



Enheten för räddningstjänst vid stora olyckor
Anders Ahlström
010-240 41 56
anders.ahlstrom@msb.se

Ett enhetligt ledningssystem för kommunal räddningstjänst – Grundkonstruktion

Innehållsförteckning

1	Inledning.....	3
1.1	Projektets värderingar och förhållningssätt.....	3
1.2	Ledningsdoktrin	4
1.3	Grundkonstruktion.....	5
1.4	Underlag till projektet.....	5
2	Om ledningssystem och ledning.....	6
2.1.1	Aktivitetsperspektiv och systemperspektiv	8
2.1.2	Ledningssystem ur olika perspektiv.....	9
3	Grundkonstruktion för ett enhetligt ledningssystem.....	9
3.1	Ledningssystemets komponenter och deras relationer	9
3.2	Förhållningssätt och principer	11
3.2.1	Bakgrund och behov.....	11
3.2.2	Förhållningssätt	12
3.2.3	Principer.....	14
3.3	Systemsyn	18
3.3.1	Allmänt.....	18
3.4	Juridiska utgångspunkter.....	20
3.4.1	Lagen om skydd mot olyckor.....	21
3.4.2	Arbetsrätt.....	21
3.4.3	Arbetsmiljölagen.....	21
3.4.4	Avtalssamverkan, överförande av beslutsrätt & kommunal delegering.....	21
3.5	Organisation, organisering och roller.....	22
3.5.1	Inledning.....	22
3.5.2	Sorteringsmodellen.....	22
3.5.3	Individen.....	23
3.5.4	Organisering med roller.....	24
3.6	Ledningsprocesser.....	25
3.6.1	Inledning.....	25
3.6.2	Om ledningsprocesser	25
3.7	Taktik	26
3.8	Ledarskap	27
3.9	Utbildning och kompetens	27
3.10	Beslutsstödsystem	28
3.11	Normer	28
3.12	Nomenklatur.....	28

1 Inledning

Projektet *Ett enhetligt ledningssystem för kommunal räddningstjänst* har som mål att skapa ett enhetligt ledningssystem för kommunal räddningstjänst som stärker förmågan att genomföra effektiva räddningsinsatser som begränsar konsekvenserna för människors liv, hälsa, egendom och miljö.

Projektet startades i december 2018 och ska leverera en ledningsdoktrin i december 2020.

1.1 Projektets värderingar och förhållningssätt

I projektets arbete har inte ”enhetligt” setts som en absolut term. Enhetligt ska tolkas dels som att ledningssystemets delar och centrala villkor är beskrivet på ett sammanhållet sätt, och dels som att denna sammanhållna beskrivning är den enande utgångspunkt som organisationer för kommunal räddningstjänst behöver utgå ifrån i sina respektive utvecklingsarbeten. I sammanhanget bör det förtydligas att förutsättningarna för att bedriva kommunal räddningstjänst skiljer sig mellan olika delar av landet. Den enhetlighet som eftersträvas blir således en gemensam utgångspunkt, men som behöver kompletteras utifrån lokala förutsättningar.

Det saknas inte kunskapsunderlag beträffande ledning av kommunal räddningstjänst. Några exempel på litteratur är *Grunder för ledning*¹, *Taktik, ledning ledarskap*², *Gemensamma grunder för samverkan och ledning vid samhällsstörningar*³ samt *Ledning av räddningsinsatser i det komplexa samhället*⁴. Projektet konstaterar dock att implementeringen av dessa kunskaper har gjorts på många olika sätt och till olika grad.

Projektets arbete är således inte startat utifrån ett blankt papper utan ifrån en befintlig, om än diversifierad, kunskapsbas. Denna är kompletterad med såväl erfarenheter som kommunal räddningstjänst samlat på sig som med de behov av vidare utveckling som de identifierat.

Projektet har arbetat utifrån tre utvecklingsperspektiv:

- Sammanställning – inkluderande en ”enhetlig paketering”
- Förädling
- Nyutveckling

¹ Erik Cedergårdh & Olle Wennström, *Grunder för ledning: generella principer för ledning av kommunala räddningsinsatser*, Räddningsverket, 1998.

² Stefan Svensson (red), Erik Cedergårdh, Ola Mårtensson & Thomas Winnberg, *Taktik, ledning, ledarskap*, Räddningsverket, 2005.

³ MSB, *Gemensamma grunder för samverkan och ledning vid samhällsstörningar*, Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, 2014.

⁴ Lars Fredholm & Anna-Lena Göransson (red), *Ledning av räddningsinsatser i det komplexa samhället*, Räddningsverket, 2006.

Projektet bedömer att sammanställning och enhetlig paketering är det dominerande utvecklingsperspektivet, dels baserat på vad som tidigare nämnts om befintligt kunskapsunderlag men också för att främja implementeringen av ett enhetligt ledningssystem för kommunal räddningstjänst.

Projektets ambition är att leverera ett kunskapsunderlag kompletterat med exempel på hur detta kan omsättas i praktik.

1.2 Ledningsdoktrin

Svensk ordbok beskriver doktrin som ett ”system av principer som utgör grundval för handlade”. Historiskt har exempelvis *Grunder för ledning*⁵ beskrivits som en doktrin. Boken *Ledning av räddningsinsatser i det komplexa samhället*⁶ beskrevs inte lika tydligt som en doktrin, men innehållet skulle vara av den arten att det skulle ligga till grund för den kommunala räddningstjänstens egna doktriner.

Enligt PM⁷ från MSB ska ledningen bedrivas med utgångspunkt i en gemensam ledningsdoktrin, vilket har sin grund i de resonemang som finns i *En effektivare kommunal räddningstjänst*⁸ där det står följande på sidan 157:

Ett gemensamt system för ledning bör för det första innehålla olika grundläggande principer om till exempel hur arbetet ska bedrivas och förhållningsätt. MSB har publicerat ”Gemensamma grunder för samverkan och ledning vid samhällsstörningar” som utarbetats med ett 70-tal aktörer vilket ger grundläggande vägledning om utgångspunkter vid aktörsgemensam hantering av samhällsstörningar. Även publikationer som böckerna ”Taktik, ledning, ledarskap” och ”Ledning av räddningsinsatser i det komplexa samhället” som MSB och dess föregångare SRV har publicerat kan göra att kommunerna agerar utifrån gemensamma utgångspunkter. MSB har också i myndighetens allmänna råd om ledning av insatser i kommunal räddningstjänst (MSBFS 2012:5) gett några utgångspunkter för hur räddningstjänstverksamheten och räddningsinsatser bör ledas. En fortsatt utveckling där riktlinjer för hela ledningssystemet tydliggörs är önskvärt.

Och vidare på sidan 331:

Föreskrifter om ledningssystem är tänkta att kunna komplettera en doktrin för ledning av räddningstjänsten med författning.

För att skapa en översiktlig uppfattning vad syfte och innehåll i en doktrin är kan följande vara vägledande. En doktrin är ett ramverk med normativa, principiella och andra utgångspunkter för ledningssystemets funktionalitet. En doktrin kan också beskrivas som en lärosats (”sätt att tänka”) som stödjer praktiskt handlande (”sätt att göra”) och kan vara utformad både med utgångspunkt i beprövad erfarenhet och mer vetenskapliga rön från

⁵ Cedergårdh et al., *Grunder för ledning*, 1998.

