



Behovsanalys inom ledning av kommunal räddningstjänst

**Underlag i projektet ”Ett enhetligt
ledningssystem för kommunal
räddningstjänst (ELS)”**

Innehållsförteckning

1. Inledning	9
2. Övergripande utmaningar	15
3. Teoretiska utgångspunkter	25
4. System och nivåer	31
5. Förväntningar på ledningssystemet	42
6. Förväntningar på själva projektet	45
7. Förhållningssätt och principer	49
8. Juridik och rättsfrågor	52
9. Lokala olikheter	58
10. Ledningsprocesser	61
11. Räddningstjänstorganisationens roll i samhällets krishantering	72
12. Samverkan	78
13. Organisation inklusive roller	89
14. Utformning och dimensionering av ledning	104
15. Tekniska beslutsstödssystem	109
16. Ledarskap	112
17. Utbildning och kompetens	115
18. Förmågor	121
19. Uppföljning, utvärdering och kontroll	124
20. Det fortsatta projektarbetet	127
21. Bilaga 1 – Makt, normer och förändringar inom räddningstjänsten	128
22. Bilaga 2 – Brehmer teori om design	134
23. Bilaga 3 – Modell för fördelat beslutsfattande på olika systemnivåer	137
24. Bilaga 4 – Top down – bottom up	142
25. Bilaga 5 – Modell för kontrollspann	143
26. Bilaga 6 – Deltagande organisationer	145

Sammanfattning

1. Inledning

Denna rapport är resultatet av två workshoppar (Övergripande ledning, 5 dagar + Skadeplatsnära ledning, 2 dagar) samt ett antal förberedande möten inom projektet för att utveckla ett enhetligt ledningssystem för kommunal räddningstjänst (ELS). Resultat och slutsatser i dokumentet bygger på reflektioner från det 80-tal personer (varav 60 från kommunala räddningstjänstorganisationer) som deltagit. Cirka 40 räddningstjänstorganisationer har varit representerade på workshopparna.

Dokumentet är en delmängd av den behovsanalys som ligger till grund för arbetet för ELS-projektet. Det finns även andra sammanställningar. Målet har varit att skapa en tillräckligt gedigen grund att stå på för att kunna ta fram ett så relevant och användbart enhetligt ledningssystem som möjligt. Behovsanalysen kan också tjäna som underlag för andra arbeten inom ledning av räddningstjänst.

Under workshopparna har även det amerikanska ICS-systemet (Incident Command System), Militära ledningssystem (inklusive NATO-modellen), Polisens ledningsmodell och Socialstyrelsens arbete med processer och termbank diskuterats. Arbetet kring dessa kommer att fördjupas och utgöra ingångsvärden till det fortsatta arbetet i ELS.

Det kan noteras att slutsatserna i detta dokument tar sin utgångspunkt i gjord behovsfångst. Det innebär att sammanfattningen och slutsatserna i denna rapport inte ska läsas som MSB:s generella ställningstaganden, utan behöver läsas med förståelse för sammanhanget.

2. Övergripande utmaningar

Deltagarna beskriver ett antal områden som uppfattas som svåra, nämligen:

- omvärldsbevakning
- tolka konsekvenser i samhällets funktionalitet
- förmedla det som ingen tidigare upplevt
- starten av räddningsinsatser
- bedöma ledningsbehovet
- uppskalning och nerskalning
- utforma och organisera ledningen
- styra om räddningsinsatser
- leda utan att kunna överblicka
- leda med närhet
- leda storsektorer
- följa upp en räddningsinsats
- kontinuitet i ledningen
- uthållighet
- logistik
- beställa rätt förmåga

- balans mellan räddningsinsatser och beredskap
- stab

Det är i händelser utöver ”vardagsolyckan” som det beskrivs som svårt.

Behovet av övergripande ledning blir tydligt i behovsfångsten och vissa av de svårigheter som framkommer beskrivs som symptom på att övergripande ledning saknas eller inte fungerar tillfredsställande.

3. Teoretiska utgångspunkter

Ledningssystemet behöver ta avstamp i ett antal teoretiska utgångspunkter. En del ligger redan idag till grund för de ledningsmodeller som tillämpas – andra behöver utvecklas eller förtydligas i det fortsatta arbetet. Modeller som diskuteras under workshopparna är:

- Modell för fördelat beslutsfattande
- Brehmers teori om design
- Top-down – bottom up-styrning
- Sociologiska förklaringsmodeller (till exempel kring makt och normer)
- Kognitiva förklaringsmodeller (till exempel kring kontrollspann).

4. System och nivåer

I ”Gemensamma grunder för samverkan och ledning vid samhällsstörningar” finns resonemang om systemsyn. Ett system består av en uppsättning interagerande eller beroende delar som tillsammans formar en helhet. Att tillämpa sig av en systemsyn handlar om att betrakta interaktioner mellan delar, snarare än att betrakta delarna isolerat. Det finns en koppling mellan systemsyn och perspektiv. Perspektiv avgör vilken systemsyn som tillämpas – det vill säga vad ingår i det system som betraktas och vad lämnas utanför.

Begreppet ”nivå” används ofta och är ett begrepp som behöver redas ut i det fortsatta arbetet. Det finns både samhällsnivåer och olika typer av system och systemnivåer. De systemperspektiv och systemnivåer som ligger till grund för ELS:s grundkonstruktion behöver beskrivas och implementeras.

Förmågan att förstå och definiera system och dess avgränsningar behöver stärkas. Det behövs en förmåga att hantera flera systemperspektiv både när man utvecklar sina ledningssystem och när man leder i dessa. Även hur olika utgångspunkter för styrning påverkar synen på olika system behöver stärkas kunskapsmässigt. Det behöver förmedlas kunskap om skillnader mellan olika typer av system, till exempel ”gemensamma ledningssystem med formella styrningsmandat”, och system för ”inriktning och samordnings-/resursmäklingsystem genom överenskommelser” etc.

5. Förväntningar på ledningssystemet

Det finns förväntningar på att ledningssystemet, eller delar av ledningssystemet, ska vara enhetligt och att alla räddningstjänstorganisationer

ska vara med. Samtidigt ska det finnas en anpassningsbarhet till lokala förhållanden. Systemet ska i möjligaste mån kompensera för mänskliga tillkortakommanden. Fokus är ledning av räddningsinsatser – men systemet ska fungera i samverkan med andra. Det finns förväntningar på att en lägstnivå för ledningssystemens förmåga beskrivs. Alla har en förväntan på att ett enhetligare system kan lösa ut vissa av dagens svårigheter, men långt ifrån allt.

6. Förväntningar på själva projektet

Under workshopparna kommer det fram ett stort antal förväntningar och frågeställningar kring själva projektet ELS. Flera av frågeställningarna handlar om att vi nu befinner oss i en tid då det händer mycket i dessa frågor på många ställen. Hur ska till exempel ELS förhålla sig till de klustringar som nu håller på att ske. Det kommer också upp ett antal konfliktperspektiv, till exempel om olika räddningstjänstorganisationers varumärken nu kommer att utmanas, samt dragkampen mellan att ELS levererar resultat tillräckligt snabbt – eller tillräckligt genomarbetat.

7. Förhållningssätt och principer

Förhållningssätt och principer kan utgöra en god grund för ledningssystemet och för utövandet av ledning. De behöver överensstämma med de aktörsgemensamma förhållningssätten från "Gemensamma grunder" men uttryckas i termer av aktörsinterna förhållningssätt. Utöver detta kan förhållningssätt och principer för just kommunal räddningstjänst behöva utvecklas. I detta arbete kan behövas input från andra aktörers ledningssystem.

8. Juridik och rättsfrågor

Även om juridik inte varit i fokus under workshopparna har ett antal juridiska ingångsvärden till det fortsatta arbetet identifierats. Till exempel bör MSB utforma stöd, till exempel genom en vägledning för kommunerna beträffande hur avtal om räddningstjänstsamverkan och överföring av beslutanderätt till personer i gemensamma ledningssystem kan utformas. En sådan vägledning bör, utöver lagen om skydd mot olyckor, beakta bland annat kommunallagen, arbetsmiljölagen samt arbetsrätt i syfte att höja medvetande och kunskap. Ett särskilt område är de föreslagna ändringarna i LSO beträffande "räddningsledning".

Det blir också tydligt att ELS:s förslag till ledningssystem ska vara tillämpligt oavsett hur kommunerna väljer att organisera sin ledning i förhållande till alarmeringstjänsten. ELS:s leverans bör ge exempel på hur olika juridiska ansvar kan hanteras/fördelas i det ledningssystem som föreslås.

9. Lokala olikheter

En utmaning i ELS-projektet är att räddningstjänstorganisationerna till viss del har olika förutsättningar för att bedriva kommunal räddningstjänst. Skillnader som framkommer i behovsfångsten är bland annat:

- förhållningssätt till ledning
- synen på när ledning börjar
- om systemledning finns i egen organisation eller i samverkan med andra
- kultur
- körtider
- möjlighet till logistik
- behov av att göra Polisens och sjukvårdens jobb
- möjlighet att uppfylla likvärdigheten

10. Ledningsprocesser

Det finns ett omfattande behov av utveckling inom området ledningsprocesser. Bakgrunden till detta är att området ledningsprocesser och ledningsmetodik inte har varit en tillräckligt central del av utvecklingen tidigare. I nuvarande utveckling bör ett antal styrningsansatser skrivas, och ett resultat av arbetet bör bli konkreta ledningsmetoder.

Ledning är mer komplicerat än vi utgår ifrån idag – som exempel finns det oklarheter kring när ledning börjar och vad målstyrning innebär i praktiken. Det finns också behov av ökad proaktivitet och ett hypotesdrivet arbete, vi behöver bli bättre både på att leda med närhet och att leda på distans, vi behöver prata taktik i samband med ledning, och vi kan behöva utgå från olika typsituationer med mera.

11. Räddningstjänstorganisationens roll i samhällets krishantering

Medan uppdraget enligt LSO är lika (bedriva räddningstjänst) kan det bredare uppdraget inom ramen för samhällets krisberedskap skilja sig åt mellan räddningstjänstorganisationerna. Även om räddningstjänstorganisationernas agerande inom ramen för samhällets krisberedskap inte fullt ut hanteras i ELS behöver denna roll ändå belysas eftersom räddningstjänstorganisationerna är viktiga aktörer i detta sammanhang. ELS ska fungera oavsett sådana uppdrag. Det som framkommer är att räddningstjänstorganisationerna kan skapa förutsättningar för andra aktörer att agera.

12. Samverkan

Ett enhetligt ledningssystem behöver fokusera på räddningstjänstorganisationens interna styrning men även säkerställa att systemet fungerar i gränsytan mot andra aktörer. Förmågan att samverka är en del i ett enhetligt ledningssystem. "Gemensamma grunder" verkar användas i de flesta räddningstjänstorganisationer, om än i olika omfattning. Det framkommer behov både av att utveckla samverkan på flera olika nivåer och att utveckla tidskritisk samverkan. Även metoder för samverkan behöver utvecklas, likaså att titta på vilka normer organisationerna tar med sig in i samverkan. Räddningstjänstorganisationen ses som viktig för att hjälpa andra aktörer in i arbetet.

13. Organisation inklusive roller

Organisation inklusive roller upplevs som centralt i ledningssystemet.

Organisationen på skadeplatsen verkar idag vara relativt lika mellan räddningstjänstorganisationer, medan organisationen för den övergripande ledningen varierar stort. ELS-projektet behöver skapa rollbeskrivningar för uppbyggnad av räddningsinsatser och för den övergripande ledningen. Vissa roller verkar saknas i systemet och behöver utvecklas i det fortsatta arbetet. Räddningschefens roll är central. En förändring blir också att gå från fokus på räddningsledare till fokus på räddningsledning. En svårighet som återkommande beskrivs i behovsfångsten är att "veta vad man får" om man beställer en viss ledningsnivå. Detta då samma benämning idag kan innebära helt olika kompetens i olika organisationer. Under behovsfångsten har framkommit behov att skilja på (observera att detta än så länge bara är arbetsbenämningar):

Befattningar:	Titeln som står på namnbrickan, till exempel förvaltningschef, brandinspektör, brandingenjör.
Ledningsfunktion:	I utryckningsorganisationen, till exempel styrkeledare, insatschef, räddningschef i beredskap (RCB)
Roller:	Utförande av uppgifter i ett skeende, "det som står på ryggen", till exempel räddningsledare, stabschef.

14. Utformning och dimensionering av ledning

Under workshopparna fördes resonemang om till exempel "flaskhalsar i systemet", behov av uppföljning och anpassning, agerande på distans kontra närhet, behov av nya roller, storlek på ledningssystem, vad är lägstanivå med mera. Förmodligen handlar dessa faktorer om utgångspunkter som behöver beskrivas för att utforma och dimensionera ledningssystem. En arbetshypotes inom ELS-projektet är att med utgångspunkt i Brehmers teori om design, identifiera rimliga utgångspunkter och designvillkor. Ett sådant utvecklingsarbete kan medverka till viktiga ingångsvärden för aktörerna.

15. Tekniska beslutsstödsystem

Tekniska beslutsstödsystem ses som viktiga i ledningsarbetet och ELS-projektet behöver överväga till hur stor del de ska ingå i det enhetliga ledningssystemet. Det finns behov av att frigöra mental kapacitet, förmåga att tänka annorlunda och att i högre grad tillämpa och möjliggöra ett mer reflekterande beslutsfattande. Det innebär att beslutsstöd bör avlasta beslutsfattare från mer rutinartade arbetsuppgifter. Områden där tekniska hjälpmedel efterfrågas är till exempel för att skapa lägesbilder och vid samverkan. En svårighet som lyfts är att många som jobbar med övergripande ledning idag kommer från en skadeplatsnära ledningsbakgrund. Utbildning inom övergripande ledning saknas och det blir då svårt att "lyfta sig" till en övergripande analysnivå och använda tekniken och möjligheterna med tekniska beslutsstödsystem på ett optimalt sätt i det arbetet.

16. Ledarskap

Ledarskap beskrivs som en viktig del i ledningssystemet. En viss konflikt kan skönjas mellan ett mer auktoritärt och ett mer dialogstyrt ledarskap. Ofta diskuteras ledarskap utifrån räddningsledaren, med det framkommer ett behov av att diskutera ledarskap utifrån förutsättningen att ledarskapet är fördelat i hela organisationen. Ledarskap är viktigt i utbildningarna. Det framkommer också ett behov av att utbilda, och förbereda, för att kunna växla ledarskap då olika situationer kan kräva olika ledarskap.

17. Utbildning och kompetens

Utbildningsfrågan väcker engagemang. Det verkar finnas ett uppdämt behov av ledningsutbildning, och ett nytt utbildningssystem behöver stödja ELS:s resultat. Utbildningar behöver tillgodose behoven både hos dem som utformar och utvecklar systemet, såsom chefer och ledningsutvecklare, och hos dem som ska agera i systemet, såsom befäl och larmoperatörer. Behovet av fortbildning är mycket stort. Det bör särskilt nämnas att utbildning för övergripande ledningsfunktioner behöver skapas.

18. Förmågor

”Förmåga” dyker upp i behovsfångsten på flera ställen, ofta utan någon närmare definition. Vi ser att resonemangen ibland handlar om ledningssystemets samlade förmåga och ibland om befattningsförmågor. Ledningssystemets samlade förmåga bör vara utgångspunkt när vi formulerar hur ledningssystemet ska se ut. I detta behöver vi definiera vad vi menar med ledningsförmåga och här kan vi ta utgångspunkt i hur andra aktörer valt att arbeta med förmåga.

19. Uppföljning, utvärdering och kontroll

Vi behöver skapa förutsättningar för att kunna följa upp och utvärdera arbetet i det enhetliga ledningssystemet. Under workshopparna kom flera konkreta förslag på hur detta skulle kunna göras. Det framkom också att räddningstjänstorganisationerna har behov av att bli lärande organisationer och att det bör utvecklas en kunskapskultur i större utsträckning än idag. Behov av tätare koppling mot forskningen betonades. Inte minst med tanke på hur riskbilden och olyckslandskapet nu förändras behöver räddningstjänstorganisationerna inte bara kunna arbeta med nuvarande risker, utan också med framtida. Tillsyn av handlingsprogrammen nämndes som en möjlig form för kontroll av arbetet.

20. Det fortsatta projektarbetet

Kapitel 20 beskriver arbetsgången i projektet. Projektet kommer till att börja med att leverera en grundkonstruktion, en beskrivning av vilka komponenter som ledningssystemet ska bestå av. Det är värt att notera att grundkonstruktionen i sig **inte** är en färdig ledningsdoktrin. Detta kommer att

följas av fördjupningar och kompletteringar innan arbetet med det enhetliga ledningssystemet är klart att lanseras.

Bilagor

I bilaga 1 beskrivs hur vi kan få syn på frågor om **makt och normer** och hur vi kan tänka kring dem. Texten tar avstamp i behovsfångsten och ger olika förklaringsmodeller men är så generellt skriven att den kan användas som ett stöd i det fortsatta arbetet, eller i liknande arbeten. Den behandlar bland annat olika sorters kapital såsom ekonomiskt, socialt och kulturellt kapital. Normer gentemot makt förklaras. Olika sätt att utöva makt, repressiv och pastoral makt, beskrivs.

Dessutom finns det bilagor som behandlar **teoretiska utgångspunkter** såsom Brehmer teori för design, Modell för distribuerat beslutsfattande på olika systemnivåer, Top down – bottom up och Modell för kontrollspann. Det finns avslutningsvis även en bilaga med **Deltagande organisationer**.

1. Inledning

1.1 Bakgrund, syfte och mål

Under de senare åren har mycket av utvecklingen av ledning inom kommunal räddningstjänst drivits av enskilda organisationer, vilket har bidragit till en mer osammanhängande utvecklingsprocess och en mer påtaglig diversifiering av metoder, nomenklaturer etc. Många kommuner har genomfört en del reformliknande arbeten, bland annat bildande av fler kommunalförbund och andra former av samarbeten. Allt större ledningssystem har byggts upp, ”Räddningschef i beredskap, Inre befäl” är exempel på funktioner i dessa större system. Lösningarna varierar och det saknas en bild av hur det ser ut hos de räddningstjänster som jobbat ”minst” med ledningsutveckling. Vidare så finns det en stor variation i olika kommunala räddningstjänsters ledningsutformning samtidigt som det finns behov av utveckling framförallt för övergripande ledning av flera samtidigt räddningsinsatser och beredskapshandling.

MSB bedriver sedan slutet av 2018 projektet ”Utveckling av ett enhetligt ledningssystem för kommunal räddningstjänst”. Ett första steg i detta arbete har varit en behovsfångst. Detta dokument är dokumentationen av denna behovsfångst. Syftet med behovsfångsten har varit att samla in erfarenheter och bedömningar av behov från räddningstjänstbranschen och närliggande aktörer angående ledning av kommunal räddningstjänst. En tydlig ambition i arbetet har varit att få en gedigen delaktighet från olika räddningstjänster och att fånga in deras olika förutsättningar och behov.

Målet har varit att ge ELS-projektet en tillräckligt gedigen grund att stå på för att kunna ta fram ett så relevant och användbart enhetligt ledningssystem för kommunal räddningstjänst som möjligt.

Dokumentet är en sammanställning av dokumentation från workshop "Övergripande ledning" (5 dagar) och workshop "Skadeplatsnära ledning" (2 dagar) samt ett antal intervjuer i samband med den senare. Totalt bygger rapporten på reflektioner från ett 80-tal personer, varav huvuddelen (cirka 60 personer, varav 8 kvinnor) kommer från kommunal räddningstjänst. Cirka 40 räddningstjänstorganisationer har varit representerade.

I dokumentet har vi samlat resultat som kommit fram både under workshopparna och i diskussioner i anslutning till dessa. Dokumentet är en delmängd av den behovsanalys som ligger till grund för arbetet inom ELS-projektet. Därtill görs även andra sammanställningar inom ELS-projektet, till exempel av vad som skrivs om ledning i pågående statliga utredningar, av relevanta olycksundersökningar och av den litteratur som hittills har varit tongivande inom området.

Det centrala temat för behovsfångsten har varit utveckling av ett enhetligt ledningssystem för kommunal räddningstjänst. Dock kommer en stor bredd av frågor till ytan i dessa diskussioner och vi har valt att beskriva även de frågor som kanske inte primärt ligger inom ramen för ELS-projektet – men som ändå är väsentliga för den framtida ledningsutvecklingen inom kommunal räddningstjänst. Vi tror därför att dokumentet kan tjäna som ingångsvärde även i andra sammanhang, till exempel för formering av nytt utbildningssystem för ledning.

1.2 Metod

Den första workshoppen, 3 + 2 dagar, hade fokus på övergripande ledning. Målgruppen för workshoppen var räddningschefer, ställföreträdande räddningschefer, personer som arbetar med utvecklingsuppdrag inom området och andra personer som har motsvarande roll inom kommunal räddningstjänst tillsammans med sakkunniga inom MSB.

Den andra workshoppen, 2 dagar, hade fokus på skadeplatsnära ledning och här var målgruppen personer med stor erfarenhet av ledning på skadeplats såsom insatsledare, styrkechefer eller motsvarande, tillsammans med lärare respektive sakkunniga från MSB. Före denna workshop genomfördes även en mindre förberedande workshop på två dagar.

Under workshopparna har några av deltagarna haft roller som analytiker och dokumentationsansvariga. De har ansvarat för att anteckna, dokumentera och analysera de diskussionerna som förts. Samtliga analytiker har efter workshopparna intervjuats. Frågeställningen har då varit "Vad i diskussionerna kan vara viktigt för det fortsatta ELS-projektet att ta med sig?"

Därefter har materialet strukturerats, grupperats och analyserats av arbetsgruppen. Därefter har slutsatser dragits. Ett utkast till slutrapport har därefter

diskuterats på arbetsgruppens möten och justeringar har skett, innan dokumentet sedan har beslutats att se som upprättat.

Det har inte funnits någon ambition att komma överens, eller att i detta skede ena de synpunkter som kommit fram. Dokumentet speglar därför de ibland motstridiga synsätt som finns inom kommunal räddningstjänst.

Några av analyserna är lite mer fördjupande och ger en inblick i det pågående analysarbetet inom projektet; de finns med eftersom de bedöms kunna stimulera pågående utvecklingsarbeten i landet. Inga anspråk görs på att dessa är färdiga resultat, även om de kan fungera som riktande i förståelsen. Det slutliga innehållet kan komma att ändras.

1.3 Varför finns perspektivet makt och normer med?

I denna behovsanalys, liksom i ELS-projektet, finns perspektivet makt och normer med. Ansatsen i projektet är att skapa en plattform för utveckling av räddningstjänsten mot en ökad enhetlighet. Behovet av systemledning förs fram som en gemensam utmaning som branschen behöver samlas kring. I projektplanen finns en tydlig förhoppning om att detta vi-skapande ska bidra till en öppenhet för olika organisationers situation och historik. Det finns också en ansats att harmoniera detta i relation till den teoriutveckling som skett och de modeller som tidigare utarbetats inom fältet. Vidare sätts ledningssystem i relation till andra aktörers ledningssystem för att underlätta samverkan mellan olika aktörer eller bättre förstå hur olika systemförståelser hamnar i konflikt med varandra (ta exempelvis relationen mellan NATO-modellen och "Gemensamma grunder"). I detta arbete väcks en mängd frågor som har med makt och normer att göra.

En del av svårigheterna i ledningsarbetet kan inte förklaras av juridiken, den formella organiseringen, modellerna, metodiken eller tekniken. Likväl får de i praktiken stor påverkan på hur ledningsarbetet fungerar. Dessa aspekter behöver istället belysas ur ett mer sociologiskt perspektiv. I ELS-projektet – både i själva skapandet av systemet och i det praktiska ledningsarbetet – behöver dessa frågor finnas med. Genom att beskriva hur dessa frågor kan diskuteras skapas också en möjlighet för att medvetandegöra och diskutera dem i den skarpa händelsen.

I Bilaga 1 finns en fördjupande text kring makt och normer, hur vi kan tänka och få syn på dessa frågor. Denna text är tänkt som en hjälp i ELS och i likartade arbeten.

1.4 Det finns fler delar i behovsinsamlandet

Denna behovsanalys är en del av den totala behovsfångsten i projektet. Förutom de workshoppar för övergripande ledning och skadeplatsnära ledning

som detta dokument bygger på så genomförs en rad andra aktiviteter i behovsskapande och/eller omvärldsbevakande syfte. Dessa är:

- Sammanställning av litteratur och ledningsutveckling ur ett historiskt perspektiv
- Erfarenheter från olycksutredningar och insatsutvärderingar ur ett ledningsperspektiv
- Sammanfattning av utredningar angående ledning
- Studier och jämförelse av ICS (& NIMS) och militära ledningsmodeller (NATO)
- Ledningssystem inom kommunal räddningstjänst idag
- Andra nordiska länders ledningssystem inom räddningstjänstområdet
- Polisens samt sjukvårdens ledningssystem.

1.5 Avgränsningar

Dokumentet gör inga anspråk på att vara en vetenskaplig rapport utan syftar till att redovisa och fånga behoven för det fortsatta arbetet med ELS-projektet.

De resultat som i rapporten beskrivs under rubriken ”Resultat” är en beskrivning av de diskussioner som förts under workshopparna. Redan i dessa diskussioner, på workshopparna, har ju vissa analyser gjorts – och gränsdragningen mellan kapitlen Resultat och Analys är därför inte knivskarp. Dock har projektgruppen strävat efter att göra redovisningen av behovsfångsten så neutral och utan egna bedömningar som möjligt. Däremot förekommer det i analyser och slutsatser egna bedömningar och resonemang. Ambitionen har varit att det tydligt ska framgå där så är fallet.

Vi är väl medvetna om att samtliga behov inte kunnat åskådliggöras, men vår bedömning är att det är tillräckliga ingångsvärden för att ligga till grund för projektet.

Någon systematisk nulägesbeskrivning av alla tillämpningsvarianter av ledningssystem inom svensk räddningstjänst är inte gjord.

I många fall har behovsfångsten visat på ett behov av fördjupning inom vissa områden. Sådana fördjupningar har ofta inte kunnat göras inom ramen för analysen, utan har fått lämnas som lösa trådar eller påståenden i detta dokument. Vi kommer dock behöva att gå vidare med några av dem i det fortsatta arbetet till gagn för projektet.

Någon metaanalys utifrån vilka frågeställningar från projektplanen som vi fångat och vilka vi inte fångat har inte gjorts utan detta kan behöva följas upp senare.

Referenser i denna rapport är i första hand kopplade mot analysdelarna, samt mot fördjupningsdelarna av rapporten. I övriga delar kan det saknas referenser.

Begreppsdefinition

Begreppet "räddningstjänsten" förekommer på många ställen i rapporten. I de allra flesta fall avses då kommunens organisation för räddningstjänst, men det kan finnas en variation och vår förhoppning är att det då tolkningsmässigt framgår av sammanhanget.

1.6 Läsanvisningar

Kapitel 2-20 utgör redovisning av behovsfångsten, med efterföljande analys och slutsatser. I kapitel 20 återfinns vissa mer övergripande slutsatser som gäller projektets arbete framöver. I bilagorna återfinns fördjupande texter inom vissa områden. Fördjupningarna återspeglar vissa föreläsningsorienterade delar vid workshopparna. De har inkluderats för att ge djup och bakgrund till vissa av behovsfångsterna. I Bilaga 6 redovisas vilka räddningstjänstorganisationer som deltagit i arbetet.

2. Övergripande utmaningar

I workshopparna framkommer en stor rad områden som behöver förbättras vid hanteringen av en händelse. Vissa områden återkommer som svåra. Dessa beskrivs nedan.

Texten gör inte anspråk på att ha sorterat ut orsaker kontra symptom utan har sin tyngdpunkt i empirin. Det finns troligen inte en förklaring till att områdena är svåra, utan flera. Områdena berör flera olika delar i ett ledningssystem. Till del är det brister i själva ledningssystemet som blir synliga när systemet pressas av stora insatser. Samtidigt behöver vi ha en medvetenhet om att en del av områdena är återkommande svåra, inte bara nationellt – utan även internationellt och historiskt.

Det behövs oftast flera olika verktyg i verktygslådan för att komma tillrätta med de brister som beskrivs. Delvis kan det handla om att skapa en medvetenhet och en begreppsapparat för att kunna diskutera områdena, men det kan också handla om metodikutveckling eller att skapa kunskapsstoff och utveckla utbildningar. Det handlar också om vårt ”mindset” – att vi måste förbereda oss i tanken. Idag verkar flera av områdena hanteras genom att enstaka individer har erfarenhetsbaserad kunskap.

2.1 Resultat från behovsfångsten

Omvärldsbevakning

Frågan om omvärldsbevakning, eller ibland/ofta brist på omvärldsbevakning, återkommer ofta och i olika sammanhang. Denna beskrivs som starkt kopplad till systemledning – ett aktivt arbete som tar tid. Detta är något som ska ske 24/7 vilket inte alltid verkar vara fallet idag. Det beskrivs både hur räddningstjänsterna är en bra bit på väg i detta arbete men också just att det är ett arbete som tar tid och kräver kunskap – dessutom är kontaktvägarna till andra organisationer viktiga.

Det finns en tradition av att till exempel Räddningschef i beredskap ses som en funktion som utöver sin ordinarie uppgift i linjen även ska finnas i tjänst för att träda in när behov uppstår i utryckningsverksamheten. Det finns inte alltid tillräckligt med tid avsatt för att på ett proaktivt sätt arbeta med risk och hotbild, med ökat aktörsutbyte och så vidare. Det kan finnas en syn där det är brandmännen som arbetar med utryckning samtidigt som personer i ledningsroller gör tillfälliga insatser.

Omvärldsbevakning beskrivs som svårt. Det kan behöva ske i olika upplösningar. Vid skogsbränderna behövde hela landet vägas in i omvärldsbevakningen. Vid flyktingströmmarna behövdes någon som tidigt förstod vad som höll på att ske – kanske redan ute i Europa. Vid vilka trösklar

ska vi sedan dra igång och sätta in åtgärder? Det krävs en stor kunskap om vad konsekvenserna kan bli i samhället för att kunna göra detta.

Det finns en rad frågeställningar kring omvärldsbevakning:

- Vem omvärldsbevakar och varför? Vad är syftet?
- Vad letar vi efter?
- Hur tolkar och värderar vi det vi upptäcker?
- I vilka sammanhang processar vi informationen?
- Vad ska vi göra åt det vi ser? Kopplat till varningssystem, nivåer för att starta åtgärder? Hur får vi rätt agerandemönster?
- Hur omvärldsbevakar vi systematiskt? Systematik saknas på lokal och regional nivå.
- Hur för vi det vi ser vidare i systemet? Hur delar vi informationen? Med vem?
- Hur kan respektive organisation bidra i omvärldsbevakningen åt någon annan?
- Hur fångar systemet upp signaler från hela organisationen? Vi pratar om omvärldsbevakningen som om den enbart bedrivs av en ledningscentral – men omvärldsbevakningen behöver göras i hela organisationen (det är ofta insatsledaren som blir uppringd i första läget).
- Hur ser kopplingen mot SOS Alarm ut i detta?
- När behöver vi lyfta in andra aktörer i omvärldsbevakningen?
- Hur kan MSB dra nytta av räddningstjänsternas omvärldsbevakning?
- Hur ska vi hantera krav på sekretess och säkerhet? Det kan vara stora skillnader mellan olika aktörer.

En av frågeställningarna gäller hur räddningstjänster nationellt kan bidra i omvärldsbevakningen. När räddningstjänster omvärldsbevakar med ”räddningstjänst-glasögon” kan de se perspektiv som är viktiga och kan påverka andra räddningstjänster i Sverige. Hur tar vi till vara detta?

Omvärldsbevakning kan också göras i syfte att identifiera utbyten och aktörsgemensam planering.

Aktiv systemledning i förväg syftar till att planera och använda förmågan till räddningsinsats gentemot vad riskbilden genererar.

Att tolka vad olika räddningsinsatser kan få för konsekvenser i samhällets funktionalitet

Det kan inte nog betonas vikten av detta påstående. Under workshoppen för övergripande ledning återkommer detta gång på gång från olika personer i olika sammanhang. Det är viktigt och centralt för agerandet att kunna tolka konsekvenser i samhället. Vikten av samhällskunskap nämns ofta och verkar vara en av de mer centrala förmågorna som behövs i systemet. Räddningstjänsten är kanske dålig på detta – samtidigt tror vi att vi är bättre än flera andra samhällssektorer. Det är ofta räddningstjänsten som initierar och

försöker. Vi är operativt organiserade och tillgängliga 24/7 så vi måste bidra in i detta. Det finns också ett stort tolkningsutrymme i hur långt räddningstjänsten ska gå. Det handlar om att räddningstjänsten behöver bli bättre – men det handlar också om att hela krishanteringssystemet behöver bli bättre på att tolka samhällskonsekvenser.

En intressant jämförelse görs med SMHI:s vädervarningar. ”Så här mycket snö kommer det att falla – vad får det för konsekvenser i samhället?” Skulle vi kunna titta på hur de metodmässigt arbetar?

Att i systemet kunna förmedla det som ingen upplevt tidigare

I flera olika sammanhang under dagarna beskrivs svårigheten att både förmedla och ta emot information om att detta är stort och ligger utanför våra referensramar hittills. Detta leder till fördröjning i resursuppbyggnad och det förs olika diskussioner om att skaffa ett förutbestämt språk för att beskriva detta, begrepp för att det är allvar, ”en röd knapp”, ”en tofs”. Problemet beskrivs som ”underbedömning”. Högre nivåer förstår inte allvaret i lägre ledningsnivåers lägesrapporter.

Samtidigt tror vi inte att detta handlar om en ”röd tofs”. En ”röd tofs” signalerar ju passivitet – att övergripande ledning avvaktar ”signalen” från lägre ledningsnivå. Det är primärt inte lägre ledningsnivås ansvar att signalen uppfattas - utan högre ledningsnivås ansvar. Diskussionen är ett symptom på att den övergripande ledningen inte fungerar tillfredsställande idag. Det handlar om att det finns behov av en övergripande ledningsnivå som uppfattar signaler och kan tolka och agera på det som händer (se vidare i senare avsnitt om hypotesdrivet ledningsarbete).

Detta är också starkt kopplat till utbildning och övning. Vi måste utbilda, öva och problematisera även på det som ligger utanför vårt referensområde.

Att hantera starten av räddningsinsatser

Att hantera starten av en räddningsinsats beskrivs som svårt. Mycket resurser anländer samtidigt som lägesbilden är oklar. Ju mer resurser som kommer momentant, desto större krav på trohet mot ledningssystemet. Anländna resurser kan i början bli en belastning på räddningsledningen. Detta kopplar även mot frågan om när ledningen ”börjar” och till top down – bottom up-diskussionen.

Att bedöma ledningsbehovet vid räddningsinsatser

Här beskrivs att systemet behöver säkerställa att ledningsstöd skickas tidigt. Det är inte den som står där ute som ska avgöra det – det är systemet. Det får

inte hänga på räddningsledarfunktionen eller motsvarande. Här beskrivs en ömsesidig bristande förståelse mellan ledningsnivåer både ute och inne. Det behöver vara tydligt att övergripande ledning måste ta ansvar för åtgärdsproduktionen hela vägen ut och våga ta kommando över detta.

Det beskrivs också som svårt att bedöma hur ledningsbehovet kopplar till organisering, och det krävs kunskap för att kunna göra detta. Ledningsbehovet verkar också vara kopplat till storleken på system – i ett större system kan det bli mer eller mindre en ickefråga.

Uppskalning – och nerskalning

Att skala upp ledningssystemet beskrivs som svårt men även att skala ner beskrivs som problematiskt. I vissa delar av landet har räddningstjänsterna kommit långt i att tänka utifrån olika insatser (brand i trähusbebyggelse, stor tågolycka och så vidare). Till exempel hur mycket resurser behövs för att hålla en begränsningslinje vid en trähusbrand? De har även funderat på hur man får uthållighet över tid i detta. Det handlar om att inte låsa sig vid vad som finns i den egna verktygslådan utan att se till behovet och kunna skala upp. Kan vi dra nytta av denna kunskap?

Detta behöver kopplas till att skala upp ledningsorganisationen. Om vi har skalat upp resurserna så eller så mycket – vilken ledning behövs då? Polisen har en del erfarenhet av detta från när olika områden går ihop för att leda.

Att utforma och organisera ledning

En stor del av ledningsarbetet såväl på enskilda räddningsinsatser som för organisationen som helhet är att organisera själva ledningsarbetet. Förmåga att organisera resurser samt bemanna och utforma ledningsorganisationer i stunden är grunden för att bland annat klara uppskalning. Olika typer av räddningsinsatser ställer olika krav på ledning och för att ledningssystemet ska bli anpassningsbart mot dessa behov krävs att det finns kompetens att organisera ledningsarbetet. Ju högre nivå du arbetar på, desto större är kraven på att kunna organisera.

Att styra om räddningsinsatser

Att ändra en insats som är igång är svårt. Den första inriktningen blir så normgivande att man låser i det spåret. Dessutom är vi itutade att ”lagd slang ligger”. Vi har inte så mycket erfarenhet av att styra om. Även personligen kanske vi drar oss för det. Alla vet att det kostar mycket att styra om – om man ändrar inriktning känner man ansvar för att i slutändan vinna på det. Det är lättare att fortsätta med påbörjad inriktning – det kanske räcker att det går tillräckligt bra. Vi övar inte heller så mycket på att ändra inriktning – det finns en stark koppling mot utbildningen.

En slutsats från workshopen är att det krävs både förberedelser och en helhetsbild av situationen. Kanske behöver ”beredd-uppgifter” ges vilket gör att alla behöver börja tänka på omfall.

Att leda utan att kunna överblicka

Svårigheten med att leda något vi inte kan överblicka tas upp i många olika sammanhang. Det verkar finnas flera olika orsaker till att händelsen inte är överblickbar (stort geografiskt, vi ser händelsen men kan inte överblicka konsekvenserna, vi ser bara en fragmenterad del av händelseförloppet och så vidare). Det verkar som om fler och fler insatser börjar ledas på distans och det finns en stor samstämmighet kring att detta är en förmåga som vi behöver bygga upp i systemet.

Frågan ”Vad är trixet för att inte själv behöva se händelsen?” sammanfattar en del men det finns flera perspektiv i denna fråga. Den hänger tätt samman med frågan om drabbat sammanhang, helhetssyn med mera. Det handlar också om tankemönster och om att förstå situationen. Även tekniska hjälpmedel har betydelse.

Frågor som ”Vad kan vi leda på distans?” och ”Vad kan vi inte leda på distans?” är viktiga. Många insatser ska och bör fortfarande ledas via att mötas. Att utveckla både förmåga att leda på distans och förmåga att leda via att mötas ses som lika viktiga. Detta är en systemavgörande ”både och”-utveckling vi ser framför oss.

Det finns även en tydlig koppling mot ledningsutbildningar. Mycket i våra utbildningar bygger på att vi ska ”åka fram”. Här måste vi också börja utbilda i att leda på distans.

Att leda med närhet

Det finns en variation mellan räddningstjänster – både i geografiska, organisatoriska och kulturella förutsättningar, vilket påverkar hur systemledningen bör och kan utövas. Det är inte bara att leda på distans som kan vara svårt – det kan även vara en svårighet när en representant från systemledningen behöver leda med närhet. Även den övergripande ledningen kan behöva leda vissa delar med närhet – men här är vi ovana. Det finns ibland en föreställning om att den övergripande ledningen aldrig ska leda med närhet. Så här är svårigheten lite den motsatta. Ett exempel på detta är att en beslutsfattare på högre ledningsnivå kan behöva åka ut till platsen för att följa upp effekter, bedöma ledningsförmågan och exempelvis fatta beslut kring ambitionsnivåer och fördelning av resurser mellan olika insatser och beredskap. Vid en och samma situation kan båda svårigheterna finnas.

Att leda storsektorer

Även här behövs en kunskaps- och metodutveckling. Så här kan det uttryckas:

”Det är ett stort glapp mellan att ha 100 och 1 300 under sig. Nu har vi insatsledare som leder jättesektorer. När vi ser att det är något som är på väg att bli större – vad gör vi då – vilken kompetens ska vi skicka in då – och hur ska vi utbilda i det?”

Vid en stor insats motsvarar arbetet i en sektor ett jättestort system i sig självt. Ett sådan här stor sektor måste ledas av personer som har förmågan att göra det. Det handlar om rollogik, till exempel krävs det en stor strategisk förmåga att leda en sådan sektor. Det kan innebära att ledningsförmågor behöver ”flyttas ut”. Vad innebär ett sådant arbete innehållsmässigt? Det här behöver ELS arbeta med och tydliggöra.

