioner, planer, inriktningsbeslut och prioriteringsgrunder är andra exempel på produkter av kommunikationsaktiviteter visualisering i form av plotting på whiteboardtavlor, plotting på kartor och dokumentation i beslutsstödsystem.

11.2.3 Dataförsörjning

Genom dataförsörjning samlas kontinuerligt information in som behövs för att värdera rådande riskbild och prognostisera en utveckling av riskbilden, samt egna resursers förmåga.

Figur 45. Aktiviteten dataförsörjning



För att kunna värdera den rådande riskbilden, och prognostisera hur riskbilden kan utvecklas, behöver räddningsledningssystemet samla in information för olika parametrar som kan påverka räddningsverksamhetens förmåga att genomföra räddningsinsatser. Information behöver samlas in för det som hotar och det som hotas, samt för de egna resursernas förmåga. Även förmågan hos samverkande aktörers resurser är viktig, inte minst när det gäller kända beroenden och egen förmåga som behöver upprätthållas med hjälp av andra aktörer, bland annat via avtal. Exempel kan vara specialistkompetenser och resurser inom områdena farliga ämnen, transporter och logistik.

Även information om andra omständigheter som kan påverka förmågan behöver samlas in. Det gäller till exempel faktorer som påverkar framkomligheten, kommunikationsförutsättningarna och förutsättningarna för samverkan.

Information kan inhämtas från en mängd olika källor och kanaler. Några exempel är media, andra myndigheter och samverkande aktörer, kommunala verksamheter, delar av den egna organisationen samt tjänster som förmedlar

information om omvärldsparametrar såsom väder, framkomlighet, tidigare erfarenheter och referenser²⁵², insatsstatistik och tendenser.

Många gånger är information om potentiella hot tätt sammankopplat med information som påverkar sannolikhet och konsekvenser av olyckor, samt förmågan att genomföra räddningsinsatser. Ett exempel är väderdata. Väder kan i sig utgöra ett hot i form av exempelvis stormar, skyfall och blixtnedslag, och det kan påverka sannolikhet och konsekvenser såsom att höga temperaturer under lång tid ökar risken för skogsbränder och för att omfattningen ska bli stor. Dessutom påverkar vädret förutsättningarna att genomföra räddningsinsatser, till exempel genom att påverka framkomligheten. Väderdata är också en viktig pusselbit för de som vid räddningsinsatser ska sätta taktiken – alltifrån val av körväg och angreppsväg till begränsningslinjer och bedömningar av möjliga AMI och MMI.

Även de skyddsvärden²⁵³ som hotas behöver beaktas när man värderar och bedömer risker. Hur skyddsvärden hotas påverkar såväl möjliga konsekvenser som krav på förmåga. Faktorer kopplat till skyddsvärden är dock ofta mindre dynamiska, exempelvis demografiska data, data kopplat till geografi, natur- och vattenskyddsområden, vattentäkter och kulturmiljöer. Här finns förutsättningar att ta fram underlag i förväg, dock behöver man bevaka eventuella förändringar (ökad sårbarhet eller ökad motståndskraft) jämfört med det kända utgångsläget.

Exempel på områden där information behöver samlas in:

- Väder och säsongsvariationer.
- Trafik, transport och logistikförutsättningar.
- Tendenser till social oro, antagonistiska ageranden etc.
- Förändringar i skyddsvärden (t.ex. folksamlingar i samband med konserter eller demonstrationer) och beroenden mellan skyddsvärden och möjliga hot.
- Förutsättningar hos människor, miljö och egendom att stå emot påfrestningar.
- Förmåga hos räddningstjänstverksamhetens resurser:
 - Personal, kompetens, numerär, spetskompetens.
 - Fordon och utrustning.
 - Förutsättningar att utöka, det vill säga att fler personer, med eller utan spetskompetens, samt fordon och utrustning tillgängliggörs för ledningssystemet att direkt förfoga över. Exempel kan vara allt från semesterscheman till reservfordon och lagerstatus på material.

²⁵² Kritiska gränsvärden för t.ex. vattenflöden, vattenstånd och vindhastighet/-riktning.

²⁵³ MSB (2018), *Gemensamma grunder för samverkan och ledning vid samhällsstörningar*.

- Samverkande aktörers bedömda riskbild samt förmåga, speciellt när det finns starka beroenden mellan räddningstjänstverksamheten och samverkande aktörer för förmågan att genomföra räddningsinsatser²⁵⁴.
- Framkomlighet. Den kan påverkas av trafikstörningar som rusningstrafik, tillfälliga belastningar på vägnät, vägarbeten, av snö och halka, eller av broar, färjor, transportförbindelser och liknande.
- Pågående händelser och räddningsinsatser samt deras möjliga utveckling.

Flertalet av de parametrar som behöver beaktas är generella för räddningstjänstverksamheter över hela landet, men ett antal bör vara specifika för det lokala sammanhanget. Vilka parametrar som ska studeras och exakt vilka data som ska samlas in behöver identifieras inom varje räddningsledningssystem. Det görs inom nästa aktivitet i ledningsprocessen, orienteringsaktiviteten, som beskrivs i nästa avsnitt.

11.2.4 Orientering

Den information som samlas in (dataförsörjningen) ska leda till möjligheten att värdera rådande och prognostiserad riskbild. Baserat på dessa ska man sedan kunna identifiera och bedöma behovet av åtgärder för en anpassad och ändamålsenlig förmåga att genomföra räddningsinsatser och upprätthålla beredskap.

Figur 46. Aktiviteten orientering



Räddningsledningssystemet behöver kontinuerligt kunna värdera rådande och prognostiserad riskbild för att skapa förståelse för vad den innebär för förmågan att bedriva räddningstjänstverksamhet. Den information som behövs för att skapa förståelse för vad riskbilden innebär och vad som behöver göras kommer från dataförsörjningsaktiviteten som vi beskrivit i avsnittet ovan. Om det saknas information för att förstå någon aspekt, till exempel hur en samverkande aktör tolkar riskbilden, eller om det finns behov av fördjupade analyser, måste den

²⁵⁴ Till exempel när räddningstjänstverksamheten är helt beroende av vägfärjor för att kunna genomföra räddningsinsatser på öar.

informationen aktivt efterfrågas så att informationen kan inhämtas av dataförsörjningsaktiviteten. Det behöver också finnas förmåga att kontinuerligt omhänderta ny information.

Arbetet med riskbild och riskbildsförändringar sker i olika tidsskalor (se 12.7.2, Hypotesdrivet ledningsarbete och tidsskalor för definition av tidsskalor). När risker analyseras och potentiella räddningsinsatser till följd av olyckor identifieras, bland annat genom arbetet med handlingsprogrammet för räddningstjänst²⁵⁵, skapas förutsättningar för att i förväg utforma och förankra ett önskvärt agerande. Räddningschefens intentioner och styrning av verksamheten formuleras alltså i förväg för att den ska vara ändamålsenlig i stunden, till exempel på vilka grunder en räddningsinsats ska avslutas vid olika omständigheter. Detta förmedlas i form av instruktioner, inriktningsbeslut, prioriteringsgrunder, AMI och AMB (se 12.4.1, Avsikt och mål med räddningsinsatser och beredskap).

I orienteringsaktiviteten ingår att tolka avvikelser från det normala och det utgångsläge som tidigare planering utgått ifrån. Det gäller att betrakta omvärlden (extrovert perspektiv) och hela tiden skapa förståelse (värdera) för hur förändringar påverkar den egna verksamheten (introvert perspektiv), liksom det omvända hur förändringar i den egna verksamheten påverkar omvärlden²⁵⁶. Det gäller att värdera och bedöma, det vill säga förstå och kunna fatta beslut utifrån, hur förändringar i riskbilden påverkas av denna växelverkan. Ingångsvärdena kommer från den insamling av information som görs av räddningsledningssystemet i dataförsörjningsaktiviteten och bedömningar från andra aktörer.

De rådande och prognostiserade riskbilderna, presenterade i en samlad aktörs-specifik lägesbild (se 12.3.3, Olika kategorier av lägesbilder för olika sammanhang), utgör underlag för kontinuerliga anpassningar av räddningstjänstverksamheten. En sådan lägesbild utgör en central del av underlaget för att värdera behovet av och fatta beslut om åtgärder. Det handlar om att i stunden, när en viss tröskel nås eller beslut fattas om att en plan ska implementeras, eller när man agerar på ett i förväg bestämt mönster, kunna extrahera, konkretisera och målgruppsanpassa de i stunden viktigaste uppgifterna, förhållningssätten, ramarna och restriktionerna. Detta gäller speciellt om förarbetet, till exempel planerna, är omfattande och omfångsrika.

Det räcker inte att konstatera **att** förmågan påverkas, utan man måste också värdera **hur** den påverkas. Vad innebär det för dem vi är till för? Hur påverkar det insatstider och förutsättningar för att genomföra effektiva räddningsinsatser och andra uppdrag?

Värderingen av förmågan i relation till riskbilden behöver resultera i en bedömning av om den aktuella förmågan är acceptabel eller inte. För att förstå graden av påverkan och kunna värdera om förmågan är acceptabel behöver förändringar relateras till ett utgångsläge, det vill säga i grunden från den förmåga

²⁵⁵ 3 kap. 8 § lagen (2003:778) om skydd mot olyckor.

²⁵⁶ MSB (2018), *Gemensamma grunder för samverkan och ledning vid samhällsstörningar*.

som ska upprätthållas enligt handlingsprogrammet för räddningstjänst²⁵⁷. Vad ska räddningstjänstverksamheten kunna uppnå? Vad innebär förändringar i riskbilden och andra omständigheter²⁵⁸ för de egna resursernas förmåga att i rätt tid och effektivt genomföra räddningsinsatser och för förmågan att upprätthålla beredskap? Om den aktuella förmågan inte är acceptabel behöver åtgärder vidtas (planeringsaktiviteten).

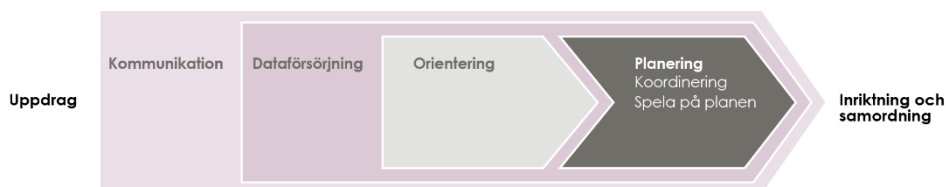
Det är viktigt att inte bara fokusera på hur det ser ut just för stunden, utan även kunna prognostisera riskbilden. Framåtblick behövs för proaktivitet (se 1.1.5, Tid, proaktivitet och samtidighet). Förmåga behöver finnas att blicka framåt i tidsperspektiv av veckor eller månader och bedöma kommande krav på förmåga och behov av anpassningar.

Värderingar och bedömningar ska resultera i inriktningsbeslut, prioriteringsgrunder, direktiv om justerade planer och liknande, och utgör ingångsvärden för nästa aktivitet i ledningsprocessen: planeringsaktiviteten.

11.2.5 Planering

Utifrån bedömningar om vad som ska åstadkommas (orientering) handlar planering om hur det ska uppnås.

Figur 47. Aktiviteten planering



Planering för att anpassa förmågan med hänsyn till rådande och prognostiserad riskbild behöver kunna utföras utifrån olika tidsskalor.

En långsiktig planering behöver resultera i utformning av tillvägagångssätt för räddningsledningssystemet med utgångspunkt i de typer av händelser som på förhand har identifierats i arbetet med riskbilden. Den ska till exempel beskriva hur vi ska agera vid händelser med pågående dödligt våld. Detta är särskilt viktigt i situationer där den tillgängliga tiden att planera genomförandet i det initiala skedet av räddningsinsatser är starkt begränsad, och är då en förutsättning för att inte fördröja åtgärder. Det går i många fall inte att vänta på en inriktning innan de första åtgärderna sätts in.

²⁵⁷ 3 kap. 8 § lagen (2003:778) om skydd mot olyckor.

²⁵⁸ Andra omständigheter som påverkar om förmågan är acceptabel eller inte kan vara politiska processer, vilka konsekvenser inträffade olyckor kan få, om det pågår evenemang, högtider då många är lediga etc.

Genom att planera i ett förberedande skede och ta fram utgångspunkter för till exempel hur ramar för räddningsinsatser, prioriteringsgrunder, beredskapshållning samt samverkansmönster kan omsättas, kan man skapa förutsättningar för en effektiv och skyndsam respons.

Ett annat exempel på produkter från planeringsaktiviteten, med utgångspunkt i riskbilder, är insatsplaner för olika scenarier. De kan vara objektsspecifika, till exempel för specifika industrier, flygplatser och kulturvärden, eller olycksspecifika, till exempel för olyckor vid vägtrafik, järnväg, i undermarksanläggningar, med farliga ämnen.

Planering utifrån systemledningsperspektiv behöver även kunna göras i kortare tidskala. Nya riskbilder och omständigheter kan uppstå som inte tidigare hanterats. Utifrån kontinuerliga värderingar och bedömningar av riskbilden (från orientering) behöver det finnas en förmåga att skapa tillfälliga larmplaner och rutiner, och att utifrån aktuell situation och behov anpassa befintliga planer och rutiner (timmar, dagar), eller till exempel kombinera larmplaner utifrån att olika dimensionerande scenarier behöver vävas samman.

I stunden behöver man planera utifrån hur och vilka resurser som bör disponeras ur ett beredskapsperspektiv för att förstärka pågående räddningsinsatser, nya räddningsinsatser eller andra prioriterade uppdrag (geografisk placering, sammansättning etc.). Man behöver också planera för hur prioritering av specialresurser mellan olika verksamheter (övning, beredskap, insats) ska göras.

Planering för i förväg identifierade risker behöver göras för flera olika målgrupper. De som kan förväntas agera i olika roller bör om möjligt på förhand få förutsättningar att sätta sig in i förväntningar, mentalt förbereda sig och göra de förberedelser som är möjliga (se 13.3, Organiseringsmodellen).

Arbetet i planeringsaktiviteten ska skapa förutsättningar för att åtgärder koordineras när de väl genomförs. Planerna behöver ofta delas in i olika delar för att kunna tillämpas i olika skeden vid till exempel en räddningsinsats. Sådan planering kan handla om hur specifika förmågor, resurser och utrustning kan tillgängliggöras, men också om hur dessa kan disponeras på ett ändamålsenligt sätt, till exempel hur de bör placeras geografiskt och dess responstider. Det kan också handla om användning av utrustning för olika skyddsnivåer, sambandsrutiner och förberedda metoder.

När man planerar i förväg ställs krav på alternativ. Ju större oklarheter och osäkerheter, desto större är kraven på att inkludera olika alternativa händelseutvecklingar och alternativa åtgärder (omfall). På förhand kan flera handlingsalternativ behövas för att förmågan, utifrån den bedömda riskbilden, ska anses som tillräckligt god. När man planerar i stunden, eller tillämpar en befintlig plan, väljer man det alternativ som bedöms ge bäst effekt.

Utgångspunkten för planering behöver vara vad som kan inträffa och ett möjligt (troligt, värsta etc.) hjälpbehov. Omständigheter och förhållanden som

långa avstånd och långsam resurstillväxt²⁵⁹ behöver beaktas vid planering, men ska inte utgöra begränsningar vid dimensionering av responser. Behovet ska styra i första hand, inte tillgången till resurser. Man behöver planera för olika dimensionerande scenarier och hur en förmåga som motsvarar hjälpbehovet vid dessa scenarier kan tillgodoses i tillräcklig omfattning. Ju svårare det är att lösa i praktiken, desto större är kraven på proaktivitet (se 1.1.5, Tid, proaktivitet och samtidighet) och att initiera åtgärder på låg tröskel. Exempel på sådana situationer kan vara vid tåg- eller flygolyckor i svårtillgänglig terräng eller vid räddningsinsatser i skärgårdsmiljö. Förmågan kan behöva säkerställas med såväl egna som andras resurser, utifrån att man till exempel kan vara beroende av andra aktörers agerande. Förmågan behöver då som utgångspunkt säkerställas via avtal eller andra överenskommelser. Det behöver även finnas förmåga att planera och agera i stunden, utifrån att nya förutsättningar och behov uppstår som inte har kunnat förutses. Med andra ord behöver planeringen vara behovsstyrd och överbrygga administrativa gränser.

Att i förväg ta fram instruktioner och riktlinjer för hur olika typsituationer ska hanteras skapar även förutsättningar för att dessa prövas, justeras efter hand som förutsättningar förändras, förankras och övas. Att pröva planen, eller ”spela på planen” (se 6.3.6, Planering), fungerar bäst i ett längre tidsperspektiv. Där kan till exempel övningar nyttjas. I det kortare tidsperspektivet kanske det snarare handlar om att någon mentalt simulerar en plan och tankemässigt testar – kan detta fungera?

Vissa utbildningsmoment kan utföras även när tiden är knapp, till exempel enskilda moment som ska genomföras, eller säkerhetsgenomgångar.

Eftersom kommunernas räddningstjänstverksamheter sällan agerar ensamma vid en olycka behöver de planera tillsammans med samverkande aktörer^{260,261}. Ju större behov av att samordna åtgärder, desto större behov av att planera tillsammans.

11.2.6 Särskilda krav på ledningsarbetet vid riskbildsförändringar

Arbetet med att identifiera och prognostisera riskbilder och planera för hanteringen är exempel på situationer som utgår från ett planeringsdrivet perspektiv (se 12.1, Insatser vid i förväg kända och vid hastigt uppkomna händelser). Ett sådant arbete syftar till att skapa proaktivitet vid hastigt uppkomna händelser till följd av den rådande riskbilden med det specifika innehåll som denna innebär. Arbetssättet behöver utgå från antaganden om hur riskbilden kan leda till händelser och hur de kan eskalera, vilket beskrivs ytterligare i avsnitt 12.7, Hypotesdrivet ledningsarbete. Att kunna skapa planer utifrån antaganden utgör en

²⁵⁹ SRV (2005), *Taktik, ledning, ledarskap*, s. 125.

²⁶⁰ Sjöfartsverket (2020), *Aktörsgemensamma insatser i oländig miljö*, s. 41.

²⁶¹ MSB (2018), *Gemensamma grunder för samverkan och ledning vid samhällsstörningar*, s. 82.

del av kravet på arbetet inom räddningsledningssystemet för att kunna möta förändringar i riskbilden. För att ständigt utveckla denna förmåga bör de tillfällen som inträffar följas upp i efterhand, och genom de erfarenheterna kan arbetet förbättras ytterligare inför ett kommande likartat tillfälle.

För att i räddningsledningssystemet ständigt identifiera riskbildsförändringar behöver information från såväl de som agerar i olika roller (se 13.5, Rollbeskrivningar) inom räddningsledningssystemet som från andra samverkande aktörer nyttjas. Man behöver i förväg identifiera informationskällor och vilken specifik information²⁶² som kan vara aktuell för räddningsledningssystemet som utgångspunkt för att utarbeta lämpliga arbetssätt. Man behöver i förväg ha utbyten med andra aktörer i samhället för att skapa förståelse för varandras behov och perspektiv. Tillgång till viktig information behöver grundas i förtroendefulla utbyten.

11.2.7 Ingångsvärden för fördelning av uppgifter

Samhällsstörningar kan inträffa när som helst, även utanför kontorstid. Räddningsledningssystemet behöver därför ha en kontinuerlig förmåga till omvärldsbevakning och förmåga att agera på ett adekvat sätt dygnet runt, alla dagar om året.

De riskbilder som räddningstjänstverksamheten behöver förhålla sig till varierar i komplexitet och innehåller mer eller mindre oklarheter och osäkerheter, till exempel samspel mellan höga flöden, nederbörd och mättnadsgrad i mark, ”gråzonsproblematik²⁶³”, teknikstörningar och beroenden mellan producenter och användare. Individer med olika kompetens behöver därför nyttjas i arbetet, liksom personer som bidrar med olika perspektiv och förmåga att fånga och tolka skeenden på olika sätt. Beslut om hur räddningsledningssystemet ska agera baserat på lägesbilden behöver fattas av personer med kompetens och befogenhet för den aktuella sakfrågan och det aktuella området, och inom en relevant tidsskala.

Det finns fördelar med att de som förväntas agera i roller vid den typen av olyckor som planeringen avser också deltar i planeringsarbetet (jfr arbetssätt med planeringslag som därefter blir ledningslag inom Försvarmakten²⁶⁴). Detta skapar förutsättningar för att planerna konstruktivt prövas, att de som sedan förväntas verka i olika roller ges möjlighet att påverka det planerade agerandet och för egna förberedelser. Även om planering i förväg är att betrakta som del av systemledning, bör alltså ledningsfunktioner som ofta agerar i roller knutna till enskilda räddningsinsatser (insatsledning respektive uppgiftsledning) delta (se kapitel 6 för definition av beslutsdomänerna).

²⁶² MSB (2018), *Gemensamma grunder för samverkan och ledning vid samhällsstörningar*.

²⁶³ FOI (2019), *Civilt försvar i gråzon*: ”Något förenklat brukar gråzonen förstås som ett tillstånd mellan krig och fred – eller som en situation där det inte formellt är krig men där statliga antagonister genomför angrepp av olika karaktär. Ofta betonas också att gråzonen präglas av osäkerhet av vad som egentligen händer – är de påfrestningar som uppstår resultatet av olyckor eller antagonistiska händelser och vem är i så fall anstiftaren?”

²⁶⁴ Försvarmakten (2016), *Handbok stabstjänst grunder*, avsnitt 2.3, s. 19–21.

Informationsinsamling, värdering och planering behöver göras tillsammans med samverkande aktörer. Att få ta del av andra aktörers information, värderingar och bedömningar (och vice versa), ställer också krav på att kunna hantera information utifrån krav på sekretess och informationssäkerhet. Förtroende behöver därför byggas, företrädesvis över tid.

11.3 Från fokusområden till ledningsmetoder

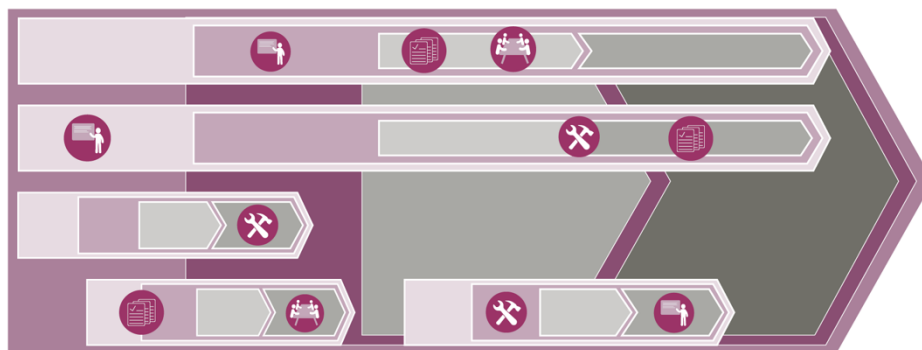
Ledningsmetoder är en konkretisering av de aktiviteter som utgör ledningsprocessen. Medan ledningsprocessen beskriver vilka aktiviteter som behöver göras beskriver en ledningsmetod mer precist hur dessa aktiviteter kan göras. Det kan också beskrivas som att ledningsprocessen på ett övergripande sätt beskriver helheten i agerandet och de steg som behöver tas i grova drag, medan en metod beskriver en viss del i processen på ett mer detaljerat sätt. Gränsen mellan process och metod är inte knivskarp, utan kan snarare beskrivas som en flytande skala.

I Socialstyrelsens arbete *Inriktning och samordning i sjukvården vid särskild händelse*²⁶⁵ beskrivs relationen mellan process och metod som att en process är en serie av aktiviteter som främjar ett bestämt ändamål eller ett avsett resultat, medan en metod är ett formaliserat sätt att utföra en viss åtgärd eller operation. Genom att relatera konkreta metoder till aktiviteterna i ledningsprocessen skapas en sammanhållen helhet. Det finns flera olika metoder för att konkret arbeta med ledningsprocessens aktiviteter.

Inom räddningsledningsområdet behöver metoderna baseras på beslutsdomänspunkterna (se 8, Beslutsdomäner – Innehåll i ledning). I beskrivningen av ledningsprocessen och beskrivningarna av fokusområdena ovan omsätts innehållet i dessa beslutsdomänspunkter till konkreta aktiviteter. Att utforma ledningsmetoder hjälper oss att formalisera och beskriva hur dessa aktiviteter kan genomföras.

²⁶⁵ Socialstyrelsen (2020), *Inriktning och samordning inom hälso- och sjukvården vid särskild händelse*.

Figur 48. Ledningsmetoder kopplade till aktiviteter i ledningsprocessen och fokusområdena



De beskrivningar av fokusområden som nu tas fram kan och bör ligga till grund för en framtida metodutveckling inom räddningsledningsområdet. Det finns ett stort behov av att på ett sammanhållet sätt utveckla sådana ledningsmetoder. Det är inte rimligt att kommunernas organisationer för skydd mot olyckor var för sig ska följa samhällsutvecklingen och behöva utveckla sina egna ledningsmetoder i alla delar – även om det självfallet ska vara möjligt även med en egen sådan ledningsutveckling. Dessutom bidrar gemensamma ledningsmetoder till enhetlighet. Även om ledningsmetoder inte beskrivs ingående i ELS behöver det framöver tas fram en metodhandbok för ett antal grundläggande ledningsmetoder. En sådan metodhandbok kopplad till utbildning bedöms leda till en ganska omedelbar förmågehöjning.

Redan i dag används i svensk räddningstjänst den här typen av stegvisa beskrivningar av vad som behöver göras i en viss situation, till exempel OBBO²⁶⁶, sjustegsmodellen²⁶⁷, 8-stegsmodellen²⁶⁸, standardrutiner och helhetsmetoden²⁶⁹. Några av dessa kan beskrivas som metoder som bygger på en process, medan andra ligger närmare en processbeskrivning i sig själva. 8-stegsmodellen och sjustegsmodellen kommenteras kort nedan.

Ett exempel på vad som i sammanhanget kan anses ligga nära en ledningsmetod och som används i dag är 8-stegsmodellen (benämns processmodell i produkten). 8-stegsmodellen, som inspirerats av Försvarmaktens PUT (*Planering under tidspress*)²⁷⁰, syftar till att ge stöd för den som förbereder sig och ska genomföra insatsplanering²⁷¹. Anpassningar av metoden har gjorts för att den även ska kunna användas i andra sammanhang²⁷². 8-stegsmodellen kan (i dess anpassade form) användas när händelser inträffar och som en strukturerad tankeprocess för systemledningen i stunden. Och är man van vid den så tar det inte många minuter

²⁶⁶ OBBO är en vanligt använd förkortning inom kommunal räddningstjänst och står för orientering, bedömning, beslut, order.

²⁶⁷ Eriksson, L och Mattson, M (2015), *Taktikboken*.

²⁶⁸ MSB (2015), *Insatsplanering – 8-stegsmodellen*.

²⁶⁹ MSB (2014), *Gemensamma grunder för samverkan och ledning vid samhällsstörningar*.

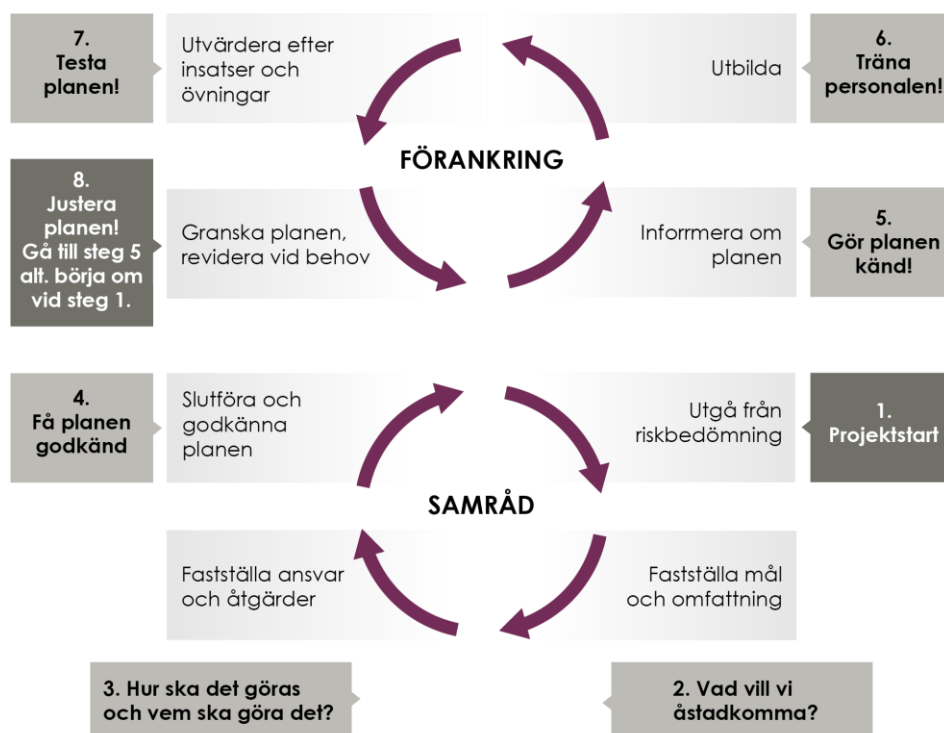
²⁷⁰ Försvarmakten (2013), *Markstridsreglemente. 1:2 Ledning*. Förhandsutgåva.

²⁷¹ MSB (2015), *Insatsplanering – 8-stegsmodellen*, kap. 3.

²⁷² Storstockholms brandförsvarsförbund (2018), *Stabsmetodik för inre ledning*, s. 22–23.

att göra en första grov tillämpning av 8-stegsmodellen. Att direkt koppla 8-stegsmodellens steg med räddningstjänstens ledningsprocess är dock inte helt enkel. Dels är steget mellan process och metod inte helt tydlig, dels har de delvis olika utformning. Inom ledningsprocessen hålls till exempel aktiviteterna orientering och planering isär bland annat för att belysa vikten av att precisera vad som ska åstadkommas innan åtgärder väljs. I verkligheten är dessa aktiviteter dock delvis integrerade. När mål sätts ingår i viss utsträckning att ta hänsyn till hur de kan uppnås. Det finns därmed ett visst överlapp mellan aktiviteterna. 8-stegsmodellen har ett fokus på planering men den är betydligt bredare och täcker mer än bara planeringsaktiviteten i jämförelse med räddningstjänstens ledningsprocess. Den anpassningen av 8-stegsmodellen som gjorts gör även att den inom räddningstjänsten kan användas i flera sammanhang – både för mer långsiktig insatsplanering och för planering under pågående insats. Den kan därför vara användbar både i till exempel fokusområde *Nya olyckor – tidskritisk respons* och i fokusområde *Riskebildsförändring – krav på planering*.

Figur 49. Insatsplanering – 8-stegsmodellen



*Insatsplanering – 8-stegsmodellen*²⁷³ kan ses som ett exempel på en ledningsmetod som i dag används i några räddningstjänstverksamheter.

²⁷³ MSB (2015), *Insatsplanering – 8-stegsmodellen*, kap. 3.

Fler metoder behöver tas fram som hjälper till att omsätta ledningsprocessens aktiviteter till praktisk handling. Metoderna behöver vara eller kunna anpassas både till de målgrupper som ska använda dem och till de situationer där de ska användas. I vissa delar av ledningsprocessen saknas metoder nästan helt. Metoder för omvärldsbevakning behöver troligtvis utvecklas, likaså metoder för fokusområdet *Insats- och beredskapsproduktion över tid*. Där behövs metoder för att den övergripande ledningen ska kunna hantera och prioritera vid den kombination av olika räddningsinsatser och beredskapsproduktion som kontinuerligt pågår.

Även inom skadeområdesnära ledning behövs metodutveckling. En metod som redan används är den kallade 7-stegsmodellen som beskrivs i *Taktikboken*²⁷⁴. 7-stegsmodellen är väl implementerad, den är konkret och handfast och lärs ut på MSB:s skolor. Den är framför allt framtagen för brand i byggnad men används betydligt bredare. Det finns önskemål om att fler metoder av den här typen utvecklas även för andra typer av räddningsinsatser såsom exempelvis insatser vid utsläpp av farliga ämnen och skred.

²⁷⁴ Eriksson, L & Mattson, M (2015), *Taktikboken*.

Del 4

**ORGANISERING OCH ATT
ÅSTADKOMMA LEDNING**



Kapitel 12: Några aspekter på ledning

12 Några aspekter på ledning

I detta kapitel har vi valt att fördjupa och förklara ett antal centrala resonemang och termer. Dessa resonemang kallas här för ”aspekter på ledning”. Aspekterna kan ha lite olika karaktär, men gemensamt är att de innehåller termer och resonemang som ofta används inom kommunal räddningstjänst. Syftet med beskrivningarna är att skapa gemensam förståelse för vad vi i ett enhetligt ledningssystem menar med en viss aspekt. Resonemangen syftar till att både vara utgångspunkt för fortsatt metodutveckling och bidra till sätt att tänka som kan vara användbara vid såväl utbildning som räddningsinsatser. Beskrivningarna gör inte anspråk på att vara en färdig metodik även om konkreta nedslag görs.

12.1 Insatser vid i förväg kända och vid hastigt uppkomna händelser

I rapporten *Ledning och samverkan i kris och krig*²⁷⁵ beskrivs skillnaden mellan insatser vid i förväg kända och hastigt uppkomna händelser. Insatser vid dessa typer av händelser kan också kallas planeringsdrivna respektive spontana reaktiva insatser. Vi väljer dock att använda samma termer som Polisen²⁷⁶ i nedanstående text:

- En insats vid en i förväg känd händelse karaktäriseras av att resurserna som ska genomföra insatsen, inklusive ledningsresurserna, är på plats innan insatsen verkställs. Det finns underrättelseinhämtning, riskanalyser, scenarioanalyser, värdering av handlingsalternativ och ett beslut i stort eller liknande. En militär insats under en utlandsmission eller en planerad särskild händelse inom polisen är exempel på insatser vid i förväg kända händelser. Högsta beslutsfattare finns på plats och har formulerat och kommunicerat en avsikt. Det finns en tydlig ”top-down-influens” i agerandet direkt från början (se 12.2, Top-down- och bottom-up-influenser vid styrning).
- Vid en insats vid en hastigt uppkommen händelse har olyckan inträffat innan insatsen startar. Det finns från början ingen, eller väldigt lite, information tillgänglig och de inblandade resurserna måste få ett grepp om situationen innan de kan besluta om vad som kan göras. Det finns från början inget beslut i stort eller liknande. En räddningsinsats vid en hastigt uppkommen händelse hamnar alltså initialt alltid efter den händelse som ska omhändertas och resurserna växer efterhand. Även om det inte finns

²⁷⁵ Försvarshögskolan, i tryck (2019), Uhr, C, *När Top-down möter Bottom-up*. I M. Schuler (red.). Slutrapport *Ledning och samverkan i kris och krig*.

²⁷⁶ Polisen (2020), *Polismyndighetens handbok för ledning vid särskilda händelser*, projektversion.

en planering för en specifik händelse finns det ofta generiska planer, standardrutiner och så vidare som kan tillämpas.

Huvuddelen av räddningstjänstens insatser hanterar hastigt uppkomna händelser. Även om det ofta finns generiska insatsplaner för olika typer av händelser och användbara rutiner, har olyckan inträffat innan räddningstjänsten är på plats. Resurserna växer successivt och även om AMI (avsikt med insats) kan och bör vara förberett, så behöver ett konkret MMI (mål med insats) formuleras efter hand som händelsen klarnar. Det sker redan från början en växelverkan mellan ”top-down-influenser” och ”bottom-up-influenser”.

12.2 Top-down- och bottom-up-influenser vid styrning

I det följande beskrivs hur beslut kan fattas utifrån behov och perspektiv som identifieras i olika delar av räddningsledningssystemet samt hur interaktionen sker mellan beslutsdomänerna.

12.2.1 Ledningsdynamik inom kommunal räddningstjänstverksamhet

Inom svensk räddningstjänst finns en tradition av att den övergripande ledningens åtgärder utgår från de behov som den skadeområdesnära ledningen bedömer och begär²⁷⁷. Även inom en enskild räddningsinsats känner nog många igen sig i uttryck som ”det är rökdykaren som bestämmer”. Initiativet kommer många gånger från ledningen ute i ett skadeområde, och den högre ledningen förhåller sig till dessa behov och effektuerar detta. Är detta då inte bra?

Det är naturligtvis rätt att de behov som bedöms långt ut i en organisation når till individer med de överordnade rollerna och omhändertas. Men det är samtidigt viktigt att individerna med de överordnade rollerna bedömer och tar ställning till de beskrivna behoven och sätter in dem i ett större sammanhang. Rökdykare har bedömt att det behövs ytterligare åtgärder för att uppgiften ska kunna lösas. Om då den överordnade ledningen ser att möjligheterna att lyckas ändå är små, eller att resurserna gör större nytta på ett annat ställe, ska ju inte behoven tillgodoses. Detta innebär att uppgiften kanske ska avbrytas helt och hållet. Ett annat exempel är om riskerna som rökdykarna utsätts för inte står i rimlig proportion till möjligheterna för ett positivt resultat. I det fallet ska uppgiften definitivt avbrytas.

Det kan dessutom vara så att det inträffar ytterligare en olycka där människor är hotade och en räddningsinsats inleds där, vilket leder till ett beslut om att resurser med rökdykarförmåga ska till denna insats i stället. När det pågår flera samtidiga räddningsinsatser ställs det särskilda krav på förmågan att värdera de olika

²⁷⁷ MSB (2019), *Behovsanalys inom ledning av kommunal räddningstjänst* (MSB 2018-05603-16).

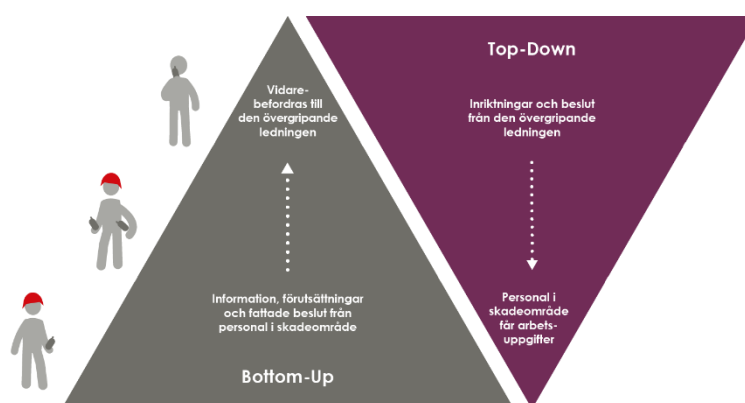
hjälpbehoven och riskbilden. Man kan behöva prioritera mellan räddningsinsatserna i såväl resurstilldelning som vad resurserna ska användas till, vilket behöver ske med en top-down-influens (se nedan).

I exemplen ovan sker det en växelverkan mellan de bedömningar som rökdykarna gör och de bedömningar den överordnade ledningen gör. Var och en bedömer situationen utifrån sitt perspektiv.

12.2.2 Ledningsdynamik som inflytanderelationer

Vi kan betrakta den ledningsdynamik som uppstår vid insatser som hanterar hastigt uppkomna händelser som inflytanderelationer i olika riktningar i organisationen. Vi talar då ofta om *top-down- och bottom-up-influenser*.²⁷⁸ Om en beslutsfattare från insatsledningen formulerar en problemdefinition, och fattar ett initialt viktigt prioriteringsbeslut för att sedan kommunicera detta uppåt, kan det påverka arbetet för systemledningen. En sådan inflytanderiktning beskrivs som en bottom-up-influens. Ett beslut av den som ansvarar för systemledning, och som är ämnat att ge en inriktning för en eller flera räddningsinsatser som helhet, är däremot att se som en top-down-influens för de som ska omsätta och genomföra inriktningen.

Figur 50. Top-down och bottom-up

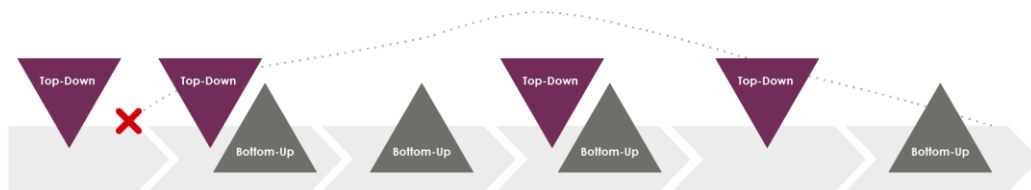


Flöden av information och beslut vid ledning.

Vid räddningsinsatser innehåller skeendet en blandning av inflytanden över tid; ibland dominerar bottom-up- och ibland top-down-influenser. En enskild situation i räddningsinsatsen präglas dock ofta av ett visst inflytandemönster, exempelvis bottom-up.

²⁷⁸ Fredholm, L & Uhr C (2007), *Ledning som inflytanderelationer mellan beslutsfattare - en explorativ ansats till teoretisk utveckling för att förstå komplexiteten i att leda hantering av stora nödlägen*.

Figur 51. Styrningsinfluenser över tid



Styrningsinfluenser växlar över tid. Ibland är det top-down-influensen som dominerar och ibland är det bottom-up-influensen som dominerar. Det ofta en kombination och balansen dem emellan varierar under räddningsinsatsens genomförande.

Vid ledning kan man använda resonemang om top-down och bottom-up för att sortera i vilka behov och vilka individers (rollers) bedömningar som ska vara ingångsvärde för beslut just för stunden. Då kan man utifrån denna teori identifiera flöden av behov som uttrycks och värdera hur dessa ska påverka besluten.

Vid räddningsinsatser behöver alltså beslutsfattande ske på flera ställen i organisationen samtidigt. Samtidigt som den som ansvarar för insatsledningen tar beslut som påverkar genomförandet vid en enskild räddningsinsats, behöver också systemledningens beslut påverka agerandet för såväl den pågående räddningsinsatsen som de nya räddningsinsatser som kan behöva starta härnäst. Själva innehållet behöver preciseras i stunden.

Exempel

Grann-räddnings-tjänsten har precis anlänt för att hjälpa till med att släcka en brand i byggnad. Det kommer direktiv från systemledningen att skum inte får användas och att det är minimalt med vatten som gäller, eftersom det finns en dricksvattentäkt i närheten. Samtidigt kan det precis ha begärts ytterligare resurser (till exempel en gräv-skopa) från insatsledningen för att komma åt branden med minimal åtgång på släckmedel.

Här kan det således samtidigt finnas såväl influenser som beslut och effektueringar med flödande top-down och bottom-up i olika sakfrågor och behov.

12.2.3 Influenser ur olika rollers perspektiv

När vi talar om top-down- och bottom-up-influenser behöver vi vara medvetna om ur vems perspektiv vi betraktar situationen. För brandpersonalen som arbetar i rökskydd är ett beslut från insatsledningen om att avsluta ett arbete med att bygga en begränsningslinje med hjälp av skärsläckare på ett tak, att betrakta som en top-down-influens. Beslutet har fattats utifrån ingångsvärden som brandpersonalen själva inte uppfattar, som exempelvis osäkerhet kring byggnadsstommens bär-förmåga.

För systemledningen utgör samma beslut en bottom-up-influens, eftersom den inte har inhämtat kunskap om just detta bärverk. Avbrytandet av arbetet leder till att takten på resursförbrukningen (arbete i rökskydd) inte blir lika hög, vilket inte ställer riktigt lika stora krav på systemledning beträffande att anskaffa och tilldela resurser. Beslutet kan samtidigt innebära att den som ansvarar för systemledning behöver hantera följderna av de reaktioner som kan uppstå kring varför räddningstjänsten inte klarade av att begränsa branden inne i byggnaden.

12.2.3.1 Om influenser och beslutsfattande

Räddningsinsatser som hanterar hastigt uppkomna händelser är reaktiva i bemärkelsen att olyckan har hänt innan resurser är på plats. Det bör dock poängteras att dessa räddningsinsatser behöver hanteras på ett så proaktivt sätt som möjligt. Man bör till exempel inte vänta för länge på lägesrapporter innan resurser tilldelas. En belastad ledning ute i skadeområdet, som kanske inte hinner ge tillräckliga lägesrapporter, bör inte begränsa systemledningens agerande eftersom det kan leda till att räddningstjänsten inte agerar tillräckligt tidigt och tillräckligt proaktivt. Här behöver den övergripande ledningen tidigt ta höjd för möjliga utfall av händelsen och vidta åtgärder för att minimera problemen på sikt (se 12.7, Hypotesdrivet ledningsarbete).²⁷⁹

En viktig uppgift för de räddningsledningssystem som nu bildas i svensk räddningstjänst är därför att tidigt börja agera genom att värdera den skadeområdesnära ledningens hantering av händelsen och bedöma behovet av top-down-influens vid styrning. Denna värdering behöver pågå kontinuerligt och systemledningen behöver kontinuerligt ha en uppfattning om hur styrningsinfluensen för tillfället ser ut i olika sakfrågor samt ha en beredskap för att öka eller minska top-down-influensen.

Det är viktigt att poängtera att det inte handlar om formell styrning av ”vem som bestämmer”. Det handlar i stället om ”vems bedömning om vad”, det vill säga ingångsvärden som ska ligga till grund för det beslut som ska fattas (se 12.6, Anpassning av styrform).

Ytterligare exempel på användning och hur beslut kan fattas är följande: Det pågår en långvarig brand i en stor flishög som enda räddningsinsats inom ett räddningsledningssystem. Branden eskalerar inte men räddningsinsatsen behöver fortgå över tid för att säkerställa att branden inte sprids, samtidigt som ägaren etablerar resurser utifrån sitt ansvar. Den som leder räddningsinsatsens genomförande på plats bedömer att en hävare behövs för vattenbegjutning över tid. I detta fall beslutar den som ansvarar för systemledningen om detta resursbehov ska tillgodoses utifrån ansvaret för resurstilldelning. Eftersom det inte pågår någon annan räddningsinsats och riskbilden är låg är det pågående olycksförloppet prioriterat och resursbehovet ska tillgodoses. Ingångsvärdet för beslutet är en bottom-up-influens för dem som arbetar med uppgifter inom systemledning,

²⁷⁹ MSB (2019), *Behovsanalys inom ledning av kommunal räddningstjänst* (MSB 2018-05603-16).

samtidigt som den ansvariga inom systemledning fattar ett beslut om att behovet ska tillgodoses.

Vid exempelvis en brand i trähusbebyggelse kan den som leder genomförandet av den enskilda räddningsinsatsen bedöma att de resurser som finns på plats är tillräckliga för att klara målet med insatsen, det vill säga att hålla begränsningslinjen. Dessutom finns resurser på brytpunkt vilket skapar viss handlingsfrihet i agerandet. Ur systemledningens perspektiv uppfattas situationen samtidigt som mer kritisk i den meningen att konsekvenserna av att tappa begränsningslinjen är allvarlig. Möjligheterna att klara en mer omfattande kvartersbrand är begränsade, och konsekvenserna skulle bli stort mänskligt lidande och förlust i stora kulturvärden. Dessutom skulle en sådan händelseutveckling innebära att förtroendet för räddningstjänsten allvarligt skulle skadas. *Om* angränsande resurser ska larmas måste detta göras före morgonrusningen in till staden – annars hamnar man på efterkälken ifall begränsningslinjen inte skulle hålla. Inom systemledningen tas därför beslutet att tilldela mer resurser för att ge ytterligare handlingsfrihet för den som leder räddningsinsatsen. Detta beslut kan ses som en top-down-influens om man betraktar det utifrån perspektivet som den som leder genomförandet av insatsen har.

I exemplen ovan kan man se att det inte handlar om antingen eller. Eftersom det pågår hantering av många olika slag samtidigt, sker såväl top-down-influenser som bottom-up-influenser samtidigt. På höga organisatoriska nivåer behöver man ha många perspektiv: samtidigt som man tillgodoser behov uttryckta nedifrån, och inhämtar kunskap om dem, riktar man agerandet kring ett annat behov. Likaså hanteras behov i flera olika tidsskalor (se 12.7, Hypotesdrivet ledningsarbete), vilket ytterligare ökar behovet av de olika influenserna i båda riktningarna.

