



Organisering i övergripande ledning – en sammanställning och fördjupning

Inledning

I bland annat behovsanalysen¹ lyftes det fram att det saknas verktyg för att organisera och anpassa arbete i den övergripande ledningen på samma sätt som vid organiserandet av ledning vid enskilda räddningsinsatser. Att tillämpa organiseringsmodellen i den övergripande ledningen är det huvudsakliga verktyg som tillhandahålls genom Handboken ELS för att råda bot på detta.

Detta PM syftar till att samla, tydliggöra och exemplifiera handbokens skrivningar om organisering i övergripande ledning.

Övergripande ledning

Kravet på kommunen att ständigt upprätthålla en övergripande ledning i sitt ledningssystem följer av lag (2003:778) om skydd mot olyckor, LSO, 3 kap. 16 b §.

I Handboken ELS definieras övergripande ledning som den organisatoriska delen av räddningsledningssystemet som övergripande leder räddningstjänstverksamheten och som över tid ansvarar för och hanterar innehållet i beslutsdomänen systemledning². Begreppet *systemledning* kommer från beslutsdomänsmodellen för ledning av kommunal räddningstjänstverksamhet. Beslutsdomänsmodellen syftar till att beskriva fördelat beslutsfattande inom räddningsledningssystemet. Systemledning beskriver det innehåll avseende ledning som det finns behov av att besluta om för att skapa inriktning och samordning för hela räddningsledningssystemet. Övergripande ledning innefattar, på samma sätt som räddningsledningssystemet i stort, också tekniska system, förhållningssätt och principer (t.ex. befattningar, befogenheter, grunder för ledarskap med mera)³. Eftersom övergripande ledning innehållsmässigt relaterar till systemledning, så finns det en gemensam kärna beträffande innehåll i ledning. Begreppen är dock inte synonymer, då systemledning endast beskriver innehållet i ledning och inte organisation eller andra delar av ledningssystemet (exempelvis teknik).

¹ Behovsanalysen sammanställdes tidigt i ELS-projektet, *Behovsanalys inom ledning av kommunal räddningstjänst - Underlag i projektet "Ett enbetygigt ledningssystem för kommunal räddningstjänst (ELS)"*, MSB 2018

² Handboken s. 382. Med handboken avses *HANDBOK Ett enbetygigt ledningssystem för kommunal räddningstjänst – ELS*, MSB 1794 – reviderad mars 2022

³ Handboken s 382

Till skillnad från enskilda räddningsinsatser som pågår under en begränsad tid så är övergripande ledning något som löpande ska upprätthållas. Den övergripande ledningen utövar alltså systemledning över tid. Utöandet av systemledning minskar inte behovet av insatsledning vid en räddningsinsats. Att den övergripande ledningen aktivt utövar systemledning är av vikt för att räddningsledningssystemet ska agera proaktivt gentemot flera pågående räddningsinsatser och beredskapsproduktionen sett till riskbilden.⁴

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, utöva ledning av räddningstjänstverksamheterna, det vill säga hantera pågående räddningsinsatser samt justera beredskapen (utifrån riskbilden).⁵

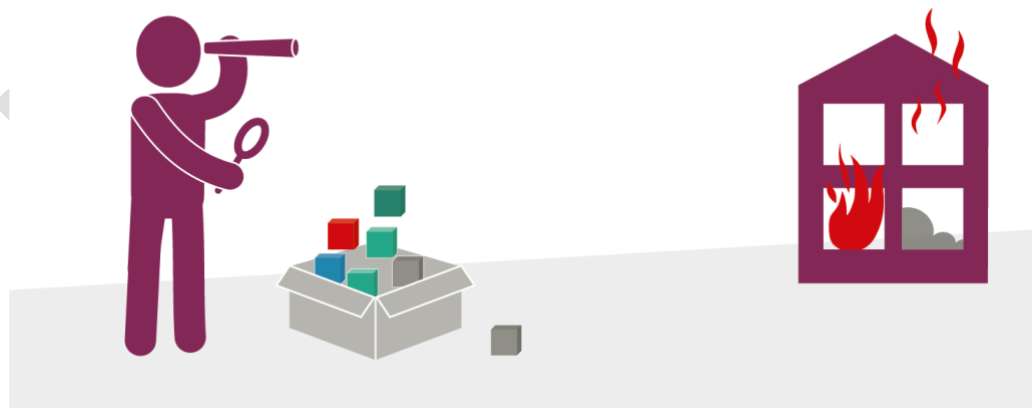
Organiseringsmodellen

Organiseringsmodellen är ett verktyg för hur en verksamhet utformar sin organisation såväl i förväg som i stunden, för att organisering och ständig anpassning ska komma till stånd utifrån det aktuella ledningsbehovet. Modellen beskriver organisering av både räddningsledningssystemet som helhet och enskilda räddningsinsatser.