Att följa upp en räddningsinsats

Hur gör vi för att följa upp förutsättningar för och resultatet av en räddningsinsats? Det här verkar vara olika. Väntar vi på lägesrapporter? Hur ser vi på ansvarstagande? Väntar övergripande ledning på rapporter från räddningsinsatsen eller är vi proaktiva? Vilka metoder har vi för att följa upp? I en del räddningstjänster förekommer att chef från högre nivå besöker den fältnära ledningen vilket bland annat innebär att överordnad chef följer upp förutsättningarna för insatsproduktionen och vad som åstadkoms.

Kontinuitet i ledningen

Gång på gång beskrivs hur kontinuitet i ledningen blir avgörande för hur insatsen går. Vid varje byte av personer i ledande roller tappas både tid och kunskap. Vid de stora skogsbränderna beskrivs det därför som en framgångsfaktor att över tid behålla samma personer i dessa roller. Att en räddningsledare ska stå fullt chokad och sen bytas ut var 3:e timme gör ju att insatsen svajar. Jämför med en projektledare. Vi byter ju inte projektledare var 3:e timme, eller ställer kravet att en projektledare inte får sova för den delen. Samtidigt beskrivs detta som ett dilemma. Bra kontinuitet i person kan innebära minskad kreativitet.

En huvudtes som diskuterades var ”En person, en brand”. Sen gäller det att bygga en hanterbar organisation där den som är ansvarig får möjlighet till vila och sömn.

Det diskuterades att vi kanske behöver andra sätt att leda dessa stora, långa insatser. Kan vi snegla på andra organisationer hur de gör?

Att skapa uthållighet

Vi är ovana att bygga uthållighet i insatser. Det kan vara utmaningar i flera olika avseenden:

- Uthållighet i ledningsarbetet över tid
- Uthållighet i resursanskaffning och resursförsörjning (förbrukningstakt och försörjningstakt)
- Prognostisering av resursbehov över tid
- Längre tidsskalor på övergripande nivåer.

Ett sätt att förbättra förmågan som nämns är att möjliggöra att leda resurshanteringen på distans, vilket innebär att det kan öppna upp för att andra, samverkande räddningstjänster kan bidra. Det behöver även finnas en förmåga att prognosticera resursbehovet framöver, så att det finns en framförhållning. Detta kräver en tillfredsställande dialog mellan personalen, till exempel de som är nära det faktiska skeendet och de som eventuellt hanterar resursförsörjning på distans.

Att hantera svår logistik

Förmåga till svår logistik är ett område där utveckling behöver ske. Det handlar om områden där Försvarmakten är duktiga. Förflyttningar, personalplanering, att ge mat och logi, ge lön och traktamente och så vidare. Detta är en förmåga som inte alla kan ha men några måste ha den.

Att beställa rätt förmåga

Idag har vi svårt att beskriva vad det är vi behöver för förmåga – en typ av beställarkompetens. Ett "Nivå 3-befäl" kan innebära helt olika saker i olika organisationer och kompetensen kan kraftigt skilja sig åt. Det handlar mycket om att vi idag saknar enhetlighet i roller – och i bilden av vad olika roller ska klara av.

Exempel från Polisen: "Vi vill ha 30 poliser med förmåga att hantera ordningsstörning."

Balans mellan insats och beredskap

Förutom att hantera räddningsinsatser behöver en tillräcklig beredskap hållas inför att eventuellt nya händelser kräver räddningstjänstens respons. Det gäller att utifrån riskbild och hotbild väga behovet av resurser för pågående räddningsinsatser, så att ledningen kan göra en rimlig resursfördelning till både insatser och beredskap för nya händelser. Detta behöver ske i samverkan med närliggande räddningstjänster i de fall området som påverkas är större än den egna organisationen.

Stab

Diskussioner kring stab engagerar och i stabsarbetet visar sig brister och ottyligheter i det större ledningssystemet. Staben är ett verktyg i ledningsarbetet, en arbetsform, och måste hela tiden diskuteras utifrån ledningssystemet som helhet. Det är därför viktigt att **först** arbeta med ledningsprocessen i det större ledningssystemet och **sedan** ta sig an svårigheter i stabsarbetet i relation till hela ledningssystemet.

Med detta sagt behöver det göras ett utvecklingsarbete kring stab. Det finns ett stort utvecklingsbehov som handlar både om organisation och om stabens/stabers roll i systemet. Det beskrivs också att stab behöver kunna användas mer flexibelt och även vid kortare insatser. Likaså är behovet stort kring fältnära stab.

2.2 Analys

Det framkommer behov av utveckling inom flera områden inom ledning. Det gäller att skilja ut det som behöver beaktas i skapandet av ett enhetligt ledningssystem. I vissa delar behöver vi förstå orsakerna bakom de brister som lyfts. Inom andra delar behöver vi istället förhålla oss till att bristerna finns. Ytterligare andra frågor ska inte behandlas inom ramen för ELS.

Underlag från omvärldsbevakning behövs för att formera sitt ledningssystem anpassat till händelsen som ska hanteras. Det behövs stöd till räddningstjänsterna för hur omvärldsbevakningen ska gå till, hur den relaterar till andra aktörer och hur den ska användas. Som ett fortsatt resonemang behöver räddningstjänsterna även få stöd av ledningssystemet att förstå och beakta räddningsinsatsernas påverkan på samhället och dess funktionalitet.

På något sätt behöver vi också beakta behovet av att formulera, ta emot och tolka en lägesbild. Det upplevs som att det inte finns något gemensamt språk för att förmedla denna så att den uppfattas korrekt, till exempel vid skeenden som inte tidigare inträffat. Detta har även att göra med att man i vissa fall behöver ha förmågan att leda på distans, där förmedling av lägesbild blir än viktigare. Ibland behöver eventuellt en högre ledningsnivå befinna sig ute på plats för att fatta beslut om vissa saker. Platsen för utövande av ledning kan spela roll och behöver beröras i utformningen av ledningssystemet, alternativt att det behöver skapas ett sätt att utöva ledning oberoende av plats.

Ledningssystemet behöver säkerställa inledandet av räddningsinsatser, för att lyckas etablera och bygga ut tillräcklig ledningsförmåga. Det behöver finnas förmåga på de olika nivåerna att se andra nivåers behov, inte bara behoven på sin egen nivå, till exempel när det gäller behov av förstärkning eller avlösning. Även behov av att trappa ner eller att styra om en räddningsinsats behöver kunna hanteras i systemet. Förmågan att utforma ledningssystemet behöver finnas. I detta behöver även rollogiken beaktas.

Ledning behöver kunna bedrivas under längre tid. Det behöver säkerställas ett ledningssystem där det skapas kontinuitet i ledning men där arbetspassen inte är för långa. Planering över tid för detta behöver bygga på framförhållning och prognoser. Ledningen behöver också motsvarande planering för övrig resursförsörjning. Häri lyfts logistik som ett utvecklingsområde och där har vi att lära av till exempel Försvarmakten.

Om dessa förberedelser sker i tid kan det underlätta för samverkan med andra samverkande organisationer på distans som då kan få tid att förflytta sig. Uthålligheten i ledning ökar om räddningstjänsterna också har förmåga att leda på distans. För att lättare kunna hjälpa varandra behövs samma språk i beställning och erbjudande om stöd så att missförstånd inte uppstår.

Ledningssystemet behöver kunna hantera såväl pågående räddningsinsatser som behovet av att hålla beredskap för nya händelser. Det behöver finnas en förmåga att upprätta den behövda beredskapen själv eller i samverkan med andra, utifrån resursbehov och hot- och riskbild.

Som en del i ledningsprocessen behöver stab och stabsarbete beröras. Funktionen för en stab behöver bli tydlig liksom eventuellt förväntade arbetssätt i det enhetliga ledningssystemet. Formeringen av en eventuell stab behöver utgå ifrån den behövda ledningsförmågan och vad som ska uppnås.

2.3 Slutsatser

Ledningssystemet behöver utformas så att det inkluderar och stödjer hanteringen av följande områden:

- Omvärldsbevakning: Hur denna ska gå till, hur den relaterar till andra aktörer och hur den ska användas.
- Räddningsinsatsernas påverkan på samhället och dess funktionalitet.
- Kommunikation och tolkning av lägesbilder genom gemensamt språk.
- Säkerställande av förmåga att kunna utforma ett lämpligt slut utifrån händelsen där rollogik uppnås.
- Etablering, utökning och nedtrappning av ledningsförmåga utifrån behov i systemet, både på egen nivå och andras nivåer.
- Avlösningar, förstärkningar och omstyrning av en räddningsinsats.
- Uthållighet och kontinuitet med bibehållen god arbetsmiljö, utifrån lägesbilder, prognoser och framförhållning.
- Förberedelse av begäran och mottagande av stöd från andra utifrån ett gemensamt språk och prognoser, behov och framförhållning.

- Förmåga att leda på rätt plats, även på distans, vilket ökar möjligheten att kunna få hjälp av andra, mer avlägsna räddningstjänster.
- Förmåga att vid behov använda och utforma stab som en del i organiseringen av ledningen.
- Beredskapsplanering i relation till pågående händelser.

3. Teoretiska utgångspunkter

Ledningssystemet behöver ta avstamp i ett antal teoretiska utgångspunkter. En del av dessa utgångspunkter ligger redan idag till grund för de ledningsmodeller som nu tillämpas – andra behöver utvecklas eller förtydligas i det fortsatta arbetet. Under workshopparna diskuterades både de modeller som idag används och eventuellt behov av nya.

I bilaga 3 fördjupas de teoretiska utgångspunkter som ligger till grund för den ledningsmodell som räddningstjänsterna huvudsakligen tillämpar idag. Detta kan läsas som en bakgrund till nedanstående.

3.1 Resultat från behovsfångsten

Vilka modeller pratar vi om?

- **Modell för fördelat beslutsfattande på olika systemnivåer¹.** En hållbar utgångspunkt – men den kan behöva utvecklas i vissa delar. Denna modell är relativt väl inarbetad idag.
- **Brehmers teori för design².** Denna modell är delvis inarbetad idag.
- **Top down – Bottom up³.** Denna modell har vi bara börjat nosa på.
- **Sociologisk förklaringsmodell/er** (för att kunna utveckla maktperspektiv i ledning). Denna modell har vi bara börjat nosa på.
- **Kognitiva förklaringsmodeller** (för att kunna utveckla ledningsprocesser och metoder för ledning). Med undantag för modellen om kontrollspann saknas denna typ av modeller nästan helt.

Bygga vidare på nuvarande modell om fördelat beslutsfattande på olika systemnivåer

Det verkar finnas en samstämmig bild av att bygga vidare på det som finns – att även fortsättningsvis utgå från modellen om fördelat beslutsfattande (se Bilaga 3). Det finns mycket gjort och skrivet redan och det handlar till viss del om att utgå från – och implementera det. Samtidigt nämns områden där modellen kanske behöver utvecklas.

¹ Räddningsverket. *Grunder för ledning, generella principer för ledning av kommunala räddningsinsatser* (rapport U14569/98). Räddningsverket, Karlstad. 1998a.

² Brehmer, B, 2013. *Insatsledning*. Försvarshögskolan 2013.

³ Uhr, C, (2018). *När top-down möter bottom-up. Ledningsdynamik vid hastigt uppkomna händelser i Slutrapport Ledning och samverkan i kris och krig* (red. Schüller, M). Försvarshögskolan 2018.

Tidsskalor

En utgångspunkt i nuvarande resonemang är att vi hanterar uppgifter i olika tidsskalor. Ofta ritar vi in detta som olika långa "tidspilar" för de olika nivåerna i organisationen. Vi utgår ofta från att högre ledningsnivå automatiskt arbetar i längre tidsskalor än lägre ledningsnivåer. Detta stämmer till viss del men vi måste ta större hänsyn till att tidsskalor är just skalor – tidsskalor är inte enbart långa eller enbart korta. Och högre ledningsnivåer arbetar inte i enbart långa tidsskalor och lägre ledningsnivåer i enbart korta. I våra beskrivningar idag blir detta alltför förenklat.

I varje systemnivå behöver vi utgå från att man arbetar i flera tidsskalor. Det handlar om att säkerställa hanteringen i ett "ärende" i alla tidsskalor.

Kontrollspann?

Hur väl underbyggd är diskussionen om kontrollspann? Vad bygger denna på vetenskapligt? Att man kan hantera 5–9 underliggande enheter? Privata näringslivet går ju mot mycket plattare organisationer. Bör vi fördjupa tankarna kring det här? Se till att vi får med oss det vetenskapliga underlaget. Det finns en del skrivet i "Grunder för ledning" ⁴, dessutom tror vi att det finns annan forskning och kanske underlag inom Försvarsmakten eller sjukvården. Polisen har gjort en princip; "Principen om kontrollspann".

Den här frågan har betydelse för att bygga på höjden eller på bredden.

Bottom up och top down-styrning⁵

Vi behöver väga in bottom up och top down-styrning i modellkonstruktionen. En slutsats är att civil räddningstjänst till stor del skiljer sig från militära operationer. I det civila handlar det ofta om spontana reaktiva operationer medan det inom Försvarsmakten oftast är planerade operationer.

I en planerad operation (framförallt inom militär och polis) finns personal och beredskapsorganisation på plats från början. Det finns också färdiga inriktningsbeslut från början. Det finns alltså goda förutsättningar för en top down-styrning. Nato-arbetsättet bygger på detta. Vid en spontan operation (till exempel räddningstjänst) finns ingen färdig organisation och ingen personal på plats från början. Det finns inte heller något färdigt

⁴ Räddningsverket. *Grunder för ledning, generella principer för ledning av kommunala räddningsinsatser* (rapport U14569/98). Räddningsverket, Karlstad. 1998a.

⁵ Uhr, C, (2018). *När top-down möter bottom-up. Ledningsdynamik vid hastigt uppkomna händelser i Slutrapport Ledning och samverkan i kris och krig* (red. Schüller, M). Försvarshögskolan 2018.

inriktningsbeslut från början. Det finns därför en högre grad av bottom up-styrning.

NATO-modellen⁶

Vid de tillfällen NATO-modellen nämns under workshopen handlar det nästan uteslutande om organisationsindelning av staber. Det handlar om att människor i staben ska veta var de hör hemma. Här är det viktigt att förstå att NATO-modellen som helhet innehåller mycket mer och till stor del handlar om processer.

En del organisationer har börjat arbeta efter delar av, eller varianter av, NATO-modellen, till exempel:

Försvarmakten använder NATO-modellen (och de arbetar även med det i vardagen) och vissa organisationer använder delar av modellen (primärt funktionsindelning av staben), till exempel Polisen och Stockholms Brandförsvaret.

Eftersom NATO-modellen kommer att studeras separat inom ramen för ELS-projektet fördjupades inte dessa diskussioner vidare under workshopen.

Stab diskuteras ofta utifrån skogsbranden i Färila – men vissa tveksamheter kring användningen av NATO-modellen här lyftes: 1) Man tillämpade kanske inte NATO-strukturen så som beskrivits, 2) Det som liknade NATO-strukturen ställde till det och skapade vattentäta skott och tog jättemycket resurser. NATO är skapat för militära behov – och den byråkrati som råder inom NATO – det är inte skapat för oss. Problemet med att tillämpa NATO-modellen är att den egentligen är tredimensionell på ett sätt som vi inte förstått. Staberna blir också fantastiskt stora. I Färila var det 80 personer. Det tar alldeles för mycket resurser – staberna börjar bli självförsörjande.

ICS (Incident Command System)⁷

ICS beskrivs som enklare än NATO-modellen. I den lilla insatsen kan en person fylla flera funktioner. Det är alltid samma struktur och den är skalbar. Den kan användas med antingen bara en räddningsinsats eller tillsammans med andra. När insatsen växer bygger man på underifrån. Tröskeln är lägre än för NATO-strukturen. Då även ICS kommer att studeras separat diskuterades inte heller denna fördjupat under workshopen.

⁶ Se kommande rapport inom ELS-projektet kring NATO-modellen.

⁷ Se kommande rapport inom ELS-projektet kring ICS (Incident Command System).

3.2 Analys

Ett ledningssystem kan belysas utifrån en mängd olika teoretiska modeller. Det finns ingen enda modell som belyser alla perspektiv samtidigt. I detta arbete har vi därför valt flera olika modeller som utgångspunkt i diskussionerna.

Modell för fördelat beslutsfattande på olika systemnivåer⁸

Modellen för fördelat beslutsfattande verkar i stora delar vara väl förankrad i svensk räddningstjänst, och att även fortsättningsvis utgå från denna och kanske komplettera i vissa delar ses som en naturlig väg att gå.

Brehmer teori om design⁹

Brehmer tjänar för närvarande som en bra grovsortering, med tillägget att paketeringen kring organisation och roller behöver vara lite mer finjusterad, bland annat med utgångspunkt i ett fördelat beslutsfattande i flera systemnivåer.

Det är inte heller säkert att Brehmer i tillräcklig utsträckning tar hänsyn till struktureringen av ledning för flera samtidigt pågående insatser och beredskapsproduktion.

Nomenklaturen enligt Brehmer är inte helt ändamålsenlig i kommunal räddningstjänst (exempelvis bedömningen av insats).

Brehmer bör i första hand användas som utgångspunkt för ELS-projektet, det vill säga att användningen av Brehmer i undervisningssammanhang bör ske med eftertänksamhet (det är en pedagogisk aspekt – se nomenklatur ovan).

Top down – Bottom up-styrning¹⁰

Top down – Bottom up-modellen att se inflytandemönster uppifrån och nerifrån är en giltig utgångspunkt för att utveckla ledningsprocessen och metoder för att utöva ledning såväl inom enskild räddningsinsats som för hela ledningssystemet. Modellen kan fungera som ett analytiskt raster för utvecklingsarbete och den kan pedagogiskt hjälpa till att få förståelse.

⁸ Räddningsverket. *Grunder för ledning, generella principer för ledning av kommunala räddningsinsatser* (rapport U14569/98). Räddningsverket, Karlstad. 1998a.

⁹ Brehmer, B, 2013. *Insatsledning*. Försvarshögskolan 2013.

¹⁰ Uhr, C, (2018). *När top-down möter bottom-up. Ledningsdynamik vid hastigt uppkomna händelser i Slutrapport Ledning och samverkan i kris och krig* (red. Schüller, M). Försvarshögskolan 2018.

Sociologiska förklaringsmodeller

Idag används inte sociologiska förklaringsmodeller i någon större utsträckning när vi pratar om ledningssystem. Samtidigt ser vi att sociologiska fenomen kan få stor betydelse i arbetet och begrepp som makt och normer har betydande påverkan. Denna typ av modeller bör därför lyftas in som en teoretisk utgångspunkt för ett ledningssystem.

Något om kognition

En fråga som ofta dyker upp i diskussionerna handlar om kognition och psykologi. Varför gör vi som vi gör? Hur den mänskliga hjärnan fungerar. Detta beskrivs som ett viktigt område som vi bör lägga vikt vid när vi pratar ledning av räddningsinsatser. Hur tar vi med kunskap om till exempel gruppdynamik och hur den mänskliga hjärnan fungerar vid stress etc. i detta arbete? Detta skulle kunna vara en del i att hitta konstruktiva lösningar på en del av räddningstjänstens svårigheter. Detta hänger samman med till exempel frågan om kontrollspann. Och på vilket sätt påverkar ny teknik möjligheterna och begränsningar i synen på kontrollspann?

Teknikmöjligheter kan leda till att tekniken frigör mental/mänsklig hanteringskapacitet. Kan det finnas en risk att denna kapacitet används för att bygga ett än större system medan den istället borde användas för kvalitativ styrning av det befintliga systemet?

Finns det olika krav på utbyten (styrning) beroende på var i ledningssystemet vi är? Finns det en risk att vi bygger alltför autonoma räddningsinsatser? Se upp för skikten! Ett för stort kontrollspann kan göra att man tappar viktiga styrningsdelar. Pröva mot belastning i system.

Resonemang om kontrollspann påverkar ledningsdesign (till exempel designvillkor) vilket vi behöver ha med oss i fortsättningen.

ELS bör säkerställa en enklare litteraturstudie och sammanställning av ett antal väsentliga utgångspunkter för människors kognitiva förmågor och begränsningar. Det kan finnas knytningar till sådant som rollogik, risk för "tunnelseende vid stress", perspektivförskjutningar och andra delar som kan påverka utvecklingen av designkriterier. Ett antal av dessa utgångspunkter bör vara ingångsvärden för metodutvecklingen, genom att utveckla synsätt på tvingande metoder som kompenserar för mänskliga tillkortakommanden. Exempelvis bör inte en belastad fältnära ledning hindra övergripande agerande.

En särskild aspekt är behovet av att utveckla förmåga att leda på distans och att utveckla förmåga att leda genom närhet.

NATO-modellen¹¹ och ICS¹²

En särskild studie om NATO-modellen respektive ICS har lagts ut i projektet i syfte att underlätta dialogen framöver, till exempel vilken del av NATO-modellen menas när olika intressenter pratar "NATO".

Vi ska hämta goda idéer från dessa modeller. Det kan vara olika tyngdpunkter i olika modeller. Till exempel:

- Delar av NATO-modellen kan bidra som utgångspunkt i ledningsprocesser, med beaktande av top down – bottom up.
- Stabsstrukturer är något annat. Interoperabilitet?
- För ICS kan vi komma till innehåll i ledning?

3.3 Slutsatser

- Modellen för fördelat beslutsfattande bör även fortsättningsvis ligga till grund för utvecklingen.
- Brehmers teori för design tjänar som en bra grovsortering, med tillägget att paketeringen kring organisation och roller behöver vara lite mer finjusterad, bland annat med utgångspunkt i ett fördelat beslutsfattande i flera systemnivåer.
- Top down – bottom up-modellen utgör en användbar utgångspunkt i den fortsatta utvecklingen.
- Det behövs modeller med fler utgångspunkter än vi hittills haft. Både avseende sociologiska modeller kring maktperspektiv men också mer kognitiva modeller – detta för att utveckla ledningsprocessen och metoder för att utöva ledning.
- ELS bör säkerställa en enklare litteraturstudie och sammanställning av ett antal väsentliga utgångspunkter för människors kognitiva förmågor och begränsningar.
- En särskild aspekt är behovet av att utveckla förmåga att leda på distans och att utveckla förmåga att leda genom närhet.

¹¹ Se kommande rapport inom ELS-projektet kring NATO-modellen.

¹² Se kommande rapport inom ELS-projektet kring ICS (Incident Command System).

4. System och nivåer

I pågående utvecklingsdiskussioner pratas det mycket om system och nivåer. Detta avsnitt inleds med en övergripande beskrivning om systemsyn. Syftet med denna beskrivning är att sätta in signalerna från behovsfångsten i ett sammanhang och identifiera utvecklingsbehov.

4.1 Om systemsyn

Nedanstående text (stycke 1 och 2) är ett citat från *Att åstadkomma INRIKTNING & SAMORDNING – 7 analyser utifrån hanteringen i Västmanland 2014 (LTH), avsnitt 2.6.4.*¹³

”För att beskriva ledning av kommunal räddningstjänst är det inledningsvis värt att nämna några ord om system som en generell term. Ett system består av en uppsättning interagerande eller beroende delar som tillsammans formar en helhet. I "Gemensamma grunder för samverkan och ledning vid samhällsstörningar" (MSB, 2014a) används termen systemsyn i samband med resonemanget om inriktning och samordning av samhälleliga resurser. Att tillämpa sig av en systemsyn handlar om att betrakta interaktioner mellan delar, snarare än att betrakta delarna isolerat. Det finns en tydlig koppling mellan systemsyn och perspektiv. Perspektiv avgör vilken systemsyn som tillämpas, det vill säga vad som ingår i det system som betraktas och vad som lämnas utanför. Utifrån ett principiellt resonemang handlar all ledning om ledning av någon form av system. Systemet kan vara resurser i form av två individer och de verktyg de har för att lösa en enskild uppgift, men systemet kan också vara en stor uppsättning resurser med olika uppgifter. I (MSB, 2014a) beskrivs en modell för att beskriva relationen mellan olika begrepp. I det sammanhanget beskrivs det så kallade inre systemet som utgörs av samtliga de aktörer som behöver agera tillsammans för att åstadkomma gemensam inriktning och samordning vid en samhällsstörning”. I "Gemensamma grunder" beskrivs också samhällets samhällsnivåer och behovet av samtidighet i hanteringen på dessa nivåer.”

”Parallellt med denna breda diskussion om systemsyn så har Räddningsverket (SRV) och sedermera MSB tillsammans med aktörer från kommunal räddningstjänst under lång tid bedrivit ett utvecklingsarbete med fokus på ledning som har att göra med att åstadkomma inriktning och samordning på höga organisatoriska nivåer utifrån mer utsträckta tidsskalor”. (Se vidare i

¹³ Att åstadkomma INRIKTNING & SAMORDNING – 7 analyser utifrån hanteringen i Västmanland 2014 (LTH), avsnitt 2.6.4.

Bilaga 3, Modell för fördelat beslutsfattande på olika systemnivåer¹⁴). I modellen finns beskrivningar om drabbat sammanhang, aktörssammanhang, systemnivåer och beslutsdomäner.

Resonemanget om perspektiv ovan kan beskrivas som systemperspektiv, det vill säga en avgränsning av en viss dimension (till exempel juridik, teknik, sociala aspekter etc.), omfång (rumsligt eller funktionellt) och detaljeringsgrad.

4.2 Resultat från behovsfångsten

Händelser påverkar flera nivåer

Händelser påverkar flera delar av samhället och de enskilda aktörerna på olika sätt. Orden system och ledningssystem används i stor omfattning eftersom flera utredningar beskriver behoven av ledningsutveckling i sådana termer. Även om den språkliga användningen fungerar i allmänhet så framkommer behov av att definiera och precisera dessa delar tydligare. Vidare förs mycket resonemang om nivåer av olika slag (systemnivåer, organisationsnivåer, ledningsnivåer med mera). Vidare förs resonemang som behandlar olika perspektiv. Exempel på resonemang under workshopparna följer här:

Det finns en uppdelning i lokal, regional, nationell och internationell hantering vilket återspeglas i samtalen. Men vad innebär detta egentligen? Denna uppdelning är inte alltid helt enkel. Exempel: En händelse i Göteborgs hamn – det är ju en lokal händelse som omedelbart blir av nationellt intresse. Hur ska vi se på den typen av händelser? Och hur ska vi förhålla oss till den internationella nivån?

Förståelsen bedöms vara viktig. Till exempel är det viktigt att förstå att saker händer samtidigt och flera processer sker parallellt. Likaså är det viktigt att förstå att nationell nivå inte är samma sak som nationellt uppdrag. Vad är till exempel MSB:s roll kring flygresurser? Nationell?

Det finns också andra styrningsprinciper på nationell nivå än på kommunal nivå. Här behöver ELS samarbeta med dem som arbetar med utvecklingen av den nationella nivån.

Ordet nivå används på ett flertal sätt och det är svårt att se när det relaterar till samhällsnivåerna eller är någon form av system - eller organisatorisk ledningsnivå inom enskild organisation.

¹⁴ Fredholm, L. & Göransson, A-L. (Red.) (2006). *Ledning av räddningsinsatser i det komplexa samhället*. Räddningsverket, Karlstad. ISBN 91-7253-260-2. Best U 30- 644/06.

¹⁵ Svensson, S., Cedergårdh, E., Mårtensson, O., Winnberg, T. (2005). *Taktik, ledning, ledarskap*. Räddningsverket, Karlstad. 2005.

Det finns många som efterlyser att ”organisatoriskt nivåreglera” samverkan mellan olika aktörers ledningssystem, andra menar att det inte låter sig göras.

Olika tolkningar av systemledning för att bedriva kommunal räddningstjänst

Det förekommer även variation i användningen och tolkningen av systemledning och dess innebörd: Följande exempel finns beträffande tolkningsvariation:

- Att det är förvaltningsledning.
- Att det är den övergripande ledningen för uttryckningsverksamheten men bara innefattar beredskapshandling.
- Att det är (och endast är) vad ett inre befäl (eller ledningscentral) gör.
- Att det är enskild insats som avses.
- Benämningen används även på det som är mer relaterat till annat systeminnehåll (se nedan) – exempelvis arbete inom noder.

Vidare förefaller det som att indelningen i systemnivåer i modellen för fördelat beslutsfattande (SRV 2005, 2006) inte är känd. Det är också svårt att fånga hur användningen av ordet ledningsnivå relaterar till systemnivå. Ordet nivå används på flera sätt.

Studera systemet genom olika ”raster”

Det framkommer idéer på att det system som tas fram (i ELS) under utvecklingsarbetet bör kunna studeras och stämmas av gentemot olika ”raster”. Fungerar systemet genom dessa raster eller finns det konfliktytor? Exempel på sådana raster kan vara:

- Juridiken
- Krishantering
- Uppfylls ”lägstnivå” för att uppnå väsentliga förmågor?

Förmåga att definiera system – vad är en räddningsinsats?

Utöver att det av ELS framtagna systemet behöver beskrivas med utgångspunkt i definitioner av system etc. så framkommer också behovet av att de som bemannar ledningssystemet behöver ha förmåga att definiera sina system och avgränsningar samt hantera olika delar. Ett område som särskilt framkom var definition på räddningsinsats. På frågan om vad som är en räddningsinsats så beskrivs olika perspektiv på innebörden av räddningsinsats:

- Hur vi tolkar lagstiftningen.
- Hur vi leder. Vi kanske delar upp en stor insats.
- Resurser – är det samma resurser?
- Geografin.
- Skadeutbredningen.
- ”Gretas” förväntningar är större än kraven i Lag om skydd mot olyckor (LSO).

- Vilka andra aktörer som finns. Finns de inte gör vi mer – finns de gör vi mindre.
- Hur vi dokumenterar insatsen.

4.3 Analys

I den följande analysen finns rubriken ”*Exempel på system med olika systemperspektiv*”. Analysen är en tolkning av de typer av system som utvecklas för närvarande. Resultatet av ELS-projektet kan innebära förbättrade beskrivningar med delvis andra termer. Beskrivningen syftar till att fördjupa dialogerna i branschen beträffande innehållet i de olika typerna av system.

Om händelser och nivåer

Beskrivningen ovan kring händelser utgör exempel på hur beroenden i samhället snabbt leder till konsekvenser i det drabbade sammanhanget. En händelse får konsekvenser på ett sådant sätt att flera samhällsnivåer kan beröras direkt och hanteringen behöver ske samtidigt och ur olika perspektiv.

De som bemannar ett ledningssystem för kommunal räddningstjänst behöver ha förmåga att identifiera sådana beroenden och tillsammans med andra aktörer kunna ingå i bredare aktörssammanhang för att åstadkomma gemensam hantering. Resonemangen indikerar också behov av förmåga att kunna agera med *samtidighet* (Gemensamma grunder) i samhället och att aktörer med väldigt olika systemutformningar behöver hitta varandra vid behov av samverkan. Ibland görs försök att knyta samman med hjälp av organisatoriska benämningar vilket inte alltid motsvarar det som förväntas. Snarare bör det handla om att knyta sig samman utifrån gemensamma hanteringsbehov där respektive aktör utgår från den delen i sin organisation som har att hantera motsvarande innehåll, det vill säga motsvarande delegeringsgrad i uppgift och mandat ur ett ledningsperspektiv. Det kan vara olika delar av en organisation som är den aktuella samverkansknytningen beroende på situationen. Vidare behöver kunskap om varandras system och systemnivåer utvecklas (se nedan) för att skapa förutsättningar för dessa knytningar.

Användningen av nivå som benämning behöver redas ut vid utformning av ledningssystem. Det finns både samhällsnivåer och olika typer av systemnivåer beroende utifrån vilket perspektiv man betraktar det. Vidare behöver de systemnivåer som ligger till grund för ELS:s grundkonstruktion beskrivas och implementeras.

En särskild omständighet är att aktörer lite förenklat beskrivs som lokala, regionala eller nationella. Detta är en förenkling som inte skapar tillräcklig nyansering kring aktörers förutsättningar. Exempelvis innebär uppdraget att bedriva sjöräddning tidskritiska krav samtidigt som de har hela Sverige som geografiskt ansvarsområde (för precisering av geografien, se LSO) och har organiserat sig med en ledning för detta. Den kommunala räddningstjänsten

har likartat uppdrag med avseende på att i tidskritiska lägen direkt agera för att undsätta människor, i det avseendet är uppdraget likartat. Den kommunala räddningstjänsten organiserar sig i allt större kluster och kan därmed uppfattas som allt mer regionala. För att skapa förståelse behöver uttrycken kring aktörerna preciseras. Exempelvis kan den kommunala räddningstjänsten beskrivas som en ”aktör med ett kommunalt uppdrag enligt LSO som blir allt mer regionalt organiserad rent geografiskt”.

Systemledning för att bedriva kommunal räddningstjänst

MSB har gett ut allmänna råd om ledning av räddningsinsatser i kommunal räddningstjänst som har sitt ursprung i modellen för fördelat beslutsfattande¹⁶¹⁷. SRV har gett ut flera böcker inom området ledning som beskriver modellen mer ingående. I betänkandet ”En effektivare kommunal räddningstjänst”¹⁸ är benämningen *övergripande ledning* beskriven modellneutralt. Modellen för fördelat beslutsfattande¹⁹ användes i analysen i utredningsarbetet. Syftet med den modellneutrala ansatsen i betänkandet var att undvika modellbegrepp i lagstiftningstext (LSO). Innehållsbeskrivningen av ”systemledning för att bedriva kommunal räddningstjänst” (beslutsdomän) är en lämplig utgångspunkt för att beskriva innehållet i övergripande ledning enligt MSB:s PM²⁰.

I det följande sammanfattas innehållet i just systemledning med utgångspunkt i de texter som finns i tidigare utgivna publikationer.

Systemledning utgår från räddningschefens ansvar. En eller flera räddningschefer kan ge mandat till en funktion (RCB) att hantera detta i räddningschefens/-ernas ställe. Det är det som historiskt benämns som ”utryckningsverksamhet” som avses, en eller flera pågående räddningsinsatser och beredskapsproduktionen. Tillägget ”... för att bedriva kommunal räddningstjänst” signalerar behovet av att sätta in modellen i rätt sammanhang med avseende på att knyta den till rätt systemnivå och dess avgränsning för systemet vid användningen av begreppet.

Systemledning (beslutsdomän) syftar till att skapa *inriktning och samordning* för samtliga pågående räddningsinsatser och den pågående

¹⁶ Fredholm, L. & Göransson, A-L. (Red.) (2006). Ledning av räddningsinsatser i det komplexa samhället. Räddningsverket, Karlstad. ISBN 91-7253-260-2. Best U 30- 644/06.

¹⁷ Svensson, S., Cedergårdh, E., Mårtensson, O., Winnberg, T. (2005). *Taktik, ledning, ledarskap*. Räddningsverket, Karlstad. 2005.

¹⁸ *En effektivare kommunal räddningstjänst*, SOU 2018:54.

¹⁹ Räddningsverket. *Grunder för ledning, generella principer för ledning av kommunala räddningsinsatser* (rapport U14569/98). Räddningsverket, Karlstad. 1998a.

²⁰ MSB 2019-04-03. MSB:s uppfattning beträffande övergripande ledning av räddningstjänsten (MSB 2019-04356).

beredskapsproduktionen inom hela det geografiska ansvarsområdet, för att så optimalt som möjligt skapa effekt i syfte att rädda människor, egendom och miljö, genom att besluta om och säkerställa följande:

- Tolka och besluta om uttryckningsverksamhetens roll och tillämpning av uppdrag.
- Besluta om räddningsinsatsers ramar (inleda räddningsinsatser, avsikt (AMI) med insatser, resurs, tid och geografi).
- Besluta om beredskap i förhållande till riskbild.
- Samordna och prioritera mellan räddningsinsatser och beredskap med utgångspunkt i de uppkomna hjälpbehoven och rådande riskbild.
- Besluta om organiseringen för ledning och operativ verksamhet
- Etablera aktörssammanhang och initera samverkan

Utvecklingen av övergripande ledningsfunktionalitet leder till att synsättet mer och mer handlar om att ”systemledning pågår hela tiden” medan räddningsinsatser uppstår och avslutas. Det är också noterbart att produktionen av räddningsinsatser utgår från systemledningen vilket också utvecklas mer och mer i praktiken avseende start, uppskalning och påverkan på räddningsinsatser för att nå effekt. Detta minskar inte på behovet av en kontinuerlig ledning i ett skadeområde. En aktiv övergripande ledning är av vikt för att ledningssystemet ska agera proaktivt.

Exempel på system med olika systemperspektiv

För närvarande utvecklas samverkan och ledning på flera håll i landet. Det bör uppmärksammas att de olika initiativen utgör olika typer av system om man försöker beskriva systemperspektiv och särskilt studerar förutsättningarna för inflytande och styrning. Resonemanget nedan är ett försök att tolka och beskriva innebörd utan att detta är varken heltäckande eller att de använda termerna ska ses som något slutgiltigt från projektet.

Termen (ordet) systemledning används på lite olika sätt och i det döljer sig bland annat ett behov av att öka förståelsen för systemsyn, systemperspektiv med avseende på styrning och systemets avgränsningar. Detta är sannolikt inte så mycket en nomenklaturproblematik utan en kunskapsaspekt, det vill säga man behöver förstå innebörd och därefter kunna betrakta verkligheten med dessa ”glasögon” för att applicera tillämpningar. Det räcker inte med att använda ett ord eller att byta ord för att nå denna förståelse utan implementeringen är helt avgörande. Eftersom benämningen är skapad som en beslutsdomän medverkar en alltför generell användning av ordet/termen att tolkningsproblem uppstår och att begreppet framstår som diffust, fast det är variation i användning som skapar oklarheter. Några användningar som kan skönjas och som riskerar att skapa en onödig tolkningsvariation är följande:

- Det MSB gjorde sommaren 2018 och som utvecklades inför 2019 till Inriktning och prioriteringsfunktion (IPF).
- De resursmäklingsystem som organiserades under 2018 med ”noder” och som i vissa fall även innebar att skapa gemensamma inriktningar genom överenskommelser. Det kan nog finnas de som kallar detta för klustring vilket kan skapa oklarheter i diskussionerna.
- Själva ”klustringen”, det vill säga det som i utredningen En effektivare kommunal räddningstjänst (EEKR) benämns samverksstrukturer/samverkansområden.

Systemledning för att bedriva kommunal räddningstjänst är skapad för styrningen av en eller flera samtidiga räddningsinsatser och beredskapsproduktion, det vill säga själva styrningen av uttryckande verksamheten inom det territorium som organisationen formellt ansvarar för (kommun, flera kommuner genom förbunds bildning eller civilrättsliga avtal). Det är därför olyckligt att benämna de sammanslutningar som skedde sommaren 2018 för just ordet systemledning. I beslutsdomänen systemledning ingår ju full rådighet och tydliga styrningsförutsättningar för de delar som ingår (utgår från räddningschefens ansvar, ofta via RCB). Det som enligt betänkandet ”En effektivare kommunal räddningstjänst” (2018:54)²¹ avses är anslutningar (”klustringen”) till sådana ”styrningsorienterade” system vilket rimmar väl med benämningen systemledning. Benämningen systemledning är den beslutsdomän i den av Räddningsverket tidigare lanserade modellen för fördelat beslutsfattande ²² ²³ som har ett övergripande ansvar med tydligt formellt styrningsmandat för disposition och användning i stunden och därmed ytterst ansvarar för att åtgärdsproduktionen ända ut i ett skadeförlopp ger önskad effekt.

De sammanslutningar som fanns under sommaren 2018 och som förbereddes ytterligare inför sommaren 2019, bygger på överenskommelser och samverkan kring i första hand resursmäklning. I delar av landet utvecklades samarbetena till att man hade överenskommelser om inriktningar för hur skogsbränder skulle hanteras och hur skogsbrandsförmågor skulle kunna fördelas. Dessa ”system” byggde inte på möjligheten att den ena bestämmer över den andra formellt och därmed är det ett annat systemperspektiv avseende inflytande och styrning för ett sådant system. Det är i någon mening ett mer ”löst sammansatt” system ur ett formellt styrningsperspektiv, men likväl är det ett system rent teoretiskt²⁴. Det är därför olyckligt att kalla det för systemledning

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

²² Fredholm, L. & Göransson, A-L. (Red.) (2006). *Ledning av räddningsinsatser i det komplexa samhället*. Räddningsverket, Karlstad. ISBN 91-7253-260-2. Best U 30- 644/06.

²³ Svensson, S., Cedergårdh, E., Mårtensson, O., Winnberg, T. (2005). *Taktik, ledning, ledarskap*. Räddningsverket, Karlstad. 2005.