Ibland kan den skadeområdesnära ledningen behöva fatta beslut som får stor betydelse för den fortsatta räddningsinsatsen utan att först kommunicera med systemledningen. Det kan till exempel vara mycket bråttom och angeläget att snabbt fatta beslut. Systemledningen kan då behöva hantera konsekvenserna av de beslut som insatsledningen fattat, utan att själva ha varit en del i beslutet. Det kan till exempel innebära att hantera konsekvenser av att skum använts tidigt för att ta sig fram och rädda en människa vid en tankbilsbrand i närheten av en vattentäkt, eller att vissa trafikleder stängts av.

12.2.4 Om taktik

Vi kan konstatera att det krävs ett ”taktiskt tänk” på alla organisatoriska nivåer för att på bästa sätt utnyttja tillgängliga resurser (se 14.2.1, Taktik kopplat mot beslutsdomänerna). Ur ett systemledningsperspektiv behöver hjälpbehoven och dynamiken i skadeutbredningen på olika olyckor värderas, så att resurserna inte bara tilldelas i ett moment. Det kan i stället handla om att vissa resurser ska åka till ena stället för att göra en uppgift och därefter åka till en annan räddningsinsats för en annan uppgift (taktik: i ”tid och rum”). För att optimera sådana dispositioner

behöver det finnas såväl top-down- som bottom-up-influenser för att olika behov ska kunna hanteras i rätt tid och på så vis optimera resursanvändningen, såväl mellan räddningsinsatserna som inom en enskild räddningsinsats.

12.2.5 Förberedelser och möjligheter till direkt agerande

Inom räddningsledningssystemen är det viktigt att de individer som verkar i olika roller har rätt förutsättningar, så att räddningsinsatser ska kunna inledas och utformas i tidskritiska lägen. Att beslut ska behöva fattas varje gång, om allting, på en mycket hög organisatorisk nivå, är knappast lämpligt eftersom det tar för lång tid.

De som leder på övergripande organisatoriska nivåer har ibland också befogenhet och särskild kompetens för att fatta vissa beslut. Detta ska dock gå i en riktning som ytterst räddningschefen beslutat om. Det är därför viktigt att förväntningarna är beskrivna i förväg. Det handlar om att ha gemensamma förhållningssätt (se 1.1, Förhållningssätt) i förväg utformade avsikter med olika insatser (se 12.4.1, Avsikt och mål med räddningsinsatser och beredskap, för olika situationer och riktlinjer av olika slag. Genom sådana förberedelser skapas en grund för att räddningsinsatser kan utformas proaktivt och direkt inom de ramar som räddningschefer anger. Dessa utgångspunkter är också viktiga för ansvars-tagandet för såväl räddningschefen, via vakthavande räddningschef, som räddningsledaren. I exemplet ovan var de som beslutade om skumgivning medvetna om problemet, men det var en liten mängd och någon annan metod fanns inte i den svåra livräddande situationen.

12.2.6 Växlingar mellan top-down och bottom-up kan utmana ledarskapet

För att hantera räddningsinsatser behöver det skapas förståelse och hanteringsmönster kring hur nödvändiga skiften mellan perspektiv kan hanteras för att skapa proaktivitet vid räddningsinsatser och beredskapshållning över tid. Det är lika viktigt att hantera behov underifrån som behov och influenser uppifrån, utan att perspektiven förloras. Visserligen kan inte alla behov tillgodoses och då är det ett ansvar att de med formella befogenheter fattar medvetna beslut som bygger på ett utbyte av perspektiv. Det kan ju uppstå perspektivkonflikter²⁸⁰ som handlar om vem som anser sig ha bäst förståelse för läget och därmed vems behov som är giltigt. Förmågan att hantera sådana situationer är avgörande för att hantera räddningsinsatser över tid. Det kräver en beredskap för att identifiera och synliggöra perspektivkonflikter, liksom en förtrogenhet med att perspektivkonflikter är del i det som ska hanteras. Perspektivkonflikter är därmed inte bara hinder och problem för hantering, utan del i det som ska hanteras och en form av

²⁸⁰ MSB (2018), *Gemensamma grunder för samverkan och ledning vid samhällsstörningar*.

ledarskap.²⁸¹ Att förstå och att sätta ord på perspektivkonflikter är en förutsättning för medvetna beslut. Om vi endast är artiga kan en räddningsinsats gå i stå eller gå i fel riktning alltför länge med ett reaktivt agerande som följd. Det är ett ständigt balanserande för att undvika otydligheter som kan uppstå i skiftet.

Det är viktigt att den som ansvarar för systemledningen förstår när det insatsrelaterade perspektivet inte räcker, utan behöver balanseras med ett övergripande perspektiv. I vissa situationer utmanas då även ledarskapet mellan individer med de olika rollerna. Som överordnad chef kan det vara svårt att utmana och ändra inriktning på en räddningsinsats. Samtidigt kan det för den skadeområdesnära ledningen vara svårt att ”tänka om” och göra den praktiska förändringen i agerandet, inte minst gentemot underordnad personal.²⁸²

Det behövs såväl övningar som dialoger om tillvägagångssätt för att ändra inriktningar. Genom medvetenhet och dialoger om tillvägagångssätt skapas en handlingsberedskap för att våga utmana och klara sådana situationer, även om utfallet kan vara ett negativt insatsresultat. Det är särskilt viktigt att ha rutiner och former för uppföljningar av olika slag efter insatser. Om berörda medarbetare anser att de skulle ha fått fortsätta i den först valda inriktningen är det viktigt att detta hanteras och följs upp på ett systematiskt vis, eftersom detta är en av de situationer där perspektivkonflikter kommer upp till ytan och de får effekt på den gemensamma förmågan. Att följa upp är viktigt för att skapa transparens och öppenhet i hur perspektivkonflikter hanteras och vinner erkännande som en del i ledningsdynamiken. Att utbyta perspektiv i efterhand och bygga en gemensam förståelse för ledningsdynamiken är en viktig del för att främja proaktivitet vid räddningsinsatser och beredskapshållning över tid.

12.3 Lägesbilder som verktyg för inriktning och samordning

Vid hanteringar av olyckor och utformande av räddningsinsatser är upprättande och nyttjande av lägesbilder ett sätt att fånga och förmedla information och skapa förståelse för händelsen, dess möjliga konsekvenser, hjälpbehoven och de åtgärder som behöver vidtas av olika samhällsaktörer. Klokt använda är lägesbilder verktyg för att inrikta och samordna åtgärder. De kan dock ta mycket tid och resurser att upprätta, hålla aktuella och förmedla till berörda. Det är därför viktigt att sätta in lägesbilderna i ett större sammanhang och förstå hur de kan användas vid ledningsarbete.

Nedan beskrivs lägesbilder som begrepp, syfte, olika kategorier och hur lägesbilder kan relateras till den generella ledningsprocessen (se 6.3, En modell för

²⁸¹ Uhr (2017), "Leadership Ideals as Barriers for Efficient Collaboration During Emergencies and Disasters", i: *Journal of Contingencies and Crisis Management*, 25(4).

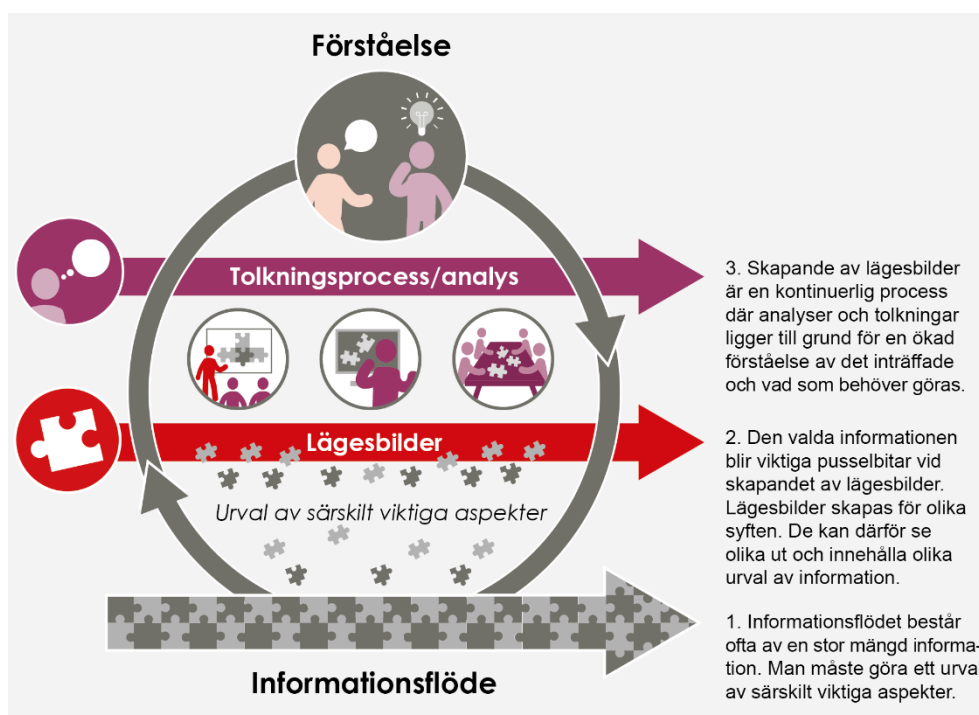
²⁸² MSB (2019), *Behovsanalys inom ledning av kommunal räddningstjänst* (MSB 2018-05603-16).

ledningsprocessen). Det finns också några reflektioner och exempel på tillämpningar specifikt för kommunal räddningstjänst. En stor del av innehållet baseras på *Lägesbilder – Att skapa och analysera lägesbilder vid samhällsstörningar*²⁸³.

12.3.1 Lägesbilder inkluderar både produkt och förståelseprocess

Begreppet lägesbild används inom svensk krisberedskap för att beskriva *den information* och *den förståelse* en eller flera aktörer har vid en specifik tidpunkt vid hanteringen av en samhällsstörning²⁸⁴. De kan därmed ses som både informationsverktyg och som kognitivt verktyg. All tillgänglig information kan inte inkluderas, utan en lägesbild består av ett urval av särskilt viktiga aspekter av det inträffade, behovet av hjälp, nödvändiga åtgärder och resurser som behövs för att hantera insatsen. Vilka aspekter som är viktiga beror på i vilket syfte lägesbilden sammanställs, det vill säga vad den ska användas till och av vem.

Figur 52. Lägesbilder – både produkt och förståelseprocess



Lägesbilder skapas utifrån ett urval av särskilt viktiga aspekter och bidrar till en förståelse av det inträffade.

²⁸³ Landgren, J & Borglund, E (2016), *Lägesbilder – Att skapa och analysera lägesbilder vid samhällsstörningar*, MSB.

²⁸⁴ Landgren, J & Borglund, E (2016), *Lägesbilder – Att skapa och analysera lägesbilder vid samhällsstörningar*, MSB.

Själva urvalet av information är till exempel viktigt för att vid olika typer av olyckor kunna bedöma hjälpbehovet och koordinera användningen av resurser. Här kan strukturerade lägesrapporter (OSHMIP²⁸⁵) ge stöd när information ska väljas ut och förmedlas mellan de som ansvarar för genomförandet av räddningsinsatsen och de som övergripande ansvarar för ledning av hela räddningstjänstverksamheten. En strukturerad mall för lägesrapporter ger stöd för ett generellt urval av sådan information som behöver förmedlas vid varje räddningsinsats. Men eftersom varje enskild olycka också kan bestå av en unik sammansättning omständigheter behöver de som ansvarar för helheten därtill identifiera vilken specifik information som ska inhämtas utöver den standardiserade lägesrapporten.

Även om lägesbilder ofta associeras med konkreta produkter i form av text och bilder på papper, en whiteboard eller en Powerpoint etc., så handlar det alltså även om hur man förstår den aktuella händelsen och de åtgärder som genomförs. Lägesbild som begrepp behöver därför betraktas som både *produkter* och *förståelseprocesser*.

Lägesbilder behöver även betraktas utifrån ett tidsperspektiv. Att skapa lägesbilder behöver göras iterativt. När en lägesbild påbörjas består den troligtvis till stor del av obearbetad information. Lägesbilden kan sedan justeras och konkretiseras, allteftersom ny information tillkommer, värderingar görs och slutsatser dras, och i takt med att åtgärder planeras, genomförs och följs upp.

På vilket sätt och av vilka personer urvalet görs har betydelse för hur situationer tolkas och följaktligen vilka beslut som fattas baserat på lägesbilden. En lägesbild är därmed en maktfaktor eftersom den som sätter gränser för vad arbetet inriktas mot. Samtidigt kan lägesbilder också användas för att vidga perspektiv och driva på en gemensam förståelseprocess som utmanar maktordningar. De främjar till exempel transparens i de beslut som fattas och synliggör de maktrelationer som hanteras, exempelvis i vilka begrepp och termer som används eller vilka perspektiv som blir gränssättande i hanteringen.

12.3.2 Lägesbilder syftar till informerat beslutsfattande

Att skapa lägesbilder är inget självändamål. Genom att de kan bidra till att skapa förståelse för det som sker och det som behöver göras kan de utgöra värdefulla underlag för beslutsfattande. Beroende på var i ett ledningssystem individer verkar har de olika behov av att förstå vad som händer utifrån de uppgifter de har att hantera (de roller de agerar i) och de beslut de följaktligen behöver fatta. Lägesbilder behöver därmed finnas i olika upplösningssgrader: från att en enskild individ skapar en lägesbild utifrån sin eller sina roller och uppgifter, till lägesbilder för ledning av hela verksamheten hos en aktör, till lägesbilder för inriktning och

²⁸⁵ OSHMIP är en ofta använd förkortning vid lägesrapporter inom kommunal räddningstjänst. Den står för Objekt, Skada, Hot, Mål med insats, Insats och Prognos.

samordning av aktörsgemensamt agerande mellan olika aktörers parallella uppgifter utifrån deras respektive ansvar.

För att lägesbilder ska fungera som verktyg för ledning, för att ytterst skapa inriktning och samordning för effekt,²⁸⁶ behöver de struktureras utifrån det specifika syfte och de behov som finns hos den eller de som ska använda den. Det behövs därmed olika lägesbilder för olika delar av en verksamhet och dess ledningssystem.

12.3.3 Olika kategorier av lägesbilder för olika sammanhang

Enligt *Gemensamma grunder för samverkan och ledning vid samhällsstörningar*²⁸⁷ kategoriseras lägesbilder enligt följande:

- globala eller internationella lägesbilder,
- nationella lägesbilder,
- sektorspecifika lägesbilder,
- lägesbilder utifrån geografiskt områdesansvar,
- aktörsspecifika lägesbilder, samt
- aktivitetsspecifika lägesbilder.

För ledning av kommunal räddningstjänst är det framför allt de två sistnämnda som är mest relevanta i sammanhanget. Aktörsspecifika lägesbilder behöver skapas i den egna organisationen med innehåll som är direkt relaterat till organisationens ansvar och uppdrag. En aktörsspecifik lägesbild syftar i första hand till att bidra till överblick och stöd för organisationens eget agerande i händelser. I detta sammanhang är lägesbilder som upprättas för ett räddningsledningssystem att betrakta som aktörsspecifika. Inom ledningssystemet finns flera roller samtidigt vid räddningsinsatser, och de individer och organisatoriska grupperingar som deltar i arbetet skapar sina egna lägesbilder utifrån sina respektive roller och uppgifter. För att kunna sätta samman en aktörsintern samlad lägesbild behöver alltså många olika lägesbilder sammanfogas.²⁸⁸

En aktörsspecifik lägesbild beskriver aktörens förståelse av och perspektiv på det inträffade. Aktörsspecifika lägesbilder är utgångspunkter för att skapa aktörsgemensamma *samlade lägesbilder* när inriktning och samordning ska uppnås över aktörsgrenserna. Inför och vid räddningsinsatser utgör kommunernas räddningstjänstverksamheters lägesbild därmed en av flera viktiga pusselbitar till en samlad lägesbild som underlag för att kunna inrikta och samordna de involverade aktörernas åtgärder.

²⁸⁶ MSB (2018), *Gemensamma grunder för samverkan och ledning vid samhällsstörningar*.

²⁸⁷ MSB (2018), *Gemensamma grunder för samverkan och ledning vid samhällsstörningar*.

²⁸⁸ Från webbutbildning "Operativ ledning", MSB 2018, Föreläsning Lägesbild, Jonas Landgren.

Aktivitetsspecifika lägesbilder utgår från konkreta funktioner eller aktiviteter som genomförs som en del av att hantera en samhällsstörning. I detta sammanhang innebär aktivitet praktiska handlingar som till exempel utrymning, pumpning av vatten, transport av matpaket eller trygghetsstärkande närvaro i lokalsamhället. Det är alltså aktiviteterna som är i fokus snarare än en specifik aktör och olika formella ansvar. Ett flertal aktörer kan med egna resurser, och tillsammans med frivilliga eller andra organisationer, behöva bidra och säkerställa att aktiviteterna genomförs eller funktioner upprätthålls. Aktivitetsspecifika lägesbilder beskriver därmed särskilt viktiga aspekter ur den specifika aktivitetens perspektiv.

12.3.4 Lägesbilder som integrerade delar av ledningsprocessen

Lägesbilder, både som produkt och process, är en högst integrerad del av hela ledningsprocessen. Det går inte att härröra lägesbilder till bara en aktivitet i ledningsprocessen. Lägesbilder kan användas som verktyg inom hela ledningsprocessen för att hantera och sammanställa information, underlätta förståelse och tolkningar av skeenden och ageranden, skapa förutsättningar för ett informerat beslutsfattande och inrikta och samordna åtgärder.

I avsnitt 6.3, En modell för ledningsprocessen, beskrivs den generella ledningsprocessen för kommunal räddningstjänst. Utifrån aktiviteterna i ledningsprocessen samlas information till lägesbilden in genom dataförsörjningsaktiviteten, och själva produkten lägesbild kan främst knytas till delaktiviteten bearbetning. Att dataförsörjning som aktivitet omsluter aktiviteterna orientering och planering (se illustration i 6.3, En modell för ledningsprocessen) kan förstås genom att data kontinuerligt (iterativt) inhämtas och bidrar till den förståelse av situationen som behövs för aktiviteterna orientering och planering. Vilken information som ska samlas in, bearbetas och presenteras i form av produkten lägesbild styrs därmed av orienteringsaktiviteten, utifrån det aktuella behovet. Under orienteringsaktiviteten sker värdering och bedömning, som i sin tur är ingångsvärden för en reviderad lägesbild. Lägesbilden som produkt kommuniceras genom kommunikationsaktiviteten. Att lägesbilder, precis som ledningsprocessen själv, är iterativa processer är centralt i sammanhanget.

12.3.5 Exempel på lägesbild inom olika delar av räddningsledningssystemet

Vid en ledningscentral skapas lägesbilder utifrån bland annat inkommande larmsamtal, rapporter som efterhand kommer in från skadeområden, bilden i media samt egna tolkningar och bedömningar av det pågående skeendet av de som arbetar vid ledningscentralen. Bedömningar och sammanställning av lägesbilden sker allteftersom i allt mer organiserad form i samband med genomgångar där

lägesbilden kan visualiseras på whiteboard och dokumenteras i mötesanteckningar.²⁸⁹ Dessa lägesbilder används som verktyg för att exempelvis bedöma om tillräckliga och ändamålsenliga resurser tilldelats olika räddningsinsatser och att förmåga finns att respondera på nya olyckor.

I ett skadeområde skapas lägesbilder utifrån bland annat information som förmedlats i samband med utlarmning, kunskap om det aktuella objektet, tidigare erfarenhet och kunskap från liknande scenarier, synintryck i stunden och information från personer som finns på plats. Efterhand kompletteras lägesbilderna utifrån exempelvis samtal mellan de individer som agerar i olika roller inom räddningsinsatsen, händelseutvecklingen och uppföljning av åtgärdernas effekt. Dessa lägesbilder används för att bedöma förutsättningarna för att nå målet med räddningsinsatsen, behovet av att justera inriktningar, hur resurserna bäst disponeras, om organiseringen är ändamålsenligt ordnad, prognoser etc.

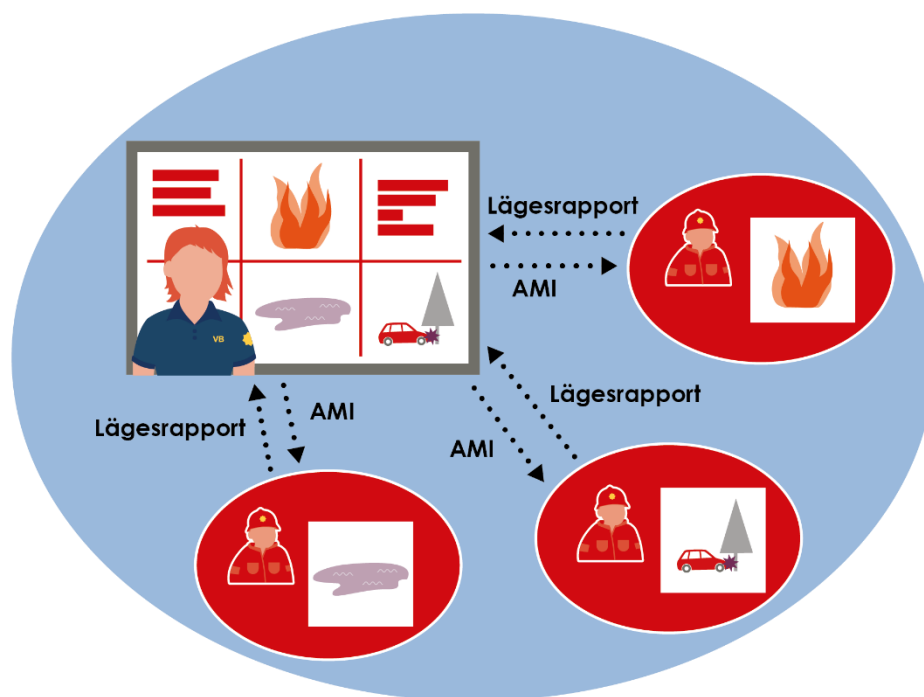
För den övergripande ledningen av ett räddningsledningssystem behöver det kontinuerligt finnas en samlad aktörsspecifik lägesbild kring bland annat riskbild, aktuell beredskapshållning, pågående räddningsinsatser och de hjälpbehov som dessa insatser hanterar. I denna lägesbild behöver det också framgå vilka av räddningstjänstverksamheternas uppdrag som tillämpas, och vilken roll räddningsledningssystemet har i förhållande till det egna ansvarsområdet och till andra aktörers uppdrag. En sådan samlad aktörsspecifik lägesbild syftar till att skapa inriktning och samordning inom räddningsledningssystemet. Den används för att bedöma om räddningstjänsten är ändamålsenligt ordnad i stunden, och att räddningsinsatser kan genomföras på ett effektivt sätt och i godtagbar tid etc.

12.3.6 Interaktion av lägesbilder mellan olika delar av räddningsledningssystemet

Även om lägesbilder behöver vara specifika, tjänar de ofta flera syften. En lägesbild för ett specifikt ändamål och för en särskild målgrupp utgör ofta ingångsvärden för en annan del av samma verksamhet. Utifrån ett systemperspektiv behöver lägesbilder därför betraktas i ett sammanhang (olika upplösningsgrader). En lägesbild som skapas vid exempelvis ledningsarbetet knutet till en enskild räddningsinsats (insatsledning) syftar i första hand till utgångspunkt för det egna behovet, men utgör samtidigt ingångsvärde för ledningsarbetet för hela räddningsledningssystemet (systemledning).

²⁸⁹ Från webbutbildning "Operativ ledning", MSB 2018, Föreläsning Lägesbild, Jonas Landgren.

Figur 53. Interaktion mellan lägesbilder



Lägesbilder från enskilda räddningsinsatser bidrar till lägesbilden för hela räddningsledningssystemet.

För att inte begränsa tolkningen av ett skeende behöver en lägesbild innehålla flera perspektiv. Olika individer betraktar ju ett skeende eller en olycka utifrån olika perspektiv. De kompletterande tolkningarna är en tillgång i räddningsledningssystemet och bidrar på olika sätt till underlag för att skapa inriktning och samordning av olika delar av hanteringen, såsom direkt resursdirigering, resurstillväxt över tid samt möjligheter att nå målen över tid.

Även om olika perspektiv i de allra flesta fall är en tillgång, och till och med nödvändigt för att tillgodose behoven hos individer med olika roller, så kan det också leda till perspektivkonflikter²⁹⁰. Ett exempel är då de som leder ute i ett skadeområde skapar en tolkning av vad som sker samtidigt som den övergripande ledningen skapar en annan tolkning. Se även 1.1.2, Perspektivförståelse, för mer om vikten av, men även utmaningar kring, olika perspektiv.

Att analysera och sammanställa olika lägesbilder till en samlad lägesbild kan benämnas lägesanalys²⁹¹. Det är till exempel tillämpligt inom räddningsledningssystemets olika delar, för att skapa en aktörsspecifik lägesbild. Vid ledning av en enskild räddningsinsats kan lägesbilder från olika sektorer analyseras och sammanställas för att skapa en lägesbild av räddningsinsatsens genomförande som helhet. För ledning av hela räddningsledningssystemet sammanställs lägesbilder från respektive räddningsinsats och för beredskapsläget. Lägesbilder behöver även

²⁹⁰ MSB (2018), *Gemensamma grunder för samverkan och ledning vid samhällsstörningar*.

²⁹¹ Ibid.

sammanställas mellan räddningsledningssystemet och samverkande aktörer som underlag och ingångsvärde för en aktörsgemensam hantering.

Lägesbilder syftar till att uppnå inriktning och samordning genom beslutsfattande inom räddningsledningssystemet. För att beslut ska kunna tas såväl i den övergripande ledningen som vid enskilda räddningsinsatser med samma inriktning, så behövs främst en samstämmig uppfattning om avsikterna med räddningsinsatser, läget och dess utveckling samt resursernas förmåga och kapacitet.

För att skapa förutsättningar för beslutsfattande inom ledningssystemets olika delar, för samordnade informationsflöden och för att ledningsprocessen ska fungera som en helhet, behöver bland annat följande utgångspunkter beaktas:

- Behovet av information som beslutsunderlag behöver styra informationsflödena. Överordnad organisatorisk nivå behöver aktivt söka den specifika information som den behöver.
- Hur ofta rapportering behöver ske beror på interaktionen mellan beslut, åtgärd och tid till effekt. Även hantering av indikatorer om förändringar i läget kan behöva identifieras. Alltså om effekt nås eller inte samt om väsentliga förutsättningar ändras.
- Överordnad organisatorisk nivå bör undvika att ställa krav på bearbetningen av informationen i annan grad än vad den rapporterade nivån behöver för sitt eget bruk.

Den rapporterade nivån kan till exempel inte alltid veta vilken typ av information som överordnad nivå behöver.²⁹² Exempelvis kan en urspårad järnvägsvagn med ett farligt ämne leda till behovet av att utrymma en hel stadsdel, vilket påverkar flera samhällsaktörer och deras uppdrag. Den överordnade nivån bör dock vara observant på hur de efterfrågar informationen. Vissa frågeställningar kan upplevas belastande, om de inte anpassas i formuleringar, omfattning, tidpunkt etc. till motpartens förutsättningar att ge information. Resonemanget som helhet kommer från tidigare publicerad litteratur.²⁹³

12.3.7 Oklarheter och dynamik ställer krav på hypoteser i lägesbilder

Dynamiken i skeenden leder till att en lägesbild tenderar att vara en historiebeteckning. Huruvida en lägesbild är aktuell behöver särskilt uppmärksammas. Det kan vara klokt att proaktivt skapa en förenklad lägesbild baserad på den information som finns tillgänglig för stunden, snarare än att avvakta och invänta ytterligare information. Det senare kan leda till oönskad passivitet. Genom att också skapa lägesbilder som innehåller antaganden om utveckling (se 12.7,

²⁹² Räddningsverket (2006), *Ledning av räddningsinsatser i det komplexa samhället*.

²⁹³ Räddningsverket (1998), *Grunder för ledning: generella principer för ledning av kommunala räddningsinsatser*.

Hypotesdrivet ledningsarbete), till exempel mot vilka mål som olika räddningsinsatser bedrivs, skapas förutsättningar för ett proaktivt arbete.

För att skapa förutsättningar för proaktivitet behöver de individer som verkar i roller knutna till ledning av hela räddningsledningssystemet ofta skapa lägesbilder utifrån hypoteser av vad som kan inträffa. Individer i andra roller, som agerar i kortare tidsskalor, kan i större utsträckning skapa lägesbilder utifrån den information som finns för stunden.

12.4 Om innehåll i styrning

Ett mål med ledningsprocessen är att skapa inriktning och samordning och därmed kunna styra verksamheten. I avsnitten om ledningsprocessen knyts innehållet (beslutsdomän) ihop med ledningsprocessens aktiviteter, vilket därefter kan tillämpas i olika fokusområden. I följande avsnitt kompletteras beskrivningarna med några aspekter som knyter samman innehållet i de ramar som skapas vid styrning inom räddningsledningssystemet, och hur dessa behöver harmoniera med det yttre sammanhang som räddningsinsatserna genomförs i. Dessutom beskrivs tankegångar kring styrningen som sådan för att resultatet av ledningsprocessen ska nå ut.

Styrning av innehållet kan ske genom att formulera AMI (avsikt med insats) och MMI (mål med insats). AMI ger en riktning för vad som ska göras och vad som ska uppnås. MMI är ett sätt att formulera målet med en räddningsinsats på ett konkret sätt. Innehållet styrs också genom ramar, det vill säga olika typer av förutsättningar och avgränsningar för det som ska göras. I vissa fall beslutas det om justeringar i avgränsningarna allteftersom.

I det följande beskrivs inledningsvis syfte och tillämpning med AMI och MMI. Därefter beskrivs utgångspunkter vid tillämpningen av uppdraget samt ramar och omfång i det som ska omhändertas.

Ur innehåll i systemledning: Besluta om avsikt och vad som ska uppnås med räddningsinsatserna samt räddningsinsatsers ramar med utgångspunkt i omfånget på det som ska omhändertas.

Ett fokus nedan är knytningen mellan systemledning och insatsledning i syfte att skapa förutsättningar för att prioritera mellan olika räddningsinsatser och beredskapshållning.

12.4.1 Avsikt och mål med räddningsinsatser och beredskap

Avsnittet ska bidra till hur vi kan tänka kring dessa delar vid ledningsarbete och för att stimulera den fortsatta metodutvecklingen. Fokus är knytningen mellan systemledning och insatsledning i syfte att skapa förutsättningar för att prioritera mellan olika räddningsinsatser och beredskapshållning.

I det följande beskrivs bakgrund, syfte och utgångspunkter för tillämpning av avsikt med insats (AMI) och mål med insats (MMI). Fokus ligger på AMI och relationen mellan AMI och MMI. Syftet med MMI är att göra AMI mer konkret och vara riktande för det konkreta agerandet för alla inblandade i räddningsinsatsen. Inom svensk räddningstjänst är det vanligt att precisera vad som ska uppnås med räddningsinsatsen genom att uttala Mål med insats – därför fördjupas detta inte här. Utvecklingen kring AMI är viktig för möjligheten till prioritering mellan flera samtidigt pågående räddningsinsatser. Det finns också behov av att använda avsikt med beredskap²⁹⁴ (AMB) inom räddningstjänstverksamheten, vilket beskrivs nedan.

I systemledning ingår att ansvara för och besluta om vad som ska uppnås med räddningsinsatserna och tilldela ramar för dem. Eftersom det hela tiden finns en beredskapshållning att hantera och det också förekommer flera samtidiga räddningsinsatser, ingår det i systemledningen att balansera agerandet och vid behov prioritera i denna samtidighet. Systemledningen behöver alltså kunna påverka vad som ska uppnås med en enskild räddningsinsats²⁹⁵ och samtidigt prioritera mellan flera räddningsinsatser och beredskap. I relation till ledningsprocessen utgör AMI, MMI och AMB ett resultat av orienteringssteget. De blir verktyg för att uttrycka vad som ska åstadkommas. Med hjälp av dem kan man påverka och styra vad som ska uppnås med respektive räddningsinsats. Tillammans ger de en möjlighet att prioritera mellan en eller flera räddningsinsatser och beredskapshållningen.

Det som ska påverkas i en sådan prioritering är såväl tillämpningen av uppdraget som ambitionsnivån. AMI syftar till att påverka själva innehållet i det som ska åstadkommas och göras, det vill säga själva användningen av resurserna. AMI och MMI ska därför ses som viktiga verktyg för att påverka resursanvändningen som sådan, så att fokus inte bara blir resurstilldelningen, det vill säga kapaciteten som tilldelas.

Inom en enskild räddningsinsats fungerar MMI som ett verktyg för att beskriva målbilden. Genom att utifrån målbilden formulera uppgifter och en plan för den taktiska utformningen utgör detta en del av styrningen för de olika sektorerna. Det leder till att användningen av resurser för olika hjälpbehov kommer i fokus.

²⁹⁴ MSB (2019), *Behovsanalys inom ledning av kommunal räddningstjänst* (MSB 2018-05603-16).

²⁹⁵ Räddningsverket (2006), *Ledning av räddningsinsatser i det komplexa samhället*, s. 216.

Utgångspunkten är uppdraget enligt LSO att hindra och begränsa skador på människor, egendom och miljö, vilket kan ses som en övergripande avsikt. Syftet med AMI är att precisera denna avsikt ytterligare, för att rikta det som ska åstadkommas. Att endast påstå att vi ska rädda människor, egendom och miljö blir dels självklart, dels inte tillräckligt riktande och precist, även om det är en självklarhet att människovärdet alltid är överordnat rent värderingsmässigt. Konkret innebär detta att följande syften är utgångspunkt för att utforma avsikter:

- tillämpning av räddningstjänstverksamhetens uppdrag och roll,
- andra normativa ställningstaganden, och
- ambitionsnivå i förhållande till hjälpbehovet.

Det behöver finnas ett AMI för varje räddningsinsats, eftersom olika insatser genomförs för olika typer av olyckor. En räddningsinsats kan handla om att förhindra spridning av en brand i skogen, samtidigt som en annan insats hanterar brand i en byggnad med rökspridning som hotar människor som följd. Genom att det är olika räddningsinsatser med olika värden som ska räddas, så har respektive räddningsinsats ett eget AMI. Pågår flera räddningsinsatser samtidigt blir det därför en sammansättning av flera olika AMI som utgångspunkt för arbetet inom systemledning, eftersom det finns specifika avsikter för respektive räddningsinsats. Ibland kan det vara samma AMI för flera räddningsinsatser, om dessa genomförs på samma typ av olycka och ska ha samma ambitionsnivå. Ibland kan det behövas olika AMI, och genom att sätta samman denna kombination av AMI kan man skapa en inriktning för agerandet i räddningsledningssystemet som helhet. Användningen blir då en möjlighet att både påverka en enskild räddningsinsats och kunna prioritera mellan räddningsinsatserna.

Skillnaden mellan AMI och MMI handlar om upplösningsgrader. Vid en markbrand kan AMI vara att säkerställa att branden inte når närliggande bebyggelse. MMI kan då vara att begränsa branden till det ursprungliga fältet att skydda närliggande villor. Det taktiska genomförandet kan vara att ta hjälp av lantbrukaren och plöja runt branden samt att säkerställa vattentillgång om branden ändå skulle börja sprida sig. Genom att koppla MMI mot AMI skapas perspektivförståelse och en mental förberedelse om man inte skulle lyckas med den ursprungliga planen.

AMI och räddningsinsatsens ram påverkar vad som ska åstadkommas och utföras. Några exempel på tänkbart innehåll i AMI av lite olika art finns nedan. Det bör poängteras att detta endast är exempel för att visa på innehåll, det vill säga det är upp till kommunerna att besluta om hur man ska värdera olika skyddsvärden och hjälpbehov. Exempelen gör inte anspråk på att vara heltäckande och de kan överlappa till sådant som vid vissa tillfällen mer är att relatera till MMI. Vidare kan innehållet skilja mellan vad man utgår från i förväg och vilka prioriteringar som behöver göras i stunden, vid belastningar. En del exempel är självklara, men ger en indikation på vad man kan behöva forma inom räddningsledningssystemen för att använda sig av AMI som verktyg mellan systemledning och insatsledning.

Varje exempel behöver ses i ett sammanhang som inte framgår här (i punkterna nedan finns endast en beskrivning av tänkbart innehåll):

- ”Avsikten är att rädda oersättliga värden, till exempel lösöre, och stödja drabbade till eget agerande” (vid belastad översvämningssituation).
- ”Avsikten är att rädda människor och därefter i första hand rädda annexet (särskilt kulturvärde), vilket går före att släcka branden i mangårdsbyggnaden” (vid kritisk resurstillväxt).
- ”Skador på anläggningar i samhällets infrastruktur ska prioriteras före åtgärder i området med lagerbyggnader” (vid översvämning i ett industriområde med telestationer och transformatorstationer).
- ”Avsikten är att begränsa brandens spridning, och resursförsörjningen över tid ska säkerställas för denna ambitionsnivå” (vid brand i byggnad med samtidig belastning i räddningsledningssystemet).

Vidare kan AMI-metodiken användas även om det för stunden inte är räddningstjänst enligt LSO 1 kap. 2 §.

- ”Avsikten är att över tid följa upp verksamhetsutövarens åtgärder och stödja denna med råd. Dessutom är avsikten att bedöma behovet av att åter inleda en räddningsinsats om eftermiddagens storm leder till att kriterierna för räddningstjänst uppfylls igen” (efter avslutad räddningsinsats med glödbränder i flishög).

Även tillämpning av räddningstjänstverksamhetens uppdrag och roll kan genom AMI beskrivas för den avdelade personalen vid denna typ av samverkan. I exemplet finns också en ram beskriven:

- ”Avsikten är att medverka i statlig räddningstjänst och hjälpa polisen i efterforskningen av en försvunnen person med personal för skallgång, terrängtransporter och vattendykare.” ”Resurs X och Y deltar och leds i uppgiften av en statlig räddningsledare. Arbetsledarskapet (arbetsmiljö) svarar roll Z för, och rapportering (utöver kontakt med räddningsledaren) sker också till räddningsledningssystemets ledningscentral.”

För att utforma avsikt med insats kan också olika principer för ett effektivt resursutnyttjande användas.²⁹⁶

Det är värdefullt att avsikter med olika typer av räddningsinsatser finns som förberedelser i räddningsledningssystemen. Det skapar förutsättningar för att resurser ute i ett skadeområde kan starta räddningsinsatsens konkreta genomförande utan att fråga den övergripande ledningen om beslut varje gång. Den övergripande ledningen ska dock följa upp om de satta målen, MMI (med utgångspunkt i AMI), fungerar tillsammans i räddningsledningssystemet, samt att respektive MMI är relevant i förhållande till räddningstjänstverksamhetens

²⁹⁶ SRV (2005), *Taktik ledning ledarskap*, s. 173–174.

uppgifter och möjligheter att nå resultat. Förmågan att starta genomförande av räddningsinsatser är hög inom kommunernas räddningstjänstverksamheter.

Genom att utveckla och förbereda med olika AMI i förväg kan samsynen mellan den övergripande ledningen och de som arbetar ute i skadeområden förädlas ytterligare. Det skapar även verktyg för att prioritera vid händelser. Det är också verktyg för att kunna öka ambitionsnivåerna och kan då användas av den övergripande ledningen för att förbättra utfallen tillsammans med att ytterligare resurser tilldelas.

Det kan vara aktuellt att sätta samman flera avsikter, vilket nedanstående exempel för en avslutande fas av en räddningsinsats visar. Exemplet utgår från en situation när räddningstjänsten behöver vara på plats ur ett räddningstjänstperspektiv och dessutom kan bidra med ytterligare åtgärder än enbart de enligt LSO 1 kap. 2 §. Avsikterna är att

- slutligt kontrollera att skadeförloppet upphört och förhindra att det startar igen (när fara inte längre föreligger ska räddningsinsatsen avslutas),
- stödja de enskildas initiativ till egna åtgärder,
- skapa trygghet och stödja drabbades hantering av upplevelsen till dess att en annan aktör har kommit, samt att
- underlätta för andra aktörer i samhället i utförandet av deras uppgifter.

I exemplet visas en hög ambitionsnivå. Om det samtidigt skulle vara en hög belastning för räddningsledningssystemet, kan den som ansvarar för systemledning prioritera i ambitionsnivån och minska resurstilldelningen med att endast första punkten ska utföras och att det så snart som möjligt ska sättas bevakning på ägarens bekostnad (LSO 3 kap. 9 §). På så vis kan i förväg sätta AMI fungera både så att en räddningsledare har utgångspunkter för sitt beslutsfattande och att systemledningen kan prioritera och minska på ambitionsnivån vid belastning, genom att styra innehållet i det som ska eller inte ska göras.

Vid användning av AMI och MMI är det viktigt att se nyanser i graden av decentralisering i beslutsfattandet. Utifrån behovet i situationen anpassas graden av handlingsfrihet som den som ansvarar för systemledning kan ge den som ansvarar för insatsledning (se 12.6, Anpassning av styrform). Idén är att kunna styra olika räddningsinsatser på ett sätt som i de flesta fall ska kunna ge utrymme för en individ med en annan roll att forma genomförandet. Det är dock viktigt att konstatera att uppgifter ytterst utgår från den som ansvarar för systemledning. Detta innebär att den övergripande ledningen i vissa fall behöver kunna styra konkret genom att besluta om vad som ska uppnås på ett konkret sätt, eftersom detta ytterst är en skyldighet. Det är alltså inte så att den övergripande ledningen endast får påverka på ett övergripande sätt. Det finns dock många situationer där systemledningen endast behöver påverka ambitionsnivån på ett mer övergripande sätt, det vill säga genom AMI. Utifrån AMI kan den som leder räddningsinsatsen till exempel besluta om de faktiska begränsningslinjernas placering på ett objekt.

Verktygen AMI och MMI är skapade för att vara enkla att använda samtidigt som tillämpningen kan anpassas för olika kvalitativa räddningsinsatser, det vill säga allt från bilbränder till stora räddningsinsatser över tid. Historiskt har det förekommit flera synsätt på hur man ska uttrycka BIS (Beslut i stort), TGI (Taktisk grundinriktning) etc. Benämningarna AMI och MMI är valda generellt för att öppna för olika möjligheter utan att ta bort olika nämnda tillämpningar. Syftet är att sätta fokus på det enkla, det vill säga: ”uttryck vad du vill ska ske”.

Vid en bilbrand kan man uttrycka sig extremt enkelt: ”Vi ska släcka med minimal miljöpåverkan från släckmedel.” Vid en omfattande skogsbrand över flera veckor, behöver ett MMI utformas mer utförligt med taktisk plan, riktlinjer för genomförandet, omfall²⁹⁷ eller andra rubriker som blir relevanta för att många ska veta vad som ska göras över tid. Vid statiska räddningsinsatser med stort krav på att styra tillvägagångssättet kan det vara lämpligt att uttrycka sekvenser i form av inledningsvis, därefter och avslutningsvis. Det kan sedan finnas olika varianter för de olika situationerna som stöd för användarna i hur man kan uttrycka sig. Återigen handlar det mer om att få fram sitt budskap, skapa förståelse för innehållet och skapa förutsättningar för att det kan följas, än hur man strukturerar innehållet exakt.

Även beredskapen behöver riktas, vilket kan göras i form av AMB. Vid olika situationer finns olika riskbilder, vilket ställer olika krav på beredskapen. En varmsommarsöndag i augusti före skolstart är många ute och badar i sjöar och hav, och då behöver man säkerställa en bred geografisk täckning (yttäckning) med förmåga till ytlivräddning. Vid ett annat tillfälle finns risk för skyfall i vissa områden och då kan förmåga med pumpkapacitet behöva säkerställas i det området. Vid ett tredje tillfälle är det torka och risk för skogsbrand och då kan särskilt fokus behöva läggas på tillgång till exempelvis slang och motorsprutor.

Dock är det viktigt att hela tiden balansera beredskapen mot hjälpbehoven i pågående räddningsinsatser. Att formulera och besluta om AMB kan vara utgångspunkten för vilka typer av resurser som hålls i beredskap, samtidigt som andra resurser tilldelas vid avlösning i den avslutande fasen av en räddningsinsats. Att anpassa innehållet i respektive AMI och AMB blir då verktyg för att förmedla prioriteringar mellan räddningsinsatser och beredskap.

12.4.2 Olika typer av ramar och omfång

I beskrivningar av ledningsprocessen återkommer resonemang om att definiera räddningsinsatsers ramar (se 8.10, Systemledning), och att dessa ska svara upp mot det omfång som ska omhändertas. Att definiera räddningsinsatsers ramar är en del av styrningen och kan ske både i förväg och under räddningsinsatsen då ramen kan korrigeras och ändras. Avsnittet ska bidra till förmågan att definiera ramar och därmed begränsa de omfång som ska hanteras. Beskrivningen ska också skapa förutsättningar för att vid händelser definiera innehåll och uppföljning, i syfte att

²⁹⁷ ”Omfall” används ofta inom kommunal räddningstjänst och betyder att identifiera, värdera och planera för alternativa händelseutvecklingar.

kunna prioritera och justera så att räddningsinsatserna leder till effekter i det omfång som är möjligt att hantera.

I de kommande avsnitten beskrivs omfånget på det som ska omhändertas samt innehållet i räddningsinsatsers ram och hur det kan användas. Även uppföljning och justering av ramar utifrån kognitiva möjligheter behandlas. Ytterligare beskrivningar och bakgrund till ovanstående finns i boken *Taktik Ledning Ledarskap*.²⁹⁸

12.4.3 Omfång på det som ska omhändertas

En räddningsinsats genomförs för att påverka en skadeutbredning och omhänderta ett hjälpbehov i ett konkret sammanhang vid en olycka som i beslutsdomänen systemledning (se 6, Ledningsprocessen) benämns **omfång**. Omfånget på det som räddningsinsatsen ska omhänderta behöver preciseras med avseende på vilka objekt, eller vilken del av ett objekt, vilken skadeutbredning och vilken geografisk täckning som ska hanteras. Även vilka andra hjälpbehov som ingår i omhändertagandet behöver preciseras. Även delar som inte hör specifikt till LSO 1 kap. 2 § kan behöva ingå i omfånget på det som ska hanteras. Exempel på detta kan vara en informativ insats med badgäster på en badplats efter ett drunkningstillbud.

Omfång på det som ska omhändertas preciseras avseende objekt, skadeutbredning, geografi samt övriga hjälpbehov.

Figur 54. Räddningsinsatsens omfång



Vi måste bestämma räddningsinsatsens omfång. Vad ska den hantera – och vad ska den inte hantera? Bara den brinnande byggnaden eller rök och gnistregn också?

²⁹⁸ SRV (2005), *Taktik ledning ledarskap*, s. 239–241.

Exempel: Brand i en byggnad

Det brinner i en byggnad. Rök och gnistor sprider sig över området och ytterligare byggnader. Dessutom samlas stora mängder släckvatten kring den brinnande byggnaden.

Här behöver beslut fattas om omfånget på räddningsinsatsen. Vilket område ska räddningsinsatsen hantera? Ska alla byggnaderna hanteras eller bara den som brinner? Vad ska inte hanteras och vad ska hanteras ett på annat sätt, exempelvis av ägare eller andra aktörer? Finns det någon dricksvattenbrunn i närheten som behöver skyddas? Dessa ställningstaganden utgör vilket omfång som räddningsinsatsen ska omhänderta.

I praktiken behöver den som leder i beslutsdomänen insatsledning definiera vilket omfång av skadeförlopp och hjälpbehov som ska hanteras och vad räddningsinsatsen som helhet konkret ska uppnå, inom ramen för systemledningens AMI och ramen för räddningsinsatsen. Utöver MMI så behöver omfånget beskrivas och rapporteras till de som arbetar med systemledning. Ur ett ansvarsperspektiv ingår det i systemledning (delmängder) att följa upp med vilket omfång insatsen genomförs, och det är inte endast en uppgift inom insatsledning. Visserligen hanteras de flesta räddningsinsatser genom att den som finns ute i ett skadeområde definierar detta omfång, vilket är viktigt i praktiken. Men det behövs också en avstämning kring omfånget mellan de som ansvarar för insatsledning och systemledning. Den som har en roll i en stressig kontext behöver få hjälp med att lyfta blicken utanför det egna området. En utebliven rapport kring omfånget behöver därför leda till uppföljning från systemledningen.