Organiseringsmodellen är en operationalisering av beslutsdomänenmodellen⁶.

När organiseringsmodellen tillämpas i den övergripande ledningen skapas förutsättningar för anpassning utifrån situationens krav, förmåga att öka kapaciteten vid behov samt möjlighet att dimensionera organisationen med hänsyn till de lokala förutsättningarna.

Figur 1. Att iakttä situationen och den pågående organisationen samtidigt



⁴ Behovsanalysen s. 41

⁵ Handboken s. 122

⁶ Handboken s. 318-319. Beslutsdomänenmodellens innehåll är även operationaliserad på andra ställen i handboken såsom i beskrivningen av fokusområden.

Organiseringsmodellen fångar 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.⁷

Roller i den övergripande ledningen

Det är viktigt att det finns en förmåga och vana att definiera roller i övergripande ledning. Ur denna synvinkel är namn på roller (exempelvis driftchef) bra att lyfta i stället för namn på ledningsfunktionerna (exempelvis vakthavande befäl).

Vissa roller, såsom sektorchef, har vuxit fram genom praxis över tid. Andra roller, såsom räddningsledare, räddningsledningschef, driftchef och ISK är givna av lagstiftning, föreskrifter och Gemensamma grunder⁸. Vissa roller, såsom beredskapshandling, insatsuppföljning och optimeringsstöd är skapade i arbetet med Handboken ELS för att bli verktyg att utveckla svensk räddningstjänst i hanteringen av utmaningar där vi idag uppmärksammat brister. Dessa olika typer av roller kommer att utvecklas över tid och på olika sätt.

Ansvarsmässigt urskiljer sig rollerna räddningsledningschef, driftchef och räddningsledare. Det är roller som förväntas kunna fördela ut andra roller till andra individer men fortfarande uppbära det samlade ansvaret för de utfördade uppgifterna.

Den övergripande ledningen har hela räddningsledningssystemets ledningsresurser till sitt förfogande. Exempelvis vid en teknisk komplex händelse kan en insatsledare från en annan del av räddningsledningssystemet agera i rollen insatsuppföljning inom ramen för den övergripande ledningen. Detta kan ske genom att insatsledaren agerar ifrån ledningscentralen, att insatsledaren genomför besök vid skadeområdet eller från annan plats (exempelvis följer insatsen från den egna arbetsplatsen). På samma sätt kan en regional insatsledare bistå rollen beredskapshandling genom att ta fram en aktualiserad och fördjupad riskbild. På motsvarande sätt kan också individer med roller i den övergripande ledningen samtidigt arbeta i roller kopplat till insatsledning såsom när ett vakthavande befäl samtidigt agerar i rollen driftchef och rollen räddningsledare. I den mån ett beslut om att inleda räddningsinsats behöver beredas så kan ett besök på plats av en insatsledare eller regional insatsledare vara en del av sådan beredning inför beslutet.

Fördelen med att fördela ut roller jämfört med att fördela ut enskilda arbetsuppgifter är att det är tidsbesparande samt att det stimulerar ett självständigt och ansvarstagande agerande inom givna ramar⁹ utifrån principen om uppdragslojalitet¹⁰. Det innebär också tydligare pusselbitar och därmed bättre överskådlighet i arbetet med organisering och bidrar till att tydliggöra förväntningarna på individerna i räddningsledningssystemet (som tjänstgörande i ledningsfunktionen vakthavande befäl förväntas du kunna agera i bland annat rollerna driftchef, räddningsledare, beredskapshandling och ISK).

⁷ Handboken s. 319

⁸ MSB 2018 *Gemensamma grunder för samverkan och ledning vid samhällsstörningar*, MSB777, s. 78-79