²⁴ 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).

eftersom den modellen bygger på tillgång till formell styrning av samtliga räddningsinsatser inom ett geografiskt område. Det är dock flera olika systemledningar som samverkar och kommer överens om hanteringen.

Det bör poängteras att det behövs utbyten med olika aktörer för att skapa inriktningar gentemot olika ändamål. Mellan de kommunala räddningstjänsterna handlar det om överenskommelser kring inriktningar om hur man agerar vid skogsbränder (eller annan aktuell händelsetyp) och hur andra delar av landet ska stödjas med resurser. Det kan också handla om att man inom "noderna" har överenskommelser om "resursuttagsprinciper" med utgångspunkt från vilka delar av ett område som kan avvara resurser med utgångspunkt i den regionala eller lokala riskbilden. Vidare behöver den kommunala räddningstjänsten ha kontakt med kommuner och med länsstyrelsen om hur man aktörsgemensamt hanterar de regionala och lokala behoven som kan innebära en sammansatt risk- och hotbild (exempelvis oljeutsläpp, evenemang etc.).

Båda de "system" som beskrivs ovan syftar ju till att i något ändamål skapa inriktning och samordning, men i lite olika avseenden och på olika sätt avseende förutsättningar för styrning:

- "Gemensamma ledningssystem med formella styrningsmandat":
 - Ansvarar för att bedriva kommunal räddningstjänst i det geografiska ansvarsområdet som har gemensam ledning. Ansvarar för samtliga räddningsinsatser av olika art och beredskap. Fullständig dispositionsrätt över resurserna i det geografiska ansvarsområdet.
- "Inriktning och samordnings-/resursmäklingsystem genom överenskommelser":
 - Samarbetar kring ett specifikt ändamål (exempelvis hantering av skogsbränder, användning av gränssättande resurser för detta etc.). Inriktning och samordning nås genom överenskommelser. Ingen bestämmer över den andra.

De använda termerna ska inte ses som något slutgiltigt från projektet.

För närvarande sker utvecklingsarbeten på olika ställen i landet. Några initiativ sker med utgångspunkten i att skapa gemensamma ledningssystem med formella styrningsmandat. Andra initiativ har utgångspunkten att skapa förutsättningar för samarbeten för att i överenskommelse hantera resursmäklning. Det bör poängteras att enbart tillhöra ett system för resursmäklning och att i överenskommelse skapa inriktning inte är det som avses i betänkandet "En effektivare kommunal räddningstjänst" (2018:54)²⁵.

²⁵ *En effektivare kommunal räddningstjänst*, SOU 2018:54.

Flera ledningssystem (med styrningsmandat) kan tillsammans med andra motsvarande ledningssystem bilda sammanslutningar som tillsammans skapar förutsättningar kring resursmäkling mellan sig. De olika systemen kan komplettera varandra då resursmäkling behöver fungera med många aktörer och stora geografiska områden. Å andra sidan kan ett större geografiskt område med ett gemensamt ledningssystem också vara en ”nod” i landet vid resursmäkling.

Förmågan att ”sätta sitt system”

När man betraktar utvecklingen i landet kan man se att den tar sin utgångspunkt i de ovan beskrivna perspektiven. I vissa fall tar den sin utgångspunkt i det ena och i vissa fall tar den sin utgångspunkt i det andra. Det finns inget motsatsförhållande i detta, utan båda perspektiven kan behöva förekomma.

Förmågan att förstå och definiera system och dessa avgränsningar behöver stärkas. Det behövs en förmåga att hantera flera systemperspektiv både när man utvecklar sina ledningssystem som då man leder i dessa. Förmågan handlar om att kunna identifiera olika ”system” såsom arbetsrätt, andra legala mandat, arbetsmiljö, socialpsykologi, tekniska stödsystem etc. För att utforma sina ledningssystem behöver man väga in flera perspektiv.

Det som ELS utformar behöver förklaras med utgångspunkt i systemperspektiv etc. Vid tillämpningar måste man kunna definiera dess gränser, men också i hanteringen kunna brygga över gränser mellan olika systemperspektiv.

Att kunna definiera ”systemnivåer eller delsystem” är en väsentlig ingrediens. Exempelvis handlar synen på begreppet räddningsinsats om detta. Även om det finns legala utgångspunkter för att starta och bedriva en räddningsinsats enligt LSO så finns det också ett ledningsperspektiv på frågan. Man behöver kunna definiera vad som ingår och är en räddningsinsats även ur ett ledningsperspektiv. Vad innebär det att beskriva en räddningsinsats ram? Det kan handla om avsikt och mål, resurs, tid, geografi och andra aspekter på användningen av resurserna.

4.4 Slutsatser från behovsfångsten

- Kunskap och tankesätt från "Gemensamma grunder" behöver stärkas ytterligare i branschen med avseende på systemsyn. Det finns inte ett systemperspektiv – det finns flera. I en kommande publikation bör resonemang om systemsyn finnas med.
- I den fortsatta utvecklingen behövs fortsatt kunskapsförmedling kring hur olika händelser påverkar olika delar av ett samhälle (drabbat sammanhang) och hur aktörssammanhang sätts samman för att skapa inriktning och samordning.
- Hur olika aktörers ledningssystem och olika systemperspektiv påverkar förutsättningarna för samverkan kan behöva analyseras. Förståelse för att andra aktörers systemperspektiv (inklusive precisering av systemnivåer) är utformade utifrån deras behov är en central del.
- ELS behöver strukturera innebörd och se över benämningar såsom ledningssystem, systemperspektiv, systemnivåer och organisatoriska ledningsnivåer. Vidare behöver det förtydligas att *systemledning* utgår från systemnivån *att bedriva kommunal räddningstjänst* och från en formell och tydlig styrningsprincip.
- ELS behöver se över och definiera den kommunala räddningstjänstens indelning i systemnivåer, som utgångspunkt för organisering och beslutsfattande.
- Även hur olika utgångspunkter för styrning påverkar synen på olika system behöver stärkas kunskapsmässigt.
- Det behöver förmedlas kunskap om skillnader mellan olika typer av system, exempelvis "gemensamma ledningssystem med formella styrningsmandat", och system för "inriktning och samordnings-/resursmäklingsystem genom överenskommelser" etc.
- Förmågan att förstå och definiera system och systemavgränsningar behöver förbättras för att stärka förmågan att leda på hög systemnivå.
- Särskilt bör det uppmärksammas hur definition av räddningsinsats förhåller sig såväl inom den kommunala räddningstjänsten som andra aktörers synsätt och termer.

- Utvecklingen av övergripande ledningsfunktionalitet leder till att synsättet mer och mer handlar om att "systemledning pågår hela tiden" medan räddningsinsatser uppstår och avslutas.
- Det är också noterbart att produktionen av räddningsinsatser utgår från systemledningen, och att det utvecklas mer och mer i praktiken avseende start, uppskalning och påverkan på räddningsinsatser för att nå effekt.
- Övergripande ledning minskar inte behovet av en kontinuerlig ledning i ett skadeområde. En aktiv övergripande ledning är av vikt för att ledningssystemet ska agera proaktivt gentemot flera pågående räddningsinsatser och beredskapsproduktionen.

5. Förväntningar på ledningssystemet

Under workshopparna framkom en rad förväntningar på ett enhetligt ledningssystem. En del av dem utgör kriterier som bör ligga till grund för utformningen av systemet och nedan har förväntningarna delats in under rubrikerna:

1. Enhetlighet
2. Anpassningsbarhet
3. Kompensation för mänskliga tillkortakommanden
4. Grundvärderingar
5. Teoretiska ställningstaganden
6. Delar som bör ingå i systemet
7. Farhåga kring lägstanivå

5.1 Resultat från behovsfångsten

Enhetligheten

- Delar i ledningssystemet bör vara lika trots att räddningstjänster kan ha delvis olika grunduppdrag.
- Alla ska in i systemet (sen kan det finnas specialanpassningar i vissa delar).
- Det är de riktigt stora insatserna som behöver vara mest förutsägbara. Hemma i vardagen kan det vara mer flexibelt.
- Det är viktigare att man känner igen varandras organisationer i sidled – än att det ser likadant ut lodrätt.
- Ledningsarbete i den lilla olyckan ska stämma med ledningsarbete i den stora.
- Systemets "skelett" måste vara formulerat.
- Lägstanivå bör vara formulerad.

Anpassningsbarheten i systemet

- Systemet ska vara skalbart.
- Det ska vara agilt.
- Grundstruktur som är anpassningsbar.
- Den juridiska "vingelmånen" i systemet upplevs som positiv.
- Strukturen bör se likadan ut i fred som i krig.
- Systemet bör ta hänsyn till tolerans för att vardagshändelser skiljer sig mellan stor och liten kommun.
- Vi kan anpassa på höjden och föra in fler nivåer. Vi kan också anpassa på bredden genom att till exempel tillsätta staber till skadeplatschefer, sektorchefer och så vidare. Men i vilka fall är respektive lösning bäst?

Kompensation för mänskliga tillkortakommanden

- Som människor blir vi stressade. Systemet ska vara utformat så det säkerställer en tillräcklig bredd i tänket.
- Det ska vara ett förlåtande och kompenserande system, stödande även om vi som människor inte mår med att formulera behoven fullt ut. Det ska vara ett kompenserande system i den mening att om någon del av systemet är pressat kan en annan del av systemet kompensera för det och hjälpa till att rätta upp arbetet och få jämvikt i systemet, till exempel att omfördela uppgifter eller öka resurserna/förmågan i den pressade delen.
- Att bedöma ledningsbehovet ska vara inbyggt i systemet.
- Att kunna ge en grund för att olika typer av personer kan agera i systemet genom att säkerställa en rättssäker, transparent och spårbar hantering.

Grundvärderingar

- Vi behöver utgå från skyddsvärdena och hjälpbehovet.

Teoretiska ställningstaganden

- Kontrollspann – stämmer den modell vi utgår ifrån avseende detta?
- Systemet bör bygga på rollogik (mellan liten och stor insats och i möjligaste mån mellan daglig roll och roll vid händelser).
- Varje systemnivå jobbar i flera olika tidsskalor.

Samverkan

- Inte bygga upp en fast struktur i samverkan – det ser olika ut mellan händelser.
- Ska vi ta hänsyn till frivilliga? Frivilligheten borde byggas in i systemet.
- Flernivå-samverkan – koordinering behövs på alla nivåer.

Delar som bör ingå i systemet

- ”Principer” och/eller ”Förhållningssätt” kan vara en del av ”rubrikerna” i systemet.
- Bör ”Dilemman” vara en ”rubrik” i systemet? Vi skulle kunna medvetandegöra olika inbyggda dilemman.

Farhåga kring lägstanivå

- Denna farhåga återkommer hela tiden – i olika sammanhang – från olika personer: ”Bara vi har en gemensam ledningsplats och ett inre befäl så är det löst”.

5.2 Analys

Det finns flera och höga förväntningar på det enhetliga system som ska byggas. En del handlar om struktur och tydlighet för att skapa någon form av förutsägbarhet och igenkänning. Samtidigt finns en önskan om ett flexibelt system, till exempel vid olika storlek på händelse. De här förväntningarna återkommer till viss del under andra rubriker i denna rapport och behöver gås

igenom när ledningssystemet börjar ta form. Farhågan om att kommunerna löser behovet av ständig förmåga till övergripande ledning med enbart inre befäl tillgängligt behöver behandlas, så tillvida att det i projektets leverans kan vara lämpligt att uttala sig om lämplig ”lägstnivå”, i form av beskrivning av skälig eller minsta förmåga, eller möjligen minimumorganisering för att kunna ha en viss förmåga själv eller i samverkan.

Det finns en konkret enhetlighet, till exempel rollbeskrivningar och termer, men även gemensam kunskap och gemensamma metoder ger en ökad grad av enhetlighet.

5.3 Slutsatser

- Det finns förväntningar både på enhetlighet och anpassningsbarhet.
- Det finns också förväntningar på att systemet ska kompensera för mänskliga tillkortakommanden.
- Projektet behöver i de olika delarna beakta och i möjligaste mån motsvara förväntningarna som ställs på det.
- Vissa av förväntningarna bör ingå som designvillkor.
- Det finns en konkret enhetlighet, till exempel rollbeskrivningar och termer, men även gemensam kunskap och gemensamma metoder ger en ökad grad av enhetlighet.
- Det behövs kriterier för att säkerställa lägstnivå, det vill säga tolka eventuellt kommande krav på vad ständig förmåga till övergripande ledning betyder mer konkret.

6. Förväntningar på själva projektet

Nedan redovisar vi de frågor som berör ELS som projekt men som framkommit i behovsfångsten. De gäller bland annat behovsfångsten men även input till hur projektet bedrivs framöver.

6.1 Resultat från behovsfångsten

Tiden och kontexten som vi befinner oss i nu

Intressant att behovsfångsten görs just nu. Just nu finns det en stark förväntan och vi har börjat prata räddningstjänstfrågor igen, inte minst inom MSB. Det sker mycket andra parallella processer – till exempel system för resursförsörjning inför sommaren 2019. Hur kopplar vi samman detta – det mer operativa arbetet – och det mer långsiktiga arbetet i ELS? Vi har viktiga lärdomar att göra mellan dessa arbeten.

Hur tar vi vara på den kompetens som finns – hur förhåller vi oss till andra myndigheter som gått igenom den här processen? *Hur* lär vi oss av andra myndigheter och *vilka* myndigheter är det vi kan lära oss av?

Behovsanalysens roll

Positivt att det rör sig på mjukvarusidan – normer, mandat, principer, roller ... Det är i det här häradet vi ska leverera och arbeta med att konkretisera behoven. Samtidigt rymmer det fortfarande en öppenhet – det är inte i första hand organisationsboxar eller hjälmfärg som behövs.

Behovsanalysen är ju ett sätt att analysera och sammanställa behov – det här måste få ta tid och är viktigt. Det är en produkt och leverans i sig att lyfta upp behov och utmaningar. Det är så här vi kan börja reflektera och lära oss om hur våra organisationer fungerar och vad det är som inte fungerat tidigare.

Konflikt mellan behovsfångst och att gå direkt på lösningar?

Frågor som ställs: Hur ska vi uttrycka behov utan att sätta dimensionering? Ska vi uttrycka behov eller ska vi sätta dimensionering? Det finns en frustration och kanske en vilja att gå direkt på lösningar. Det kan handla om att det finns flera parallella processer på gång. Det är förhållandevis lätt att leverera en lösning – en modell för hur man ska jobba – men att få den implementerad är svårt – det händer massa saker runt omkring – men det förstår vi inte om vi inte gör den här processen.

Det kom upp mycket diskussioner om att det inte handlar om fyrkanter och streck. Det handlar mycket om normer – om sätt att prata om de här frågorna. Det går inte att jobba med bara strukturer.

Hur ska ELS förhålla sig till de klustringar som håller på att formas?

Räddningstjänsterna håller på att klustra sig – hur ska ELS förhålla sig till detta – vilken roll bör ELS ha för att stödja dessa klustringar? Det handlar om att takta med denna process. Vilka förväntningar finns från klusterna?

Hur mycket handlar det om att implementera det vi redan har idag?

Vad är problemet med system vi har idag? Behöver vi nya modeller – eller har de modeller vi har inte implementerats? Det kan finnas ett glapp mellan modeller vi redan har och att de inte implementerats. Vilka möjligheter har vi att lösa dessa problem?

Vi befinner oss i förvirringsskedet

Många kommenterar att det just nu är förvirrat. Kopplat till konfliktperspektivet tyder detta på att något håller på att ske – något håller på att utvecklas – och det kanske handlar om att stå ut i förvirring ett tag till.

Ledningssystemet behöver "knådas" fram

Så här uttryckte en deltagare det: "Att leda – ibland vill man ha så definitiva saker – men ibland handlar det om att få saker dit man vill genom att knåda fram. Till projektgruppen – fortsatt knåda så kommer vi fram". Det beskrivs också att det är viktigare att det kommer något än att det är helt perfekt från början.

Utmanas räddningstjänsternas "varumärken"?

Olika räddningstjänster har sina egna modeller och "varumärken". Detta gäller inte minst arbetet i det bredare kommunperspektivet. Likaså i tolkningen av vad som är en räddningsinsats. I ELS-projektet är det nödvändigt att utmana bekvämlighetszonen i de diskussioner som förs. Öppnar detta för en dialog eller låser det snarare?

Vem ska vi bygga ledning för?

En viktig fråga har ställts: Vem ska vi bygga ledning för? Vi tror att det är lätt att svara på – att det är enligt Lag om skydd mot olyckor. Men det är ju inte så som kommunerna har organiserat sig. Det kommer många kommentarer som i grunden handlar om denna fråga och det ifrågasätts också om vi kanske bör tänka bredare än LSO?

Vem bjuder vi in att delta i ELS?

Vi pratar mycket om Polisens och Försvarsmaktens sätt att arbeta. Det vill säga det är fokus på att det operativa, det yttre, är det viktiga. Det är fullt förståeligt att vi gör så – men det är också ett uttryck för att vi vänder oss till dem som har ett ganska likartat perspektiv som oss själva och att vi blir bekräftade i detta. Diskussionen skulle nog utmanas mer om vi tar med någon från länsstyrelse och kommun. Det skulle göra det lättare för räddningstjänsten att formulera

det bredare uppdraget. Räddningstjänsterna har mycket att bidra med i de bredare samhällsfrågorna (kanske bredare än Polisen och Försvarsmakten) – då borde vi också se hur räddningstjänstens förmåga skulle kunna stärkas upp i detta. Hur agerar räddningstjänsten i relation till det geografiska områdesansvaret?

Gränsdragningsfrågor

Under behovsanalysen kommer vi att beskriva och identifiera ett stort antal frågor och områden där utveckling behöver ske. All denna utveckling kommer inte att kunna genomföras inom ramen för ELS. I slutprodukten kommer det därför vara viktigt att beskriva även de frågor som inte ryms i ELS men där vi ser ett tydligt behov av utveckling. Kanske ska vi göra en lista där vi beskriver dessa områden.

Resultatet av ELS bör bli en bok

Det finns en förtrolighet i gruppen eftersom alla kommer från ungefär samma bakgrund och miljö. Det pratas om begrepp som Styrning, Ledning, Design och så vidare. De flesta verkar bekväma i detta och man bekräftar varandra i diskussionerna. Det refereras mycket till Röda boken, Gröna boken, Blå boken och så vidare vilket ger någon form av samförstånd. Det pekar ju ändå mot att produktionen av en bok uppenbarligen är ett viktigt styrmedel. Texterna och modellerna behöver uttryckas i en bok. Det är ett pastoralt maktmedel att hjälpa människor sortera sina tankar.

Under workshopparna konstateras att böckerna i grunden är bra men att de behöver utvecklas. Till exempel behöver Röda och Blå boken knytas samman i en bok, "Räddningsledning". Och sen dra detta vidare till utbildningarna i "Räddningsledningshandboken".

... men det räcker inte med en bok!

Det räcker inte att skriva en bok. Materialet bör förses med praktiska exempel men det behöver också utvecklas vidare till metoder, vägledningar, utbildningsmaterial, utbildningsmoduler och så vidare.

Det finns möjlighet att "testköra" delar på MSB:s skolor

Flera lärare var med under workshoppen för skadeplatsnära ledning och ett förslag som kom upp var att när projektet börjar leverera delar skulle en möjlighet kunna vara att testköra på skolornas utbildningar. Det finns en mängd olika typer av övningar där olika delar skulle kunna prövas.

6.2 Analys

Det finns en förväntan på att vi ska lyckas koppla ihop projektarbetet med närliggande relevanta arbeten. Behovsanalysens vikt understryks och att ledningssystemet behöver få växa fram. Det upplevs positivt att även mjuka värden och arbetssätt inkluderas. Vi förväntas ta hänsyn till de klustringar som utvecklas för närvarande, samtidigt som man lyfter att det kanske egentligen

inte är så mycket nytt som behövs i ledningssystemet utifrån att det finns en del litteratur redan som kanske snarare behöver förfinas och implementeras. Frågan blir ju då hur de ledningssystem som nu etableras och utvecklas runt om i Sverige förhåller sig till tidigare litteratur och ”norm”. Frågan är också hur resultatet från ELS kommer tas emot i dessa etablerade ledningssystem. ELS bör underlätta för klustringarna att ta höjd för kommande resultat i projektet. Det kan göras bland annat genom delleranser och (tillsammans med MSB:s linjeorganisation) en öppen attityd till dessa klustringar.

Resultatet från ELS förväntas bli någon form av bok men mer än så – det trycks på behov av implementering, som då uppfattas ligga på MSB. Länsstyrelsernas roll i detta som regionalt stöd och tillsynsmyndighet kan behöva diskuteras. Det stämmer också med en åsikt om att de kanske ska bjudas in att delta i ELS, inte enbart räddningstjänster.

Vi behöver också vara tydliga med projektets och ledningssystemets primära användningsområde. Det framkommer i behovsfångsten att det kan uppfattas som att systemet även ska utformas för hantering av mer än räddningstjänst och räddningsinsatser.

Möjligheten att kunna testköra delar av ledningssystemets utformning på till exempel MSB:s skolor bör tas med i det vidare arbetet. Eftersom det ska fram ett utbildningssystem för ledning kan det vara en naturlig del i processen.

6.3 Slutsatser

- Ovanstående resonemang trycker på att det finns många förväntningar på ELS-projektet, och det är inte säkert att alla förväntningar är förenliga.
- Vår inriktning med att utgå från behovsanalysen uppfattas som positiv och den får ta tillräcklig tid, liksom projektet.
- Vi behöver se till att projektet och ledningssystemet förhåller sig till andras ledningssystem, andra relevanta arbeten och pågående utvecklingsarbeten.
- Vi behöver använda det som redan fungerar från den tidigare litteraturen men bygga vidare och justera så att det passar.
- Primärt avsett användningsområde för ledningssystemet behöver bli tydligt.
- Vi kan undersöka hur vi kan interagera med MSB:s skolor under projektet som en del av utvecklingen men också som grund för bra koppling till utbildningarna i ledning framöver.

7. Förhållningssätt och principer

Förhållningssätt används i "Gemensamma grunder" och är sätt att tänka som underlättar det gemensamma arbetet. I "Gemensamma grunder" ²⁶ beskrivs förhållningssätt i termer av:

- "Helhetssyn"
- "Perspektivförståelse"
- "Människors samspel i grupp och ledarskap"
- "Medvetet beslutsfattande"
- "Tid, proaktivitet och samtidighet"
- "Snabb, öppen och korrekt kriskommunikation".

Även vid workshopparna kom förhållningssätt upp som användbara även i ELS.

7.1 Resultat från behovsfångsten

Förhållningssätt

Ett exempel på förhållningssätt som diskuterats under behovsfångsten är att räddningstjänsten behöver underlätta för andra aktörers agerande. Det finns förväntningar på att räddningstjänsten ska ta ett stort initiativ i den bredare krishantering och vara en motor i att få igång andra aktörer. Här behöver vi kanske beskriva ett förhållningssätt till detta.

Detta är en balansgång – å ena sidan är det inte ELS:s uppgift att reda ut hur kommunerna ska använda sina resurser – å andra sidan verkar räddningstjänsten vara en nyckelspelare och en aktör som hamnar i situationer där vi är ute och ser behov. Här bör räddningstjänsten vara proaktiv för att möjliggöra för andra aktörer att ta sina roller ("verka för att samordning kommer till stånd").

Principer

Diskussioner fördes om en del av ledningssystemet bör bestå av principer. Här kan vi jämföra med Polisens system som har sådana principer. Ett exempel på principer från Polisen är principen om situationsanpassad ledning. Ett annat exempel som lyftes på workshopen var att om personal i den övergripande ledningen får dålig återkoppling från olycksplatsen ska detta tolkas som att de är stressade där ute och övergripande ledning ska då agera för att hantera detta.

²⁶ MSB (2014b). *Gemensamma grunder för samverkan och ledning vid samhällsstörningar*. Myndigheten för samhällsskydd och beredskap. Publikationsnr: MSB777, ISBN 978-91-7383-507-7.

Principer kan diskuteras i samband med designvillkor. Designvillkor är lite mer ”Så här ser det ut/så här är det”; principerna är lite mer ”Så här agerar vi eftersom det ser ut som det gör”.

En fråga som kom upp var vad skillnaden är mellan principer och förhållnings-sätt.

Dilemman

Blir vi bra på en sak blir vi mindre bra på något annat.

Alla skriker efter något – men när man gör något som alla ska komma överens om kan det bli för urvattnat.

”Vingelmånen”

Beskrivningen av ”vingelmånen” i systemet är intressant – oavsett dokument och modeller – denna ”vingelmån” måste omsättas i praktik. Kulturella aspekter kan också göra att det tolkas på olika sätt.

Normer kanske styr prioriteringar – det här borde vi göra – men det hinner vi inte. Det är alltid en fråga om tolkningar och prioriteringar. Kopplar till ”Vad är en räddningsinsats?” – man börjar referera till lagstiftning – men när verkligheten inte riktigt stämmer med detta, då finns alltid en ”vingelmån” som kräver en tolkning. Detta handlar om ”Principer” – det ska finnas en transparens – hur tolkar vi ”vingelmånen”? – hur tolkar vi lagstiftningen i relation till praktiken?

7.2 Analys

Förhållningssätt och principer anses viktiga att ha som grund för ledningssystemet. Det finns andra aktörer och sammanhang där dessa begrepp används, som vi behöver snegla på. Det som nämns här kan bland annat relateras till Gemensamma grunder²⁷ ”Tid, proaktivitet och samtidighet”, ”Perspektivförståelse” och ”Helhetssyn”.

Utöver förhållningssätt och principer från ”Gemensamma grunder” kan ytterligare förhållningssätt och principer behöva utvecklas för det aktörsinterna behovet i kommunal räddningstjänst. I detta behövs input även från andra källor och aktörers ledningssystem. Utvecklingen i mitten av 90-talet ledde bland annat till att såväl kommunal räddningstjänst som Polisen utvecklade principer för sin aktörsinterna ledning. Situationsanpassad ledning och kompenserande funktionalitet utgör exempel på sådana principer.

²⁷ MSB (2014b). *Gemensamma grunder för samverkan och ledning vid samhällsstörningar*. Myndigheten för samhällsskydd och beredskap. Publikationsnr: MSB777, ISBN 978-91-7383-507-7.

Det behöver förtydligas vad principer och förhållningssätt är utefter vedertagna definitioner, lämpligen från "Gemensamma grunder", samt tydliggöras vad skillnaden är dem emellan. Därtill lyfts även "dilemman". Vi behöver se om det är något vi ska jobba vidare med och i så fall hur de kan bidra till ett enhetligt ledningssystem.

7.3 Slutsatser

- Förhållningssätt och principer kan utgöra en god grund för ledningssystemet och utövandet av ledning.
- Det behöver vara tydligt vad som menas med förhållningssätt och principer utifrån redan satta definitioner (lämpligen från "Gemensamma grunder").
- Förhållningssätt och principer behöver överensstämma med de aktörsgemensamma förhållningssätten och principerna från "Gemensamma grunder" men uttryckas i termer av aktörsinterna förhållningssätt och principer.
- Utöver förhållningssätt och principer från "Gemensamma grunder" kan ytterligare förhållningssätt och principer behöva utvecklas för det aktörsinterna behovet i kommunal räddningstjänst. I detta behövs input även från andra källor och aktörers ledningssystem.
- Vi behöver bestämma om vi ska jobba med dilemman och i så fall hur. Förslagsvis är det något som kan komma in på slutet, efter att vi satt förhållningssätt och principer som bör få prioritet.

8. Juridik och rättsfrågor

En hel del juridiska frågor är kopplade till de frågor som behandlas i projektet och vi måste säkerställa att det system som tas fram fungerar rent juridiskt. Ett antal juridiska områden står i fokus i diskussionerna.

Juridik bedöms påverka ledningssystemet utifrån

- lagar, förordningar och föreskrifter
- civilrättsliga avtal med överföring av beslutanderätt
- överenskommelser.

Juridik och rättsfrågor har inte haft ensamt fokus i behovsfångsten men återkommer i diskussioner inom alla ovanstående områden.

8.1 Resultat från behovsfångsten

Lagar och förordningar

Lagen²⁸, och förordningen²⁹, om skydd mot olyckor ger ramarna för ledning av räddningsinsats genom att ange mandat och skyldigheter. I behovsfångsten uppkommer resonemang avseende lag om skydd mot olyckor som både begränsande för organisering och som möjliggörare.

Kommunens förmåga att bedriva räddningsinsats, och därmed även förmågan att utöva ledning, ska beskrivas i kommunens handlingsprogram för räddningstjänst. Vilken förmåga ska ledningen ha och hur dimensionerar man ledning av räddningsinsatser?

Vad innebär den föreslagna övergången från räddningsledare till räddningsledning rent juridiskt? Vad innebär det om nuvarande räddningsledares mandat fördelas i en räddningsledning? Kanske är det inte heller räddningsledarens mandat som är det kluriga utan det handlar mer om arbetsledning och ansvar för arbetsmiljö.

Inom arbetsrätten finns en rad lagrum som påverkar ledning av räddningsinsats, exempelvis lag om offentlig anställning, arbetsmiljölagen, arbetstidslagen, semesterlagen och diskrimineringslagen. Arbetsrätten reglerar förhållandet mellan arbetstagare och arbetsgivare, såsom exempelvis arbetskyldighet och arbetsgivarens rätt att leda och fördela arbetet.

Det åligger alla myndigheter att lämna hjälp till andra myndigheter om behov av hjälp föreligger och det inte allvarligt påverkar deras egen verksamhet.

²⁸ Lag (2003:778) om skydd mot olyckor.

²⁹ Förordningen (2003:789) om skydd mot olyckor.

Det beskrivs att de juridiska mandaten sällan har någon betydelse för insatsen. Men de kan ha stor betydelse för de individer som uppstår dem.

Civilrättsliga avtal

Beträffande avtal om alarmeringstjänst finns det en rad olika avtal mellan olika kommuner/regioner och SOS Alarm Sverige AB:

- SOS Alarm intervjuar och bedömer inkommande nödanrop och larmar ut räddningstjänstresurser utifrån den larmplan som angetts.
- SOS Alarm intervjuar och bedömer inkommande nödanrop och larmar ut räddningstjänstresurser efter dialog med räddningstjänstens inre befäl, som samlokaliseras på SOS-centralen, utifrån den larmplan som angetts.
- SOS Alarm intervjuar det inkommande nödanropet, räddningstjänstens egen räddningscentral lyssnar på intervjun och bedömer behovet av räddningsresurser och larmar själva ut dessa.
- Beroende på hur avtalet utformats sker kommunikation mellan de utalmerade räddningstjänstresurserna och SOS-centralens räddningsåtgörare eller räddningstjänstens personal.
- I uppdraget för räddningstjänsten ingår även att SOS Alarm ska vara en samordnande länk mellan räddningstjänsten och andra hjälpinsatser, till exempel ambulans, polis, fjäll- och sjöräddning.

SOS Alarm anser att en samordnad räddningsinsats ökar effektiviteten och tryggheten när många organisationer behöver medverka samtidigt.

Det finns vidare avtal med andra privata aktörer såsom industribrandkårer eller entreprenörer beträffande resurser som kan behövas vid räddningsinsatser som byggkranar, helikoptrar eller liknande.

Mellan räddningstjänstorganisationer finns olika typer av civilrättsliga avtal:

- Avtal om att utföra räddningstjänst åt annan kommun
- Avtal om gränslös räddningstjänst
- Avtal om att köpa specifika tjänster av annan kommun, som t.ex. beredskap av särskild förmåga eller ledning.

Följande bedöms behöva ingå i de avtal som träffas för samarbete beträffande övergripande ledning för räddningstjänst:

- Förhållande till/avtal med SOS Alarm AB eller motsvarande myndighet/bolag
- Eventuella gemensamma räddningsresurser, exempelvis vattendykare, kemresurser, urban search and rescue (USAR) etc.
- Eventuellt beskriva ingående räddningstjänstorganisationers roll och ersättning vid bemanning av övergripande ledning och staber

- Hur eventuella andra uppgifter än larm och ledning ska hanteras, till exempel kommunala larm
- Styrning och uppföljning från samarbetsparter
- Ekonomi
- Delegation av räddningschefens ansvar:
 - Fördelning av räddningsledarmandat i systemet/till olika roller
 - Delegation att förändra beredskapen inom viss ram
 - Förändrad ram vid särskilda händelser?
 - Rutin för process vid särskilda händelser?
- Fördelning av arbetsmiljöuppgifter:
 - Behöver sannolikt utvecklas en hel del ... Till skillnad från en vanlig linjeorganisation behöver vi här söka efter best practise, hur arbetsmiljöuppgifter följer i ett system där räddningsledaruppdraget flyttas och fördelas olika över tid.
- Delegation av andra arbetsgivaransvar, som
 - möjlighet att beordra övertid
 - initiala åtgärder vid svåra påfrestningar på personal, tillbud eller arbetsplatsolycka
 - delegation att fatta andra beslut med ekonomiska effekter
 - Beställa externa resurser vid räddningstjänst
 - Larma in RiB-personal för beredskap på station eller annan plats
 - rätt att uttala sig om berörd räddningstjänstorganisation eller räddningsinsats.

Överenskommelser

Oaktat hur väl skrivet och detaljerat avtal om samarbete är kvarstår dock grunden, en vilja att samarbeta. Avtal kan omhänderta många olika aspekter av hur ett samarbete ska se ut men det kommer sannolikt alltid att finnas detaljer eller förhållningssätt, tolkningar eller motsvarande som avgör hur samarbetet utvecklas. Detta bör löpande hanteras av ansvariga för samarbetet och överenskommelser om dessa träffas.

Överenskommelser har även en viktig roll i samverkan med andra myndigheter och organisationer. I arbetet med att inrikta och samordna är det väsentligt att företrädarna har mandat att träffa överenskommelser med varandra.

Utmaningar med handlingsprogram

En svårighet i samband med förstärkningsåtgärder har varit handlingsprogrammets mål. Juridiskt skulle den icke drabbade kommunen inte tillåtas att minska sin beredskap/förmåga (fastställd i kommunens handlingsprogram) för att bistå vid en händelse i annan kommun, där inga avtal om detta skrivits. Det kan handla om att "ställa" vissa stationer i den egna kommunen för att skicka personal och resurser till en annan kommun. Detta behöver göras juridiskt möjligt. En fråga är om det redan pågår arbete kring detta i något sammanhang?

Delegationsordning

En svårighet kring delegation är att det mellan *beslut* och *verkställighet* är en gråskala. Vad är vad i detta? Vem kan man delegera ansvaret till? Jämför till exempel med larm-/ledningsoperatörens roll. Vissa kommuner vill att SOS Alarm ska sköta ledningen. Var går gränsen? Detta är särskilt intressant i perspektivet att personal som verkar i kommunal räddningstjänst ska vara anställd av en kommun. Vi behöver botanisera vidare i *beslut* kontra *verkställighet*.

Det handlar om att fördela både uppgifter och ansvar.

Ett konkret önskemål som framförts är att MSB hjälper till att beskriva vad en delegationsordning bör omfatta.

Det kan uppstå konflikter i att kommunen ska få äga sin egen vidaredelegationsordning, det vill säga här får inte MSB styra (enligt räddningstjänstutredningen), samtidigt som vi önskar få ledningssystemet enhetligt och förutsägbart så att räddningstjänsterna kan arbeta bättre tillsammans.

Var bör arbetsmiljörelaterade frågor ligga?

Arbetsmiljörelaterade frågor kommer ofta upp i diskussionerna och det finns en osäkerhet i dels ”var” dessa frågor ska ligga – eller kanske snarare ”hur de ska fördelas”, dels hur dessa frågor ingår /inte ingår i ELS?

En hel del arbetsmiljörelaterade frågor behöver hanteras nära olycksplatsen men hur fungerar detta till exempel vid stora insatser där personal från många olika håll hjälper till? Var ligger då arbetsmiljöansvaret? En slutsats är att det idag (i praktiken) inte är tydligt vem/var dessa frågor hanteras och hur kopplingen ser ut mot ledning/beslutsfattande och så vidare (detta behöver inte nödvändigtvis innebära att det finns en juridisk otydlighet). Någon beskriver det som att ”Det är bara en procent av räddningsledarbesluten som handlar om LSO – resten handlar om arbetsmiljö”.

8.2 Analys

Det finns en rad frågetecken beträffande hur lagrum och avtalsmöjligheter kan eller ska nyttjas för att skapa bästa möjliga förutsättningar för effektiva räddningsinsatser. Det finns även en mängd goda exempel på hur avtal och delegationer kan utformas för att uppnå just detta. Att samla en mängd av dessa goda exempel och tillgängliggöra dessa bör bidra till en god utveckling och ökad rättssäkerhet.

Behoven kan grovt delas in i en rad områden:

- Organisering av räddningstjänst
- Avtal om gränslös räddningstjänst

- Avtal beträffande 112-tjänst
- Avtal beträffande gemensam övergripande ledning av räddningstjänst
- Delegation från räddningschef och räddningsledare
- Delegation av andra beslutsmandat och ansvar eller uppgifter.

Beträffande arbetsmiljöuppgifter ska ledningssystemet naturligtvis vara utformat så att arbetsmiljöuppgifter kan kopplas till de olika nivåer och roller som ingår.

Att det finns ett behov av att visa på hur ”best practise” ser ut är tydligt och bör kunna bidra till en snabbare utveckling inom avtal och delegationer för kommunal räddningstjänst.

8.3 Slutsatser

- MSB bör utforma stöd, exempelvis genom en vägledning för kommunerna beträffande hur avtal om räddningstjänstssamverkan och inkluderande ledningssystem kan utformas. En sådan vägledning bör, utöver lagen om skydd mot olyckor, beakta bland annat kommunallagen, arbetsmiljölagen samt arbetsrätt i syfte att höja medvetande och kunskap. Arbetet bör genomföras tillsammans med rättsenheten och ELS-projektet. De avtal som redan finns eller som håller på att skrivas i olika delar av landet kan användas i en enklare analys inom arbetet med vägledningen. Det handlar om överföring av beslutanderätt och att säkerställa att sådant sker med utgångspunkt i förutsättningarna för kommunal delegering. Arbetet bör starta skyndsamt/omedelbart.
- Ett särskilt område är de föreslagna ändringarna i LSO beträffande ”räddningsledning”. Ett särskilt arbete kring dessa mandatdelar bör startas där både ”linjen”, rättsenheten och ELS ingår. Bör genomföras samtidigt i tiden som ELS-projektet bedriver arbeten i olika delområden. Relationen mellan kommunernas rätt att utforma sina vidaredelegationsordningar utan statens styrning och behovet av enhetlighet behöver hanteras.

- ELS:s förslag till ledningssystem ska vara tillämpligt oavsett hur kommunerna väljer att organisera sin ledning i förhållande till alarmeringstjänsten. Oavsett detta behöver hanteringen i det tidiga skedet möjliggöra informationsdelning mellan aktörerna för att möjliggöra "uppdragsparallellitet" och samtidiga bedömningsarbeten med utgångspunkt i olika perspektiv.
- ELS:s leverans bör ge exempel på hur olika juridiska ansvar kan hanteras/fördelas i det ledningssystem som föreslås.

9. Lokala olikheter

En utmaning i ELS-projektet är att räddningstjänstorganisationerna till viss del har olika förutsättningar för att bedriva kommunal räddningstjänst. Nedan beskrivs områden där räddningstjänster kan skilja sig kraftigt åt. Ofta finns skillnader mellan små och stora räddningstjänster, och mellan räddningstjänster i stad respektive landsbygd.

9.1 Resultat från behovsfångsten

Olika långa körtider

Små räddningstjänster är ofta så belägna att det är långa körtider. För många befäl tar det mycket tid och kraft att bara ta sig fram till händelsen. Det beskrivs även att räddningstjänster i Stockholm och Norrbotten kan bygga sin organisation på ungefär samma sätt – men att det är tiden som är skillnaden.

Olika möjligheter till logistik

En svårighet som nämns är logistiken kring utrustning som ska ut på plats, såsom tält, värme och så vidare. Det beskrivs att utrustningen finns – men i den lilla räddningstjänsten, vem ska köra ut den?

I olika omfattning behöver göra Polisens och sjukvårdens jobb

Under en relativt lång tid kan räddningstjänsten bli ensam på olycksplatsen och måste därmed till viss del göra både sjukvårdens och Polisens uppgifter. Även här kan det skilja sig mellan räddningstjänster.

Sambandsplanering

Det beskrivs att stora räddningstjänster ofta har sina sambandstråd klara från början medan små räddningstjänster måste lägga om sin sambandsplan vid en händelse.

Svårt att uppfylla likvärdigheten

Ett exempel är räddningstjänsten i Åre som har 11 000 invånare på en yta lika stor som Skåne och Blekinge – samtidigt ska de leverera en likvärdig räddningstjänst på det skatteunderlaget.