12.4.4 Räddningsinsatsens ram

För att ytterligare skapa förutsättningar för att genomföra en räddningsinsats kompletteras AMI med räddningsinsatsens ram. I systemledning ingår att besluta om denna. En ram beskrivs avseende resurskapacitet, resursanvändning och riktlinjer för metoder och varaktighet, där situationen avgör vilka delar som behöver ingå. När AMI och ramen för en räddningsinsats beslutas behöver också omfånget som ska hanteras ingå. Det kan handla om att förtydliga vilka delar av objekt, verksamhet, annat hjälpbehov eller geografiskt omfång som ska hanteras och prioriteras.

Det är naturligt att direkt tänka att räddningsinsatsens ram är den resurstilldelning, alltså resurskapacitet, som ställs till förfogande. Eftersom denna ”delram” tilldelas vid varje räddningsinsats är det ett konkret exempel på ram. Men i ramen ingår också att vid behov påverka resursanvändningen. Dessutom handlar det om att påverka ambitionsnivåer. Exempelvis om en räddningsinsats endast får resurser för att rädda människor, men att själva objektet i övrigt får lämnas så fort

människorna är räddade. Det handlar om vad som ska uppnås, vilket värde som ska räddas, vilken del av byggnaden som ska räddas etc.

Vid prioritering mellan flera räddningsinsatser, handlar det inte enbart om hur mycket resurser respektive räddningsinsats ska ha, utan också vad de ska användas till. Resurstilldelning ska ske utifrån hjälpbehov och vad som ska uppnås. Det handlar också om att resurserna ska användas till det som är prioriterat. Även användningen av resurser utifrån taktiska aspekter och direktiv för metodanvändning ingår i ramen. Med tid kan flera delar avses, såsom när vissa delar ska vara klara eller att en viss AMI gäller fram till en viss tidpunkt. Vidare kan även en viss resurstilldelning avse en viss tidsperiod. Ytterligare ett exempel på tid kan vara tidpunkten för en hel räddningsinsats varaktighet, det vill säga tidpunkten för avslutandet av räddningstjänst enligt LSO 1 kap. 2 §.

Räddningsinsatsens ram består av tilldelad resurskapacitet, förutsättningar för resursanvändningen i tid och rum samt riktlinjer för användning av metoder vid åtgärdsproduktion. I ramen ingår också tidsaspekter såsom varaktighet.

Räddningsinsatsens ram behöver innebära en förmåga att hantera det omfång som beslutats om (se 12.4.3, Omfång på det som ska omhändertas). Räcker resurserna till det vi tänkt ska omhändertas? Om resurserna inte räcker måste vi fänga upp och förstå konsekvenserna av det och justera i ramen för omfånget. Ramen för räddningsinsatsen behöver därmed justeras och tydliggöras. Detta kan till exempel göras genom att ändra i det som ska uppnås, det vill säga ett justerat AMI och MMI. Här behövs ett utbyte mellan systemledning och insatsledning.

Om ramarna inte är tillräckliga för det omfång och den ambitionsnivå (AMI) som har beslutats uppstår en obalans mellan det önskvärda och det möjliga. Då krävs det justering och prioritering. Beslutet behöver alltså ändras kring ambitionsnivå eller minskat omfång på det som ska täckas in av insatsen, om inte ytterligare resurser kan tilldelas.

Om ramen inte räcker till för alla behov kan även omfånget i det som görs ”snittas i sidled” genom att en annan aktör medverkar. Exempelvis kan en polispatrull åka ut och följa upp läget i ”området under röken” (det vill säga identifiera gnistregn i området) till dess att tillräckligt med räddningsresurser finns på plats. I andra fall är det resurser från den kommunala räddningstjänstverksamheten som kan hjälpa till med livsuppehållande åtgärder tills ytterligare ambulans anländer, vilket är ett exempel på ett vidgat omfång.

12.4.5 Om mentala ramar utifrån kognitiva förutsättningar

Räddningsinsatser genomförs i dynamiska och stressiga sammanhang där många åtgärder ska utföras samtidigt. Det är inte möjligt att överblicka allt som behöver göras och direkt tillgodose alla behov. Det finns faktiska omständigheter som skapar svårigheter vid hanteringen. Exempelvis kan stress leda till att den ”mentala ramen” hos de som leder i ett skadeområde är för snäv beträffande mekanismerna i skadeförloppet och vilka hjälpbehov som behöver hanteras och intryck från det som sker kan skapa en stor emotionell påverkan.²⁹⁹ Även trötthet leder till att det är svårt att hålla uppe perspektiv och framförhållning. Det är helt enkelt inte alltid möjligt att förstå och se hela det omfång som beskrivs enligt tidigare avsnitt. Det handlar inte om att visuellt se omfånget, utan att hantera information om det som sker och förstå vad omfånget bör bestå av. Det är särskilt viktigt att den övergripande ledningen tar höjd för att de individer som har roller i skadeområdet kan bli mycket belastade. Bland annat behövs ett hypotesdrivet arbetssätt för att förlänga tidsskalan i agerandet (se 12.7, Hypotesdrivet ledningsarbete).

Ytterligare en omständighet är att vi människor tidigt skapar oss en första tolkning av det som sker och att det styr den fortsatta tolkningen (så kallad beslutsinramning, ”framing”)³⁰⁰. Vi får alltså svårt att göra oss av med vår första tolkning av vad som har hänt, och det finns en tendens att vi omedvetet sorterar bort ny information som inte stödjer vår uppfattning. Tidigt vid en olycka behöver man därför försöka tänka utanför ramarna och ifrågasätta den första bilden.

Det är inte heller möjligt att ha kunskap om allt som kan hända. Exempelvis förekommer det att tekniska fenomen ”lurar” ledningen, genom att produkter av olika slag sjunker och smiter under en länsa många timmar efter att ett utflöde är omringat, med stor påverkan på en skärgård. Ett annat exempel är att säkerställa att behov i ”området under röken” eller ett stort utsläppsområde blir omhändertagna.

Arbetet i systemledning behöver innefatta att värdera om den som leder genomförandet ute i ett skadeområde har möjlighet att identifiera hela behovet och har förmågan att omhänderta allt som behöver åtgärdas. För att leda genomförandet mot effekt är det viktigt att följa upp den ”faktiska ramen”, det vill säga vad är det som faktiskt åstadkoms i förhållande till det önskvärda omfånget. Det är också viktigt att tolka händelsen ur olika perspektiv. Arbetet med systemledning innefattar därmed att värdera med vilken mental ram som bedömningarna sker, med vilken faktisk ram som genomförandet sker och vilket omfång som räddningsinsatsen täcker. Det räcker alltså inte att besluta om en ram, utan det krävs en uppföljning av om detta beslut kan fungera i förhållande till ovanstående. Systemledningen behöver således vidta lämpliga organisatoriska åtgärder, såsom resurstilldelning, tillämpning av optimeringsstöd, ledningsstöd och platsbesök. I vissa fall kan det räcka med att uppmärksamma ledningen på plats om att bredda

²⁹⁹ SRV (2000), *Åtta slutsatser om ledning – en analys och diskussion om katastrofbranden i Göteborg 1998*.

³⁰⁰ Bazerman, M. (2006). *Judgement in managerial decision making* (6th ed.) New York: Wiley

agerandet i den faktiska ramen. Denna uppföljning och justering ska medverka till att räddningsinsatsens resultat svarar mot det ansvar som organisationen har i det som sker i omvärlden.

Figur 55. Mentala ramar



Ibland kan det vara svårt för den som är på plats att mentalt omfamna hela olyckan. Övergripande ledning behöver då initiera åtgärder så att hela hjälpbehovet kan bedömas.

Exempel: Trafikolycka personbilar/tankbil

I rusningstrafik har en trafikolycka hänt på motorvägen. Flera personer är fastklämda i fordonen. Anhöriga till de fastklämda har kommit till platsen. Dessutom har en tankbil vält och läcker diesel som riskerar att rinna vidare i ett vattendrag. Det är oklart vad tankbilen är lastad med. Snabbt bildas långa köer i trafiken.

Här kan det vara svårt för den som är på plats att mentalt omfamna allt i olyckan. Kanske behöver allt fokus riktas direkt mot att rädda människor i ett första skede. Den mentala ramen innefattar alltså enbart livräddning, även om resurserna på platsen kanske skulle räcka till att göra fler åtgärder. I detta läge behöver systemledningen värdera vad den som ansvarar för insatsledning har kapacitet och mental möjlighet att hantera. Detta behöver ställas i relation till vad som behöver hanteras. Utan att ytterligare belasta ledningen på plats behöver den som ansvarar för systemledning initiera åtgärder för att täcka hela hjälpbehovet. Det kan innebära att skicka ytterligare styrkor till platsen som ska hantera eventuellt utsläpp,

skicka ytterligare ledningspersonal, initiera POSOM-insatser³⁰¹ och kontakta kommunens miljöavdelning.

12.4.6 Ram med knytning till befogenheter inom räddningsledningssystemet

Styrningen inom ett räddningsledningssystem utgår från att det finns överförda beslutanderätter. Inom ledningssystemet behöver sedan mandaten, det vill säga befogenheterna och skyldigheterna, ytterligare fördelas. Beskrivningen här är inte fullständig, utan syftar endast till att beskriva det formella perspektivet för att uppmärksamma termen ram i detta sammanhang. Det handlar om rätten och därmed skyldigheten att fatta beslut eller vidta olika typer av åtgärder. Det är viktigt att konstatera att en delegering inte frångår en persons skyldighet att rapportera till den överordnade beslutsfattaren. Med ram i detta sammanhang avses i vilken grad något får göras eller beslutas om. En given ram preciserar vilka befogenheter som utpekade befattningshavare har i en given situation. En ram kan därför innebära att man sätter en gräns för något.

Innehållet i en ram kan beskrivas i olika teman (sakområden). Exempel på sådana kan vara beslut om att inleda en räddningsinsats, och om det finns situationer när sådana ska lyftas i räddningsledningssystemet (till exempel glödbbrand i flislager, halvsjunkna båtar). Det kan också handla om ekonomi eller andra aspekter, exempelvis hantering av personal. Ytterligare ett exempel är att olika ramar kan preciseras när det gäller att begära hjälp från en annan aktör. Sådana ramar behöver skapas med tanke på snabbhet i beslutsproduktionen. Exempelvis bör det vara decentraliserat, att direkt ta hjälp från ett angränsande räddningsledningssystem, så att närmaste resurs ska larmas utan tidsfördröjning vid en olycka. I samma räddningsledningssystem kan det samtidigt vara ett räddningschefsbeslut att besluta om omfattande resursförstärkningar från andra räddningsledningssystem i syfte att pröva den egna optimeringen först.

12.5 Systemledning – hantering av kombinationer av olika typer av olyckor

Systemledning innebär att över tid säkerställa räddningsinsats- och beredskapsproduktionen och skapa förutsättningar så att räddningsinsatserna ger effekt för de värden som hotas. Dygnet runt inleds och avslutas räddningsinsatser allteftersom olyckor uppstår och hanteras. Räddningsledningssystemet behöver ofta hantera flera samtidiga räddningsinsatser. Det kan därmed uppstå en mängd kombinationer av olika typer av olyckor, och därför bedrivs räddningsinsatser samtidigt men med olika krav på genomförandet.

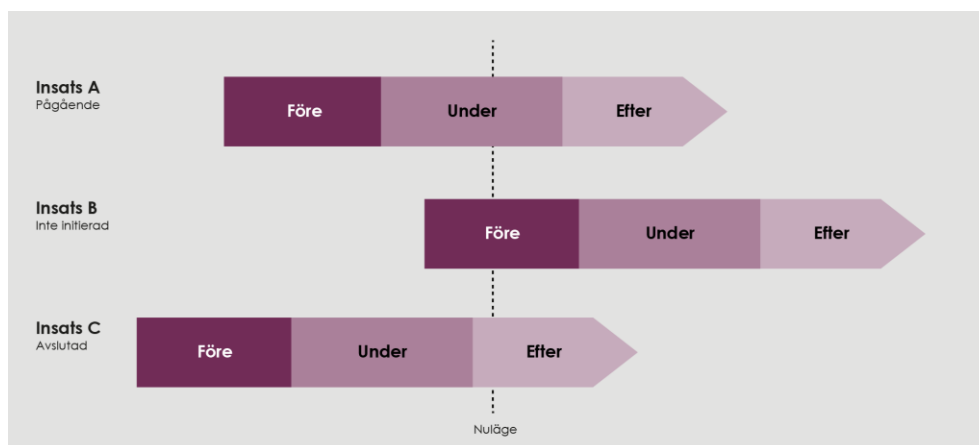
³⁰¹ POSOM: Grupp för psykiskt och socialt omhändertagande

12.5.1 Räddningsinsatsens faser

I *Ledningsprocessen – en gemensam utgångspunkt*³⁰² beskrivs hur ledning av insatser går att betrakta utifrån tre förenklade tidsperspektiv: *före* insatsen, *under* insatsen och *efter* insatsen. De tre tidssekvenserna beskrivs som teoretiska och kommer i verkligheten sannolikt att ske i flera överlappande händelseförlopp:

- **Före:** Fokus i detta skede är att identifiera sådant som kan behöva hanteras längre fram. Det kan finnas information om sådant som är på väg att hända, eller kan komma att hända. Informationen kan komma från till exempel riskidentifiering i handlingsprogram, väderprognoser och information från samverkande organisationer. I detta skede kan man till exempel bygga upp förmåga i form av utbildning, övning eller planering på förhand.
- **Under:** Omfattar perioden från det att en eller flera insatser har initierats till dess att de aktuella problemen är lösta. Under detta skede genomförs den eller de insatser som är initierade inom ramen för en händelse.
- **Efter:** Fokus i detta skede är att upprätthålla eller återskapa de förmågor som krävs för att kunna lösa eventuella nya händelser samt ta om hand och omsätta erfarenheter från insatsens genomförande för att öka den egna förmågan.

Figur 56. Förenklade tidsperspektiv vid ledning av räddningsinsatser



Ledningsorganisationen behöver samtidigt kunna hantera flera insatser med olika tidsperspektiv.

Om vi fokuserar på tidssekvensen under själva insatsen kan en räddningsinsats generellt delas in i tre faser.³⁰³ Även om hanteringen av en olycka inte alltid exakt följer detta mönster utgör det en god tankehjälp i såväl insatsledningen som

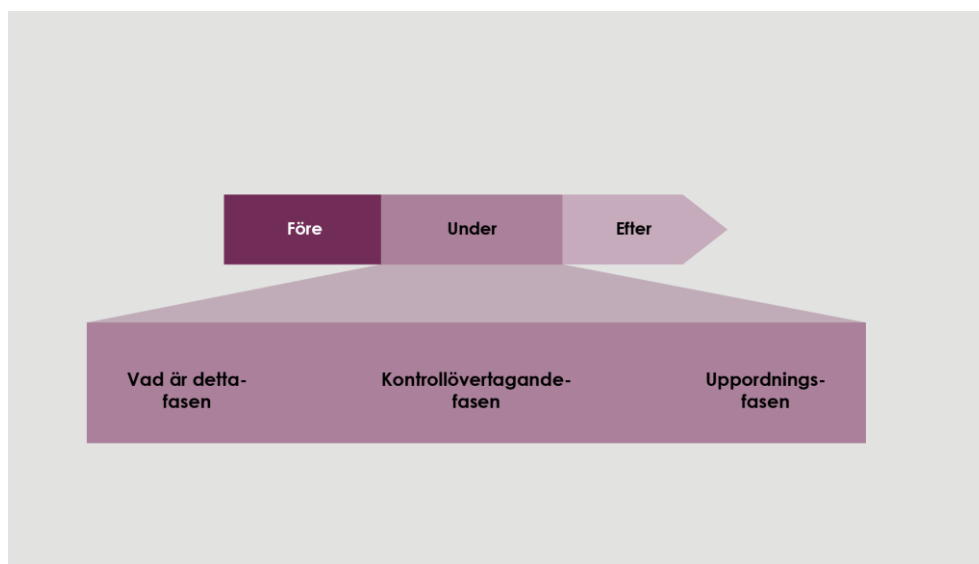
³⁰² Lunds universitet, Försvarshögskolan, Totalförsvarets forskningsinstitut (Arbetsversion 2020-11-23), *Ledningsprocessen – en gemensam utgångspunkt*.

³⁰³ Fredholm, L (2017), *Postscriptum – en pensionerad krishanteringsanalytikers idéskrift för debatt, utveckling och forskning*. MSB.

systemledningen för att förstå och beskriva i vilken fas ett genomförande av en enskild räddningsinsats befinner sig.

- **Vad är detta-fasen:** En räddningsinsats första fas karaktäriseras av problemet att fastställa läget och kunna formulera en målinriktning.
- **Kontrollövertagandefasen:** Nästa fas karaktäriseras av problemen att åstadkomma en sammantagen effekt, det vill säga ta kontroll över skeendet som helhet (nå ett avgörande i enlighet med målbilden).
- **Uppordningsfasen:** Den tredje fasen karaktäriseras av problemen att slutföra och säkerställa räddningsinsatsens slutförande. Denna fas kallas ibland avslutningsfasen.

Figur 57. Räddningsinsatsers faser



Hantering under en räddningsinsats kan delas in i tre faser.

Att i tanken kunna dela in räddningsinsatser i tidsperioder och faser på det här sättet kan vara en hjälp att skapa struktur i ledningsarbetet, till exempel för arbetet med systemledning när flera pågående räddningsinsatser ska hanteras samtidigt.

12.5.2 Olika typer av olyckor

Olyckornas sammansättning varierar (se 5.4, Skeenden och olycksskeenden, och 5.5, Hjälpbehov – drabbat sammanhang) och olyckor av olika slag inträffar. En del olyckor är dynamiska, andra har en mer statisk period efter den inledande dynamiken. En del olyckor kräver tidigt beslut av normativ art och i andra fall kommer detta behov först efter ett tag. I vissa fall ska en stor resurskapacitet

larmas direkt och ibland är det viktigare att få ut rätt förmåga. Det ställs därför olika krav på ledning utifrån respektive olycka och dess sammansättning.

De olika räddningsinsatserna kan dessutom befinna sig i olika faser (se 12.5.1, Räddningsinsatsens faser), det är till exempel olika bråttom vilket ställer olika krav på styrningen. De räddningsinsatser som pågår kan därför sinsemellan, och samtidigt, ställa olika krav på systemledningen. Det här skapar många kombinationer av olika typer av räddningsinsatser i olika faser som behöver hanteras. Dessutom ingår att kontinuerligt säkerställa en rimlig beredskap i förhållande till riskbilden.

Exempel: Flera räddningsinsatser samtidigt

Vid en räddningsinsats har en tankbil med kemikalier välvt vid en vattentäkt och räddningsstyrkan på plats förbereder läktring. Vid en samtidig räddningsinsats i en annan del av räddningsledningssystemets område har räddningsresurserna precis anlänt till en mindre industribrand där gasflaskor finns kvar inne. Under tiden inkommer ett tredje larm om en trafikolycka med flera fordon på en bro som är en del av en motortrafikled med mycket trafik.

Tankbilsolyckan är statisk i den bemärkelsen att tankbilen ligger där den ligger och läcker för tillfället inte. Olyckan befinner sig i "uppordningsfasen" och nu är det viktigt att läktringen genomförs på ett säkert sätt – både för personalen och för att undvika läckage. Den skadeområdesnära ledningen förbereder på platsen, och har kommit fram till vilken utrustning som behövs. Övergripande ledning arbetar med att kontakta experter, ytterligare planera för läktringen samt ordna den utrustning som behövs för insatsen.

Vid industribranden har räddningsstyrkorna just anlänt, och händelsen befinner sig i "Vad är detta fasen?". Dock kan konstateras att inga personer finns kvar inne, men det behövs mycket resurser för att hindra att hela byggnaden brinner ner med konsekvenser för verksamheten. Gasflaskorna klarar man att omedelbart få ut från ett utrymme i en angränsande byggnad. I ledningsarbetet som sker ute i skadeområdet efterfrågas mer resurser, både personal, rökskydd och fordon, och det är bråttom om det ska finnas chans att rädda byggnaden.

Vid trafikolyckan har styrkorna inte anlänt ännu, men det kommer flera rapporter om skadade personer som är kvar i fordonen. Dessutom är trafiksituationen kaotisk och flera mindre följdolyckor har redan inträffat. Även här är behoven stora av både räddningspersonal och fordon.

I detta exempel behöver man i systemledningen ta hänsyn till den kombination av händelser som inträffat och deras olika behov. Man behöver väga in vilken typ av olyckor det handlar om och i vilken räddningsinsatserna finner sig. Omfånget för varje olycka behöver klargöras och AMI och ram blir här viktiga styrmedel.

- Man beslutar sig för att prioritera resurser till trafikolyckan. AMI för denna blir "Avsikten är att omhänderta samtliga skadade och förhindra att olyckan förvärras och förhindra att fler olyckor sker". Ramen utökas genom att skicka ytterligare resurser mot platsen redan innan de första anlänt. Samtliga händelser, även följdolyckorna längre bak i kön, ska

hanteras som samma räddningsinsats; omfånget inbegriper alltså samtliga delar på platsen. För att förbättra möjligheten att få överblick (inklusive mental ram) för den som ansvarar för insatsledningen på plats skickas ytterligare ledningsfunktion till platsen, eftersom man redan innan styrkorna anlant inser att det blir svårt att skapa överblick över situationen.

- Hanteringen av tankbilsolyckan (läktringen) skjuts framåt i tiden. AMI står kvar, ”Avsikten är att läktra tankbilen utan spill till omkringliggande miljö”, men ramen ändras i tiden. Från början planerades att läktringen skulle starta under förmiddagen, men denna tidpunkt skjuts framåt till eftermiddagen. Omfånget kvarstår, det vill säga att även ta ansvar för den omkringliggande miljön. En individ som bemannar en annan ledningsfunktion avdelas för att följa upp (insatsuppföljning) lite djupare bland annat med avseende på ansvarsförhållanden. Frågan kring vad som ingår och hur länge det är rimligt att betrakta det som räddningstjänst (LSO 1 kap 2 §) har också aktualiserats från Räddningsledaren samtidigt som vakthavande räddningschef har initierat ett särskilt beredningsarbete.
- För industribranden blir AMI ”Avsikten är att säkerställa att gasflaskor inte finns kvar i byggnaderna, samt skydda närliggande byggnad”. Omfånget innefattar alltså även kringliggande byggnader, och ramen minskas genom att en styrka får lämna och åka mot trafikolyckan. Den mindre industribyggnaden kan inte räddas utan kommer brinna ner. Här måste övergripande ledning ta ansvar för resultatet av den minskade ramen och hantera detta med den skadeområdesnära ledningen. De måste nu hantera en svår situation med små resurser, och samtidigt kommer de troligen att möta kritik för räddningstjänstens agerande.

Olika typer av olyckor: Kravet på att utöva systemledning utgår vid en given tidpunkt från kombinationen av de typer av olyckor som inträffat samt i vilka faser som de olika räddningsinsatserna befinner sig.

Samtidigt som dessa räddningsinsatser pågår (se exempel *Flera räddningsinsatser samtidigt* ovan) händer ytterligare saker inom räddningsledningssystemets geografiska område. En större demonstration pågår inne i centrum samtidigt som en motortävling körs ute i skogen. Dessa händelser är identifierade i förväg och det finns en planering för beredskapen kring dessa, men denna planering kan nu behöva förändras på grund av pågående räddningsinsatser. Det blir en kontinuerlig avvägning mellan pågående räddningsinsatser och beredskap i förhållande till riskbilden. Genom att bedöma vilket eller vilka hjälpbehov som är viktigast för stunden och över tid, kan man prioritera och ändra i ramarna och på så vis styra räddningsinsatserna.

Prioritering av resursanvändning över tid behöver ske med utgångspunkt i riskbild och de hjälpbehov som hanteras. Prioriteringen omsätts via AMI/MMI och innehåll i räddningsinsatsens ram. Resurstilldelningen ingår i ramen.

Om inte respektive MMI fungerar på samtliga räddningsinsatser samtidigt, behövs ett övervägande beslut om prioriteringar genom att justera i respektive AMI. Ett arbetssätt kan vara att den som ansvarar för systemledning bedömer hur ett förändrat AMI påverkar MMI och utfallet på räddningsinsatsen vid resursbegränsning. Genom ett ledningsstöd kan sådana bedömningar göras av andra för att nyttja kompetens och ”tänka utanför boxen”, en form av konstruktiv prövning.³⁰⁴ Vidare behöver svårare prioriteringssituationer hanteras genom dialog om konsekvenser mellan insatsledning och systemledning. Arbetssättet att använda sig av AMI och MMI leder till att man kan ta ansvar för det som blir resultat och utfall av minskade resurser, genom att ta ställning kring målbilden och utfallet gentemot det som är hotat. Man ska undvika att ensidigt minska på resurser utan att ha förändringen av utfall klart för sig. Det är också viktigt att poängtera att det även kan handla om att kunna höja ambitionsnivån. En ambitionsnivå kan höjas genom att ändra AMI från ”begränsning till att tillintetgöra” samtidigt som ytterligare resurser tilldelas. AMI och ramar kan alltså även användas av den övergripande ledningen för att förbättra utfallet, det vill säga det behöver inte handla om begränsningar.

Prioriteringen kan också behöva göras indelat i tidsperioder. Ett exempel är att resurserna ökas för en enskild räddningsinsats under tre timmar med inriktningen att ännu mer offensivt få bukt med problemet. Under denna tidsperiod kan beredskapen sänkas något, samtidigt som hjälp från angränsande räddningsledningssystem finns på kommungränsen. I detta exempel har den angränsande räddningstjänsten en festival inom sitt område, samtidigt som trafiksituationen och ytterligare ett evenemang i kommunen leder till att beredskapen bör vara högre efter tre timmar. Om effekten på den aktuella branden uteblir får nya prioriteringsbeslut fattas. Ett annat exempel är om väderförhållanden förändras över tid.

Ur systemledning: Besluta om avsikt och ramar för beredskap med utgångspunkt i riskbild.

Det ingår i systemledning att besluta om avsikt med och ramar för beredskapen utifrån riskbilden. Detta innebär att en avvägning mellan hjälpbehoven vid samtliga olyckor och den aktuella riskbilden behöver göras. Det är rimligt att beredskapen är lägre vid en normal riskbild samtidigt med en allvarlig olycka, jämfört med om det är en förhöjd riskbild och något mindre allvarliga olyckor, även om alla olyckor som sådana är allvarliga. Avsikten med beredskapen kan uttryckas i vilka riskbilder som förmågorna ska svara mot vid prioriteringar. I beslut om beredskap ingår både förutsättningar om nya olyckor inträffar och att

³⁰⁴ Räddningsverket (2006), *Ledning av räddningsinsatser i det komplexa samhället*, kap 8.

besluta om förflyttningar om de olyckor som pågår expanderar. I exemplet ovan kan resurser flyttas närmare tankbilsolyckan för att åstadkomma handlingsberedskap för om läckage uppstår med brand som följd.

Ledningsarbetet i den ”omgivande beslutsdomänen” (se 8.4, Beslutsdomäner, mängdlära och tidsskalor) sätter ramarna för dem innanför, det vill säga den lägre organisatoriska nivån. Systemledningen sätter därmed ramar för insatsledningen, och insatsledningen för uppgiftsledningen. Även om hanteringen av en händelse startar via i förväg skapade ramar (se 12.2, Top-down- och bottom-up-influenser vid styrning), finns ett ansvar knutet till systemledningen. Det finns en skyldighet beträffande uppföljning och beslut om ändringar eller justeringar vid behov, vilket också finns i tidigare resonemang om delmängder. För att räddningsledningssystemet som helhet ska agera på ett proaktivt sätt behöver flera tidsskalor hanteras för respektive beslutsdomän. Det är viktigt att i en omgivande beslutsdomän arbeta upp en tidskala som är längre än den längsta som skapas för beslutsdomänen innanför.

Det kan också förekomma samtidiga räddningsinsatser som behöver prioriteras sinsemellan vad avser både AMI, MMI, resursanvändning och resurstilldelning. Det kan då finnas en möjlighet, om avstånden så medger, att en särskild roll, *Optimeringsstöd* (se 13.5.6.5, Optimeringsstöd) tillsätts för att skapa förutsättningar för denna optimering som den ansvarige för systemledning svarar för. Situationer där individer i sina roller blir så belastade att de inte klarar av att lämna lägesrapporter i tillräcklig omfattning kan också motivera att arbetssättet med hjälp av rollen *Optimeringsstöd* används.

Styrningen med hjälp av AMI och innehåll i ramar påverkar hur resurserna ska användas. Det är viktigt att poängtera att det handlar om hur resurserna används vid genomförande av en räddningsinsats. Detta påverkar vad som görs även ”innanför brytpunkt” och det påverkar också utfallet. Det är därför viktigt att inse att de befogenheter att fatta beslut som påverkar räddningsinsatsens ambitionsnivå – och ytterst utfallet av hanteringen av olyckan – hänger ihop med motsvarande skyldigheter. Detta handlar om att ändra på sådant som redan påbörjats av den som leder arbetets genomförande. Nu hänger detta ihop med resurstilldelningen över tid. Men i det tidiga skedet, alltså ”före brytpunkt”, sker en tilldelning som innebär att den som sedan genomför räddningsinsatsen redan inledningsvis har kunskap om inom vilken resursram om åtgärderna vidtas. Räddningsledningssystem behöver beakta de legala utgångspunkterna kring styrningsförutsättningar mellan räddningschef och räddningsledare då arbetsformer för denna styrning ska planeras.

12.5.3 Resurstilldelning mellan räddningsinsatser och beredskapshållning

Med utgångspunkt i de för stunden tillgängliga resurserna finns ett beroende-förhållande (resurskommunicerande kärn) mellan möjligheten att bedriva räddningsinsatser och den samtidiga beredskapsproduktionen (se 1.2.3, Handlingsutrymme). Så fort en räddningsinsats inleds allokeras resurserna för det genomförandet, vilket innebär att beredskapen sjunker. Det räcker således med en, och endast en, räddningsinsats så "sjunker beredskapen" i någon grad (se 8.10, Systemledning). Vid flera samtidiga räddningsinsatser sjunker beredskapen på ett än mer påtagligt sätt. Det kan då finnas behov av prioriteringar i resurstilldelningen såväl mellan de olika räddningsinsatserna som mellan räddningsinsatserna och beredskapen.

I den grundläggande beredskapshållningen ingår aktuell förmåga (avvikelser kan förekomma) i vad resurserna kan utföra och var resurserna är placerade (yttäckning). Yttäckningen handlar både om vilka resurser som i ett givet läge kan vara på sin geografiska utgångsplacering och vilka som behöver flyttas till följd av trafiksituationen eller en annan riskbild eller att andra resurser är på en räddningsinsats. Vid vissa riskbilder kan särskild förmåga skapas genom extra bemanning. Ledningsresurserna som sådana ingår också i beredskapen.

Exempel: Prioriteringssituation

En stund senare har situationen för räddningstjänsten förändrats enligt följande:

Vid trafikolyckan pågår räddningsinsatsen för fullt. Flera personer är konstaterat skadade och under räddningsinsatsens gång inträffar ytterligare olyckor i de köer som bildas. Det kommer rapporter om personskador i dessa följdolyckor.

Tankbilsolyckan är statisk och förberedelser för läktring är relativt klara. Räddningstjänsten finns på plats med flera resurser – både för att bistå när läktringen startar och för att stå beredda om något inträffar.

Vid den mindre industribranden är situationen relativt oförändrad. Byggnaden brinner för fullt men räddningstjänsten har god kontroll över kringliggande byggnader. Dock behövs mer personal för att avlösa styrkorna på plats.

Motortävlingen i skogen avlöper som planerat utan någon förändrad riskbild. Vid demonstrationen i inne i centrum har flera småincidenter inträffat, dock inget som föranlett någon större insats från räddningstjänstens sida, mest mindre bränder i papperskorgar och skräp. Däremot flaggar nu polisen för att demonstranterna försöker "tända på lite här och där".

Nu behöver den övergripande ledningen ta ställning till ramen för de olika räddningsinsatserna och beredskapen. Övergripande ledning behöver också ta ställning till om den kombination av AMI och AMB som föreligger behöver justeras på något sätt. Behöver resurserna omfördelas – och innebär det att de AMI och AMB som just nu gäller behöver förändras?

Mer resurser behöver omedelbart skickas mot trafikolyckan: resursramen behöver alltså utökas. AMI på denna kvarstår "Avsikten är att omhänderta samtliga skadade och förhindra fler olyckor". Detta AMI bedöms kunna uppfyllas med de

kompletterande resurserna. Övergripande ledning skickar också ytterligare ledningsresurser till platsen eftersom det finns indikationer på att olyckan är svår att överblicka. Många bilar är inblandade och därmed är det troligen svårt för ledningspersonal på plats att mentalt omfamna hela situationen.

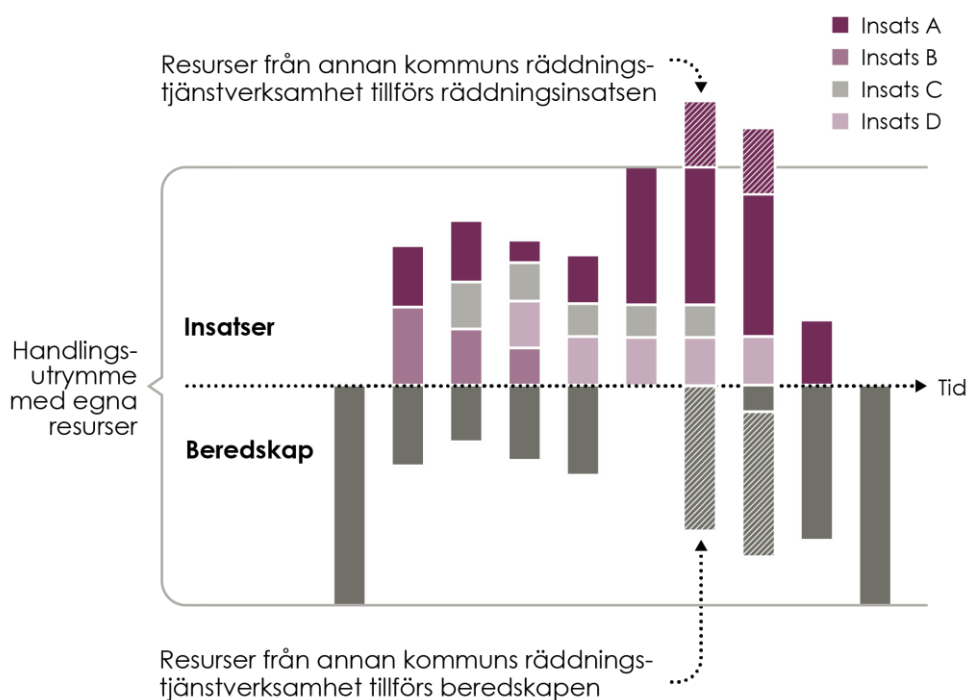
Resurser behöver omfördelas från tankbilsolyckan. De resurser som stod beredda för läktring blir nu omdirigerade till trafikolyckan. AMI för tankbilsolyckan "Avsikten är att läktra tankbilen utan spill till omkringliggande miljö", måste nu förändras. Endast en släckbil med personal finns kvar och AMI ändras till att "Avsikten är att avvakta med starten av läktring och endast bevaka om något händer." Längre fram, när fler resurser kan skickas dit, ska det ursprungliga AMI återupptas.

Industribranden blir troligen en långvarig räddningsinsats med eftersläckning och här väljer övergripande ledning att ta hjälp av grannkommunens räddningstjänst för att över tid resursförsörja räddningsinsatsen. AMI blir: "Avsikten är att under kontrollerade former låta bygganden brinna ner samt skydda närliggande byggnad".

När det gäller beredskapen väljer övergripande ledning att placera resurserna närmare centrum på grund av demonstrationen. Motortävlingen är på sluttampen och behöver nedprioriteras ur beredskapssynpunkt. AMB för räddningstjänstens område som helhet blir "Avsikten med beredskapen är att ha beredskap för nya olyckor såsom bostadsbränder och trafikolyckor, samt att genom att flytta delar av beredskapen närmare centrum ha en utökad beredskap för räddningsinsatser där". Vidare kontaktas angränsande räddningsledningssystem för avtal i ytterområden om räddningshjälp inte kan klaras, samt för att förbereda dem på kommande behov om resursförstärkningar.

Under hela arbetet tillämpar övergripande ledning ett hypotesdrivet arbetssätt. Två personer är avdelade för att arbeta med olika hypoteser och efterhand stämma av dessa mot händelseutvecklingarna i de olika insatserna och mot riskbilden. Detta ger en möjlighet att ligga i framkant i agerandet. Ett exempel på det är att man tidigt identifierade risken för brandspridning till närliggande byggnader vid industribranden och satte in resurser för att förhindra detta – vilket också visar sig ge effekt. Vidare leder det hypotesdrivna arbetssättet till att olika alternativa händelseutvecklingar kring ytterligare samtidiga räddningsinsatser leder till olika planer.

Figur 58. Resurstilldelning mellan räddningsinsatser och beredskap



Resurserna som används vid insatser och resurserna som används i beredskap kan beskrivas som ett kommunicerande kärl. Ju mer resurser som används i insatser, desto färre finns i beredskapen. Ibland måste resurserna fyllas på från en annan kommun, både till räddningsinsatserna och för beredskapen.

I systemledning ingår att disponera de tillgängliga resurser som finns för stunden. Det ingår också att anskaffa resurser (inom ramen). Att begära hjälp från andra aktörer är ett sätt att öka kapaciteten, men samtidigt bör nyttjandet av de egna resurserna optimeras.

Ur systemledning: Besluta om resursförsörjning över tid till pågående räddningsinsatser.

För att skapa proaktivitet behöver resursförsörjningen fungera över tid till pågående räddningsinsatser, speciellt vid tillfällen när effekt och kontroll inte kan uppnås inom ramen för resursernas möjligheter till uthållighet. Det ingår i systemledning att planera för och vid behov anskaffa och fördela resurser mellan räddningsinsatser och beredskap.³⁰⁵ Resursförsörjningen behöver gå tillräckligt snabbt ("resurstillväxt"³⁰⁶) i förhållande till dynamiken i förloppet, för att räddningsinsatsen ska kunna utformas i förhållande till de avsikter och mål som beslutas. Om resursförsörjningen inte kan gå tillräckligt snabbt får en lägre

³⁰⁵ Räddningsverket (2006), *Ledning av räddningsinsatser i det komplexa samhället*

³⁰⁶ Ibid.

ambitionsnivå³⁰⁷ väljas (se 12.2.4, Om taktik). Vid resursförsörjning över tid behöver takten på tillförseln ("resursförsörjningstakt"³⁰⁸) vara högre än den resursförbrukning som sker till följd av gränssättande utrustning eller personalens fysiologiska uthållighet. Om detta inte går att genomföra kan ambitionsnivån (AMI och MMI) behöva ändras.

12.5.4 Inriktningsbeslut inom räddningsledningssystemet

För att rikta hela räddningsledningssystemets agerande kan olika former av inriktningsbeslut utformas, beslutas och förmedlas. I det följande beskrivs några utgångspunkter för syfte och sammanhang för användningen av inriktningsbeslut utan att fördjupa själva utformningen. Beskrivningen relaterar i huvudsak till beslutsdomänen systemledning, även om delar också behandlas knutet till insatsledning.

Innehållet i inriktningsbeslut är ett resultat av *orienteringsaktiviteten* i ledningsprocessen, eftersom detta innehåll beskriver vilka handlingar som förväntas ske och riktar agerandet mot vad som ska åstadkommas. I *planeringsaktiviteten* sker utformningen kring tillvägagångssätt för olika delar av räddningsledningssystemet. Den slutliga formuleringen och förmedlingen av inriktningsbeslut ingår i *kommunikationsaktiviteten*. Här överförs innehållet till de olika delarna av räddningsledningssystemet för att uppnå önskvärda mål och uppnå effekter i omgivningen. Formatet för ett inriktningsbeslut kan vara text, bild eller något som sägs muntligt.

Nedanstående beskrivning innehåller dock produktavgränsning av formatet. Den omfattar alltså inte allt innehåll, hur man skriver eller om det ska förmedlas som skriven text, ritade bilder, whiteboard, muntligt etc. Det finns många benämningar på sådana här beslut, vilket kan aktualiseras ytterligare i en kommande metodutveckling. Tills vidare används benämningen inriktningsbeslut som ett samlingsnamn, vilket inkluderar både översiktliga inriktningar och mer detaljerade beslut.

Ett inriktningsbeslut syftar till att skapa förutsättningar för fördelat agerande och åstadkomma enhetlighet³⁰⁹ i beslutsfattande och inriktning som effekt³¹⁰. Utöver omedelbara beslut som behöver tas tidigt och kontinuerligt under en händelseutveckling, syftar ett inriktningsbeslut till att "rikta agerandet" framåt och möjliggöra att förlänga tidsskalan.

Ett inriktningsbeslut kan i en situation rikta och styra hanteringen av en riskbild i syfte att förbereda räddningsledningssystemet för det som kan hända. Räddningsledningssystemet kan behöva förberedas inför en kommande situation, exempelvis en evenemangsintensiv period i slutet av sommaren eller vid skolstart

³⁰⁷ Räddningsverket (2005) *Taktik ledning ledarskap* sid 166-176, om "Principer om ett effektivt resursutnyttjande

³⁰⁸ Räddningsverket (2006), *Ledning av räddningsinsatser i det komplexa samhället*

³⁰⁹ Räddningsverket (1998), *Grunder för ledning: generella principer för ledning av kommunala räddningsinsatser* samt Räddningsverket (2006), *Ledning av räddningsinsatser i det komplexa samhället*.

³¹⁰ MSB (2018), *Gemensamma grunder för samverkan och ledning vid samhällsstörningar*.

med ett sensommarväder som gör att det är mycket folk ute i naturen. Inriktningsbeslutet kan då vara ett resultat av tillämpningen av ledningsprocessen vid riskbildsförändringar.

En särskild omständighet är när en riskbild inträffar där det saknas erfarenheter i närtid i räddningstjänstverksamheten. Exempelvis om det är många milda vintrar i södra Sverige krävs lite extra förberedelser när vargavintern kommer med is på sjöar och havsvikar och sedan 20 grader kallt i flera veckor. Ett inriktningsbeslut kan då vara användbart för att få igång olika typer av förberedelser och föra in nya förhållningssätt och agerandemönster, om de normalt använda inte riktigt fungerar i den typ av räddningsinsatser som kan uppstå. I fallet med isvakar kan särskilt problematiken kring svårigheter att tolka skeendet när hjälpbehovet är ovisst uppmärksammas, och hur agerandet ska utformas i oländig terräng.³¹¹

Vid skogsbrandsrisker kan medvetenheten i förberedande situationer höjas med enkla uttryck såsom ”ingen brand i en myrstack ska bli en stor skogsbrand” och fungera för att skapa kreativitet hos brandpersonalen om vikten av att vara noggranna och hur man bäst släcker på djupet, när det gäller en sådan riskbild som det var 2018. I en sådan situation kan också ett AMI ha formulerats i förväg och kan då ingå i inriktningsbeslutet. Utifrån detta kan sedan ett konkret MMI formas i stunden. Det vill säga med utgångspunkt i följande avsikt (AMI) formar räddningsledare sitt mål med räddningsinsatsen (MMI):

- Inledningsvis ska åtgärder vidtas för att rädda människor.
- Därefter ska åtgärder vidtas för att rädda byggnader och andra anläggningar (till exempel infrastruktur för samhällets funktionalitet) samt för att förhindra brandens spridning och nyttja de topografiska möjligheterna.
- Vid god resurstillgång ska därefter branden omringas, släckas en bit in från kanterna och avslutningsvis släckas fullt ut.

Ovanstående AMI är formulerat med en inbyggd reglering av ambitionsnivån. I de fall där resurstilldelningen kan göras så att det blir en hög resurstillväxt, kan hela avsikten hanteras tidigt. Vid belastning i räddningsledningssystemet kan resurstillväxten inte bli lika hög, och då framgår prioriteringen av formuleringen (se 12.2.4, Om taktik).

I andra fall kan ett inriktningsbeslut rikta och styra en enskild räddningsinsats, när den som ansvarar för systemledning behöver förtydliga avsikter och ramar och rikta agerandet i övrigt. Det kan exempelvis handla om hur en långvarig räddningsinsats ska hanteras ansvarsmässigt över tid i relation till verksamhetsutövare, och hur ledningsarbetet ska bedrivas med kontinuitet.

³¹¹ MSB (2011), *Samverkan för säkerhets skull*, kapitel 5, ISBN 978-91-7383-144-4.

Ofta handlar det om att skapa en inriktning för hanteringen av en eller flera räddningsinsatser över tid i relation till beredskapshållningen. Den rådande riskbilden och de hjälpbehov som ska hanteras utgör då ingångsvärden (till *orienteringsaktiviteten*) för de beslut som tas.

Inriktningsbeslut vid förhöjd riskbild kan utformas specifikt med AMI och ramar för räddningsinsatser och för hur olika individer i sina roller ska agera vid en händelse. Ett sådant beslut kan vara mer omfångsrikt för att just tillgodose olika behov och perspektiv. Genom detta vet många hur de ska agera: operatörer, de längst ut i skadeområdet och andra i den övergripande ledningen. Karaktären kan också innehålla mer av arten utgångspunkter för och ”sätt att tänka” när de som beslutar om det konkreta agerandet utformar räddningsinsatsen. Inriktningsbeslutet blir då en top-down-influens för individer med de andra rollerna i syfte att de ska kunna starta räddningsinsatser snabbt och med rätt riktning. Om de aktuella räddningsinsatserna inträffar har de som arbetar med systemledning en bild av hur insatsledningen agerar och kan direkt agera samtidigt med andra övergripande åtgärder. Under denna fas kan anpassningar och effektueringar av behov göras av systemledningen på ingångsvärden (bottom-up) från den som i ett skadeområde ser olika behov. Efter ett tag kan sedan räddningsinsatserna följas upp, och de som leder dessa insatser kan få nya AMI och ramar som då för dem blir en ny top-down-influens. Då har karaktären ändrats till att vara mer konkreta beslut om vad som ska göras och vad som är prioriterat.

Vid situationer då inriktningsbeslut utformas när en eller flera räddningsinsatser redan pågår, behöver man hantera såväl top-down- som bottom-up-influenser. För att rikta samtliga räddningsinsatsers genomförande behöver kombinationen av AMI för respektive räddningsinsats och AMB sättas samman innehållsmässigt till en helhet.

Ytterligare ett fall kan vara inriktningsbeslut med prioriteringsgrunder. Med prioriteringsgrunder avses utgångspunkter för hur prioriteringar ska göras vid en anhopning av händelser, exempelvis åskoväder med många händelser på kort tid som följd. Då kan man direkt i det tidiga skedet tilldela resurserna på rätt sätt utifrån prioritet i samtidiga behov, det vill säga vilka objekt, verksamheter och andra hjälpbehov som har företräde. Vid samma skadetyper, exempelvis pågående översvämning, kan prioriteringsgrunder skapas utifrån objekt och verksamheter, till exempel: ”Prioritera vårdanläggningar före bostäder.”

AMI kan även utformas för de som finns närmast hjälpbehovet för att rikta det taktiska agerandet. Avsikten är att rädda det som kan räddas och stödja de drabbade till eget agerande, eller i talspråk: ”Dela upp er på lämpligt sätt, hjälp de drabbade med rådgivning, hjälp till att lyfta ut lösöret, sätt in pumpar om det bedöms kunna ge resultat och åk vidare till nästa fastighet. Besök dem igen när alla fått hjälp en gång”.

Ytterligare exempel kan vara att ge en inriktning och ett uppdrag för ett stabsarbete. Detta kan både leda till konkreta förberedelser och att stabsarbetet

utformar förslag på inriktningsbeslut som ett resultat av arbetet vid riskbildsförändring enligt ovan.

Innehållet i ett inriktningsbeslut har sin utgångspunkt i punkterna som beskriver innehållet för beslutsdomänen i systemledning. En förenklad komihåglista kan vara följande:

- tillämpning av räddningstjänstverksamhetens uppdrag och roll,
- tillämpning av andra uppdrag,
- förhållningssätt och utgångspunkter för taktik,
- avsikter med de olika räddningsinsatserna (AMI),
- avsikt med beredskap (AMB) och beredskapsnivåer,
- resursdisposition mellan räddningsinsatser och beredskap,
- hjälp till och från andra aktörer,
- direktiv om samverkan, samt
- direktiv om ledningsarbetet och annan organisering

Punkterna i beskrivningen om beslutsdomänen insatsledning är en utgångspunkt för innehållet i beslut kring genomförandet av en enskild räddningsinsats.

