



Projektägare 	Godkänd av (beställare) 
Niklas Andrén cUB-SOL	Cecilia Looström cUB
Ersätter	

Utveckling av ett enhetligt ledningssystem för kommunal räddningstjänst

Direktivet är en överenskommelse mellan projektägare/beställare och projektledare om förutsättningarna och inriktning för projektet. I och med att projektledare ännu inte är utsedd så är direktivet en överenskommelse mellan projektbeställare (cUB) och projektägare (cUB-SOL).

Verifieras genom styrgruppsbeslut.

Syftet med projektdirektivet är att utgöra ett underlag för att starta projektet "Utveckling av ett enhetligt ledningssystem för kommunal räddningstjänst" och ange ramar och inriktning för arbetet.

1. Bakgrund och behov

1.1 Bakgrund

Regeringen har i sitt utredningsdirektiv *En effektivare kommunal räddningstjänst dir. 2017:15* gett en utredare uppdraget att belysa ledning av kommunal räddningstjänst med avseende på bland annat effektivare ledning av enskilda räddningsinsatser, räddningstjänstverksamheten i stort (inklusive omfattande eller komplexa samt flera samtidiga räddningsinsatser). Även de legala förutsättningarna kan komma att påverkas. I utredningen ingår också att se över förutsättningarna för statens övertagande av ansvaret för kommunal räddningstjänst vid omfattande räddningsinsatser. Resultatet kommer påverka behovet av att utveckla ledning av kommunal räddningstjänst. Vidare så finns det en stor variation i olika kommunala räddningstjänsters ledningsutformning samtidigt som det finns behov av konceptuell utveckling framförallt för övergripande ledning av flera samtidiga räddningsinsatser och beredskapshantering.

Utvecklingen behöver bland annat ske med utgångspunkt i ”*Gemensamma grunder för samverkan och ledning*” (MSB 2014), tillgänglig forskning, internationella erfarenheter och resultat från tidigare utvecklingsarbeten¹. Det finns en stark interoperabilitet mellan kommunal räddningstjänst och räddningstjänst under höjd beredskap, arbetet kommer således att påverka hur ledning av räddningstjänst kommer att ske även under höjd beredskap.

MSB:s rapport till regeringen Ansvar, samverkan, handling (MSB 2015-954), redogör för erfarenheterna från hanteringen av skogsbranden i Västmanland och visar på behovet av effektiv ledning vid större räddningsinsatser.

Enligt MSB:s instruktion² ska MSB se till att ledningsmetoder för räddningstjänst och krishantering utvecklas och tillhandahålls. Utöver utvecklingen av samverkan och ledning i aktörssammanhanget som helhet har således MSB att utveckla ledningsområdet för kommunal räddningstjänst. Utvecklingsarbetet behöver ske tillsammans med de kommunala räddningstjänsterna, länsstyrelserna och avdelningar/enheter inom MSB. Arbetet kommer att vara ett flerårigt projekt.

Sedan början av 1990-talet har en rad olika utvecklingsarbeten³ genomförts med syfte att höja förmåga inom kommunal räddningstjänst med avseende på ledning av räddningsinsatser vid stora olyckor och hanteringen av flera samtidiga räddningsinsatser. UB-SOL:s bedömning är att utformningen av

¹ Ledning av räddningsinsatser i det komplexa samhället (SRV 2006) och Taktik, ledning, ledarskap (SRV 2005)

² Förordning (2008:1002) med instruktion för Myndigheten för samhällsskydd och beredskap

³ Historiken bakom samverkan och ledning - En beskrivning av historisk den utvecklingen av samverkan och ledning inom området samhällsskydd och beredskap (MSB 2017)

framtidens utvecklingsarbete har ett stort behov av kunskap om denna historik för att precisera det som behöver utvecklas och även ta tillvara och förädla det som redan finns.

1.2 Behov

Det finns idag ledningssystem för kommunal räddningstjänst med många väl fungerande delar som har tagit flera decennier att utveckla. För att möta framtidens olika behov och höja förmåga till samverkan och ledning behöver ett mera enhetligt ledningssystem utvecklas inom kommunal räddningstjänst.

Med ett ledningssystem åsyftas här alla de delar i en verksamhet som åstadkommer ledning. Det är inte bara fråga om tekniska system utan innefattar bland annat förhållningssätt, organisation och grundläggande principer för hur arbetet ska bedrivas.