⁶ Fredholm et al., *Ledning av räddningsinsatser i det komplexa samhället*, 2006.

⁷ MSB, *MSB:s uppfattning beträffande övergripande ledning av räddningstjänsten*, Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB 2019-04356), 2020.

⁸ SOU 2018:54 *En effektivare kommunal räddningstjänst*, Justitiedepartementet, 2018.

olika kunskapsområden. Benämningen grundsyn för ledning används i många andra sammanhang och kan också motsvara en doktrin.

Projektet utgår i arbetet ifrån att ledningsdoktrinen ska vara nationellt normerande för ledning av räddningstjänst och beredskapshållning. Den ska:

- Stödja det lokala eller regionala arbetet med att utforma ledningssystem
- Utveckla förutsättningarna för samverkan och förstärkning emellan olika aktörer
- Stödja organisering av ledning i skeenden

Det kan redan här vara på sin plats att poängtera att projektet inte avser leverera ett antal standardlösningar för hur räddningsinsatser ska ledas. Projektets ambition är att skapa ett ramverk som ska kunna vara gemensamt och tydligt och inom sig ha en uppsättning komponenter som gör det möjligt att anpassa efter situationens behov.

Ledningsdoktrinen kommer att bygga vidare på och fördjupa det material som redovisas i detta dokument. Exempel kommer att redovisas för att visa på hur det enhetliga ledningssystemet kan tillämpas i olika situationer, vid såväl mindre som vid mycket omfattande räddningsinsatser.

1.3 Grundkonstruktion

Syftet med detta dokument är presentera en preliminär inramande beskrivning av ett enhetligt ledningssystem för svensk kommunal räddningstjänst. Grundkonstruktionen beskriver ett antal centrala systemkomponenter och viktiga villkor som påverkar såväl design som användning av ett ledningssystem. Presentationen görs övervägande ur ett systemperspektiv (se kapitel 2.1.1 Aktivitetsperspektiv och systemperspektiv).

Grundkonstruktionen redovisar inga lösningar och exempel eller försöker antyda hur roller och organisation i ledningssystemet kommer att se ut i ledningsdoktrinen. Arbetet i projektet är ännu inte kommet till en sådan punkt. Vidare är det projektets ambition att det enhetliga ledningssystemet ska vara väl genomarbetat som en helhet. Så mycket som möjligt ska kännas bekant från existerande litteratur och, till viss del, från befintliga ledningssystem för att bedriva kommunal räddningstjänst.

Dokumentet innehåller vissa delar med mer teoretisk prägel. Syftet är att skapa precision och transparens i språket, samt underlätta ett framtida sammanhållet resonemang.

1.4 Underlag till projektet

De mer omfattande underlagen till projektets arbete har eller kommer att publiceras på projektets webbsida. Utöver underlagen har projektgruppens medlemmar fått mycket information och underlag från kontakter med kollegor runt om i landet.

Behovsanalys

Projektets behovsanalys⁹ är en sammanställning från bland annat tre workshops beträffande såväl övergripande som skadeplatsnära ledning, dialog i olika forum samt projektgruppens olika nätverk.

Militära ledningssystem

Rapporten¹⁰ beskriver grunderna i militära ledningssystem samt värderar deras tillämplighet för svensk kommunal räddningstjänst.

Incident Command System (ICS) och National Incident Management System (NIMS)

Rapporten¹¹ återger en nyanserad bild av ICS, inklusive värdering av ledningssystemet i egen (amerikansk) och svensk kontext.

De nordiska ländernas räddningstjänst

En internationell utblick angående andra länders organisering för skydd mot olyckor och särskilt räddningstjänst görs i regeringens utredning *Skogsbränderna sommaren 2018*¹² i kapitel 9, med sin grund i *En effektivare kommunal räddningstjänst*¹³. Länderna som beskrivs är Danmark, Norge, Finland, England och Nederländerna.

Utredningar

SOU 2018:54. *En effektivare kommunal räddningstjänst. Betänkande av 2018 års räddningstjänstutredning*, Justitiedepartementet, 2018.

SOU 2019:7 *Skogsbränderna sommaren 2018. Betänkande av 2018 års skogsbrandsutredning*, Justitiedepartementet, 2019.

2 Om ledningssystem och ledning

Det finns ingen tydligt dominerande tolkning om vad ett ledningssystem är.

Till en början med bör man skilja på ledningssystem som utgår från verksamhet som inte direkt har att göra med civil utryckningsverksamhet eller militära operationer. Det finns en nästintill oändlig flora av olika förslag på vad ett ledningssystem för exempelvis ett företag betyder. Flera definitioner tar sin utgångspunkt i tekniska systemdimensioner, men långt

⁹ MSB, *Behovsanalys inom ledning av kommunal räddningstjänst*, Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB 2018-05603-16), 2019.

¹⁰ Magdalena Granåsen & Mari Olsén, *Att leda brandbekämpning eller indirekt eld? Analys av militära ledningssystemers tillämpbarhet för kommunal räddningstjänst*, FOI (FOI-R--4883—SE), 2019.

¹¹ Tove Frykmer, *Incident Command System (ICS) och National Incident Management System (NIMS) – omvärldsbevakning för projektet Ett enhetligt ledningssystem för kommunal räddningstjänst*, Avdelningen för riskhantering och samhällssäkerhet, Lunds Universitet (MSB 2018-05603-17), 2019.

¹² SOU 2019:7 *Skogsbränderna sommaren 2018*, Justitiedepartementet, 2019.

¹³ SOU 2018:54 *En effektivare kommunal räddningstjänst*, 2018.

Grundkonstruktion

Projekt Ett enhetligt ledningssystem för kommunal räddningstjänst

ifrån alla. Svenska institutet för standarder (SiS) skriver på sin hemsida att ”ett ledningssystem kan beskrivas som en organisations policy, mål, processer/aktivitetsflöden med fastställda rutiner, mätkriterier och uppföljning. Vanligtvis består ett ledningssystem av en beskrivning av organisationens processer och rutiner”. Även om denna definition principiellt skulle kunna tillämpas även i sammanhanget kommunal räddningstjänst, bedöms den alltför smal för att rymma hanteringen av de behov projektet utgår ifrån.

Termen ledningssystem tas upp i flera olika böcker om ledning av räddningsinsatser.

- I *Ledning av räddningsinsatser i det komplexa samhället*¹⁴ står att ”ledningssystemet utgörs av organisation, tekniskt ledningsstöd, chef- och ledarskap, normer, synsätt och principer.”
- Ur ett annat perspektiv hänvisar samma publikation¹⁵ till en regeringsproposition som gör gällande att ”ledningssystem är en ”samlingsbegrepp för de olika beståndsdelar som behövs för att ledning ska kunna utföras; bestämmelser, organisation, doktrin, personal och teknik.”
- I publikationen *Taktik, ledning, ledarskap*¹⁶ beskrivs ledningssystem som ”den del av uttryckningsverksamheten som hanterar fördelning av befogenheter, resurser m.m. och som styr uttryckningsverksamheten, Inom ledningssystemet hanteras bland annat ledarskap, arbetsrätt, beslutsfattande, teknik, normer och rutiner. Kort sagt allt det som är nödvändigt för att ledningssystemet ska fungera”.
- I militära sammanhang återfinns en rad närliggande definitioner. Brehmer¹⁷ beskriver ledningssystem som mandat, organisation, roller, metoder och stöd-system.
- Spak och Carlerby¹⁸ menar att ledningssystem består av metod, organisation, personal och teknologi. Hallberg et al.¹⁹ presenterar en liknande redovisning.