Även struktureringen av innehållet kan ske på olika sätt beroende på det aktuella styrningsbehovet. Exempel på utformningar är *måldel*, *genomförandedel* och *riktlinjer* samt *beredduppgift* etc. Det finns flera varianter på sådana strukturer. *Inledningsvis*, *därefter* och *avslutningsvis* (IDA) är ett sätt att strukturera utifrån tidsskeden. Rubrikerna kan delas in beroende på situation och det kan också behövas en indelning för att rikta sig specifikt till respektive målgrupp inom räddningsledningssystemet.

Man kan utforma själva ”produkten” inriktningsbeslut på flera sätt. Det är behovet i stunden som är avgörande och möjligheterna att kommunicera detta ut till de olika målgrupperna som finns i ett räddningsledningssystem. Aktuella målgrupper kan vara samtliga roller i räddningsledningssystemet. Vid ett annat tillfälle kan det vara endast några berörda roller.

Det är viktigt att vid varje tillfälle identifiera vilka målgrupper som är berörda i det enskilda fallet och välja rätt sätt att kommunicera innehållet. I tidskritiska lägen får man inledningsvis nöja sig med whiteboard på ledningsplats och verbala beskrivningar på telefonkonferenser. Det är också viktigt att tolkningen av innehållet når fram, och utöver det skrivna ordet kan ”tolkningskonferenser” inom räddningsledningssystemet vara ett arbetssätt som ger utrymme för dialog om innebörd.

Man kan också behöva utforma rutiner som kan komplettera ett inriktningsbeslut som följd av förändringar i riskbilden. Dessa tillfälliga rutiner kompletterar

andra rutiner och instruktioner som redan finns i verksamheten, och syftar till att rikta det konkreta agerandet vid händelser.

12.6 Anpassning av styrform

En av uppgifterna för en överordnad chef är att tidigt börja agera genom att värdera situationen och bedöma behovet av att påverka styrform. Med styrform avses här graden av handlingsutrymme för den underordnade rollen. I detta ligger att bedöma hur behoven av styrning ser ut för tillfället, samt hur situationen kan komma att utvecklas och vilka behov av styrning som då kan finnas.

Det finns en rad termer som handlar om formen för styrning. Vilka termer en organisation använder skiljer sig åt (både inom och utom kommunal räddningstjänst). Ett antal av dessa termer presenteras nedan utifrån en skala över vilken frihet i agerandet som en underordnad roll har. Vi har inte gjort någon ansats att inkludera eller definiera alla termer som används. Skalan gör heller inte anspråk på att vara exakt, utan bör endast användas som ett verktyg för att visa på termernas ungefärliga relation till varandra.

Figur 59. Former för styrning



Vanliga termer för styrning har här beskrivits i en skala baserat på hur stor frihet i agerandet underordnad roll har. Längst till höger en mycket stor frihet i agerandet – och längst till vänster mycket låg.

Räddningsinsatser karaktäriseras ofta av högt tempo och inledningsvis oklara lägen. Agerandet måste då, i alla fall inledningsvis, ske utifrån oklara beslutsunderlag. Vid dessa förhållanden är därför ofta en mer målinriktad styrform lämplig, eftersom ledningsprocessen behöver anpassas till tempot och dynamiken i händelsen. Anpassningar av styrform och eventuella korrigeringar genomförandet måste sedan göras efterhand.³¹²

³¹² Räddningsverket (1998), *Grunder för ledning: generella principer för ledning av kommunala räddningsinsatser*.

Termerna *uppdragstaktik* och *uppdragsledning* är vanliga i både kommunal räddningstjänst och andra organisationer³¹³. En allmän innebörd är att den överordnade chefen tilldelar uppdrag och resurser, men lämnar stor frihet till den underordnade chefen att lösa uppgiften på bästa sätt. Det bör poängteras att uppdragstaktik och uppdragsledning är exempel på termer som används, men det finns flera termer som kan ha likartad innebörd. En fördel är att överväganden av detaljerad art inte behöver göras av den högre chefen, vilket hade kunnat leda till att processen tagit alltför lång tid och händelsen hade hunnit förändras. I rapporten *Ledning och samverkan i kris och krig*³¹⁴ beskrivs fyra kriterier som behöver gälla för att uppdragstaktik ska kunna användas: *förtroende*, *avsikt*, *initiativ* och *gemensam bas* (gemensam bas = gemensamma värderingar och doktriner som skapar ett gemensamt tankesätt och en ömsesidig förståelse).³¹⁵ Detta är faktorer som kan vara användbara i räddningstjänstsammanhang, oavsett vilken term som används.

Ibland används termen *situationsanpassad ledning*. Det innebär att den som har bäst information om situationen och möjlighet att leda ska fatta beslut. En utmaning i detta resonemang är att avgöra vem som har bäst information om situationen. Det kan uppstå intressekonflikter mellan olika chefers situationsförståelse, eftersom varje chefs bedömning utgår från deras aktuella uppdrag och den egna lägesbilden.³¹⁶

12.6.1 Organisationskulturen är viktigt för styrningen

Principen om uppdragslojalitet (se 1.2.1, Uppdragslojalitet), och därmed möjligheten till uppdragstaktik, bygger på en kultur som måste grundläggas i hela organisationen. Chefer på alla nivåer måste ständigt, genom långsiktigt arbete, skapa ett klimat för uppdragstaktik. Förtroende mellan individer som verkar inom olika delar av ledningssystemet är en av grundförutsättningarna. Utan någon form av ömsesidigt förtroende för varandras förmåga, vilja och omdöme kan inte uppdragstaktik tillämpas. Därför är tillit en av de faktorer som uppdragstaktik kan sägas vila på. Likaså krävs en villighet att ta initiativ och en anda av kreativitet – något som är starkt beroende av organisationskulturen.³¹⁷

12.6.2 Att välja styrform

Uppdragstaktik är ofta en lämplig styrform för räddningsinsatser. Under vissa omständigheter kan dock andra styrformer vara bättre lämpade. Exempelvis kan en chef med särskild detaljkunskap i ett aktuellt fall välja att detaljstyra utförandet. Ett annat exempel är situationer när särskilt riskfyllda räddningsinsatser ska

³¹³ MSB (2019), *Behovsanalys inom ledning av kommunal räddningstjänst* (MSB 2018-05603-16).

³¹⁴ Josefsson, A (2019), *Uppdragstaktik i framtidens ledningskoncept* i M. Schuler (red.), Försvarshögskolan, i tryck, Slutrapport ledning och samverkan i kris och krig.

³¹⁵ Ibid.

³¹⁶ Josefsson, A (2019), *Uppdragstaktik i framtidens ledningskoncept* i M. Schuler (red.), Försvarshögskolan, i tryck, Slutrapport ledning och samverkan i kris och krig.

³¹⁷ Ibid.

genomföras, som vid olyckor med farliga ämnen. Då krävs att de olika uppdragen i räddningsinsatsen samordnas, med hög detaljeringsgrad, så att inte säkerheten blir lidande.

Formen för styrning kan behöva se olika ut mellan olika typer av räddningsinsatser. Exempelvis kan ett tidskritiskt dynamiskt händelseförlopp ställa stora krav på att den som leder ute i ett skadeområde har frihet i sitt agerande för att kunna anpassa sig till snabba förändringar i situationen. Vid en storskalig räddningsinsats över tid kan det däremot behövas en detaljerad styrning för att ledningen ute i skadeområdet ska agera samordnat med både övriga räddningsresurser och uppsatta mål. Styrformen kan också behöva se olika ut över tid i en och samma räddningsinsats, beroende på vilken fas räddningsinsatsen befinner sig i.³¹⁸

I rapporten *Ledning och samverkan i kris och krig*³¹⁹ beskrivs att följande faktorer behöver värderas när man väljer styrform:

- möjligheterna att få tillgång till och behandla relevant information med den framförhållning som krävs för att påverka händelseförloppet,
- möjligheten att förstå konsekvenser av både händelsen och aktiviteten,
- behovet av samordning mellan ingående enheter,
- kompetensen och förmågan hos medarbetarna som ska genomföra uppdraget eller insatsen,
- möjligheterna att kommunicera mellan enheter och mellan ledningsnivåer, och
- tiden från upptäckt till krav på insats (räddningstjänsten måste börja agera).

Ibland är händelsen så snabb att det är svårt att medvetet välja styrform. Vid till exempel ett terrorattentat kan ett nyckelord vara tempo i agerandet. Här kan situationen från början vara både oklar, snabb och mycket dynamisk, samtidigt som räddningstjänstens styrkor på plats behöver ha stor frihet i sitt första agerande. En motsatt situation kan vara en stund in i hanteringen av en större skogsbrand. Då är det inte lika bråttom, men viktigt att göra rätt för att få varaktig effekt av släckinsatserna. Det kan då finnas erfarenheter från andra sektorer inom skadeområdet eller från experter som behöver föras över till samtlig personal. Då kan den som ansvarar för räddningsinsatsens genomförande, men som normalt leder genom mer övergripande inriktningar, i detalj behöva besluta hur djupt ner i marken brandpersonalen i skogen behöver spruta vatten för att få varaktig effekt. Dessutom kan ett övergripande prioriterande beslut om resursanvändning för

³¹⁸ Fredholm, L (2017), *Postscriptum – en pensionerad krishanteringsanalytikers idéskrift för debatt, utveckling och forskning*. MSB.

³¹⁹ Josefsson, A (2019), *Uppdragstaktik i framtidens ledningskoncept* i M. Schuler (red.), Försvarshögskolan, i tryck, Slutrapport ledning och samverkan i kris och krig.

begränsningslinjer leda till att vissa områden får brinna av. I detta fall kan inte lokala prioriteringar styra användningen.

Det är viktigt med en tydlighet i organisationen kring vilken styrform som gäller. Till exempel kan en chef behöva förklara vilken styrform som just nu tillämpas eller avses tillämpas. Chefen kan också behöva uttrycka: ”Det ni gör är bra – fortsätt med det”, vilket innebär att hen har uppfattat situationen, tycker att agerandet är bra och vill att det fortsätter. Detta ger både en bekräftelse till den underordnade chefen och hens beslut, men uttrycker också att det är ett medvetet beslut att fortsätta med påbörjat agerande. Det är stor skillnad mot ett ”låt-gå-ledarskap”, även om resultatet är det samma: att låta insatsen fortsätta på inslagen väg.

12.6.3 Hur styrningen praktiskt kan gå till

Praktiskt kan styrningen gå till på olika sätt. Med inspiration från Helhetsmetoden i *Gemensamma grunder för samverkan och ledning*³²⁰ exemplifierar vi nedan hur den som ansvarar för systemledningen kan agera i förhållande till den som ansvarar för insatsledning vid en pågående enskild räddningsinsats. De olika nivåerna av inflytande kan vara en utgångspunkt för att ”dosera” inflytandet, det vill säga att det sker en avvägning för att skapa en påverkan utan att göra det för mycket i förhållande till det som ändå sker. Det handlar också om att skapa tydlighet i agerandet mellan berörda, genom att helt enkelt tydliggöra med vilken inflytandegrad man avser att agera utifrån. Vidare kan också den som leder en enskild räddningsinsats framföra sina förväntningar på styrning om det finns ett behov av styrning som annars uteblir. Behovet av styrning är beroende av hur en enskild räddningsinsats behöver påverkas, och den som ansvarar för systemledning kan därför samtidigt agera med olika nivåer av inflytande mot de olika räddningsinsatserna som pågår.

Nivåer av inflytande:

1. **Bekräfta inriktning:** Den lägsta nivån är att inte utöva något större inflytande alls när inriktningen är i harmoni. En sådan bedömning grundar sig på att hanteringen av situationen fungerar bra i sin helhet utan ytterligare åtgärder. Den som ansvarar för systemledning bekräftar för den som ansvarar för insatsledning att det som genomförs är bra och att de ska fortsätta med det. Det handlar om att bekräfta AMI, MMI och räddningsinsatsens ram.
2. **Stödja med kunskap och resurser:** Nästa nivå är att proaktivt skapa förutsättningar för det som pågår och därmed stödja den som ansvarar för insatsledning på olika sätt. Det kan vara den som leder räddningsinsatsen som efterfrågar stöd, eller den överordnade nivån som bedömer att stödet behövs. Stödet kan bestå av information, kunskap, analyser, breddade

³²⁰ MSB (2018), *Gemensamma grunder för samverkan och ledning vid samhällsstörningar*.

perspektiv, expertis eller andra lämpliga verktyg. Vidare kan det vara att tilldela ytterligare resurser.

3. **Avvärja problem, anpassa och rikta framförhållning:** Nästa nivå är att den som ansvarar för systemledning får den som ansvarar för insatsledning att själv inse vad som behöver göras och hur detta kan ske utan att själv styra fullt ut. Det kan vara att hjälpa den som ansvarar för insatsledning att lyfta blicken, se behov och komplettera med beslut som ännu inte fattats. Det handlar om att inrikta agerandet framåt. Det kan också handla om att tilldela specifika resurser för något ändamål som ännu inte åtgärdats.
4. **Aktivt inrikta och samordna samt fatta kompletterande beslut:** Nästa nivå är att besluta om specifika sakområden utifrån behov. Det kan handla om att komplettera med beslut som ännu inte fattats, exempelvis om räddningstjänstverksamhetens tillämpning av uppdraget och beslut som påverkar ekonomin. Det kan också handla om att öka eller minska resurstilldelningen utan att MMI påverkas, vilket ska bedömas utifrån hjälpbehov och kapacitet. Vidare kan det handla om att tilldela resurser som endast ska användas för specifika ändamål. Även direktiv om metodval kan ingå. Det kan också handla om att rikta insatsledningen till att omhänderta större omfång eller följdkonsekvenser, exempelvis ett område som ligger längre bort från själva skadan men som utsätts för brandrök. Vidare kan det handla om att förvarna om att AMI och MMI kan behöva ändras och därmed ambitionsnivån.
5. **Besluta om inriktning och prioriteringar – påverka vad som ska uppnås och hur:** Den högsta nivån innebär mer att styra fullt ut genom att exempelvis ändra räddningstjänstverksamhetens tillämpning av uppdraget, AMI, MMI eller resursramar som påtagligt påverkar ambitionsnivån. Det kan också handla om att besluta om utförandet i det som genomförs i hela eller delar av räddningsinsatsen. Innehållet kan både öka och minska ambitionsnivån. Här krävs stor tydlighet i motiv och att något ska styras och eventuellt ändras och vilken del som påverkas.

Det som beskrivs under en lägre nivå av inflytande ingår när man väljer en högre nivå, exempelvis är det viktigt att alltid bekräfta AMI, MMI och räddningsinsatsens ram. Vidare kan det finnas varianter på att inflytandet sker utifrån olika nivåer för olika behov och därmed sakfrågor. Indelningen är grov och det kan behövas ett mer specifikt verktyg i kommande metodutveckling. Det är viktigt att poängtera att samtliga ovanstående nivåer av inflytande ändå innebär ett behov av ansvarstagande och aktiva beslut.

Utifrån texten ovan är ett förtydligande av begreppet *stöd* på sin plats, eftersom det kan betyda flera saker. En kollega kan bli uppringd och vara ett mänskligt stöd i en svår situation som en arbetsledare eller medarbetare kan hamna i. En överordnad chef kan också agera på ett stödjande sätt vid en påfrestande händelse för dem som befinner sig mitt i hanteringen. En chef som agerar på ett stödjande sätt behöver av både sig själv och andra ändå uppfattas som en ansvarstagande person

med beslutsmandat. Benämningen ”att stödja” ska inte uppfattas som att chefen inte har ett ansvar för de beslut som fattas. Även vid beslut som fattas av en individ med en roll som hanterar ”beslutsdomänen innanför” (se 8.4, Beslutsdomäner, mängdlära och tidsskalor) har den överordnade chefen ansvar för att följa upp och ta ställning till beslutet. Om chefen inte säger något så har hen alltså godkänt beslutet. En chef som utmanar och fattar ett beslut som går emot vad medarbetarna anser ska göras upplevs inte som ett stöd i stunden, även om en sådan situation också kan accepteras i efterhand vid samtal med erfarenhetsutbyte.

Uttryck som ”bollplank” kan också grumla sikten för de beskrivna nyanserna och är därför ett olyckligt ord i relationen mellan beslutsfattare som ansvarar för olika beslutsdomäner.

12.7 Hypotesdrivet ledningsarbete

Inledningsskedet av räddningsinsatser präglas ofta av både osäkerheter och oklarheter.³²¹ Informationen som initialt finns tillgänglig är ofta knapphändig och det tar ofta en stund innan de som behöver agera i olika roller får grepp om situationen. Det går dock inte alltid att vänta på mer information och en tydligare lägesbild. Konsekvenserna av att åtgärder fördröjs kan bli stora och åtgärder måste ofta förberedas, och ibland vidtas, innan all önskvärd information finns att tillgå. Åtgärder behöver ofta vidtas av individer som verkar i olika delar av ledningssystemet samtidigt. För att det ledningsarbete som behöver utföras ska bli proaktivt behöver det baseras på hypoteser om hur händelser kan utvecklas.

I det följande beskrivs hypotesbaserat ledningsarbete, vad det är och vad det syftar till. Ingångsvärden till ett antal arbetssätt beskrivs genom bland annat olika exempel.

12.7.1 Vad är ett hypotesdrivet ledningsarbete?

Med ett hypotesdrivet ledningsarbete menas att arbetet inte enbart utgår ifrån det man vet om händelsen (tillgänglig information), utan också utifrån antaganden om hur situationen kan komma att utvecklas. Hypotesdrivet ledningsarbete kan benämnas olika, till exempel att använda ett *scenariobaserat arbetssätt* eller att arbeta utifrån *en antagandebild*.

Syftet med att arbeta hypotesdrivet är att vid hastigt uppkomna händelser kunna skapa framförhållning och proaktivitet (se 1.1.5, Tid, proaktivitet och samtidighet). Det handlar om att kunna bedriva ledningsarbete även när läget är oklart och förknippat med osäkerheter. Arbete behöver kunna bedrivas även utan att all önskvärd information finns tillgänglig. Genom att utgå från hypoteser om

³²¹ Uhr, C (2019), *Oklart läge – om upplevelsen av oklarhet och dess konsekvenser*. I M. Schuler (red.), *Försvarshögskolan, i tryck, Slutrapport ledning och samverkan i kris och krig*.

hur händelser kan utvecklas skapas förutsättningar för att planera och förbereda åtgärder, och vidta dem i rätt tid.

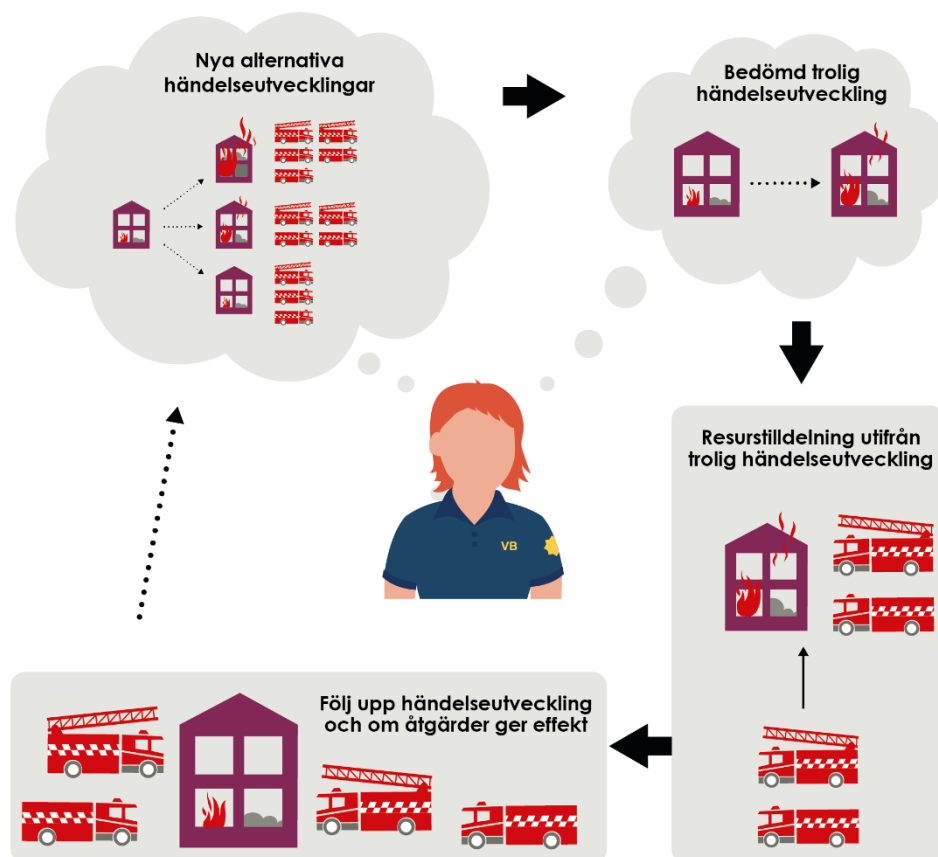
Det kan även handla om att identifiera möjliga framtida risker för personalen och utifrån detta anpassa åtgärder, metodval, organisering, vidta olika risk-reducerande åtgärder etc.

Figur 60. Hypotesdrivet ledningsarbete (1)



Genom att utgå från hypoteser om hur händelser kan utvecklas skapas förutsättningar för att planera och förbereda åtgärder, och vidta dem i rätt tid. Hypoteser kan hjälpa oss att i tid upptäcka indikationer på förändringar i skeendet och att vidta åtgärder innan problem uppstår. Detta ger proaktivitet i arbetet.

Figur 61. Hypotesdrivet ledningsarbete (2)



Ett hypotesdrivet arbetssätt behöver, allteftersom, kombineras med uppföljning av skeendet och av hur genomförandet bedrivs. Detta ger kontinuerligt ingångsvärden för nya ställningstaganden om åtgärder. En eskalerande händelseutveckling innebär då att mer resurser kan tilldelas proaktivt.

Ett annat närbesläktat begrepp som ofta används är *omfall*, eller *omfallsplanering*. Med omfallplanering menas att identifiera och värdera alternativa händelseutvecklingar än den man arbetar utifrån, det vill säga en plan B (och eventuellt en plan C och D och så vidare). Omfallsplaneringen behöver omfatta det som behövs för att till exempel kunna styra om inriktning och mål med insats, de åtgärder som utförs, metoder som används, hur arbetet organiserats etc. Hypotesdrivet arbete inkluderar även plan A. Det betyder att man försöker förutse en trolig utveckling, behov med mera i det alternativ man valt att arbeta utifrån. Genom att med hjälp av hypoteser och antaganden i tid försöka förutse behov, i tid uppmärksamma tecken på förändringar (undvika ”operativa överraskningar”) och initiera åtgärder i rätt tid uppnås ett proaktivt ledningsarbete. Hypotesdrivet är alltså ett ”bredare” begrepp och att arbeta med omfall och omfallsplanering ingår som en del av hypotesdrivet ledningsarbete.

Att kunna hantera förändringar och behov över tid är det yttersta syftet med ett hypotesdrivet ledningsarbete. I linje med detta ingår även att arbeta utifrån ett

planeringsdrivet arbetssätt, utan att tappa tempo utifrån behoven av direkta åtgärder. Hypotesdrivet ledningsarbete bör ligga till grund för att organisera ledningsstöd, bedriva stabsarbete och utveckla olika ledningsmetoder.^{322,323}

12.7.2 Hypotesdrivet ledningsarbete och tidsskalor

Ledningsmodellen³²⁴ och dess indelning i beslutsdomäner ger stöd för att utforma verksamheten så att flera tidsskalor (se definition nedan) kan hanteras samtidigt. De som verkar i räddningsledningssystemet utifrån olika beslutsdomäner kan betrakta samma händelse utifrån olika perspektiv och tillsammans hantera både omedelbara behov, behov på sikt samt behov över tid (se 1.1.2, Perspektivförståelse).

Tidsskala: bedömningar av förhållandet mellan den tidpunkt då man identifierar en situation eller ett problem, till dess att man får kunskap om resultatet av den eller de åtgärder som vidtas.³²⁵ Tidsskala är därför ett mått på reaktionshastigheten och inte enbart ett mått på framförhållning.

Begreppet tidsskala kan enligt ovan betraktas som ett mått på reaktionshastigheten och är inte enbart ett mått på framförhållning. Tidsskala kan också beskrivas som ett mått från intryck eller information via bedömningar och beslut, till återkoppling om resultat och effekt.³²⁶ Genom att arbeta hypotesdrivet skapas förutsättningar för arbete i längre tidsskalor. Med att förlänga tidsskalan menas därmed att genom att försöka förstå vad som kan komma att inträffa ”ligga på framkant”, försöka identifiera behov som kan uppkomma på längre sikt och de åtgärder som behöver vidtas innan dessa behov uppstår. Det innebär att efterhand kunna vidta dessa åtgärder och att i rätt tid möta behov, att på så sätt förekomma och förebygga problem och därigenom skapa effekt.

I samspelet mellan de olika beslutsdomänerna är ett hypotesdrivet arbetssätt en förutsättning för att de som arbetar utifrån den omslutande domänen ska kunna förlänga tidsskalan.³²⁷ Ett hypotesdrivet ledningsarbete är en grund för att uppnå dessa längre tidsskalor och för att den omslutande beslutsdomänens längsta tidsskala ska bli längre än den längsta för beslutsdomänen innanför. Ett exempel på sådant agerande kan vara då de som leder genomförandet av en räddningsinsats vid brand i radhus i sin rapport uttrycker att ”vi bedömer att vi kommer att kunna begränsa brandens spridning i sidled med de resurser som finns tillgängliga, men det är risk för spridning till vinden...”. Då bör den övergripande ledningen agera

³²² Fredholm, L (1997), *Att leda stora räddningsinsatser*. Räddningsverket.

³²³ Fredholm, L (1998), *Ledningsuppbyggnad i räddningsinsatsens initialskede*. Räddningsverket.

³²⁴ Räddningsverket (2005) *Taktik, ledning ledarskap, Kapitel 9*

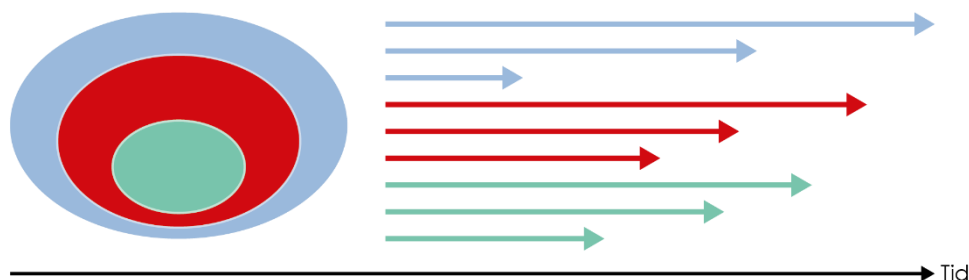
³²⁵ Räddningsverket (2006), *Ledning av räddningsinsatser i det komplexa samhället*.

³²⁶ Fredholm, L (1998), *Ledningsuppbyggnad i räddningsinsatsens initialskede*. Räddningsverket.

³²⁷ MSB (2019), *Behovsanalys inom ledning av kommunal räddningstjänst* (MSB 2018-05603-16). Om att inte ”vänta på lägesrapporter”, s. 168.

utifrån möjligheten att branden kan spridas till vinden och skapa handlingsalternativ, exempelvis genom att flytta fram taktiska resurser (ytterligare personal, höjdfordon, klippverktyg etc.) som fort kan tilldelas räddningsinsatsen.

Figur 62. Arbete i olika tidsskalor



Inom varje beslutsdomän behöver arbetet ske i flera tidsskalor samtidigt. Vi behöver agera i nuet och samtidigt tänka framåt för att initiera åtgärder som ger effekt på sikt. Systemledningen måste arbeta i de längsta tidsskalorna för att inte begränsa arbetet i övriga beslutsdomäner.

En för kort tidsskala hos den överordnade organisatoriska nivån (omslutande beslutsdomän) sätter gränser för agerandet hos den underordnade nivån (beslutsdomänen innanför).³²⁸ Att i dynamiska lägen vänta för länge på rapporter från ledningen ute i ett skadeområde, det vill säga ”vänta på fakta”, kan fördröja de åtgärder som den överordnade nivån behöver vidta för att skapa förutsättningar för proaktivitet. Värderingar behöver kunna utgå från såväl tillgänglig information som antaganden (hypoteser) för att ledningsarbetet som helhet ska bli proaktivt.

12.7.3 Arbetssätt som stödjer ett hypotesdrivet ledningsarbete

Genom att kunna tänka i olika tidsskalor kan man vidta åtgärder som behövs både i stunden och över tid. Kognitiva begränsningar hos oss människor gör dock att arbetet ofta behöver fördelas på flera personer, särskilt när det ställs krav på att hantera flera olika tidsskalor för respektive beslutsdomän.³²⁹ Arbetssätt behöver finnas för att kunna vidta omedelbara åtgärder, samtidigt som kapacitet avdelas för att bedöma skeende och åtgärdsbehov på sikt. Genom att exempelvis avdela någon som går åt sidan för att identifiera hur ett skeende kan förändras över tid och vilka behov som då kan uppstå, skapas kapacitet att hantera behov över tid. Samtidigt hanterar andra personer i större utsträckning det som ska genomföras för stunden, till exempel den som ansvarar för genomförandet av räddningsinsatsen. Under arbetets gång behöver dessa olika perspektiv knytas samman. Vi kan som människor endast agera i nuet, men vi kan tänka framåt och inse behov

³²⁸ Cedergårdh, E & Wennström, O (1998), *Grunder för ledning: generella principer för ledning av kommunala räddningsinsatser*, s. 43, Räddningsverket.

³²⁹ Räddningsverket (2006), *Ledning av räddningsinsatser i det komplexa samhället*.

som kan komma senare och därigenom göra rätt saker i nuet som får en positiv betydelse i ett senare skede.

Den som ansvarar för systemledning³³⁰ behöver kunna agera omedelbart när nya olyckor uppstår och då räddningsinsatser inleds (se 12.2, Top-down- och bottom-up-influenser vid styrning). Agerandet kan i första hand bestå i att värdera de åtgärder som vidtas inom ramen för en enskild räddningsinsats och bedöma om styrning från systemledningen behöver anpassas till innehåll eller form (se 12.4, Om innehåll i styrning och 12.6, Anpassning av styrform). En sådan bedömning kan inte enbart baseras på lägesrapporter. För att förlänga tidsskalorna behöver den även baseras på antaganden om situationen och hur händelsen kan komma att utvecklas. Indikationer på åt vilket håll händelsen utvecklas behöver också följas.

Vidare handlar arbetssättet om att nyttja våra professionella erfarenheter att försöka förutse vad som kan komma att hända. Erfarenheter från liknande händelser kan finnas inom eget eller annat räddningsledningssystem. Genom att dra lärdom från tidigare händelser kan förmågan att värdera olika möjliga händelseutvecklingar öka.

12.7.4 Hypoteser och indikationer om trolig utveckling

I texten *Antagandebild som utgångspunkt för proaktivitet*³³¹ beskrivs indikationer som tecken på hur en eller flera pågående händelser kan utvecklas och kanske eskalera. Dessa indikationer kan användas för att formulera hypoteser om hur händelsen kan utvecklas och hur en möjlig eskalering kan gestalta sig. Hypoteserna bör vara vida och innehålla flera alternativ av utveckling och möjlig eskalering. Till exempel behöver man värdera ett gynnsamt utfall, ett sannolikt utfall och ett värsta utfall. Efterhand som mer fakta finns och lägesbilder preciseras, bör de användas för att undan för undan korrigera den hypotetiska bilden mot den faktiska händelseutvecklingen.

För att ha nytta av ett hypotesdrivet arbetssätt behöver det knytas ihop med det faktiska genomförandet.

Vi kan använda en vindsbrand som ett exempel. Om räddningsinsatsen genomförs utifrån en viss bedömning av spridningsproblematiken, kan ett hypotesdrivet arbete utgå från antaganden om olika alternativa utvecklingar i skadeförloppet. Händelseutvecklingen kan då bero på om vinden är sektionerad eller inte, eller på andra byggnadstekniska eller insatstekniska variabler. Arbetssättet kan bland annat innebära att man gör så här:

- Fundera direkt på hur det som just nu sker kan tänkas att se ut om en eller två timmar, med utgångspunkt i tidigare erfarenheter.

³³⁰ MSB (2019), *Behovsanalys inom ledning av kommunal räddningstjänst* (MSB 2018-05603-16).

³³¹ Fredholm, L (2020), *Antagandebild som utgångspunkt för proaktivitet*. Ett diskussionsunderlag inom ramen för utveckling av gemensamma grunder för samverkan och ledning.

- Avdela någon som kontaktar ett annat räddningsledningssystem som hanterat liknande händelser tidigare.
- Identifiera kontinuerligt och successivt ytterligare direkta behov.
- Skapa alternativa handlingsalternativ utifrån olika tänkbara scenarier.
- Identifiera indikatorer för när nya åtgärder ska vidtas och bevaka dessa indikatorer.
- Bevaka om de identifierade kriterierna (indikatorerna) inträffar, för att i tid besluta om nya inriktningar för en eller flera räddningsinsatser.
- Använd kriterierna som underlag till lägesuppföljningen, det vill säga ställ specifika frågor, leta efter tecken etc.
- Identifiera när beslut senast måste tas.

Exempel: Cisternbrand i en oljehamn

Vid en omfattande cisternbrand i en av landets oljehamnar pågår en räddningsinsats med avsikten att begränsa spridning ("frysa läget") tills man mobiliserat nationella släckresurser. Målet med räddningsinsatsen är att inledningsvis förhindra att branden sprids till intilliggande konstruktioner genom kylning, förhindra påverkan på miljön av släckvatten och därefter släcka branden efter det att tillräckligt med resurser för en släckinsats anlänt (se punkt om resursanskaffning i avsnitt 9.6, Systemledning).

I detta fall kan en lång fas av arbetet bestå av att man endast genomför kylning och tar hand om släckvatten. Under denna första fas behöver hypoteser skapas kring riskerna för "hetzon" med överkokning som följd ("slop over, boil over") beroende på produktinnehållet. Sådana bedömningar utifrån antaganden medverkar till att identifiera hur åtgärderna kan sättas in – eller inte sättas in – utan att cisternen kokar över. Vidare kan åtgärder identifieras som behöver vidtas för att mildra konsekvenserna om den trots allt kokar över.

Ur ett systemledningsperspektiv behöver ovanstående också göras i relation till andra pågående räddningsinsatser och den riskbild som finns i området (till exempel ett arrangemang på en ort inom räddningsledningssystemet på kvällen). Vad händer om begränsningslinjerna inte håller vid en pågående vindsbrand samtidigt som cisternen kokar över? Vilka krav ställs på utövande av systemledning och de åtgärder som behöver vidtas redan i nuet, för att förhindra sådana utfall eller vara beredd på att hantera konsekvenser om det sker?

Man behöver även identifiera möjligheter till resursförstärkning från såväl närliggande räddningsledningssystem som de ställen i landet som har liknande anläggningar och för händelsen relevant kunskap. Även expertis och resurser från andra länder kan behövas för en omfattande cisternbrand.

Vid en cisternbrand behöver det finnas tillräckligt med släckförmåga innan släckningen kan börja. Det innebär att nationella resurser från olika platser i landet behöver komma på plats, vilket tar tid.

De antaganden som skapas och de konkreta problemställningar och idéer på lösningar som framkommer genom ett hypotesdrivet arbetssätt behöver allteftersom

prövas för det som sker för stunden. Det innebär att lägesuppföljningen behöver möta antagandena.

I det aktuella exemplet kan ett separat föredragnings- och beredningsmöte arrangeras genom att de som agerar i berörda roller väger **tidpunkten för släckangreppet** i förhållande till

- risker,
- andra aktörer,
- resursmobiliseringen,
- anläggningsägare,
- behov av VMA,
- evenemanget på kvällen, och
- möjligheterna att hålla begränsningslinjerna på vindsbranden.

Berörda roller (se 13.5, Rollbeskrivningar) kan vara vakthavande räddningschef, driftchef, räddningsledare samt företrädare för ett antal funktioner i staben. Beslutet om när släckangreppet ska göras tas i det här exemplet av den som ansvarar för systemledning. Detta blir en del av ramen för räddningsinsatsen, vilket är ett exempel på hur tid kan ingå i ramen från systemledning.

Tolkning av indikatorer är inte helt oproblematiskt. Att för tidigt agera på information om att exempelvis ett utflöde av ett farligt ämne kommer kunna stoppas kan ju leda till att vissa åtgärder inte görs. I någon mening är antagandet om att flödet kan stoppas en hypotes som kan medverka till en reaktiv hållning.³³² I ett senare skede kan tätningen släppa och utflödet öka igen. För att inte på grund av goda prognoser riskera att bli reaktiva behöver agerandet utifrån hypoteser anpassas efter var någonstans i händelseförloppet och hanteringen man befinner sig.³³³ I inledningsskedet av räddningsinsatser, när hjälpbehoven är ovissa, innebär ett proaktivt förhållningssätt (se 1.1.5, Tid, proaktivitet och samtidighet) att indikationer om ett möjligt behov resulterar i att åtgärder planeras eller vidtas, det vill säga att agerandet sker ”på låg tröskel” även om det i efterhand kan visa sig att det inte behövdes.

När räddningsinsatsen däremot är på väg att avslutas behöver eftertänksamhet tillämpas. Proaktivitet i detta fall är snarare att agera på säkra grunder istället för indikationer om att det går åt rätt håll.

³³² MSB (2011) *Samverkan för säkerhets skull, Proaktiv samverkan*, kapitel 5 sidan 98

³³³ Ibid.

12.7.5 Arbetssätt mellan individer i roller som ansvarar för olika beslutsdomäner

Inom arbetet knutet till systemledning kan ett hypotesdrivet arbetssätt tillämpas för att ta höjd för att den aktuella riskbilden kan leda till nya räddningsinsatser, samtidigt som det kan finnas flera tänkbara utfall av de insatser som redan pågår.

Utöver att ta del av den information som ledningen i fält rapporterar behöver de som arbetar i överordnad organisatorisk nivå aktivt söka den specifika information som de kräver för att kunna fatta beslut.³³⁴ Genom att efterfråga viss information kan den överordnade nivån bedriva hypotesdrivet arbete. Den överordnade organisatoriska nivån bör dock inte ställa krav på bearbetning av information i annan grad än vad den rapporterande nivån behöver för eget bruk.³³⁵ Det innebär att en individ som verkar i en roll ute i ett skadeområde inte ska avkrävas att delta i att skapa hypoteser som syftar till att förlänga tidsskalan hos de som arbetar med systemledning. De personer som agerar ute i ett skadeområde har många gånger inte den kapaciteten om olycksscenarioet är dynamiskt.

Detta resonemang ska inte uppfattas som att de som verkar ute i ett skadeområde inte ska rapportera, tvärtom, men att lyhördhet för individers kognitiva förmåga behöver beaktas vid utformning av kommunikationsflöden. Vid en statisk olycka, när tiden medger, kan det dock vara en fördel om bedömningen kan göras tillsammans mellan de organisatoriska nivåerna för att behandla flera perspektiv.

12.7.6 Från hypoteser till långsiktigt agerande

Ett annat sätt att förklara ett hypotesdrivet ledningsarbete är att beskriva att ledningsprocessen samtidigt genomförs dels med antaganden som grund, dels med en mer realtidsinriktad process.

Genom att kontinuerligt pröva det som sker, genom att följa upp identifierade indikatorer och hur händelseutvecklingen successivt ändras och jämföra mot de olika utvecklingar som identifierats, kan man ta ställning till behov av anpassningar i åtgärder. I de lägesbilder som tas fram inom *orienteringsaktiviteten* (se 6.3.5, Orientering) görs ofta beskrivningar främst av det för stunden rådande läget, det vill säga det man vet och tror (antar) gälla under den tid lägesbilden produceras. För att skapa framförhållning i ledningsarbetet behöver lägesbilden dock även innehålla värderingar och bedömningar av hur händelseförlopp och skeenden kan utvecklas. Sådana hypotetiska utvecklingar kan också utgöra grund för en förberedande planering, hjälpa till att identifiera tidpunkter när beslut om åtgärder behöver tas samt behov av kommunikation kring händelsen etc.

Inom ramen för en enskild räddningsinsats (insatsledning) provas MMI (mål med insats), uppgifter och olika åtgärders effekt. Inom systemledning handlar det

³³⁴ Cedergårdh, E & Wennström, O (1998), *Grunder för ledning: generella principer för ledning av kommunala räddningsinsatser*, s. 46, Räddningsverket.

³³⁵ Cedergårdh, E & Wennström, O (1998), *Grunder för ledning: generella principer för ledning av kommunala räddningsinsatser*, kap. 6, Räddningsverket.

om att identifiera behov av prioriteringar mellan flera samtidiga räddningsinsatser och beredskap genom att justera i respektive AMI och de olika räddningsinsatsernas ramar och att aktivt använda de förberedelser som gjorts utifrån rådande riskbild. Ett hypotesdrivet arbetssätt skapas förutsättningar för att arbetet med systemledning når längre i hanteringen av flera tidsskalor än vad arbetet med insatsledning gör, vilket är en del av ett proaktivt arbetssätt. Ett hypotesdrivet arbetssätt utgör därmed en grund för att räddningsledningssystemet ska fungera på ett proaktivt sätt.

Genom konstruktiv prövning bedöms om det är rimligt att tro att man kommer att få kontroll på det aktuella skeendet (att åtgärder ger den effekt som avsetts). I den konstruktiva prövningen ingår också att identifiera organisationens förmåga i förhållande till en eller flera utvecklingar. Förmågan hos andra samverkande aktörer behöver prövas, eftersom den kan påverka förutsättningarna för det egna arbetet. Här identifieras möjligheter och hot som kan vara förbisedda. Även nya, alternativa, i vissa fall ”otänkbara” men möjliga, händelseutvecklingar behöver identifieras. Man bedömer också sannolikheten för och eventuella konsekvenser av sådana alternativa händelseutvecklingar. Konstruktiv prövning handlar om att bedöma om den pågående avgörandehanteringen kommer att lyckas och att tänka i andra banor. Syftet är att kompensera för önsketänkande om att allt ska gå bra, vilket kan uppstå om deltagarna tänker alltför lika och därmed inte tar olika varningssignaler på allvar. Genom en konstruktiv prövning skapas förutsättningar för handlingsberedskap. Även ledningsarbetet som sådant kan granskas för att man ska kunna se om det är ändamålsenligt utifrån situationens krav.

Det gäller att ha alternativ till hands om planerade och vidtagna åtgärder inte leder till ett avgörande eller om en händelse utvecklas på ett oväntat sätt. För att ha handlingsberedskap kan man behöva göra olika förberedelser så att man kan välja alternativa åtgärder som ger bättre effekt. Det kan också vara så att en händelse utvecklas på ett oönskat sätt, vilket identifieras genom den konstruktiva prövningen.

12.8 Samverkan vid hantering av olyckor och andra störningar i samhället

Räddningsledningssystemet behöver vid olyckor och andra störningar i samhället kunna hantera samverkan med andra aktörer ur flera olika perspektiv. Det handlar om att hantera samverkan vid både tidskritiska händelser och händelser med långsammare skeenden. Det måste också finnas en förmåga att samverka med beslutsfattare hos andra aktörer på flera olika nivåer. Oavsett formerna för samverkan handlar det om att tillsammans med andra aktörer verka för inriktning och samordning och skapa effekter i hanteringen av orsaker och konsekvenser vid olika typer av händelser.

12.8.1 Att verka för inriktning och samordning vid störningar i samhället

Dagligen förekommer olika störningar i samhället som utgör hot mot samhällets skyddsvärden³³⁶. Det kan vara störningar i samhällets funktionalitet, infrastruktur-störningar, olyckor, sjukdomsfall etc.

I ett lokalt perspektiv innebär det att kommunerna vid störningar behöver samverka med varandra eftersom kommunerna ofta samarbetar kring infrastruktur och annan samhällsservice.

Det förekommer också störningar som får en direkt påverkan i ett regionalt-nationellt perspektiv. Det kan till exempel vara störningar i transportsystemen som direkt påverkar transportflödena i stora delar av landet eller sociala skeenden och situationer som får återverkningar på flera platser i landet. Ofta behöver dessa störningar hanteras aktörsgemensamt.

Ett annat exempel på händelser som påverkar flera aktörer inom flera regionala områden är vid sjuktransporter från fartyg och andra olyckor till sjöss³³⁷ där det behövs ett aktörsgemensamt agerande redan tidigt i hanteringen. Dessa händelser präglas också av att de behöver hanteras brådskande (tidskritisk hantering) då liv och hälsa står på spel.

Vid olyckor och andra störningar i samhället finns alltså ett behov av att verka för inriktning och samordning som kan relateras till att aktörsgemensamt åtgärda och skapa effekter mot det direkta ”vållandefenomenet”³³⁸ och dess konsekvenser. Vid omfattande olyckor kan det exempelvis handla om att hantera stora geografiska avstånd, omfattande resurser och stora aktörssammanhang under långvariga skeenden för att uppnå effekt. Alla aktörer behöver underlätta arbetet med att åstadkomma gemensam inriktning och samordning. Detta innebär att varje aktör som uppfattar ett behov både kan och bör ta initiativ till aktörsgemensamt arbete.

12.8.2 Geografiskt områdesansvar – inriktnings och samordningsfunktion

När en samhällsstörning hanteras har olika aktörer olika roller utifrån sina ansvarsområden. De har normalt sett inte mandat att bestämma över varandra. Därför behöver samverkan ske över organisationsgränserna och det behöver träffas överenskommelser om inriktning och samordning. Detta görs på lokal och regional nivå i en gemensam funktion som kommunen respektive länsstyrelsen

³³⁶ MSB (2018), *Gemensamma grunder för samverkan och ledning vid samhällsstörningar*.

³³⁷ Sjöfartsverket (2020), *Aktörsgemensamma insatser i oländig miljö, projektrapport SamSAR*.

³³⁸ Fredholm, L (2008), *Inflytandeutövning på megasystem vid hantering av stora nödlägen*, UTKAST 2008-03-14, MSB.

som geografiskt områdesansvariga står värd för, en ISF (inriktnings- och samordningsfunktion)^{339 340}.

En ISF är en tillfälligt sammansatt aktörsgemensam funktion för att sluta överenskommelser om inriktning och samordning. I praktiken är alltså ISF möten, fysiska eller på distans, som genomförs för att komma överens om hur en samhällsstörning ska hanteras.

Genom att aktörerna utgår från en samlad lägesbild blir det lättare för dem att prioritera åtgärder och resurser, vilket görs i överenskommelser om aktörsgemensam inriktning och samordning. Överenskommelser kan även gälla ansvarsfördelning eller inriktning på det fortsatta arbetet. Avsikten är att åstadkomma större effekt i hanteringen av en samhällsstörning.

Räddningsledningssystemen behöver, beroende på situation, kunna vara representerade i såväl regional ISF som i lokal ISF.

12.8.3 Samverkan vid tidskritiska händelser

Det geografiska områdesansvaret har skapats främst utifrån behovet av att hantera inriktning och samordning vid kriser och extraordinära händelser. Ett specifikt uppdrag liknande det geografiska områdesansvaret saknas för situationer av brådskande karaktär där ett snabbt (minutoperativt agerande) krävs för att till exempel rädda människors liv och hälsa³⁴¹. Både omfattande olyckor och störningar i samhällets infrastruktur kan få konsekvenser som inte är att betrakta som en kris men som kräver ett aktörsgemensamt agerande.

Det är fortsatt viktigt att utveckla samverkan mellan samhällets aktörer med uppdrag att omedelbart hantera de konkreta, ”orsaksnära” och tidskritiska skedena vid händelser. Det gäller polis, sjukvård, kommunal och statlig räddningstjänst, Trafikverket och andra aktörer. Det behövs direkta kontakter tidigt mellan de aktörer som har att hantera det som orsakar händelser och de direkta konkreta konsekvenserna som riskerar att händelseutvecklingen eskalerar. Den fortsatta utvecklingen behöver omfatta hur man kan skapa en aktörsgemensam inriktning och samordning för att hantera orsaksnära behov i tidskritiska situationer.