Fler och fler kommuner har organiserat gemensamma ledningsorganisationer med följderna av att förmågan har förbättrats hos vissa kommuner men inte alla, samtidigt som lösningarna i systemens utformning varierar. Det har utvecklats flera övergripande ledningsfunktioner samtidigt som det saknas koncept och metoder för övergripande styrning samt befattningsinriktade utbildningar för dessa funktioner. Det finns tecken på att fler efterlyser likhet samtidigt som flera kommuner utvecklar sin förmåga i egen regi, eller med andra räddningstjänster med olika lösningar som följd.

Det finns ett behov av att utveckla räddningstjänsternas förmåga att kunna hjälpa varandra i hela landet, att samverka med räddningstjänster i andra länder och att kunna ta emot internationell hjälp. Vidare behöver räddningstjänsternas förmåga att samverka med andra samhällsaktörer fortsätta att utvecklas.

Det behövs samverkan med myndigheter och räddningstjänstansvariga aktörer som bedriver motsvarande aktörsintern utveckling, vilket kommer bidra till att stärka den aktörsgemensamma förmågan.

En eventuell utbildningsöversyn avseende räddningsledningsutbildning behöver knytas nära utvecklingsarbetet. Särskilt behöver behovet att bedriva utbildning och fortbildning för målgruppen belysas.

Utvecklingsarbetet behöver beakta aspekten ledning av räddningstjänst under höjd beredskap utifrån den nuvarande hotbilden i samhället.

Utvecklingsarbetet behöver också beakta utvecklingen och lärdomar i de andra nordiska länderna samt övriga relevanta länder.

1.3 Avgränsningar

Projektets fokus är kommunal räddningstjänst men samverkan med statlig räddningstjänst kommer att belysas. Även gränssytor mot annan verksamhet (t.ex. kommunernas övriga arbete och andra aktörers arbete) kan i vissa delar behöva ingå. Projektet ska inkludera perspektivet räddningstjänst under höjd beredskap. Projektplanen kommer att beskriva dessa delar mer i detalj och även tydliggöras under projektets gång.

Projektet kommer att ta fram metoder för ett enhetligt ledningssystem för kommunal räddningstjänst och har inte som syfte att utveckla tekniska stödsystem, allmänna råd etc. som beskrivs i kap 3. Däremot kommer resultatet av projektet att kunna ligga till grund för bland annat denna typ av utveckling.

Projektet ska utgå ifrån etablerade metoder och modeller i syfte att uppnå enhetlighet.

2. Mål och syfte

2.1 Mål

Det övergripande målet är ett enhetligt/enhetligare ledningssystem för kommunal räddningstjänst som stärker förmågan att genomföra effektiva räddningsinsatser som begränsar konsekvenserna för människors liv, hälsa, egendom och miljö.

Målet är även att kvalitetssäkrade metoder och teknik används vid räddningsinsatser. Metoderna och tekniken stödjer räddningsinsatser på lika villkor för kvinnor och män.

2.2 Syfte

Det övergripande syftet med det kommande utvecklingsarbetet är att stärka förmågan till ledning för att bedriva kommunal räddningstjänst.

Det är viktigt att lyfta fram att kommunal räddningstjänst måste betraktas som en del av en större helhet, dvs. att gränssytorna mot andra aktörer omhändertas under såväl utveckling av förmåga som i samband med hantering av olika samhällsstörningar. Inom ramen för det övergripande syftet avser det kommande arbetet att utveckla:

- Kommunernas förmåga att utforma sina ledningsorganisationer
- Förmåga att själva utöva ledning i samband med större och mera komplexa räddningsinsatser
- Förmåga till uppskalning av en eller flera räddningsinsatser.

- Förmåga att integrera/sammankoppla skadeplatsnära ledning med övergripande ledning
- Förmåga att integrera/sammankoppla ledning med taktik och ledarskap
- Förmåga till inriktning och samordning genom samverkan med andra
- Förmåga till att landets kommunala räddningstjänster ska kunna hjälpa varandra vid olyckor
- Kommunala räddningstjänsternas förmåga att ta emot statliga och internationella förstärkningsresurser
- Förutsättningar gällande befattningsutbildningar för ledning inom kommunal räddningstjänst
- Förmåga till samverkan med andra länders räddningstjänster vid vanligt förekommande olyckor
- Uthållighet över tid vid längre räddningsinsatser
- Ledningssystemets utformning på så sätt att kvinnor och män har samma möjligheter att bidra och verka i systemet
- Kunskap om och synliggörande av hur organisationskultur, makt och normer påverkar arbetet i ledningssystemet
- Kunskap om utveckling av räddningstjänst och dess lärdomar i de andra nordiska länderna och övriga relevanta länder
- Länsstyrelsernas förmåga att överta ansvaret för kommunal räddningstjänst
- Förmåga till ledning under höjd beredskap
- Kommunala räddningstjänsternas förmåga att samverka med statlig räddningstjänst