Lika ute – olika inne

Ute på skadeplatsen beskrivs ofta organiseringen som lika – oavsett räddningstjänst. Det är i den högre ledningen som det blir skillnader – vilket ibland beskrivs som ”från skadeplatschefen och inåt”. I vissa organisationer finns inte något mer medan andra har stora system. Några beskriver att de från olycksplatsen kan ha kontakt med RCB medan andra enbart har kontakt med SOS Alarm.

Skillnader i förhållningssättet till ledning

Hur man väljer att uttrycka sig när man samtalar om ledning skiljer sig i perspektiv. Till exempel styra – reglera - mandat, LSO, chef, befäl kan jämföras med ledningsfunktioner, roll, uppdrag, ambition, mål – syfte – inriktning - effekt, samverkan. Detta gör att vi ofta pratar förbi varandra.

Skillnader i synen på när ledning börjar

Startar ledningen vid larm eller startar ledningen vid framkomst? Här skiljer sig synen. Vissa räddningstjänster har gjort tolkningen att det är när du läser larmbeskedet som insatsen startar – men de facto så har ju SOS Alarm redan startat insatsen.

Skillnad om systemledning finns i egen organisation eller i samverkan med andra

En del har funktioner för systemledning i sin vardag – andra via samverkan med andra, vilket kan ge en fördröjning om det inte är förberett.

152 olika kulturer

Det finns ingen gemensam ledning för landets 152 räddningstjänster. Det innebär också att det till del utvecklats 152 olika kulturer. Det förs under behovsfångsten en diskussion där #metoo-rörelsen blir exempel. Inom till exempel Försvarmakten kunde högsta ledningen omedelbart signalera vilka beteenden som inte var acceptabla – men inom räddningstjänsten finns inte någon sådan gemensam signalsändning utan det blev lite upp till varje räddningstjänst att hantera. Räddningstjänsten granskas inte heller på samma sätt som till exempel Polisen vilket också gör att olika kulturer kan utvecklas.

9.2 Analys

En del av de utmaningar som lyfts angående mindre räddningstjänster kan likväl finnas i större organisationer. Den problematik som lyfts med långa körtider finns till exempel även i Stockholms län, och logistik kan snabbt bli en utmaning organisatoriskt även i större organisationer. En del utmaningar verkar dock höra ihop med storleken på organisationen eller samarbetsformerna. Det behöver inte bara handla om det utan även/istället kan det handla om skillnader inom geografiska delar av en räddningstjänstorganisation, till exempel en geografiskt stor kommun eller ett förbund. Det kan snarare handla om mängden tillgängliga resurser vid ett givet tillfälle, både avseende räddningsenheter och ledningspersonal. Det kommer fortsatt vara skillnader och ELS behöver utforma ett system som kan tillämpas så långt det är möjligt under dessa olika förutsättningar. Om ständig förmåga till övergripande ledning finns på plats dygnet runt kommer många av ovan nämnda friktioner försvinna eller arbetas bort.

En förutsättning inför det fortsatta arbetet är att det finns olika synsätt på ledning och likaså till viss del olika kulturer och "ledningskulturer" på räddningstjänsterna.

9.3 Slutsatser

- ELS-projektets resultat behöver kunna vara tillämpbart i de kommunala räddningstjänstorganisationerna trots deras olikheter. Vilka olikheter som påverkar ledningssystemets förmåga behöver identifieras och tas hänsyn till i det fortsatta arbetet.
- Det finns olikheter i hur räddningstjänstorganisationer ser på olika tolkningar av LSO, till exempel när ledning startar. Där behöver ELS se till att klargöra en samsyn som räddningstjänsterna tillämpar.
- ELS-projektet behöver i det fortsatta arbetet väga in att det bland räddningstjänster finns olika ledningskulturer och olika syn på vad ledning är och hur det tillämpas.
- En del av de olikheter och utmaningar som hänförs till mindre räddningstjänstorganisationer finns även i större organisationer. En del av olikheterna har snarare med olika grader av förberedelser att göra och inte storlek.

10. Ledningsprocesser

Detta avsnitt beskriver ett omfattande behov av utveckling inom området. Bakgrunden till detta är att området ledningsprocesser och ledningsmetodik inte har varit en tillräckligt central del av utvecklingen tidigare. Just därför är detta nu ett av de områden som vi analyserar lite djupare.

Ledning är mer komplicerat än det vi utgår från idag. När vi pratar om ledning låter det ibland som om det börjar med att någon sätter ett MMI (Mål med insats) och ger en order, fördelar ut arbetsuppgifter och så vidare. Så fungerar det sällan. Det kan vara diffust när ledningsarbetet startar och arbetsuppgifter kan ges och tas emot i olika dialoger.

10.1 Resultat från behovsfångsten

Det är oklart när ledning "börjar"

När börjar vi leda egentligen? Vem är det "som trycker på knappen"? Är det ledningsoperatören när samtalet kommer in? Högre ledningsnivåer kopplas ju ofta in senare.

Man börjar inte heller från noll. Det handlar till stor del om att tolka, parera och reagera på det som händer. Det händer saker hela tiden. Det beskrivs ibland som att vi ofta administrerar en insats – sällan leder den. Detta hänger även ihop med hur vi utbildar. Vi lär ut att räddningsledaren ska "sätta sin insats" – trots att det ofta handlar om att utgå från det som redan finns.

Det finns också olika synsätt och tillämpningar på när "systemledning börjar" – vid inkommande 112 eller i förberedelsearbetet?

Behov av ökad proaktivitet

Hur proaktiva vi är varierar. Det finns ett behov av att våga agera tidigt, på indikationer. Vi/alla börjar inte tidigt generera: "Var tar det här vägen?" Kopplat till fakta och antaganden. Ett hypotesdrivet arbetssätt behöver utvecklas: Vad är det som kan hända? Vad kan vi börja planera för?

Det uttrycks som: "Bara man anar något så ska vi trycka på knappen – sedan hellre backa om det inte var något. Vi är vana att inte slösa på resurser, men detta behöver vi tvätta bort."

Trend att avsluta räddningstjänsten (för) snabbt?

Under behovsfångsten lyfts ofta risken med att avsluta räddningsinsatser alltför snabbt. Resultatet kan vara att räddningstjänsten åker tillbaka igen till samma händelse, att räddningstjänsten lämnar innan de säkerställt att ägare har praktiska möjligheter att ta vid i arbetet och så vidare. "Proaktivitet i slutfasen" skulle kunna vara att säkerställa att insatsen *inte* avslutas för tidigt.

Individer som del av ett system

Framöver kommer inte samma fokus vara på räddningsledaren utan på ledning i hela systemet. Det är olika delkomponenter av en helhet. Men hur får vi en helhet?

Förutsättningar att agera kan variera för olika ledningsfunktioner. Detta uttrycks bland annat som: ”Vi sitter sällan i ett informationsvakuum. I en bil med blåljus kan vi inte ta detta till oss – men det kan en ”inre ledning” göra.” Detta kopplar även mot tolkningsprocessen.

Osäkerhet kring vad AMI, Avsikt med insats, innebär

Det finns en stor osäkerhet kring vad AMI är, hur det används och hur det låter. Vi behöver ta med oss att AMI verkar betyda olika saker för oss alla. Likaså finns en osäkerhet kring vad skillnaden är mellan AMI och MMI (Mål med insats). Vid handuppräknning under en workshop med fokus på skadepplatsnära ledning var det bara två (av totalt 32) som angav att AMI användes i hemmaorganisationen – medan MMI användes av 29 (av totalt 32). En diskussion fördes även om det kanske borde heta MMS (Mål med systemledning) och MMU (Mål med uppgift)?

Vad innebär målstyrning egentligen?

Vi pratar mycket målstyrning inom räddningstjänsten – men vad är egentligen det? Att sätta målet är ju ofta det lätta – men hur får vi effekt ute i organisationen? Vi måste förankra det i metoder, följa upp och så vidare.

Behov av styrning vid olika situationer för olika organisationer varierar

Beroende på räddningstjänsternas lokalt olika förutsättningar kan olika grad av styrning behövas. Ofta domineras räddningstjänsten av vissa typer av larm – och det finns då en stor vana att hantera dessa larm, varvid det behövs en låg, eller nästan ingen, styrning. Vid typer av larm som räddningstjänsten är ovan vid kan det istället behövas en hög grad av styrning. Till exempel beskrivs det att ”Vi har nästan bara sjukvårdslarm – så vi kan ganska precist behöva styra vid en brand”. En del befäl beskriver också att de på grund av kompetensbrist ute kan behöva styra ganska precist. Ledningssystem och ledningsprocesser behöver ta hänsyn till dessa variationer.

Önskan om att ”trycka ut” ledningsansvaret i organisationen

En fråga som ofta kommer upp i diskussioner är en önskan att i möjligaste mån ”trycka ut” ledningsansvaret i organisationen. Så mycket beslut som möjligt bör fattas på så låg nivå som möjligt.

Det förekommer också att arbets sättet präglas av att högre nivå väntar på lägesrapporter från fältnära ledning innan man agerar på ett mer framåtskridande sätt.

Taktik inte bara på skadeplats

Det beskrivs också att det inte är helt lätt att avgöra på vilken nivå vilka taktiska beslut i praktiken fattas. Det beskrivs som viktigt att högre nivåer inte onödigt mycket begränsar de taktiska möjligheterna för den som står längst ut och ska anpassa till de förutsättningar som finns på plats. Samtidigt ställs frågan "Vad är taktik egentligen?" – för ingen vill väl vara otaktisk? Det framkommer också en syn att taktik handlar om resursanvändning gentemot behov. Därför ställs det krav på taktiskt tänkande på alla nivåer i systemet.

Vi blandar också mellan strategi och taktik när vi pratar om det och det gäller att inte luras av att andra ledningssystem använder begreppet "taktisk nivå" som benämning på nivån i ledningsorganisationen.

Hur bör vi tänka vid gemensamt resursutnyttjande i hela regionen eller i hela landet? Även här behövs ett taktiskt tänkande. Blir det dominoeffekter om vi tar från grannen – vad händer om grannen själv drabbas? Är det bättre att få förstärkning av dem som finns längre bort? Eller bör vi titta på vad det är för händelse och ta hjälp av dem som är bäst på just detta? Det finns nog inte *ett* sätt, men kanske vi bör utveckla några olika principer.

Den som bäst kan prata för sig får resurserna?

En problematik som lyftes i flera sammanhang är när resurserna är begränsade och högre ledningsnivå ska fördela resurserna mellan olika sektorer eller olika insatser. Det kan då bli avgörande hur bra man är på att "prata för sina behov" – det vill säga den som har stora behov men inte så tydligt kan beskriva dem får färre resurser än den som har mindre behov men väl kan beskriva och motivera dem. Alla vill ju också lösa sin del av insatsen så bra som möjligt. Här beskrivs att det är viktigt att alla befäl har en viss systemförståelse och förstår situationen – att man förstår att andra kan ha större behov.

Att våga ta risken

Vem vågar – det är en stor risk att ta beslutet att skala upp – eller att systemet behöver omformas. Det finns en trygghet i att fortsätta i det system man redan jobbar efter. Vem kan och vågar gå in och säga att nu måste vi organisera om arbetet? Det är också kopplat till en känsla av ansvar för att slutresultatet blir bättre än om vi inte gjort förändringen.

Den positiva andan vid stora händelser

I samband med de stora skogsbränderna 2018, liksom vid skogsbränderna 2014, beskrivs den positiva andan i samverkan. Det beskrivs en vilja att hjälpa och stödja varandra och att alla ställer upp på bästa sätt. Detta trots att arbetet beskrivs som i många delar svårt.

Staber

Att arbeta i stab beskrivs som svårt. Under workshopparna kommer detta tema ofta upp. Olika typer av staber beskrivs med ibland otydliga uppdrag sinsemellan och oklara styrningsförhållanden. Se kapitel 13 för mer detaljerad beskrivning av dessa svårigheter.

Behov av "metodpaket" avseende ledningsmetodik

Det finns mindre resursstarka räddningstjänstorganisationer, ibland bestående av enstaka Räddningstjänst i beredskap (RIB)-kårer, som idag kan ha svårt att hänga med i samhällsutvecklingen och den ledningsutveckling som sker. En jämförelse görs med när ny författningssamling för motorsågar kom. Då resulterade det i att alla räddningstjänster tog fram sina egna instruktioner för motorsågar. Detta är inte rimligt och inte heller på ledningssidan är det rimligt att varje räddningstjänst tar fram sina egna metoder (även om det självklart även måste finnas utrymme för det).

Det lyfts också fram att det saknas ledningsmetoder. OBBO – åtgärder före rökdykning – och "7-stegsmetoden" är det som finns. OBBO förenklas till, något vanvördigt, "folk går runt ett hus". "7-stegsmetoden" används till andra typhändelser än vad den designats för (brand i byggnad). I andra änden av skalan finns "Helhetsmetoden", däremellan saknas metoder.

Likaså beskrivs det hur vi behöver "Best practise" och "Guidelines", vilket till stor del saknas idag. Det beskrivs hur alla gör på olika sätt. I utbildningarna är det problematiskt eftersom det inte finns så mycket att utgå ifrån när det gäller metoder för ledning – det beskrivs hur kursdeltagarna till stor del får hitta på sina egna sätt. Sammantaget behövs det ett ordentligt metodpaket avseende metoder för ledning.

Nationell förmågeutveckling efterfrågas där MSB, i samråd med räddningstjänsterna, utifrån samhällsutveckling kan "ligga på framkant" och se vad som håller på att komma och sedan hjälpa till att ta fram material för alla räddningstjänster. Resultatet bör bli utbildningsmaterial och utbildningar som räddningstjänsten kan ta del av.

Bör vi utgå från typsituationer?

Tillämpning av standardrutiner har diskuterats. Det beskrivs som ett problem att vi under många år tillämpat standardrutiner på ett alltför stelbent sätt, till exempel "Standardrutin, trapphus, rökdykning, livräddning". Det blev alltför stelt – det tolkades som om "Så här ska du beskriva insatsen" – detta är ju bara ett verktyg.

Det har också diskuterats huruvida det kan vara lämpligt att utgå från olika typsituationer i planeringen och vid utveckling av ledningsarbete. Med planering tänker vi här uppstartsmönster eller motsvarande. Typsituationer skulle kunna vara:

- Diffus/tydlig händelse
- Parallella händelser
- Tydlig/otydlig start.

En jämförelse kan göras med Polisen som har en ”trigger-order” för särskild händelse – vilket innebär ett visst system. Kan vi lära oss något av dem?

Beslutsfattande genom samtal

Vid flera tillfällen kom en diskussion upp som gällde ”beslutsfattande genom samtal”. Detta handlar om att beslut kan växa fram i ett samtal. Vi kanske har en alltför endimensionell bild av beslutsfattande och att beslut fattas av en enskild person oberoende av andra vid ett enda tillfälle – men så verkar inte alltid vara fallet.

Här finns behov av att utveckla process och metoder för aktörsspecifik inriktning och samordning.

10.2 Analys av behovsfångsten

I det följande analyseras utvecklingsbehovet med utgångspunkt i ett antal teman. Bakgrunden till detta är att ledningsprocess/ledningsmetod är en central aspekt för att höja räddningstjänstens faktiska ledningsförmåga. Exempelvis förutsätter större ledningssystem att ledningsprocesser ”sätts in i ett systemperspektiv”, det vill säga det ska fungera på flera nivåer i olika tidsskeden med stor proaktivitet för att uppnå förmågan att hantera stora komplexa räddningsinsatser.

Systemledning är mer än beredskapsproduktion

Det kan finnas en bild av att systemledning enbart handlar om beredskapsproduktion. Här är det viktigt att klargöra att systemledning handlar om att ta ansvar för att möta hjälpbehovet i samtliga pågående insatser och även göra avvägningar för beredskapsproduktionen.

Även här kan vi koppla till AMI. Det verkar otydligt i branschen vad syftet med AMI är, och tillämpning varierar. Syftet med AMI är att få ett verktyg där den övergripande ledningen tar ett ansvar för de beslut som fattas och dess konsekvenser – det vill säga att AMI får en påverkan på ambitionsnivå i insatsen. I bästa fall kan AMI skapas redan i förväg – till exempel vid informationen om att en storm är på väg. AMI påverkar därför målet med insatsen, MMI.

Påverkan och styrning

Den fältnära traditionen inom svensk räddningstjänst i kombination med utvecklingsperioden ”räddningsledare med bakre stöd” har skapat ett arbetssätt där övergripande åtgärder utgår från de behov som fältnära ledning bedömer och begär. Denna tradition håller stegvis på att förändras till att övergripande ledning agerar allt tidigare och inte enbart med utgångspunkt i vad fältnära ledning uttrycker. En belastad fältnära ledning får inte begränsa övergripande ageranden. Det finns också olika tillämpningar och synsätt på när ”systemledning börjar”, vid inkommande 112 eller i förberedelsearbetet.

Med utgångspunkt i teori kan man betrakta (deskriptivt) hur flöden av ”inflytanden och påverkan” mellan olika ledningsnivåer går till. I vilken utsträckning sker det top down (TD)- eller bottom up (BU)-mönster mellan ledningsnivåer? Vidare kan resonemang om TD och BU vara utgångspunkt för utveckling av påverkan och styrning i ledningsprocessen (normativ utgångspunkt).

Det finns ett behov av att utveckla styrningsansatser för den övergripande ledningen. En sådan styrningsansats behöver utgöra grund för metodikutvecklingen. Även innehållet i systemledning (Tolka organisationens roll, räddningsinsatser ram, beredskaps ram) bör vara utgångspunkten vid metodikutveckling. Det vill säga sortering och exemplifiering hur detta innehållet kan skapa ramar i förväg (TD) i samband med risk- och hotbilder så att fältnära ledningsfunktioner direkt kan starta insatsutformning i det tidiga skedet. En sådan sortering leder också till att den övergripande ledningen också tidigare ska kunna övergå till TD efter en tidig period av BU.

Utvecklingen av dessa arbetssätt innehåller utmaningar kring hur ”mötet sker” mellan BU- och TD-styrningen. För att hantera räddningsinsatser behöver det skapas förståelse och hanteringsmönster kring hur dessa nödvändiga ”konflikter” kan hanteras för att skapa proaktivitet i insatsproduktionen. Det finns kopplingar till normer och chef-/ledarskap (människan i systemet) i dessa avseenden.

Taktik finns i olika upplösning på många olika ställen

Traditionellt kopplas taktik till skadeplatsnära beslut, ofta ligger det också nära val av teknik. Taktiska beslut finns dock på alla nivåer – till exempel kan taktik på högre ledningsnivå handla om att sätta ramar för insatsen eller att besluta om en resursfördelning som begränsar utfallet. Det handlar om resursanvändning i tid och rum för att få effekt.

Vi är inte vana vid att prata taktik vid högre ledningsnivåer. Taktik handlar om disposition och användning av resurser i tid och rum för att nå effekter. Därmed finns taktik i flera perspektiv. I det nationella samarbetet som skedde sommaren 2018 kan man också se taktiska resonemang och ageranden i nationen som helhet. Det beskrivs att man måste ta ansvar för taktiken i det

spelrum som man har. I den övergripande ledningen måste man ta ansvar för taktiken även där. I systemledningen måste man ta taktiska beslut för att upprätthålla sitt system och värdera det taktiska agerandet på de olika räddningsinsatserna. I insatsledningen måste man ta taktiska beslut för att sköta sin insats och i uppgiftsledning måste man ta taktiska beslut för att sköta sin uppgift.

För att kunna bygga taktiken måste vi ha klart för oss hur metoderna ser ut (pusselbitarna). Detta blir extra viktigt när man slår ihop folk från olika organisationer. Ett aktuellt problem i samband med skogsbrand är att de allra flesta inte vet hur man släcker skogsbränder, saknar kunskap om metodiken, till exempel hur man bygger en begränsningslinje, vilket gör att även taktiken blir svår.

Tolkningsprocessen

Den övergripande ledningen behöver tolka och förstå en eller flera händelseutvecklingar (olyckor) och kunna tolka de behov som uppstår på kort och lång sikt. Även de krav på ledning som uppstår till följd av att räddningsinsatser behöver bedrivas över tid behöver ha sin grund i förmågan att tolka händelser.

Traditionen med ett fokus på fältnära ledning har lett till att det saknas metoder för tolkningsprocesserna för den övergripande ledningen. De metoder som finns (exempelvis OBBO) har sin grund i fältnära överblickbara situationer. Vidare är utgångspunkten i helhetsmetoden³⁰ det breda aktörsgemensamma sammanhanget. I olika räddningstjänster i landet finns till viss del erfarenheter som kan ligga till grund för utvecklingen. Det behövs därför metodutveckling för att stödja tolkningsprocesser.

Beslutsprocessen

Ovanstående tolkningsprocess ska ligga till grund för olika typer av beslut. Besluten handlar både om interna förutsättningsskapande åtgärder till ramar för olika räddningsinsatser och ytterst om myndighetsutövning. Innehållet i den övergripande ledningen (Besluta om organisationens roll, räddningsinsatsers ram (AMI, resurs, tid, geografi) och beredskapsproduktionen) exemplifierades på workshoppen. Det finns ett behov av att med utgångspunkt i de erfarenheter som finns inom kommunal räddningstjänst konkretisera hur dessa beslut kan ”snittas” och tillämpas i olika situationer och skeden.

³⁰ MSB (2014b). *Gemensamma grunder för samverkan och ledning vid samhällsstörningar*. Myndigheten för samhällsskydd och beredskap. Publikationsnr: MSB777, ISBN 978-91-7383-507-7.

Det behövs fortsatt utveckling av att, med utgångspunkt i befintlig forskning kring beslutfattande, identifiera hur beslutprocessen på övergripande nivå kan utvecklas och stödjas med metodik. Även knytningen till mandat och eventuellt kommande förändring i LSO (läs Räddningsledning) är en väsentlig del i denna metodikutveckling. Ytterligare ett behov som finns är att knytningen till utvecklingen av stabers funktion och roll och de processer som förväntas ske i dessa organisatoriska delar.

Hypotesdrivet ledningsarbete

För att skapa förutsättningar för ett proaktivt ledningsarbete i längre tidsskalor behöver arbetssätt beträffande tolkningsprocessen och lägesrapporteringen utvecklas. Att i dynamiska lägen för länge vänta in rapporter från den fältnära ledningen, det vill säga "att vänta på fakta", kan fördröja de åtgärder som den övergripande ledningen behöver vidta för att skapa proaktivitet. Metodiken behöver kunna utgå från såväl fakta som hypoteser för att ledningsarbetet som helhet ska bli proaktivt. Arbetssättet behöver genomsyras av att såväl omedelbara åtgärder kan vidtas samtidigt som kapacitet avdelas för att bedöma skeende och åtgärdsbehov på sikt (hypotesdrivet arbetssätt). Särskilt behöver arbetssätt skapas för att allteftersom under arbetets gång "få ihop" dessa två arbetssätt. Ett hypotesdrivet arbetssätt bör ligga till grund för utvecklingen av organiseringen av staber och dess metodik.^{31 32}

Att leda på distans och att leda med närhet

Ibland kanske vi formulerar frågan fel när vi undrar vad som kan ledas på distans. För vissa räddningstjänster är det en realitet att insatser **måste** ledas på distans – avstånden gör att det inte finns något val. Detta behöver vi ha med oss i "leda på distans"-diskussionen.

Frågan kan också vändas: Vad kan inte ledas på distans och varför? Till exempel kan räddningsinsatser med mycket samverkansbehov vara svåra att leda på distans eftersom vi då inte kan samlokalisera med andra aktörer. Å andra sidan kan det ibland behöva ledas på distans, just för att vi behöver sitta samlokaliserade med andra.

Det behövs en eftertänksamhet i denna diskussion – det är lätt att det annars kan bli slagsida och "allt" ska börja ledas på distans. Framförallt behöver resonemangen konkretiseras. Det handlar om att fundera på vilka delar som kan påverkas och hur detta ska kunna ske. Handlar det om generell resursdisposition eller själva användningen av resurserna? Hur fungerar

³¹ Fredholm, L (1997). *Att leda stora räddningsinsatser*. Räddningsverket.

³² Fredholm, L (1998). *Ledningsuppbyggnad i räddningsinsatsens initialskede*. Räddningsverket.

styrningen av den faktiska åtgärdsproduktionen i termer av distans och närhet? Att leda på plats, person till person, har kvaliteter som inte kan uppnås på distans – så vi bör vara väl avvägda i denna fråga. I utvecklingen av ledningsmetoder behöver dessa delar hanteras och såväl att leda på distans som närhet behöver beaktas.

Det finns också andra innehållsmässiga mandataspekter att fundera på. Det vill säga vilken typ av beslut bör hanteras på mer övergripande nivåer som kan handla om myndighetens övergripande beslut och som därför innebär att det i de flesta fall sker på distans (se vidare legala mandat)?

Beslut behöver tas där det är lämpligast

Det finns signaler både på behov av att ”lyfta upp” och att ”trycka ut” vissa ansvarsfrågor i systemet. De varierande signalerna kan säkert bero på varifrån i landet man kommer och hur man ser på dessa delar.

Önskan om att i möjligaste mån låta så mycket beslut som möjligt fattas på så låg nivå som möjligt kan det finnas flera anledningar till. En anledning är att minska belastningen på högre ledningsnivå för att denna helt enkelt ska klara av sin roll. Det kan handla om att frigöra förmåga hos en belastad högre ledningsnivå. Det handlar också om att visa underliggande ledningsnivåer förtroende och att lita på sin organisation. Tar man upp alla mandat högre upp utövar man till slut ledningskompression. Å andra sidan ska ju inte den lägre nivån bli överbelastad heller.

Beträffande behovet av att lyfta upp beslut så handlar det om att det finns tecken på att de övergripande nivåerna väntar på att ledningen som hanterar en enskild räddningsinsats ska beskriva sina behov för att därefter effektuera dessa. Problemet här är ju om man enbart ser sin ledningsuppgift på detta sätt kan detta leda till ett reaktivt arbetssätt. En övergripande ledning behöver utöver att effektuera behov som framställs av insatsledning också blicka framåt och våga besluta om både organisationens agerande i stort, ambitionsnivåer, resursanskaffningar och tilldelningar samt prioriteringar. Dessa delar kan vara särskilt väsentliga när en enskild ledningsfunktion där ute är belastad.

Det finns alltså både trender och behov i båda riktningarna. Här behövs ett tydliggörande kring vikten av att beslut tas där det är mest lämpligt – inte där resurserna råkar finnas. Kunskap och resonemang för att skapa rimliga balanser mellan centralisering och decentralisering i olika delar behöver finnas med i utvecklingen framöver.

Även mandatfördelning (se avsnittet om legala mandat) behöver finnas som utgångspunkt i dessa resonemang samt hur man utvecklar kompetensen för de som bemannar på de olika nivåerna.

Utveckling av ledningsmetodik (utveckling av "metodpaket")

Förutsättningar för enskilda räddningstjänster att vara och en följa samhällsutvecklingen och utveckla egna metoder är inte rimligt, inte heller för ledning. Även en nyansering behövs när det gäller tillämpning av standardrutiner. Det är inte "antingen eller"/bra eller dåligt. Vissa former av standardrutiner för ledning skulle kunna vara användbara.

Den så kallade "7-stegsmodellen" som beskrivs i Magnus Mattssons och Linus Erikssons "Taktikboken"³³ är väl implementerad. Vid en workshop med fokus på skadeplatsnära ledning anger 30 av 32 deltagare att de använder denna modell i sin hemmaorganisation. Modellen är konkret och handfast och lärs också ut på skolorna. Detta kan tas som intäkt för att denna typ av verktyg behövs i arbetet. Dock bör vi ha med oss att denna modell är framtagen för brand i byggnad, även om den kanske används betydligt bredare. Och det framkommer under workshoppen önskemål om att få en liknande – mer generell – modell som är anpassad för fler typer av olika räddningsinsatser.

Behovet är också att metodikutvecklingen behöver utgå från olika typsituationer såsom utifrån variationer kopplat till diffus/tydlig händelse, parallella händelser, tydlig/otydlig start etc.

Att arbeta med staber beskrivs som svårt och här kan det vara viktigt att först arbeta med ledningsprocesser i det större ledningssystemet och sedan ta sig an svårigheterna i stabsarbetet i relation till hela ledningssystemet.

Det är också väsentligt att kunna lyfta in erfarenheter från "Gemensamma grunder", NATO-modellen, ISC och andra verksamheter (polis, sjukvård). Detta bör dock ske på ett sätt som gagnar de krav som ställs på att bedriva kommunal räddningstjänst i såväl förbättrad förberedelse som den mer akuta responsen i tidskritiska miljöer.

Det behövs en kontinuerlig sammanhållen utveckling i frågor som rör ledningsmetodik (utveckling av "metodpaket").

10.3 Slutsatser från behovsfångsten

Utvecklingsbehovet är tydligt beträffande ledningsprocessen och att utveckla metoder för ledning och samverkan. Det bör vara ett centralt fokus i ELS-projektet de kommande två åren. Följande slutsatser kan vara vägledande för att forma den fortsatta utvecklingen:

³³ Eriksson, L och Mattson, M, 2010. *Taktikboken*. Informationsbolaget, Malmö 2010. ISBN 9789163371332.

- Inom arbetet med "teoretiska utgångspunkter" bör ett antal övergripande "styrningsansatser skrivas" som tar sin utgångspunkt i Top down/Bottom up och den omständigheten att planeringsdrivna utgångspunkter behöver balanseras med förutsättningar vid respons kring plötsligt uppkomna situationer.
- Även olika grader av styrning exempelvis uppdragsledning etc. (finns i tidigare litteratur) och sådana utgångspunkter behöver ses över, medvetandegöras och finnas med i "teoretiska utgångspunkter".
- Det behöver tas fram en ledningsmetodhandbok för ett antal grundläggande metoder. Exempel: Omvärldsbevakning, utformning av ramar som övergripande ledning gör innan räddningsinsatser, bedömanden och beslut i det tidiga skedet i den övergripande ledningen etc. En ledningsmetodhandbok med lämplig utbildning därtill är säkerligen ganska "direkt förmågehöjande" i verkligheten samt att detta medverkar till ökad enhetlighet.
- I utvecklingsarbetet behöver vägas in att olika aspekter av makt och normer samt ledarskap påverkar.
- Olika exempel från olika kommunala räddningstjänster bör inhämtas för att kartlägga vad som finns. Även Socialstyrelsens (sjukvårdens) erfarenheter kring sitt utvecklingsarbete bör särskilt inhämtas.
- Det kan vara viktigt att först arbeta med ledningsprocesser i det större ledningssystemet och sedan ta sig an svårigheterna i stabsarbetet i relation till hela ledningssystemet.
- Det finns en variation av situationer som har lite olika karaktär och ställer lite olika krav på ledning. Exempel som framkommit finns i texten enligt ovan (se typsituationer ovan). I utvecklingen av ledningsprocesser behöver vi ta hänsyn till denna situation.
- I utvecklingsarbetet behöver särskilt fördelning av förväntningar i ett ledningssystem behandlas och medvetandegöras. Det handlar om grad av centralisering och decentralisering beträffande mandat och även mer konkreta förväntningar. Utvecklingen av ledningsprocessen och ledningsmetoder behöver också beakta olika grader av styrning (mål och ramstyrning, detaljstyrning etc.).

11. Räddningstjänstorganisationens roll i samhällets krishantering

Utöver att genomföra räddningsinsatser enligt LSO kan olika räddningstjänster ha olika uppdrag. En del räddningstjänster har många sådana andra uppdrag medan andra har få. Medan uppdraget enligt LSO är lika kan det bredare uppdraget inom ramen för samhällets krisberedskap skilja sig mellan räddningstjänsterna. Hur detta ser ut styrs av det uppdrag som räddningstjänsten fått av kommunen. Även om räddningstjänstens agerande inom ramen för samhällets krisberedskap inte fullt ut hanteras i ELS-projektet behöver denna roll ändå belysas eftersom räddningstjänsten är en viktig aktör i detta sammanhang. Räddningstjänsten ska ha förmågor både i sitt uppdrag inom ramen för LSO och som en aktör inom samhällets krisberedskap. Ett enhetligt ledningssystem för kommunal räddningstjänst måste också skapa förutsättningar för räddningstjänstens arbete som en aktör i samhällets krisberedskap.

Det är uppenbart att denna fråga är viktig. Under workshoppen kommer frågan upp från många deltagare i många olika sammanhang.

Utformning av ledningssystem för kommunal räddningstjänst behöver därför ske med utgångspunkt i att det ska fungera i aktörsgemensamma sammanhang. En förbättrad förståelse för olika aktörers interna utformningar (exempelvis sjukhusområden, polisområden, stadsdelsförvaltningar, förvaltningar, bolag, kommunalförbund etc.) behövs för att bättre hitta rätt nivå hos andra aktörer. Även roller såsom samverkanspersoner etc. och andra former för samverkan kan behöva belysas.

11.1 Resultat från behovsfångsten

Räddningstjänsten har stor möjlighet att påverka andras möjligheter att agera

Räddningstjänsten är en aktör som nås 24/7. Räddningstjänsten har också ofta initiativförmågan och modet att kliva fram. Dessutom är det räddningstjänsten som står där ute när det händer och det är till räddningstjänsten man ringer - och därmed kommer ärenden ofta in direkt till räddningstjänsten. Räddningstjänsten beskrivs också ha en viss förmåga att se till att samordning kommer till stånd. Att räddningstjänsten ofta får en så central roll i den samlade krishanteringen kan vara en effekt av bristande kunskap hos andra aktörer, till exempel är vissa länsstyrelser kanske inte vana att agera operativt på samma sätt, i kombination med räddningstjänstens vana av att agera.

Det beskrivs både som att räddningstjänsten får och tar ett stort ansvar i dessa frågor. Detta handlar då både om det planerande arbetet i stort och om det mer akuta arbetet vid en händelse.

Vi kan konstatera att det finns förväntningar på räddningstjänsten inom detta område – och det förväntas att räddningstjänsten ska ta initiativ till att samverka kommer till stånd och fungera som en motor i proaktivitet (oavsett de formella delarna). Det här handlar om principer och förhållningsätt.

Räddningstjänsten har en medvetenhet att jobba med hela samhället – de har insikten och är medvetna om och försöker göra det – men klarar det inte alltid fullt ut. Det finns därför en risk att räddningstjänsten tappar viktiga perspektiv i detta fast det inte är avsikten. Det är inte säkert att man själv ser att man inte klarar av det. Det är viktigt att andra aktörers perspektiv lyfts fram vid hanteringen av en händelse. Länsstyrelserna och kommunerna står för viktiga perspektiv både utifrån sina geografiska områdesansvar och sina andra ansvarsområden. Räddningstjänstens handlingskraft riskerar därför att ”skymma” andras perspektiv.

Räddningstjänstens agerande, medvetenhet och förhållningssätt i dessa frågor är viktigt. Räddningstjänsten behöver arbeta på ett sätt som underlättar för andra aktörer, även för ovana aktörer. För ELS är det viktigt att ta hänsyn till att räddningstjänsten ofta är en viktig aktör i att ge andra möjligheter att bidra. Samtidigt är det viktigt att avkräva andra aktörer deras ansvar. Initiativet behöver flyttas över tid. Länsstyrelsernas förmåga är central i detta och en svårighet är att det kan finnas skillnader mellan olika länsstyrelserns förutsättningar.

En tanke som kom upp under workshopen var att hitta ett sätt att belysa händelser ur olika perspektiv för att inte låsa vid enbart räddningstjänstens perspektiv (Jämför ”Gemensamma grunder”). Till exempel:

- Vad innebär detta ur ett kommunalt perspektiv?
- Vad innebär detta ur ett länsstyrelse-perspektiv?
- Vad innebär detta ur ett Host nation support (HNS)-perspektiv?
- Vad innebär detta ur Polisens perspektiv?
- Och så vidare

Det beskrivs också en problematik i att lägga den gemensamma ledningen i större kluster och samtidigt ha god inblick i kommunperspektivet. Det finns en oro för att kopplingarna till kommuner och krisledning blir nedprioriterat.

Särlösning kontra snabbhet?

Håller vi på att bygga en särlösning för en speciell olyckstyp som sedan kanske inte riktigt fungerar i systemet? Hur mycket ska ELS tänka samordning på regional (och nationell) nivå och var finns länsstyrelserna i systemet? Samtidigt beskrivs hur det vid akuta händelser som skogsbränderna sommaren 2018 tar för lång tid att gå via länsstyrelserna. Det handlar om några få minuter från kontakt med räddningsledaren vid någon av bränderna tills att flygande

resurser var på väg. Det handlar också om att information inte ska förvanskas på vägen och om att förstå ”räddningstjänstens språk”.

Länsstyrelserna beskrivs som ovana att hantera händelser över länsgränserna och en svårighet som beskrivs är att skogsbränder inte håller sig inom länsgränserna.

Räddningstjänstens och länsstyrelsens organisationskulturer krockar

Många kommentarer trycker på att kulturen inom räddningstjänsten och länsstyrelsen krockar. Det finns många delar i detta. Det handlar om tidsperspektiv. Det handlar om ansvar för krishanteringsfrågorna både i vardagen och vid insats. Där räddningstjänsten inser behovet och tar ett stort ansvar men kanske inte alltid ser hela behovet eller klarar av det fullt ut. Det kanske måste komma in någon med länsstyrelse- eller kommunperspektiv. Det är också bekvämt för kommuner och länsstyrelser att överlåta detta ansvar på räddningstjänsten. Det förekommer kommentarer från länsstyrelser att räddningstjänster inte förstår de långa perspektiven utan bara fokuserar på det minutoperativa man är van vid – men i de långa händelserna räcker inte det. Räddningstjänster kan samtidigt förminska erfarenheter som inte är rent operativa och inte dra nytta av dessa. Kommun och länsstyrelser kan tycka att räddningstjänsten är för auktoritär.

Det uttrycks ett tydligt behov av samhällskunskap – samtidigt vill man inte alltid ha med länsstyrelsen.

Vi måste utmana dessa normer. Vi måste tvinga länsstyrelserna att förstå att räddningstjänsten inte löser allting. ”Det här med krisledning – det sköter räddningstjänsten” – många inom räddningstjänsten vill ju ha det så. Man blir ju en viktig aktör och då välkomnas det – samtidigt förstår många inom räddningstjänsten att detta är ett problem.

Om vikten av att räddningstjänsten tar initiativ

De förväntningar som finns beskrivna i prop. 1973 inför brandlag 1974 om vikten av att ta initiativ utgör en rimlig utgångspunkt för att påstå att ”Räddningstjänsten har stor möjlighet att påverka och skyldighet (?) att möjliggöra andra aktörers proaktiva agerande”. Med utgångspunkt i det som framkommer i behovet bör en sådan samverkansprincip alternativt förhållningssätt skapas och bedömningen är att detta är både rimligt och lämpligt, även med ett fokus på LSO i projektet. Ett sådant agerandemönster bör kunna ske som ett komplement till det övriga som beskrivs som förväntningar på de aktörer som har det geografiska områdesansvaret.

11.2 Analys

Olika räddningstjänstorganisationer har olika uppdrag och förväntningar från sina kommuner kring det som inte är entydigt relaterat till LSO. Det finns ett behov hos företrädare i branschen att få delge varandra erfarenheter kring hanteringsaspekter som kan variera beroende på denna uppdragsvariation.

Räddningstjänsten är en viktig aktör vid hantering av kriser i samhället. Detta är oberoende av vilket uppdrag räddningstjänsten har för kommunens samlade krisberedskapsarbete. ELS bör därför medverka till att ett ledningssystem för kommunal räddningstjänst utformas så att räddningstjänsten som en aktör bland flera kan ta sitt ansvar och agera inom ramen för samhällets krisberedskap.

Räddningstjänsten får (och tar) ofta en central roll vid hantering av samhällsstörningar vilket kan vara rimligt med tanke på att i kommunen nyttja en organisation som är bemannad dygnet runt. Detta kan å andra sidan leda till att andra aktörers perspektiv inte kommer fram. Ett ledningssystem för räddningstjänsten måste medverka till att alla berörda aktörer får möjlighet att agera. Samtidigt är det viktigt att ställa krav på andra aktörer att ta sin del av ansvaret för hanteringen. Vi behöver bli bättre på att arbeta med perspektiv vid hantering av samhällsstörningar. Det handlar också om en medvetenhet att olika aktörer har olika tidsperspektiv och organisationskulturer i sitt arbete.

ELS bör analysera och ta ställning till de förväntningar som finns beskrivna i prop. 1973³⁴ inför brandlag 1974³⁵ om vikten av att ta initiativ. Utgör denna skrivning en utgångspunkt för att påstå att "Räddningstjänsten har stor möjlighet att påverka och skyldighet (?) att möjliggöra andra aktörers proaktiva agerande"?