Ett exempel på tidskritisk hantering är sjuktransporter från fartyg. Vid sjuktransporter från fartyg och andra olyckor till sjöss behövs ett aktörsgemensamt agerande redan inledningsvis. I dessa tidskritiska situationer uppkommer direkt behov av att inrikta och samordna agerandet utifrån vårdbehov i förhållande till transportförutsättningar och vårdkapacitet på olika sjukhus som kan finnas i olika regioner. Det finns därmed ett stort behov av att arbeta med aktörsgemensam inriktning och samordning i dessa situationer.

³³⁹ MSB (2018), *Gemensamma grunder för samverkan och ledning vid samhällsstörningar*.

³⁴⁰ MSB 1379 (2019) *Lokal ISF, vad är det?*

³⁴¹ Det finns dock skrivningar kring agerande vid olyckor (propositionen 1973:185) som beskriver likartade förväntningar. Prop. 1973:185, *Kungl. Maj:ts proposition med förslag till brandlag m.m.*

Ett annat exempel är en antagonistisk händelse som genererar ett behov av att direkt påbörja samverkan såväl ute i ett skadeområde som på övergripande nivåer mellan polis, sjukvård, räddningstjänst och aktörer med driftansvar för delar av samhällets funktionalitet (infrastruktur).

Alla aktörer behöver underlätta arbetet med att åstadkomma gemensam inriktning och samordning. Detta innebär att varje aktör som uppfattar ett behov både kan och bör ta initiativ till aktörsgemensamt arbete. Vid olyckor och andra störningar i samhället finns behov av att verka för inriktning och samordning som kan relateras till att aktörsgemensamt åtgärda och skapa effekter mot det direkta ”vållandefenomenet”.

12.8.4 Samverkan mellan beslutsfattare från olika aktörer och nivåer

Att enbart utgå från att samverkan sker genom kontakter ute i ett skadeområde eller samverkanspersoner kan vara något snävt. Att tidigt bryta händelsekedjor vid en olycka kräver också tidig samverkan på övergripande organisatoriska nivåer för att skapa förutsättningar för hanteringen i ett skadeområde, exempelvis genom att olika ledningsorganisationer på olika platser knyts samman, matchas och följs upp. Exempelvis behöver de ramar som den övergripande ledningen skapar för räddningsinsatsen stämmas av med annan aktörs ledning då man kan behöva klara ut principiellt vilken aktör som ansvarar för olika delar. Samverkan direkt mellan beslutsfattare på övergripande organisatoriska nivåer kan behöva användas för att säkerställa vissa perspektivutbyten (exempelvis tolka organisationernas roller och formella beslut). Utvecklingen av övergripande ledning i kommunernas räddningstjänstverksamheter skapar en bra utgångspunkt för sådan samverkan.

Samverkan mellan beslutsfattare från olika aktörer kan ske på flera olika plan och samtidigt, allt från personal i skadeområdet, i övergripande ledning, till den politiska nivån. Hanteringsbehovet avgör på vilka nivåer samverkan etableras.

12.8.5 Samlokalisering av personal från olika aktörer

Det finns till exempel ett behov av att vid vissa tillfällen skapa grupper för aktörs gemensam analys och beredning. Utöver ISF-stöd³⁴², en arbetsform som skapats med utgångspunkt i geografiskt områdesansvar, finns behov av motsvarande arbetsformer vid tidskritiska händelser (se 12.8.3, Samverkan vid tidskritiska händelser). Syftet med en sådan gruppering kan vara att definiera behov

326

och ge underlag till beslutsfattare att inrikta det aktörsgemensamma agerandet med god framförhållning. Ett sådant aktörsgemensamt arbete kan innehålla omvärldsbevakning, lägesuppföljning, planering för olika händelseutvecklingar (omfall), aktörsanalyser och förslag på gemensam inriktning. Det kan också innehålla uppföljning av behov och vilka effekter som uppstår samt justering i aktörernas gemensamma inriktning.

Sådana grupperingar kan vid en inträffad händelse ta tid att samla. En aktörsgemensam planering och överenskommelse bör därför eftersträvas för att snabbt kunna samla och komma igång med arbetet när behov uppstår. När ISF och ISF-stöd etableras kan denna gruppering, om det är det mest effektiva, integreras i arbetet. Vid andra tillfällen kan det vara bättre att dela på arbetet för att olika perspektiv i hanteringen ska komma fram och omhändertas³⁴³, eller då händelsens dynamik gör att olika tidsskalor behöver hanteras samtidigt.

Vid inträffade händelser kan det vara lättare att snabbt samlokalisera samverkanspersoner. I stället för att aktörerna skickar representanter kors och tvärs till varandra samlas man på samma plats. Att samgruppera samverkanspersoner kan underlätta informationsdelningen som vid olyckor behöver ske snabbt. Det handlar om att skapa en bättre lägesbild i oklara situationer och dela information mellan berörda aktörer. För att hantera långa geografiska avstånd kan inslag av distansarbetsformer användas. Däremot kan det vara svårt att i dessa forum samtidigt hantera längre tidsskalor. ISF-stöd eller andra analys- och beredningsgrupper fyller sannolikt bättre behovet av arbete i längre tidsskalor.

Genom att samlokalisera samverkanspersoner avlastas det totala utbytet mellan aktörerna, jämfört med ett arbetssätt där de berörda aktörerna kontaktar varandra en och en utan att alla hör, och där hanteringen riskerar att bli mindre samordnad.

12.9 Flera räddningsledningssystem – utgångspunkt för metodutveckling vid resursförsörjning

Flera räddningsledningssystem kan utgöra en sammanslutning och tillsammans försörja andra delar av landet med resurser (till ett ansvarigt räddningsledningssystem), vilket skett vid tidigare års omfattande skogsbränder. Vidare kan en sammanslutning av räddningsledningssystem också komma överens om hur man vid en specifik riskbild (skog, höga flöden etc.) snabbt ska kunna sända resurser om riskbilden i något av områdena leder till behov av en räddningsinsats. Det behövs sammanslutningar både för att planera resursförsörjning till andra

³⁴³ MSB (2018), *Behovsanalys inom ledning av kommunal räddningstjänst*, s. 74.

påverkade räddningsledningssystem och för att ha möjligheter till överenskommer mellan olika sammanslutningar för att hantera nya räddningsinsatser vid ansträngda lägen.

I det följande beskrivs några utgångspunkter för resursförsörjning när ”system av flera räddningsledningssystem” medverkar i en kommunal räddningsinsats som leds av ett annat räddningsledningssystem. Den följande beskrivningen ska bidra till att resursförsörjningen ska kunna ske så proaktivt som möjligt.

Beskrivningen utgår från erfarenheter från 2018 och gör några konkreta nedslag för att medverka till att metodiken utvecklas. Någon specifik sortering enligt den generiska ledningsprocessen sker inte här. En första utgångspunkt är syftet med lägesbilder och olika typer av lägesbilder för de olika aktörsknytningarna. Därefter kommer ett antal termer för att underlätta samverkan mellan olika delar av landet. Avslutningsvis kommenteras ett antal aspekter på att få en proaktivitet i resursförsörjningen.

12.9.1 Benämningar för knytningar mellan räddningsledningssystemen

Med utgångspunkt i beskrivningen av olika aktörssammanhang (se 5, Olika förutsättningar ställer krav på ledning), kan följande indelning vara vägledande för utbytet av information mellan berörda aktörer:

- **Behovsområden pågående räddningsinsatser:** De geografiska områden där det inträffat händelser som behöver resurshjälp av större omfattning över tid. Typen av räddningsinsatser identifieras i situationen. Ett behovsområde kan innefatta flera mottagande räddningsledningssystem (se nedan).
- **Behovsområden riskbild:** Områden med betydande riskbild som när som helst kan behöva omfattande resurshjälp. Typen av riskbild identifieras i situationen. Exempelvis län 1 och 2 för höga flöden och län 3 och 4 för betydande skogsbrandsrisk.
- **Mottagande räddningsledningssystem:** Behövande räddningsledningssystem som utgör ”beställare” för de räddningstjänstverksamheter som ingår i räddningsledningssystemet.
- **Försörjningsnoder:** Räddningsledningssystem som tar ett ansvar för att vara sammanhållande funktion mellan de försörjande räddningstjänstverksamheterna, för planeringen och anskaffning av resurser. Det kan också finnas ”undernoder”.
- **Försörjningsområden:** De geografiska områden (kan ibland uttryckas i län) som innefattar de räddningstjänstverksamheter som medverkar i någon annans räddningsinsatser och då bidrar med resurser.

12.9.2 Momentan försörjning av resurser

Det kan i vissa fall uppstå momentana behov av snabba resursanskaffningar. Exempelvis kan en omfattande tåg- eller flygolycka i otillgänglig terräng innebära betydande resursbehov för att så snabbt som möjligt åstadkomma åtgärder för att rädda människor. Vid dessa tillfällen behöver begäran och effektueringar ske direkt utan fördröjningar.

Om det inte allvarligt påverkar den egna verksamheten är respektive räddningstjänstverksamhet skyldig att medverka i räddningsinsatser där en annan aktör behöver hjälp. Det kan planeras i förväg hur omfattande resurshjälp ska kunna sändas iväg direkt utan alltför lång planeringstid. Genom att många räddningstjänstverksamheter bidrar från flera håll och på olika avstånd, kan en rimlig resurstillväxt för räddningsinsatsen åstadkommas samtidigt som beredskaps-sänkningen kan ”jämnas ut” inom ett större område.

12.9.3 Resursförsörjning över tid

I andra fall kan förvarningen om kommande resursbehov ske med framförhållning. I dessa fall handlar det mer om att prognostisera resursbehovet över tid, värdera möjligheterna att avvara resurser och sätta samman dessa resurser på ett sätt som gör att de kan fungera över tid ute i olika sektorer hos det behövande räddningsledningssystemet.

Då ett annat räddningsledningssystem kontaktar en potentiell försörjningsnod, kan frågeställningar under nästa rubrik exemplifiera vad som så tidigt om möjligt behöver klaras ut.

12.9.4 Innehåll i informationsutbytet mellan räddningsledningssystemen

För att resursförsörjningen ska fungera behövs ett utbyte mellan mottagande och försörjande räddningsledningssystem. Vidare behöver kommunikationsflödet fungera ända ut till den personal som förbereder sig för att ingå i en långvarig räddningsinsats. Vid en begäran om hjälp mellan räddningsledningssystemen behöver följande direkt klargöras:

- Typ av resursförsörjning (momentan eller över tid)?
- Läget i stort kring räddningsinsatsen – det särskilda behov som föranleder begäran samt risker i genomförandet?
- Vilka räddningstjänster är beställare (förmedling av begäran enligt LSO 6 kap. 7 §)?
- Vilket försörjningsområde ska försörjningsnoden anskaffa resurser från?

- Vilket resursbehov (inklusive ledningsresurser) ska användas som ingångsvärde för planering över tid (x, y, z med tidshorisont)?
- Vilka andra försörjningsområden nyttjas?

Eftersom det kan vara knappt med tid behöver ytterligare förutsättningar klargöras allteftersom, såsom arbetsmiljö, arbetstid, inställelseplatser, angöring, tider, ledsagare etc. Även praktiska förutsättningar för personalen avseende mat, logi, transporter på plats etc. behöver hanteras.

För att skapa framförhållning i arbetet behöver man både direkt kunna arbeta utifrån ingångsvärden för planeringen, och ha en struktur kring hur formella beställningar successivt ska hanteras.

Beträffande arbetet med resursanskaffning inom försörjningsområdet, utgör följande frågeställningar centrala delar:

- Vilka räddningstjänster (via olika räddningsledningssystem) kan användas som försörjare?
- Vilka förmågor är lämpligast att sända från försörjningsområdet och motsvarar bäst behovet hos ”beställaren”?
- Finns någon annan riskbild i länet (till exempel oljeskada) samtidigt som försörjningen pågår, och ska vissa resurser fredas för detta behov inom försörjningsområdet?
- Hur påverkas försörjningsområdet – formulering av en ”resursuttagsprincip” utifrån riskbilden i försörjningsområdet?
- Med vilken metodik bedrivs arbetet för att få upp framförhållningen så att tidsfördröjningar kan hanteras samtidigt som ”bytet kan ske vid strålröret”? Det handlar om att med utgångspunkt i bedömt resursbehov planera tjänstgöringsperioder (ibland flera veckor), transporttider, ta reda på vilka resurser som kan sändas och att successivt få formella beställningar fastställda av mottagande räddningsledningssystem.
- Hur ska sammankopplingen vara mellan såväl mottagande räddningsledningssystem som de försörjande räddningstjänstverksamheterna och hur åstadkoms ”successiva formella beställningar” med bekräftelse av att ”underleverantörerna” ska sända sina resurser?
- Hur åstadkoms ett fungerande informationsflöde med tydligt innehåll så att brandpersonalen förstår om det är en förfrågan om de **kan** åka respektive när det är bestämt att man **ska** åka iväg?
- Hur sker samverkan med länsstyrelserna och med vilken periodicitet?

Vid omfattande händelser uppstår också flera knytningar mellan olika aktörer. Det behöver i stunden ske olika informationsutbyten med de olika aktörerna utifrån respektive aktörs uppdrag och roll. Dessutom är samverkan med länsstyrelserna

och deras arbete inom ramen för det geografiska områdesansvaret särskilt centralt för den regionala hanteringen. Även informationsutbytet med MSB utgör en del av att säkerställa samordning med den nationella hanteringen.



Kapitel 13: Organisation och roller

13 Organisation och roller

Organisation och roller är två av flera komponenter i ett ledningssystem.³⁴⁴

Komponenterna organisation och roller kan betraktas tillsammans eller var och en för sig. I detta sammanhang kommer organisation och roller att betraktas gemensamt utifrån att de bör ses i ett och samma sammanhang, att de är tätt sammankopplade och att det i stort sett aldrig förekommer ett agerande enbart på individbasis.

En grundläggande idé med organisationer är att samarbeten ger större effekt än individuella ansträngningar. Effekten av flera individer som samarbetar mot ett gemensamt mål är alltså större än om varje individ arbetar för sig, även om arbetet sker mot ett gemensamt mål.³⁴⁵

13.1 Begrepp

För att reda ut begreppen sorterar vi dem i befattning, ledningsfunktion, roll och uppgift. Roller används redan i dag i svensk räddningstjänst, men det saknas systematik i både hur olika begrepp ska användas och hur arbetet med att tillsätta roller ska gå till.

Att sortera i begreppen är viktigt för att inte prata förbi varandra och skapa missförstånd. För att underlätta arbetet med organisation och roller används en struktur för benämningar som beskrivs nedan.

För att minska risken för missförstånd är det inte lämpligt att benämna ledningsfunktioner så att de kan förväxlas med roller. Detsamma gäller för befattningar.

13.1.1 Befattning

Med befattning avses vad vi är anställda som i vår egen förvaltningsorganisation. Vilka befattningar olika organisationer använder behöver inte vara enhetligt.

Respektive individs befattning står ofta i anställningsavtalet.

13.1.2 Ledningsfunktion

En individ som har en viss ledningsförmåga och som på något sätt disponeras av ledningssystemet kan sättas i en viss ledningsfunktion.

³⁴⁴ Brehmer (2013), *Insatsledning*, s. 17.

³⁴⁵ MSB (2009), *Taktik ledning ledarskap*, s. 21.

13.1.3 Roll

Individer i en viss ledningsfunktion förväntas kunna verka i ett antal roller, ofta samtidigt, men ibland bara en åt gången. Vissa roller behöver bemannas över tid (till exempel rollen *driftchef*), andra endast vid behov (till exempel rollen *insatsuppföljning*).

Att befäl verkar i olika roller är inget nytt och det förekommer redan runt om i Sverige. Däremot saknar den nationella branschlitteraturen en systematisk beskrivning av användningen av roller. Roller knutna till övergripande ledning har tidigare inte varit lika tydligt uttalade.

Benämningar på roller bör tydligt skiljas från ledningsfunktioner. Räddningschef är ett undantag. Räddningschef förekommer ibland som befattning och är samtidigt en ledningsfunktion och en roll, i vissa fall samtidigt. Detta till skillnad mot både andra roller och ledningsfunktioner.

Figur 64 Befattning, ledningsfunktion och roll – Exempel 1.



Bill B har en anställning som *brandinspektör* (befattning) och tjänstgör för dagen som *insatsledare* (ledningsfunktion). Beroende på behovet kan han gå in i olika roller. På en insats är han *räddningsledare* (roll), på en annan insats är han *storsektorchef* (roll), på en tredje insats är han *säkerhetsstöd* (roll).

Figur 65 Befattning, ledningsfunktion och roll – Exempel 2.



Fatima F har en anställning som *brandingenjör* (befattning) och tjänstgör för dagen som *vakt-havande befäl* (ledningsfunktion). I grundläget har hon rollerna *driftchef* och *inriktnings- och samordningskontakt (ISK)*.

13.1.4 Uppgift

En uppgift är en form av aktivitet för att uppnå ett specifikt syfte.³⁴⁶ Uppgiften kan beskrivas i termer av vad som ska åstadkommas, vad som ska utföras, var och inom vilken tid det ska utföras, vilka resurser som kan användas och ibland hur uppgiften ska lösas.

En uppgift kan bestå av att en eller flera åtgärder förväntas att vidtas.³⁴⁷ I ett ledningssystem finns ett stort antal uppgifter som behöver fördelas och utföras. Vissa uppgifter behöver ständigt utföras och vissa enbart vid behov. Många uppgifter fördelas i och med att roller tillsätts, men inom ledningssystemet kommer vissa uppgifter också att behöva fördelas specifikt utifrån behoven för stunden.

³⁴⁶ MSB (2009), *Taktik ledning ledarskap*, s. 155.

³⁴⁷ SRV (2006), *Ledning av räddningsinsatser i det komplexa samhället*, s. 215.

Figur 66 Ledningsfunktion, roll och uppgifter – Exempel.



Anya A är styrkeledare (ledningsfunktion). På en insats är hon sektorchef (roll). I den rollen ingår bland annat följande (uppgifter):

- omsätta mål med insats (MMI)
- identifiera och besluta om åtgärder och metoder
- organisera och arbetsleda resurser i sektorn
- följa upp och återkoppla (rapportera)
- genomföra kontinuerliga riskbedömningar.

13.2 Varför roller?

Att definiera och tillsätta roller är ett effektivt sätt att snabbt fördela arbetsuppgifter. Genom att tillsätta roller skapas förutsättningar för ett självständigt och ansvarstagande agerande inom givna ramar. Att tillsätta roller räcker dock inte för att organisera ledningsarbetet. Viktigt är också att ha ett fokus på uppdraget och vilka uppgifter som ska utföras såväl som processerna (se 6, Ledningsprocessen) för att göra detta.

Att bedriva kommunal räddningstjänstverksamhet, både beredskapsproduktion och räddningsinsatser, kräver att ett mycket stort antal arbetsuppgifter fördelas och genomförs. När vissa arbetsuppgifter har en likartad karaktär, ställer likartade krav på utföraren eller har en koppling i övrigt, underlättar det väsentligt att ha en i förväg definierad roll som hanterar uppgifterna utifrån en i förväg definierad beslutsbefogenhet och förväntningar. I en situation där det uppstår ett behov att lösa dessa uppgifter tillsätts den aktuella rollen. Vissa behov finns ständigt och därmed behöver rollen som är satt att hantera dessa vara ständigt aktiv. En roll innehåller således ett i förväg definierat paket med uppgifter som en individ har att arbeta med. En roll innehåller också en i förväg definierad förväntan om ett visst agerande. Varje roll behöver också innebära en rimlig arbetsbelastning. Vad som är rimligt beror i sin tur på en rad olika omständigheter: situationens krav, händelsens komplexitet och dynamik, individuella förutsättningar, kompetens etc. (se 1.2.5, Kontrollspann).

Organiseringen av räddningsledningssystemet utgörs av ett stort antal roller varav vissa är ständigt aktiva. Genom att använda roller som byggklossar skapas förutsättningar att snabbt och effektivt leda och fördela arbete, och förutsättningar

för enhetlighet och ökad förutsägbarhet. Användandet av roller skapar också förutsättningar för kontinuerlig anpassning utifrån ledningsbehovet.

Det är inte möjligt att ur ett ledningsperspektiv identifiera och i förväg fördela alla de uppgifter som behöver hanteras i bedrivandet av kommunal räddningstjänst. Uppdraget är alltför komplext och oförutsägbart för det. Det är därför viktigt att arbetet med organisering stimulerar ett självständigt och ansvarstagande agerande inom givna ramar utifrån principen om uppdragslojalitet (se 1.2.1, Uppdragslojalitet). Genom att tillsätta roller skapas förutsättningar för detta, eftersom en roll innehåller en i förväg definierad förväntan om ett visst agerande och ansvar för helheten även när detta inte uttalas.

Relationen mellan de olika rollerna är också viktig. Det sociala samspelet mellan människor i grupp behöver fungera väl utifrån förhållningssätten helhets-syn och människors samspel samt principerna om uppdragslojalitet och kompenserande system.

Sociala relationer är betydligt mer komplexa än de byggklossar som rollerna kan liknas vid. Inriktningar och ramar måste därför sättas för det gemensamma arbetet, och effekten av arbetet måste följas upp. Även rollernas omfattning och relationerna mellan dessa behöver ständigt justeras och anpassas (se 1.2.6, Anpassad ledning). Rollerna har inget egenvärde i sig, det är fördelningen av uppgifter för att lösa uppdraget (se 1.2.1, Uppdragslojalitet) som ska åstadkommas. Vissa uppgifter kan i stunden behöva fördelas om till andra roller än de ursprungliga. Alla uppgifter kan heller inte definieras och fördelas i förväg. Vi måste fortsätta att prata med varandra, och mellan rollerna i arbetsledande ställning behövs en pågående uppdragsdialog.

Avsikten är att åstadkomma ett enhetligt innehåll i ett antal identifierade roller. Den enskilda kommunen kan komplettera med ytterligare roller om det behövs.

13.3 Organiseringsmodellen

Räddningstjänstens verksamhet ska vara ändamålsenligt ordnad. Detta gäller både som utgångsläge och över tid. Eftersom förutsättningar och behov ändras behöver det finnas en förmåga att anpassa organisationen³⁴⁸ utifrån principen om anpassad ledning. För att möjliggöra detta beskrivs här en organiseringsmodell.

Organiseringsmodellen är ett verktyg för hur en verksamhet utformar sin organisation såväl på förhand som i stunden, för att organisering och ständig anpassning ska komma till stånd utifrån det aktuella ledningsbehovet. Modellen beskriver organisering av både systemet som helhet och enskilda räddningsinsatser.

³⁴⁸ MSB (2009), *Taktik ledning ledarskap*, s. 207.

Organiseringsmodellen är en operationalisering av ledningsmodellen³⁴⁹ som beskrivs i kapitel 8, Beslutsdomäner – Innehåll i ledning.

Såväl ledningsmodellen som organiseringsmodellen utgår från beslutsdomäner och därtill kopplade perspektiv. Modellerna fångar således inte upp alla perspektiv som är relevanta och viktiga i ett ledningsarbete. Ledarskap, normer och hur styrning sker är exempel på perspektiv som är av stor vikt men inte fångas upp av modellen.

Organiseringsmodellen går att tillämpa över hela landet. Modellen utgår från såväl juridiska utgångspunkter som behovet av enhetlighet, men är därtill flexibel vilket innebär att möjligheten till lokala anpassningar inte bara tillgodoses utan också uppmuntras. Modellens nomenklatur och dess användning av roller är en del av det som behöver vara enhetligt inom svensk räddningstjänst. Med hjälp av organiseringsmodellen kan man också jämföra olika organisationer och understödja enhetlighet mellan dem.

13.3.1 Att använda roller i organisering

Organisering i skeenden (se 5.4, Skeenden och olycksskeenden) är anpassning med hjälp av roller för att tillfredsställa ledningsbehovet utifrån situationen och behoven i stunden och för att skapa ledningsförmåga på ett proaktivt sätt. Organisering är således något som sker kontinuerligt.

Rollerna ska förstås i ett socialt sammanhang. När roller används i organisering så tillsätts de i förväg eller i stunden definierade rollerna för att motsvara ledningsbehovet. En individ kan ha flera roller samtidigt. Individens förmåga och variationer i situationens krav påverkar rollernas omfattning och belastning. Detta avgör i sin tur hur många roller det är lämpligt att ha samtidigt för en enskild individ.

Roller är i många fall i stunden inbördes hierarkiskt ordnande och flera roller har i stunden arbetsledningsrätt över andra roller. Likaså tilldelas vissa roller arbetsmiljöuppgifter; de får ett arbetsmiljösamordningsansvar eller ett mandat enligt lagen om skydd mot olyckor. Roller har också i flera fall uppgiften att stödja andra roller. Alla roller är inte definierade i förväg även om de flesta troligen är det. Vissa situationsbundna roller kan därför behöva skapas.

Beslutsbefogenheten hos en roll är personlig och därmed ett ansvar för den individ som i stunden har tilldelats rollen. Att ansvar och befogenheter, såväl som direktivrätt, är tydligt tilldelat den enskilda individen är viktigt för att åstadkomma beslutsvillighet.³⁵⁰

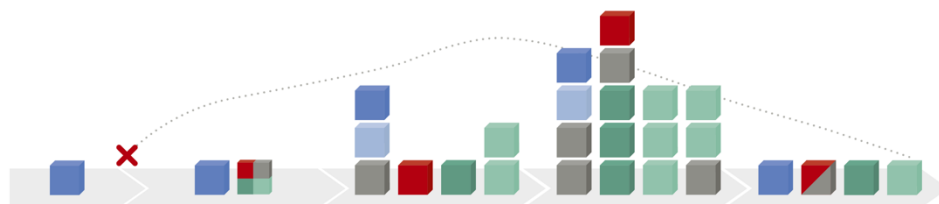
Roller ska tillsättas på ett sådant sätt att förmåga och belastning balanseras utifrån principerna om kontrollspann, kompenserande system och rollogik.

³⁴⁹ "Modellen för fördelat beslutsfattande" i behovsanalysen.

³⁵⁰ SRV (1998), *Grunder för ledning*, s. 17–18.

Utöver roller finns ett ständigt behov av att beskriva hur styrning och uppföljning sker. Organiseringsmodellen innefattar *att* vissa roller utövar styrning och uppföljning över andra roller, inte *hur* denna styrning och uppföljning utövas. Det behöver därför tydligt definieras i varje enskilt fall. En uppmärksam problem-bild är uppföljningen vid räddningsinsatser som inte har gett avsedd effekt³⁵¹, likaså hur behovet av styrning varierar utifrån situationen³⁵².

Figur 67. Organiseringsmodellen som ett tankemässigt exempel



Organisering i olika skeenden med hjälp av fördelning av roller. Illustrationen utgör ett exempel på tankemodell där varje kub är en individ och färgen indikerar roll. Grå avser exempelvis ledningsstöd och grönt i olika nyanser avser sektorchef och storsektorchef. Roller behöver tillsättas utifrån vad som är lämpligt och vilka resurser som finns tillgängliga. En individ kan således ha flera roller i vissa skeenden. Det röda krysset markerar en skadehändelse med därpå följande olycksförlopp och räddningsinsats.

13.3.2 Utgångspunkter för organisering

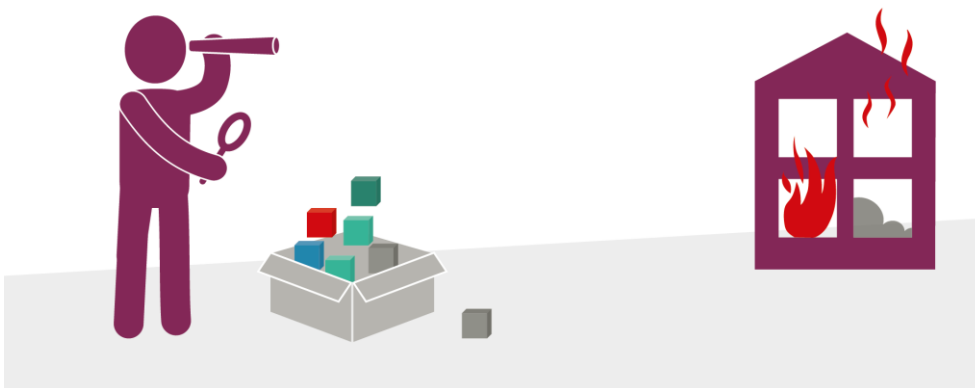
Ett antal utgångspunkter, tillsammans med förhållningssätt och principer, behöver vara vägledande vid organisering:

- Situationens krav behöver styra hur åtgärder utformas och organiseras, i stunden och över tid. En grundläggande förutsättning är att samtidigt kunna se vilka krav som ställs utifrån pågående händelser och vilka förutsättningar och möjligheter som finns för att organisera sig ändamålsenligt.

³⁵¹ MSB (2020), *Behovsanalys inom ledning av kommunal räddningstjänst - Underlag i projektet "Ett enhetligt ledningssystem för kommunal räddningstjänst (ELS)"*, s. 106.

³⁵² MSB (2020), *Behovsanalys inom ledning av kommunal räddningstjänst - Underlag i projektet "Ett enhetligt ledningssystem för kommunal räddningstjänst (ELS)"*, s. 62.

Figur 68. Att iaktta situationen och den pågående organiseringen samtidigt.



Organisering görs utifrån ett effektstyrt förhållningssätt (se 1.1.7, Effektstyrt förhållningssätt), vilket innebär att genom inriktning och samordning³⁵³ med hjälpbehovet i fokus medvetet använda resurser effektivt. Detta för att få så god effekt som möjligt och få kontroll över situationen^{354,355}. Med hjälpbehovet i fokus behöver ledningssystemet ständigt anpassas efter behoven och med hänsyn till att varje befäl ska ha ett begränsat antal underställda och rimliga uppgifter i förhållande till dynamik och komplexitet, och därmed ett rimligt kontrollspann.

Räddningsledningssystemet organiseras och anpassas utifrån principen om anpassad ledning för att ge förutsättningar att genomföra uppgifter och konkreta åtgärder. Organiseringen ska alltså skapa förutsättningar för enskilda brandmän att åstadkomma effekt ”längst ut vid strålröret”. Ansvar för att räddningstjänsten är ändamålsenligt ordnad är räddningschefens. Styrningsaspekter diskuteras i avsnittet om ledningsprocessen.

Uppväxling och nedväxling ska kunna göras så sömlöst som möjligt. Det ska alltså vara förhållandevis enkelt och smidigt att öka och minska kapaciteten hos delar av ledningssystemet utifrån situation och behov. Företeelser som försvårar sådan anpassning ska undvikas.

³⁵³ Brehmer (2013), *Insatsledning*, s. 22.

³⁵⁴ SRV (1998), *Ledningsuppbyggnad i räddningsinsatsens initialskede*, s. 20.

³⁵⁵ SRV (1998), *Grunder för ledning*, s. 10.

Tidsskalor och tidskrav

Tidskrav och kravet på att kunna hantera flera tidsskalor samtidigt ställer också krav på organisering. Behovet av kontinuitet ska beaktas.

- Tidskrav: Med olika tidskrav avses: Hur bråttom är det? Hur bråttom kan det bli? Hur långvarigt kan det bli?
- Tidsskalor: Med arbete i olika tidsskalor avses till exempel att fatta snabba beslut och samtidigt ta fram långsiktiga prognoser (se 12.7.2, Hypotesdrivet ledningsarbete och tidsskalor för fördjupning).

Risken för att en enskild roll hamnar i ett ohanterligt informationsflöde (den så kallade flaskhals-problematiken³⁵⁶) behöver beaktas och förebyggas.

Arbetet med organisering behöver åstadkomma den snabbhet och autonomi som krävs i åtgärdsproduktionen och samtidigt medverka till att normativa beslut lyfts uppåt och hamnar i rätt beslutsdomän.

Hur organisationen leds i vardagen, och organisationskulturen, behöver beaktas vid anpassning och förändringar. Det kan vara en fördel om det går att bygga på kända mönster, använda styrkor och parallellt kompensera för redan kända svagheter – speciellt vid långvarig hantering. Beroende på hur långvarig hanteringen av en situation kan förväntas bli behöver förutsättningar skapas för uthållighet och kontinuitet i ledningen.

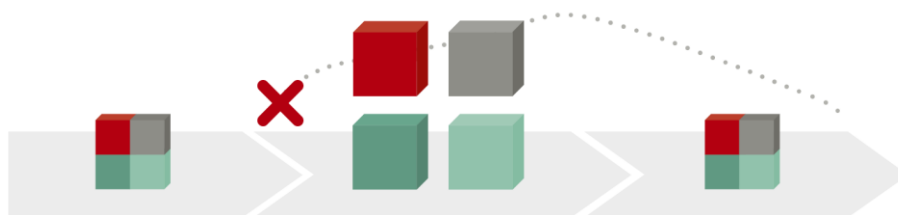
13.3.3 Att öka ledningskapaciteten

I organiseringsmodellen kan ledningskapaciteten ökas på olika sätt:

- **Fördela roller.** Genom att roller fördelas till andra avlastas en individ. I den mån en individ i utgångsläget har flera roller, kan ledningskapaciteten ökas genom att rollerna fördelas på flera individer. Motsvarande effekt kan åstadkommas genom att växeldra på flera personer, exempelvis genom att tillsätta kompletterande roller (såsom biträdande).

³⁵⁶ MSB (2020), *Behovsanalys inom ledning av kommunal räddningstjänst - Underlag i projektet "Ett enhetligt ledningssystem för kommunal räddningstjänst (ELS)"*, s. 96.

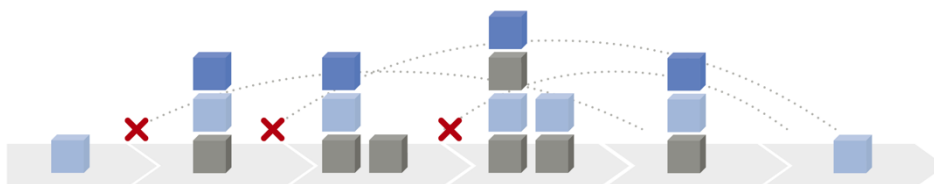
Figur 69. Illustration av organiseringsmodellen



Genom att fördela roller på flera individer ökar ledningskapaciteten. Ibland saknas den möjligheten, och då behöver man skapa möjlighet för det. När förutsättningarna tillåter går det att åter ge en individ flera roller.

- **Bygga på höjden.** Genom att bygga ut organisationen på höjden så att beslutsfattandet fördelas på flera roller. Den tillkommande rollen ges ett överordnat ansvar för helheten, så att den redan insatta rollen kan fortsätta med den tilldelade delen av arbetet.

Figur 70. Illustration av organiseringsmodellen



Exempel på en generell tankemodell för hur den övergripande ledningen byggs ut för att kunna hantera flera samtida räddningsinsatser. Kryss indikerar att något inträffat. Det som inträffar är ofta olyckor som föranleder räddningsinsatser, men det kan också vara något annat. Illustrationen åskådliggör hur beslutsfattande fördelas på ytterligare en roll samt hur ledningsstöd tillsätts.

- **Bygga på bredden.** Genom att bygga ut organisationen på bredden så att arbetet delas upp. Uppdelningen kan vara geografisk eller funktionell och i vissa fall även i olika tidskalor.
- **Ledningsstöd.** Genom att bygga ut organisationen på bredden så att ledningsstöd tillsätts. Ledningsstöd kan tillsättas inom en eller flera beslutsdomäner i ledningssystemet och till en eller flera roller inom varje beslutsdomän.
- **Biträdande roller.** Genom att tillsätta kompletterande roller med benämningen "biträdande" som bistår rollen vars ledningskapacitet behöver ökas.

Hur ledningskapaciteten bör ökas beror på ett antal faktorer, till exempel:

- överblickbarheten,
- komplexiteten,
- dynamiken i situationen,
- situationens krav och möjligheter,
- behovet att skapa handlingsutrymme,
- interaktionsbehovet internt och med andra aktörer,
- kontrollspannet,
- tillgången till ledningsfunktioner och deras förmåga, och
- tillgången på resurser och behovet av att omfördela dessa.

13.3.4 Att dela upp arbetet

Arbetet vid en räddningsinsats bör organiseras utifrån de uppgifter som ska lösas. Även om tillämpningen för närvarande varierar i Sverige är det vanligt att organisera i sektorer. Utgångspunkten är att åtgärder som ska sättas in för hjälpbehovet kan sorteras i ett antal uppgifter. En enhet kan arbeta med en eller flera uppgifter. En eller flera enheter kan organiseras i en sektor. Den som leder och samordnar arbetet i en sektor benämns sektorchef (mer om den rollen senare).

Hur många sektorer som behövs styrs av vilka och hur många uppgifter som ska lösas, hur komplicerade dessa är samt yttre faktorer som geografisk spridning och krav på samtidighet. Om uppgifterna är avgränsade till en viss geografi kan de fördelas på geografiska sektorer. Om uppgifterna är mer understödjande och inte lika tydligt knutna till en avgränsad geografi kan de fördelas på funktionella sektorer.

Både geografiska och funktionella sektorer kan förekomma samtidigt under en insats, och mycket sällan är det en helt renodlad indelning. Ofta består sektorerna av en blandning. Vad som är viktigt är att åstadkomma en tydlig indelning som skapar förutsättningar för ett fördelat beslutsfattande, bättre överblickbarhet och förutsättningar för styrning och uppföljning.

13.3.5 Geografisk indelning

En geografisk indelning av ett skadeområde kan göras i både två och tre dimensioner. Indelningen görs för att varje sektor ska vara mer överblickbar än skadeområdet i sin helhet. Indelningen görs också för att ett mer begränsat område kan skapa bättre förutsättningar för styrning och uppföljning.

Det är också lämpligt att en sektor täcker in flera åtgärder av liknande karaktär. I ett exempel med en brinnande byggnad är det lämpligt att ”sektor Tak” (om en sådan sektor har definierats) täcker in allt arbete med höjdfordon och all håltagning i tak. Likaså att ”sektor Norr” (om det är den primära inträngningsvägen) täcker in det invändiga arbetet som pågår, medan övriga sektorer i stället har ett fokus på utvändigt släckning eller begränsning. Om det är möjligt att samla likartat arbete med stort interaktionsbehov i en sektor avlastar det samordningsbehovet mellan flera sektorer.

13.3.6 Funktionell indelning

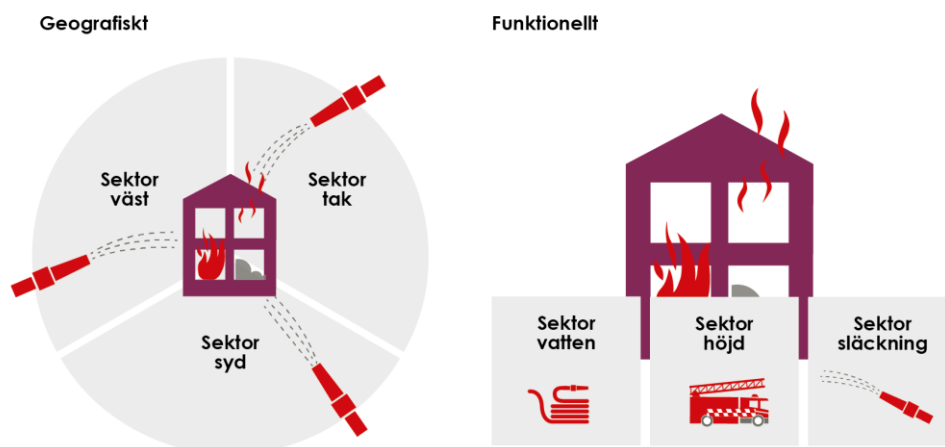
En funktionell sektor tilldelas en eller flera uppgifter inom hela skadeområdet. Ofta består dessa i att skapa förutsättningar för andra sektorer som utför mer direkta skadeavgränsade uppgifter.

Exempel på funktionella sektorer:

- Sektor Vattenförsörjning
- Sektor Depå
- Sektor Miljö/släckvatten
- Sektor (akut) Restvärdesräddning
- Sektor Personalförsörjning.

Exempel på sektorn Personalförsörjning: Vid en insats med invändig släckning i flera sektorer behöver det ständigt finnas insatsberedd personal tillgänglig vid en specifik uppehållsplats. Härifrån kan sedan tillgänglig personal omgående, samt över tid, fördelas mellan sektorer och depåplats. Vid hög dynamik kan ett särskilt utsett befäl, sektorchefen, ansvara för sådan funktionell sektor. I samma insats kan det finnas en del av ledningsstödet som arbetar med personal- och logistikfrågor. Uppdrag och mandat behöver då fördelas mellan dessa.

Figur 71. Exempel på indelning i geografisk och funktionell sektor



Indelningen förekommer mycket sällan i den renodlade form som illustrationen ger sken av.

13.3.7 Att tillsätta ledningsstöd

Ett sätt att öka ledningskapaciteten är att tillsätta ledningsstöd till arbetsledande roller. Ledningsstödet är ett sätt att (direkt) öka ledningskapaciteten hos den roll som ledningsstödet knyts till, och därmed (indirekt) till hela systemet.

Det är kravet på ledning i den aktuella situationen som ska styra hur ledningsstödet utformas.

Begreppet ledningsstöd avser i denna text organisatoriska åtgärder, det vill säga att personella resurser tillförs för att skapa bättre förutsättningar att leda genom att

- frigöra mental kapacitet hos belastade roller i ledningsarbetet,
- öka arbetsledande rollers kontrollspann,
- möjliggöra att fler och längre tidsskalor kan hanteras samtidigt,
- möjliggöra att fler arbetsuppgifter kan hanteras samtidigt, och
- tillföra specifik kompetens eller fler perspektiv.

Ledningsstöd kan tilldelas en arbetsledande roll för att den ska kunna hantera och besluta över fler uppgifter, större geografi och fler tidsskalor samtidigt. Det är därmed ett alternativ till att fördela uppgifter på flera roller som agerar relativt självständigt och som leder underordnade enheter.

Normalt har de som verkar som ledningsstöd ingen beslutsbefogenhet utöver rutinmässiga och på förhand definierade och överenskomna verkställande åtgärder. Eventuella befogenheter behöver därför klaras ut i stunden vid varje tillfälle som ledningsstödet tillämpas.

Frekventa uppgifter som ledningsstöd inom kommunal räddningstjänst kan bistå med är

- information och kommunikation,
- analys- och bedömningsarbete samt planering, eller
- resurser och logistik.

Samtliga uppgifter ovan behöver nästan alltid kunna hanteras i olika tidsskalor, det vill säga både i närtid och på längre sikt, och i samtliga beslutsdomäner. Inom systemledning kan rollen vakthavande räddningschef till exempel behöva stöd för att omgående analysera och bedöma rådande förmåga hos verksamheten att hantera pågående räddningsinsatser. Detta utifrån avsikt med insats, mål med insats, möjlig händelseutveckling, omfall etc. och nya räddningsinsatser med hänsyn till den rådande riskbilden. Samtidigt kan vakthavande räddningschef också behöva stöd för en mer långsiktig bedömning av räddningstjänstverksamhetens förmåga att bedriva kommunal räddningstjänst över tid. Respektive räddningsledare för de pågående räddningsinsatserna kan i sin tur behöva stöd med analys och bedömningsarbete: Är målet med insatsen rimligt? Håller målet med insatsen? Används rätt metoder? Utförs arbetet säkert? Hur ser ett omfall ut? En storsektorchef kan behöva stöd med att analysera exempelvis insatta åtgärders effekter, prognos för kontrollövertagande och om arbetet utförs enligt angivna riktlinjer.

Beroende på situation och behov kan ledningsstöd även bistå med uppgifter inom områden som service, administration, dokumentation, juridik, ekonomi och säkerhet. Detta kan variera beroende på i vilken beslutsdomän ledningsstödet verkar.

Även om det inte finns någon knivskarp gräns skiljer sig karaktären på arbetet med ledningsstöd åt jämfört med till exempel arbetet i sektorer, storsektorer etc. Ledningsstöd bistår beslutsfattare, men leder inte personal som genomför åtgärder direkt mot skadeförloppet.

13.3.8 Organisering av ledningsstöd

Ledningsstöd kan och bör tillämpas inom alla beslutsdomäner. Om ledningsstöd tillsätts till räddningsledaren vid en omfattande räddningsinsats är det rimligt att anta att andra roller i samma insats också kan behöva ledningsstöd, till exempel en storsektorchef. Dessutom är det då också rimligt att anta att ledningsstöd behövs för den roll som ansvarar för systemledningen. Vid tillsättning och utformning av ledningsstöd behöver hela ledningssystemets prestanda beaktas.

Utformning och organisering ska primärt göras utifrån hur bäst effekt uppnås, utifrån räddningstjänstens uppdrag och förståelsen att räddningstjänsten agerar i ett större aktörssammanhang. Organiseringen av ledningsstödet behöver stödja förmågan att bland annat utbyta samverkanspersoner (se 13.5.4.1, Samverkansperson), utforma aktörsgemensamt bedömningsarbete och knyta samman olika

beslutsfattare. Eftersom flera individer ingår i ledningsstödet kan arbetet behöva samordnas och individer behöva arbetsledas. Det är behoven av arbetsledning och samordning inom ledningsstödet som bör vara utgångspunkt vid val av arbetsform.

Ett sätt att organisera ledningsstödet – en arbetsform – är stab. Stabsarbete med fler än ett fåtal individer bör ledas av en utsedd stabschef.

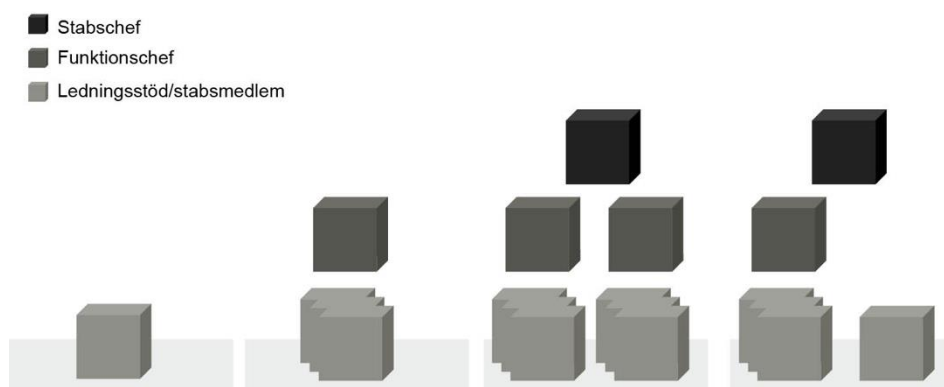
Roller definieras nedan för ledningsstöd som organiseras i arbetsformen stab. I de fall enstaka individer agerar ledningsstöd till en annan roll räcker det att betrakta det som funktion och funktionalitet.

Rollerna inom stab har definierats utifrån graden av arbetsledning, inte utifrån vilka uppgifter (innehåll i ledning) de arbetar med. Begreppet stab avser i denna text organisatoriska åtgärder (en arbetsform), det vill säga att personella resurser tillförs för att skapa bättre förutsättningar att leda.

Tre roller knutna till stab har definierats:

- **Stabsmedlem:** Roll som ingår i en stab och som utgör ledningsstöd till en annan (beslutsfattande) roll genom att stödja denna med en eller flera tilldelade uppgifter.
- **Stabschef:** Roll som stödjer en ansvarig beslutsfattare genom att arbetsleda och samordna staben. Stabschefen utgör alltså en arbetsledande roll för samtliga personer som ingår i en stab.
- **Funktionschef:** Roll som är underställd stabschefen och som arbetsleder och samordnar en eller flera stabsmedlemmar som tilldelats uppgifter knutna till en definierad stabsfunktion.

Figur 72. Roller i ledningsstöd och arbetsformen stab



Några exempel på olika organisering.

13.4 Roller

Roller är som tidigare nämnts att betrakta som en sorts byggklossar i organiseringsmodellen.

Vissa roller behöver vara enhetliga i svensk räddningstjänst. Andra kompletterande roller behöver utifrån lokala förutsättningar definieras i förväg av den kommunala organisationen för att bedriva räddningstjänst. Vissa situationsbundna roller kan slutligen behöva skapas i stunden.