⁹ Handbok s. 318

¹⁰ Se handboken 1.2.1 Principen om Uppdragslojalitet, s. 33

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap

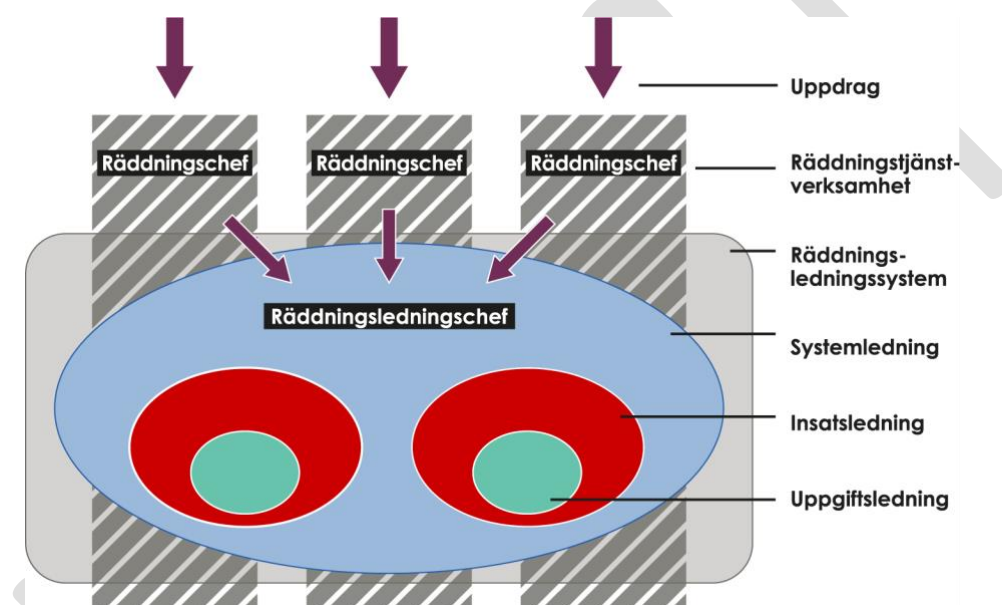
Tillämpning

Räddningschefens styrning

Den övergripande ledningen arbetar på uppdrag från räddningscheferna i ett samarbete och behöver styrning från samma räddningschefer. Rollen räddningschef¹¹ är en viktig roll i räddningsledningssystemet.

Styrningen utövas förväg genom beslutade dokument eller vid behov i stunden. Styrningen utövas via rollen räddningsledningschef¹².

Figur 3. Olika räddningschefer är uppdragsgivare för räddningsledningschefen i ett gemensamt räddningsledningssystem för styrning av pågående räddningstjänstverksamheter



Ett räddningsledningssystem ska genom rollen räddningsledningschef säkerställa räddningsledningssystemets tillgång till nödvändiga delar av räddningschefens beslutsbefogenhet¹³. Räddningsledningschefen har i detta stöd i principen om uppdragslojalitet¹⁴. I vissa fall behöver situationer som inte kunnat förutses hanteras. Räddningsledningssystemet behöver då ha möjlighet att inhämta kompletterande styrning från en eller flera räddningschefer i stunden, exempelvis genom kontaktvägar som fungerar bortom kontorstid och möjlighet att skapa forum för samråd mellan rollen räddningsledningschef och ett antal räddningschefer, eller deras utsedda ersättare, med kort varsel.

¹¹ Handboken s. 328-330

¹² Handboken s. 329-331

¹³ Handboken s. 329

¹⁴ Handboken s. 33

Att öka ledningskapaciteten

Ledningskapaciteten i övergripande ledning kan ökas på olika sätt. Att kunna öka ledningskapaciteten och välja sätt utifrån situationens krav är en del av räddningsledningssystemets förmåga till anpassning.

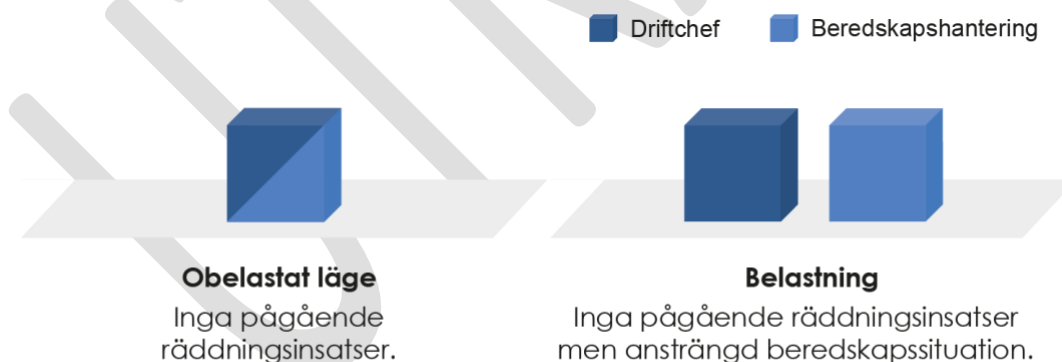
Den övergripande ledningen har hela räddningsledningssystemet till sitt förfogande. Ibland är det rimligt att en ledningsfunktion, som vanligtvis arbetar med ledning av genomförande av räddningsinsats, kan arbeta med uppgifter inom systemledning där det finns behov och trots att ingen räddningsinsats pågår. Dessutom kan resurser tillgängliggöras inom räddningsledningssystemet, exempelvis genom inkallning.¹⁵

Resurser kan också komma från andra räddningsledningssystem eller genom MSBs förstärkningsresurser¹⁶. Stödet kan ske på distans eller att resurser skickas fysiskt.