Utvecklingsarbetet behöver formas med utgångspunkt av ett tänkbart resultat av utredningen "En effektivare kommunal räddningstjänst" och med grund i identifierade behov. Med utgångspunkt i bland annat detta pågående arbete bör projektet också:

- Skapa förutsättningar för att beskriva statens förväntningar på kommunal räddningstjänst beträffande ledningsförmågor för att bedriva kommunal räddningstjänst (jmf Allmänna rådet 2012:5)
- Utgöra grunden för att ta fram en ev. föreskrift om "enhetligare ledningssystem för räddningsinsatser" enligt räddningstjänstutredningens förslag
- Utgöra grunden för ett utbildningssystem för ledningspersonal inom räddningstjänst
- Möjliggöra en utveckling av statens tillsyn beträffande ledningsförmågorna

Under det fortsatta arbetet behöver syfte, mål och delmål preciseras med utgångspunkt i en inledande behovsanalys.

3. Leveranser

Utvecklingsarbetet ska resultera i ett enhetligt ledningssystem för kommunal räddningstjänst, baserat på erfarenheter från praktiken och forskning inom området. Utvecklingen sker mot bakgrund av att ledning är den funktion som

inriktar och samordnar resurser för att omsätta uppdrag så att effekter åstadkoms gentemot det skyddsvärda.

Vad ledningssystemet mer precist ska innehålla, och vilka delar som behöver utvecklas, kommer att beskrivas i projektplanen samt preciseras ytterligare under arbetets gång. För att kunna göra en bedömning av vad som finns och vad som behöver utvecklas kommer indelningen nedan att användas som ett analytiskt raster. Produkter som ett resultat av utvecklingsarbetet, kan i tillämpliga delar omfatta dessa eller andra komponenter⁴.

- **ORGANISATION** (exv. funktionsbeskrivningarnas relation till varandra)
- **MANDAT** (LSO, delegationsordning, vem som får vara RL, arbetsledning/arbetsmiljö, förutsättningar för civilrättsliga avtal, sociala mandat)
- **ROLLER** (Arbetsbeskrivning, Arbetsbenämningar, Innehåll i arbetet, Ledarskap, Kompetens, Funktioner/befattningar)
- **METODER** (Processer, larmkedja, SOP)
- **TEKNISKA STÖDSYSTEM** (exv. Rakel, WIS, GIS, RIB, LUPP)
- **KUNSKAP** (kunskapsunderlag och produkter av olika slag, systematik i implementeringar, erfarenhetsuppföljning och lärande etc.)
- **KONCEPT** (Tankemodeller/verktyg, ex systemutformning på flera systemnivåer, tidsskalor)

Projektets resultat och följderna av utredningen *En effektivare kommunal räddningstjänst* kan och bör utgöra ingångsvärden i vidare arbeten som mynnar ut i exempelvis:

- Föreskrifter
- Allmänna råd
- Vägledning
- Underlag för kunskapsförmedling (böcker, lärarhandledningar, web utbildningar etc.)
- Kvalitetssäkrad utbildning
- Tidig etablering av en systematisk implementeringsprocess
- Övriga kunskapshöjande aktiviteter
- Övningsmetodik för kommunal räddningstjänst
- Tekniska stödsystem

Dessa olika produkter behöver utformas och hänga samman i en helhet.

⁴ Inspiration från B. Brehmer. Några komponenter tillagda.

4. Underlag

Det finns en rad genomförda, pågående och planerade utvecklingsarbeten som det kommande arbetet mot ett enhetligt ledningssystem för kommunal räddningstjänst behöver måste ta hänsyn till, några exempel är:

- Ansvar, samverkan, handling
- Försvarsberedningens rapport och de utredningar som följer
- Vägledning för pågående dödligt våld
- Haverikommissionens rapporter angående ledning och samverkan vid räddningsinsatser, särskilt de där samordning mellan räddningstjänstansvariga aktörer skett
- Stabsmetodikprojektet
- Polismyndighetens olika utvecklingsprojekt inom ledning
- Utvärderingen av 7e april
- 112-utredningen
- SAMSAR - Samverkan mellan statlig räddningstjänst mm
- Metodstöd beslutsfattande
- Forskningsprojektet "Makt och normer"
- Räddningstjänstutredningen

Det finns ett behov av att kartlägga hur de olika räddningstjänsterna har utformat sina ledningsorganisationer (Inre befäl etc.), vilka utvecklingsbehov som finns identifierade och metoder eller andra koncept som finns utvecklade på olika ställen i landet. Även pågående utvecklingsprojekt samt utvecklingen i de andra nordiska länderna och övriga relevanta länder behöver identifieras.