13.4.1 Att tillsätta roller

Roller används för att organisera ett ledningsarbete som motsvarar ledningsbehovet. Individen som axlar rollerna behöver då få rimliga förutsättningar.

Roller som är ständigt aktiva bör ha på förhand utformade instruktioner. Det gäller även de roller som tillsätts frekvent, men i samband med att dessa roller tillsätts behöver behovet av att ge särskilda instruktioner utifrån situationens krav nogta övervägas. Styrningsgraden i detta avseende kan variera. Det kan handla om att ge en särskild inriktning eller sätta ramar för en underställd rolls agerande. Styrningsbehovet uppfylls dock inte enbart genom att tillsätta roller. Att ha tillsatt understödande roller fråntar inte heller högre befäl deras ansvar i skeendet.

Det är ytterst räddningschefen, med hjälp av roller knutna till systemledning, som behöver säkerställa att kraven och förutsättningarna för individen som agerar i olika roller är rimliga.

Den personal som för kommunens räkning ska planera, leda, genomföra och följa upp räddningsinsatser ska genom utbildning och erfarenhet ha den kompetens som behövs.³⁵⁷ Detta gäller för samtliga roller i ledningssystemet.

En individ kan ofta ha flera roller. Exempelvis kommer en räddningsledare i de flesta fall även ha en annan arbetsledande roll samtidigt. Alla roller behöver inte alltid uttalas. Det räcker att i dessa fall uttala att individen har rollen räddningsledare, men medvetenheten om de samtidiga rollerna är nödvändig för att se fler möjligheter att öka ledningskapaciteten genom avlastning.

Att en enskild roll har beslutsbefogenhet och därmed ansvar för en delmängd, exempelvis en insats, innebär inte att rollen ensam leder delmängden. Ansvaret för insatsledning som beslutsdomän blir en enskild roll, även om det är flera roller som arbetar inom ramen för insatsledningen.

För roller som innefattar arbetsledning, övergripande arbetsmiljöuppgifter och samordningsansvar används termen ”chef” för att skapa tydlighet. Det gäller inte rollen räddningsledare, där nomenklaturen är given av lagstiftningen.

³⁵⁷ Lag (2003:778) om skydd mot olyckor, 3 kap. § 14.

13.4.2 Behov att lokalt definiera roller

Varje räddningsledningssystem behöver definiera de roller som krävs för att systemet ska vara ändamålsenligt.

Enhetliga roller utifrån ELS kan behöva definieras ytterligare, eller fyllas med ytterligare innehåll, utifrån den lokala kontexten. Roller med en enhetlig kärna kan också behöva kompletteras med en lokalt anpassad beslutsbefogenhet. Det kan även finnas behov av ytterligare roller som inte beskrivs i ELS.

Figur 73. Olika kategorier av roller med olika grad av enhetlighet



I respektive räddningsledningssystem behöver bland annat dessa befogenheter vara fördelade:

- Beslut om att inleda, eller att inte inleda, en räddningsinsats.
- Utse räddningsledare.
- Delegera en räddningsledares befogenhet till en annan behörig kommunalt anställd.

13.4.3 Att tillsätta biträdande roller

För att stärka ledningskapaciteten, skapa förutsättningar för kontinuitet i ledning, minska sårbarheten, öka uthålligheten eller skapa handlingsutrymme kan roller kompletteras genom att en biträdande roll tillsätts. En biträdande roll behöver ges ett tydligt uppdrag. Biträdande roller kan definieras antingen i förväg eller i stunden. Inga nationellt enhetliga biträdanderoller definieras i ELS.

13.5 Rollbeskrivningar

En beskrivning av ett antal roller som identifierats utifrån bedömda behov.

Som tidigare nämnts är roller att betrakta som byggklossar i organiseringen. Under kommande rubriker beskrivs såväl de roller som behöver vara enhetliga som de roller där behovet behöver bedömas i den enskilda räddningstjänstverksamheten. Vissa av de enhetliga rollerna har en enhetlig kärna, men går att anpassa lokalt i fördelningen av närliggande arbetsuppgifter och vissa frågor om delegation av beslutsbefogenheter. Andra roller är enhetliga i sin helhet.

13.5.1 Arbetsledande roller i övergripande ledning

Nedan beskrivs arbetsledande roller i övergripande ledning. Ett av verktygen för att öka kapaciteten hos systemledningen är att det finns ett tillräckligt antal roller som kan fördelas på flera individer.

Även rollen arbetsledare händelsevärdering kan ses som en arbetsledande roll i den övergripande ledningen av räddningsledningssystemet, men beskrivs i kommande avsnitt.

13.5.1.1 Räddningschef

Räddningschefen är en enhetlig roll med utgångspunkt i räddningschefens ansvar för att räddningstjänsten är ändamålsenligt ordnad.

I varje kommun ska det finnas en räddningschef. Det kan bara finnas en räddningschef, men en räddningschef kan vara räddningschef i flera kommuner. Enligt lagen om skydd mot olyckor är räddningschefen bland annat ansvarig för att räddningstjänsten är ändamålsenligt ordnad, samt att den planeras och organiseras så att insatser kan inledas inom godtagbar tid och genomföras på ett effektivt sätt. Räddningschefen är också den som ansvarar för att fatta beslut om att inleda en räddningsinsats samt utse räddningsledare (se 3.2.4, Räddningschef och räddningsledare). Räddningschefen har utifrån detta ett ansvar att tolka organisationens roll. Räddningschefens ansvar för räddningstjänstverksamheten gäller oavsett om hen för stunden tjänstgör och är aktiv i räddningsledningssystemet eller inte.

Som tidigare nämnts kan räddningschef i vissa fall vara både en befattning, en ledningsfunktion och en roll, ibland samtidigt.

Eftersom räddningschefen inte ständigt kan vara tillgänglig, är det vanligt att andra individer delegeras i förväg att kunna gå in med delar av räddningschefens beslutsbefogenhet. Rollen vakthavande räddningschef som beskrivs senare är en sådan roll som ska säkerställa räddningsledningssystemets tillgång till nödvändiga delar av räddningschefens beslutsbefogenhet.

Räddningschefens ansvar för räddningstjänstverksamheten enligt lagen om skydd mot olyckor behöver fullgöras parallellt med att hen organisatoriskt är underordnad en ansvarig nämnd med förtroendevalda. Det kan även finnas en överordnad tjänsteperson, såsom en förvaltningschef, kommundirektör eller förbundsdirektör.

Räddningschefen har stor frihet att närmare bestämma hur ledningen av räddningstjänsten ska ordnas. Hen ska dock alltid vid en räddningsinsats utse en räddningsledare som utövar den direkta ledningen av insatsens genomförande. Avsikten med detta är att det ska vara tydligt vem som leder insatsen. Räddningsledaren måste rätta sig efter de instruktioner och anvisningar som räddningschefen ger. Räddningschefen kan också utse en annan räddningsledare eller – genom att utse sig själv – välja att själv leda genomförandet av räddningsinsatsen.

Ledning av räddningsinsatser behöver kunna ske kontinuerligt och omfatta att initiera, utforma, styra, följa upp och avsluta räddningsinsatser, samt kontinuerligt bedöma och väga risker och hjälpbehov mot andra pågående räddningsinsatser och behovet av beredskap. Genomförandet behöver anpassas efter händelseutvecklingen och utgå från det faktiska behovet. Räddningsledaren ansvarar för att målen med insatsen uppnås, inom ramarna för räddningschefens avsikter och övergripande mål utifrån förutsättningarna. Samtidigt har räddningschefen det övergripande ansvaret för samtliga räddningsinsatser när flera pågår samtidigt. Då måste räddningschefen bland annat besluta om en ändamålsenlig fördelning av resurserna. Av detta följer att räddningschefen, eller den roll som agerar i hans ställe, utövar styrning genom räddningsledarna.

Räddningschefen ska genom delegationsbeslut kunna fördela både vissa av sina egna beslutsbefogenheter som räddningschef och de beslutsbefogenheter som kommunala räddningsledare har enligt lagen om skydd mot olyckor. Detta till befattningshavare som har delegation att vara räddningsledare. Den som har fått ett sådant uppdrag ska i sin tur kunna uppdra åt någon annan som är behörig att vara räddningsledare att fatta beslut enligt lagen. Delegation ska endast kunna ske till den som är anställd i en kommun eller ett kommunalförbund. Beslut om att ge ett uppdrag ska dokumenteras skriftligt.³⁵⁸

Räddningschefens har också ett ansvar för att bidra till en aktörsgemensam inriktning och samordna agerandet med berörda krisberedskapsaktörer, inklusive

³⁵⁸ Prop. 2019/20:176, *En effektivare kommunal räddningstjänst*, s. 26.

att även omvänt anpassa den egna verksamheten utifrån den gemensamma inriktningen.

13.5.1.2 Vakthavande räddningschef

Vakthavande räddningschef är en roll med en enhetlig kärna som är uppbyggd kring mandat och ramar givna av räddningschefen. Rollen ska säkerställa att räddningsledningssystemet har tillgång till nödvändiga delar av räddningschefens beslutsbefogenhet.

Räddningschefen är ansvarig för att räddningstjänsten är ändamålsenligt ordnad och att den planeras och organiseras så att räddningsinsatser kan inledas inom godtagbar tid och genomföras på ett effektivt sätt. Detta ansvar vilar ständigt på räddningschefen. För att inte ständigt behöva vara tillgänglig behöver det i räddningsledningssystemet finnas en roll som kan agera med en definierad del av räddningschefens beslutsbefogenhet. Rollen vakthavande räddningschef syftar till att säkerställa ledningssystemets tillgång till nödvändiga delar av räddningschefens beslutsbefogenhet.

Vakthavande räddningschef bör befinna sig där bäst förutsättningar finns utifrån sin roll och sina arbetsuppgifter, vilket varierar från situation till situation och utifrån belastningen i räddningsledningssystemet.

Vakthavande räddningschef agerar utifrån i förväg satta ramar och anvisningar med delegerade beslutsbefogenheter från räddningschefen eller räddningscheferna. Vid vissa tillfällen, exempelvis med hög belastning eller vid behov av särskild tolkning av organisationens roll, kan räddningschefen behöva agera aktivt i rollen som just räddningschef. Även i dessa fall kvarstår rollen vakthavande räddningschef. Räddningschefen ger då direktiv och inriktningar till vakthavande räddningschef, vid behov i samråd med eventuella övriga räddningschefer som vakthavande räddningschef svarar mot.

Samma individ kan komma att samtidigt agera i rollerna räddningschef och vakthavande räddningschef. I respektive räddningsledningssystem behöver det finnas en planering för hur vakthavande räddningschef bör agera vid omfattande belastning och behov av stora beredskapsförflyttningar i räddningsledningssystemet som även påverkar hen själv i räddningscheferollen. Detta då vakt-havande räddningschef har samma ansvar mot alla räddningschefer, inklusive sig själv. Därför behöver dessa delar redas ut på förhand.

När räddningschefen delegerar delar av sin beslutsbefogenhet bör hen även definiera ramar (se 12.4.2, Olika typer av ramar och omfång) inom vilka rollen vakthavande räddningschef kan agera. Dessa ramar är på så sätt i förväg definierade, men kan ändras av räddningschefen i stunden. I räddningslednings-

system bestående av flera räddningstjänstverksamheter så svarar rollen vakthavande räddningschef gentemot flera räddningschefer på delegation. Dessa räddningschefer behöver då i förväg vara överens om beslutsbefogenhet och ramar. I ett skeende kan dock en enskild räddningschef ge närmare anvisningar för arbetet i sin kommun, till exempel särskilda inriktningar, om stunden så kräver, utan att övriga räddningschefer behöver göra samma sak så länge de särskilda inriktningarna inte medför att ledningssystemet agerar utanför övriga räddningschefers ramar.

Rollen vakthavande räddningschef ansvarar för att skapa inriktning och samordning för samtliga pågående räddningsinsatser och beredskapshållning inom hela det geografiska ansvarsområdet genom att (se 8.10, Systemledning):

- Tolka och besluta om räddningstjänstsystemets roll och tillämpning av uppdrag samt andra normativa ställningstaganden.
- Besluta om avsikt och vad som ska uppnås med räddningsinsatserna samt insatsernas ramar utifrån omfattning och hjälpbehov.
- Besluta om avsikt med och ramar för beredskap utifrån riskbilden.
- Samordna och prioritera resursanvändningen mellan räddningsinsatser och beredskap utifrån hjälpbehoven och riskbilden med en så bra sammanlagd effekt för samtliga behov som möjligt.
- Besluta om organisering av tillställda resurser inom räddningstjänstverksamheten och anpassning av arbetssättet i räddningsledningssystemet.
- Göra kontinuerliga riskbedömningar och säkerställa att arbetet genomförs på ett tillräckligt säkert sätt etc.
- Verka för gemensamma överenskommelser mellan aktörer som berörs av pågående räddningsinsatser och förberedelser till följd av rådande riskbild, för att så bra som möjligt möta de totala behoven som aktörerna beslutar om att hantera. Ge riktlinjer och ramar om samverkan (till insatsledning).

Rollen vakthavande räddningschef behöver i sin tur kunna delegera beslutsbefogenhet och skapa ramar åt andra roller i den övergripande ledningen, både i förväg och i stunden.

Rollen vakthavande räddningschef ska ha befogenhet att utse räddningsledare och kan, om så krävs, utse sig själv.

Rollen vakthavande räddningschef behöver inte vara ständigt aktiv, men kommer periodvis att vara det. Hur ofta denna roll behöver vara aktiv beror på dels hur uppdraget från räddningschefen eller räddningscheferna ser ut, dels vilka beslutsbefogenheter och ramar som har givits till andra roller, främst rollen driftchef.

Rollen vakthavande räddningschef är den roll som ansvarar för hela beslutsdomänen systemledning. Dock kommer inte denna roll ensam kunna svara

upp mot behovet i systemledningsdomänen, utan det kommer behövas ytterligare roller. Dessa beskrivs senare i detta kapitel.

I propositionen *En effektivare kommunal räddningstjänst* beskrivs det att *för beslut på en högre nivå kan det räcka att det finns befattningshavare som är tillgängliga när behov uppstår*³⁵⁹ samt att i ledningssystem med flera räddningstjänster ställs krav på en gemensam ledning på hög nivå, vilket exemplifieras med en gemensam tjänsteperson som *agerar i räddningschefens ställe*³⁶⁰. Rollen vakthavande räddningschef ska motsvara denna funktionalitet. Då rollen på så sätt ställer krav på att kunna verka i komplext beslutsfattande kan lämpliga individer, utifrån principen om rollogik, förväntas vara chefer eller liknande med stort mandat i vardagen eller andra strategiska uppdrag i organisationen. Därför kan det vara svårt att ha en sådan roll kopplad till en ledningsfunktion i skiftgång, utan i stället kopplad till en beredskapslagd ledningsfunktion.

13.5.1.3 Driftchef

Driftchef är en roll med en enhetlig kärna som utgörs av omvärldsbevakning och systemuppföljning. Dessutom kan kommunen besluta om att ge driftchefen särskilda beslutsbefogenheter kopplat till att vidta åtgärder utifrån omvärlds- och systembevakningen.

Räddningstjänstverksamheten behöver ständigt vara ändamålsenlig sett till omgivningen. Omgivningen kan här förstås som både riskbild och förutsättningarna för att genomföra räddningsinsatser. Genom en ständig tillgång till rollen driftchef skapas en förmåga för räddningsledningssystemet att direkt hantera övergripande ledningsarbete när omgivningen så kräver, såsom vid förändringar i riskbilden, vid start av en eller flera räddningsinsatser eller när andra aktörer behöver hjälp. Driftchefen bevakar behovet av åtgärder inom räddningsledningssystemet³⁶¹ för att upprätthålla ledningssystemets funktionalitet, exempelvis teknik, personal och rutiner. Rollen driftchef ska stödja rollen vakthavande räddningschef med de uppgifter som behövs för att hen ska kunna utöva sitt uppdrag. I detta ingår att uppmärksamma behovet av ytterligare beslutsfattande, indikationer på att räddningstjänstverksamheten kan komma att påverkas i närtid eller att andra aktörer behöver underrättas.

³⁵⁹ Prop. 2019/20:176, *En effektivare kommunal räddningstjänst*, s. 36.

³⁶⁰ Prop. 2019/20:176, *En effektivare kommunal räddningstjänst*, s. 37.

Utifrån ovanstående innebär rollen bland annat att:

- Värdera räddningstjänstverksamhetens samlade agerande i förhållande till den beslutade inriktningen (avsikt med insats, AMI, samt avsikt med beredskap, AMB³⁶² (se 12.4.1, Avsikt och mål med räddningsinsatser och beredskap), och att agerandet sker inom ramen för räddningstjänstverksamhetens uppdrag och roll. Identifiera behovet av beslut om att tolka organisationens roll och initiera sådant bedömningsarbete.
- Åt rollen vakthavande räddningschef följa upp ledningssystemets funktionalitet samt identifiera störningar i funktionaliteten och ta fram förslag på hur dessa kan lösas.
- Tidigt säkerställa att åtgärder görs i ledningssystemet för att skapa förutsättningar för resursförsörjning för de räddningsinsatser som inleds.
- Vid indikationer på behov av ökad ledningskapacitet tidigt säkerställa att fler roller aktiveras i ledningsarbetet för såväl enskilda räddningsinsatser som övergripande ledning.
- Följa upp att resurstilldelning till räddningsinsatser fungerar på ett tillfredsställande sätt, att räddningsledare utses enligt räddningsledningssystemets rutiner samt vid behov initiera räddningsinsatser. Rollen driftchef ska kunna agera som räddningsledare.
- Säkerställa en obruten ledningsprocess. Ledningsarbete ska pågå kontinuerligt under utlarmning och framkörning av ledningsresurser och till dess att dessa individer kunnat etablera ett ledningsarbete med framförhållning.
 - Särskilda krav kopplade till långa insatstider för ledningsresurser på grund av till exempel oländig terräng, skärgårdsmiljö och glesbygd.
 - Ledning av inledande begränsade åtgärder³⁶³, vilket innefattar bland annat riskbedömning och kommunikation.
 - Särskilda behov av tidiga åtgärder. Säkerställa att förutsättningarna för att kunna initiera varningsåtgärder såsom VMA samt fatta beslut om ingrepp i annans rätt i form av utrymning och avspärrning etc. finns, även om inte ledningsresurserna för räddningsinsatsen har förutsättningar för tillfället.

³⁶² Avsikt med beredskap, AMB, är ett beslut om vad som ska uppnås med beredskapsproduktionen. Utgångspunkten är en tolkning av handlingsprogrammet, avvägt i stunden utifrån den rådande riskbilden och i förhållande till det pågående hjälpbehovet. Se även 12.4.1, Avsikt och mål med räddningsinsatser och beredskap.

³⁶³ Prop. 2019/20:176, *En effektivare kommunal räddningstjänst*, s. 32.

- Disponera och prioritera de resurser som finns i beredskap i resurstilldelningen³⁶⁴ inom ramarna från räddningschefen via vakthavande räddningschef.
- Kontinuerligt bevaka att pågående räddningsinsatser genomförs inom givna ramar (AMI).
- Identifiera behov av en aktörsgemensam hantering, och inom ramarna vidta de åtgärder som behövs för att skapa förutsättningar för detta.
- Direkt kunna hantera en begäran om hjälp som inkommer från en annan aktör, och säkerställa ledningsförhållanden och arbetsmiljöförutsättningar vid medverkan i en annan aktörs insats.
- Bedriva kontinuerlig omvärldsbevakning och utifrån denna identifiera och formulera behov av åtgärder. Omvärldsbevakningen kan vid behov stärkas genom att tillsätta ledningsstöd med sådan funktionalitet.
- Analysera och vidta åtgärder utifrån förändringar i riskbilden (se 11.2, Riskbildsförändring – krav på planering), till exempel driftstörningar i infrastrukturen, varsel om problematiskt väderläge, händelser som påverkar andra aktörers förmåga och samhällsstörningar.
- Bedöma räddningsinsatser sett i ett sammanhang (se mönster i flera händelser, tendenser eller trender etc.).
- Säkerställa att räddningsinsatser följs upp (exempelvis genom att tillsätta rollen insatsuppföljning).

Räddningsledningssystemet behöver ständigt upprätthålla en förmåga till övergripande ledning. För vissa uppgifter, till exempel att följa upp insatsledningen samt disponera och prioritera de resurser som finns i beredskap, måste det finnas befattningshavare som omedelbart kan fatta beslut³⁶⁵. Rollen driftchef betraktas som en potentiellt ständigt aktiv roll och är en av rollerna för att motsvara ovanstående krav. Rollen driftchef medger även att vakthavande räddningschef vid behov kan befinna sig på annan plats

Driftchefen bör befinna sig där goda förutsättningar finns att snabbt kunna ta del av informationsflödet inom systemledningen. Detta bygger på att förmågan att agera tillräckligt snabbt bör vara prioriterad.

Fördelningen av befogenheter och arbetsfördelning mellan vakthavande räddningschef och driftchef kan vara olika i olika räddningsledningssystem. Kommunen kan, utifrån den lokala ledningsdoktrinen, ge rollen driftchef beslutsbefogenhet att, inom ramarna från vakthavande räddningschef och utifrån räddningschefens instruktioner och anvisningar, styra resursanvändningen³⁶⁶ och

³⁶⁴ Med resurstilldelning avses att tilldela resurser och styra dem till dess att de är insatta, så att säga *fram till brytpunkt*.

³⁶⁵ Prop. 2019/20:176, *En effektivare kommunal räddningstjänst*, s. 36.

³⁶⁶ Med resursanvändning avses åtgärdsproduktionen, så att säga en resursstyrning *bortom brytpunkt*.

att, med räddningschefens mandat, utöva styrning genom räddningsledare. Om kommunen ger driftchefen sådana befogenheter kan det medföra bland annat mandat att justera insatsledningens MMI och taktiska plan utifrån hjälpbehov och riskbild samt rådande förutsättningar i räddningsledningssystemet samt att inom ramarna från vakthavande räddningschef styra resursanvändning och åtgärdsproduktion. Sådana befogenheter och ramar behöver preciseras avseende om och hur de förändras efter det att vakthavande räddningschef har aktiverats.

Fördelning av befogenheter

Vid fördelning av befogenheter behöver ett antal aspekter beaktas. Att ha befogenheter innebär också en skyldighet att följa upp och agera vid behov, det vill säga med befogenheter följer ett ansvar. Den som förväntas att ta ansvar behöver också i rimlig utsträckning få påverka förutsättningarna.

13.5.2 Roller för tilldelning av resurser vid nya olyckor

Hur respektive räddningsledningssystem bäst nyttjar olika ledningsfunktioner och tilldelar rollerna nedan beror bland annat på systemets storlek och antalet individer som omedelbart finns tillgängliga. Det finns och bör finnas en viss variation om ett system har egna larm- och ledningsoperatörer, om de har ett eller flera larm- och ledningsbefäl, och i vilken utsträckning förmågan upprätthålls genom samarbeten med andra system, till exempel genom kluster av operatörer vid olika centraler. Det finns stora möjligheter att utifrån lokala förutsättningar utforma olika organisatoriska lösningar för att den nödvändiga förmågan ska upprätthållas. Även tillämpning av ledningsstöd skapar förutsättningar för olika tillämpningar.

Genomförande av intervjuer med hjälpsökande och att tilldela initial resursmängd kan ses som de centrala uppgifterna i två möjliga roller som inte beskrivs inom ramen för ELS. Dessa kan utföras i kommunal regi eller av annan aktör. Rollerna händelsevärdering och arbetsledare händelsevärdering nedan innehåller uppgifter som kompletterar ovan nämnda roller.

13.5.2.1 Händelsevärdering

Rollen händelsevärdering är en roll med en enhetlig kärna kring att tidigt värdera information om nya olyckor eller händelser.

Syftet med rollen är att tilldelning av resurser och omedelbara åtgärder inte ska fördröjas vid händelser där fördröjningar kan få stora konsekvenser. Genom att initialt värdera information om hjälpbehoven vid nya olyckor eller händelser, parallellt med att andra roller genomför intervjuer med hjälpsökande och tilldelar en första resursmängd, ska den som verkar i rollen händelsevärdering kunna tilldela ytterligare resurser och vid behov anpassa vilka räddnings- och ledningsresurser som initialt tilldelas. Rollen ska också kunna hjälpa till att initiera, inrikta och samordna tidskritiska åtgärder i det inledande skedet av räddningsinsatserna. I uppgifter ingår bland annat³⁶⁷ att:

- Medlyssna och värdera information under intervjun av hjälpsökande, och vid behov styra informationsinhämtning (kompletterande frågor av vikt för tidigt agerande).
- Värdera hjälpbehoven i relation till initialt tilldelade resurser och omgående kunna tilldela ytterligare räddningsresurser och ledningsresurser.
- Initialt kunna prioritera hur tillgängliga resurser larmas (prioritering av gränssättande resurser), till exempel omdirigering av utlarmad höjdenhet från ett automatiskt brandlarm till en konstaterad brand i en byggnad med stegutrymning.
- Vid behov vidta direkta åtgärder när räddnings- och ledningsresurser är på väg mot en olycka och tills dess att de etablerats på plats (till exempel begära trafikstopp, förmedla begäran om VMA etc.).

Uppgiften att informera och bidra till initial samordning med andra aktörer (till exempel andra ledningscentraler, verka för att larmade ledningsresurser från olika organisationer knyts samman etc.) kan ingå i denna roll eller i en annan roll.

Vid oklara hjälpbehov behöver behörig beslutsfattare informeras för värdering och bedömning. Grad av beslutsbefogenheter, till exempel att göra omedelbara anpassningar av på förhand givna larmplaner, att vidta vissa åtgärder och att kontakta annan aktör, behöver definieras för respektive räddningsledningssystem.

³⁶⁷ Ytterligare arbetsuppgifter som kan behöva hanteras, och komplettera rollen eller definieras som ytterligare en eller flera roller, framgår av avsnitt 11.1, Nya olyckor – tidskritisk respons.

13.5.2 Arbetsledare händelsevärdering

Rollen arbetsledare händelsevärdering är en roll som bör definieras om behov finns av arbetsledning av flera individer i rollen händelsevärdering.

Om räddningsledningssystemet har flera personer som verkar i rollen händelsevärdering kan det finnas ett behov av att kommunen i sin beskrivning av ledningssystemet definierar en roll som arbetsledare åt dessa. Rollen som arbetsledare kan hanteras enskilt eller parallellt med andra roller som en tillikaroll, exempelvis tillsammans med rollen driftchef, om det bedöms som rimligt.

13.5.3 Arbetsledande roller för genomförande av räddningsinsats

Här beskrivs roller för ledning av räddningsinsatsers genomförande. Rollen räddningschef är en utgångspunkt för detta och har tidigare beskrivits.

13.5.3.1 Räddningsledare

Räddningsledare är en enhetlig roll med ansvar för att leda genomförandet av räddningsinsatser.

Den rättsliga bakgrunden till räddningsledaren som roll beskrivs i kapitel 3. Nedan återges huvuddragen som en sammanfattning. En beskrivning av hur räddningschefen styr genom räddningsledaren finns i avsnitt 7.3, Räddningschefens styrning av räddningsledaren.

En räddningsledare leder en räddningsinsats utifrån avsikter och ramar från räddningschefen eller den roll som har räddningschefens beslutsbefogenhet i detta avseende. Räddningsledaren ansvarar för att skapa inriktning och samordning av den pågående räddningsinsatsen över tid för att tillgodose det specifika hjälpbehovet.

Räddningsledaren bör befinna sig där bäst förutsättningar finns att leda räddningsinsatsen, med mandat från lagen om skydd mot olyckor, samt där bäst förutsättningar finns för att fatta väl avvägda beslut enligt samma lag.

Räddningsledaren kan i sin tur uppdra åt någon annan som är behörig att vara räddningsledare att fatta dessa beslut³⁶⁸. Även då är den som agerar i rollen räddningsledare den som ansvarar för räddningsinsatsens genomförande.

³⁶⁸ Lag (2003:778) om skydd mot olyckor, 3 kap. § 16.

En individ kan vara räddningsledare vid en eller flera räddningsinsatser samtidigt.

Räddningsledaren är den roll som ansvarar för hela beslutsdomänen insatsledning – att leda genomförandet av en räddningsinsats inom ramarna för avsikten med insatsen.

I uppgifterna för en räddningsledare ingår förutom ovanstående bland annat att (se 8.11, Insatsledning):

- Tolka hjälpbehovet.
- Identifiera möjliga åtgärder och besluta om dessa.
- Formulera mål med insatsen (MMI) och besluta om insatsens genomförande.
- Besluta om fördelning av uppgifter och resurser till olika organisatoriska delar.
- Organisera och skapa förutsättningar för genomförandet över tid.
- Kontinuerligt göra riskbedömningar och säkerställa att arbetet sker på ett säkert sätt i förhållande till risker och vad som står på spel, samt om så krävs skapa restriktioner för arbetet. Räddningsledaren ska också vara samordningsansvarig för arbetsmiljöarbetet.
- Kontinuerligt följa upp effekter av de åtgärder som genomförs och vid behov justera mål, uppgifter, organisation, restriktioner etc.
- Verka för gemensamma överenskommelser med andra aktörers företrädare inom ram. Detta för att så bra som möjligt möta det samlade hjälpbehovet vid olyckan. Ge riktlinjer och ramar om samverkan till underställda roller (till uppgiftsledning).

Det är kvalitativt stor skillnad på kraven på en räddningsledare vid en mycket begränsad insats jämfört med en omfattande och komplex insats. Kraven varierar även beroende på var i skeendet och genomförandet räddningsledaren verkar.

Vid en räddningsinsats som är begränsad i omfattning och varaktighet ställs visserligen krav på att räddningsledaren kan genomföra alla uppgifter enligt ovan, som att tolka behov och sätta in lämpliga åtgärder, göra riskbedömningar och se till att arbetet sker på ett säkert sätt. Vid begränsade räddningsinsatser bör det dock inte uppkomma alltför stora krav på att se orsakssammanhang i flera led, skapa förutsättningar för en mycket långvarig insats och samverka utöver att säkerställa att aktörer kan utföra sina respektive uppdrag parallellt³⁶⁹. Individer som leder begränsade insatser är rimligtvis de som förväntas vara tidigt på plats, och bör därför snabbt kunna identifiera och prioritera omedelbara åtgärder, fatta beslut på vaga grunder och skapa tempo i en insats.

³⁶⁹ Berlin, J & Carlström, E (2009), *Samverkan på olycksplatsen. Om organisatoriska barriäreffekter*.

Kraven på räddningsledaren ökar med räddningsinsatsens omfattning och komplexitet. Vid mer omfattande och komplexa insatser ställs andra och högre ledningskrav. En räddningsledare för en sådan insats behöver kunna se samband och beroendeförhållanden, hantera långa tidsskalor och skapa förutsättningar för uthållighet, anpassa lednings- och insatsorganisationen och forma eget ledningsstöd, identifiera aktörssammanhang och skapa förutsättningar för gemensam inriktning och samordning mellan olika aktörers insatser. För individer som verkar i rollen vid omfattande och komplexa räddningsinsatser ställs större krav på analytisk förmåga och kunskaper om det svenska krishanteringssystemet och samhällets samlade förmåga och resurser.

Räddningsinsatsers varierande komplexitet

Begränsade räddningsinsatser kännetecknas av att de är överblickbara, att det relativt tydligt går att se orsakssamband³⁷⁰ och att de kan hanteras med resurser som relativt frekvent används på samma sätt.

Mer omfattande och komplexa insatser kännetecknas av att de är svåra att överblicka, att orsakssambanden är delvis diffusa, insatsen sträcker sig över lång tid, att resursbehovet är stort eller kräver ovanliga resurser eller att samverkansbehovet är omfattande eller komplext.

13.5.3.2 Insatschef

Insatschef är en enhetlig roll som, när så krävs, arbetsleder och samordnar arbetsmiljöarbetet på uppdrag från räddningsledaren.

Räddningsledaren är den roll som ansvarar för hela beslutsdomänen insatsledning vid genomförandet av en räddningsinsats.

För varje räddningsinsats behöver det vara tydligt vem som arbetsleder, vilket innebär att leda, fördela och samordna de konkreta åtgärder som genomförs under insatsen samt samordna arbetsmiljöarbetet inom skadeområdet. Om räddningsledaren inte befinner sig på plats (den plats där åtgärderna vidtas) eller om det krävs av någon annan anledning, kan en roll tillsättas för att göra detta skadeplat snära inom ramarna från räddningsledaren. Denna roll benämns insatschef.

Exempel på situationer när det kan vara lämpligt att en annan person än räddningsledaren agerar i rollen insatschef:

- Räddningsledarens val av ledningsplats är en annan plats än där åtgärderna fysiskt sätts in.

³⁷⁰ Med orsakssamband menas här kopplingen mellan en skadehändelse eller en åtgärd och dess konsekvenser på skadeförloppet.

- Åtgärderna mot skadan sätts in av resurser som saknar delegation att agera som räddningsledare, till exempel ett räddningsvärn.
- Den geografiska omfattningen gör att räddningsledaren inte kan arbetsleda ”i direkt närhet”.
- Flera räddningsinsatser leds av en och samma räddningsledare. Vid tillämpningen hanteras respektive räddningsinsats, det vill säga ett och samma skadeförlopp, av en insatschef på uppdrag av räddningsledaren.
- Vid långvariga insatser där en räddningsledare är utsedd över tid för att skapa kontinuitet i insatsen.

Rollen insatschef skapar en möjlighet att välja när räddningsledaren ska befinna sig nära eller i skadeområdet eller tätare knuten till en ledningscentral. Varje kommun behöver i sitt ledningssystem skapa förutsättningar för båda alternativen och för att valet däremellan avgörs av situationens krav.

Om räddningsledaren befinner sig på plats, så att behovet av att tillsätta en insatschef saknas, är räddningsledaren att betrakta som tillika insatschef. Räddningsledaren bedömer behovet av rollen insatschef i varje enskilt fall.

När så krävs, till exempel utifrån ett samverkansperspektiv, kan rollbenämningen förtydligas med tillägget: Insatschef *räddning*.

En insatschef bör också utses när räddningstjänstverksamheten utför uppdrag som inte är kommunal räddningstjänst och det därför inte finns en kommunal räddningsledare utsedd, exempelvis vid deltagande i statlig räddningstjänst.

13.5.3.3 Sektorchef

Sektorchef är en enhetlig roll för att leda utförandet av uppgifter inom den organisatoriska delen sektor.

När så krävs ska en räddningsinsats kunna delas upp i sektorer³⁷¹. Sektorerna kan som tidigare beskrivits vara geografiskt eller funktionellt indelade. Genom att de uppgifter som ska utföras fördelas till olika sektorer skapas förutsättningar för ett fördelat beslutsfattande. Den som leder en sektor, sektorchefen, agerar därmed inom ramen och leder och samordnar arbetet i sin sektor och med de resurser som ingår. I rollen ingår även att medverka till att samordna genomförandet med övriga sektorchefer. Sektorchefen kan leda individer direkt samt genom eventuella lokalt definierade roller såsom koordinators eller liknande.

³⁷¹ Geografiskt eller funktionellt, se avsnitt 13.3.4, Att dela upp arbetet.

I rollen som sektorchef ingår bland annat att (se 8.12 Uppgiftsledning):

- Omsätta uppgiften genom att besluta om syftet med och innehållet i de olika deluppgifterna inom ramen för metodval och taktisk plan.
- Identifiera och besluta om, alternativt pröva, åtgärder och metoder inom ramen.
- Organisera och arbetsleda de resurser som ingår i sektorn.
- Besluta om fördelning av uppgifter och deluppgifter samt resurser inom sektorn.
- Följa upp och återkoppla (rapportera) effekt och behov av justeringar.
- Föreslå justeringar av den egna uppgiften till den ansvariga rollen.
- Göra kontinuerliga riskbedömningar och säkerställa att arbetet genomförs på ett tillräckligt säkert sätt etc.
- Verka för gemensamma överenskommelser med andra aktörer och anpassa utförandet därefter.

Kort om ramar

Hur vida ramar sektorchefen (och även storsektorchefen och andra arbetsledande roller) har att röra sig inom varierar. Ramarna kan begränsas till att enbart samordna genomförandet, ibland även att resursdisponera inom sektorn och i andra fall också att välja åtgärder och metod för genomförandet. Restriktioner kan även göras i delar av innehållet. Det ställs följaktligen krav på tydlig dialog och styrning kontinuerligt i insatsen. Se även 12.4.2 Olika typer av ramar och omfång.

Sektorn

Sektorn är det minsta organisatoriska begreppet som behöver vara enhetligt. Däremot kan det, beroende på lokala förutsättningar, behövas vissa ytterligare roller utöver sektorchefen, med en högre upplösningsgrad. Om behov finns är det upp till respektive räddningsledningssystem att definiera sådana roller.

Sektorns storlek bör anpassas efter förutsättningarna i stunden. När situationen tillåter det, och individen som agerar sektorchef har förmåga att hantera det, bör sektorn kunna bestå av ett större antal brandmän. Detta för att hålla nere behovet av antal nivåer i ledningsorganisationen. En sektorchef kan i vissa fall förväntas leda tillfälligt sammansatta grupper. Individerna i grupperna behöver inte nödvändigtvis vara vana att arbeta tillsammans. I dessa fall kan det vara så att befälsresurser frigörs som kan användas bland annat som ledningsstöd.

Som riktpunkt kan en sektor i en situation med relativt hög dynamik och med risker i arbetsmiljön omfatta upp till cirka tio brandmän. I situationer

med något lägre dynamik och begränsade risker kan sektorn bestå av betydligt fler brandmän (se 1.2.5, Kontrollspann).

Samtidigt behöver hänsyn tas till bland annat sektorchefens förmåga. En sektor med färre brandmän som vanligtvis arbetar tillsammans med sektorchefen underlättar för denne, jämfört med ett större antal brandmän i en tillfälligt sammansatt grupp.

Förväntningarna på en sektorchef kan således variera något såväl mellan olika räddningsledningssystem som inom ett räddningsledningssystem, beroende på bland annat sektorchefens utbildning och erfarenhet.

En sektorchef arbetar inom beslutsdomänen uppgiftsledning, vilket innebär att leda en organisatorisk del i utförandet av en eller flera tilldelade uppgifter.

13.5.3.4 Storsektorchef

Storsektorchef är en enhetlig roll för att leda utförandet av uppgifter inom den organisatoriska delen storsektor.

Vid mer omfattande och resurskrävande räddningsinsatser kan man behöva gruppera sektorer i en större organisatorisk del, en så kallad storsektor. Då skapas förutsättningar inte enbart för ett fördelat beslutsfattande, utan även för att bygga upp en organisation för räddningsinsatsen och samtidigt åstadkomma ett balanserat kontrollspann för samtliga aktiva roller.

Det handlar alltså om att leda flera sektorer och samordna arbetet mellan dessa, samt medverka till att samordna arbetet med eventuella andra storsektorer.

I rollen som storsektorchef ingår bland annat att:

- Omsätta uppgiften genom att besluta om syftet med och innehållet i de olika deluppgifterna inom ramen för metodval och taktisk plan.
- Identifiera och besluta om, alternativt pröva, åtgärder och metoder inom ramen.
- Organisera och arbetsleda de resurser som ingår i storsektorn.
- Besluta om fördelning av uppgifter och deluppgifter samt resurser inom storsektorn.
- Följa upp och återkoppla (rapportera) effekt och behov av justeringar.
- Föreslå justeringar av den egna uppgiften till den ansvariga rollen.
- Göra kontinuerliga riskbedömningar och säkerställa att arbetet genomförs på ett tillräckligt säkert sätt etc.
- Verka för gemensamma överenskommelser med andra aktörer och anpassa utförandet därefter.

Den som leder och samordnar arbetet i storsektorn, storsektorchefen, agerar inom ramarna och leder och samordnar arbetet i sin storsektor och de resurser som ingår. Hur många sektorer som kan inordnas i en storsektor beror bland annat på geografi, dynamik, komplexitet etc.³⁷².

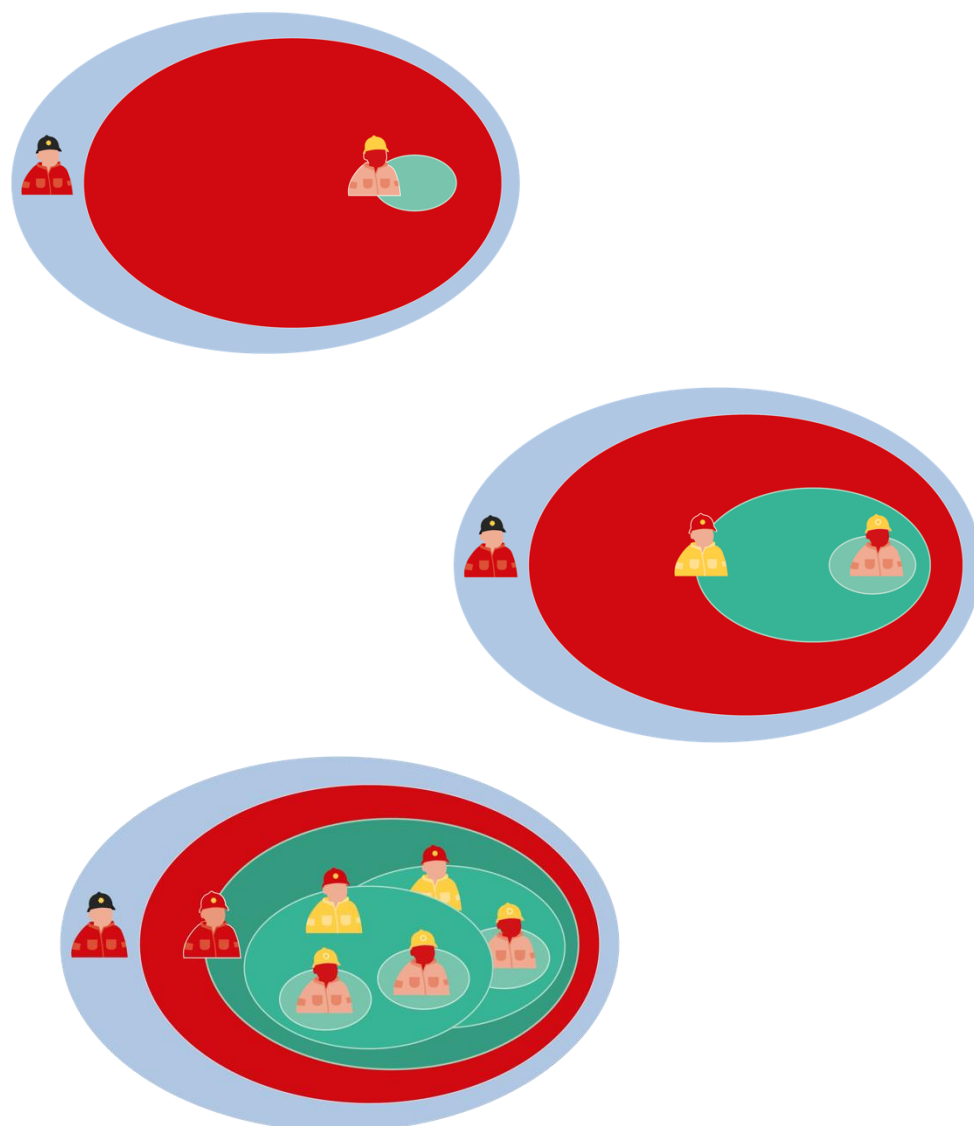
Vid flera samtidigt agerande storsektorchefer tillkommer uppgiften att medverka till samordning av arbetet mellan storsektorerna.

Jämfört med en sektorchef är kraven på den individ som leder en storsektor högre när det gäller förmågan att kunna leda genom andra. Det ställs även högre krav på att kunna hantera ökad komplexitet, längre tidsskalor och samverkan med andra aktörer etc. Kompetenskraven bör motsvara de krav som ställs på en person som förväntas kunna leda räddningsinsatser med viss komplexitet och ett överskådligt antal styrkor på plats.

Även en storsektorchef arbetar inom beslutsdomänen uppgiftsledning, vilket innebär att leda en organisatorisk del i utförandet av en eller flera tilldelade uppgifter.

³⁷² Jämför principen om kontrollspann 1.2.5

Figur 74. Exempel på utbyggnad av ledningen för en insats uppdelat per beslutsdomän.³⁷³



Tre bilder som tillsammans visar ett exempel på hur organisering och beslutsdomäner kan hänga ihop och förstås. En räddningsinsats illustreras i takt med att organisationen byggs ut och anpassas efterhand som mer resurser anländer. I första bilden agerar en styrkeledare i rollerna räddningsledare (ansvar för att leda räddningsinsatsens genomförande, beslutsdomänen insatsledning – röd) och ansvarar samtidigt för utförandet av de åtgärder som initieras. Styrkeledaren agerar samtidigt i rollen sektorchef, även om detta inte behöver uttalas. I den andra bilden agerar en insatsledare i rollen som räddningsledare och storsektorchef och den styrkeledare som illustrerades i första bilden kan fokusera på sin roll som sektorchef (fortsätta leda de uppgifter som har påbörjats). I den tredje bilden har ledningskapaciteten ökat betydligt och en regional insatsledare i rollerna räddningsledare och sektionschef leder två storsektorchef. Igenom hela förloppet är räddningschef i beredskap, RCB, i rollen vakthavande räddningschef, ansvarig för räddningsledningssystemet som helhet och därmed även för den enskilda räddningsinsatsen (beslutsdomänen systemledning – blå).

³⁷³ Inspirerad av MSB (2009), *Taktik ledning ledarskap*, s. 219.

13.5.3.5 Sektionschef

En enhetlig roll för uppgiftsledning av en sektion.

Vid resursmässigt och geografiskt mycket omfattande räddningsinsatser, där det finns behov av att organisera arbetet i flera storsektorer, uppstår behov att inrikta och samordna arbetet mellan dessa. Det kan lösas genom att gruppera flera storsektorer i en sektion, under ledning av en sektionschef.

Det handlar alltså om att leda flera storsektorer och samordna arbetet mellan dessa, samt medverka till att samordna arbetet med eventuella andra sektioner.

Även en sektion arbetar inom beslutsdomänen uppgiftsledning, vilket innebär att leda en organisatorisk del i utförandet av en eller flera tilldelade uppgifter.

Rollen sektionschef överensstämmer innehållsmässigt med storsektorchefen, och exempel på uppgifter inkluderar att:

- Omsätta uppgiften genom att besluta om syftet med och innehållet i de olika deluppgifterna inom ramen för metodval och taktisk plan.
- Identifiera och besluta om, alternativt pröva, åtgärder och metoder inom ramen.
- Organisera och arbetsleda de resurser som ingår i sektionen.
- Besluta om fördelning av uppgifter och deluppgifter samt resurser inom sektionen.
- Följa upp och återkoppla (rapportera) effekt och behov av justeringar.
- Föreslå justeringar av den egna uppgiften till den ansvariga rollen.
- Göra kontinuerliga riskbedömningar och säkerställa att arbetet genomförs på ett tillräckligt säkert sätt, etc.
- Verka för gemensamma överenskommelser med andra aktörer och anpassa utförandet därefter.

Här ställs mycket stora krav på att kunna leda genom andra. Likaså ställer rollen större krav på analytisk förmåga och modelltänk., Långsiktighet i planeringen krävs för att skapa uthållighet och handlingsutrymme, även över tid. Sektionschefen behöver förstå orsakssamband och ha en helhetssyn, vilket kräver kunskap om de samverkande aktörerna på en fördjupad nivå. I insatser av den här storleken är räddningstjänsten mycket sällan den enda aktören som verkar i händelsen. Förmåga krävs därför att kunna anpassa räddningsinsatsen för att den ska stämma överens med den aktörsgemensamma inriktningen och samordningen. Vidare innefattar räddningsinsatsen ofta inslag av externa resurser såsom frivilliga, experter eller utrustning och maskiner.

Av sektionschefen krävs motsvarande kompetenskrav som att själv leda komplexa och omfattande räddningsinsatser.

Det ställs krav på sektionschefen när det gäller att kunna agera bortom erfarenhetskartan, eftersom organisering i sektioner kommer att förekomma relativt sällan. Dessutom blir antalet personer som organiseras mycket stort, och räddningsinsatserna kommer att inträffa vid särdeles påfrestande händelser i övrigt.