Resursförstärkning bör ske proaktivt för att säkerställa handlingsutrymme¹⁷.

För att nå organiseringsmodellens syfte med att skapa förutsättningar för anpassning och ökad kapacitet behöver vi prata roller i stället för ledningsfunktioner¹⁸. Exempelvis kan vi i en situation med hög belastning vilja öka kapaciteten hos rollen driftchef att följa upp hur ledningssystemet som helhet fungerar samtidigt som vi vill skapa en ökad förmåga att följa upp och styra beredskapssituationen med hänsyn till riskbilden. Vi avlastar då vårt vakthavande befäl rollen beredskapshandtering (för att kunna lägga mer uppmärksamhet på driftchefsrollen) och lägger den på en annan individ som ägnar sig enkom åt detta. Ett sådant agerande underlättas av att rollerna uttalas och är kända i organisationen. Det behöver under hela förloppet vara tydligt vem som agerar i rollen driftchef.

Figur 2. Exempel på att fördela ut roller på fler individer där varje kub motsvarar en individ och färgerna motsvarar olika roller



¹⁵ Befogenheten att kalla in extra personal kan regleras olika i olika räddningsledningssystem

¹⁶ Läs mer om detta i kapitel 10 Inriktning och samordning mellan räddningsledningssystem, länsstyrelsen och MSB, Handboken s. 211-221

¹⁷ Se principen om handlingsutrymme, Handboken s. 35

¹⁸ Med viss ödmjukhet inför att andra aktörer inte nödvändigtvis nyttjar organisering med roller

Ett sätt att formulera sig kring en ökad ledningskapacitet är; ”Vi tar in en person med kompetens att verka som VB för att avlasta tjänstgörande VB rollerna *beredskapshantering* och *informatör* för att tjänstgörande VB ska kunna ägna odelat fokus åt driftchefsrollen”.

Att prata om ledningsfunktioner fyller här sitt syfte enbart i avsikt att beskriva förväntningarna på en person som kan upprätthålla en viss ledningsfunktion och därmed agera i ett antal roller. Att bara uttrycka att; ”Vi tar in en VB till” räcker inte för att faktiskt fördela ansvar och roller.

Inför en situation med potential att leda till hög belastning är det proaktivt att resursförstärka bemanningen av den övergripande ledningen. För att få god effekt av resursförstärkningen behöver arbetsuppgifter fördelas på ett tydligt sätt. Detta kan åstadkommas genom att fördela roller eller faktiska arbetsuppgifter. Exempelvis kan de roller som VB upprätthåller i vardagen fördelas på fler individer så att VB kan fokusera på driftchefsrollen. Det kan också vara så att driftchefsrollen i sig så är betungande så att vi förstärker genom att tillsätta en roll biträdande driftchef eller någon annan stödjande roll såsom ett organiseringsstöd¹⁹.

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 biträdande roller definieras i Handboken ELS.²⁰ Exempel på biträdande roller i den övergripande ledningen kan vara biträdande driftchef med ett ansvar för systemuppföljning inom en avgränsad del av räddningsledningssystemet eller en biträdande räddningsledningschef som särskilt hanterar en viss händelse åt ordinarie räddningsledningschef.

¹⁹ Andra stödjande roller som kan utgöra en del av den övergripande ledningen är bland annat optimeringsstöd, säkerhetsstöd och sambandsstöd. Att tillsätta ledningsstöd som kan organiseras i form av stab är också ett sätt att öka ledningskapaciteten hos en viss roll (här driftchef)