Sammantaget kan man konstatera att ledningssystem är långt mer än bara teknik. Gemensamt för definitionerna ovan, även om de konceptuella vägarna som leder fram till definitionerna skiljer sig åt, är att det krävs ett antal komponenter för att ledning ska kunna generera inriktning och samordning på ett funktionellt sätt. Detta förhållningssätt harmonierar med samtliga definitioner ovan.

En central värdering i detta dokument är att, utifrån perspektivet kommunal räddningstjänst, så är ett ledningssystem en delmängd av ett system för att bedriva räddningstjänst.

En förenklad syntes är att ledningssystem ur ett brett perspektiv är en uppsättning förutsättningar för att bedriva aktiviteten ledning. I detta dokument görs ett urval sådana förutsättningar i form av utvalda komponenter. Under kapitel 3 Grundkonstruktion för ett enhetligt ledningssystem presenteras de komponenter som det befintliga projektet valt att

¹⁴ Fredholm et al., *Ledning av räddningsinsatser i det komplexa samhället*, 2006, s. 212.

¹⁵ Fredholm et al., *Ledning av räddningsinsatser i det komplexa samhället*, 2006, s. 255-256.

¹⁶ Svensson et al., *Taktik, ledning, ledarskap*, 2005, s. 182.

¹⁷ Berndt Brehmer, *Insatsledning*, Försvarshögskolan, 2013

¹⁸ Ulrik Spak & Mats Carlerby, *Modelling command and control: the challenge of integrating structure and behaviour*, International Command and Control Institute, 2018.

¹⁹ Niklas Hallberg, Magdalena Granåsen, Anders Josefsson & Christina Ekenstierna, *Framework for C2 Concept Development: Exploring Design Logic and Systems Engineering*, International Command and Control Institute, 2018.

fokusera på för att skapa enhetlighet kring arbetet med ledning i samband med kommunal räddningstjänst.

2.1.1 Aktivitetsperspektiv och systemperspektiv

Det är ofrånkomligt att i ett projekt med ovan beskrivna ambitioner fördjupa resonemanget om vad ledning är, och vad som behövs för att utöva det. Ledning kan betraktas antingen utifrån ett aktivitetsperspektiv, eller utifrån ett systemperspektiv. I tidigare avsnitt *Generellt om ledningssystem* hanterades frågan om ledningssystem just ur ett systemperspektiv, dvs på vilket sätt ledningssystemet principiellt förhåller sig till sin omgivning, och framförallt, vad själva ledningssystemet består av.

Ur ett aktivitetsperspektiv kan ledning beskrivas på flera olika sätt. När det kommer till ledning ur ett aktivitetsperspektiv fördjupas resonemanget under kap 3.6 Ledningsprocesser. I *Grunder för ledning*²⁰ och i *Taktik, ledning, ledarskap*²¹ beskrivs ledning som ”en medveten påverkan på ett system bestående av människor och teknik, genom bland annat kontinuerlig planering, genomförande och uppföljning. Ledning innebär att ett antal aktiviteter ska hanteras. För att uppfylla de krav och förväntningar som ställs på en chef, ska denne i utövande av ledning

- bestämma väg,
- visa väg
- skapa förutsättningar samt
- följa upp och korrigera”.

Ytterligare ett sätt att förstå ledning utifrån ett aktivitetsperspektiv är att utgå från DOODA-loopen, som kan ses som en utgångspunkt för att definiera vad ledning är enligt den vetenskapliga diskursen ”Ledningsvetenskap”. DOODA-loopen kan tolkas som en beskrivning av de iterativa steg som behövs för att medveten inriktning och samordning ska uppstå på ett funktionellt vis. DOODA-loopen består av stegen: (1) datainsamling, (2), orientering (tidigare situationsförståelse), (3) planering, (4) order, som sedan leder till (5) (militär) aktivitet, och (6) effekter. (se exempelvis Brehmer²²). I det militära sammanhanget har DOODA-loopen till stor del ersatt Boyd’s OODA-loop (som en förklaringsmodell för beslutsfattande). OODA-loopen, som numera av flera anses obsolet, ligger till grund för idén om OBBO, som har varit och är en del i utövningen av ledning i samband med kommunal räddningstjänst.

Projektet behandlar ledning med båda dessa komplementära perspektiv för att skapa förutsättningar för utformning av ledningssystem och att utveckla förmågan att bedriva ledningsarbete.

²⁰ Cedergårdh et al., *Grunder för ledning*, 1998.

²¹ Svensson et al., *Taktik, ledning, ledarskap*, 2005, s. 177.

²² Berndt Brehmer, *Ledning handlar väl om att åstadkomma effekter?*, Kungl. Krigsvetenskapsakademiens handlingar och tidskrift, 2006.

2.1.2 Ledningssystem ur olika perspektiv

Det enhetliga ledningssystemet syftar, som tidigare nämnts, till att vara nationellt normerande för ledning av räddningstjänst och beredskapshållning. Den uppsättning förutsättningar som beskrivs kommer att kunna användas när det lokala eller regionala ledningssystemet utformas, i den dagliga ledningen samt vid uppkomna skeenden. Det innebär att det inte är helt enkelt att vara språkligt både tydlig och konsekvent igenom hela dokumentet.

Som exempel på detta kan vi ta syntesen i slutet av kapitel 2 Om ledningssystem och ledning; *En förenklad syntes är att ledningssystem ur ett brett perspektiv är en uppsättning förutsättningar för att bedriva aktiviteten ledning*. När dessa förutsättningar har tillämpats, lokalt eller regionalt, så kan detta ha resulterat i såväl ledningsorganisation som styrdokument (exempelvis en regional ledningsdoktrin). Ledningsorganisationen anpassas sannolikt efter de insatser som den ska leda. När vi betraktar ledningsorganisationen som skapats kan vi betrakta den som ett system, ett ledningssystem. Ordet ledningssystem kommer således att ha aningen olika meningar beroende på vilket perspektiv vi betraktar det utifrån.

3 Grundkonstruktion för ett enhetligt ledningssystem

Under detta kapitel introduceras de delar som projektet i dagsläget valt att prioritera i ambitionen att bidra till enhetlighet. Vidare förs ett grundläggande resonemang om hur de, i dagsläget, prioriterade delarna hänger ihop.

Nedanstående redovisning är alltså preliminär, och det är mycket sannolikt att beskrivningen kommer utvecklas inför leverans av en slutprodukt.

3.1 Ledningssystemets komponenter och deras relationer

Syftet med detta avsnitt är att introducera de prioriterade delarna i ett enhetligt ledningssystem, och hur de övergripande hänger samman. Detta syfte tar avstamp utifrån ett systemperspektiv, men för att det sammanhållande resonemanget ska vara tydligt finns också ett behov av att utgå från en rymlig beskrivning av fundamentala ledningsaktiviteter. Vi inspireras här från vad som står i *Gemensamma grunder för samverkan och ledning vid samhällsstörningar*²³.