Ett ledningssystem för kommunal räddningstjänst behöver också förhålla sig till det lokala och regionala geografiska områdesansvaret så att räddningstjänsten som aktör på lokal och regional nivå finns representerade i arbetet. I stora ledningssystem kan detta innebära utmaningar i form av representation i aktörsgemensamma sammanhang på flera nivåer. Det kan till exempel vara en utmaning att delta i hanteringen av en händelse på lokal nivå samtidigt som man ur ett ledningsperspektiv är organiserade regionalt. Beträffande samverkan vid tidskritiska situationer samt utveckling av aktörsgemensamma former – se kapitlet Samverkan.

Det finns en problematik kring länsstyrelsernas och MSB:s roll vid hantering av omfattande räddningsinsatser. Vid skogsbränderna sommaren 2018 fungerade till exempel inte länsstyrelserna som statens förlängda arm vid förfrågningar

³⁴ Proposition (1973:185) med förslag till brandlag med mera.

³⁵ Brandlagen (1974:80).

och aktivering av förstärkningsresurser (bland annat helikoptrar). Det operativa tempot vid hanteringen av händelsen var för många länsstyrelser alldeles för högt och översteg deras förmåga. Utvecklingen av inriktnings- och prioriteringsfunktioner samt direkt ledning av enskilda flygande brandsläckningsenheter på MSB bidrog till detta. Dessa nya funktioner på nationell nivå kan vara komponenter som också behöver hanteras inom ramen för arbetet med ett ledningssystem för kommunal räddningstjänst.

11.3 Slutsatser från behovsfångsten

- ELS bör skapa utgångspunkter för att utveckla ledningssystem för att bedriva kommunal räddningstjänst, det vill säga med utgångspunkt i LSO-uppdraget. Denna utgångspunkt är "kärnan" i projektet vilket också framgår av projektdirektivet.
- Resultatet från ELS bör dock medverka till att medvetandegöra aspekter som leder till att respektive räddningstjänst och kommun själva ställer sig frågan hur andra förväntningar än LSO-uppdraget påverkar ledningsorganisation och arbetssätt i respektive räddningstjänst.
- Räddningstjänsten är en viktig aktör vid hantering av samhällsstörningar oberoende av vilket uppdrag räddningstjänsten har för kommunens samlade krisberedskapsarbete.
- ELS bör därför medverka till att ett ledningssystem för kommunal räddningstjänst utformas så att räddningstjänsten som en aktör bland flera kan ta sitt ansvar och agera inom ramen för samhällets krisberedskap.
- Räddningstjänsten får (och tar) ofta en central roll vid hantering av samhällsstörningar. För att andra aktörers perspektiv i hanteringen av händelser ska komma fram är det viktigt att räddningstjänsten ställer krav på och underlättar för andra aktörer att utöva sina uppdrag.
- ELS behöver ta ställning till hur andemeningen i prop. 1973 inför brandlag 1974 om vikten av att ta initiativ kan omsättas. Bör möjligen en princip eller ett förhållningssätt formuleras?
- Ledningssystem för kommunal räddningstjänst behöver utformas så att de har fungerande gränssnitt (representation etc.) mot det arbete som görs med utgångspunkt i geografiskt områdesansvar på lokal och regional nivå (samverkan vid tidskritiska situationer – se kapitlet Samverkan).

- I stora ledningssystem kan detta innebära utmaningar i form av representation i aktörsgemensamma sammanhang på flera nivåer. Det kan till exempel vara en utmaning att delta i hanteringen av en händelse på lokal nivå samtidigt som man ur ett ledningsperspektiv är organiserad regionalt. Samverkansformer behöver utvecklas med utgångspunkt i detta (se vidare i kapitlet Samverkan).
- I utbildningssammanhang (exempelvis kommande räddningschefsutbildning) är räddningstjänstens roll i samhällets krisberedskap en viktig del.

12. Samverkan

Ett enhetligt ledningssystem för räddningstjänst ska naturligtvis fungera även i samverkan med övriga aktörer. Samverkan har därför behandlats under workshopen för övergripande ledning för att ge ingångsvärden till det fortsatta arbetet. Projektet har utgått från att det enhetliga ledningssystemets förmåga att samverka ska formas utifrån ”Gemensamma grunder för samverkan och ledning vid samhällsstörningar”³⁶.

12.1 Resultat från behovsfångsten

Gemensamma grunder för samverkan och ledning är välförankrade hos aktörerna

Det är viktigt att projektet inte hittar på något nytt. I ”Gemensamma grunder” finns redan mycket material – och det är förankrat både hos samverkande aktörer och räddningstjänster, även om det finns en variation i hur långt man har kommit hos aktörerna beträffande olika målgrupper. Det är därför viktigt att utgå från ”Gemensamma grunder” och bara ta fram nytt material för områden som inte redan täckts upp. Samtidigt används ”Gemensamma grunder” på olika sätt. Några använder begreppen, andra har byggt in principerna och har egna begrepp.

Bristerna syns kanske inte i det vardagliga

Bristerna syns inte i det vardagliga. Vi har en bild av att räddningstjänsten är väldigt bra på att skapa samordning. Bilden bygger på att det vardagliga arbetet inte synliggör de brister som blir tydliga vid stora händelser.

Starkare räddningstjänst regionalt kontra länsstyrelsens roll

När räddningstjänsten regionalt går ihop i större ledningssystem och därmed blir starkare regionalt – hur förhåller sig detta till länsstyrelsernas roll? Vid höjd beredskap?

Samverkan kostar resurser

Aktörer, till exempel räddningstjänster, har inte alltid resurser att finnas med i samverkan på flera nivåer. Förväntningar kan finnas att delta både på den lokal-lokala, lokala, regionala och nationella nivån. ”Samverkanspersoner som skickas hit och dit går bra till en viss gräns – sedan behövs ett annat sätt”. Här behöver vi vara tydliga med att det måste finnas en balans. Vilken organisation är det som behöver stöd just nu? Den organisationen kanske inte själv ska skicka samverkanspersoner utan bara ta emot från andra organisationer.

³⁶ MSB (2014b). *Gemensamma grunder för samverkan och ledning vid samhällsstörningar*. Myndigheten för samhällsskydd och beredskap. Publikationsnr: MSB777, ISBN 978-91-7383-507-7.

Det behövs ledarskap i alla möten

Många forum för samverkan tar för lång tid – vi behöver snabbare och effektivare informationsutbyte. Det uttrycks att ”det krävs ledarskap i alla möten”. Det är bättre att utbilda den som leder mötena än att utbilda alla. Samtidigt måste man ta hänsyn till att samverkan kan vara ”en kostnad” för någon, men helt nödvändigt för någon annan – och för helheten.

Samverkan på olika nivåer

Det beskrivs att utmaningen ofta ligger i att knyta ihop de övergripande ledningarna. På skadepplatsen fungerar det oftast bra. Samtidigt finns det en stor samstämmighet kring att bilden av ”de tre”: räddningsledaren, polisinsatschefen och sjukvårdsledaren, sällan stämmer med verkligheten och behöver fasas ut. Organisationerna har olika uppdrag och kan ha olika ledningsplatser geografiskt. Tidsperspektivet är viktigt – när någon startar kan någon annan vara klar. Räddningstjänstens insats kan vara jättesnabb – andra hinner inte ens starta upp.

Förberedda inriktningar

En diskussion fördes kring förberedda inriktningar för olika typer av händelser. En svårighet med inriktningar är ofta att de blir för svävande – inte tillräckligt konkreta för att verkligen inrikta. Det finns räddningstjänster som har börjat arbeta fram förberedda inriktningar för olika typer av händelser (terror, elbortfall och så vidare.) Det skulle kunna vara något att undersöka.

Räddningstjänsterna behöver ta hjälp av andra organisationer

En fråga som ofta kommer upp är behovet av att ta hjälp av andra – inte bara av andra räddningstjänster – utan av andra verksamheter. Det kan handla om till exempel Trafikverket, hjälp med olika transporter, hjälp med och av press, hjälp från Försvarmakten, tågbolag, bussbolag och så vidare. Privata aktörer är viktiga. Likaså att snabbt kunna koppla experter inom olika områden till verksamheten. Det blir tydligt att räddningstjänsten har ett stort behov av att snabbt kunna etablera ledning och samverka med andra aktörer.

Vilka normer tar räddningstjänsten med sig in i samverkan

Samtidigt som det finns en önskan om att snabba upp processerna i samverkan finns också en fundering på om vi tar räddningstjänstens normer med oss dit. Tar vi med oss något osunt? Ett exempel kan vara vilka frågor som tillåts att diskuteras under till exempel en samverkanskonferens. Kan det vara så att ”mjukare” frågor som tar mer tid inte är accepterade? Detta kan också bidra till att utestänga en del aktörer. Räddningstjänsten har handlingskraft, men i det skapas också tystnader. Det kan handla om att tolka insatsen eller koppla till skyddsvärdena.

Bland annat uttrycks att om du inte kommer från räddningstjänsten frågar ingen vad du har för kompetens. Har du inte operativ bakgrund räknas du som

nybörjare. Räddningstjänsten kan vara en så tung aktör att man inte förstår vilka resurser man kan nyttja.

Spänningar i tidsperspektivet

Det finns spänningar i att vi arbetar i delvis olika tidsskalor – både inom organisationen och mellan organisationer. Kommuner och länsstyrelser har svårt att få in sina ofta längre tidsperspektiv eftersom minutoperativa perspektiv dominerar. Här är en avvägning – samtidigt som räddningstjänsten måste hantera de akuta frågorna riskerar vi att fokus blir endast på denna lägstanivå som är minutoperativ.

Trygg i det egna först

Man vill gärna kunna vara säker i det aktörsgemensamma – trygg i det egna först – man vill ha kontroll, inte vara sårbar. Detta gör också att det kan vara svårt att växla upp.

Nya aktörer dyker upp vid händelser

Det går inte alltid att förbereda sig eftersom vi inte vet vilka aktörer som kommer att bli aktuella i olika händelser. En erfarenhet från skogsbränderna är att i samarbetet med nya aktörer ställa frågan ”Vad kan ni göra för oss?” istället för att be om en specifik uppgift.

Samverkan med Polisen är problematisk

Detta påstående återkommer från olika deltagare i olika sammanhang. Uttryck som ”Polisen orkar inte med oss andra”, ”Polisen blir väldigt introverta” med mera. Det beskrivs att räddningstjänsten i samband med Polisens omorganisering upplevs ha tappat kontakten med Polisen – speciellt på regional nivå. Flera räddningstjänster beskriver detta problem.

En tolkning är att räddningstjänsterna behöver information från Polisen medan Polisen uppger att de inte har tid, alternativt inte ser nyttan av samverkan. Troligen kan det också vara en kulturfråga. Problematiken beskrivs huvudsakligen i samband med vardagliga händelser. Det verkar inte lika uttalat vid de stora händelserna, till exempel vid skogsbränderna. Samtidigt beskrivs Polisen som duktiga på att driva och leda vid stora händelser. Här kan finnas lärdomar att dra. Det beskrivs också att i den utveckling vi ser är samverkan med Polisen ett måste.

Fjällräddningstjänst

I ett par av Haverikommisionens utredningar³⁷ visar slutsatserna att Polisen inte fullt ut har samsyn med övriga aktörer om att flera räddningsinsatser kan

³⁷ Statens Haverikommision 2013. Slutrapport RM 2013:02. *Olycka den 15 mars 2012 med ett luftfartyg av typ C-130 med anropssignal HAZE 01 ur norska Luftforsvaret vid Kebnekaise, Norrbottens län*. Diariennr M-04/12 2013-10-22.

pågå parallellt, utan istället anser att insatserna behöver ske sekventiellt (efter varandra i tid). Dock innebär Lag om skydd mot olyckor att kriterierna kan vara uppfyllda på olika typer av insatser (statlig och kommunal räddningstjänst) samtidigt, liksom till exempel att en sjukvårdsinsats pågår parallellt. Detta påverkar synen på behov och utformning av samverkan.

I samverkan vill alla prata med räddningsledaren

Räddningsledaren blir belastad eftersom samverkande organisationer oftast efterfrågar just räddningsledaren i olika frågor. Det här beskrivs som problematiskt och en möjlig förklaring kan vara att räddningsledaren just nu är det enda som är lika mellan olika räddningstjänster.

Korta tiderna i larmkedjan

Denna punkt kommer upp i olika sammanhang, när vi pratar utalarming, men också i samband med fjällräddningstjänst – det vill säga i samspelet mellan olika organisationer.

Utmaningen i att hantera och leda frivilliga

Under skogsbränderna 2018 anmälde sig ett stort antal frivilliga för att hjälpa till vid räddningsinsatserna. Det upplevdes finnas utvecklingsmöjligheter för räddningstjänsterna och de andra aktörerna att framöver använda frivilliga på ett bättre sätt. Det handlar dels om administration och logistik, men också att reglerna och förutsättningarna är klara och tydliga, samt förberedda i förväg.

Sekretesslagstiftningen behöver beaktas vilket kan vara en utmaning i samverkan

De sekretessbestämmelser som gäller för olika aktörer och vid olika situationer behöver följas. Samverkan och den övergripande ledningen behöver dock fortsätta att vara så effektiv som möjligt. Sekretesskrav kan eventuellt utgöra ett problem men behöver beaktas på lämpligt sätt.

Samverkan i det akuta skedet – tidskritisk samverkan

Vi pratar om att vi hittar varandra och bygger gemensam ledningsplats – men vissa saker är kritiska och vi behöver hitta varandra innan dess. Exempelvis pågående dödligt våld (PDV) och terror. Vi hinner inte reda ut och designa tillsammans – här måste det gå fort – vi måste bädda för det, ha ”startknappar”.

Under behovsfångsten framkommer både resonemang om vad som ingår i det geografiska områdesansvaret och hur långt detta sträcker sig in i de mer snabbt uppkomna olycksfenomenen. Samtidigt är den kommunala räddningstjänsten en kommunal aktör, det vill säga med ett kommunalt uppdrag och att ”räddningstjänsten måste ta sin del i det geografiska områdesansvaret”.

Oavsett den variation som finns mellan olika räddningstjänsters uppdrag från sina kommuner så framkommer också att det är rimligt att räddningstjänsten medverkar till att samverkan uppstår när vi ändå är involverade. Varje dag sker

sådant i samband med exempelvis avslutning av räddningsinsatser. En farhåga som dock uttrycks kring det geografiska områdesansvaret är att ”om vi hittar en speciallösning för kommunal räddningstjänst så riskerar kommunerna och länsstyrelserna inte komma in i det hela, vilket inte är bra”.

När det gäller att se till att samverkan skapas så uttrycks både att ”kommunen måste få ta plats – men det får inte väga över” och att ”räddningstjänsten är en självklar aktör” vid tidskritiska händelser. Vidare uppstår behov av samverkan direkt i vissa plötsligt uppkomna situationer mellan exempelvis den statliga räddningstjänsten, kommunal räddningstjänst och sjukvård, vid fartygsolyckor etc. ”Hur gör vi i praktiken vid tidskritisk händelse som uppstår direkt”? Det finns ett samverkansbehov innan andra aktörer har full kapacitet i sin hantering (exempelvis övriga delar av kommunen, länsstyrelser, med flera. Det uttrycks också att det behövs ett tidigt informationsutbyte med Polisen i de flesta fall men ”de orkar inte med oss andra”.

Även skillnader i tempo och tidsperspektiv kommenteras. ”Vi har korta tidsramar medan resten av kommunen har längre”. Olika aktörer har olika tidshorisoner vilket kan vara en utmaning; ”När vi har åkt hem och är klara kanske andra aktörer börjar jobba”. Tidsaspekten ”nu” betyder inte samma sak för räddningstjänsten och kommunen i övrigt.

Ytterligare delar som framkommer är ”... exempelvis är länsstyrelsekonferenser en timme eller mer och vårt bidrag är 5 sekunder – här kostar samverkan för mycket”. Tidsaspekten är en viktig faktor – tidsåtgång – här finns en del att göra. Samverkan är viktigt, men det är svårt att få med alla aktörer. Det här med tidsskalor har också med detta att göra. Kommuner och länsstyrelser har svårt att få in sina perspektiv eftersom minutoperativa perspektiv dominerar. Det riskerar att bli fokus på en lägstnivå som är på det minutoperativa.

Samverkansformer

En hel del resonemang i branschen fokuserar på att samverkan löses genom den fältnära samverkan eller samverkanspersoner. Det senaste är att ”funktion 9 i staben” är lösningen på samverkan. ”Samverkansperson som skickas hit och dit går bra till en viss gräns – men sedan behövs ett annat sätt för samverkan”, är annat som framkommer.

Det uttrycks också att systemledning för räddningstjänst måste ha kapacitet och förmåga att ingå i en lokal inriktnings- och samordningsfunktion (ISF). När det gäller samverkansformer så framkommer att ISF är mer inarbetat på regional nivå än på lokal nivå. På den lokala nivån är det mycket privata aktörer, föreningar med mera vilket skiljer sig från den regionala nivån.

Ordet samverkansstab verkar användas när människor från olika aktörer sitter tillsammans på samma geografiska plats och samverkar eller arbetar på ett

stabsliknande arbetssätt. När det exemplifieras med vad en samverkanstab gör så finns det beskrivningar som tyder på att innehållet varierar beroende på händelse, var i landet det sker och vilka aktörer som deltar. Det finns en bild av att om man bara blir tillräckligt många organisationer med en gemensam ledningsplats så är det löst. Så är det ju inte. Vi måste fundera på ”vad är det den här organisationsformen ska lösa och på vilka premisser?”

Det finns ett stort problem med att ”alla vill prata med räddningsledaren”, det förefaller som att normen att ”räddningstjänst är räddningsledning” även finns hos andra aktörer. Vi vill inte bara prata med Polisinsatschefen men vi vet inte vilka beslutsfattare som finns bakom – men man behöver använda de kontakter man har och hoppas att de hänvisar (om man borde prata med någon annan).

Ytterliga aspekter som framkommer är att det är mycket mer samverkan på olika nivåer i verkligheten även om detta kan variera mycket från händelse till händelse. Idealbilden (Räddningsledare, Sjukvårdsledare, Polisinsatschef) bör ”fasas ut” – det ser nästan aldrig ut så.

De olika aktörerna har inte samma uppdrag. Vidare skiljer sig därför också de olika ledningsfunktionerna vad avser uppgift, ”upplösningsgrad” och innehåll i rollen, samt geografiskt när det gäller ansvarsområden.

12.2 Analys

Inledningsvis sker en övergripande analys. Några teman fördjupas därefter i särskilda underrubriker.

Det finns ett uttalat behov av att ledningen av räddningstjänsten ska ha förmåga att samverka med övriga aktörer. Det beskrivs att förmågan varierar mellan olika nivåer.

Samverkansformer i ett enhetligt ledningssystem ska byggas med utgångspunkt i ”Gemensamma grunder”. Att ”Gemensamma grunder” tillämpas på olika sätt medför utmaningar.

Klustrade räddningstjänster med gemensam övergripande ledning av räddningstjänst minskar behovet av att länsstyrelser ska kunna utse räddningsledare eller ta över ansvar för kommunal räddningstjänst. Det geografiska områdesansvaret kvarstår dock. Här bedöms det finnas ett utbildningsbehov om de olika rollerna.

Att samverka kräver resurser framgår tydligt. Nyttan av samverkan ifrågasätts dock inte. Samarbete mellan räddningstjänster beträffande övergripande ledning av räddningstjänst skulle kunna stärka förmågan att samverka när räddningstjänsternas resurser samutnyttjas.

Den skadeplatsnära samverkan beskrivs som väl fungerande, dock inte utan undantag. Utmaningen att samverka mellan övergripande ledningar beskrivs som större.

Samverkan på olika nivåer kräver att räddningstjänsten själv utser sin samverkansperson eftersom alla inte kan få tillgång till räddningsledaren.

Såväl skadeplatsnära samverkan och övergripande systemsamverkan behöver utvecklas. Förmåga till ständig övergripande ledning ska finnas antingen inom egen organisation eller i samverkan med andra. Räddningstjänstutredningen menar att alla räddningstjänstorganisationer egentligen är för små när de större händelserna inträffar.

Samverkan med Polisens regionala ledningar tas upp som ett utvecklingsområde där samsyn behöver nås om att flera insatser kan ske samtidigt utifrån olika lagrum. Upplevelsen att Polisen är bra på att driva och leda stora händelser bör följas upp.

Ledningssystemet behöver kunna hantera andra resurser än personal från räddningstjänstorganisationerna, såsom frivilliga. Det behöver också kunna förhålla sig till, och fungera vid, olika tillämpliga bestämmelser om sekretess.

Samverkan mellan aktörer med "tidskritiska uppdrag"

En väsentlig del i samhället är att utveckla samverkan mellan aktörer med uppdrag att omedelbart hantera de konkreta ("orsaksnära") tidskritiska delarna av händelsen. (Exempelvis Polis, sjukvård, kommunal räddningstjänst och statlig räddningstjänst, samt till exempel Trafikverket och andra aktörer). Det behövs direkta kontakter tidigt mellan de aktörer som har att hantera det som orsakar händelsen och de direkta konkreta konsekvenser som riskerar att händelseutvecklingen eskalerar.

Ett exempel på tidskritisk hantering från andra aktörers ansvarsområden är sjuktransporter från fartyg. Vid sjuktransport från fartyg och andra olyckor till sjöss³⁸ behövs ett aktörsgemensamt agerande redan initialt. I dessa tidskritiska situationer uppkommer direkt behov av att inrikta agerandet och samordna agerandet utifrån vårdbehov i förhållande till transportförutsättningar och vårdkapacitet på olika sjukhus som kan finnas i olika landsting. Det finns i stor utsträckning ett behov av att åstadkomma aktörsgemensam inriktning och samordning i dessa situationer³⁹.

En antagonistisk händelse genererar ett behov av att direkt påbörja samverkan såväl ute i fält som på övergripande nivåer mellan Polis, sjukvård,

³⁸ Projekt SamSAR, mellan Sjöfartsverket och Socialstyrelsen.

³⁹ Förstudie, NSSL (MSB 2017).

räddningstjänst och aktörer med driftansvar för delar av samhällets funktionalitet (infrastruktur).

Alla aktörer behöver underlätta arbetet med att gemensam inriktning och samordning kommer till stånd. Detta innebär att varje aktör som uppfattar ett behov både kan och bör ta initiativ till aktörsgemensamt arbete⁴⁰. 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”⁴¹. Det geografiska områdesansvaret har skapats med utgångspunkt i krisberedskapsperspektivet och det förefaller oklart om förväntningarna omfattar andra aktörsgemensamma sammanhang, exempelvis enligt ovanstående beskrivningar. Ett specifikt uppdrag liknande det geografiska områdesansvaret saknas för dessa situationer, även om skrivningar kring agerande vid olyckor (propositionen 1973:185)⁴² beskriver likartade förväntningar⁴³.

Den fortsatta utvecklingen behöver omfatta hur arbetet med att skapa aktörsgemensam inriktning och samordning kan utvecklas för hantering av orsaksnära behov i tidskritiska situationer.

Samverkansformer för tidskritisk hantering

Det förefaller som att resonemangen om samverkan vid samhällsstörningar fokuserar på ISF och samverkanspersoner. Samverkan exemplifieras genom samverkanspersoner eller fältnära samverkan när det berör räddningstjänst. En samverkansperson kan geografiskt utväxlas mellan olika ledningsplatser när samverkan behövs och när berörda beslutsfattare inte kan befinna sig på samma geografiska plats.

Vilka former finns för tidskritiska behov? Innan ISF har startat upp (eller parallellt med start), kan det finnas inledande forum för de direkta tidskritiska behoven? Vad sker i sametablerade forum och vad kan behöva ske på distans? Varför samverkar personer med mandat (beslutsfattare) i fält, medan det förefaller vara samverkanspersoner som är lösningen på de mer övergripande nivåerna? Man kan också ställa sig frågan var vissa mellannivåer tar vägen som kan innehålla beslutsfattare, beredningsgrupper etc.

Samverkansformer fördjupas ytterligare i avsnittet direkt nedan.

⁴⁰ Gemensamma grunder för samverkan och ledning vid samhällsstörningar, MSB 2014, MSB777, s. 64-65.

⁴¹ Fredholm, L. (2008). Inflytandeutövning på megasystem vid hantering av stora nödlägen, UTKAST 2008-03-14. MSB.

⁴² Proposition (1973:185) med förslag till brandlag m.m.

⁴³ Förstudie, NSSL (MSB 2017).

Samlokaliseringen av personer från olika aktörer

Benämningen samverkansstab skymmer sikten på vad de förväntas att göras. Benämningen kan vara olycklig då ordet stab oftast signalerar beredningsorgan åt enskild beslutsfattare och kan då i huvudsak vara relaterat till aktörsinterna arbetsformer. Samlokalisering av representanter från olika aktörer kan nog ha olika syften och innebörd vid olika tillfällen. Här följer några exempel som kan vara av värde att ha som utgångspunkt i den fortsatta utvecklingsprocessen.

Det finns exempelvis ett behov av att vid vissa tillfällen skapa grupper för aktörsgemensam analys och beredning. Utöver den generella utvecklingen av ISF-stöd så kan det behöva identifieras behov av sådana former för tidskritiska behov (se ovan). Syftet med en sådan gruppering kan vara att definiera behov 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), att genomföra aktörsanalyser och ge förslag på gemensam inriktning. Även uppföljning av behov och vilka effekter som uppstår samt behov av justering i aktörers gemensamma inriktning. Ofta tar det en stund att kunna etablera sådana grupperingar och det kan säkerligen vara integrerat med ISF/ISF-stöd. Det är dock lika väsentligt att såväl de breda behoven (samhällspåverkan över tid) som de mer tidskritiska behoven omhändertas.

Det som kanske något oftare kan göras mer direkt är att samlokalisera samverkanspersoner. Istället för att aktörerna skickar representanter ”kors och tvärs” så samlas man på samma plats. Att samgruppera samverkanspersoner kan underlätta informationsdelningen. Det handlar om att skapa en bättre lägesbild i oklara situationer och att dela på information mellan berörda aktörer. Det finns exempel i landet på situationer där en tidskritisk händelse leder till att informationsdelning i sådana grupperingar kan ske i realtid. Vid sådana forum kan det vara svårt att samtidigt få upp en hantering i längre tidsskalor. ISF-stöd eller andra analys- och bedömningsgrupper syftar nog i större utsträckning till arbete i längre tidsskalor.

Genom att samverkanspersoner samgrupperar avlastas det totala utbytet mellan aktörerna, jämfört med ett arbetssätt där berörda kontakter varandra i enskilda kontaktmönster utan att alla hör och där hanteringen riskerar att bli mindre samordnad.

Samverkan mellan beslutsfattare från olika aktörer och nivåer

Att enbart utgå från att samverkan sker genom fältnära kontakter eller samverkanspersoner kan vara något snävt. Att tidigt bryta händelsekedjor ute i fält kräver också tidig samverkan på övergripande nivåer för att skapa förutsättningar för den fältnära hanteringen, exempelvis genom att olika ledningsorganisationer på olika platser knyts samman, matchas, följs upp och styrs in från nästa nivå. Samverkan direkt mellan beslutsfattare på övergripande nivåer kan behöva aktualiseras och användas som form för att

säkerställa att vissa perspektivutbyten sker (exempelvis tolka organisationernas roller och formella beslut). Utveckling av övergripande ledning för kommunal räddningstjänst möjliggör en utveckling till sådan samverkan.

Sådan "beslutsfattarsamverkan" kan dessutom ske på flera olika plan och samtidigt. Det finns ett behov av inriktning och samordning av olika karaktärsdrag mellan olika aktörer och dess olika beslutsfattare. Det kan handla om att knyta samman räddningstjänsten med kommanderingschefer, kommunledningar etc. Vissa samverkansbehov kan finnas med förvaltningsledningar inom en kommun etc.

Beslutsfattarsamverkan behöver ibland ske på flera "nivåer", allt från aktörer på "skådeplats" och mellannivåer, till den politiska nivån. Hanteringsbehovet avgör vilken nivå som etableras.

12.3 Slutsatser

- Förmåga att samverka ska vara en del i ett enhetligt ledningssystem. Vidare ska denna förmåga fungera på flera nivåer, såväl ledningsnivåer som geografiska områdesnivåer.
- "Gemensamma grunder" verkar användas i de flesta räddningstjänster, om än i olika omfattning.
- Förhållningssätt och metoder för att nå effektiv samverkan behöver belysas. Exempelvis är helhetsmetoden i huvudsak gjord för geografiskt områdesansvariga, men motsvarande arbetssätt bidrar till tidigt beaktande i den övergripande ledningen av kommunal räddningstjänst.
- Projektet bör fokusera på hur räddningstjänsten kan vara effektiv i sin samverkan för egen del men även hur den bäst kan möta upp andra aktörers behov – det är samhällets samlade förmåga att hantera händelsen som ska vara i fokus.
- Normer och organisationskultur påverkar vem som får sin röst hörd i samverkan. Dels behöver detta synliggöras, dels behöver eventuella metoder och arbetssätt utformas för att ge alla organisationer samma möjlighet.
- MSB stödjer utvecklingen av gemensamma övergripande ledningar av räddningstjänst. Projektet bör utgå från detta.
- Det behöver utvecklas arbetssätt för att direkt i tidskritiska skeden skapa inriktning och samordning vid olyckor.
- Det finns ett behov av att klargöra hur samverkan kan åstadkommas på flera nivåer till övriga aktörers system. Samverkan kan behöva ske på flera nivåer samtidigt ur olika perspektiv.
- Samverkan behöver ske med utgångspunkt i behovet och aktörerna behöver knytas samman till organisatorisk nivå som har uppdrag och mandat för att samverka kring det som behöver hanteras i det aktuella fallet.
- Olika former för samverkan behöver utvecklas för att tillgodose tidskritiska behov vid olyckor (exempel som framkommit i behovsfångst är utbyte mellan beslutsfattare, samverkanspersoner, informationsdelningsforum, bedömningsgrupper etc.). Benämningen samverkansstab beskriver inte förväntningarna på vad forumet ska åstadkomma.

13. Organisation inklusive roller

Organisation och roller är centrala delar i ett ledningssystem – det är också centralt i arbetet med ELS-projektet och mycket arbete kommer att läggas på denna del av systemet. Detta är också en del av ledningssystemet där det finns stora förväntningar på resultatet.

I texten nedan väljer vi att skilja på befattning (titeln på namnskylten som personen bär), ledningsfunktion (benämningen på den funktion som personen för tillfället upprätthåller i "utryckningsorganisationen") och roll (de uppgifter som personen fullgör i det aktuella skeendet).

13.1 Resultat från behovsfångsten – övergripande frågor

Det är vid händelser utöver vardagsolyckan det blir svårt

Vid vardagsolyckan beskrivs ledningen ofta som relativt problemfri – och det blir tydligt att det är vid händelser som går utöver vardagsolyckan som det blir svårt.

Ledningscentraler

Det ifrågasätts om vi verkligen anpassar resurserna eller om vi utövar resursdisposition på ytliga grunder. Kanske måste vi bygga in någon form av områdestänkande (många tänker bara ledningscentral). Ett problem som lyfts fram är att utbildningen i ledningscentralerna upplevs för låg (kanske insatsledarnivå) och att det behövs en högre kompetens värderingsmässigt. I ledningscentralerna blir det för mycket att effektuera (antingen göra det på generella grunder eller att skjuta från höften). Det finns funderingar om metodik i centralen. Om vi nu går ihop flera kommuner måste vi också ha ett system för att kunna se helheten.

Skapa förståelse för olika ledningsnivåer i systemet

Detta beskrivs som en brist idag. Vem behöver förstå helheten och vem behöver förstå sin "pusselbit"? Det pratas om att rotera personal mellan rollerna. Det som också diskuteras är att olika nivåer i systemet kräver olika förmåga till abstrakta resonemang.

(En erfarenhet från workshopparna är att "platsbesök" – när RCB besöker platsen – en bra företeelse att diskutera utifrån, eftersom den tvingar fram en diskussion om roller och hur ledningsnivåerna förhåller sig till varandra.)

Spänning mellan ute och inne

Det diskuteras mycket kring inre, yttre, bakre, främre. Det beskrivs att ledningsarbetet ibland bedrivs i "två team" – ett ute och ett inne – och här finns ett arbete att göra för att få ihop ledningsarbetet. Inom räddningstjänsten

finns också kulturen ”bara det funkar där ute så löser det sig”. Begreppet ”ute i verkligheten ...” används ofta, ofta i syfte att beskriva hur det *egentligen* är.

Inom Polisen har det förts samma diskussioner kring inre och yttre och de kämpar med att få bort dessa begrepp. Här pratar man istället om taktisk, operativ och normativ nivå. Polisen har också infört kravet att befäl ”ska kunna tänka” två nivåer uppåt och två nivåer nedåt. Detta handlar om systemförståelse.

Befattningar, funktioner och roller som nämns under workshoppen

Nedanstående befattningar, funktioner och roller nämns under de olika workshopparna:

Styrkeledare, Styrkechef, Inre befäl, Yttre befäl, Räddningschef, Brandchef, Lokal räddningschef, Lokal räddningschef i beredskap, Regional räddningschef i beredskap, RCB, RCB som TiB åt medlemskommuner, TiB, Förvaltningschef, Förbundsdirektör, Larmoperatör, LOP, Ledningsoperatör, Larmbefäl, Sambandsoperatör, Nivå 1–6 befäl, Ledningsbefäl 1–3, Befäl i beredskap, Stöd till befäl på olika nivåer, Operativ chef, Avdelningschef, Enhetschef, Gruppchef, Stabschef, Sektorchef, Storsektorchef, Samverkanskoordinator, Samverkansperson, Samverkansbefäl, Stabsfunktion i beredskap, Stabschef, Stabsbrandmästare, Stabspersonal, Räddningsledare, RL ute, RL inne, Skadeplatschef, Brandingenjör, Brandingenjör i beredskap, VBI, Brandmästare, Förman, någon med räddningsledare A, någon med räddningsledare B, Arbetsledare, Insatschef, Insatsledare, Insatsledare i beredskap, Beslutsfattare, Hill, Handläggare, Inspektör, BIB, VIB, Ledningsteam (YB + RL), Utsedda särskilt duktiga räddningsledare, ledningsoperatörer som kör ledningsfordon, Säkerhetsbefäl, Brytpunktssamordnare ...

Tyngdpunkten i diskussionerna ligger på funktionerna: Räddningschef, Inre befäl, Yttre befäl, Nivå X-befäl, Larm-/ledningsoperatör.

Centrala funktioner i (nuvarande) system – räddningschefen

Många diskussioner handlar om räddningschefens funktion och roll i systemet – och den rollen hamnar ofta i fokus. Det verkar som om denna är otydlig. Detta lyfts ur många olika perspektiv. Till exempel relationen RCH/RCB. Vad händer om den lokala RCH inte håller med om RCB:s beslut i kommunen? RCB beskrivs också ofta vara TiB åt medlemskommuner. Likaså är räddningschefen kanske både räddningschef och tjänstgör samtidigt på lägre ledningsnivå. Ett stort antal räddningschefer i Sverige är i praktiken ”nivå 2-befäl”, hur hanterar vi det i ett system? Hur påverkar en ”klustring” funktionen? Det beskrivs hur den lokala räddningschefen behöver ”knuffas uppåt” vid en förstärkning till kommunen och att denna ska kunna stå kvar när förstärkning lämnar. Funktionen ser olika ut beroende på storlek på organisation, kommun och så vidare. Här behöver ett arbete göras.

Behovet av en "Handbok för räddningschefer" beskrivs, liksom behovet av en enkel skrift "Till dig som ska anställa en räddningschef". Även behovet av en räddningschefsutbildning poängteras.

Utmärkande för räddningschefer är att de kan betraktas både som en befattning, en ledningsfunktion och en roll (med tillhörande rollförväntningar).

Det verkar finnas en stor variation över landet kring hur räddningschefen ser sin roll i samband med insats, och hur organisationen ser räddningschefens roll vid en insats. Räddningschefen är ytterst ansvarig vid en insats – och många räddningschefer ser också sin roll som ytterst ansvarig. Men samtidigt finns det räddningstjänster där räddningschefen blir lite av en galjonsfigur och inte fullt ut tar detta ansvar. Som låter insatser "skötas där ute" eller inte lägger sig i det operativa. Det kan handla både om kunskapsbrist och en brist i den "kulturella förståelsen" i organisationerna – men en slutsats är att detta synsätt behöver förändras.

Centrala funktioner i (nuvarande) system – inre befäl

Inre befäl kan användas som ett samlingsnamn för funktioner som arbetar med övergripande ledning kopplat till en ledningscentral eller motsvarande.

Yttre och inre befäl beskrivs ha ungefär samma kompetens. Dock pratas det mer om inre befäl än om yttre. Det verkar finnas ett behov av att dessa i större utsträckning ägnar sig åt "RCB"-tankesättet för att förstå hela ledningssystemet. Insatsbefäl (IB) beskrivs ofta som en trång sektor som är hårt belastad idag, men också som en avgörande kanal mellan "yttre" och "inre". Det uttrycks farhågor om att vi bara kommer att koppla mer och mer uppgifter till denna roll. En hel del systemfrågor belyses i rollen IB, till exempel "Stödjer inre befäl RCB eller stödjer RCB inre befäl?".

Centrala funktioner i (nuvarande) system – yttre befäl

Yttre befäl kan användas som ett samlingsnamn för funktioner som arbetar med skadeplatsnära ledning.

Yttre befäl nämns ofta men verkar inte vara lika avgörande/kritisk/belastad som inre befäl (men det är inte säkert att det verkligen är så). Det beskrivs en problematik kring yttre befäl i samband med förstärkning till annan kommun, eftersom kompetensen hos yttre befäl i en organisation kraftigt skiljer sig från kompetensen hos yttre befäl i en annan organisation.

Centrala funktioner i (nuvarande) system – larmoperatör

Larmoperatör verkar vara en roll som får allt större fokus.

Centrala funktioner i (nuvarande) system – ledningsoperatör

Ledningsoperatör verkar vara en roll som får allt större fokus.

Nivå X-befäl

Många av räddningstjänsterna beskriver sina befäl som "nivå 1-befäl, nivå 2-befäl och så vidare. En del har system med nivå 1-3 – andra upp till nivå 6 (eventuellt högre). Det är lite otydligt vad det är för nivåer som åsyftas? Nivå av vad? Hierarkisk ordning i systemet? Kopplat till beslutsdomäner? Till vilka arbetsuppgifter? Här behöver vi nog gräva lite. Vi måste också ta hänsyn till behovet av anpassningsbarhet och förmågan till uppskalning.

Andra funktioner i systemet

Andra funktioner kan vara kommunikatörer, HR, administratörer, IT och så vidare. Det beskrivs att ledning inte får ses som "magiskt" utan att det finns många olika funktioner som kan bidra i ledningsarbetet genom att inträda i olika roller.

Lika ute – olika inne

Ute på skadeplatsen beskrivs ofta organiseringen som lika – oavsett räddningstjänst. Det är i den högre ledningen som det blir skillnader – vilket ibland beskrivs som "från skadeplatschefen och inåt". Några beskriver att de från olycksplatsen kan ha kontakt med RCB medan andra enbart har kontakt med SOS Alarm.

Om man beställer en viss ledningsnivå – att veta vad man får

Denna fråga återkommer gång på gång – problematiken idag med att inte veta vad man får när man beställer en viss ledningsnivå. Här finns ett stort behov av att hitta ett system så att man vid en insats kan beställa en viss roll eller ledningsnivå – och veta att de personer som kommer motsvarar detta.

Ledningsteam

Flera organisationer beskriver att de arbetar i ledningsteam. Ledningsteamerna kan se olika ut – i nordvästra Skåne består ett ledningsteam av yttre befäl (insatsledare) + en brandingenjör (räddningsledare), medan till exempel Räddsam Fa beskriver att ledningspersonerna kan ha olika roller och uppgifter och där en uppbyggnad designas efter rådande behov. Det som framkommer är att man behöver vara olika i teamen – det uttrycks som att det "det hjälper inte att vi är tre likadana". Det behövs att man kan komplettera varandra i perspektiv och kunskaper. Och man behöver kunna förändra teamen efter behov.

Från räddningsledare till räddningsledning

Detta ses som positivt men något vi behöver förhålla oss till och ta höjd för. Nuvarande syn på RL ses som gammalmodig. Dock bör poängteras att det i och med övergången till begreppet räddningsledning inte handlar om kollektivt beslutsfattande. Det finns en tydlig koppling till nuvarande RL-mandat. Det pratas mycket om "ingrepp i annans rätt" – men på workshoppen ifrågasätts hur ofta detta tillämpas i praktiken.