13.5.4 Roller att företräda räddningsledningssystemet

Här beskrivs ett antal roller vars tyngdpunkt är att företräda räddningsledningssystemet i olika situationer.

13.5.4.1 Samverkansperson

Samverkansperson är en enhetlig roll med uppdraget att kunna företräda räddningsledningssystemet gentemot andra aktörer.

Räddningsschefen ansvarar för räddningstjänsten i sin kommun, men i det löpande arbetet är det naturligt att räddningsledningssystemet företräds av rollen vakthavande räddningsschef, om inget annat är sagt. För att avlasta denne behöver mandatet att företräda räddningsledningssystemet i enskilda definierade sakfrågor fördelas på flera individer. Detta kan göras både i förväg och i stunden. Exempelvis kan ledningsfunktionen vakthavande befäl i utgångsläget ha rollen att vara ledningssystemets inriktnings- och samordningskontakt, ISK.

I stunden kan dessutom fler roller tillsättas som företräder ledningssystemet. Det kan exempelvis vara samverkanspersoner som utses att verka gentemot andra aktörer. Att agera i rollen samverkansperson innebär att representera den egna räddningstjänstverksamheten, ofta (men inte alltid) geografiskt placerad hos en annan aktör eller i ett kluster med flera aktörer. Syftet är att skapa bättre förutsättningar för den egna verksamheten att utföra sitt uppdrag eller skapa bättre förutsättningar för den mottagande aktören att hantera sitt uppdrag. Detta åstadkoms bland annat genom att:

- Utbyta information aktörerna emellan för att skapa bättre förutsättningar för respektive organisation att proaktivt agera inom sitt uppdrag och bidra till en aktörsgemensam samordning.
- Hjälpa organisationerna att hitta rätt hos varandra eller skapa gemensamma beslutsunderlag utifrån behov av gemensamma inriktningar och samordning av åtgärder, etc.
- Effektivt nyttja samhällets (gränssättande) resurser, till exempel vid behov av prioriteringar.

- Skapa förutsättningar vid beroendeförhållanden och behov av samordning av beslut.
- Samordna extern information.
- Representera räddningsledningssystemet i en inriktnings- och samordningsfunktion, ISF (utifrån överenskomna gemensamma grunder för samverkan)³⁷⁴.

Samverkanspersonens befogenheter och uppgifter behöver förtydligas varje gång arbetsformen tillämpas, beroende på uppdrag och beslutsbefogenheter i normala fall. Det innebär att rollen samverkansperson ska tilldelas individer utifrån behovet och principen om rollogik (se 1.2.4, Rollogik).

Att skicka eller ta emot en samverkansperson motsvarar troligtvis inte hela behovet av samverkan³⁷⁵, men det är ett av flera verktyg (en arbetsform) som finns till hands. Det ersätter till exempel inte behovet av att kunna skapa förutsättningar för ett gemensamt bedömningsarbete eller att beslutsfattare för olika sakfrågor och omfång möts (motsvarande beslutsfattarsamverkan), men det kan utgöra ett viktigt komplement. Vidare ingår samverkansperspektivet i flera rollers agerandeförväntningar.

Förmåga behöver finnas att såväl skicka som ta emot en eller flera samverkanspersoner. Initiativet att skicka en samverkansperson bör tas så tidigt som möjligt och på låg ”tröskel”, det vill säga vid indikationer om att behov kan uppstå. Det är alltså inte rimligt att förvänta sig att en belastad organisation efterfrågar en samverkansperson.

En samverkansperson kan till exempel ha en eller flera av följande uppgifter³⁷⁶, där vissa kräver befogenheter från eget ledningssystem i större utsträckning än andra:

- Aktivt inhämta information, bland annat beslutsunderlag, för att tidigt identifiera kommande påverkan på den egna organisationen.
- Delta i komplext bedömningsarbete tillsammans med representanter från andra samhällsaktörer (identifiera behov inom det drabbade sammanhanget) och föreslå helhetsutformad hantering.
- Beskriva konsekvenser för den egna organisationens ansvarsområde.
- Kontinuerligt informera om den egna organisationens planerade eller vidtagna åtgärder och samtidigt beakta sekretess.
- Föreslå lösningar för och uppgiftsfördelning mellan de olika samhällsaktörerna.

³⁷⁴ MSB (2018), *Gemensamma grunder för samverkan och ledning vid samhällsstörningar*, s. 79.

³⁷⁵ Samverkan ses som en funktion för att åstadkomma inriktning och samordning mellan sidoordnade aktörer och beskrivs i MSB:s *Gemensamma grunder för samverkan och ledning vid samhällsstörningar*.

³⁷⁶ Exempel från *Policy – Samverkansperson vid stabsarbete*, Polismyndigheten Region Väst, Kustbevakningen, Sjöfartsverket, Räddningstjänsten Storgöteborg, SOS Alarm AB, 2016.

- Vara behjälplig med kommunikation mellan de berörda ledningsorganisationerna.
- Vara sakkunnig om kommunal räddningstjänst i allmänhet.
- Kontakter gentemot berörda kommuners ledning eller samordningsgrupperingar, exempelvis vid statlig räddningstjänst.

Exempel: Miljöräddningsinsats efter grundstötning

I samband med att ett större fartyg grundstöter på statligt vatten börjar Kustbevakningen planera för en potentiell miljöräddningsinsats. Eftersom det finns risk för att olja når kommunalt område meddelas den kommunala räddningstjänsten. Räddningstjänsten väljer då att skicka en samverkansperson till Kustbevakningens ledningscentral. Samverkanspersonen får ett definierat uppdrag och mandat att företräda räddningsledningssystemet (här ingår att informera om räddningstjänstens förmåga och delge räddningstjänstens perspektiv på händelsen samt Kustbevakningens planering). Samverkanspersonen får dock inte mandat att disponera räddningstjänstresurser, och kan därför inte på egen hand utlova en viss resursmängd om kustbevakningen efterfrågar detta.

13.5.4.2 Inriktnings- och samordningskontakt, ISK

Inriktnings- och samordningskontakt är en enhetlig roll med uppdraget att säkerställa räddningsledningssystemets ständiga tillgänglighet gentemot andra aktörer.

Utifrån Gemensamma grunderna för samverkan och ledning vid samhällsstörningar behöver alla aktörer utse en kontaktpunkt för att öka tillgängligheten samt tydliggöra och underlätta kontakter med andra aktörer. Den är den primära kontaktvägen in i en organisation oavsett tid på dygnet eller dag på året för att tidigt kunna agera och initiera åtgärder vid samhällsstörningar^{377 378}. Kontaktpunkten kallas inriktnings- och samordningskontakt, ISK, och utgör en roll. För räddningsledningssystemets del kan rollen tilldelas ledningsfunktionen vakt-havande befäl.

³⁷⁷ MSB (2018), *Gemensamma grunder för samverkan och ledning vid samhällsstörningar*, s. 79.

³⁷⁸ MSB (2019), *Vägledning för lokal ISF - Att åstadkomma inriktning och samordning vid samhällsstörningar utifrån det lokala geografiska områdesansvaret*, s. 13

13.5.4.3 Informatör

Informatör är en roll vars enhetliga kärna är att företräda räddningsledningssystemet i informationsfrågor.

Informatören är en roll som ges i uppdrag att företräda räddningsledningssystemet i informationsfrågor eller specifikt i kontakt med media. I ett grundläge kan exempelvis driftchefen eller en operatörsroll vara utsedd att svara på frågor från media om inträffade händelser inom vissa ramar, exempelvis att beskriva typen av händelse och vilka resurser som är larmade. I ett läge när en insats har en större samhällspåverkan och tilldrar sig ett större intresse kan en presstalesperson tillsättas för specifikt den insatsen.

Kriskommunikation är av stor vikt vid hanteringen av samhällsstörningar. Kriskommunikation ska påbörjas i det tidiga skedet och vara öppen och korrekt.³⁷⁹

Exempel: Brand i skola

I samband med en brand i en skola får en insatsledare i uppdrag att vara informatör och hjälpa media vid skadeplatsen. Ramarna för informatören är att svara på frågor om räddningsinsatsen. På frågor om räddningstjänstens förebyggande åtgärder innan branden, samt kommunens fortsatta hantering inom ramen för skolplikten, hänvisar informatören till andra roller.

13.5.5 Roller i stabsarbete

Organisering av ledningsstöd beskrivs tidigare i detta kapitel. Nedan följer en beskrivning av de roller som kan kopplas till ledningsstöd och arbetsformen stab.

13.5.5.1 Stabsmedlem

Stabsmedlem är en enhetlig roll för arbete som ledningsstöd i arbetsformen stab.

Stabsmedlem används som benämning på den roll som tilldelats en eller flera uppgifter i syfte att stödja en beslutsfattande eller arbetsledande roll, när arbetet organisatoriskt utförs i en stab. Rollen som stabsmedlem innebär alltså att utgöra ledningsstöd genom att stödja och därmed öka en beslutsfattande rolls ledningskapacitet.

³⁷⁹ MSB (2018), *Gemensamma grunder för samverkan och ledning vid samhällsstörningar*, s. 71–73.

Normalt har inte en stabsmedlem några beslutsbefogenheter, utöver rutinmässiga och på förhand definierade åtgärder av verkställande art. Eventuella befogenheter därutöver behöver därför klaras ut i förväg eller i stunden.

En stabsmedlem kan tilldelas många olika typer av uppgifter beroende på situation, behov och individuell kompetens.

En eller flera stabsmedlemmar kan avdelas som stöd till roller inom samtliga beslutsdomäner. I många fall är uppgifterna likartade oavsett var i systemet ledningsstöd tillämpas (informationshantering, kommunikation, analys och värdering, resurshantering, planering etc.). Men stor variation förekommer i exempelvis upplösningsgrad, tidsskala och komplexitet. En person bör därför inte samtidigt avdelas som stöd åt flera roller i olika beslutsdomäner. Det kan alltså vara mindre lämpligt att avdela en person att samtidigt stödja både vakthavande räddningschef och en enskild räddningsledare³⁸⁰.

Är uppgifterna väl definierade, kan benämningar som signalerar uppgiftens innehåll användas. Exempel kan vara säkerhetsstöd - *säkerhetsfunktion*, och informatör - *informationsfunktion*.

Beroende på var i räddningsledningssystemet rollen tillsätts ställs olika krav på kompetens och egenskaper. Ju närmare åtgärdsproduktionen (till exempel stöd åt en storsektorchef), desto troligare är det att personen behöver ha större teknisk kompetens utifrån den händelse som hanteras (den tekniska utrustningen som används, metodkunskap, säkerhetskrav etc.). Även vilka uppgifter som ska hanteras har betydelse. En person som har till uppgift att arbeta med långsiktiga bedömningar av eventuell händelseutveckling och planering i ett längre tidsperspektiv behöver troligtvis mer generella kunskaper och abstrakt tänkande, medan en person som arbetar med resurser och logistik kanske behöver ha mer praktisk kompetens och erfarenhet och personliga ledaregenskaper som får saker att hända.

13.5.5.2 Stabschef

Stabschef är en enhetlig arbetsledande roll för att leda och fördela arbetet i en stab.

Stabschef används som benämning på den arbetsledande roll som ansvarar för ledningsstöd som organiserats för stabsarbete åt en beslutsfattande roll.

När flera personer ingår i ett stabsarbete, det vill säga att flera individer tilldelas rollen som stabsmedlem, behöver man ofta tillsätta en arbetsledande roll för att leda och fördela arbetet i staben – en stabschef.

³⁸⁰ Med reservation för att anpassning utifrån situation, behov, tillgång på resurser samt individuella skillnader i förmåga alltid behöver vägas in.

Stabschefens främsta uppgift är att leda och samordna stabsarbetet och att organisera och kontinuerligt anpassa stabsarbetet över tid utifrån de uppgifter som ska hanteras, tillgång till personal, bedömd varaktighet etc.

Eftersom stabsarbete kan bedrivas på flera ställen i räddningsledningssystemet (i olika beslutdomäner) i helt skilda situationer varierar även kraven på stabschefen.

13.5.5.3 Funktionschef

Funktionschef är en enhetlig arbetsledande roll som underställd en stabschef leder och fördelar arbetet i en del av en stab.

Funktionschef används som benämning på en arbetsledande roll, underställd en stabschef, som leder och samordnar det arbete som utförs av två eller flera stabsmedlemmar.

De uppgifter som ska hanteras inom ett stabsarbete kan, om de är många och ska hanteras av flera personer, sorteras i ett antal så kallade stabsfunktioner. När två eller fler stabsmedlemmar tilldelats samma eller likartade uppgifter inom en stabsfunktion, kan detta arbete behöva ledas och samordnas. Genom att tillsätta rollen funktionschef kan arbetet samordnas, och kontrollspannet för stabschefen hanteras.

13.5.6 Övriga roller

Här beskrivs övriga roller vars tyngdpunkt i många fall är att stödja andra roller och skapa förutsättningar för räddningsledningssystemet.

13.5.6.1 Insatsuppföljning

Insatsuppföljning är en roll vars enhetliga kärna är att följa upp en eller flera pågående räddningsinsatser. Rollen ska följa upp så att det finns förutsättningar för att nå MMI och identifiera behov åt den roll som har befogenhet att besluta om ändringar i AMI eller MMI och räddningsinsatsens ram.

Att säkerställa att pågående räddningsinsatser följs upp är en viktig del av räddningsledningssystemets funktionalitet. Bedömningen är att detta ibland brister³⁸¹. För att skapa bättre förutsättningar för uppföljning definieras en särskild roll för detta. I rollen insatsuppföljning ingår att på uppdrag från den ansvariga rollen göra följande:

³⁸¹ MSB (2019), *Behovsanalys inom ledning av kommunal räddningstjänst - Underlag i projektet "Ett enhetligt ledningssystem för kommunal räddningstjänst (ELS)"*, s. 20.

- Följa upp räddningsinsatsers genomförande för att se om dessa får avsedd effekt och om det finns förutsättningar att nå MMI.
- Säkerställa en kontinuerligt uppdaterad lägesbild av insatta och tillgängliga resursers status.
- Följa upp förutsättningarna för ledningen av räddningsinsatserna.
- Identifiera behov av att skapa förutsättningar för räddningsinsatser att nå MMI. Exempelvis ökad resurstilldelning, omfördelningar i systemet som helhet, samordningsbehov med andra aktörer etc.
- Identifiera behov av justeringar av vad som ska uppnås (AMI) och behov av beslut om tillämpning av räddningstjänstverksamhetens uppdrag.

För varje räddningsinsats ska rollen i någon form finnas tillsatt. Det kommer dock att vara stora kvalitativa skillnader beroende på typen av olycka, det drabbade sammanhanget, hjälpbehovet och insatsens omfattning. Vid mindre omfattande händelser kan det mycket väl vara en tillikaroll, och samma individ kan ha rollen insatsuppföljning för flera samtidiga räddningsinsatser. Vid mer omfattande händelser bör det snarare vara en enskild roll. Rollen kan också i vissa fall vara en del av funktionaliteten i ett stabsarbete. Det kan samtidigt finnas flera roller som följer upp olika pågående insatser i ett räddningsledningssystem.

Att rollen insatsuppföljning finns tillsatt frångår inte den ordinarie chefen ansvaret för att uppföljning genomförs.

Exempel: Insatsuppföljningen uppmärksammar brister

Rollen insatsuppföljning uppmärksammar att lägesrapporterna från en insats inte inkommer som förväntat, att de är bristfälliga och att personen som lämnar dessa verkar stressad. Utifrån den informationen tas beslut om att lednings-organisationen på platsen ska stärkas.

13.5.6.3 Beredskapshantering

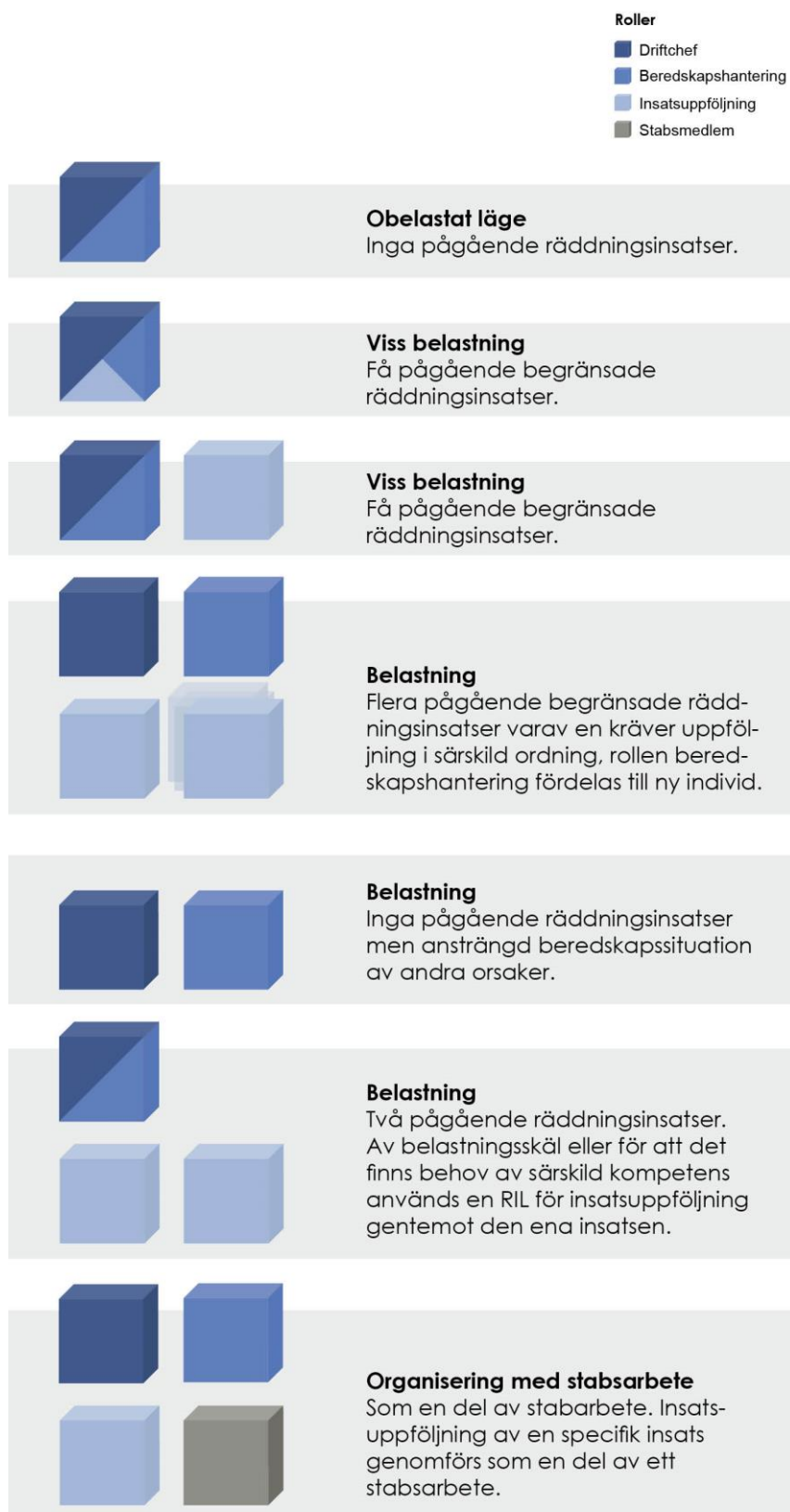
Rollen beredskapshantering har en enhetlig kärna i att bevaka beredskapssituationen och följa upp denna utifrån avsikt med beredskap (AMB). I rollen ingår också att identifiera behov av beredskapsåtgärder och bereda dessa för beslut.

Räddningstjänstverksamheten ska vara ändamålsenligt ordnad och insatser ska kunna påbörjas inom godtagbar tid. Detta gäller även när räddningsinsatser pågår sedan tidigare. Rollen beredskapshantering ska kontinuerligt bevaka och följa upp aktuell beredskap genom att:

- Bevaka och upprätthålla en ständigt aktuell lägesbild av tillgängliga resurser.
- Säkerställa förmågan att hantera samtidiga och nya larm och eskalerande räddningsinsatser, både avseende resurser och ledningskapacitet.
- Planera för handlingsutrymme (se 1.2.3, Handlingsutrymme) för resurser till pågående eller tillkommande räddningsinsatser.
 - Vilka resurser bör tillgängliggöras för att kunna larmas närmast till pågående räddningsinsatser utifrån den möjliga utvecklingen?
 - Vilka resurser kan vi larma vid nya larm beroende på geografi och typ av händelse?
- Identifiera informationsbehov för att förbereda icke insatta enheter.
- Identifiera behov av att tillgängliggöra fler resurser.³⁸²
 - Från andra räddningstjänstverksamheter.
 - Öka förmågan genom att exempelvis snabbt utbilda egna resurser i ett enskilt definierat moment där behov uppstår.
 - Ta del av resurser från andra aktörer eller organiserade frivilliga.

³⁸² Se koppling till systemledning och beslut om anskaffning, avsnitt 0,

Figur 75. Illustration med exempel på hur rollerna insatsuppföljning och beredskapshantering kan fördelas tillsammans med rollen driftchef i olika situationer.



13.5.6.4 Organiseringsstöd

Organiseringsstödet är en roll vars enhetliga kärna är att identifiera behov av anpassningar av organisationen för att mer effektivt möta hjälpbehov.

Att ständigt klara att anpassa organiseringen utifrån behoven är en stor utmaning³⁸³. Organiseringsstöd är en roll som kan bistå beslutsfattare att kritiskt granska och konstruktivt pröva rådande organisering, med syfte att identifiera behov av och ge stöd vid anpassningar av organisationen för att denna ska vara ändamålsenlig över tid. Rollen kan tillsättas framför allt vid hantering av mer omfattande händelser, eller vid situationer där tidigare erfarenheter är begränsade. Syftet med rollen är att avdela kapacitet att specifikt kunna pröva och identifiera hur verksamheten bäst bör organiseras för att vara effektiv, vilket ofta kan vara både utmanande och tidskrävande i situationer då många uppgifter ska hanteras under tidspress, stor osäkerhet etc.

Rollen behöver ha förmåga att när så krävs se lösningar bortom vad som är brukligt, i organiseringen såväl av den egna hanteringen som av hanteringen tillsammans med andra aktörer. Fokus ligger på utformning och anpassning av organiseringen utifrån yttre faktorer, det vill säga de krav som situation och behov ställer, och inkluderar även när den egna verksamheten ska knytas till ett större aktörssammanhang.

För att skapa förutsättningar för rollen bör den, så långt det är möjligt, kunna arbeta relativt fritt från andra uppdrag. Den bör kunna verka som en frikopplad rådgivare till beslutsfattaren, och till exempel inte ingå i ett omfattande stabsarbete. I rollen ingår till exempel att:

- Utifrån verksamhetens roll och uppdrag tolka och förstå rådande sammanhang, förutsättningar och behov, samt identifiera och föreslå eventuella anpassningar av organisationen, alternativt genomföra möjliga lösningar.
- Kunna identifiera behov och föreslå organisationslösningar utanför ”grundplanen”, tänka bortom vad som är brukligt och tänka in resurser som inte nödvändigtvis är tillgängliga i vardagen.
- Skapa förutsättningar för en anpassningsbar ledning över tid, och hantera lösningar och hinder för anpassning.

Rollen utgör ett stöd och fråntar inte den ordinarie chefen ansvaret för att se till att organiseringen är ändamålsenlig.

³⁸³ MSB (2019), *Behovsanalys inom ledning av kommunal räddningstjänst - Underlag i projektet "Ett enhetligt ledningssystem för kommunal räddningstjänst (ELS)"*, s. 18.

13.5.6.5 Optimeringsstöd

Optimeringsstöd är en roll vars enhetliga kärna är att skapa bättre förutsättningar för samordning för ökad effekt.

Optimeringsstöd är en roll som kan bistå beslutsfattare att optimera en hantering inom ramen för ett specifikt skeende, exempelvis en pågående händelse. Syftet är att skapa bättre förutsättningar för samordning av räddningstjänstverksamheten, exempelvis när ledning utövas från flera geografiska platser, av flera personer eller över tid. Optimeringsstödet tillsätts utifrån behoven som bland annat kan vara åtgärder för ökad samordning. Rollen kan agera för räddningsledningssystemet som helhet eller en enskild räddningsinsats.

Uppgifter kan vara bland annat att:

- Arbeta med lägesbilden när det finns stora skillnader i denna beroende på till exempel olika perspektiv.
- Bistå i att hantera friktioner kopplat till att ledning bedrivs på olika platser, tillfälliga obalanser i kapacitet för ledning på olika platser eller mellan de som leder i de olika beslutsdomänerna.
- Bistå i att hantera friktioner kopplat till normer och perspektivkonflikter.
- Bistå i att hantera friktioner kopplat till kommunikativa flaskhalsar.
- Arbeta med intern samordning och optimering utifrån yttre effekter som ska åstadkommas på till exempel ett skadeförlopp.
- Bistå i att åstadkomma planering i längre tidsskala för andra roller som på grund av belastning eller andra orsaker har svårt att åstadkomma detta på egen hand, det vill säga bidra till ett kompenserande system (se 1.2.2, Kompenserande system).
- Bidra med viss lokal kompetens för att motverka förståelseklyftor eller perspektivkonflikter inom räddningsledningssystemet.

Ett exempel på metod kan vara platsbesök. Den ansvariga beslutsfattaren kan välja att tillsätta rollen optimeringsstöd i syfte att genomföra ett platsbesök med exempelvis några specifika uppföljningspunkter. Beslutsfattaren kan också välja att genomföra platsbesöket själv, i stället för att utse en annan individ i rollen optimeringsstöd.

Eftersom det kan röra sig om olika syften och ändamål för att tillsätta rollen behöver det vid respektive tillfälle övervägas om och i så fall vilka beslutsbefogenhet som ska delegeras rollen i stunden.

Rollen optimeringsstöd fråntar inte den ordinarie chefen ansvaret för att följa upp att samordning åstadkoms.

Friktioner

Friktioner i ett skeende kan uppkomma av en mängd orsaker. Det kan bero på bland annat olika perspektiv, målkonflikter, bristande kulturell förståelse, brister i det mänskliga samspelet, bristande lägesuppfattning eller missförstånd i kommunikationen.

Friktioner behöver hanteras. Se 1.2.2, Kompenserande system, samt 2, Makt och normer.

13.5.6.6 Säkerhetsstöd

Säkerhetsstöd är en roll vars enhetliga kärna är att bistå en annan roll med uppgifter i arbetsmiljöarbetet.

Exempel på arbetsuppgifter för rollen säkerhetsstöd kan vara att:

- Dokumentera arbetsmiljöarbetet.
- Bistå i riskbedömningar.
- Följa upp efterlevnaden av instruktioner och begränsningar.
- Kommunicera ut förhållningssätt, instruktioner och rutiner för arbetsmiljöarbetet.
- Stödja samordning av säkerhet och arbetsmiljöarbete genom hela verksamheten, och i hanteringen tillsammans med andra aktörer.

Ett säkerhetsstöd arbetar åt en annan roll och fråntar inte denna roll ansvaret för arbetsmiljöarbetet.

Funktionen hos rollen kan även vara en del i ett stabsarbete.

13.5.6.7 Sambandsstöd

Sambandsstöd är en roll vars enhetliga kärna är att bistå en annan roll i arbetet med att säkerställa goda förutsättningar för ett väl fungerande samband.

Sambandsstöd bistår en annan roll med att säkerställa goda förutsättningar för fungerande samband inom hela eller delar av räddningsledningssystemet exempelvis vid en enskild insats. Rollen kan arbeta med att såväl organisera sambandet som följa upp användningen av sambandsrutiner. Det finns ett behov av att stärka arbetet med att säkerställa goda förutsättningar för fungerande samband jämfört med i dag³⁸⁴, ³⁸⁵.

³⁸⁴ SOU 2019:7, *Skogsbränderna sommaren 2018 - Betänkande av 2018 års skogsbrandsutredning*, s. 131.

³⁸⁵ MSB (2019), *Behovsanalys inom ledning av kommunal räddningstjänst - Underlag i projektet "Ett enhetligt ledningssystem för kommunal räddningstjänst (ELS)"*, s. 93.

Ett sambandsstöd arbetar åt en annan roll och fråntar inte denna roll ansvaret för att sambandet ska fungera.

Funktionen hos rollen kan även vara en del i ett stabsarbete.

13.5.6.8 Koordinator

Rollen koordinator är en roll för att koordinera åtgärder under en räddningsinsats. Den kan definieras utifrån om behov finns.

Åtgärder som sätts in under en räddningsinsats behöver koordineras. Detta kan göras genom att man utser en *koordinator*.

I rollen ingår att koordinera det konkreta genomförandet av en åtgärd och de olika moment som en eller flera brandmän utför, och samtidigt själv kunna delta i arbetet.

Exempel på uppgifter:

- Tolka en uppgift och identifiera lämpligt tillvägagångssätt och vilken metodik som bör användas i utförandet.
- Förankra med aktuell chef (sektorchef, räddningsledare eller insatschef).
- Leda och koordinera, samt vid behov även själv delta i, genomförandet av arbetsmoment.

Själva benämningen koordinator ses som ett samlingsbegrepp för ett antal på förhand specificerade roller, till exempel:

- rökdykledare,
- kemdykledare,
- losstagningsledare (trafikolyckor), och
- dykledare.

Andra typer av liknande roller är när en enskild brandman ges sambandsuppgifter. När exempelvis en enskild tankbil eller annan mindre grupp åker som förstärkning, så kan en brandman ges uppgifter att hålla kontakt med ett befäl eller en ledningscentral. De räddningstjänstverksamheter som har behov av det behöver lokalt ha beskrivningar av de olika koordinatorsrollerna som finns inom verksamheten.

13.5.6.9 Brytpunktschef

Rollen brytpunktschef är en roll som kan underlätta hanteringen av resursflöden förbi en brytpunkt.

Brytpunktschef är ett befäl som koordinerar resursflöden förbi en brytpunkt samt bistår med dokumentation och kommunikation med ankommande resurser.

Kommunen behöver definiera om detta ska vara en egen roll eller betraktas som en del av ledningsstödet.

13.5.6.10 Depåchef

Rollen depåchef är en roll som kan underlätta hanteringen av materielflöden kring en depå.

Depåchef är ett befäl som koordinerar materielflöden kring en depå samt bistår med dokumentation och kommunikation med liknande funktioner i stab eller ledningsstöd.

Kommunen behöver definiera om detta ska vara en egen roll eller betraktas som en del av ledningsstödet.

13.5.7 Utmärkning av roller

En och samma individ kan förväntas agera i flera roller, ibland samtidigt. Det innebär praktiska begränsningar för hur man kan märka ut rollerna.

Utmärkning görs främst för att tydliggöra arbetsledningsrätt och underlätta vid samverkan. Att en individ kan komma att byta roll under pågående räddningsinsats eller skeende gör att rollerna behöver märkas ut på ett anpassningsbart sätt, exempelvis med västar.

Rollerna sektorchef, storsektorchef, insatschef, räddningsledare, vakthavande räddningschef och räddningschef behöver kunna märkas ut när de agerar skadeplatsnära. Detta bör göras med så kallad varselväst med text i versaler.³⁸⁶

Om någon har rollen räddningsledare tillsammans med en annan tillikaroll ska rollen räddningsledare märkas ut.

Om någon har rollen insatschef tillsammans med en annan tillikaroll än räddningsledare ska rollen insatschef märkas ut.

³⁸⁶ Se bland annat MSB (2020) *Säkerhet i vägtrafikmiljö*, MSB1078 och Vägverket (2004) *Rekommendationer för varselkläder på skadeplats*.

Stödjande roller som agerar skadeplatsnära kan märkas ut med varselväst med antingen den specifika rollbenämningen eller den generella benämningen ”Ledningsstöd”.

Om uttryckningskläder har förutsättningar att märka ut vissa roller (exempelvis det så kallade ”bladderblocket” på ryggen på larmrocken) kan det ersätta varselvästen för att märka ut roll.

Behovet av utmärkning finns inte bara på skadeplatsen, utan även ibland i exempelvis ledningscentralsnära arbete eller stabsarbete. För roller som agerar i icke-skadeplatsnära miljö kan andra former av utmärkning ersätta varselvästen, såsom tydliga namnbrickor.

13.6 Ledningsfunktioner

Att gruppera rollförväntningar till ledningsfunktioner är viktigt för att kunna bemanna roller efter behov. Roller som ställer likartade krav på individens förmåga kan alltså kopplas till en och samma ledningsfunktion.

Grupperingen av roller till en och samma ledningsfunktion behöver ske utifrån följande aspekter:

- Vissa roller ska kunna bemannas direkt.
- Vissa roller behöver kunna utövas på olika geografiska platser.
- Rollerna som samlas på samma ledningsfunktion ska följa en rollogik.
- Frekvens av förväntad rollaktivitet, hur ofta en viss roll kommer att behövas.

Respektive räddningschef behöver säkerställa tillgången i godtagbar tid till personal inom den egna organisationen eller i samverkan med andra som kan besätta de roller som behövs för en effektiv och ändamålsenlig verksamhet. Därför behöver det finnas tillgång till ledningsfunktioner i skäligen omfattning och med godtagbar anspänningstid.

I detta arbete ska man ta hänsyn till lokala och vid behov regionala förhållanden inklusive samarbeten med intilliggande räddningstjänstverksamheter. I gemensamma ledningssystem med formella styrningsmandat (se 7.5, Räddningsledningssystemet) behöver dimensioneringen göras för systemet som helhet.

En möjlighet att definiera ledningsfunktioner är att utgå från exemplen nedan. Som tidigare nämnts så är rollerna hierarkiskt ordnade i stunden. Därför kan ledningsfunktionerna nedan, beroende på vilken roll de agerar i, i vissa fall ha olika hierarkiskt förhållande mellan sig. Rollogik ska dock eftersträvas, liksom en tydlighet både inom räddningsledningssystemet och för samverkande aktörer.

Notera att nedanstående är *exempel* på koppling mellan ledningsfunktioner och roller, och att varje kommun själv beslutar om att definiera ledningsfunktioner. Inledningsvis beskrivs räddningschefen, eftersom det är en särskilt utpekad befattningshavare i en kommun enligt lagen om skydd mot olyckor³⁸⁷.

Roller kan inte bara bemannas med personal aktiva i en ledningsfunktion. Man kan använda all tillgänglig personal med den förmåga som krävs. Ledningsfunktioner är ett sätt att säkerställa tillgången för att bemanna roller, men ska inte ses som en begränsning vid behov som sträcker sig utöver tillgängliga ledningsfunktioner.

13.6.1 Räddningschef

Räddningschefen förväntas kunna agera aktivt i rollen som räddningschef utifrån sitt ansvar enligt lagen om skydd mot olyckor. Oavsett om hen agerar aktivt så har räddningschefen ständigt ansvaret för att räddningstjänsten är ändamålsenligt ordnad.

I en kommun kan det bara finnas en räddningschef. Räddningschefen behöver ha förmåga att själv initiera rollaktivitet när så krävs.

13.6.2 Räddningschef i beredskap

Ledningsfunktionen räddningschef i beredskap förväntas i huvudsak kunna agera i rollen vakthavande räddningschef. Räddningschefen i beredskap förväntas också bland annat kunna agera i rollen som samverkansperson gentemot andra aktörers beslutsfattare samt i rollen som räddningsledare.

De som bemannar denna ledningsfunktion är individer som räddningscheferna har gett delegation till. Det kan vara de räddningschefer som ingår i ledningssystemet eller andra (se 1.2.4, Rollogik).

I ett räddningsledningssystem kan det bara finnas en räddningschef i beredskap. Räddningschefen i beredskap behöver ha förmågan att själv initiera rollaktivitet, i rollen vakthavande räddningschef, när så krävs.

13.6.3 Vakthavande befäl

Ledningsfunktionen vakthavande befäl förväntas i huvudsak agera aktivt i rollen som driftchef i det löpande arbetet samt ha rollen ISK. Det vakthavande befälet förväntas också kunna agera i rollerna insatsuppföljning och beredskapshantering, samt kunna gå in i rollerna som räddningsledare och stabschef.

³⁸⁷ 3 kap. 16 § lagen (2003:778) om skydd mot olyckor.

I ett räddningsledningssystem bör det bara finnas ett vakthavande befäl i tjänst.

13.6.4 Larm- och ledningsbefäl

Ledningsfunktionen larm- och ledningsbefäl förväntas i huvudsak kunna agera i rollerna insatsuppföljning och händelsevärdering samt som behörig räddningsledare i larm- och ledningsprocessen, beroende på hur kommunen definierar denna.

I ett räddningsledningssystem kan det samtidigt finnas flera larm- och ledningsbefäl.

13.6.5 Ledningsoperatör

Ledningsfunktionen ledningsoperatör förväntas i huvudsak kunna agera i rollen larmvärdering och som ledningsstöd.

13.6.6 Regional insatsledare

Ledningsfunktionen regional insatsledare förväntas kunna agera som räddningsledare och insatschef, såväl som i stödjande roller i både system-, insats- och uppgiftsledning. Ett annat ord än *regional* kan användas beroende på hur dimensioneringen av ledningsfunktionen ser ut.

I ett räddningsledningssystem kan det samtidigt finnas flera regionala insatsledare.

13.6.7 Insatsledare

Ledningsfunktionen insatsledare förväntas kunna agera i rollerna storsektorchef, räddningsledare och insatschef såväl som i stödjande roller i både system-, insats- och uppgiftsledning.

I ett räddningsledningssystem finns det samtidigt flera insatsledare.

13.6.8 Styrkeledare

Ledningsfunktionen styrkeledare förväntas kunna agera i rollerna sektorchef, räddningsledare och insatschef, såväl som i stödjande roller i både system-, insats- och uppgiftsledning.

I ett räddningsledningssystem finns det samtidigt flera styrkeledare.

13.6.9 Gruppleddare

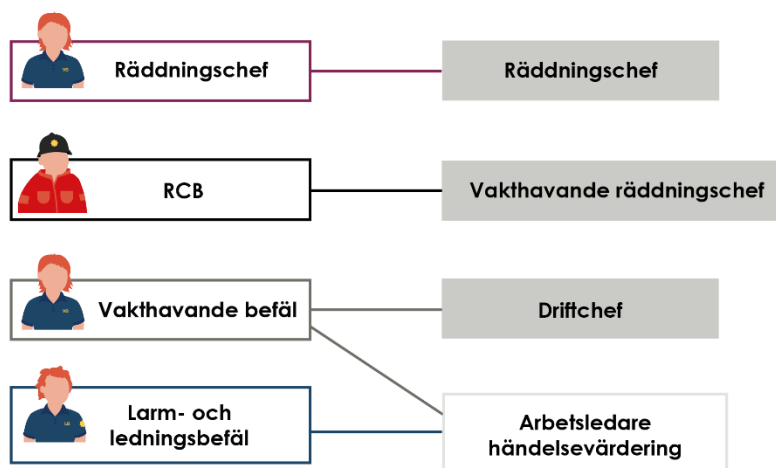
Det förekommer att befäl ges en begränsad och mycket grundläggande lokal utbildning för att kunna verka som arbetsledare. Ledningsfunktionen gruppleddare avser befäl med denna bakgrund och är alltså något som förekommer i stället för ledningsfunktionen styrkeledare snarare än tillsammans med denna. En gruppleddare har mer begränsade rollförväntningar än en styrkeledare och förväntas kunna agera i rollen sektorchef när sektorn består av ett begränsat antal brandmän som vanligtvis står under gruppleddarens befäl. Gruppleddaren förväntas även kunna agera insatschef vid begränsade insatser.

I ett räddningsledningssystem kan det samtidigt finnas flera gruppleddare.

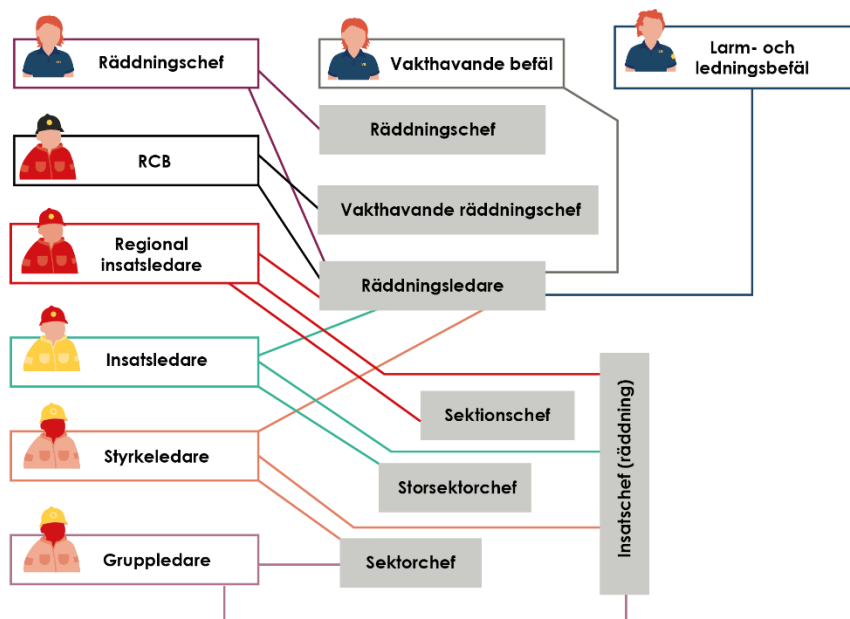
13.6.10 Exempel på hur ledningsfunktioner kan kopplas till roller

En grundläggande beskrivning av ledningssystemets rollförväntningar på respektive ledningsfunktion behöver framgå av respektive ledningssystems ledningsdoktrin och bygga på principen om rollogik. Här ges ytterligare exempel. Hänsyn behöver tas till krav på utbildning, erfarenhet, fortbildning och övning. I stunden behöver hänsyn även tas till individens skicklighet.

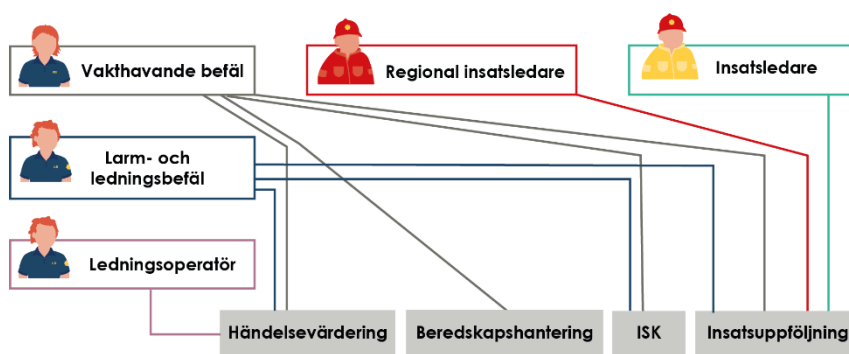
Figur 76. Exempel på möjlig koppling mellan ledningsfunktioner och vissa arbetsledande roller kopplade till den övergripande ledningen.



Figur 77. Exempel på möjlig koppling mellan ledningsfunktioner och vissa enhetliga roller kopplade till ledning av räddningsinsatsers genomförande.



Figur 78. Exempel på koppling mellan ledningsfunktioner och vissa enhetliga roller kopplade till övergripande ledning.



13.6.11 Utmärkning av ledningsfunktioner

Exempelvis text på fordon eller färg på hjälmar och larmställ låter sig inte lätt ändras i takt med att en person kan behöva agera i olika roller. Dessa passar därför inte för att märka ut roller utan i stället för att märka ut ledningsfunktionen. Utmärkningen fyller ett syfte i och med att den markerar ett antal rollförväntningar. På samma sätt som den enskilda räddningstjänstverksamheten behöver dimensionera sin ledningsförmåga och definiera vilka ledningsfunktioner som krävs, behöver det definieras hur dessa ska märkas ut.

Kapitel 14: Taktik

14 Taktik

Vi ska i det följande behandla taktik och vi har avsiktligt valt ett brett perspektiv i beskrivningen. Syftet är att bidra till fortsatt utveckling i räddningsledningssystemen vilket innebär att fler och i viss mån andra perspektiv på taktik lyfts. Vi vill med detta stimulera till att samtliga funktioner i ledningssystemet bidrar till den taktiska utformningen både före och under en händelse.

Inledningsvis ska vi beskriva några definitioner på taktik.

14.1 Vad är taktik?

Begreppet taktik kan ses både ur ett kognitivt perspektiv och ur det faktiska agerandets perspektiv. Taktik definieras bland annat som ”mönster av tänkande och ageranden” för att uppnå effekt³⁸⁸, vilket åskådliggör dessa perspektiv. När det gäller vad agerandet ska leda till så kan taktik preciseras ytterligare och definieras som ”att på bästa sätt utnyttja de tillgängliga resurserna för att erhålla och bibehålla kontroll över händelserna”³⁸⁹. Genom att betrakta taktik i mönster av disposition ”över tid” så kan taktiska överväganden också behöva ske med utgångspunkt i längre tidsskalor, nämligen inte bara i tillgängliga resurser för stunden, utan i möjligheter till anskaffning av ytterligare resurser, exempelvis genom medverkan från angränsande räddningstjänstverksamheter. Taktik handlar om optimering, det vill säga att få ett så bra resultat som möjligt med de förutsättningar man har. Samtidigt innebär kravet på beslutsfattande i dynamiska situationer under tidspress att det faktiska agerandet ofta behöver vara ”tillräckligt bra” eller ”så bra som möjligt”, det vill säga satisfiering.

Om det vid en räddningsinsats inte är uppenbart vad som ska göras, när och av vem, kan vi vara hjälpta av en ledningsprocess. I den processen kommer en del uppgifter vara uppenbara och andra kommer att präglas av någon form av osäkerhet och eller oklarhet. Taktik är de val som görs och de beslut som tas i processen när något är osäkert eller oklart och som gäller nyttjandet av resurser. Utformningen av taktiken sker genom ett successivt preciserande beslutsfattande.³⁹⁰ Det innebär att en mängd beslutsprocesser är det som konkret kommer att utforma räddningsinsatserna. Ingångsvärdena i processen är givna av olyckan och tillgängliga resurser. När en räddningsinsats fortskrider behövs beslut för att hela tiden precisera allt tydligare och konkreta mål. Genom detta utformas och genomförs taktiken för att uppnå effekt. För att effektuera taktiken krävs också tillgång till resurser. Tillgången till resurser behöver säkerställas både i förväg

³⁸⁸ Fredholm, L (1990), *Utveckling av räddningstaktik, analyser och metodförslag*, Försvarets forskningsanstalt, Huvudavdelning 5 (FOA rapport E 50006-5.3).

³⁸⁹ Svensson, S m.fl. (2005), *Taktik, ledning, ledarskap*.

³⁹⁰ Fredholm, L (xxxx), *Taktik vid räddningsinsatser, begreppsanalyser och begreppsuppbyggnad*, (FOA-R-95-00128-5.3).

och i stunden. Detta förutsätter beslutsmandat eller att ett inflytande över resursanskaffningen sker genom överenskommelser med angränsande räddningstjänstverksamhet.

När doktriner utformas inom respektive ledningssystem i landet behöver förutsättningar skapas för taktiska val med utgångspunkt i riskbild (förväntade räddningsinsatser) och vilken förmåga resurserna har samt dess placering (förutsättningar för resurstillväxt) i det aktuella området. Förutsättningarna skiljer sig åt och det är viktigt att ta hänsyn till det när arbetssätt utformas i ledningssystemet. Räddningsinsatsen måste tillföras resurser i både den kvantitet och kvalitet som krävs för att arbetet ska kunna fortlöpa och för att man ska kunna få önskade effekter av arbetet. Ledningsorganisationen bör således också byggas upp på ett sådant sätt att man klarar av att hantera resurstillväxten, både gentemot själva olycksförloppet och mot den tillkommande resursen. På motsvarande sätt bör man resonera i arbetet inom samtliga beslutsdomäner i organisationen.³⁹¹

Respektive räddningsledningssystem bör ha identifierat såväl möjligheter till anskaffning av resurser (och tid för det) samt hur belastningssituationer påverkar kravet på taktiska beslut. Även om det i tätbebyggda områden kan åstadkommas en större resurstillväxt än i glesbygd, så kan ändå belastningssituationer leda till begränsningar i resurstillgång som ställer krav på de taktiska valen vid räddningsinsatserna.