För att åstadkomma inriktning och samordning så att de givna resursernas förmåga ska användas så bra som möjligt, menar vi att ledningssystemet behöver kunna producera

- förståelse för vad som händer och hur situationen kommer att utvecklas
- förståelse för vad som behöver göras

²³ MSB, *Gemensamma grunder för samverkan och ledning vid samhällsstörningar*, 2014.

- inflytande över tillgängliga resurser²⁴, genom legala mandat och/eller överenskommelser

Ovanstående är att betrakta som övergripande produktionskrav för att ledningssystemet ska kunna åstadkomma inriktning och samordning. Dessa tre produktionskrav är delfunktioner i ledning, som i sin tur kan betraktas ur ett aktivitetsperspektiv, och således förstås som ledningens iterativa huvudprocesser. Det finns en rad sätt att bryta ner dessa huvudprocesser i mer detaljerade beskrivningar, koppla till roller mm.

Såhär långt kan vi sammanfatta vår syn som att:

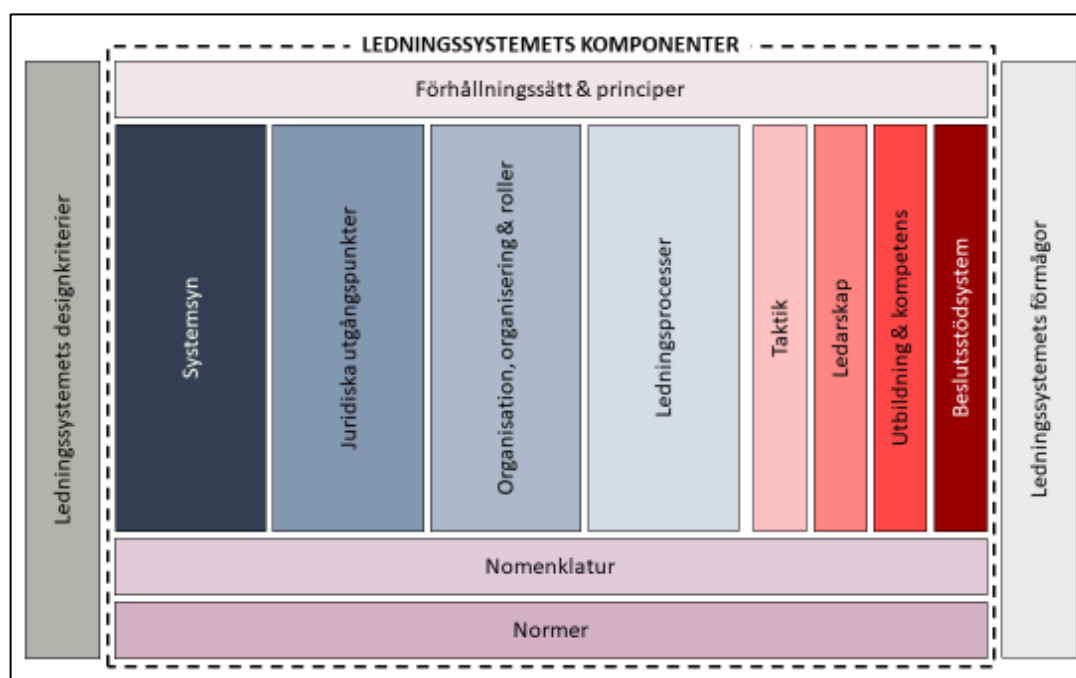
- Ledning ur ett *systemperspektiv* är en funktion som åstadkommer inriktning och samordning av tillgängliga resurser
- Ledning ur ett *aktivitetsperspektiv* kan övergripande ses om att förstå vad som händer och hur situationen kommer utvecklas, förstå vad som behöver göras, och utöva inflytande över resurser genom legala mandat och/eller förtroende

Som konstaterats kan ledningssystem ses som en uppsättning förutsättningar, eller en ”spelplan” för att bedriva aktiviteten ledning. I projektet har vi identifierat och valt att initialt fokusera på följande komponenter:

- Förhållningssätt och principer
- Systemsyn
- Juridiska utgångspunkter
- Organisation, organisering och roller
- Ledningsprocesser
- Taktik
- Ledarskap
- Utbildning och kompetens
- Beslutsstödsystem
- Normer
- Nomenklatur

Det har gjorts många försök att illustrera hur ledningssystemets delar, eller komponenter, hänger samman/beror av varandra. Det finns flera varianter. En variant är att betrakta alla delar som om de vore av ”samma art”. En annan variant är att lägga några delar komponenter ”under”, som en matta, som påverkar flera delar.

²⁴ I detta fall systemet av resurser för att bedriva utryckningsverksamhet.



Figur 1 Det enhetliga ledningssystemets komponenter.

3.2 Förhållningssätt och principer

3.2.1 Bakgrund och behov

Något förenklat kan sägas att förhållningssätt beskriver sätt att tänka, och principer sätt att göra. Förhållningssätt och principer är till för att underlätta arbetet och skapa en gemensam grund som ska genomsyra arbetet. Nedan återfinns de förhållningssätt och principer och principer som bedömts vara som mest relevanta för arbetet i det enhetliga ledningssystemet. Framtagandet har skett med utgångspunkt i vedertagen litteratur inklusive resultatet från behovsanalysen inom ramen för ELS-projektet.

Förhållningssätt och principer är ett stöd för att hanteringen, inte minst det tolkningsutrymme som utmärker arbetet, där uppdraget måste tolkas i relation till den faktiska händelsen och situationen. Förhållningssätten och principerna är användbara dels vid utformning av ledningssystemet vid räddningsinsatser, dels för den personal som ska agera i ett befintligt ledningssystem.

Det går inte att på förhand ange alla lämpliga förhållningssätt och principer. De i detta kapitel beskrivna förhållningssätten ska ses som grundläggande och gemensamma sätt att tänka för ledningssystemet som helhet. De principer som har valts ut och beskrivs i detta kapitel ska på motsvarande sätt ses som grundläggande och gemensamma sätt att göra. Som grund inom krisberedskapen finns även tre principer som gäller vid räddningstjänst

och för ledningsarbetet. De är ansvarsprincipen, närhetsprincipen och likhetsprincipen. För utvecklat resonemang om dem hänvisas till annan litteratur²⁵.

3.2.2 Förhållningssätt

Följande förhållningssätt identifieras som särskilt viktiga för ledning av räddningstjänst. De utgår alla, förutom det sista, från den aktörsgemensamma hanteringen i *Gemensamma grunder för hantering av samhällsstörningar*²⁶, men vidareutvecklas ur ett aktörsinternt perspektiv. I texten betraktas räddningstjänstorganisationerna som *en* aktör, även om det i många fall utgörs av flera, samverkande räddningstjänstorganisationer.

Helhetssyn²⁷

Ett förhållningssätt som för räddningstjänsten innebär att räddningstjänstens insatser ska ses som en del av en helhet, som ska använda samhällets samlade resurser så effektivt som möjligt. Detta gäller även *inom* den egna organisationen. Varje individ i systemet och varje organisatorisk del i systemet behöver ha en förståelse för sin del i helheten och bidra till en effektiv samlad hantering utifrån räddningstjänstorganisationens sida. Det gäller både vertikalt och horisontellt i organiseringen.