Yttre befäl/insatsledare efterfrågar hjälp i ledningsarbetet

Befäl i dessa roller blir vid en större händelse ofta kraftigt belastade och efterfrågar hjälp med en rad uppgifter. Detta är roller som beskrivs som viktiga och som kan få stor betydelse i ledningsarbetet.

Hjälp att tänka

Många uttrycker en önskan om att vid en komplicerad händelse kunna få hjälp att tänka. Att få ut en kollega på plats som kanske tänker lite annorlunda – som kan bli ett stöd och bollplank i själva tänkandet.

Hjälp med mediehantering

En uppgift som ofta nämns är att hantera medier och det kan t.ex. beskrivas som att ”ta medietelefonen”. Detta en uppgift som kan ta mycket tid och kraft för ansvariga befäl och det efterfrågas hjälp kring detta.

Hjälp att köra ledningsfordon

Att köra fordon, ibland långa sträckor och samtidigt planera för och organisera insatsen beskrivs som svårt och detta är ett område där ansvariga befäl efterfrågar hjälp.

Sambandsbefäl

Det beskrivs ofta att befäl i dessa roller ”fastnar” i radiokommunikationen och får svårt att göra det som de egentligen kanske bör göra. Därför efterfrågas ofta hjälp med sambandet.

Experter

Det kan handla om experter både inom och utom räddningstjänstens egen organisation.

Länk mellan inre och yttre, behov av att göra prioriteringar på plats

Det beskrivs att det vid vissa insatser behövs en länk mellan inre och yttre och det beskrivs att man har roller som åker mellan inre och yttre för att skapa en bättre bild. Vid resurskrävande händelser krävs också någon som kan ”åka ut” och göra prioriteringar på plats. Till exempel beskrevs att ”förra sommaren hade vi en luftburen L3:a som kunde prioritera mellan händelser”. Det beskrivs att detta bör vara en person som till vardags har ett systemperspektiv, det vill säga någon som åker runt och tittar för att ta besluten om var vi ska satsa resurserna.

Detta beskrivs också som en möjlig lösning på problematiken som beskrivs nedan – att de som bäst talar för sina behov får mest resurser – oavsett det verkliga behovet.

Vad blir skillnaden?

En fråga som diskuterades livligt var en händelse som var utspridd geografiskt (utifrån exempel ”chipsbränder” = flera simultana butiksbränder som börjar i chipshyllan, eller exempelvis flera pågående skogsbränder). Beroende på hur räddningstjänsten organiseras – vad blir skillnaden mellan:

1. en insats med en RL och flera sektorer
2. flera olika insatser med en RL på varje insats och en strategisk ledning?

Sektorer indelas efter geografi eller funktion

Gemensamt för deltagarna är att en sektorindelning utifrån geografi eller funktion är väl befast inom räddningstjänsterna.

Svårt att agera i annan ledningsnivå

Det beskrivs att den som normalt har en skadeplatsnära styrkechefsfunktion ofta inte har förmåga/kunskap/utbildning/vana att ta sig an uppgifter på högre ledningsnivå. Detta blir extra tydligt på deltidstationer, där det beskrivs att styrkeledare ofta faller ur sin roll så fort det blir lite mer än vardagshändelser. Det beskrivs till exempel att personer som gått "Räddningsledare A" på pappret kan vara användbara vid en händelse, men i praktiken kan de inte riktigt användas för mer än att leda just en liten grupp.

Om man i vardagen som högsta ledningsnivå åker ut och leder arbetet med villabränder – då har man rimligen det mindsetet även vid stora sällanhändelser.

Personer som är vana att hantera vardagshändelser med ett fåtal insatta enheter förväntas också kunna leda jättesektorer. Det finns ingen rollogik i detta och det beskrivs som ett problem. Det finns kanske inte så många som har den förmågan (som det skulle behövas). Rollen storsektorchef nämns ofta och verkar vara en kritisk roll i ledningssystemet som behöver utvecklas.

Vilken "brytning" ska vi ha avseende roller?

Människorna i organisationen kan beskrivas på olika sätt:

- utifrån befattning
- utifrån egen förvaltningsorganisation
- utifrån egen insatsorganisation
- utifrån den gemensamma insatsorganisationen
- utifrån utbildningsnivå.

Bygga på höjden eller bygga på bredden

Vi kan anpassa på höjden och föra in fler nivåer. Vi kan också anpassa på bredden genom att till exempel tillsätta staber till skadeplatschefer, sektorchefer och så vidare. Men i vilka fall är respektive lösning bäst? När ska vi tillföra ledningsnivåer och när ska vi tillföra staber? Dessutom har vi kanske olika utgångsläge från början i olika organisationer. Det finns ett behov både av kunskap om detta och modeller för det.

Under workshopparna görs en jämförelse med begreppet "gurkburkar" som används inom handbollen och som är en anfallskombination med spelarnas passningar och rörelsemönster. Vi kan inte ha *ett* sätt att lösa något – men vi

bör kanske ha ett antal färdiga koncept att ta till, så att vi inte behöver hitta på allt i stunden. Att vi har lite färdiga varianter för ledning.

Staber

Diskussioner kring stab engagerar och i stabsarbetet visar sig brister och otydligheter i ledningssystemet. Staben bör vara ett verktyg i ledningsarbetet, en arbetsform, och måste hela tiden diskuteras utifrån ledningssystemet som helhet. Det är därför viktigt att **först** arbeta med ledningsprocessen i det större ledningssystemet och **sedan** ta sig an svårigheter i stabsarbetet i relation till hela ledningssystemet.

Det finns ett stort utvecklingsbehov som handlar både om organisation och om stabens/stabers roll i systemet. Det beskrivs också att stab behöver kunna användas mer flexibelt och även vid kortare insatser. Likaså är behovet stort kring fältnära stab.

I utbildningar kring stab är nedanstående frågor ofta ganska oproblematiske och "rakt på – men i praktiken ser vi gång på gång att de är svåra, otydliga och inte alls så rättframma som det kan verka. I diskussionerna kring stab är det därför flera frågor som är aktuella och inte helt självklara (i nuvarande ledningssystem):

- Vad är en stab för oss?
- Åt vem är man stab?
- Relation mellan insatsledande stab och systemledande stab?
- Blir staben ytterligare en belastning?
- Att skala ner är lika svårt som att skala upp.
- De som är ute tycker att det är här allt händer/besluten tas. De som sitter i bakre stab tycker att det är där det händer.
- Vad är systemens yttre gränser?
- Behovet av gemensamma strukturer för organisering av stab. "En räddningskloss".
- Ledningssystemet behöver göras begripligt i relation till staben.
- Stabschefens roll i praktiken? Hålla ihop arbetet eller fatta alla beslut?
- Två tillämpningar av samma funktion – är stabschef en chef för insatschefen eller är stabschefen stöd till RCB som i sin tur är chef över insatschefen?
- Tillitsbaserad styrning i staben? Vad är det?
- Vi kallar det stabschef – men Södertörn kallar det operativ chef.
- Begrepp, till exempel inre och yttre stab – är det en geografisk placering eller handlar det om stab för vem då?
- Vid skogsbranden var det en bakre stab som hanterade själva händelsen. Vem hanterade då beredskapsbiten?
- "Stab och ledning" används som ett begrepp. "Vi har stab och ledning".
- Hur ska vi se på samverkansstaber? Det beskrivs att arbetet blir rörigt i dessa, en blandning av aktörsinterna och aktörsgemensamma perspektiv. Dessa staber beskrivs som tveksamma.

Så här beskrevs några av svårigheterna under workshopen:

”Vi försöker knö in alla världens händelser i samma stab. Mycket är ju vanlig arbetsledning. Vi är kvar i något gammalt och gör det onödigt svårt. Vi kan till exempel planera dörrknackning jättebra i vardagen – men i ett stabsarbete har vi svårt för det. Detta är en osund kultur vi har. Egentligen – vad är det vi ska göra – klarar vi av det? Här behöver vi kanske något annat?”

”Behovet kring stab är jättestort – det saknas både utbildning och erfarenhet. Det finns i B-kursen och RUB men i övrigt finns ju ingen systematisk utbildning i det hela. Det finns ingen konsensus kring hur det ska gå till. Det är jättestort behov av fältnära stab, plottning, hur vi nyttjar ledningsoperatörerna – det behövs mycket här ...”

13.2 Resultat från behovsfångsten – om flaskhalsar (ur ett skadeplatsnära perspektiv)

Nedanstående punkter kommer från den skadeplatsnära workshop som genomfördes inom ramen för behovsfångsten. Deltagarna i denna workshop står i vardagen i den skadeplatsnära ledningen i olika roller och fick resonera om var de – utifrån sitt perspektiv – ser flaskhalsar i ledningsarbetet. Anledningen till att följande punkter lyfts ut är att de visar perspektiv som kanske inte kommer fram i en mer övergripande diskussion.

1. Belastad systemledning

Gemensamt är att det ofta är systemledningen som blir belastad.

2. Inre befäl får för hög belastning

Under behovsfångsten blir det tydligt att rollen som insatsbefäl (IB) lätt blir en flaskhals redan under de första minuterna av händelsen. Bland annat beskrivs att IB samtidigt hanterar två roller – både taktiskt stöd och beredskap i övrigt.

3. Operativ chef får för hög belastning ...

Även rollen som operativ chef beskrivs kunna bli en flaskhals i olyckans tidiga skede.

4. ... men även yttre ledning blir i vissa organisationer belastad

Då är det ofta den högsta ledningsnivån på olycksplatsen (insatschef, skadeplatschef eller motsvarande) som blir belastad. Likaså blir räddningsledaren belastad i början när olika beslut ska tas. Samtidigt kan detta ofta ses som naturligt eftersom det handlar om mycket korta tidsskalor.

5. Att vara IB och YB samtidigt

Att ett ensamt befäl både har rollen som IB och YB samtidigt ger en flaskhals.

6. Övergripande nivå saknas

Saknas övergripande nivå ger det en flaskhals.

7. Tiden för mindre organisationer

Långa avstånd och därmed framkörningstider, eller tider till förstärkning, ger en begränsning för uppskalning vilket inte är en flaskhals i ledningssystemet.

8. Det saknas pressbefäl

Om ett ensamt befäl även ska hantera press blir det en flaskhals.

9. Det saknas sambandsbefäl

Att det saknas sambandsbefäl blir en flaskhals.

13.3 Analys

Resultatet från behovsfångsten pekar på brister i hur vi organiserar oss vid mer komplexa händelser, att vi har svårt att kommunicera behov av ledningsresursers förmåga och att vi behöver öka vår förmåga att anpassa och skala upp organisationen vid skeenden som kräver detta.

Vad behövs?

För att lösa de behov som lyfts fram i behovsfångsten ovan behövs

- ett gemensamt språk där olika räddningstjänster kan sätta ord på och förstå förmågan hos ledningsresurser (för att underlätta biståndsförfrågningar och utförandet av dessa avseende ledningsresurser)
- tydliga rollförväntningar
- roller som en uppsättning byggklossar vid anpassning och uppskalning av organisationen vid skeenden.

Rollogik

Det kan behöva medvetandegöras att det bör finnas en rollogik mellan vardag och insats. Personer som är vana att hantera vardagsolyckan kan inte förväntas ha förmågan att kunna se till hela systemet. Den som har systemledning vid en insats bör också arbeta med övergripande aspekter i vardagen. Rollogik mellan insats och dagtid, kan ju MSB bara insiktspåverka.

Det finns också någon form av rollogik mellan olika rollförväntningar när det gäller vad som förväntas av en och samma individ när det gäller en liten respektive en stor räddningsinsats. Detta kan ju också påverka hur man tacklar olika roller vid utbildning.

Vilken "brytning" ska vi ha avseende roller?

Människorna i organisationen kan beskrivas på olika sätt:

- utifrån befattning
- utifrån egen förvaltningsorganisation
- utifrån egen insatsorganisation
- utifrån den gemensamma insatsorganisationen
- utifrån utbildningsnivå.

En möjlig uppdelning är:

Befattning (egen förvaltningsorganisation – titeln som står på namnbrickan på stationskläderna och ofta på anställningsavtalet)

Ledningsfunktion (i "utryckningsorganisationen")

Roll (utförande av uppgifter i ett skeende – ibland används "bladderblocket" på ryggen på larmrocken för att markera roll)

Det behöver finnas en enhetlighet i hur roller definieras. För att underlätta i bland annat utbildningsfrågor och vid klustring vore det bra om vi skapade en enhetlighet i hur ledningsfunktioner definierades. Däremot krävs inte en enhetlighet kring befattningar.

I behovsfångsten har ett stort antal benämningar fångats upp. För att åskådliggöra uppdelningen i befattning, ledningsfunktioner och roller görs nedan en exemplifierande sortering av några av dessa benämningar:

Befattningar: förvaltningschef, förbundsdirektör, brandinspektör, avdelningschef, brandingenjör

Ledningsfunktioner: arbetsledare, styrkeledare, insatsledare, insatschef, operativ chef, RCB

Roller: räddningsledare, stabschef (kan också vara en funktion), säkerhetsbefäl, brytpunktssamordnare

I vilka ledningsfunktioner har vi en samstämmig bild?

Kan det vara så att det, relativt sett, finns en större samsyn kring styrkeledare och insatsledare samt räddningschef i beredskap? Det är inte en allenaordande nomenklatur i Sverige (RCB måhända undantaget) men det går ändå att uttyda detta som en förhärskande inriktning. Bilden är också att rollförväntningarna är relativt likartade och att vi (tror oss) förstå varandra när vi pratar om dessa ledningsfunktioner.

För ledningsfunktionerna sinsemellan saknas en förhärskande nomenklatur. Där har vi dessutom differenser i rollförväntningar.

Dessutom skiljer sig förväntningarna på RCB väsentligt mellan den minsta och största räddningstjänsten, där RCB i den mindre förväntas kunna hantera en stor uppsättning roller samtidigt. Det kan också vara så att förväntningarna på funktionen *styrkeledare* har en större variation i landet än vad som framgår vid första anblick.

Rollerna i organisationen behöver konkretiseras – och nya roller behövs

Redan innan workshoppen fanns en bild i ELS-projektet av att rollerna i organisationen behöver konkretiseras. Under workshoppen finns det inget som talar mot detta – utan alla de uttalanden som görs stärker denna inriktning. Rollerna behöver konkretiseras – dessutom talar mycket för att nya roller, som inte tydligt uttalat finns idag, behöver tas fram.

Hur tar vi oss an rolldiskussionen?

En ledningsfunktion ska kunna inta flera olika roller, ibland (ofta) dessutom samtidigt.

Hur stor spännvidd i olika roller är rimligt? Den ”svåraste” rollen blir avgörande i kravställandet på den enskilda personen avseende utbildning och förmåga.

Det är två ytterligheter – att bli inlåst i en funktion kontra anpassningsbarhet. Det här hänger också ihop med arbetsmiljöansvar. (Dilemma.)

Vilka roller är det då som krävs?

Ett stort antal roller behövs. I samband med diskussioner kring uppskalning och anpassningsbarhet framkommer behovet av roller för att kunna leda/samordna sektorer, storsektorer och kanske på ännu högre nivå.

För att kunna se det sammantagna behovet av roller måste vi sätta upp hela olyckslandskapet. Vilka förmågor behöver vi? Behövs det förmågor som vi inte har idag? Det kanske inte bara är brandmän som ska ingå i utryckningsorganisationen – det kanske är till exempel datatekniker?

Anpassningsbarhet

Olika typer av händelser och situationer ställer olika krav på organisering och arbetssätt och det påverkar också människorna i organisationerna. Anpassningar i organisationen kan behövas i flera dimensioner såsom uppgifter/sektorer, indelning av vad som är en räddningsinsats ur ett ledningsperspektiv, områdesledning (en RL, flera räddningsinsatser) etc. I den övergripande ledningen finns det behov av att organisera olika dimensioner, vilket kan behöva aktualiseras särskilt med anledning av att ledningssystemen blir större. Det kan handla om uppväxling av extremt stor insats där hanteringen behöver hanteras integrerat med andra aktörer.

Ytterligare exempel är olika planeringsstabber för långa tidsskalor samtidigt som nuet hanteras, planeringsarbete för resursmäkling ("noder") etc. Även knytning till olika räddningstjänsters interna arbete vid belastning behöver hanteras i system med civilrättsliga avtal. Utvecklingen kring det aktörsgemensamma arbetssättet ställer krav på förmågan att anpassa den övergripande ledningen.

Det finns ett behov av att beskriva tillämpning för olika anpassade organiseringar för olika typsituationer. Även i sammanhang där normer, ledarskap och förväntningar på människorna i systemet behandlas behöver människors förutsättningar aktualiseras.

En utvecklad syn på roller ger upphov till tydligare byggklossar vilket torde underlätta vid anpassning och uppskalning.

Bygga på höjden eller bygga på bredden

Vi kan anpassa på höjden och föra in fler nivåer. Vi kan också anpassa på bredden genom att till exempel tillsätta stabber till skadeplatschefer, sektorchefer och så vidare, det vill säga anpassningen kan göras på olika sätt. Skelettet med olika nivåer måste finnas på plats hela tiden. Att helt plötsligt skapa en ledningsnivå som normalt sett inte finns i systemet kommer inte fungera, utan samtliga nivåer måste finnas med hela tiden. Dock behöver de inte vara aktiva utan kan tändas och släckas beroende på behovet av ledning vid ett visst tillfälle. Tillgängligheten till ledningsnivåerna kan lösas enskilt eller genom samverkan med andra räddningstjänster. De befintliga ledningsnivåerna kan sedan byggas på i bredd när ledningsbehovet är så stort att det behövs. Möjligheten att i stunden bygga på såväl bredd som höjd är en del av ledningssystemets anpassningsbarhet.

Särskilt angående stab

Tidskritiska förlopp kräver en förmåga att snabbt komma igång med stabsarbetet och likaså ha en förmåga även vid de tillfällen då den tillgängliga stabspersonalen är starkt begränsad. Förmågan att prioritera viktiga arbetsuppgifter är då viktigare än att bemanna utifrån roller. Detta löses genom att stabschefen har ett tydligt arbetsledarmandat för stabsarbetet. Genom att arbetsuppgifter definieras finns större möjligheter att lämpa över dessa på annan gruppering/ta hjälp av andra.

Behov av övergripande ledning

Många räddningstjänster har idag en organisation som bygger på att ett ensamt befäl ska hantera flera beslutsdomäner samtidigt. I vardagsolyckan låter sig detta göras ganska problemfritt, men vid en större händelse är det omöjligt. Ett ensamt befäl ska under lång tid hantera både insatsledning och systemledning. Det kan till exempel beskrivas med att man är både IL och RCB samtidigt. Vissa kan dessutom vara först på olycksplatsen och själva behöva ingripa handgripligen. Citat som "jag fick organisera ledningen samtidigt som jag gav syrgas" är inte helt ovanliga. Många kör själv sitt fordon till olycksplatsen, är tillika pressansvariga och ovanpå detta har en del samtidigt rollen som

kommunens TiB och förväntas därmed vara en ingång till kommunen under pågående händelse.

Det säger sig självt att dessa uppgifter är oförenliga så fort det blir en något större händelse. Det ställer orimliga krav på den som är befäl och i hanteringen blir viktiga aspekter förbisedda. Beskrivningar som "en sämre dag blir man knäckt ganska snabbt" speglar denna omöjliga situation.

En stor skillnad mellan räddningstjänster, vilken beskrivs under behovsfångsten, är just om man som befäl har en organisation bakom sig eller inte.

Det beskrivs att vi ofta "ligger på lägsta nivån i för mycket". Det behöver ju inte bli en jättehändelse – men när man inte är dimensionerad för det så blir det för mycket.

Förberedelser är viktiga

Flera av de svårigheter som nämns i workshopparna pekar på behovet av förberedelser och planering. Det kan handla om förutbestämda sambandsplaner men det kan också handla om kontaktvägar till samverkande aktörer eller en förberedelse i hur organisationen ska skalas upp.

Aspekter kring makt och normer påverkar

Det blir tydligt att aspekter kring makt och normer påverkar arbetet i ledningssystem. Det behöver finnas en medvetenhet om att inte "bygga in" maktstrukturer som inte är önskvärda i till exempel beskrivningar av organisationer och roller.

Spänningen mellan ute och inne blir tydlig. Det yttre, främre, ses lätt som det viktiga – medan det bakre, inre, inte ses som lika viktigt. Det finns en maktaspekt, och det handlar också om genusaspekter eftersom det praktiska är mer maskulint kodat än det inre, bakre. Detta kan kopplas till att kompetenskravet på dem som arbetar med systemledning lätt underskattas.

Begreppet "ute i verkligheten ..." används ofta, ofta i syfte att beskriva hur det *egentligen* är. Vems verklighet? Går det att hänvisa till verkligheten? Det finns olika verkligheter. Vems bild av verkligheten? Hur skapar vi utrymme för att förstå att det finns olika verklighetsbilder? Vi ser ju inte andra verklighetsbilder. Synsättet "bara det funkar där ute så löser det sig" blir inte längre giltigt i de ledningsdiskussioner som nu förs. Nu måste även den övergripande ledningen fungera. Här finns en koppling till "Top down"- "Bottom up"-diskussioner.

13.4 Slutsatser

- Behovet av systemledning blir tydligt. Inte minst i små organisationer där det idag mer eller mindre saknas. Hela kapitlet visar behovet av en övergripande ledning som från början är utbyggd på höjden och som snabbt kan byggas på bredden. Detta kan lösas enskilt eller i samverkan med andra, men måste finnas förberett.
- Vid utveckling av ledningssystemets anpassningsbarhet behöver förmågan att "bygga på höjden och att bygga på bredden" aktualiseras. Utvecklingen kan stimuleras genom att utveckla alternativa organisatoriska exemplifieringar.
- I beskrivningen av organisation bör vi skilja på **befattningar, ledningsfunktioner och roller**.
- ELS-projektet behöver skapa rollbeskrivningar för uppbyggnad av räddningsinsatser och för den övergripande ledningen. Ett exempel på roll är sektorchef och ett annat exempel är ISK. Genom att beskriva roller behöver inte befattningsnomenklaturen hamna i fokus.

Genom rollbeskrivningar:

- kan räddningstjänsterna hjälpa varandra
- kan en större enhetlighet skapas som underlättar för andra samverkande aktörer
- kan utformning (design) och organisering av den övergripande ledningen stödjas och fördjupas
- skapas byggklossar som underlättar vid anpassning och uppskalning av organisationen vid de särskilda skeenden då detta behövs.

Vidare:

- Rollerna behöver beskrivas med utgångspunkt i "innehåll i ledning". Såväl tidigare utvecklingsarbeten som influenser från exempelvis ICS etc. behöver beaktas. Det är dock en stor utmaning att utforma en rollbeskrivning i "flera upplösningegrader".
- Produkter som ELS-projektet levererar ska vara överskådliga och lättbegripliga och olika rollförväntningar ska kunna utövas vid olika tillfällen ("skalbart"), eller med olika fördelningar i olika storlekar av räddningstjänster i landet (anpassningsbarhet, olika förutsättningar). Den pedagogiska idén i "Grunder för ledning" (1998) bör kunna stimulera produktutformningen.
- I landet finns beskrivningar i form av L1–L5. Denna beskrivning kan behöva ersättas med ett antal olika beskrivningar som sammantaget kompletterar varandra, utan att enkelheten går förlorad.

Ledningsfunktioner, roller, innehållet i rollerna, rollförmågor och hur man i en organisation kan behöva fördela rollerna behöver framgå med större transparens.

- Stabsarbete behöver beskrivas särskilt, det finns egenheter men också likheter med rollresonemanget i övrigt.
- Anpassningar och kapacitetsökningar behöver särskilt tydliggöras.
- Planering i förväg är viktigt. Ledningssystemet behöver vara etablerat i förväg.
- Genom enhetlighet och tydlighet kring ledningsfunktioner och roller underlättas arbetet med kursutbud, kursplaner, utbildningsplanering och utbildningsgenomförande.
- I fortsatt utvecklingsarbete behöver hänsyn tas till att aspekter av makt och normer påverkar arbetet i ett ledningssystem.

14. Utformning och dimensionering av ledning

14.1 Resultat från behovsfångsten

Vi har i detta avsnitt valt att analysera ett antal behov som uttrycks och som finns beskrivet på olika ställen i denna rapport. Vi återupprepar dock inte alla dessa behov här. Det finns exempelvis resonemang om ”flaskhalsar i systemet”, om behov av uppföljning och anpassning, agerande på distans kontra närhet, att det kan behövas nya roller etc. Vidare uttrycks ”Vad är lägstanivån?” och olika resonemang om storlek på ledningssystem etc.

Förmodligen handlar dessa faktorer om behov av utgångspunkter som behöver beskrivas för att utforma och dimensionera ledningssystem. I det följande sker en analys där några av faktorerna sammanställs för att lyfta fram sådant som kan vara väsentligt vid utformning och dimensionering. Analysen knyts till resonemang i tidigare publikationer vilket framgår av referenser.

En arbetshypotes inom ELS-projektet är att med utgångspunkt i Brehmers teori om design identifiera rimliga utgångspunkter och designvillkor. Ett sådant utvecklingsarbete kan medverka till värdefulla ingångsvärden för aktörerna så att utformningen inte enbart utgår från ”organisatorisk formnivå”, det vill säga organisationsskisser.

14.2 Analys

Övergripande utgångspunkter

Ett ledningssystem syftar till att åstadkomma inriktning och samordning i en given uppsättning resurser för att skapa effekter med utgångspunkt i uppdraget att *rädda människor, egendom och miljö*.

Ett ledningssystem bör utformas och dimensioneras utifrån det ledningsbehov som räddningsinsatserna, till följd av kommunens hotbild, genererar⁴⁴. Man bör även utforma systemet så att det kan stödja andra ledningssystem, både lokala och nationella. För att ett ledningssystem ska 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 från risk- och hotbilden i kommunen. Vid riskbedömning ska särskilt hotet av samtida och/eller

⁴⁴ Fredholm, L. & Göransson, A-L. (Red) (2006). Ledning av räddningsinsatser i det komplexa samhället. Räddningsverket, Karlstad. ISBN 91-7253-260-2. Best U 30- 644/06.

utdragna händelser beaktas. Både typen av risk- och hotbild och resursernas organisation påverkar de krav som ställs på ledningsorganisationen.

Ledning handlar alltså om att omsätta uppdraget att bedriva kommunal räddningstjänst med hjälp av resurser och dess förmågor, så att effekter uppnås gentemot det skyddsvärda vid olyckor. Syftet med ledning, och kravet med anslutning till en funktion för övergripande ledning, är att öka förmågan att hantera såväl vanligt förekommande olyckor, samtida olyckor som stora komplexa olyckor med behov av långvarig hantering. Räddningsinsatserna behöver genomföras samordnat med andra aktörer för att effekt inom det skyddsvärda i samhället ska uppnås inom godtagbar tid.

Utgångspunkter för utformning och dimensionering

För närvarande pågår en hel del initiativ i landet kring utveckling av ledningssystem. Det finns ett behov av att utforma ingångsvärden ("verktyg") för hur man ska tänka och vad man ska beakta när man utformar sina ledningssystem. Nedan beskrivs några områden som kan bli aktuella att behandla i utvecklingsarbetet och som på olika sätt har berörts vid behovsfångsten. I det följande avses de ledningssystem som utgår från en formell styrning ("styrningssystem") med reglerade beslutanderätter⁴⁵. Inledningsvis ramas några övergripande delar in som har beskrivits på andra ställen i behovsanalysen.

I kapitel 2 "Grunder för ledning", (SRV 1998)⁴⁶ beskrivs hur ledningsorganisationen ska utformas och dimensioneras, som en funktion av de uppgifter organisationen kan förväntas ställas inför till följd av risk- och hotbilden. Ledningssystemet behöver utformas med utgångspunkt på kravet på ledning som blir följden av de räddningsinsatser som ska kunna bedrivas enligt handlingsprogram (se föregående rubrik). Kravet på ledning av samtidigt pågående räddningsinsatser och beredskapsproduktion behöver särskilt beaktas. I det nedanstående ges några exempel som kan vara väsentliga att behandla vid utformning och dimensionering. Några är mer av karaktären förutsättningar/utgångspunkter och andra punkter är mer av karaktären av utfall, det vill säga frågeställningar som behöver få sitt svar vid en utformning och dimensioneringsprocess. Det vill säga att punkterna inte är kvalitativt sorterade och inga anspråk görs på att de är heltäckande. Vidare finns inte någon inbördes rangordning.

⁴⁵ Jämför MSB:s PM *Övergripande ledning och Systemledning för att bedriva kommunal räddningstjänst*, se även avsnittet om system och nivåer.

⁴⁶ Räddningsverket. *Grunder för ledning, generella principer för ledning av kommunala räddningsinsatser* (rapport U14569/98). Räddningsverket, Karlstad. 1998a.

- Vilka är de dimensionerande räddningsinsatserna (kvalitativt och kvantitativt) som ledningssystemet ska kunna hantera utan hjälp från andra? Hur ska ledningssystemet kunna ta hjälp vid de olyckor som ligger utöver den grundläggande dimensioneringen?
- Vilken frekvens av räddningsinsatser ska ledningssystemet kunna hantera med avseende på samtidighet?
- Vilka övriga uppdrag ska ledningssystemet hantera? Exempelvis räddningstjänstens åtaganden vid sidan om LSO såsom i kommunernas krishanteringsförmåga?
- Vad behöver vara enhetligt avseende ambitionsnivå för räddningsinsatser och vad kan tillåtas vara lokala ambitionsnivåer?
- Räddningstjänstens åtaganden vid sidan om LSO såsom i kommunernas krishanteringsförmåga?
- Hur ser förutsättningarna ut för användningen av resurserna och deras förmågor – taktik, resurstillväxt etc.?
- Hur skapas det taktiska arbetssättet?
- Hur ska ledningssystemet samverka med andra aktörer (kommuner, länsstyrelser, sjukvård, Polisen, Trafikverket, Försvarmakten, större riskindustrier, frivilligorganisationer etc.)?
- Hur ska de olika rollerna bemannas? Hur många ledningsfunktioner och vilka roller? Vilka är ledningsfunktionerna som behövs för att bemanna hela ledningssystemet? Ledningssystemets behov av lokal- och personkännedom?
- Hur utformas rollförväntningarna (rollogik)? Olika kompetenser kan bidra med olika perspektiv ("kompletterande perspektivkompetens").
- Hur ser förutsättningarna ut beträffande hur lång tid det tar att skala upp i fält när det gäller ledningsfunktioner (tid för rolluppväxling)? Hur kan man förändra i sin organisation för att förbättra dispositionen?
- Vid överföring av beslutanderätt följer ett ansvar, det vill säga att befogenhet och ansvar hänger ihop.
- Hur ska organisationen hantera behovet av flera samtidiga tidsskalor på respektive nivå? Organisering av staber kan förbättra denna hantering.
- Hur undviks flaskhalsar? Hur skapas förutsättningar för att kompensera när olika ledningsfunktioner blir stressade?
- Hur ska uppföljning, prioritering och anpassning över tid hanteras vid en eller flera samtidiga räddningsinsatser som inte omedelbart ger effekt?
- Hur kan nya arbetssätt skapas för att optimera arbetssätt vid olika belastningssituationer etc.? Vilken förmåga till någon form av områdeshantering kan behövas? Finns det fler sätt att anpassa ledningsorganisationen utifrån läget i kommunen/kommunerna?
- Hur ska det hanteras att det lätt uppstår obalanser mellan inne och ute vad avser lägesbilder och olika inriktningar i arbetet?
- Vad kan göras på distans? Vad behöver göras med närhet? Någon måste leda kontinuerligt i fält. Annat kan och bör göras på distans.
- De som leder fältnära riskerar att hamna i "stresskonen". Kan det behövas nya roller för att leda? Kanske specifika roller som leder genom tillfälliga besök på olika räddningsinsatser för att prioritera mellan dessa och tillföra perspektiv?
- Vilka ytterligare aspekter finns?

Krav på ledningsprocessen

Utvecklingen handlar om att stärka förmåga till samtidighet och hanteringen av större komplexa olyckor både vad avser uppskalning och hantering över tid. Ytterligare ett sätt att tänka vid utformning av ledningssystem där flera kommuner går samman är att först fundera på vilka dimensionerande förutsättningar var och en har haft och ställa sig frågorna "Vad ska bli bättre? Vad får inte bli sämre?".

Följande resonemang kan vara en utgångspunkt i diskussionen om dimensionering. Texten ska inte övertolkas som att man ska vara dimensionerad exakt enligt exemplet utan det handlar om att stimulera diskussionen i utvecklingsarbetet. Om varje kommun är dimensionerad för en räddningsinsats (av en viss omfattning) så bör man ju klara det ur ett ledningsperspektiv samtidigt som man har någon form av beredskap i ett större ledningssystem. Utan kapacitet för övergripande ledning så leder ju en sådan situation till att så fort räddningsinsatserna startar så finns inget kvar för andra räddningsinsatser. En gemensam hantering kan utformas med utgångspunkten förbättrad prioriteringsförmåga. Detta ställer krav på ledningsprocessen när det gäller förmåga att optimera och att inte bara låta de räddningsinsatser som skapas ske utifrån prioriteringen "först till kvarn". En metod för att öka organisationens förmåga i lägen då den är maximalt belastad, är att öka förmågan hos den övergripande ledningen att välja rätt och att prioritera. Följande framgår av kapitel 7 i "Grunder för ledning"⁴⁷. Benämningen övergripande ledning/systemledning har ersatt tidigare ord i "Grunder för ledning" i den nedanstående texten.

Ledningen ska kunna välja mellan ett större antal handlingsalternativ än vad organisationen kan utföra. Följande exempel illustrerar detta: Hos en räddningstjänstorganisation som har kapacitet att utföra fem simultana insatser av en viss storlek, bör den övergripande ledningen/systemledningen kunna välja mellan fler olyckor än de räddningsinsatser som ska genomföras. Med en korrekt analys av samtliga olyckor kan systemet välja vilka fem som ska leda till räddningsinsatser och vilka som ska prioriteras bort. Saknas denna kapacitet kommer den sjätte olyckan automatiskt att bli den som inte leder till någon räddningsinsats, eftersom den övergripande ledningen inte kan hantera den. En metod att öka systemets förmåga att korrekt hantera fler olyckor än vad den är dimensionerad för, är att öka kapaciteten hos systemledningen.

⁴⁷ Räddningsverket. *Grunder för ledning, generella principer för ledning av kommunala räddningsinsatser* (rapport U14569/98). Räddningsverket, Karlstad. 1998a.

14.3 Slutsatser

- Texten ovan kan stimulera de pågående utvecklingsprocesserna i landet.
- ELS-projektet bör beskriva såväl utgångspunkter som andra kriterier som bör utgöra grund för kommunernas utformning av ledningssystem. Dessa aspekter kan behöva knytas till flera olika delar i ELS:s resultat, såsom organisation/roller, mandat, ledningsprocessen etc.
- Vi bör stimulera branschen att följa upp belastningssituationer och genom beprövad erfarenhet förbättra kunskapen om kapaciteter i ledningssystem.
- Genom forskning och uppföljning av beprövad erfarenhet kan det på sikt skapas modeller för att värdera kapacitet och ledningsförmåga för effektskapande ledning.

15. Tekniska beslutsstödssystem

Det bör övervägas i vilken omfattning tekniska beslutsstödssystem kommer att ingå i leveranserna från ELS. Oavsett omfattning i ELS-arbetet utgör tekniska beslutsstödssystem en viktig del i ett ledningssystem och ELS förväntas kunna ge en del ingångsvärden för en sådan utveckling.

Lednings- och beslutsstödssystem avser att underlätta aktörernas förmåga att leda, fatta beslut och samverka vid olyckor, kriser och andra händelser. Tidskritiskt agerande, dynamiska skeenden och brist på gemensam lägesbild ställer höga krav på beslutsfattare. Det finns behov av att frigöra mental kapacitet, förmåga att tänka annorlunda och att i högre grad tillämpa och möjliggöra ett mer reflekterande beslutsfattande (Landgren & Koelega, 2003).⁴⁸ Det innebär att beslutsstöd bör avlasta beslutsfattares arbetsuppgifter av rutinkaraktär och kvalificerade arbetsuppgifter som till exempel avancerade beräkningar och omfattande sammanställningar så att kapacitet frigörs för de arbetsuppgifter där människans förmåga bäst kommer till sin rätt.

15.1 Resultat från behovsfångsten

Tekniska hjälpmedel för att skapa lägesbilder

Här behövs utveckling inom området. Det finns idag väl utvecklade system innehållande digital kartplattform och dokumentationsmöjligheter, Lupp, som bland annat visar tendenser och dokumentation av insatsen. Det verkar dock finnas ett motstånd mot att använda systemen vid en operativ händelse, delvis beroende på en osäkerhet och ovana i användningen. Webbaserat informationssystem (WIS) beskrivs som svårt att använda eftersom det är ett öppet system där informationen i systemet idag kan behövas lämnas ut.

Tekniska hjälpmedel vid samverkan

Informationsdelning mellan olika typer av system ställer höga krav på kompatibilitet och standarder i det digitala informationsutbytet. Samverkan tar kraft och tid. Det behövs tekniska lösningar för att underlätta detta. Informationsdelningsstandard skulle underlätta informationsdelning mellan olika system och aktörer. Whiteboard och dokumentation med mobiltelefon eller digitalkamera är kanske det vanligaste arbetssättet vid dokumentation idag. Dokumentation är också ett område i olycksundersökningarna som ofta får kritik för att vara för bristfällig eller ospårbar.

⁴⁸ Landgren, J. & Koelega, S. (2003). Dokumentation från workshoppen "Trender som påverkar utformningen av ledningssystemet för kommunal räddningstjänst". Göteborg: Göteborgs universitet, Viktoriainstitutet. Karlstad: Räddningsverket.

Interaktion människa – system

Stycket och synpunkterna nedan bygger bland annat på intervjuer med räddningstjänstpersonal med erfarenhet av både tekniska hjälpmedel, system och ledningskunskaper.

Många som jobbar med övergripande ledning idag kommer från en skadeplatsnära ledningsbakgrund. Utbildning inom övergripande ledning saknas och det blir då svårt att ”lyfta sig” till en övergripande analysnivå och använda tekniken och möjligheterna med tekniska beslutsstödsystem på ett optimalt sätt i det övergripande arbetet. Det finns ett glapp mellan tekniken och den metod som används för ändamålsenlig ledning. Det finns även en risk för att man kan fokusera på fel saker, exempelvis liveströmning som gör att vissa slutar att analysera processen och bara tittar på bilderna. Detsamma kan gälla exempelvis plottning av lägesbildskartor, där man kan fastna på själva plottningen istället för att genomföra åtgärder. Givetvis har detta inte enbart med bakgrund och utbildning att göra. Området är fortfarande relativt prematurt inom räddningstjänstsektorn om man jämför med vissa andra sektorer i samhället.

Satsa på standardiserade format istället för att bygga slutna system. MSB skulle kunna vara den aktör som sätter standarden inom branschen och kommunicerar denna. Få olika system till att prata med varandra och utgå ifrån Coordcom, sätt API-standarder. Det är idag svårt att hitta någon bra lösning för att dela information mellan räddningstjänster gällande exempelvis, händelserapporter, insatskort, insatsplaner etc.

Ett sätt att minska glappet mellan metod och teknik skulle kunna vara att bygga användarvänliga system som användaren vill ha. Användaren vill idag skriva på sin whiteboard och samtidigt kunna se när man gjort de olika sakerna. Ledningsoperatörerna är idag duktiga på tekniken men förstår inte alltid helheterna.

Börja implementera teknikanvändning i utbildningarna. Stöd till samverkan och ledning (FSOL)-konceptet är bra men måste utvecklas. MSB skulle kunna gå in och stötta juridiskt vad som gäller vid till exempel drönanvändning.

Räddningstjänsten kommer från en talande kultur och detta är svårt att ändra.

Sambandsutrustning beskrivs som en flaskhals

Antal Rakelapparater och antal talgrupper

Det beskrivs att det finns för få Rakelapparater tillgängliga. Det beskrivs att det inte finns tillräckligt många talgrupper (en begränsning i Rakelsystemet) – RAPS-kanalerna tar slut.

Det tar tid att hitta rätt talgrupp i Rakel

Här beskrivs att man bara skulle behöva ”sätta” talgrupper.

Masterna (Carriers) på landsbygd/skogsmark begränsar hur Rakel kan användas

Mobiltelefoner och B-96:or används

Sambandssystemen blir belastade och under skogsbränderna 2018 användes bland annat mobiltelefoner och B-96:or för att lösa sambandet. Avstånden mellan personerna är stora vid denna typ av händelser.