Vi vill förtydliga att vårt resonemang om taktik inte ska blandas samman med att en del andra aktörer använder ordet taktik som benämning på en nivå i organisationen.

14.2 Taktik i olika typer av system

Traditionellt förknippas taktik med skadeplatsnära agerandemönster och beslut, för att resurserna där genomför åtgärder. Ofta ligger associationerna nära val av metoder och teknik. Taktik kan dock ses som något mer generellt; det handlar om disposition och användning av resurser i tid och rum för att nå effekter så att räddningstjänstens uppdrag genomförs på bästa sätt. Behovet av att förstå och tänka taktik finns därmed i flera upplösningsgrader, och de olika rollerna i ledningssystemet måste ta ansvar för taktiken i det spelrum som man har. Taktik behövs således på alla nivåer i det egna räddningsledningssystemet, i samverkan med andra räddningsledningssystem samt i samverkan med andra aktörers ledningssystem.

³⁹¹ Svensson, S m.fl. (2005), *Taktik, ledning, ledarskap*.

14.2.1 Taktik kopplat mot beslutsdomänerna

Beslutsfattande som påverkar taktiken måste finnas inom alla beslutsdomäner i ledningssystemet. I den övergripande ledningen måste man ta ansvar för taktiken för hela räddningstjänstverksamheten. Exempelvis måste beslut fattas för att upprätthålla rimlig förmåga för ytterligare räddningsinsatser och värdera det taktiska agerandet på de olika räddningsinsatserna som pågår. Till exempel kan taktik på högre organisatorisk nivå handla om att sätta ramar för räddningsinsatser eller att besluta om en resursfördelning, vilket påverkar taktiken och de taktiska valen vid de enskilda räddningsinsatserna.

Beslut som skapar förutsättningar för det taktiska genomförandet behöver tas inom alla delar i ett ledningssystem. Det är lätt att tänka att det som påverkar metodval och taktiska beslut längre ut i organisationen handlar om resurskonkurrens på grund av att belastningen är hög för organisationen. Men det kan handla om taktiska beslut som syftar till att snabbt avsluta räddningsinsatser för att i ett senare skede ha resurser tillgängliga. Ett exempel kan vara att en villabrand behöver släckas under dagen när det senare ska ske demonstrationer i en tätort.

Taktiken ska syfta till att omhänderta det totala hjälpbehovet inom hela räddningsledningssystemets område och kunna prioritera det mest skyddsvärda i varje situation. Räddningsledningssystemet måste kunna välja de uppdrag som ger störst effekt för det totala skyddsvärdet. För att det ska vara möjligt är det av största vikt att de olika beslutsdomänerna står i ständig kontakt och delar rådande lägesbilder på olika organisatoriska nivåer. På så sätt kan de säkerställa att åtgärderna fungerar. Räddningsledningssystemet måste alltid kunna kommunicera AMI och MMI fortlöpande och justera dessa vid behov.

Överväganden om taktik i olika delar av ledningssystemet behöver också fungera även i när det gäller överenskommelser med andra aktörer om gemensamt agerande. De flesta händelser hanteras tillsammans med andra aktörer, alltifrån frivilliga till andra myndigheter. Andra aktörers agerande kommer att skapa förutsättningar eller krav på hur vi kan och bör agera för bästa möjliga effekt. En god samverkan med andra aktörer som genomför samtidiga insatser vid olyckor leder till att det viktigaste i det totala hjälpbehovet hanteras först. För att detta ska fungera är det nödvändigt med gemensam planering för hur dessa insatser ska genomföras och att det finns strukturer som främjar samverkan innan, under och efter insatser. Sådana strukturer kan exempelvis vara gemensamma larm- och insatsplaner samt upparbetade kommunikationsvägar för taktiskt genomförande mellan olika aktörer på flera nivåer i organisationerna eller ledningssystemen. Till viss del kan aktörerna även ges möjlighet att vid behov kunna agera i varandras ställen genom att till exempel utbilda sig eller öva för att kunna göra de viktigaste åtgärderna i det totala hjälpbehovet.

14.2.2 Gemensam resursdisposition i hela landet

Det kan uppstå omfattande räddningsinsatser i landet (se 10.4, Aktörssammanhang vid omfattande lägen och 12.9, Flera räddningsledningssystem – utgångspunkt för metodutveckling vid resursförsörjning) och i det följande beskrivs några tankegångar kring hur behov av att förstå och tänka taktik påverkar hanteringen av resursdispositionen på ett gynnsamt sätt.

Vid ansträngda lägen i flera delar av landet samtidigt blir vissa resurser särskilt viktiga att samordna och hantera. Det är en utmaning att få resursdispositionen att fungera i nationen som helhet så att avlösningar fungerar. Det vill säga att ”bytet sker vid strålrör” och att åtgärderna genomförs med kontinuitet, speciellt om kontroll över skadeförloppet inte uppnåtts.

De resurser som har förmåga att hantera de räddningsinsatser som genomförs, eller som kan bli aktuella till följd av riskbilden, är de som ingår i ett sådant utbyte. Vissa resurser kan också bli gränssättande ur ett nationellt perspektiv. Det handlar om nationella förstärkningsresurser men det kan också vara specifika resurser som finns inom den kommunala räddningstjänsten, men med begränsad kapacitet. Även ledningsresurser kan vid ansträngda lägen bli gränssättande om belastningen är hög över tid.

Berörda områden som går samman kring hanteringen av en större händelse måste komma överens om hur resurserna ska användas i tid och rum, i stora geografiska områden. Det har förekommit situationer i landet där räddningstjänsterna i flera län var så ansträngda att olika sammanslutningar i landet i övrigt var tvungna att gå samman och försörja de drabbade områdena. Hela landet behövde hanteras som om det vore en gemensam räddningstjänstverksamhet³⁹². Samma typ av avvägningar när det gäller resursanvändningen kan uppstå i hela Sverige med samma typ av avvägningar som inom ett enskilt räddningsledningssystem vid mer begränsande situationer, vilket beskrivs i följande frågeställningar:

- ”Hur länge ska resurserna x, y, z vara kvar på den enskilda räddningsinsatsen utan att den kontroll som uppnåtts går förlorad?
- Ska vi avveckla resurserna från försörjningsområde A eller B först?
- Hur påverkar det genomförandet av räddningsinsatsen?
- Hur ser riskbilden ut i försörjningsområde A i förhållande till B? Till helgen har vi en evenemangsintensiv period i A samtidigt som personalläget är kritiskt hos B etc.”

Även ur ett resurshanteringsperspektiv blir ledtiderna väldigt olika. På kort tid kan man förflytta personal och utrustning med hjälp av flygplan och helikoptrar, samtidigt som resursförsörjning från olika räddningstjänstverksamheter med fordon tar betydligt längre tid. Inledningsvis behöver fordon tas med, vid

³⁹² MSB (2020), *Behovsanalys inom ledning av kommunal räddningstjänst - Underlag i projektet "Ett enhetligt ledningssystem för kommunal räddningstjänst (ELS)"*,

avlösningar kan det räcka med endast personal. Luftbroar med såväl personal som materielförsörjning etc., kan ingå i det gemensamma logistiska arbetssättet i landet.

14.3 Behovet av anpassning

Oftast tänker man på taktik som något som är starkt knutet till beslut vid en enskild räddningsinsats. Men behovet av att forma förutsättningar för taktik börjar redan i planeringsstadiet med frågor som, hur räddningstjänstverksamheten ska bemannas, var brandstationer ska planeras, vilken utrustning som ska införskaffas, hur vi ska larma enheter och olika resurser, vilka metoder som ska användas, hur vi ska bygga upp ledning och så vidare. För detta planeringsarbete ligger riskanalyserna till grund. De gör att vi på bästa sätt kan utnyttja de tillgängliga resurserna för att få och bibehålla kontroll över händelserna.

Taktik är inte heller bara kopplat till de vanliga händelserna vi hanterar genom larmplaner och förutbestämda placeringar av brandstationer, personal, resurser, utbildning och så vidare. Vi hamnar ständigt i nya situationer som vi inte kunnat planera för, inte kunnat förutse. Då är det viktigt att kunna agera taktiskt utifrån hypoteser. Det vill säga att vi agerar taktiskt fast vi inte har en riktigt klar bild av vad vi kommer att möta och hur vi ska hantera detta. Ett exempel är coronapandemin där stora delar av räddningstjänsten ändrade sin bemanning och schemaläggning för att klara av stora sjukskrivningstal under en period för att kunna upprätthålla den beredskap man utlovat enligt sina handlingsprogram.

Viktigt är att de som leder verksamheten måste kunna hantera beslut som skapar förutsättningar för taktiken, och diskutera taktik utifrån rådande situationer. Den förutbestämda idén om taktiken som ligger till grund för larmplaner måste vara väl känd och hela tiden prövas utifrån de hypoteser larmplanen är gjord utifrån. Två enkla frågor behöver alla roller på olika organisatoriska nivåer ställa sig och ge svar på vid uppstarten av en räddningsinsats:

- Överensstämmer händelsen med det scenario larmplanen är gjord utifrån?
- Har vi de resurser som vi tänkte när vi tog fram larmplanen, och anländer de till olycksplatsen som vi tänkt?

Alla larmplaner bör göras utifrån taktiska idéer och tankar, och helst tillsammans med andra aktörer. Den taktiska idén som ligger till grund för larmplanen bör vara väl känd av all personal, och varje gång i situationen där den används bör den prövas av de olika ledningsnivåer som engageras gentemot det scenario som resurskapaciteten är utformad för.

Resursanvändningen behöver alltså anpassas efter de förutsättningar som råder i stunden. Om en av styrkorna är upptagen i den tilltänkta larmplanen och nästa resurs dröjer, blir det ofta nödvändigt för de första resurserna på plats att agera annorlunda än om man hade haft en resurs på plats i ett tidigare skede. Ett annat exempel på detta är skillnaden mellan agerande i storstad och i glesbygd, där det kan skilja avsevärt i tid mellan de första resurserna och anslutande resurser.

Om man som första resurs till exempel får en rökdykarförstärkning efter 10 minuter eller efter 30 minuter krävs ett annorlunda agerande.

Under skogsbränderna 2018 pressades många räddningstjänstverksamheter hårt. I många fall tog helt enkelt resurserna slut och man kunde inte arbeta enligt de rutiner man hade använt sig av tidigare. Men bränderna följde ett tydligt mönster, och det möjliggjorde en taktik för att begränsa brandutbredningen under en period av hård belastning där resurserna inte räckte till för den normala skogsbrandshanteringen. Brandrisken var extremt hög, temperaturerna steg under dagarna till över 30 grader och vinden tilltog på eftermiddagen, samtidigt som torra åskväder gjorde att flera nya bränder uppstod på eftermiddagarna. Den övergripande taktiken i detta skede blev då att det skulle skickas resurser till nya bränder i tillräcklig omfattning för att stoppa brandspridningen i fronten. Efter det skulle resurser prioriteras för att omringa och släcka bränderna helt, där de bränder som innebar störst risk skulle hanteras först. Med risk i detta fall avsågs att branden kunde skada byggnader, störa eller skada samhällsviktig verksamhet eller riskera att sprida sig på ett sådant sätt att branden blev väldigt stor i omfattning och resurskrävande att hantera.

Att arbeta med taktik på detta sätt kräver stor förståelse och kommunikation kring händelseförlopp, hotbild och så vidare i alla delar i räddningsledningssystemet.

Exempel: Taktik vid en lägenhetsbrand

En räddningstjänstorganisation har gjort en larmplan för brand i lägenhet i flerbostadshus byggt på 60- och 70-talet. Planen har som grund att det har startat en brand i en lägenhet. Normalt tänker man att det ska räcka med en enhet för att kunna släcka branden i lägenheten och kunna söka genom lägenheten, som i detta fall är en normalstor lägenhet om 1 till 5 rum och kök. Man lägger även till en enhet för att samtidigt kunna söka genom trapphuset och eventuellt andra lägenheter om man fått omfattande rökspridning i trapphuset. I larmplanen finns även en höjdenhet eftersom den alternativa utrymningsvägen är via räddningstjänstens stege. I larmplanen finns även en ledningsenhet med för att kunna leda och samordna räddningsinsatsen, initiera RVR och så vidare.

De allra flesta gånger kommer resurserna enligt denna larmplan resurser att vara fullt tillräckliga för att hantera räddningsinsatsen kring en lägenhetsbrand. Men det kommer att dyka upp tillfällen då planen behöver förändras taktiskt. Om det till exempel är kraftig brand i en lägenhet på övre våningen och lågorna slår kraftigt ut ur fönstren eller från balkongen, så finns det risk för vindsbrand. Utlarmningen av resurser behöver då justeras efter detta. Det kan också vara så att det är en källarbrand som spider kraftig rök i flera trapphus i byggnaden samtidigt, vilket även det ställer krav på resurser som ligger utanför larmplanen. Eller så är byggnaden byggd i slutet av 1800-talet, med stor risk för en komplicerad konstruktionsbrand som följd. Det finns en rad andra scenarion som rimligen borde påverka vilka resurser som bör skickas ut för att kunna genomföra en effektiv räddningsinsats.

Del 5
KOMPLETTERANDE
KOMPONENTER

Kapitel 15: Ledarskap

15 Ledarskap

Ledarskap är ett ofta använt begrepp som har en relativt bred och djup betydelse och innebörd. Det utgår ofta från hur chefer utför sitt chefskap men handlar i stor utsträckning också om interaktionen mellan individer som arbetar och verkar inom ramen för att lösa en uppgift. Ledarskap har också ett organisatoriskt perspektiv där processer, flöden och organisationens kultur inverkar på hur uppgiften löses. Detta innebär att ledarskapet inom organisationen är något som berör alla och som på olika sätt utövas av alla.

Det finns gott om litteratur inom området. För den övergripande beskrivning som vi gör i detta dokument har vi primärt utgått från ett stort internationellt forskningsprojekt kring ledarskap³⁹³ och ledarskapsforskaren Gary Yukl.³⁹⁴

Ledarskap kan beskrivas som direkta eller indirekta processer vilka syftar till att påverka individer och kollektiv att förstå och vara överens om **vad som händer, vad som behöver göras och hur det kan göras effektivt**. Dessutom innebär det att skapa vilja och förutsättningar för individuella och kollektiva ansträngningar för att nå uppsatta mål och lösa tilldelade uppgifter. I detta dokument kan vi grovt förenklat säga att ledarskap som förmåga syftar till att möjliggöra för individerna i räddningsledningen att leda räddningsinsatser på bästa möjliga sätt.

15.1 Ledningsfilosofi

15.1.1 Omgivningen vi leder i

Förmågan att leda insatser kan kopplas till tre typer av situationer³⁹⁵. Den första typen är **vardagliga situationer**³⁹⁶, det vill säga situationer med känd och relativt förutsägbart händelseutveckling som hanteras inom ramen för etablerade rutiner och processer. Riskerna är ofta kända på förhand. I räddningstjänsten är detta oftast händelser som det finns relativt god förberedelse inför, inkluderande utbildning och övning.

Den andra typen av situationer handlar om att de är identifierade som **sannolika**, men händelseutvecklingen – hur det kommer att gå – är mer osäker. Riskerna förknippade med situationen är inte heller helt kända. Vid insatser kan man till stor del förlita sig på etablerade rutiner och tillvägagångssätt och individerna har i regel mentala modeller som hjälper till att skapa förståelse för det

³⁹³ GLOBE (House m.fl., 1999). Kompletteras

³⁹⁴ (Yukl, 2010). Kompletteras

³⁹⁵ Kompletteras.

³⁹⁶ Arbetet i vardagen ser naturligtvis olika ut för t.ex. blåljusorganisationer jämfört med den dagliga verksamheten på exempelvis en länsstyrelse, men båda är i normalläget anpassade för sin vardag.

som har hänt och det som kan vara på väg att hända. Exempel på dessa situationer är större räddningsinsatser.

Den tredje typen av situationer är de som inledningsvis är **svåra att uppfatta** avseende omfattning och orsak. Individerna som hanterar händelsen upplever oklarhet, till stor del för att de inte har mentala modeller som passar med händelseutvecklingen. Det finns inga tydliga rutiner som passar för att hantera risk- och hotfaktorer. Exempel på detta kan vara vid terrordåd, omfattande skogsbränder eller en totalförsvarsituation med höjd beredskap eller krig.

Gemensamt för de två senare typerna av situationer – vilket är det vanligaste vid insatser – är behovet av ett dynamiskt beslutsfattande, det vill säga att beslut kan fattas med relativt ont om tid och att det finns en möjlighet att snabbt kunna anpassa sig efter rådande förhållanden. Detta behov uppstår i alla delar av räddningsledningssystemet vid större händelser och det ställer stora krav på en helhetsförståelse inom hela organisationen som arbetar med räddningsinsatsen för att alla ska kunna bidra till att stödja varandra inom och över gränserna för olika delar av organisationen.

15.1.2 Kategorier

Teoretiskt kan man mycket grovt dela in ledningsfilosofier i två kategorier. Den första kategorin är ett ytterläge med en starkt centraliserad ledning där beslut fattas högt upp i hierarkin och organisationen leds med kommandon och hårt avgränsade ramar. Utrymmet för egna initiativ hämmas och beslutsfattandet tar relativt lång tid men kontrollen är i stället stor. Den andra kategorin är ett ytterläge som utgår från en starkt decentraliserad ledning där mandat och resurser är utdelade så långt ut i organisationen som möjligt, och man förutsätter här att alla medarbetare strävar mot de kollektiva målen genom ett självständigt agerande och initiativtagande. Utrymmet för egna initiativ är stort, beslutsfattandet på lägre nivåer är relativt snabbt, men kontrollen på organisationen som helhet är relativt liten.

Verkligheten för räddningstjänsten är att man behöver ha en ledningsfilosofi som klarar av båda delarna, det vill säga en form av **uppdragstaktik** (se även avsnitt 12.6.2, Att välja styrform) där man genom en god förståelse för organisationens behov som helhet och en hög skicklighet på alla nivåer kan utöva en delvis decentraliserad ledning med relevanta ramar för respektive räddningsinsats. Samtidigt behöver man ha förmågan att inrikta och samordna bland annat beredskapsproduktionen samt förmågan att samordna stödresurser och samverkan med andra myndigheter på lokal, regional och nationell nivå. Denna samordning bör ske på de högre nivåerna av insatsledning i syfte att hela krishanteringssystemet i samhället ska kunna verka så sammanhållet som möjligt. Uppdragstaktik beskrivs på olika sätt i olika organisationer och ibland finns det en felaktig föreställning om att det innebär ett helt självständigt arbete utan inflytande från nästa

ledningsnivå. I verkligheten ställer uppdragstaktiken stora krav på lägre ledningsnivåer att veta vad nästa och nästnästa högre ledningsnivå har för behov av information, stöd och resurser för att kunna leda hela systemet. Det krävs naturligtvis också av högre ledningsnivåer en motsvarande förståelse för underliggande ledningsnivåers behov.

15.1.3 Ledningslogiker

Ledning och därmed ledarskap bedrivs ofta både utifrån en förvaltningsledningslogik och en insatsledningslogik och gränserna däremellan kan ibland vara svåra att definiera. Det som är relevant ur ett ledarskapsperspektiv är att skapa en samsyn mellan dessa logiker så att de kompletterar och stödjer varandra. Grovt förenklat kan man säga att förvaltningsledning är ett ständigt genomförande med att säkerställa organisationens övergripande funktioner och verksamhetsledning medan insatsledning kännetecknas av att fokusera på beredskapsproduktionen och förmågan att kunna genomföra insatser.

Medan förvaltningsledning ofta präglas av etablerade rutiner och administrativa processer så är insatsledning i regel i behov av ett dynamiskt beslutsfattande där beslut ofta måste göras utifrån antaganden. Även om vi definierar den delmängd av en kommunal organisation som ingår i kommunens organisation för räddningstjänst finns det gränssytor där förvaltningsledning och insatsledning överlappar och kompletterar varandra – förvaltningsledningen bidrar ofta med en eller flera stödfunktioner – och det är inte nödvändigtvis en tydlig organisatorisk uppdelning.

De ledarskapsutmaningar som vi kan behöva hantera är de friktioner som ofta uppstår när konflikter mellan långsiktiga verksamhetsmål och insatsförmåga uppstår, exempelvis beroende på olika uppfattningar om övergripande mål och bristande förståelse för respektive ledningslogiks rationalitet. Det som vi då ofta riskerar ledarskapsmässigt är tilliten mellan ledningsnivåerna men även destruktiva maktkamper om de resurser som finns tillgängliga. För att hantera dessa båda ledningslogiker och skapa den konstruktiva interaktion som krävs så är det av stor vikt att vi är medvetna om respektive ledningslogiks behov och rationalitet. Här har särskilt chefer ett ansvar att verka som konstruktiva länkar mellan organisationens olika delar och motverka bildandet av isolerade undergrupper som främst fokuserar på att säkerställa de egna organisatoriska behoven, inte sällan på bekostnad av övriga organisationens behov.

15.2 Ledarstilar

15.2.1 Direkt ledarskap

Det finns en mängd olika ledarstilar beskrivna i litteraturen och ibland verkar det även gå ett visst mode i vad som bedöms fungera bäst. Även om det viktiga knappast är vad en viss ledarstil kallas så kan det vara klokt att utgå från en gemensam beskrivning av ledarstilar för att därigenom tillsammans kunna utveckla det ledarskap som skapar de bästa förutsättningarna för organisationen och dess medarbetare. Beskrivningen av ledarstilarna nedan utgår från boken *Ledarskapsmodellen*³⁹⁷ och baseras främst på relationen mellan chef och medarbetare. Den direkta påverkansprocessen eller det direkta ledarskapet utövas i ett samspel mellan individer och grupper – ofta mellan chef och underordnad – och kan delas in i tre övergripande ledarstilar: utvecklande ledarskap, konventionellt ledarskap och destruktivt ledarskap. Interaktionen går i alla riktningar inom och mellan individerna i räddningsledningssystemet och ledarskapspåverkan sker även från underordnad till överordnad samt mellan medarbetare.

Det utvecklande ledarskapet eftersträvar att genom föredöme, omtanke, inspiration och motivation skapa kreativa, initiativtagande och delaktiga medarbetare som tillsammans strävar mot de gemensamma mål som organisationen har. Denna ledarstil bygger på tillit och ett ömsesidigt förtroende där strävan är en hög grad av självständighet och en trygg atmosfär där konstruktiv konfrontation är tillåten och bidrar till att utveckla verksamheten till det bättre.

Det konventionella ledarskapet har flera nivåer där man i de mer konstruktiva aspekterna eftersträvar överenskommelser mellan organisationen och individen och där kontrollfunktionen finns för att vidta nödvändiga åtgärder. De mindre konstruktiva aspekterna av denna ledarstil är när det blir fokus på sanktioner eller belöningar ("piska och morot") för att motivera rätt beteenden eller där kontroll, främst på grund av bristande tillit, skapar en attityd där individerna gör som de blir tillsagda men inte mer.

Det destruktiva ledarskapet kan delas in i två underkategorier, en passiv och en aktiv, där den passiva delen består av ett "icke-ledarskap", även kallat för ett låt gå-ledarskap. Det aktiva destruktiva ledarskapet är i sina ytterlägen antingen fokuserat på organisationens bästa men utan hänsyn till individen/medarbetaren (ett så kallat tyranniskt ledarskap) eller har fullt fokus på medarbetarens bästa men utan hänsyn till organisationens behov (ett så kallat stöttande, illojalt ledarskap).

I teorin är det ett utvecklande ledarskap som skapar de bästa förutsättningarna för både organisationen och medarbetaren medan det är det destruktiva ledar-

³⁹⁷ Larsson m.fl., 2017, *Ledarskapsmodellen*.

skapet som inverkar negativt på båda eller på antingen organisationen eller medarbetaren. I verkligheten är ledarstilen ofta en balansgång som anpassas efter individers förmåga, grupperns mognad och situationens förutsättningar.

Inom ramen för räddningstjänsten där behovet av självständighet och initiativtagande på alla nivåer är viktigt bör man eftersträva ett utvecklande ledarskap. Det utvecklande ledarskapet kräver en hel del grundläggande arbete med att utveckla skickliga självständiga individer och enheter som alla verkar för de kollektiva målen och organisationens bästa, men det ökar också hastigheten i beslutsfattandet och möjligheten att hantera komplexa situationer samt frigör tid för chefer att planera för nästa och nästnasta steg i en insats.

15.2.2 Indirekt ledarskap

De indirekta påverkansprocesserna eller det indirekta ledarskapet kan beskrivas som de ledarskapseffekter som skapas i flera led i en organisation eller mellan organisationer och som är beroende av de individer, så kallade länkar, som praktiskt kommunicerar mellan de olika delarna i räddningsledningen och andra organisationers ledningar. Kommunikationen påverkas av de friktioner som ofta uppstår i olika grad, så kallade filter. Dessa filter består bland annat av olikheter i mellanmännisklig interaktion, organisatoriska skillnader, tekniska lösningar, olikheter i organisationskultur och inte minst av situationen i sig där kommunikationen sker, exempelvis om händelsen är komplex och det finns stora behov av tidskritiskt beslutsfattande.

Det indirekta ledarskapet är starkt beroende av påverkansprocessens förmåga att, med en bibehållen tillit mellan alla delar i räddningsledningen, kunna förmedla och återkoppla vad som ska uppnås, så att motivationen och viljan att sträva mot uppsatta mål skapas och upprätthålls i alla delar. Om tilliten mellan ledningsnivåerna brister är risken stor att vad som ska uppnås omdefinieras och att samordningen och synkroniseringen inom organisationen påverkas negativt (exempelvis blir behovet av kontroll och lydnad större, vilket förbrukar resurser och hämmar initiativförmåga och delaktighet). Förebilder inom organisationen, till exempel verkliga personer eller professionella normer, bidrar till att upprätthålla tilliten och motverka effekterna av filter.

Det indirekta ledarskapet eller den indirekta påverkan sker även horisontellt mellan samverkande chefer på samma ledningsnivåer eller i samverkan med andra organisationer.

För räddningsledningssystemets del är det indirekta ledarskapet relevant av flera anledningar, dels genom strävan att skapa självständiga enheter som strävar efter att skapa bästa möjliga organisatoriska resultat, dels eftersom samverkan med andra organisationer ofta behöver ske i flera delar av räddningsledningen parallellt.



Kapitel 16: Utbildning och kompetens

16 Utbildning och kompetens

Utbildning och kompetensförsörjning ska inte betraktas som en enskild komponent i ett ledningssystem och är viktiga delar i dess kontext och för helheten. MSB genomför en omfattande översyn av sitt utbildningssystem för ledningsutbildning för kommunal räddningstjänst³⁹⁸. Arbetet genomförs tillsammans med representanter från organisationen för kommunal räddningstjänst samt lärare och handläggare från MSB. ELS-projektets resultat och arbetsprocess bidrar här till ingångsvärden för utvecklingsarbetet av ett nytt, uppdaterat utbildningssystem. Framtida ledningsutbildningar för att bedriva kommunal räddningstjänst som genomförs i MSB:s regi kommer därför i hög grad omhänderta och utgå från de resultat som ELS-projektet presenterar i detta dokument. ELS-projektet ser utbildning som en av nyckelfaktorerna för systematisk implementering av projektets resultat och ambitionen är att fortsätta driva ett tätt samarbete gällande projektets fortsatta arbete och utbildningsfrågor.

16.1 Utbildning och behovsanalys

En förutsättning för att arbetsgivare och organisationer ska kunna kompetensförsörja ett ledningssystem är att utbildningen har en hög grad av tillgänglighet samt är utformad på ett relevant sätt för de behov som identifierats. Organisationer och arbetsgivare behöver också löpande analysera sina egna utbildningsbehov utifrån exempelvis ledningssystemets utformning och krav. Detta kan ses som ett dualistiskt perspektiv, det vill säga att staten har ansvaret för att tillhandahålla förordningsstyrd utbildning (exempelvis för att verka i rollen som räddningsledare) och att organisationerna för kommunal räddningstjänst har ett ansvar att kontinuerligt upprätthålla att personalen har erforderlig utbildning och kompetens. Det är räddningschefens ansvar enligt lagstiftningen att räddningstjänsten är ändamålsenligt ordnad. Utbildning och lärande kan också ses utifrån perspektiven kring informell och formell utbildning. Lärande och utbildning sker kontinuerligt inom organisationerna för kommunal räddningstjänst, exempelvis lärande och erfarenhetsåterföring efter insatser, övning, mer formella interna utbildningsprogram med mera. Lärande sker med andra ord både strukturerat, planerat och ”oplanerat”. MSB erbjuder och ansvarar för både grund- och vidareutbildning inom området skydd mot olyckor, vilket exemplifierar formell utbildning. Det finns också ett krav på den personal som för kommunens räkning har att planera, leda, genomföra och följa upp räddningsinsatser att genom utbildning och erfarenhet ha den kompetens som behövs. Den lokala riskbilden, de mål kommunerna sätter upp och inte minst vilken förmåga kommunen ska ha, själv och i samverkan, är ingångsvärden som skulle kunna vara underlag när en organisation kartlägger och utvärderar sitt utbildningsbehov. Det kan vara allt från

³⁹⁸ Inledningsvis med fokus på följande kurser: Räddningsledare A/Räddningsledning B.

mer avgränsade fortbildningsbehov till behov av att säkerställa kunskap och kompetens genom mer omfattande utbildning. MSB utvärderar och analyserar löpande utbildningsbehov kopplat till de kommunala räddningstjänstorganisationerna, exempelvis via behovsenkäter och dialog i olika forum. Detta är en del av analys- och inriktningsarbetet som ligger till grund för hur MSB:s utbildningsorganisation utformar och utvecklar utbildning, kurser, fortbildning och omfattning i antalet utbildningsplatser.

16.2 Behörighetskrav

Det är rimligt att det ställs särskilda behörighetskrav på de individer som ska genomgå ledningsutbildning, i och med att de får omfattande legala befogenheter när de verkar i rollen som räddningsledare. MSB ställer krav för antagning till nuvarande kurser och det kommer att fortsätta till kommande ledningsutbildningar. En annan aspekt som formellt inte är ett behörighetskrav, men kan vara av vikt att lyfta fram i sammanhanget, är också personlig lämplighet vilket är varje räddningstjänstorganisations ansvar att bedöma. Ytterligare en aspekt att lyfta fram kan vara den löpande kvalitetssäkringen på räddningsledarbehörig personal, och hur respektive organisation kan genomföra denna systematiskt. I nuvarande lagstiftning och föreskrifter finns det inget krav på ”återcertifiering” av behöriga räddningsledare, dock finns det stöd till organisationen för kommunal räddningstjänst inom RIB Beslutsstöd³⁹⁹ som tillhandahålls via MSB för att kvalitetssäkra räddningsledare genom till exempel teoretiska tester/prov.

Att bredda rekryteringsbasen kan vara ett sätt att möta de utmaningar kring personalförsörjning som kommunerna står inför. Men det får inte bli på bekostnad av sänkta eller borttagna behörighetskrav, inte minst i ljuset av att bibehålla och höja kvaliteten i att bedriva kommunal räddningstjänst, vilket är en bärande del av syftet och målet med ELS-projektet.

16.3 Utbildningsutveckling

En ökad enhetlighet gällande ledning av kommunal räddningstjänst ställer också krav på att utbildningar anpassas och utformas därefter. Utbildning kan ske genom MSB:s utbildningssystem, inte minst utifrån föreskrifter och förordningar som bland annat reglerar ledningssystemet och behörighetskrav för att exempelvis verka i rollen som räddningsledare, men också att organisationerna själva till exempel har lokala eller regionalt anpassade utbildningar för personal som ska verka inom ett ledningssystem eller tillsammans med andra. Anpassade utbildningar lokalt/regionalt bör utgå från den riskbild som identifierats genom ett systematiskt arbete, exempelvis risk- och sårbarhetsanalyser. Riktningen mot ett

³⁹⁹ Beslutsstöd för bl.a. kommunal räddningstjänst, <https://www.msb.se/sv/verktyg--tjanster/RIB/>

enhetligt ledningssystem för kommunal räddningstjänst torde också påverka ett mer ”enhetligt behov” av att till exempel besätta olika typer av roller inom ledning och sträva efter en mer enhetlig organisering. Utvecklingen av ny ledningsutbildning tar fasta på bland annat det innehåll som uttrycks i dokumentets olika kapitel. Ambitionen är att det ska finnas en ökad tydlighet i den ledningsutbildning som erbjuds av MSB, exempelvis vilka typer av kurser som är riktade till de enhetliga roller som beskrivs, både inom skadeplatsnära och övergripande ledning. På sikt skulle det framtida utbildningssystemet kunna vara normerande, genom att kurserna ses som olika bottenplattor för att verka i olika roller inom ett ledningssystem och där organisationerna fortsätter att bygga på med kunskap och kompetens som exempelvis är anpassad för just det ledningssystem som individerna är satta att verka inom.

Ett annat ingångsvärde i utvecklingsarbetet med ett nytt utbildningssystem har varit att göra strukturen på systemet mer flexibelt, bland annat för att bättre anpassas till nuvarande och kommande förändringar. Det finns roller och funktioner inom ledningsområdet i dag som det äldre utbildningssystemet inte täcker in, inte minst inom övergripande ledning. Det är också rimligt att nämnda utbildningssystem svarar mot de krav som ställs utifrån lagstiftningen eftersom det finns ett ökat krav på organisationerna för kommunal räddningstjänst genom nyligen genomförda förändringar inom LSO. Det handlar bland annat om förmåga till ständig övergripande ledning samt föreskriftsrätt inom ledningsområdet som syftar till att detta åtföljs.

En annan aspekt är också att utbildning ofta ses som systempåverkande, det vill säga att utbildning också kan fungera som en katalysator för områden som normer, värderingar, principer och policyarbeten kopplat till ledningssystem. Att bedriva utbildning som exempelvis främjar jämställdhet och mångfald kan också öka och bredda kompetensförsörjningen av personal inom området ledning av kommunal räddningstjänst. Utbildning och kompetens hänger således ihop med personalförsörjning till kommunal räddningstjänst. Att utveckla och revidera utbildning är dock generellt en tidskrävande process, eftersom det är många faktorer som påverkar ett sådant arbete.

16.4 Systematisk kvalitetssäkring av utbildning

Utbildning i sig är en komplex process som i detta sammanhang involverar både MSB:s utbildningsorganisation, räddningstjänstorganisationer och individer. Centralt är att utbildning ska bidra till ökad kunskap, färdighet och kompetens hos individen. Utöver det så är det av stor vikt hur individen förbereds innan ”utbildningsresan” startar och att hen har ett kontinuerligt stöd av både arbetsgivare och utbildningsorganisationen under tiden utbildningen genomförs, men också hur denna nyvunna kunskap omhändertas och förvaltas i till exempel en

organisation efter att utbildningen är genomförd. En bärande princip är att om en individ systematiskt förbereds och stöttas under hela utbildningsprocessen så är möjligheterna större att kursdeltagaren kan verka i de roller som hen är satt att arbeta med efter genomförd utbildning, på ett betydligt mer effektivt och tryggt sätt än om hen inte hade fått denna stöttning. En annan central aspekt är att utbildningen också är anpassad och uppdaterad efter de behov av kompetensförsörjning som exempelvis en organisation har, samtidigt som den ska bygga på vetenskaplig grund och beprövad erfarenhet. MSB:s utbildningsorganisation arbetar löpande och strategiskt med systematisk kvalitetssäkring och utveckling av utbildningar för att möta de krav som ställs både externt och internt. Exempel på forum för utveckling som påverkar utbildning är till exempel räddningstjänstrådets utskott för metod- och teknikutveckling⁴⁰⁰ samt MSB:s ämnesnätverk⁴⁰¹ för kunskapsutbyte både inom och utanför MSB.

⁴⁰⁰ <https://www.msb.se/sv/amnesomraden/skydd-mot-olyckor-och-farliga-amnen/raddningstjanst-och-raddningsinsatser/metod-och-teknikutveckling-for-raddningstjansten/>

⁴⁰¹ Enl. indelning genom områdena brand, risk, räddning, civilt försvar, farliga ämnen samt operativ ledning.



Kapitel 17: Beslutsstödsystem

17 Beslutsstödsystem

Beslutsstödsystem är en viktig komponent i ett ledningssystem som bygger vidare på framtagna metoder och processer inom området. Projektet ELS (Enhetligt ledningssystem för kommunal räddningstjänst) syftar främst till att ta fram metoder och processer för ett ledningssystem och har inte som syfte att utveckla beslutsstödsystem men ge en grundläggande förståelse för behovet samt en förståelse för sammanhanget till ett ledningssystem. Resultatet av projektet samt framtida utveckling ska kunna ligga till grund för bland annat denna typ av utveckling.⁴⁰²

17.1 Tekniska system stödjer beslutsfattandet

Beslutsstödsystem definieras som tekniska system för att stödja beslutsfattandet. Beslutsstödsystemen syftar till att stödja en insats genom att åstadkomma inriktning och samordning för att insatsen ska bli framgångsrik.⁴⁰³ Syftet med beslutsstödsystemen är även att underlätta beslutsfattande genom att samla olika informationskällor, möjliggöra datainsamling och göra data tillgängliga så att olika aktörer kan tolka och analysera informationen på ett sådant sätt att den stödjer beslutsprocessen.

Definitionen av ett beslutsstödsystem är en datorbaserad applikation som samlar, organiserar och möjliggör analys av data för att underlätta beslutsfattandet (i ett planeringsskede eller operativt skede).⁴⁰⁴ Beslutsstödsystem stärker människors förmåga att leda, fatta beslut och samverka vid olyckor, kriser och andra händelser i samhället.

Analys, lägesbilder, informationsdelning och dokumentation är exempel där beslutsstödsystem kan underlätta beslutsfattandet genom aktiviteter där man analyserar, skapar lägesbilder, delar information och dokumenterar en händelse. Den visualiserade informationsinsamlingen tillsammans med annan information ger förutsättningar att fatta beslut utifrån den aktuella händelsen. Systemen kan samla och sortera stora mängder information som kan vara svåra för en person att hantera och processa manuellt. Digital information i systemen kan delas omgående utan försening vilket innebär att mottagarna får exakt samma information, oftast samtidigt, oberoende av var man befinner sig.

Exempel på beslutsstödsystem för att skapa en kartbaserad lägesbild är GIS-baserade kartplattformar. De kan inte bara visa digital information på en karta utan man kan även använda dem för analys och få en samlad lägesbild över händelsen och följa utvecklingen av den. Geografisk positionering på karta är troligen det vanligaste sättet att visualisera data och information.

⁴⁰² MSB (2018), *ELS projektdirektiv*, MSB 2018-05603.

⁴⁰³ Brehmer, B (2013), *Insatsledning*, Försvarshögskolan.

⁴⁰⁴ Techopedia, <https://www.techopedia.com/definition/770/decision-support-system-dss>

På senare år har realtidsdata allt mer underlättat beslutsfattande och analys. Exempel på realtidsdata är väderdata, trafikinformation, anomalidetektion, sensordata och satellitdata. Denna typ av data behöver oftast processas och tolkas för att man ska kunna göra analyser och sammanställningar över situationen. Utvecklingen har gått från att systemen har varit stora, slutna och proprietära, med restriktioner för åtkomlighet exempelvis gällande källkod, till att vara öppna flexibla system som bygger på standardiserade format och öppna källkoder så att man enklare ska kunna tillföra funktionalitet och information i systemen.

Att bygga upp ett ledningssystem med en övergripande ledning där det finns 24/7-bemannning kommer att kräva (och kräver) ledningscentraler med moderna tekniska lösningar för att underlätta beslutsfattandet och stödja insatsledningen. Det är viktigt att det finns avdelade resurser till att kunna tolka och analysera den information som systemen inhämtar. Systemen bör vara utformade och designade för den specifika uppgiften; användarvänlighet och tillgänglighet är viktiga ledord för att lyckas förmedla syftet med systemen.

Effektiv kommunikation är grundläggande för en effektiv räddningsinsats och samarbete blir möjligt genom att man delar information (se 1.1.1, Helhetssyn); här har beslutsstödsystemen en viktig uppgift att fylla.

Beslutsstödsystemets primära uppgift är att leda människor till att fatta beslut utifrån korrekt, relevant, tillförlitlig och säker information. Uppgiften kan delas upp i följande moment:

- Dokumentera
- Sammanställa
- Tolka
- Analysera
- Dela

17.2 Beslutsstödsystem utformas för ledningssystemet

Beslutsstödsystemet bör utformas för att presentera information på ett sätt som är anpassat till hur mycket information och vilka uppgifter respektive beslutsfattare hanterar. I ett flexibelt och anpassningsbart system kan informationsprofiler skapas för olika arbetsuppgifter, eller för grupper av arbetsuppgifter i organisationen, som styr vilken information och upplösningsgrad en viss befattning primärt ska ha. Vissa typer av information kan systemet ta hand om och

presentera i en upplösningsgrad som är lämplig för beslutsfattaren. Annan information måste bearbetas och tolkas av någon med rätt kompetens och inblick i situationen, för att kunna fungera som underlag för beslut.⁴⁰⁵

Beslutsstödsystemet bör även utformas så att det naturligt stödjer arbetet vid såväl räddningsinsatser av rutinkaraktär som stora och komplexa räddningsinsatser. System som inte används regelbundet kan ha sämre förutsättningar att användas och fungera vid stora räddningsinsatser där arbetsbelastningen blir mer krävande. Beslutsfattare bör i möjligaste mån känna igen sig i de tekniska systemen. Systemet bör därför utformas så att de överensstämmer med ledningssystemet i övrigt.⁴⁰⁶ Det innebär att till exempel funktioner som åskådliggör organisationsstrukturer och resursallokering återspeglar verkligheten på ett rättvisande sätt.⁴⁰⁷

Genom teknikutvecklingen och de utökade möjligheterna att kommunicera och utbyta information som följer av den, följer också utökade möjligheter till samverkan och ledning. Interoperabilitet mellan olika system innebär att människor kan utbyta information med varandra. Standarder och protokoll är här viktiga verktyg för att möjliggöra utbyte av information oavsett teknisk plattform och gränssnitt.

17.3 Sårbarhet och redundans

Att förlita sig på enbart beslutsstödsystem vid en händelse kan vara sårbart, beroende på situation och de tekniska förutsättningarna. Många system är beroende av någon form av internettillgång och strömförsörjning för att information eller en lägesbild ska kunna skickas från skadeplatsen till exempelvis en ledningscentral. Mängden enheter som i dag är ständigt uppkopplade innebär en risk för överbelastning liksom en ökad sårbarhet för informationsbortfall och störningar. Robusthet och säkerhet är viktiga faktorer, särskilt om informationen är skyddsvärd eller känslig. Kraven på dessa faktorer ökar allt mer, specifikt när det gäller området civilt försvar och höjd beredskap. Systemens design och utformning för ändamålet kan vara avgörande för om de kan nyttjas vid samhällsstörningar eller händelser med stora påfrestningar.

Kostnaden och risken för bortfall måste ställas mot kravet på hög redundans. Om hela eller delar av beslutsstödsystemet faller bort trots inbyggd redundans krävs rutiner för att hantera detta. Det måste till exempel finnas planering och beredskap för att hantera en situation där kommunikationen mellan två nivåer i ledningsorganisationen faller bort tillfälligt eller under en längre tid. För att minimera risken för bortfall bör sårbarhetsanalyser genomföras så att brister kan identifieras och åtgärdas.⁴⁰⁸

⁴⁰⁵ L Fredholm m.fl. (2006), *Ledning av räddningsinsatser*, SRV 2006, s. 263.

⁴⁰⁶ E Cedergårdh & O Wennström (1998) *Grunder för ledning* SRV 1998.

⁴⁰⁷ L Fredholm m.fl. (2006), *Ledning av räddningsinsatser*, SRV 2006, s. 270.

⁴⁰⁸ L Fredholm m.fl. (2006), *Ledning av räddningsinsatser*, SRV 2006, s. 271.

17.4 Informationssäkerhet

Att hantera samhällsstörningar är informationsintensivt. Det är en kritisk funktion för samhället och att kunna skydda informationen är av stor vikt. Informations-säkerhet innebär att skydda information så att inte dess riktighet, tillgänglighet, konfidentialitet och spårbarhet förstörs eller ändras.

- **Riktighet.** Kan aktörerna lita på att informationen är korrekt och inte manipulerad eller förstörd? Kan varje part vara säker på att den verkligen tar emot eller avger information till rätt part?
- **Tillgänglighet.** Grundläggande tillgänglighet till information och därmed en korrekt lägesbild vid hantering av samhällsstörningar bygger på att samtliga behöriga aktörer snabbt kan ges åtkomst till den information de behöver för sin roll. Kan informationen tillhandahållas på ett sådant sätt att man uppfyller kraven på att informationen alltid finns när den behövs? Det kan till exempel innebära att ställa krav på robusthet hos fysiska serverhallar utifrån elförsörjning och redundans. Hårdvarumässigt kan krav på separerade servrar behöva ställas. Drift och förvaltning behöver säkerställas.
- **Konfidentialitet.** Kan informationen tillhandahållas utifrån krav på att endast behöriga personer får ta del av den? Tillsammans med krav på tillgänglighet är konfidentialitet avgörande för val av bärare (infrastruktur) för beslutsstödsystemet.
- **Spårbarhet.** Kan information tillhandahållas på ett sådant sätt att man uppfyller kraven att det går att följa hur och när informationen har hanterats och kommunicerats?

17.5 Informationsdelning för skapande av lägesbild

En lägesbild kan sägas vara en aktörs beskrivningar och bedömningar före, under och efter en händelse, utifrån ett urval av särskilt viktiga aspekter från den tillgängliga informationsmängden⁴⁰⁹ (se även kapitel 12.3, Lägesbilder som verktyg för inriktning och samordning).

En organisation kan skapa förståelse kring en inträffad händelse och dess utveckling genom egna observationer samt observationer av vad andra aktörer gör genom att kommunicera med andra aktörer och utbyta händelsespecifik information, samt göra bedömningar och antaganden om händelseutvecklingen.⁴¹⁰ Syftet är att underlätta samhällets hantering av det inträffade genom att minimera upplevda osäkerheter, klargöra tvetydigheter och att bidra till att skapa en förståelse för hur organisationen eller grupper av organisationer ska kunna ta sitt

⁴⁰⁹ MSB (2018), *Gemensamma grunder för samverkan och ledning vid samhällsstörningar*.

⁴¹⁰ Landgren & Borglund (2016), *Lägesbilder*, MSB770.

ansvar i hanteringen av den inträffade händelsen. Lägesbilden består av ett urval av särskilt viktiga aspekter från den tillgängliga informationsmängden, i form av beskrivningar och bedömningar av ett pågående skeende och information relaterat till detta i form av exempelvis resurser, åtgärder, prognoser och uppfattningar.⁴¹¹

17.6 Dokumentation ger underlag till lägesbilden

MSB:s publikation *Gemensamma grunder för samverkan och ledning vid samhällsstörningar* trycker på vikten av dokumentation som underlag för analys och sammanställning av lägesbilder. Följande områden listas:

- **Händelsen** – Det som har inträffat (vad, var, när), drabbade, förväntad händelseutveckling, hur samhällsstörningen uppfattas av media och allmänhet.
- **Konsekvenser** – Omedelbara konsekvenser, konsekvenser på kort och lång sikt, möjliga spridningseffekter.
- **Åtgärder och resurser** – Genomförda och planerade åtgärder, resurs-situation och resursbehov, informationsåtgärder.
- **Aktörer och samverkan** – Inblandade aktörer, pågående och planerad samverkan, samverkansbehov.

När man skapar en lägesbild bör man använda en kombination av text, bild och karta. De textuella delarna bör hållas kortfattade och kärnfulla så att de särskilt viktiga aspekterna inte beskrivs i så generella termer att de blir urvattnade. Vid en händelse med en geografisk avgränsning bör man inkludera kartmaterial och rita ut särskilt viktiga platser.⁴¹²

⁴¹¹ Ibid.

⁴¹² MSB (2018), *Gemensamma grunder för samverkan och ledning vid samhällsstörningar*.

BILAGOR

Bilaga 1: Begreppslista

Läggs till efter remiss.

Bilaga 2: Referenslista

Läggs till efter remiss.