Perspektivförståelse²⁸

Ett förhållningssätt som för räddningstjänstorganisationerna innebär att de behöver kunna försöka förstå andra aktörers perspektiv, utifrån deras uppdrag, verksamhet och förmågor. Detta behövs för att kunna utöka sin förståelse för vad andra aktörer behöver från räddningstjänsten för att kunna utföra sina uppdrag och hur andra aktörer kan bidra till utförandet av andras uppdrag, inklusive räddningstjänstorganisationernas.

Aktörsinternt för räddningstjänstorganisationen innebär det också att enskilda individer och organisatoriska delar söker en förståelse för varandras olika roller och uppdrag inom räddningstjänstorganisationen. Vid en olycka där få enheter krävs för att åtgärda ett relativt enkelt problem rent tekniskt, kan det exempelvis behövas att den övergripande ledningen beslutar utifrån normativa ställningstaganden, även om alla roller i övrigt inte är aktiverade. Den handlar om att respektive roll har olika perspektiv på situationen och behöver bedöma behovet av åtgärder utifrån sitt ansvar och sin kompetens och förmåga. Det kan t.ex. handla om att andra aktörer behöver underrättas för att genomföra åtgärder, kunskap om det drabbade samhället, ansvars- och försäkringsförhållanden, politiska dimensioner, beslut om kostnader m.m. Förståelsen för dessa behov och olika perspektiv på händelsen behöver finnas i ledningssystemet. Perspektivförståelse utifrån uppdrag, verksamhet och förmåga behövs för att skapa en så samspelt hantering och effektiv räddningstjänst som möjligt. Perspektivförståelse innebär också att erkänna och förhålla sig till perspektivkonflikter²⁹.

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

²⁶ MSB, *Gemensamma grunder för samverkan och ledning vid samhällsstörningar*, 2014.

²⁷ MSB, *Gemensamma grunder för samverkan och ledning vid samhällsstörningar*, 2014, s. 35-40.

²⁸ MSB, *Gemensamma grunder för samverkan och ledning vid samhällsstörningar*, 2014, s. 41-46.

²⁹ MSB, *Gemensamma grunder för samverkan och ledning vid samhällsstörningar*, 2014, s. 43.

Människors samspel i grupp och ledarskap³⁰

Ett förhållningssätt som bygger på att ett framgångsrikt samarbete bygger kunskap, förtroende och ömsesidig respekt. För räddningstjänstorganisationen innebär det både att i egen organisation och i samspel med andra aktörer skapa förutsättningar för personalen att komma med synpunkter utifrån sin kunskap och sina erfarenheter. Förhållningssättet innebär att samspel över aktörsgränserna bygger på social och kulturell kompetens.

Det innebär också att både i egen räddningstjänstorganisation och i samspel med andra vara vaksam för tankemässig likriktning. Tankemässig likriktning innebär en överdriven strävan efter samstämmighet och leder till begränsningar i tänkandet vilket i sin tur kan leda till att alternativa handlingsalternativ bortses ifrån eller att risker och nackdelar med det egna vägvalet inte uppmärksammas³¹. Då risken för tankemässig likriktning ökar med en homogen grupp sammansättning är det rimligt att anta att risken för detta är större i det aktörsinterna arbetet än i det aktörsgemensamma. Även om samsyn och helhetssyn behövs angående vad som ska åstadkommas i hanteringen vid räddningstjänst är det viktigt att människornas olikheter och olika uppfattningar tas tillvara, och tillåts bidra till helheten via öppna diskussioner och inkluderande kultur för bästa resultat.

Medvetet beslutsfattande³²

Detta förhållningssätt innebär för räddningstjänsten att fatta beslut enligt en medveten process, inte vänta in förutsättningarna för det perfekta beslutet utan att våga fatta beslut på de grunder som är kända, samt vara beredda på att hantera konsekvenserna av dåliga beslut. Medvetet beslutsfattande innebär också att vara medveten om vilken tid som finns att tillgå för att fatta beslut och anpassa tiden för beslutsfattande till situationens krav på tempo.

Tid, proaktivitet och samtidighet³³

Detta förhållningssätt utgår från att, enskilt och tillsammans med andra aktörer, ta hänsyn till alla tidsskalor, förbereda för det som kan hända samt vara uppmärksam på det som andra aktörer gör. För räddningstjänstorganisationens del innebär det att samtidigt förhålla sig till olika tidsskalor och perspektiv som hanteras inom räddningstjänstorganisationen. Räddningstjänstorganisationen behöver att agera proaktivt för att skapa förutsättningar för en effektiv räddningstjänst och upprätthålla en ständig omvärldsbevakning med förmåga att analysera och tolka påverkan på räddningstjänsten. Olika ledningsnivåer behöver agera samtidigt utifrån sina olika roller. Den proaktivt agerande räddningstjänstorganisationen vidtar nödvändiga åtgärder även i osäkra situationer med brist på information.³⁴

Snabb, öppen och korrekt kommunikation³⁵

I Gemensamma grunder är förhållningssättet formulerat att gälla för kriskommunikation, men här breddas tillämpningen något. En snabb, korrekt och öppen kriskommunikation ger förtroende och underlättar samarbete mellan aktörerna och är av största vikt. För

³⁰ MSB, *Gemensamma grunder för samverkan och ledning vid samhällsstörningar*, 2014, s. 47-54.

³¹ MSB, *Gemensamma grunder för samverkan och ledning vid samhällsstörningar*, 2014, s. 49.

³² MSB, *Gemensamma grunder för samverkan och ledning vid samhällsstörningar*, 2014, s. 55-59.

³³ MSB, *Gemensamma grunder för samverkan och ledning vid samhällsstörningar*, 2014, s. 61-69.

³⁴ MSB, *Ansvar, samverkan, handling*, 2016, s. 5.

³⁵ MSB, *Gemensamma grunder för samverkan och ledning vid samhällsstörningar*, 2014, s. 71-79.

räddningstjänstorganisationen innebär detta t.ex. ett behov av att ha förmågan att proaktivt kunna arbeta med kriskommunikation med början redan i det initiala skedet av en insats, men även att kommunikationen över tid uppfattas ha kontinuitet och vara konsekvent.

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

Effektstyrt förhållningssätt

Ledning innebär att av tillgängliga resurser skapa effekt. Den som verkar inom ett ledningssystem för kommunal räddningstjänst bör ha ett taktiskt, effektstyrt förhållningssätt, vilket här innebär att genom inriktning och samordning³⁶ med hjälpbehovet i fokus medvetet använda resurser effektivt för att få så god effekt som möjligt och erhålla kontroll över situationen^{37,38}. Det gäller för samtliga roller i ledningsorganisationen.

I det effektstyrda förhållningssättet ingår också en opportunistisk syn på omständigheterna och att på bästa sätt utnyttja de förhållanden som situationen erbjuder³⁹.

3.2.3 Principer

Utifrån forskning och beprövad erfarenhet finns det identifierade framgångsfaktorer i ledningsarbete inom kommunal räddningstjänst. Dessa framgångsfaktorer uttrycks som principer. Nedan listas de principer som identifierats särskilt för det enhetliga ledningssystemet. I den mån de tydligt tar sin utgångspunkt i särskild litteratur anges referenser. Principerna genomsyrar och omsätts sedan i arbetet i ledningssystemet och de har påverkan på såväl designen av ledningssystemet som agerandet däri.