15.2 Analys

Det upplevs finnas behov av att utveckla tekniska hjälpmedel för utbyte av lägesbilder och annan information både aktörsgemensamt och -internt. Stödsystem är viktiga för att underlätta ledningsarbetet. Samtidigt framkommer det att den teknik som finns inte används på grund av ovana och osäkerhet, framförallt i det akuta läget. Ofta används mobiler och whiteboards. Dokumentationen blir ofta bristfällig, svårbevarad och svårkommunicerad. Räddningstjänsten beskrivs ha en muntlig kultur, inte skriftlig. Vissa system behöver eventuellt även vara skyddade. Informationsstandarder skulle kunna underlätta.

Flera områden är sådana som kräver utveckling över tid och som kommer att vara svåra för ELS-projektet att hantera. Vissa brister handlar om att utbilda i och implementera befintliga system och kunskaper. Det verkar till exempel i vissa fall behövas utbildning och övning för att kunna använda teknik på rätt sätt, till exempel att inte fastna i detaljer i de tekniska systemen. Det vore önskvärt att lyckas bygga användarvänliga system som stödjer ledning på aktuell nivå i ledningssystemet.

15.3 Slutsatser

- Lämpliga tekniska beslutsstödsystem underlättar ledningsarbetet, till exempel genom att skapa förutsättningar till exempel för bra lägesbilder, annan informationsdelning och dokumentation.
- Respektive ledningsnivå behöver ha tillgång till och använda stödsystemen på lämpligt sätt utifrån uppgift och roll.
- Utbildning, övning och erfarenhet av att jobba med beslutsstödsystemen ökar möjligheten att de används och fungerar väl i ett akut läge.
- ELS-projektet behöver överväga till hur stor del tekniska beslutsstödsystem ska ingå i det enhetliga ledningssystemet. De delarna behöver i så fall på lämpligt sätt följa med in i implementeringen.

16. Ledarskap

Eventuellt kommer inte ledarskap att vidareutvecklas inom ramen för ELS som ett separat ämne utan få genomslag i till exempel vilka principer och förhållningssätt som ska gälla för ledningssystemet. Oavsett utgör ledarskap en viktig del i ett ledningssystem och ELS förväntas kunna ge en del ingångsvärden för en sådan utveckling. Frågor om ledarskap har kommit upp i behovsfångsten vilket redovisas i det följande.

16.1 Resultat från behovsfångsten

Ledarskap är viktigt

Det uttrycktes ett behov av att synliggöra ledarskap på ett sätt som inte görs idag. Det gäller i till exempel rekryteringsprocesser och utbildningar. Ledarskap uppfattades som viktigt för räddningstjänstens arbete.

Ledarskapet är fördelat i hela ledningsorganisationen

Det fördes mycket diskussioner kring ledarskap. Historiskt upplevdes ledarskap nästan uteslutande ha diskuterats med utgångspunkt från räddningsledaren – men i de diskussioner som fördes under workshoppen blev snarare fokus på behovet av att fördela ledarskapet i hela ledningsorganisationen. Vi upplevdes behöva börja diskutera ledarskap utifrån ett sådant synsätt.

Auktoritärt eller dialogstyrt ledarskap

Ledarskapet kan vara mer auktoritärt eller mer dialogstyrt. Ett mer auktoritärt ledarskap kan ha högre status än ett mer dialogstyrt ledarskap. Det kan också handla om andra organisationers förväntningar. I Ljusdal hade RL ett mjukare förhållningssätt – det var människor i centrum – här arbetade man mot normer och förväntningar. Det kan vara konstruktivt att utmana dessa normer.

Vi hör ofta: ”Hon eller han är bra och tydlig!”, men är *klart och tydligt*, med risk för fel innehåll – bättre än *vagt och otydligt*, om händelsen är diffus? Vi behöver kanske kunna växla mellan ledarskapsstilar. Om händelsen är tidskritisk – då kanske fort och fel är rätt. Men om det inte är tidskritiskt ska vi kanske vara mer nyanserade och analysera situationen.

Finns ordergivning inom räddningstjänsten?

Polisen pratade om ordergivning – här blev det en del diskussion om att det här inte finns inom räddningstjänsten på det sättet. Det kan bli fel att tänka inom räddningstjänsten på det sättet. Det sättet att prata talar också om hur man förväntas föra sig för att få föra fram sina bilder – att få tala. Man måste då ta en mer militär framtoning för att få tala. Det här säger något om vilket tonfall du har, hur du för dig och så vidare.

Det här kopplar också till diskussionen om hur vi ser på ledning inom räddningstjänsten. Är det verkligen så enkelt som att det börjar med en order om vad som ska göras?

Behov av att kunna växla ledarskap

Förmågan att kunna växla ledarskap mellan situationer framhölls, liksom problemet med "icke-ledarskap". Ordergivning beskrevs enbart som en liten del av ledarskap. Det fanns en samstämmig bild av att det inte hjälper att peka med hela handen om situationen är otydlig. Att ens kunna peka med hela handen handlar om att ha byggt upp ett förtroende i förväg. Ledarskap ligger inte på en enskild person, utan ledarskapet är uppdelat i teamet.

Det beskrevs att det i de små insatserna handlar mycket om att administrera – vilket ger en stor skillnad i de situationer då det verkligen krävs ett ledarskap.

Vid workshopparna lyftes att det är skillnad på ledarskap och ledning. Ledning behövs inte alltid – men ledarskap behövs alltid. Man måste vara ledare hela tiden. Många i dessa roller jobbar ju med helt andra saker i vardagen – och sedan ska man bli ledare när det verkligen gäller. Det kan gå flera månader mellan att något verkligen måste ledas. Den roll-logiken kan vara komplicerad. Om man inte har tillräcklig kunskap om vad som sker hamnar man lätt i att hantera fel saker.

Vi människor påverkas av det vi utsätts för. Professionalism handlar om att kunna känna av det som påverkar oss negativt och kunna ta tag i det. Inte om att inte påverkas, för vi kommer att påverkas. Det fanns en samstämmighet om att detta är svårt. Även om man själv flaggar för att man vill bli utbytt så tar det tid. Vi är inte bra på detta. Initiativet ska inte komma från den som själv är påverkad.

Personkännedom diskuterades också. Kanske är det viktigare med personkännedom ju "närmare styrkorna" man befinner sig – det vill säga på lägre ledningsnivå. Likaså att "upptrampade" nätverk är viktiga.

"Ledningslegitimation"?

Om vi ska förstärka en ledningsorganisation tror vi att en man har lättare än en kvinna eftersom en man passar in i normen. Maskulinitet handlar både om ledarskapsideal och om vilka resurser som engageras i en händelse, vilket kan bli exkluderande. Det kan handla om personliga nätverk – det bygger på personkännedom – att få in personer man känner eller som har erfarenheter. Det är tydligt att så varit fallet vid de senaste årens stora händelser. Kvinnor verkar ha lättare att komma med så fort de blivit "ett känt namn".

En diskussion är om det skulle kunna finnas en "ledningslegitimation" motsvarande en "specialistläkarlegitimation", vilket skulle ge någon form av garanti för en persons lämplighet och utjämna dessa skillnader. "Specialist avseende ledning av komplexa räddningsinsatser"?

”Vi gör varandra bra”

Det är viktigt att i ledningsarbetet utgå ifrån att ”vi gör varandra bra”. Om olika perspektiv krockar beror det inte på att vi vill varandra illa i systemet eller att vi inte alla strävar mot det vi vill uppnå i insatsen. Alla arbetar mot att lösa hjälpbehovet. Men den som står på olycksplatsen och den som har ledningsansvaret på övergripande nivå ser nödvändigtvis händelsen ur delvis olika perspektiv. Alla perspektiv är ”rätt”. Här behöver vi istället fråga oss ”Ur vilket perspektiv ser du insatsen och ur vilket perspektiv ser jag den?”.

16.2 Analys

Ledarskap engagerar och är en viktig del i att skapa effektiva räddningsinsatser. Inom projektet behöver det diskuteras hur stor plats ledarskap ska ta i arbetet. Det finns förväntningar på att ledarskap synliggörs mer än idag och det behöver hanteras på något sätt, inom eller utanför projektet. Eventuellt kan det konstateras att fungerande ledarskap är en förutsättning för ledning av kommunal räddningstjänst, men att det är en disciplin för sig som inte hanteras inom ramen för projektet. Däremot bör aspekter av ledarskap indirekt påverka utformningen av ledning, till exempel genom att bygga ett system som möjliggör ett gott ledarskap, till exempel genom att understryka rollogiken, behovet att ta hänsyn till avlösningar i tid, förmåga att ändra inriktning på en pågående insats och så vidare.

16.3 Slutsatser

- Projektgruppen behöver ta ställning till i vilken omfattning ledarskap ska inkluderas i arbetet och i slutprodukten.
- Om det inte inkluderas i tillräcklig omfattning behöver förväntningarna och behovet av att synliggöra området bemötas och hanteras på annat sätt. Det finns önskemål om att detta behövs i till exempel rekryterings- och utbildningssammanhang.
- Just i utbildningssammanhang finns behov av att ta sig an ledarskap så att organisationer får en större förmåga att kunna växla ledarskap mellan olika situationer.
- Makt och normer behöver synliggöras i samband med ledarskap.
- De aspekter av ledarskap som lyftes i behovsfångsten behöver följas upp i projektets olika delar – sannolikt ledningsprocessen och organisering: rollogik, system för avlösningar i tid, eventuella behov av eller nytta med personkännedom, att ändra inriktning på en pågående insats.

17. Utbildning och kompetens

På vilket sätt utbildning ska ingå/inte ingå i ett ledningssystem är ännu inte utmejslat. Utbildningsområdet kommer inte heller att fördjupas inom ramen för ELS-projektet. Samtidigt kan vi konstatera att för att ledningssystemet ska fungera måste det finnas ett nära samspel mellan ledningssystemet och utbildningssystemet. Ledningssystemet är helt beroende av att utbildningar inom området genomförs och utbildning är ett av de viktigaste verktygen för att åstadkomma enhetlighet. Utbildning kan ses som ett verktyg vid en kommande implementeringsfas samt som systempåverkande.

Vi står inför en översyn av MSB-utbildningar inom räddningsledning, och redan från första början har ELS-arbetet och arbetsgruppen för utbildningsöversyn tagit armkrok. I behovsfångsten kom också frågor kring utbildning upp.

17.1 Resultat från behovsfångsten

Det finns ett stort "sug" efter kunskap

Ett konstaterande efter behovsfångsten är att det finns ett stort sug efter kunskap gällande ledning. Det behövs en insikt i de här frågorna. Det finns många befäl på olika nivåer som med stor förtjänst driver de här frågorna i sina respektive organisationer – men de står ofta ensamma och de saknar det stöd som skulle behövas – både i form av kunskapsunderlag och i form av arenor där de får utbyta kunskaper med kollegor runt om i landet. De saknar också möjligheter att fortbilda sig inom ledning.

Deltagarna pratar mycket om behov av fortbildning inom ledning – men också om att det kanske inte räcker att det kommer fram skriftligt material från projektet – utan att det ibland finns ett behov av att prata och inte bara läsa. I analysen av behovsfångsten framkommer det tydligt, förutom ett enhetligt ledningssystem, att det behövs ett kunskapsunderlag samt arenor för att diskutera dessa frågor och en rejäl utbildningssatsning. Det kan uttryckas som "Ledningssystem i all ära – men också krav på att upprätthålla kompetens så att man faktiskt klarar det man är satt att göra".

Nya tag behövs – utgå inte från det vi har idag

Det beskrivs hur vi behöver tänka nytt kring räddningsledningsutbildningarna – inte ta ett självklart avstamp i dagens utbildningar. Samtidigt beskrivs att mycket av innehållet i de utbildningar vi har idag är bra.

Brett i botten och sedan spetsa sig

Ett ingångsvärde inför arbetet med att designa ett utbildningsystem gällande räddningsledningsutbildning är att bygga utbildningssystemet modulärt: en bred basutbildning där man sedan får spetskompetens genom olika moduler.

Ta fram profiler för vad som behövs i olika delar av systemet

Utgå från beslutsdomänerna och vilka arbetsuppgifter det innebär.

Akademiker och praktiker måste ihop i utbildningssystemet

Det finns idag två vägar in för att jobba i insatsledande roller – eller som räddningsledande. Antingen via MSB:s utbildningssystem med först Räddningsledare A (ger räddningsledarbehörighet) och sedan Räddningsledning B. Alternativt läser man till brandingenjör på Lunds eller Luleås universitet och går sedan en ettårig påbyggnadsutbildning inom kommunal räddningstjänst – RUB (ger räddningsledarbehörighet). Båda vägarna är viktiga för att försörja räddningstjänsten med ledningskompetens. Kursdeltagare från de båda utbildningsvägarna träffas mycket begränsat under utbildningstiden, vilket ses som en brist eftersom de kommer ut i räddningstjänsten med delvis olika bilder. En utmaning med detta är bland annat att RUB-utbildningen endast genomförs vid en av MSB:s skolor, dock skulle utökad distribuerad ledningsträning/övning samt distansundervisning kunna vara en av bryggorna över dagens utgångsläge. Ett önskemål är därför att framtida utbildningssystem väger in att de här båda utbildningsvägarna behöver träffas – och ha gemensamma delar – under utbildningstiden.

Underskattning i kompetenskrav för dem som arbetar med systemledning

Att förstå systemperspektivet är inte något man enkelt utbildar till. Det är en resa att skapa denna förståelse. Det tar tid och man behöver kunna hänga upp det på något. Vi förenklar detta alltför mycket. Vi behöver både börja utbilda inom området och höja statusen på detta.

Ledarskap i utbildningarna

Ledarskap i utbildningarna bedöms som viktigt och utbildningarna bör ha ett både teoretiskt och praktiskt perspektiv. En brist som beskrivs är att ledarskap ses som "statiskt" och att det finns en viss sorts ledarskap som är bra. Under behovsfångsten beskrivs hur olika situationer behöver olika sorts ledarskap – och förmågan att kunna växla ledarskap är viktig. Vardagen kan kräva en sorts ledarskap medan en insats kan kräva ett annat ledarskap. Rollen som förbundsdirektör och rollen som styrkeledare kan också kräva olika typer av ledarskap. Inte minst beskrivs hur ledare långt ner i organisationen i vardagen är viktiga och centrala för hela organisationen. Därför bör ledarskap tydligt både ingå i utbildningarna och vara avpassat efter den roll man förväntas få.

En jämförelse görs med körkort: Du måste ha olika sorters körkort för olika sorters fordon. Likaså behöver du ha olika ledarskap i olika situationer.

Varva utbildning och erfarenhet

I ett framtida utbildningssystem bör det vara varvat: utbildning – erfarenhet, utbildning – erfarenhet. Så är det inte idag, vilket beskrivs som problematiskt. Varken till exempel RÄL A eller RUB är uppbyggda på detta sätt.

Samverkansutbildningar (typ gamla HRK - Högre räddningstjänstkurs) behöver tas fram igen

Gamla "HRK" (Högre räddningstjänstkurs) – som är borttagen sedan många år – nämns ofta som en viktig kugge i utbildningssystemet. En del i behållningen av denna kurs var troligen de kontakter som skapades över organisationsgränserna under utbildningstiden. Dock finns ju nya samverkansutbildningar som bygger på "Gemensamma grunder för samverkan och ledning" och vi kan behöva undersöka varför HRK efterfrågas fortfarande och vad det egentligen är som efterfrågas.

"Systemutvecklarkompetens" behöver erbjudas i utbildningssystemet

Redan idag arbetar personer runt om i landet med att utveckla organisationens ledningssystem. För dessa systemutvecklare finns det idag väldigt lite stöd. Detta är personer som behöver djup kunskap om systemet.

"Specialist-ledning av komplexa insatser" behöver erbjudas i utbildningssystemet

Att få erfarenhet av de riktigt stora och komplexa händelserna är svårt – och det är idag ett fåtal personer som har erfarenhet av att leda sådana händelser. Vi behöver bli bättre både på att kunna stödja dessa personer och att hjälpa till att sprida deras erfarenheter. Redan idag finns det räddningstjänstorganisationer som har utsett "särskilt duktiga räddningsledare" och vi bör fundera på om utbildningssystemet på något vis behöver hjälpa till att stödja detta.

Utbildning kopplat till civilt försvar?

Frågan om civilt försvar – och vad denna fråga kommer att innebära för ledning av kommunal räddningstjänst – ställs ofta under workshopparna, men eftersom ingen har denna kunskap förblir den bara en ställd fråga. Dock bör vi ha detta med oss in i utbildningsöversynen.

Stab

Det verkar finnas ett stort behov kring stab. Detta behov kommer under workshopparna från deltagare i många olika diskussioner. Så här uttryckte en deltagare det:

"Behovet kring stab är jättestort – det saknas både utbildning och erfarenhet. Det finns i B-kursen och RUB men i övrigt finns ju ingen systematisk utbildning i det hela. Det finns ingen konsensus i hur det ska gå till. Det är

jättestort behov av fältnära stab, plotting, hur vi nyttjar ledningsoperatörerna – det behövs mycket här...

Blanda deltagare från olika organisationer i en del av utbildningarna

Det finns många önskemål om att blanda deltagare från olika organisationer i utbildningar. Under workshopparna preciserades frågan inte mer än så, men en utbildning till larmoperatör skulle till exempel kunna lämpa sig för det.

Fortbildning

Behovet av fortbildning är enormt. Idag finns bara de grundläggande utbildningarna Räddningsledare A, Räddningsledning B och RUB – sedan finns ingen möjlighet att utbilda sig vidare. Det finns utbildningar inom samverkan – men inte inom räddningsledning. Det diskuteras också att det borde finnas krav på att man godkänns med jämna mellanrum. Till exempel väcks frågan om att kunna kvalitetssäkra befäl, till exempel vart 5:e år. Idag sker ingen sådan kvalitetssäkring. Samtidigt finns en oro för den kostnad detta skulle innebära, och en synpunkt är att fortbildning även behöver kravställas – annars blir det inga pengar till fortbildningen.

Det bör gå att hitta nya lösningar, kanske kan man ”flytta ut” en del, eller träna virtuellt – man kan kanske inte skicka alla till MSB:s skolor – men virtuellt kanske det kan finnas möjligheter. Det bör finnas möjlighet att träna och examineras på distans. Halmstad nämns som exempel – de har anordnat så att det går att träna i fordonshallen – kan kanske MSB göra något liknande?

Möjlighet till distansutbildning och att kunna öva virtuellt på distans

Frågan om att kunna genomföra utbildning på distans är viktig för räddningstjänsterna och det efterfrågas också möjlighet att kunna examineras på distans.

Vidare efterfrågas också möjligheter att kunna träna virtuellt – och kanske även bedömas via distans. Lösningar liknande ”Fire Studio” på distans efterfrågas. Några räddningstjänster har kommit en bit på väg i virtuell träning, och även arbetet med MSB Revinges nya ledningsträningsanläggning skulle kunna vara intressant att titta på.

17.2 Analys

Behovsfångsten samt andra underlag som har presenterats under arbetets gång i ELS-projektet är ingångsvärden *för design av utbildningssystemet*. Analysen och slutsatserna gällande ledningssystem (till exempel grundkonstruktionen) kan ses som ingångsvärden *till innehåll i utbildningen*, exempelvis nytt undervisnings- och kursmaterial kopplat till ledning av kommunal räddningstjänst. Nedan dras slutsatser angående detta även om framtagande av utbildningssystemet ligger utanför ELS-projektet.

Tankegods gällande en enklare uppdelning av målgrupper i utbildningssystemet, att eventuellt dela upp dem i:

- a) *Systembyggare* (chefer, ”designers/ledningsutvecklare”, lärare)
- b) *Operatörer* (från styrkeledare och uppåt i den ”operativa ledningsnivån”)

Detta behöver också följa slutsatsen av analysen gällande roller i ett kommande, enhetligare ledningssystem, och ta hänsyn till ledningsnivåer, systemnivåer och systemsyn.

En slutsats är att både ”systembyggare” och ”operatörer” behöver ha kunskap (perspektivförståelse) om varandras förutsättningar, roller etc. för att hela ledningssystemet ska fungera på ett bra sätt och för att stärka möjligheterna till effektivare räddningsinsatser, samordning och inriktning.

En annan slutsats är att det finns underlag i behovsfångsten som stärker idéerna kring ett mer modulärt utbildningssystem. Detta kommer dock att medföra en ökad komplexitet (gällande till exempel antagning, genomförande etc.) och är också mer kostnadsdrivande än nuvarande system. I behovsfångsten verkar även finnas en önskan om att varva inhämtande av erfarenhet med utbildning, eventuellt i likhet med LIA (lärande i arbete) som SMO-utbildningen har.

Utbildningssystemet behöver också innefatta fortbildningsperspektivet – eftersom det uttrycks att det finns ett stort behov av fortbildningsinsatser/utbildningar. I dagens utbildningssystem finns få möjligheter att fortbilda sig mellan och efter baskurserna Räl A/Räl B, vilket räddningstjänstutredningen lyfter fram som önskvärt. Principer för finansiering av utbildning kopplat till anslag och avgift är viktiga ingångsvärden.

Utöver detta behöver utvecklingen av ett nytt utbildningssystem ta hänsyn till behovet av att fler målgrupper möts/behöver utbildning, att än bättre nyttja teknik och undervisningsmetoder som främjar lärande och utbyten som inte är lika beroende av tid, plats etc. MSB har idag projekt som handlar om virtuell simulering och ledningsträning på distans. Det är ingångsvärden i utvecklingsarbetet. Även andra tekniska stödsystem, både för samband samt andra system för dokumentation, informationsspridning och beslutsstöd behöver beaktas och lyftas in under utvecklingsarbetet. I ljuset av civilt försvar och höjd beredskap behöver även dessa delar komma in i utvecklingsarbetet.

I utvecklingen av ett nytt utbildningssystem behöver ljuset också riktas mot innehållsbitarna stab och ledarskap – två teman som blir tydliga i behovsfångsten.

Slutligen behöver det lyftas att det föreligger stora kompetensutvecklingsbehov av lärarkåren för att kunna genomföra utbildning i ett nytt, reviderat utbildningssystem – inte minst i perspektivet gällande ”ledningskunskap” (för kommunal räddningstjänst utifrån kommande grundkonstruktion) och detta behöver införas mer explicit i samtliga utbildningssteg, inte minst i ett tänkt grundutbud, där detta utökas i steg och kopplat till de roller som respektive utbildningssteg skulle kunna kopplas till.

17.3 Slutsatser

Behovsfångsten visar behov som kommer att behöva ligga till grund för designen av och innehållet i kommande utbildningssystem för ledning. Detta ingår inte i ELS-projektet, men eftersom framtagandet av utbildningssystemet behöver gå hand i hand med framtagandet av ledningssystemet inkluderas detta område i behovsanalysen.

- Utbildningssystemet kommer att behöva tillgodose utbildningsbehov dels hos dem som utformar och ”äger” systemet, såsom chefer och ledningsutvecklare, dels hos dem som ska agera i systemet såsom befäl och larmoperatörer. De behöver också kunna ha perspektiv på varandras roller.
- Behovsfångsten stärker tanken om att utbildningssystemet bör utformas med olika moduler som kan genomföras. Eventuellt kan det övervägas någon form av LIA i utbildningen.
- Behovsanalysen visar tydligt att det behövs någon form av system för fortbildning, både mellan de olika kurserna (modulerna) i systemet och efter den högsta modulen.
- Teknikstöd behöver integreras i utbildningarna för att öka möjligheterna till kvalitet i utbildningen, liksom eventuellt deltagande på distans.
- Stab och ledarskap behöver behandlas i utvecklingen av ett nytt utbildningssystem.
- Lärarkåren behöver fortbildning och övriga förutsättningar för att kunna genomföra kommande utbildningar i det nya utbildningssystemet, inte minst i grundkonstruktionens innehåll. Denna fortbildning bör starta i närtid.

18. Förmågor

Förmåga dyker upp på flera ställen i behovsfångsten, ofta utan någon närmare definition. Det står klart att det behövs ett vidare arbete med att klara ut vad ledningssystemet ska klara av generellt och i den aktuella kontexten.

18.1 Resultat från behovsfångsten

Vi behöver ringa in begreppet förmåga

Vad är en förmåga? Och vad är skillnaden mellan kompetens och förmåga? Vad ligger i begreppen? Förmågor kan vara kvalitativa eller kvantitativa. Hur mäter vi förmågan och vad mäter vi den mot? Kan vi mäta förmågorna mot lagstiftningen? En slutsats är att vi behöver ringa in begreppet förmåga. Vi tror att mycket redan finns gjort som vi skulle kunna ha nytta av.

Vi behöver också koppla förmågediskussionen till designlogiken. Samtidigt blir detta rätt teoretiskt – vi skulle behöva ha det mer praktiskt.

Allt handlar också om att ha en ”grundförmåga” – till exempel blir vi inte bättre på logistik kan vi inte förbättra arbetet genom ledning. Likaså kan staben ha gjort ett kanonjobb – men det var något annat som strulade. Det vill säga att ledningen inte kan kompensera för andra brister. Är det inte i ledningen det brister är det inte heller ett problem som kan hanteras genom bättre ledning.

Förmåga hos systemet, befattningen och individen

Vi tror att förmåga kan ha olika upplösningsgrad. Vi kan prata om förmåga hos enskilda individer. Det kan också handla om att beskriva vilken förmåga som behövs i en viss befattning. Det kan handla om räddningstjänstens, det vill säga hela systemets förmåga, men det kan också handla om den aktörsgemensamma förmågan eller vår förmåga nationellt. Här behöver vi göra ett arbete.

Det finns erfarenheter att dra nytta av

Flera organisationer arbetar med att identifiera ledningsprocesserna och vilken förmåga/vilka förmågor som behövs hos individ, ledningssystem och organisation för en effektivare hantering.

Exempel på organisationer som arbetat med detta är till exempel Försvarsmakten, Polisen, Storstockholms brandförsvaret och regioner/landsting. Det finns även forskare vid Lunds tekniska högskola (LTH) som har arbetat med förmågor.

Sjukvården mäter mot ledningsförmågan på alla nivåer i syfte att kvalitetssäkra tidskritiska besluts- och ledningsprocesser för att nå bästa resultat (=ökad överlevnad). Räddningstjänsten i Jönköping mäter mot att utföra vissa uppgifter. Kommunernas handlingsprogram – hur beskrivs förmågan där? Försvarsmakten har troligen jobbat mycket med detta.

Polisen har bland annat arbetat med multiorganisatorisk förmåga (samverkansförmåga), till exempel i PDV-vägledningen. Totalförsvarets forskningsinstitut (FOI) har i forskningsprojektet ”SitLoS” tagit fram ett analysstöd för värdering av förmåga till situationsanpassad ledning och samverkan⁴⁹. Mätbara indikatorer för ledning och samverkan används för att värdera lednings- och samverkansförmågor inom katastroförsvarsmaktenedicinsk beredskap, utbildning och forskning^{50, 51, 52}.

18.2 Analys

Det finns en samstämmighet om att begreppet förmåga behöver förtydligas. Det gäller dels hur det förhåller sig till andra närliggande begrepp, till exempel kompetens, dels hur man kan uttrycka förmågor på olika nivåer – individ/per befattning, organisation eller för samhällets aktörer tillsammans. Projektet behöver vara tydligt angående vilken av förmågorna som avses. Sedan finns det anledning att undersöka om det går att sätta någon form av grundförmåga som krävs för att kunna genomföra effektiva räddningsinsatser.

Det är tydligt att det finns räddningstjänster och andra aktörer som har arbetat med förmågebegreppet. Om projektet väljer att ge sig på att definiera och använda sig av förmågebegreppet bör man kunna hämta en hel del utgångspunkter i befintliga ledningsdoktriner eller motsvarande. Det skulle sannolikt gå att på kort basis relativt smidigt lista olika typer av förmåga för att skilja ur olika delar och sedan sortera ut vad vi ska jobba vidare med. Men på längre sikt skulle det kunna göras en sammanställning av befintligt arbete och tas fram ett förslag på hur förmåga kan användas inom ELS. Det behöver dock vägas mot vilka resurser och vilken tid det skulle kräva.

⁴⁹ Holmberg, M m.fl. 2019. *Situationsanpassad ledning och samverkan ur ett designlogiskt helhetsperspektiv*. Publikationsnummer MSB1315 - januari 2019. ISBN 978-91-7383-893-1.

⁵⁰ Bergren, P, Jonsson C-O, Nilsson, H, Pettersson, J, 2017 *Functional quality indicators for assessing health care initial response to societal disturbances for education*, 2017, KMC, Published online by Cambridge University Press: 20 April 2017

⁵¹ Nilsson, H m.fl. *Simulation-assisted burn disaster planning*. Burns: journal of the International Society for Burn Injuries 02/2013

⁵² Nilsson, H, Jonsson C-O, Vikström, T, 2012, *Performance indicators for initial regional medical response to major incidents: a possible quality control tool*. Scandinavian Journal of Trauma Resuscitation and Emergency Medicine 12/2012; 20(1):81

18.3 Slutsatser

- Det är lämpligt att utgå från någon form av förmågekrav när vi formerar hur ledningssystemet ska se ut och framförallt vad det ska klara av.
- Vi behöver definiera vad vi menar med ledningsförmåga.
- Vi bör ta utgångspunkt i hur andra aktörer valt att arbeta med förmågor.
- Vi bör skilja på systemets samlade förmåga och befattningsförmågor. Det är ur systemets samlade förmåga som vi ska ta fram befattningsförmågor.
- Vi kan se arbetet med att definiera förmåga på kort och lång sikt:
 - På kort sikt kan vi ta fram olika förmågor som vi kan jobba med i projektet.
 - På lång sikt behöver vi jobba mer kvalitativt och samla befintlig litteratur till en utgångspunkt för ett förslag på hur vi själva i ELS ska gå vidare med förmågebegreppet och beskriva det och sätta någon form av krav på grundförmåga inom ledning.

19. Uppföljning, utvärdering och kontroll

Olycksundersökningar ingår som en del i att utveckla räddningstjänsten. Vi behöver (våga) utvärdera ledningen, utan att leta syndabockar. Det finns också krav på statlig tillsyn över kommunens skyldigheter enligt LSO, vilket även omfattar hur insatser har genomförts. Nedan följer de områden som framkom i behovsanalysen.

19.1 Resultat från behovsfångsten

Vad är bra ledning?

En svårighet är att veta vad som är bra ledning och ofta är det inte förrän i efterhand som vi vet vad vi borde gjort – om ens då. Och det är inte alltid vi ens kan göra "rätt". En bra insats är ju när hjälpbehovet är tillgodosett – det är ju inte säkert att vi löser hela hjälpbehovet – eller istället åstadkommer vi nya skador. Men ledningen kan ju ha varit bra ändå. Men det är ju viktigt att se till förutsättningarna – har vi inte så mycket resurser kan vi ju inte uppnå så mycket – och då måste vi utgå från det.

Insatsutvärderingar kan användas mer

Insatsutvärderingar skulle kunna bli ett verktyg för att utvärdera ledningssystemet. AAR (After action review) beskrivs som en både bra och möjlig metod för att utvärdera ledningen. Framöver bör vi bygga in frågorna som behandlar ledningssystemet i insatsutvärderingar. Det skulle kunna bli ett verktyg för att följa upp hur systemet fungerar.

Hjälmkamera är ett bra hjälpmedel

Hjälmkamera – à la danska modellen – beskrivs som en möjlighet för befälen att utvärdera sin insats – inte minst ur ett ledarskapsperspektiv.

Räddningstjänsten behöver bli en lärande organisation

Det beskrivs hur räddningstjänsten behöver bli mer av en kunskapskultur – det behöver finnas en strävan och en drivkraft att vilja lära sig. Det behöver också finnas förutsättningar för detta i form av arbetstid, löner och så vidare. Idag är det ofta antal år inom räddningstjänsten som ger legitimitet åt en medarbetare – men här borde kunskap bli en viktigare faktor.

En förändrad riskbild

Olyckslandskapet för svensk räddningstjänst förändras hela tiden. För 5 år sedan pratade vi inte om skogsbränder och terror. Vi går mot förtätade stadsdelar, underjordsanläggningar, höga byggnader, militära hot, flyktingströmmar, sjukdomsutbrott, gasbussar och solcellsanläggningar. Det som sker i andra delar av världen påverkar också den lokala räddningstjänsten. Detta betyder att räddningstjänsten ska kunna hantera både nuvarande risker och framtida risker.

Koppling mot forskning

Ett problem som beskrivs är att få forskare är kopplade mot räddningstjänstens verksamhet. Räddningstjänsten som forskningsfält behöver öka. Likaså behövs det fler forskare som själva har en bakgrund i räddningstjänsten och det skulle vara önskvärt att få med forskare på larm.

Ett exempel som nämns, som vi skulle kunna titta närmare på, är Urban laboratory i USA – som ger ut rapporter och utbildningsmaterial.

Tillsyn

Tillsyn av handlingsprogrammen behöver bli ett tydligare verktyg än idag för att säkerställa tillfredsställande ledning. Att till exempel lägga ett flertal olika roller på en ensam person, som många kommuner gör idag, är helt orimligt och bör fångas in när handlingsprogrammen tillsynas.

19.2 Analys

Det finns en samstämmighet kring att det är viktigt att lära från händelser på ett systematiskt sätt, i vårt fall angående ledning. Dock saknas det en norm att utvärdera gentemot. Utvärdering av ledning behöver kopplas till begrepp som *effektiv insats*, *effektiv ledning* och *hjälpbehov*. Det finns hjälpmedel att använda, till exempel metoder och teknik.

Kulturen behöver utvecklas i en riktning där räddningstjänsten går mot att bli en lärande organisation, en kunskapsorganisation. Det kommer krävas inte minst genom att samhällsutvecklingen pekar mot nya risker som kommer kräva ledning i nya utmanande sammanhang.

Räddningstjänstens område är enbart delvis beforskat. Det behövs även forskare med räddningstjänstbakgrund. Eventuellt kan Brandskyddsföreningens program med räddningstjänstanställda som forskar under en del av sin arbetstid bidra till att området beforskas. Detta må vara sant, men frågan är vad det innebär för det fortsatta arbetet i projektet.

Tillsyn lyfts som en del i lärandet. Det ska inte underskattas om staten följer upp utvecklingen och status via tillsyn över kommunerna som ett sätt att lyfta frågan om förmåga till ledning. Men det är de facto så att kommunerna själva behöver arbeta med frågorna och driva utvecklingen. Kommunerna bör sköta uppgifterna enligt lag utan att tillsynsmyndigheten behöver påpeka vikten av det.

19.3 Slutsatser

- När vi designar ledningssystemet behöver vi också fundera på hur man kan formulera kraven på det och dess förmåga, som sedan är naturliga att använda vid uppföljning och utvärdering, inklusive statlig tillsyn.
- Kulturen kan innebära en utmaning när det gäller att lära från insatser. Helst ska systemet för krav och uppföljning landa in rätt i detta.
- I eventuellt kommande föreskrift kan lämpliga delar av kraven inkluderas. Projektet behöver fundera på vad som bör in där.
- Ledningssystemet behöver beakta förmåga till ledning i framtiden, i nya situationer med nya hot.
- Forskning är en viktig del som grund för utveckling och behöver bli mer etablerad inom räddningstjänstområdet. Detta bör eventuellt dock hanteras utanför ELS-projektet.

20. Det fortsatta projektarbetet

Projektplanen listar en rad önskvärda mål och möjliga leveranser från det fortsatta arbetet i projektet. Behovsanalysen utgör en viktig grund för det vidare arbetet i projektet. Den kommer att kompletteras med annan kunskapsinhämtning.

Innan årsskiftet 2019/20 ska projektet leverera en grundkonstruktion, en beskrivning av vilka komponenter som ledningssystemet ska bestå av. Det är värt att betona att det **inte** är en färdig ledningsdoktrin. Det finns en rad fördjupningar och kompletteringar som kommer att genomföras. Dessa kommer att pågå under olika tidsperioder, vilket innebär att arbetet med slutleveransen kommer att pågå parallellt med en del av dessa fördjupningar och kompletteringar.

Projektets aktuella planering och prioriteringar finns tillgänglig på msb.se/els.

21. Bilaga 1 – Makt, normer och förändringar inom räddningstjänsten

Denna text är tänkt som en hjälp i det fortsatta ELS-arbetet (och i likartade arbeten). Hur kan vi få syn på frågor kring makt och normer – och hur kan vi tänka kring dem? Kapitlet tar avstamp i vad som framkommit under behovsanalysen och ger olika förklaringsmodeller. Kapitlet är skrivet av projektets sakkunnige inom område, Mathias Ericson.

21.1 Makt och normer utifrån tre nivåer

Utifrån en grov generalisering kommer makt och normer till uttryck i tre olika nivåer i projektet:

För det första handlar det om att olika räddningstjänster har olika förmåga, resurser, intresse och beredskap för att leva upp till behov av systemledning. Frågan är då hur dessa skillnader överbryggas och tas omhand? Makt och normer handlar här om vem som får inflytande och får igenom sina perspektiv på bekostnad av andra.

För det andra handlar det om hur hindren för utveckling förklaras i termer av makt och normer. Det kan exempelvis vara fråga om motstånd mot att ansluta till större system eftersom man vill klara sig själv. Makt och normer kan ta sig uttryck i starka grupper internt som motsätter sig eller ignorerar beslut från överordnade för att upprätthålla en norm.

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 normer om att se sig som del i ett större nätverk av aktörer, eller att knyta sig samman med andra tongivande aktörer inom fältet så som polis och militär. Det kan också vara normer som värnar en toppstyrd hierarki eller att betona modeller som är mer dynamiska och i högre grad bejakar bottom up-styrning.

21.2 Olika sorters kapitel i maktrelationer

För att börja bena i detta så behöver vi perspektiv på vad makt och normer är. Ett sociologiskt sätt att förklara makt är att maktrelationer inte bara handlar om ekonomiskt kapital, utan även om socialt och kulturellt kapital (Bourdieu, 1993). Detta är ett perspektiv som öppnar upp för ett mer dynamiskt sätt att förstå hur maktrelationer fungerar. De aktörer som är starka inom exempelvis räddningstjänstens fält kan vara de som har mycket resurser, i form av personal och utrustning. Men 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 kulturella kapital, alltså genom att kunna föra sig och vara smidig i att bygga sitt varumärke och bli en aktör som anses stå 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. Genom att skilja mellan ekonomiska, sociala och kulturella kapital kan vi förstå skillnader i olika aktörers förutsättningar att påverka och styra inriktningen, exempelvis inom ett fält såsom räddningstjänst. Begreppen beträffande kapital kan hjälpa oss förstå komplexiteten i att skapa en enhetlighet, då parterna som ska enas står i olika relation till maktcentrum (se första punkten ovan). Detta är ett sätt att lyfta fram att problemet är mångbottnat och formuleras på olika vis. Ett enhetligt ledningssystem kan ses som en fråga om resursmäkling, ibland som ett sätt att bygga starkare nätverk och ibland som en fråga om att inte förlora i anseende och tillit.

21.3 Normer gentemot makt

Normer är begrepp eller perspektiv som sätter fokus på kulturella aspekter och de mer subtila formerna av makt. Med utgångspunkt i Sara Ahmed (2012) kan normer förstås som en slags upptrampade stigar som visar hur du bör förhålla dig i en organisation, där du förväntas följa de stigar som trampats upp av andra. Normer skapar en 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 ordningar (DiMaggio och Powell, 1991).

Dessa invanda mönster och föreställningar om ”hur det är” kan vara mycket svåra att förändra. Trots omorganisation och ändring i styrningsdokument kan det visa sig att det gamla består. Normer är ett begrepp för att förstå denna typen av återställningar. Ahmed menar att dessa normer och institutionella ordningar verkar 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 de blir påtagligt hur de ordnar och skapar flyt, medan det vid brott mot dem uppstår friktion och går trögt. Poängen här är att vi gärna följer normer eftersom det förenklar och skapar tillhörighet. Detta perspektiv är viktigt i sammanhanget eftersom det exempelvis kan hjälpa oss 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 när man konfronteras med en mer komplex eller omfattande händelse än vad man är van vid, vilket skapar ett motstånd mot att inse och ta beslut om att ledningssystemet behöver ”växla upp”.

När det gäller makt och normer så är det också viktigt att betona att dessa inte enbart är negativa värden eller något som begränsar och hindrar. Makt och normer är en förutsättning för sociala relationer. Här kan vi stödja oss på centrala makt-teoretiker såsom Michel Foucault (1992) eller Gilles Deleuze och Felix Guattari (1987) som framhåller att makt inte är något negativt utan även frambringande och en producerande kraft. Deras poäng är att vi lurar oss och gör det alltför bekvämt för oss om vi enbart ser makt som något destruktivt. Vi gör oss inte av med makten, utan förändrar bara dess former.