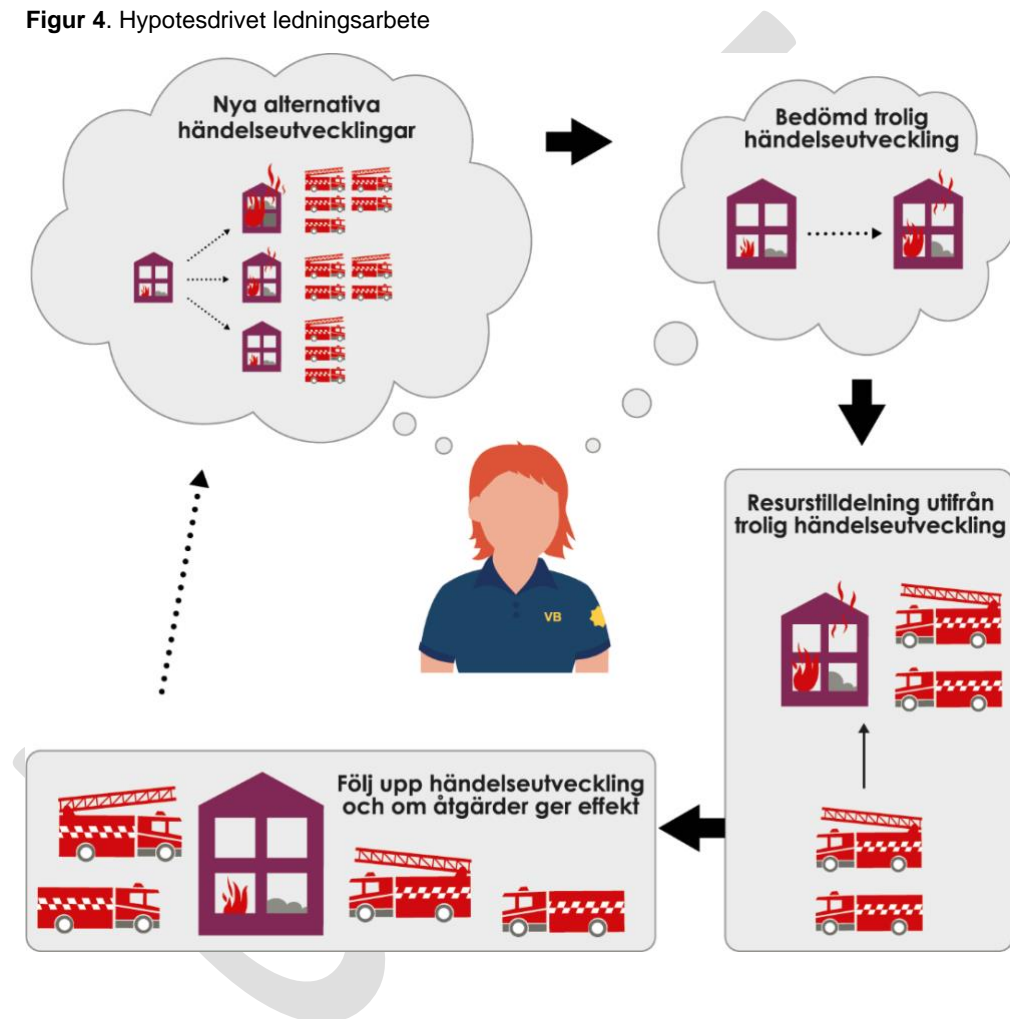
²⁰ Handboken s. 328

Att arbeta hypotesdrivet

För att det ledningsarbete som behöver utföras ska bli proaktivt²¹ behöver det baseras på hypoteser²² om hur händelser kan utvecklas²³. Ett hypotesdrivet ledningsarbete²⁴ ska därför bedrivas i den övergripande ledningen, så väl som i räddningsledningssystemet i övrigt.

Det hypotesdrivna ledningsarbetet är ett verktyg för att hantera osäkerheter, oklarheter och brist på information.²⁵

Figur 4. Hypotesdrivet ledningsarbete



²¹ Se förhållningssättet 1.1.5 Tid, proaktivitet och samtidighet, Handboken, s. 31

²² Ibland används även begreppet antaganden

²³ Handboken s. 298-299

²⁴ Läs om detta i kapitel 12.7 Hypotesdrivet ledningsarbete, Handboken s. 298-306

²⁵ Handboken, s. 298

Ett annat förekommande uttryck för att arbeta hypotesdrivet är att arbeta med *omfallsplanering*. Andra förekommande benämningar ett *scenariobaserat arbetsätt* eller att arbeta utifrån en *antagandebild*.²⁶ Att exempelvis arbeta enligt åttastegsmodellen²⁷ stödjer ett hypotesdrivet ledningsarbete.

Det hypotesdrivna ledningsarbetet får inte innebära att tempo tappas utifrån behoven av direkta åtgärder.²⁸

²⁶ Handboken s. 299-300

²⁷ *Insatsplanering åttastegsmodellen*, MSB931 - november 2015

²⁸ Handboken s. 300