Uppdragslojalitet

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

Av personal i ledningssystemet krävs uppdragslojalitet. Uppdragslojalitet ska förstås som en lojalitet gentemot chefen och det uppdrag som chefen givit. Räddningschefen är ansvarig för att räddningstjänsten är ändamålsenligt ordnad och därmed ansvarig för att definiera inom vilka ramar som räddningstjänstorganisationen ska verka inom och att räddningsinsatser har önskad effekt⁴⁰. Ytterst är uppdragslojaliteten vid räddningstjänst således en lojalitet gentemot räddningschefen och det uppdrag som hen givit. Uppdragslojaliteten följer av arbetsrätten.

³⁶ Brehmer, *Insatsledning*, 2013, s. 22.

³⁷ Lars Fredholm, *Ledningsuppbyggnad i räddningsinsatsen initialskede. Problematik och bemästringsmöjligheter*, Räddningsverket (P21-223/98), 1998, s. 20.

³⁸ Cedergårdh et al., *Grunder för ledning*, 1998, s. 10.

³⁹ Svensson et al., *Taktik, ledning, ledarskap*, 2005, s. 11.

⁴⁰ SOU 2018:54 *En effektivare kommunal räddningstjänst*, 2018, s. 161.

Som en del av uppdragslojaliteten ingår att vid tidskritiska förhållanden eller vid avsaknad av ständig kontakt med högre befäl fortsatt agera, självorganisera⁴¹ och utöva självledning⁴² i chefens anda. Uppdragslojaliteten kräver att chefens anda på något sätt är känd, en ömsesidig förståelse mellan skilda ledningsnivåer och en medvetenhet om det dilemma som kan uppstå mellan att tolka givna direktiv och nogsamt agera därefter och samtidigt anpassa efter situationens krav⁴³. Däri ingår att det förutsätts en förmåga för människorna i ledningssystemet att tolka sitt uppdrag och situationens krav och anpassa sig därefter.

Uppdragslojalitet förutsätter tillit mellan chef och medarbetare samt uppgiftsglädje och ansvarsvilja hos individerna i ledningssystemet. Uppdragslojalitet stimulerar viljan att ta initiativ och vara aktiv⁴⁴.

Anpassad ledning

Anpassa ledningsarbetet efter situationen.

Räddningstjänstens ledningsarbete ska utformas utifrån situationens krav⁴⁵ och utgå från hjälpbehovet. Med ledningsarbete avses framförallt arbete i ledningsprocesser och med organisering. För att nå tidsvinster i det tidiga skedet finns det grundrutiner och beprövade arbetsätt att utgå ifrån men dessa får inte förhindra en anpassning av organisationen i ett senare skede.⁴⁶

Det krävs en förmåga att utifrån grunderna kunna anpassa ledningssystemet och hanteringen utifrån den specifika situationens behov och förutsättningar. Det kommer aldrig att gå att på förhand utforma ett optimalt ledningsarbete som alltid fungerar. Ledningsarbetet behöver bli effektivt utifrån situationen. Organiseringen behöver exempelvis anpassas under räddningsinsatsen i takt med att hjälpbehovet förändras, och olika delar i ledningsprocessen kan behöva ha olika fokus vid olika tillfällen.⁴⁷ Dock behöver behovet av kontinuitet i ledningen ständigt beaktas i arbetet med att anpassa ledningsorganisationen.

Kompenserande system

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

Ett ledningssystem i drift påverkas av de människor som verkar i det. Detta kräver en medvetenhet om mänskliga tillkortakommanden, så väl som en vilja att ta tillvara den fulla kompetensen hos de individer som bemannar systemet. Ledning sker i en kontext av mänskliga interaktioner, sociala strukturer och kulturella normer. Dessa kan bidra till att höja förmågan såväl som komma i konflikt med och negativt påverka systemets funktion.

⁴¹ Per Johansson, *Effektiv insatsledning: några teoretiska grunder för ledning av polis- och räddningsinsatser*, Räddningsverket, 2000, s. 33.

⁴² Cedergårdh et al., *Grunder för ledning*, s. 39.

⁴³ Johan Berlin & Eric Carlström, *Samverkan på olycksplatsen. Om organisatoriska barriäreffekter*, University West, 2009, s. 346-347.

⁴⁴ Polisen – utkast om operativ ledning och Polisens ledningssystem.

⁴⁵ Johansson, *Effektiv insatsledning*, 2000, s. 7.

⁴⁶ Fredholm et al., *Ledning av räddningsinsatser i det komplexa sambället*, 2006, s. 233.

⁴⁷ Svensson et al., *Taktik, ledning, ledarskap*, 2005, s. 207.

Ledningssystemet ska vara ett kompenserande system genom att uppmuntra kompenserande beteenden för roller i systemet. Ett kompenserande system ska hantera och motverka alternativa maktordningar som hindrar och motverkar systemets funktion.⁴⁸

Det kan handla om maktordningar som skapar motstånd mot att följa formella beslutsordningar. Det kan också handla om maktordningar som skapar motstånd till att anpassa systemet efter händelse. I ett kompenserande system finns en förståelse för att dess verkan inte kan betraktas som något i förväg fullt ut förutsägbart⁴⁹. Att verkan inte är fullt ut förutsägbart innebär ökade krav på uppföljning.

I ett kompenserande system finns möjlighet att utjämna obalanser i förmåga och belastning mellan olika enheter, grupperingar eller roller, t.ex. ledningsarbetet i en ledningscentral och en skadeplatsnära ledning. Om exempelvis den skadeplatsnära ledningen inte hinner med vissa arbetsuppgifter behöver det finnas förmåga att antingen lyfta lämpliga uppgifterna till annat ställe i organisationen, alternativt att bemanna upp så att uppgifterna hinner med att utföras. Ett annat exempel är att om ett befäl i sin roll inte hinner med vissa arbetsuppgifter, t.ex. samverka med andra för att åstadkomma en samlad hantering, så kan arbetsuppgifter omfördelas till andra befäl.

Vidare finns förmågan att ta tillvara på individens kompetens i systemet oavsett i vilken ledningsfunktion dessa befinner sig i. I ett kompenserande system så tillåter systemet ett kompenserande rollbeteende mellan befäl som för stunden har olika förmåga att leda. Slutligen så innebär ett kompenserande system att oönskade och osunda normer och värderingar inte tillåts påverka ledningsarbetet negativt.

Handlingsutrymme

Skapa handlingsutrymme för att möjliggöra effektiva räddningsinsatser och beredskap.

Vid ledning av kommunal räddningstjänst finns behov av att ständigt skapa handlingsutrymme för att kunna vidta effektiva åtgärder både inledningsvis och på sikt. Det kan handla om möjlighet att respondera på nya räddningsinsatser, vilket kräver en tillräcklig beredskapsplanering och –hållning. Ledningssystemet bör kunna hantera fler handlingsalternativ än antalet dimensionerande insatser⁵⁰. Det kan också handla om att säkerställa tillräcklig resurstillgång inledningsvis och över tid för att kunna använda den taktik, teknik eller metod som bedöms mest fördelaktig eller för att hantera ett plötsligt förändrat skeende. Att inte använda tillgängliga resurser utan hushålla med dem tills dessa att lämpliga åtgärder ska sättas in kan också vara ett sätt att skapa handlingsutrymme. Handlingsutrymme kan skapas genom t.ex. ett proaktivt förhållningssätt och en offensiv resurstillväxt.⁵¹

Handlingsutrymmet – eller ”möjlighetsrummet” - bör samtidigt förstås i både en objektiv och en subjektiv mening. I objektiv mening består handlingsutrymmet av de faktiska

⁴⁸ Cedergårdh et al., *Grunder för ledning*, 1998, s. 12.