På liknande vis pekar norm-teoretiker så som Judith Butler (2004) och Sara Ahmed (2012) på att vi inte ska tro oss kunna göra oss fria från normer, eftersom normer skapar begriplighet och sätter ramar för sociala relationer. Vad vi däremot ska arbeta för är att utvidga normer till att bli mer inkluderande och att utmana normer som har destruktiva och våldsamma effekter.

I relation till projektet hjälper dessa perspektiv oss att inte reducera makt och normer till det som hindrar och ska röjas ur vägen, utan riktat 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.?

21.4 Repressiv och pastoral makt

En sista aspekt av makt och normer som vi kan ha hjälp av för att förklara och förstå arbetet med att åstadkomma ett enhetligt ledningssystem är att skilja mellan olika sätt att utöva makt, det vill säga själva tekniken för att utöva inflytande och påverka fältet. Ett bidrag från Foucault (1992) är att skilja mellan repressiv och pastoral makt. Han menar att vi lätt associerar makt till en bestraffande, direkt och absolut makt, som utgörs av fysiska bestraffningar.

Mot detta ställer han en pastoral form av makt som snarare riktar sig mot tanken och får oss att omvärdera och göra självrannsakan. Det är en maktteknik som utövas genom spridande av kunskap och upplysningar som gör oss myndiga att ta egna beslut och låter oss förstå att det finns bättre och sämre beslut.

Detta omtalas ibland som åtskillnad mellan en hård och en mjuk maktutövning. Foucaults poäng här är att den mjuka makten på många sätt är långt mer effektiv, eftersom den kommer överallt ifrån och tar kontrollen 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.

Det gör exempelvis skillnad i att ansluta sig till ett ledningssystem för att lagen säger det jämfört med att ansluta sig till ett ledningssystem för att du ser ett behov av det för bedriva räddningstjänst. Ett annat sätt att tolka denna skillnad är att det inte räcker att ha en fungerande organisation på pappret 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.

Åtskillnaden 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 situationsbunden omtolkning av behov. Det som återkommande diskuterats i arbetsgruppen och i behovsanalyserna är behovet av pastoral styrning, av att arbeta med organisationskulturen och de normer som utgör särskilt viktiga villkor inom räddningstjänsten som både hindrar och möjliggör ledning. Detta är 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.

Makt och normer, liksom sociala och kulturella ordningar, är viktiga begrepp för att beskriva och förklara denna särställning och för att artikulera de mer komplexa förutsättningarna för ett effektivt och mer enhetligt ledningssystem som projektet har att hantera.

21.5 En summering av teman och sätt att identifiera maktrelationer

Behovet av projektet motiveras i projektplanen med att räddningstjänsterna runt om i landet utvecklats i mycket olika riktningar och organiseras på olika vis, vilket hindrar enhetlighet och gör det svårt att svara mot behov av samordning och ledning vid hantering av större händelser. Ur ett sociologiskt perspektiv är det viktigt att beskriva hur dessa skillnader beskrivs och hur gränser dras för vad som är viktiga faktorer att ta med i konstruktionen av ideal om ökad enhetlighet. För att förstå enhetlighet behöver vi först förstå vad som är brist på enhetlighet sägs bestå i. En viktig del i projektet är att kartlägga olika förståelser av vad problemet är. Projektet ska ge en bild av räddningstjänsternas olika förutsättningar och hur det påverkar synen på behovet av ledningssystem.

Det är en utmaning att föra upp frågor om makt och normer i ett arbete som handlar om systemteori, där just systemperspektiv gärna tänks som exkluderande av sociala aspekter. Det finns en motsättning här mellan ett mer klassiskt ingenjörstänk och med sociologiska perspektiv. Samtidigt rör sig diskussionerna om varför systemen inte fungerar som de är tänkta, eller hur modeller bättre kan anpassas till praktiken och förutsättningarna. Diskussionerna tar också utgångspunkt i erfarenheter av större händelser där de inarbetade systemen utmanas och sätts på prov. 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. Här nedan följer en tematisering av de sätt som förändringar och maktrelationer har berörts i diskussionerna:

Historik Var befinner vi oss idag och hur sätter vi det i relation till vår historia? Många kloka tankar har tänkts, i detta projekt men också innan. Vad är skillnaden idag mot då? Hur har samhället förändrats? Vad är räddningstjänstens roll idag och vilka utmaningar står vi inför? Vad ni väljer att lyfta upp från det som tänkts tidigare, liksom det som vi avfärdar, hänger ju ihop med vår bild av vad som ser annorlunda ut idag.

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. Samtidigt slänger vi in frågor om totalförsvaret för att styra över diskussionen mot andra perspektiv. Vad gör detta med vår tolkning av behov av ledningssystem? Vad är det för identitetsbrytande situationer som vi förhåller 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: Projektet 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 (metro-normativitet). Skapar vi en modell som ratas och stärker konflikter mellan olika regioner, eller blir det en "storstadslösning", eller kommer lösningarna ratas av stora och starka aktörer? Vem behöver anpassas till vem? Om inte alla är berörda, varför detta projekt? Accepterar vi att varje aktör gör som de vill?

Lokalt: Projektet visar stora skillnader mellan stora och små kommuner, mellan dem som har mycket eller 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: Är motivet ett fokus inåt eller fokus utåt? 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 med och stärka samhällets förmåga att hantera en mer omfattande olycka eller katastrof? Ska vi ha ett ledningssystem för att stärka varumärke, eller för att lösa uppdrag?

Bundsförvanter: Med vilka aktörer samverkar vi? Gör vägval och styr våra sätt att tala om olika ledningssystem. Detta behöver adresseras och bli uttalat, inte tas för en självklarhet utan vara ett aktivt val. Var tydliga med att vi gör vissa

val och att alternativ väljs bort, och varför. Vilka lierar vi oss med och vad vill vi uttrycka genom att ställa oss som parter med vissa snarare än andra?

Organisationskultur: Relationer på lokal nivå som hindrar ledning, där maskulina normer kan göra det svårt att få folk att följa, personalen följer andra normer, skapar skillnad mellan teori och praktik. Uppfattningen att "ledningssystem och deras modeller är mest för att ingenjörerna och cheferna ska känna sig viktiga". Hur får modellerna effekt?

Språk: Hur talar vi om ledningssystem och vem kan föra sig i dessa samtal? Det har exempelvis sagts flera gånger att det är ett problem att alla inte är med, eller att vi i samtalen om ledningssystem är en alltför homogen grupp. Detta behöver påtalas och lyftas. Hur skapar vi ledningssystem som inte exkluderar?

Detta är exempel på återkommande teman där makt och normer adresseras. De rör sig på olika nivåer och visar på komplexiteten i vad ett ledningssystem väntas lösa för problem. De visar också på utmaningen i att inte kunna lösa alla dessa problem. Avvägningar och prioriteringar av vad som kan hanteras inom ramen för projektet behöver göras. Dessa bortval behöver bli aktiva och kunna motiveras.

Utifrån perspektiv på institutionella ordningar är denna sammanställning av behov och problem ett viktigt material för att spegla processen och hålla fokus vid de förändringar som kan driva på förändring snarare än fokus på kosmetiska förändringar som ser bra ut och blir "snabba lösningar" men som inte gör något åt själva problemet eller bidrar till önskad effekt i ett längre perspektiv (alltså både längre som bestående i tid och längre som räckvidd över hela landet).

Ett ledningssystem kan i sig riskera att förstärka institutionella ordningar som i längden upprätthåller de problem som systemet var tänkt att lösa. Tematiseringen ovan är ett exempel på hur det material som samlats i projektet kan användas som grund för att ställa frågor om vad som ter sig som en lösning, vad som är problemet och vad för form av enhetlighet som projektet arbetar och orienteras gentemot.

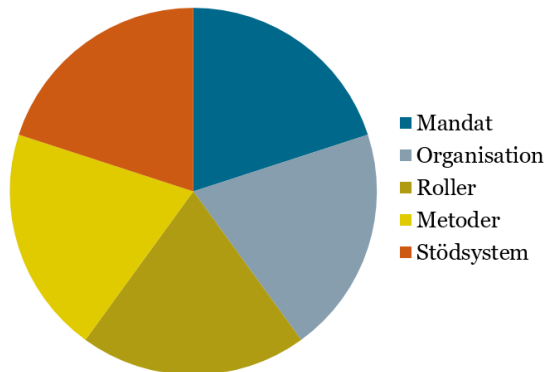
22. Bilaga 2 – Brehmer teori om design

22.1 Komponenter som behövs för att skapa inriktning och samordning

För att identifiera och kategorisera grundläggande komponenter i ett system för samverkan och ledning har vi valt att använda Berndt Brehmers kategorisering av de resurser som krävs för en process som konkret skapar de informationsmängder (exempelvis instruktioner, direktiv, order, förslag till överenskommelser) som i sin tur skapar inriktning och samordning.⁵³

Dessa resurser är

- mandat (att fatta beslut och ingå bindande överenskommelser)
- organisation (av arbete och personal)
- roller (som specificerar de kompetenser som behövs)
- metoder (som talar om vilken information man behöver och hur den ska användas)
- stödsystem (som tillhandahåller information i en form som är användbar och stöder det arbete som metoderna kräver).



Kategorier av komponenter som behövs för att åstadkomma inriktning och samordning.

⁵³ Bland annat beskrivet i Brehmer, B. *Insatsledning*. 2013, Försvarshögskolan.

Mandat⁵⁴

Mandat är en legal term som avgör i vilken grad en aktör kan utöva tvång. En av utgångspunkterna i arbetet med det nationella systemet är att de legala och mandatsmässiga förutsättningarna är givna, det vill säga att aktörerna har det mandat de har idag. En komplicerande faktor är att givna mandat ofta medger tolkningsutrymme och därför är svaga eftersom det råder delade meningar om vad ett särskilt mandat innebär.

Organisation

Att ändra i sin organisation beskrivs ofta som en lösning när aktörer inte når den tänkta effekten. Att skifta mellan hierarki, nätverk och matris, eller slå samman alternativt dela upp strukturer kan ibland vara nödvändigt, men kan också leda till minskad effekt under en övergångsperiod när människor är upptagna med att orientera sig i det nya. I situationer med samhällsstörningar eller då samhället står inför risk för krig, bör ändringar i ledningsförhållanden, organisation och arbets sätt undvikas så långt som det är möjligt. Kan förändringar göras så att medborgarna fortfarande kan känna igen de myndigheter de har att göra med?

Roller

Roller kan vara både aktörsinterna och aktörsgemensamma. Aktörsinterna roller är en fråga för respektive aktör, men MSB skulle kunna ha en roll att spela på området, särskilt hos aktörer som är ovana att agera operativt. Aktörsgemensamma roller kopplar bland annat till respektive aktörs instruktioner, regleringsbrev, affärsplan eller stadgar.

Metoder

Metodområdet är kanske det område som har fått störst uppmärksamhet inom MSB de senaste åren, och där ansträngningar pågår.⁵⁵ Utgångspunkten är att metoder för samverkan och ledning ska vara likartade vid alla typer av samhällsstörningar och vid olika tillstånd i samhället (grundberedskap, kris och höjd beredskap) och bygga på de principer som gäller i vardagen. Det gäller ansvarsförhållanden, samverkan- och ledningsmönster samt arbetsrutiner. Här har aktörerna tydligt efterlyst tydligare och mer konkreta produkter. Om samma metoder ska användas i både förberedande och hanterande verksamhet blir det en utmaning att utveckla metoder som dels är användbara och praktiska för en stor bredd av aktörer, dels är meningsfulla att använda ”till vardags”. Med erfarenhet av aktörernas signaler är det dock tydligt att

⁵⁴ Ur bakgrundsmaterialet till ”Gemensamma grunder”, DP1, 2015, s.56: ”Med mandat menas den formella grunden som finns för att bestämma över egen verksamhet, andra offentliga och privata aktörer, eller enskilda. Det kan förekomma olika grader av mandat där de starkaste innebär att det finns stöd i regler för en aktör att utöva tvång eller att fatta beslut över andra. Ett svagare mandat innebär att en aktör genom regler har fått en given roll inom ett visst område men att den inte innefattar tvång eller beslutsfattande. Det kan röra sig om mandat att till exempel verka för, stödja eller främja.”

⁵⁵ Till exempel ISF-konkretisering, beslutsstöd, lägesbild/prognos och kriskommunikation.

framtagna metoder måste vara direkt användbara utan något som helst återstående behov av tolkning eller konkretisering. Termen ”checklistor” och ”standard” används ibland som skräckexempel, men kan ha sin plats i ett nationellt perspektiv om man samtidigt medger undantag. Applikationerna för sådana metoder är flera tänkbara: lägesbild/prognos, beslutsfattande, operativa tempoväxlingar, ”red-teaming”⁵⁶, strategisk hypotesbildning, etc.

En särskild metod som är värd att beakta är *planering*. Planering är ett av de områden som inte behandlas i ”Gemensamma grunder”. Samhällets aktörer – med undantag av till exempel Försvarmakten, Polisen och Kustbevakningen – bygger sällan sin förmåga genom scenariobaserad planering (planering inför olika typer av händelser) utan genom förmågebaserad planering. Dessa två perspektiv behöver förmodligen dels mötas⁵⁷, dels omsättas i konkret verksamhet om planering ska leda till någon verklig effekt. De myndigheter som har uppgifter inom ramen för civilt försvar har särskild anledning att samordna sig. Den samordnade planläggningen får dock inte drivas för långt eller göras alltför detaljerad, utan bör kanske inriktas på att reglera larmning och uppstart, men i övrigt ge riktlinjer för hantering.

Stödsystem

I Brehmers resonemang utgörs resursen *stödsystem* av ”system som tillhandahåller information i en form som är användbar och stöder det arbete som metoderna kräver”.

För att arbeta med det nationella systemet för samverkan och ledning kräver begreppet en utökad innebörd. Tyngdpunkten i den utökade innebörden av begreppet kommer ur den del av Brehmers definition som talar om system som ”stöder det arbete som metoderna kräver”. Stödsystem – här i betydelsen tekniska system och fortifikatoriska skydd – är inom ramen för samverkan och ledning ofta kostsamma och kräver lång tid för utveckling och implementering. De är dessutom mer kritiska än övriga dimensioner vad avser interoperabilitet, eftersom gränssnitt till skillnad från människor behöver vara exakt anpassade till varandra redan från början. Det räcker inte med att två dataanslutningar nästan kan prata med varandra. Möjligheterna att gå in i etablerade projekt eller färdiga system bör undersökas, vilket dels rimligen sparar tid och pengar, dels kan bidra till ökad interoperabilitet med nationella och internationella aktörer.

⁵⁶ Ett sätt att arbeta där en del av en organisation aktivt testar och ifrågasätter den egna eller annan aktörs förmåga eller agerar som antagonistisk aktör.

⁵⁷ Det vill säga att personal från aktörer ur bägge kulturer tillsammans behöver praktiskt hitta konkreta former för att förebygga och hantera samhällsstörningar.

23. Bilaga 3 – Modell för fördelat beslutsfattande på olika systemnivåer

I det nedanstående beskrivs den modell som ligger till grund för ledning av kommunal räddningstjänst i Sverige. Någon annan motsvarande modell som syftar till att ”sortera innehåll i ledning” på olika nivåer och stimulera utvecklingen av förståelse för ”upplösningsgrader” finns förmodligen inte. Modellen syftar till att i en organisation skapa ett ”fördelat beslutsfattande”. Genom användning av modellen ska ledningsarbetet kunna organiseras och vara en utgångspunkt för roller och mandat. Inledningsvis beskrivs den första modellen översiktligt och därefter beskrivs den vidareutvecklade modellen.

Grunder för ledning (SRV 1998)⁵⁸

Den första modellen presenterades i *”Grunder för ledning - generella principer för ledning av kommunala räddningsinsatser”*. Utöver modellen så var hela innehållet i denna publikation tänkt att fungera som en plattform utifrån vilken kommunal räddningstjänst kunde utforma sin egen ledningsorganisation. Innehållet skulle fungera som utgångspunkter för kommunernas dimensionering av ledningssystem för räddningstjänst under höjd beredskap i samband med den planläggning som genomfördes vid denna tidsperiod. Utöver förmågan vid höjd beredskap skulle också ledningsförmågan att hantera stora olyckor i fredstid stärkas.

En av flera utgångspunkter var att skapa nivåspecifik ledning, det vill säga möjligheten att bedriva ledning på flera nivåer med specifika ledningsuppgifter (innehåll i ledning) i olika tidsskalor (anmärkning: ”delmängder”). Det behöver dock poängteras att det nivåspecifika inte ska ske på ett sådant skilt sätt att interaktionen mellan nivåerna går förlorad, eller att man inte tar ansvar för hela den underliggande verksamheten. Modellen bygger därför på ”mängdlära”.

Modellen för fördelat beslutsfattande⁵⁹ (SRV 2005, 2006)

Under 2000-talet skrevs *”Ledning av räddningsinsatser i det komplexa samhället”* (SRV 2006) och modellen utvecklades. Utvecklingstendens inom kommunal räddningstjänsten började i slutet 1990-talet både vad gäller större ledningsorganisationer, uppskalning vid större räddningsinsatser samt att resursanvändningen utvecklades beträffande indelning i enheter och

⁵⁸ Grunder för ledning – generella principer för ledning av kommunala räddningsinsatser (SRV 1998).

⁵⁹ "Taktik, ledning, ledarskap" (Svensson, Cedergårdh, Mårtensson, & Winnberg, 2005) och i "Ledning av räddningsinsatser i det komplexa samhället" (Cedergårdh & Winnberg, 2006).

förstahandspersoner. Under perioden var utveckling av krishanteringen i landet i fokus vilket också påverkade modellutvecklingen. Bland annat skulle förutsättningar skapas för att räddningstjänsten skulle kunna fungera tillsammans i bredare aktörssammanhang.

Modellen består av flera 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. Modellen utgår också från det interna ledningssystem som leder räddningstjänstens uppdrag enligt 1 kap. 2§ i LSO och som också hanterar beredskapen. Med utgångspunkt i olika systemnivåer identifieras och beskrivs beslutsdomänerna systemledning, insatsledning och uppgiftsledning.

Beträffande modellutvecklingen gjordes därför en översyn där benämningarna nedan fördes in:

Drabbat sammanhang

Det som påverkas av en olycka såväl direkt som indirekt och dess konsekvenser på sikt. Det handlar bland annat om geografisk utbredning, karaktären på det inträffade, dynamiken och komplexiteten i händelsen, hjälpbehov, det sociala sammanhang som påverkas, konsekvenser för drabbade och för samhällets funktionalitet, (jämför *yttre system* i "Gemensamma grunder"). Syftet är att kunna identifiera vilka som påverkas och vilka behov som behöver omhändertas i samhället samt att identifiera andra aktörer som berörs av en händelse och som den kommunala räddningstjänsten behöver samverka med.

Samhällets samlade åtgärdsproduktion

Syftet är att kunna identifiera behov av åtgärder och vilka aktörer som behöver bidra med olika åtgärder så att hjälpbehovet omhändertas av aktörerna tillsammans.

Aktörssammanhang

Syftet är att identifiera det aktörssammanhang som behöver samverka för att åstadkomma den aktuella åtgärdsproduktionen och att skapa aktörsgemensam inriktning och samordning.

Beträffande styrning av genomförandet av uppdraget att bedriva kommunal räddningstjänst utvecklades modellen med olika systemnivåer på ett tydligare sätt. Ledningssystem och dess relation till innehåll i ledning beskrivs i beslutsdomäner. Beslutsdomäner beskrivs som ett befogenhetsomfång det vill säga ett "omfång i beslutsinnehållet". För fördjupning kring systemsynen som ligger till grund för modellutformningen och beskrivning av de systemnivåer

som ligger till grund för konstruktionen av beslutsdomäner hänvisas till tidigare publicerad litteratur⁶⁰.

Utvecklingen av modellen syftade till att skapa möjligheter för uppväxlingar av ännu större räddningsinsatser där komponentindelningen i "Grunder för ledning" inte riktigt räcker till. Vidare bygger modellen på att organiseringen ska kunna ske utifrån rimliga krav på enskilda befattningshavare (rollogik), det vill säga att den enskilde inte ska behöva "backa när det blir stort" utan det läggs på nya nivåer vid uppväxling.

Uppgiftsledning är en delmängd av insatsledning som i sin tur är en delmängd av systemledning. Eftersom systemledning innefattar samtliga beslutsdomäner utgör modellen ett sammanhållet system för interaktioner mellan det fördelade beslutsfattandet, där systemledningen knyts till det övergripande ansvaret. Tidigare beskrivning av "mängdlära" är en väsentlig del i denna modell. Innehållet i de olika beslutsdomänerna beskrivs enligt följande:

Systemledning (beslutsdomän för "systemnivån att bedriva kommunal räddningstjänst")

Systemledning innefattar beslut för hur hela organisationen ska arbeta och att fastställa inriktning av verksamheten. Till denna form av ledning knyts ofta det juridiska mandatet *räddningschef*. Räddningschefen, eller den som denne har utsetts till räddningschef i sitt ställe (till exempel räddningschef i beredskap), ansvarar för den totala ledningen av räddningstjänstens samtliga pågående räddningsinsatser och beredskapsproduktion (utryckningsverksamhet).

Systemledning (beslutsdomän) syftar till att skapa *inriktning och samordning* för samtliga pågående räddningsinsatser och beredskapsproduktionen inom hela det geografiska ansvarsområdet, för att så optimalt som möjligt skapa effekt i syfte att rädda människor, egendom och miljö, genom att besluta om och säkerställa nedanstående:

- Tolka och besluta om utryckningsverksamhetens roll och tillämpning av uppdrag.
 - Handlar om att tolka och besluta om organisationens roll och besluta om räddningsledarens ramar. För detta ändamål behöver gällande lagar och förordningar, men också samhälleliga och professionella värderingar, utgöra en grund. Vilken roll som organisationen ska ha i en viss situation påverkas också av andra samhällsaktörers roller.
- Besluta om räddningsinsatsers ramar (inleda räddningsinsatser, avsikt med insatser [AMI], resurs, tid och geografi och vilket hjälpbehov som behöver omhändertas).

⁶⁰ "Taktik, ledning och ledarskap", kapitel 9 (SRV 2005).

- Ovanstående innebär att starta räddningsinsats och att påverka vad som ska uppnås med en räddningsinsats. Räddningsinsatsers ram består av avsikten med räddningsinsatsen/er (AMI) och ytterst målet vid behov. För att ledningsarbetet ska vara förutseende måste resursförsörjningen till pågående räddningsinsatser säkerställas över tid (planering, anskaffning, omdisponering, tilldelning). Även inriktningar för resursanvändning kan ingå vid behov.
- Besluta om beredskap och att samordna och prioritera mellan räddningsinsatser och beredskap med utgångspunkt i de uppkomna hjälpbehoven och rådande riskbild.
- För att balansera resursförsörjning i en eller flera räddningsinsatser och beredskap behöver man värdera de aktuella hjälpbehoven och väga dessa mot den rådande risk- och hotbilden. En viss samordning mellan räddningsinsatserna behövs också.

Den övergripande ledningen, överordnad den fältnära ledningen, har inom kommunal räddningstjänst kommit att kallas för just systemledning, eftersom det historiskt funnits en pedagogisk poäng med ordvalet för att föra tankarna till ledning av en organisation som en helhet med alla de utmaningar det innebär i samband med en eller flera olyckor, det vill säga *att bedriva kommunal räddningstjänst*.

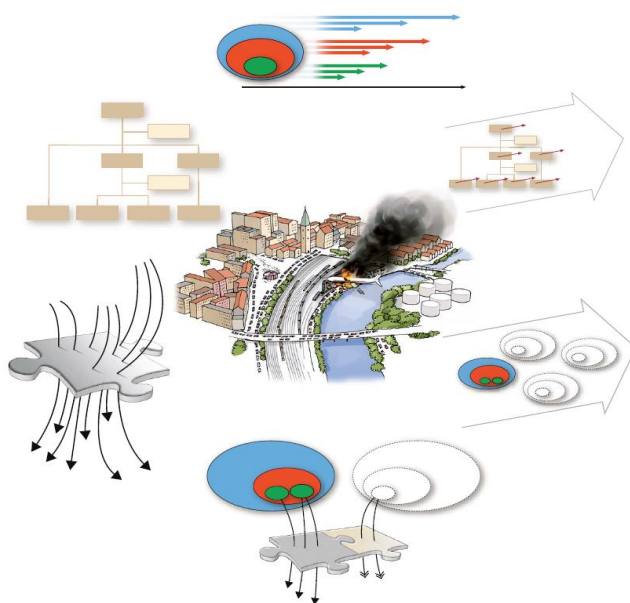
Innehållet i systemledning har i det ovanstående beskrivits lite mer ingående än insatsledning och uppgiftsledning, övergripande ledning är ett särskilt aktuellt utvecklingsområde.

Insatsledning (beslutsdomän för ”systemnivån att genomföra räddningsinsats”)

handlar om att leda den löpande räddningsinsatsen inom ram. Med ram avses resursmängd och avgränsningar beträffande tid och geografiskt läge. Insatsledningen behöver definiera vilken omfattning av hjälpbehovet som ska hanteras och vad räddningsinsatsen som helhet konkret ska uppnå, inom ramen för systemledningens intentioner (till exempel ”Avsikt med insats”). Det innebär att besluta om ett mål med räddningsinsatsen (”Mål med insats” – MMI) inom ram. Det är vanligt att rollen som räddningsledare enligt LSO knyts till insatsledningen.

Uppgiftsledning (beslutsdomän för ”systemnivån att utföra uppgifter”)

innebär att leda en organisatorisk del i utförandet av en tilldelad uppgift gentemot en del av hjälpbehovet för att nå lokal effekt. Det innebär till exempel att se till att en eller flera åtgärder utförs så bra som möjligt gentemot en del av skadeförloppet och att samordna utförandet inom den organisatoriska delen. Uppgiftsledning kan i princip finnas i hur många nivåer som helst och i varandra. Det som sätter gränser är faktorer som bland annat kontrollspann samt geografiska och resursmässiga förutsättningar.



Figur 61: 23.1 Beståndsdelarna i modellen för fördelat beslutsfattande

Avslutning

En systematisk implementering med kontinuitet över tid har inte skett, vilket förklarar en del av den tolkningsproblematik som finns kring modellen och dess tillämpning. Vidare har inte heller något fortsättningsarbete skett nationellt kring hur man skapar tillämpningar i rollfördelning och organisering. Det är nu i samband med ELS som ett motsvarande arbete görs. Tidigare litteratur har inte beskrivit hur man kan applicera ledningssystemet med utgångspunkt i civilrättsliga avtal, vilket är fullt möjligt. Sådana beskrivningar handlar om legala förutsättningar och hur man sätter in det hela i rätt systemperspektiv i förhållande till de aktörer som ingår i systemet. Modellens konstruktion hindrar inte en sådan applicering.

Eftersom modellen inte helt och fullt har implementerats på ett aktivt sätt (endast i böcker) så har det uppstått en varierande modelltillämpning som bidragit till att det inte är helt enhetligt i visualisering och beskrivning. Dessa variationer leder till svårigheter att "se igenom" om det kan finnas enhetliga arbetssätt som beskrivs på olika sätt eller om det faktiskt är en varierande tillämpning.

⁶¹ Fredholm, L. & Göransson, A-L. (Red) (2006). Ledning av räddningsinsatser i det komplexa samhället. Räddningsverket, Karlstad. ISBN 91-7253-260-2. Best U 30- 644/06.

24. Bilaga 4 – Top down – bottom up

I denna behovsfångst diskuteras utifrån teorin Top down – Bottom up⁶². En grov förklaring av denna är:

Hanteringen av en händelse kan beskrivas i olika faser:

1. Det har uppstått ett hjälpbehov.
2. Det sker en oorganiserad hantering – de som finns hjälper till.
3. Det sker en organiserad respons.

Det börjar alltså med en spontan hantering och allt eftersom växer en organiserad respons. På plats växer systemet så mycket att det ger ett respons-genererat behov – ett bottom up-perspektiv. Allt eftersom det organiserade systemet sen växer sker även en top down-styrning eftersom chefer börjar fatta beslut. Det sker alltså ett möte mellan bottom up- och top down-perspektiven – någonstans möter det ena det andra. Ett inriktningsbeslut från taktisk nivå och ett inriktningsbeslut från strategisk nivå möts.

Jämför Drottninggatan – först en bottom up-hantering och senare en top down-hantering.

⁶² Uhr, C, (2018). När top-down möter bottom-up. Ledningsdynamik vid hastigt uppkomna händelser i Slutrapport Ledning och samverkan i kris och krig (red Schüller, M), Försvarshögskolan 2018.

25. Bilaga 5 – Modell för kontrollspann⁶³

Kontrollspann

En annan viktig organisationsteoretisk aspekt är organisationens bredd i förhållande till dess höjd. Detta brukar kallas kontrollspann och avser antalet direkt underställda personer som en chef har att leda. Ledningsorganisationen bör utformas så att antalet direkt underställda chefer på varje nivå begränsas med hänsyn till behovet av interaktion mellan ledningsnivåerna. Styrande för detta behov är bland annat valet av ledningsprincip. Stort interaktionsbehov kan kompenseras av ledningsstöd på den egna nivån.

Studier har visat att genomsnittsmänniskan, vid ideala förhållanden, förmår att hantera högst nio samtidiga händelser eller problemställningar. Om förhållandena inte är ideala, vilket de inte kan sägas vara under en räddningsinsats då beslutsunderlaget ofta är bristfälligt och tempot högt, minskar denna förmåga. Därför innehåller till exempel den klassiska militära organisationen normalt ett maximalt kontrollspann på fem underställda chefer: fyra chefer och en stabschef. Syftet med att inte maximera organisationen till nio underställda chefer är att skapa reservkapacitet för den händelse organisationen stöter på okända uppgifter eller situationer. Ett antal faktorer påverkar möjligheten att öka eller minska behovet av kontrollspann.

För att förklara faktorernas betydelse måste begreppet interaktionsbehov införas. Med interaktionsbehov menas behov av att arbeta mellan två nivåer genom att till exempel utbyta rapporter och order. I regel innebär minskade interaktionsbehov, mellan två ledningsnivåer, större förutsättningar att öka kontrollspann utan att organisationens effektivitet försämras. Interaktionsbehovet kan minskas på olika sätt. De mest verkningsfulla är följande:

- ökad förmåga till självledning på alla nivåer i organisationen
- ökad delegation
- väl definierade uppgifter för enheterna i organisationen
- väl fungerande samverkan mellan underställda enheter
- begränsning av kontinuerlig uppföljning.

Ovan nämnda faktorer är egentligen positiva bieffekter, som uppstår när väl utvecklad uppdragsledning, ledning genom uppdragstaktik, tillämpas. Staben har till uppgift att understödja utnämnd chef så att dennes ledningskapacitet ökar. Detta är ytterligare ett sätt att öka maximalt kontrollspann. Det ledningsstöd som staben utgör måste dock finnas på aktuell ledningsnivå för att åtgärden ska ge mesta möjliga ökning av maximalt

⁶³ Räddningsverket. *Grunder för ledning, generella principer för ledning av kommunala räddningsinsatser* (rapport U14569/98). Räddningsverket, Karlstad. 1998a.

kontrollspann. I freds räddningstjänstens ledningsorganisation förekommer det ofta att en chef lånar ut stabskapacitet till chefer på fältet, det vill säga räddningsledare. Detta ökar interaktionsbehovet mellan ledningsnivåer. Trots att lånetransaktionen mellan ledningsnivåerna inte ger största möjliga ökning av kontrollspann, bjuder metoden andra fördelar, såsom rationellt merutnyttjande av personal i stabstjänst.

26. Bilaga 6 – Deltagande organisationer

Följande räddningstjänstorganisationer har deltagit vid en eller flera av workshopparna. Kartorna som används kommer från SKL:s hemsida.

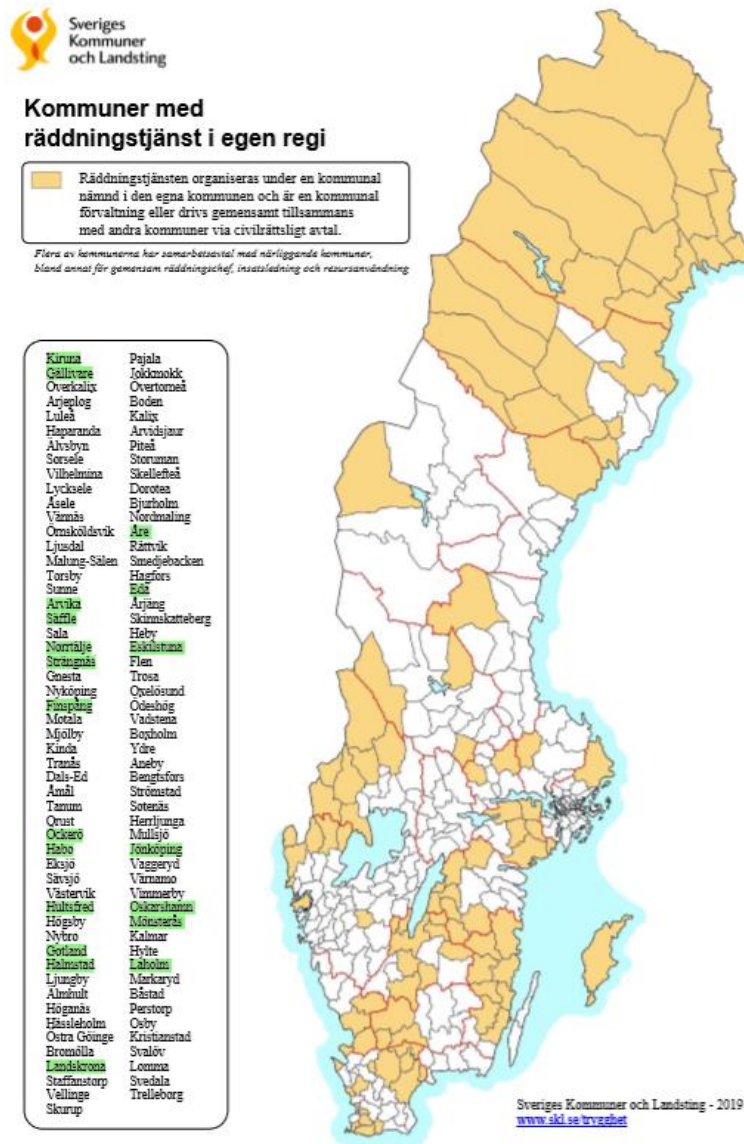


Bild 27.1. Deltagande räddningstjänstorganisationer (överstrukna med grönt) där räddningstjänsten är organiserad inom egen kommun i egen regi.

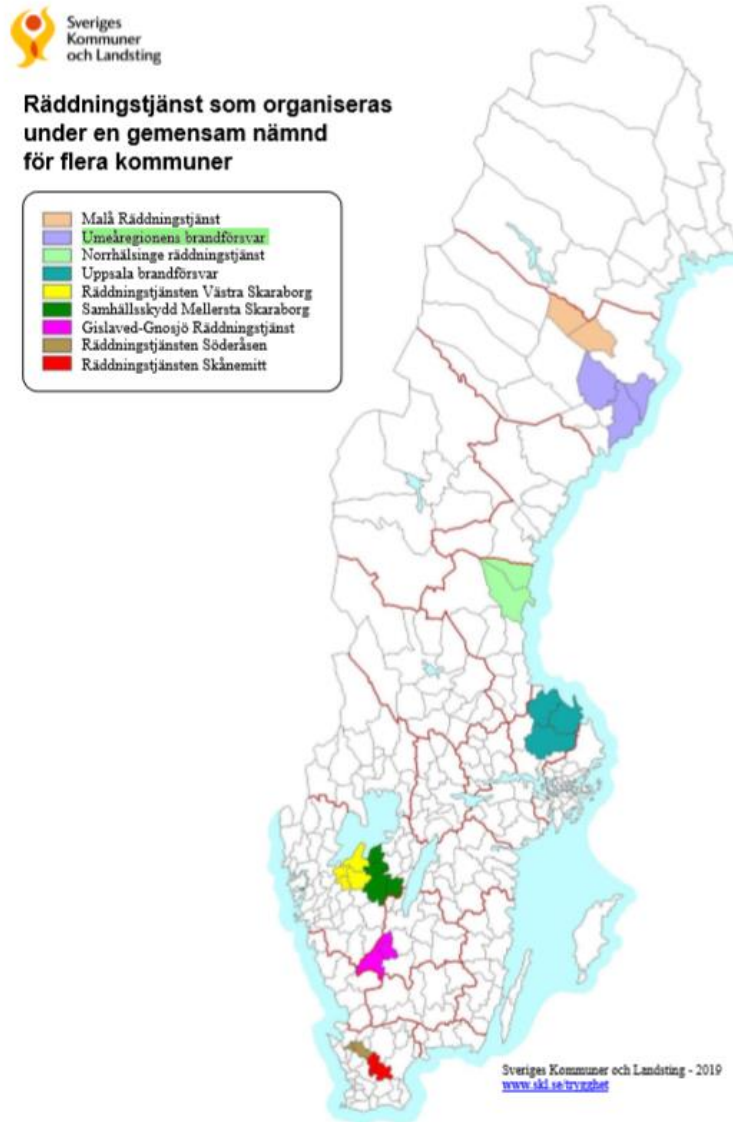


Bild 27.2. Deltagande räddningstjänstorganisationer (överstrukna med grönt) där räddningstjänst organiseras under en gemensam nämnd för flera kommuner.

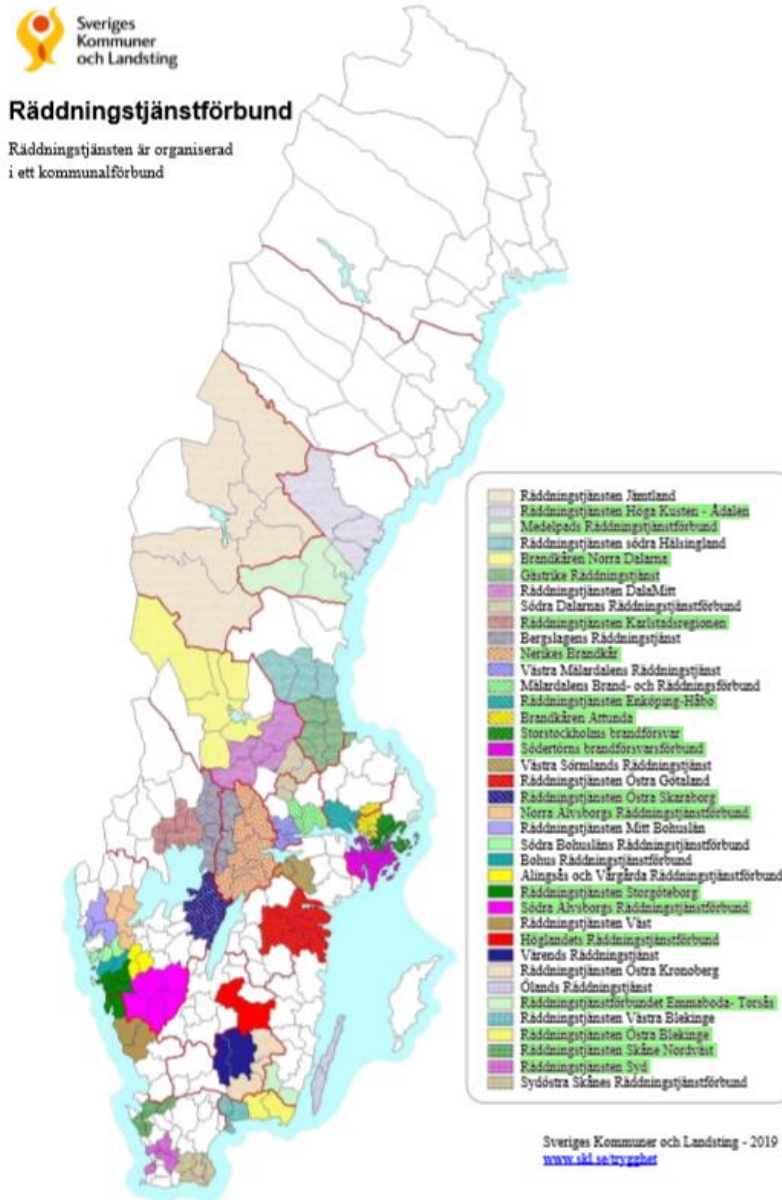


Bild 27.3. Deltagande räddningstjänstorganisationer (överstrukna med grönt) där räddningstjänsten är organiserad i flera kommuners gemensamma kommunalförbund.