Utvecklingsarbetet ska möjliggöra översyn av innehåll och struktur gällande ledningsutbildningar. Arbetet behöver bedrivas i nära samverkan med kommande utvecklingsarbete inom utbildningsverksamheten.

5. Krav och önskemål

5.1 Prioritering

Prioritering:

0,5 Resultat

0,3 Tidpunkt

0,2 Kostnad

6. Tid och resurser för förberedelsearbetet

Internberedning projektdirektiv	Maj 2018
Fastställande av projektdirektiv	13/6 2018
Utse projektledare	snarast
Projektplan klar (BP3)	September 2018
Behovsinventering och omvärldsanalys genomförd	Ht 2018
Budget för arbetet 2018	1 500 000kr
Personella resurser tillgängliga för förberedelsearbetet	2,5 åk

7. Organisation och finansiering

Projektet utformas enligt PPS-modellen, det skapas ett utskott som kopplas till MSB:s interna styrgrupp och projektledning för projektet. Till projektet kopplas också en eller flera referensgrupper. I såväl utskott som i referensgrupp/er och arbetsgrupp/er kommer externa aktörer att ingå.

Beräknad projektlängd bedöms till ca 3 år men kommer att specificeras i en detaljerad tidsplan i den kommande projektplanen. Kontinuitet och långsiktighet är mycket viktigt i detta arbete. Projektstart genomförs så snart som möjligt från att projektdirektivet är beslutat. Projektet kommer troligen delas in i delprojekt som delvis kommer arbeta parallellt med varandra. Utformningen av projektets olika delar kommer att specificeras i projektplanen.

Projektet inleds med en behovsanalys och nulägesanalys. Personella och finansiella resurser behöver inom ramen för myndighetens verksamhetsplaneringsprocess säkras upp under uppstartsfasen där resurser både från branschen och från MSB utses.

Projektledaren ska löpande hålla styrgruppen informerad om implementeringsbehov och åtgärder som projektets resultat kan ge upphov till. Styrgruppen ska i sin tur se till att denna information når linjeverksamheten inom MSB. Vidare bör det ske en kontinuerlig förankring i räddningstjänstrådet av projektets resultat.

7.1 Projektorganisation

Roll	Namn
Beställare	Bitr. cUB alt. cUB
Projektagare	cUB-SOL
Styrgrupp	UB-SOL, UB-USAM, UB-RTJ, UB-ROL, OA-INS, US-KUV, UB-LED
Projektleddning	➤ Projektleddare ➤ Biträdande projektleddare ➤ Projektkommunikatör ➤ Projektkoordinator ➤ Projektsekreterare
Utskott (analysgrupp)	Grupp med externa legitimitetsskapande individer inom området, kopplad till MSB:s styrgrupp och projektleddning för rådgivning i projektet.
Referensgrupp	En eller flera referensgrupper utifrån behov, kopplade till projektet för förankring gentemot användare och rådgivning.
Arbetsgrupp	Aktörsgemensam arbetsgrupp som i steg ett av projektet omfattar ca 5-10 individer. Vid formering av flera delprojekt i senare faser kan några av dessa individer eventuellt utgöra delprojektleddare, vilket skapar möjligheter att få en riktning på innehållet i arbetet över tid. Ämnessakkunniga bör kopplas till arbetsgrupp.

7.2 Finansiering

Projektet planeras att bedrivas som ett internt 2:4 projekt som tar höjd för externa kostnader. Personella interna MSB resurser är tänkta att finansieras via förvaltningsanslaget och avses hanteras inom ramen för kommande verksamhetsplaneringsprocess.

7.3 Förvaltning av projektets resultat

Projektets resultat ska efter projekttidens slut hanteras i linjearbetet. Det innebär att efterföljande förvaltning, implementeringsåtgärder, men också behovet av eventuella vidare utvecklingsåtgärder, ska hanteras i linjen. Det är mycket viktigt att denna förvaltning anordnas så den är hållbar över tid. Projektet ska därför tydliggöra hur denna vidare förvaltningen ska ordnas samt ge förslag på hur linjearbetet kan organiseras och dimensioneras. Huvuddelen av implementeringsåtgärderna från projektresultatet kommer att ske efter projektets slut i linjeorganisationen, men vissa åtgärder kan komma att starta redan under projektets gång. Fortsatta implementeringsåtgärder kommer således att krävas efter projektets slut.