⁴⁹ Brehmer, *Insatsledning*, 2013, s. 60-63.

⁵⁰ Cedergårdh et al., *Grunder för ledning*, 1998, s. 54.

⁵¹ Svensson et al., *Taktik, ledning, ledarskap*, 2005, s. 173.

handlingsalternativen. I subjektiv mening består handlingsutrymmet av de handlingsalternativ som beslutsfattaren uppfattar föreligger⁵². Det subjektiva handlingsutrymmet kan således vara både snävare eller vidare än det objektiva handlingsutrymmet. Det beror på om beslutsfattaren inte har förmåga att uppfatta alla tillgängliga handlingsalternativ eller inte inser begränsningarna.

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

Rollogik – rätt person på rätt plats

Tillsätt rollerna i ledningssystemet utifrån individens förmåga. Individerna ska – så långt det är möjligt – ha likartade rollförväntningar som hen är van vid och ha samma relation till sina kollegor som hen är van vid.

Förmågan till ledning grundläggs i vardagen⁵³. Varje individ har bättre förutsättningar att agera effektivt i sin roll om hen känner igen sig och hanterar de frågor som hen är van vid.⁵⁴ Det kan innebära att ett befäl istället för att backa när en händelse och räddningsinsats växer och göra utrymme för ytterligare ledningsfunktioner och roller under sig istället behöver kvarstå i sin roll, och låta organisationen byggas på över sin ledningsnivå med t.ex. utökad kapacitet för övergripande ledning. Ett annat exempel kan vara att en sektor växer med ett stort antal personer vilket till slut gör att kravet på sektorchefen till slut blir orimligt i förhållande till vad hen är tränad och van vid. Det finns även en skillnad på innehållet i ledningsarbetet.

På högre nivåer finns oftast högre grad av abstraktion, övergripande och långsiktiga frågeställningar, medan det på lägre nivåer finns större behov av mer detaljkompetens eller tekniskt kunnande⁵⁵. Här behöver också finnas en rollogik, dvs. varje individ behöver sättas att hantera de frågor som hen behärskar bäst – på rätt nivå i organisationen och i rätt tidsskala. Även över tid bör det finnas konsekventa rollförväntningar, dvs. kraven bör vara likartade på en och samma individ under olika skeden.

En individs uppgifter bör även vara av samma karaktär vid en större räddningsinsats som vid en mindre. Att exempelvis leda en begränsad räddningsinsats kan mycket väl innebära ledningskrav som motsvaras av att vara sektorchef vid en något större händelse. Vid storskaliga räddningsinsatser med stora sektorer kan ledning av dessa som sektorchef innebära betydligt större ledningskrav än vad en sektorchef behöver hantera vid mindre händelser.⁵⁶

Det kan vara en fördel om det även finns en likhet i arbetsuppgifterna för individens vid räddningstjänst gentemot övriga arbetsuppgifter i hans tjänst. Rätt person bör finnas på

⁵² Brehmer, *Insatsledning*, 2013, s. 41.

⁵³ Cedergårdh et al., *Grunder för ledning*, 1998, s. 11.

⁵⁴ Svensson et al., *Taktik, ledning, ledarskap*, 2005, s.196-197.

⁵⁵ Fredholm et al., *Ledning av räddningsinsatser i det komplexa sambället*, 2006, s. 222-223.

⁵⁶ Christian Uhr (red), *Att åstadkomma inriktning och samordning*, Avdelningen för riskhantering och samhällssäkerhet, Lunds Universitet, 2015, s. 58.

rätt plats.⁵⁷ Rollogiken kan t.ex. sättas ur spel när en chef i förvaltningsorganisationen agerar i en funktion eller roll i ledningssystemet som innebär att hen blir underordnad sina medarbetare i förvaltningsorganisationen.

Kontrollspann

Varje befäl ska ha ett begränsat antal underställda.

Det finns begränsningar för hur mycket information människor kan ta emot och bearbeta⁵⁸. Vid behov av ökad ledningskapacitet och valet mellan att byggas ut på höjden eller bredden (eller tillsätta stab) behöver kontrollspann beaktas och övervägas över tid. Interaktionsbehovet⁵⁹, vilket ska förstås som kravet på samspel och behovet av styrning mellan befäl och underställda, styr vilket kontrollspann som är lämpligt. Med kontrollspann avses – med utgångspunkt i interaktionsbehovet - antalet direkt underställda personer som ett befäl har att leda. Hänsyn behöver också tas till vilka andra uppgifter, utöver ledning, som behöver hanteras av den enskilda individen. Händelsens storlek, komplexitet och ledarens kompetens spelar också in.⁶⁰

I ledningssystemet ska det finnas handlingsutrymme. Strävan bör vara att så långt det är möjligt inte behöva nyttja det maximala kontrollspannet. Ett befäl där verksamheten har ett stort interaktionsbehov, bör därför sträva efter att inte ha mer än fyra underställda enheter samt eventuellt en stab. En grupp med enskilda medarbetare bör inte överstiga tio individer.⁶¹ Vid insatser med mycket begränsat interaktionsbehov kan kontrollspannet ökas. Vid komplexa insatser där individen behöver hantera andra uppgifter, såsom tekniska styrsystem, kan ett mer snävt kontrollspann vara lämpligt.

3.3 Systemsyn

3.3.1 Allmänt

I *Gemensamma grunder för samverkan och ledning vid samhällsstörningar*⁶² 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.

Förmågan att förstå och definiera system och dess avgränsningar är en viktig både vid utveckling av ledning och vid händelser. 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

⁵⁷ Fredholm et al., *Ledning av räddningsinsatser i det komplexa samhället*, 2006, s. 222.

⁵⁸ Johansson, *Effektiv insatsledning*, 2000, s. 22.

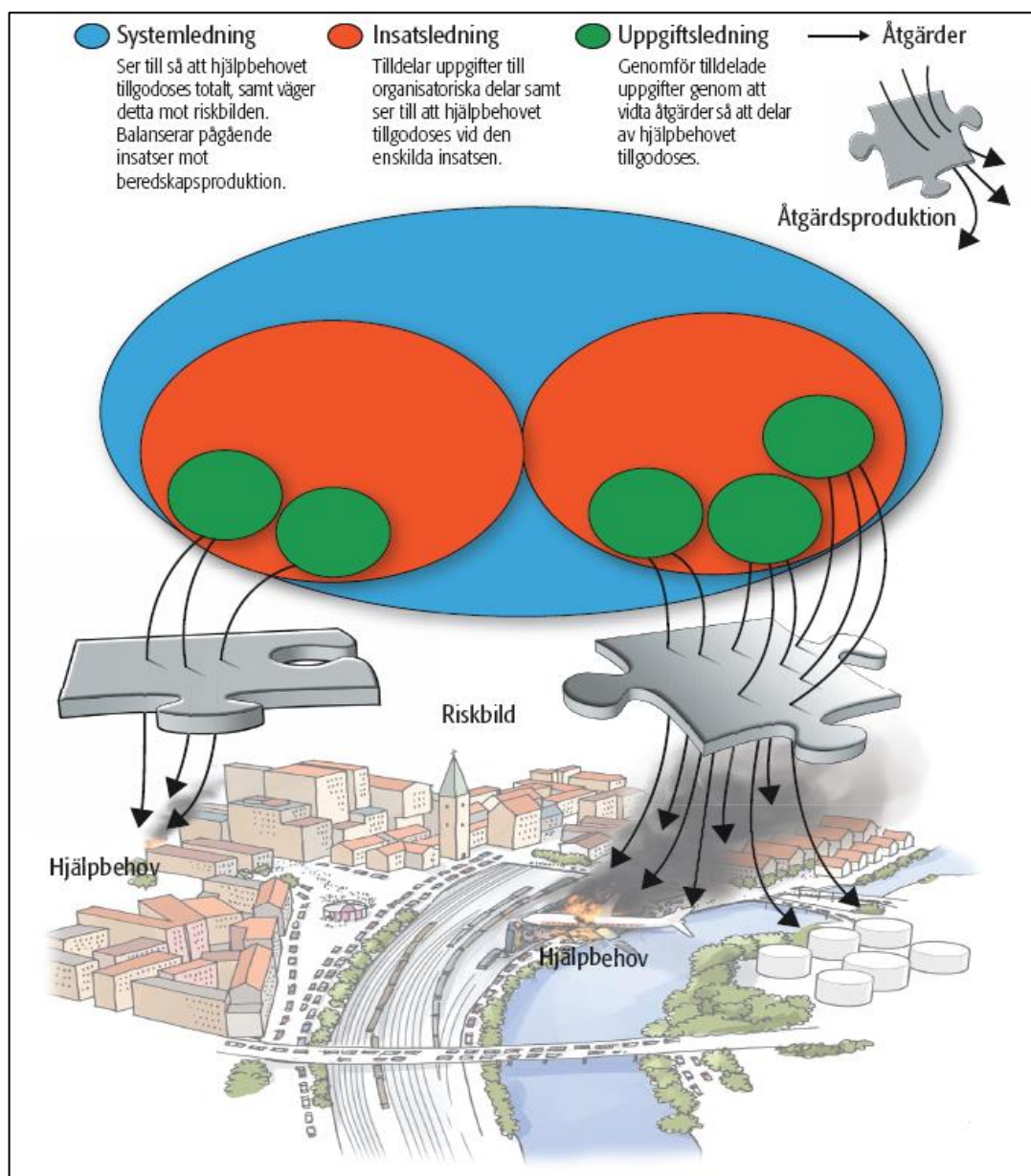
⁵⁹ Cedergårdh et al., *Grunder för ledning*, 1998, s. 21.

⁶⁰ Svensson et al., *Taktik, ledning, ledarskap*, 2005, s. 225.

⁶¹ Polisen – utkast om operativ ledning och deras ledningssystem.

⁶² MSB, *Gemensamma grunder för samverkan och ledning vid samhällsstörningar*, 2014.

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-/resursmälningssystem genom överenskommelser” etc.



Figur 2 Modell⁶³ som beskriver ”innehåll i ledning” och som ligger till grund för beslutsfattandet på olika nivåer för att bedriva kommunal räddningstjänst, dvs att ombänderta olika hjälpbehov som uppstår i sambället genom en eller flera räddningsinsatser. I modellen ingår också hanteringen av beredskapsproduktionen för att möta nya ohyckor som kan uppstå till följd av aktuell risk- och hotbild.

⁶³ Fredholm et al., *Ledning av räddningsinsatser i det komplexa sambället*, 2006, s 218.

Grundkonstruktion

Projekt Ett enhetligt ledningssystem för kommunal räddningstjänst

Modellen^{64,65} i Figur 2 är en av flera utgångspunkter i arbetet med att beskriva roller och rollfördelning samt utveckling inom området ledningsprocesser – ledningsmetoder. Modellen fungerar som utgångspunkt för organisering för att leda en eller flera samtidiga räddningsinsatser och beredskapshållning med avseende på innehåll som ligger till grund för behovet av beslutsfattande på olika nivåer.

Beskrivning av syfte med och konstruktion av modellen

Modellen utgår från det interna ledningssystem som bedriver kommunal räddningstjänst dvs. uppdrag enligt 1 kap. 2 § i lagen om skydd mot olyckor⁶⁶ (LSO) att genomföra räddningsinsatser och upprätthållande av beredskap, dvs ytterst räddningsschefens ansvar 3 kap. 16 § i LSO.

Ellipserna symboliserar ett ”innehåll i ledning” (beslutsdomäner) som en utgångspunkt för att kunna bedriva ledning på flera organisatoriska nivåer genom att precisera rollfördelningar. Beslutsdomäner utgör ett ”omfång i beslutsinnehåll” i olika ”upplösningsgrader”. Vidare ska även olika tidsskalor kunna hanteras för innehållet i de olika beslutsdomänerna.

Eftersom de olika beslutsdomänerna utgör delmängder av varandra utgör modellen ett sammanhållet system för interaktioner mellan fördelningen av innehållet med utgångspunkten att omkringliggande beslutsdomän innehåller ”allt som finns innanför”. Modellen medverkar till möjligheten beträffande organisatorisk uppskalning vid större räddningsinsatser.

Tillsammans med juridiska utgångspunkter så ska innehållet i beslutsdomänerna kunna leda till att mandat fördelas i en organisation med utgångspunkten i ”ett ansvar för innehållet i de domäner som finns innanför” (”mängdlära”).

Modellen består av ytterligare begrepp, där *drabbat sammanhang* beskriver de delar i samhället där olika hjälpbehov uppstår och 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 *aktörssammanhanget* som berörs av en händelse och som den kommunala räddningstjänsten behöver samverka med.

3.4 Juridiska utgångspunkter

Projektet har gjort en grundläggande sammanställning kring området juridik för att belysa de mest relevanta lagrum som är av vikt för ett enhetligt ledningssystem för kommunal

⁶⁴ Fredholm et al., *Ledning av räddningsinsatser i det komplexa sambället*, 2006.

⁶⁵ Svensson et al., *Taktik, ledning, ledarskap*, 2005, kapitel 9.

⁶⁶ SFS 2003:778 *Lag om skydd mot olyckor*.

räddningstjänst. Följande är en kort introduktion till en rad områden som kommer att vara en del i slutleveransen Ledningsdoktrin.

3.4.1 Lagen om skydd mot olyckor⁶⁷

En rad förändringar i lagen om skydd mot olyckor föreslås i betänkandet *En effektivare kommunal räddningstjänst*⁶⁸. Projektet har beaktat dessa i sitt arbete och avser att justera arbetet utefter vidare beslut.

Oaktat vilka förändringar som kan komma har projektet särskilt beaktat räddningschefens roll och ansvar, hur räddningsledarens mandat ska hanteras i ett ledningssystem med flera ledningsroller i en hierarkisk organisation samt utgått ifrån lagens definitioner som grund i skapandet av en enhetlig och sammanhängande nomenklatur för ledningssystemet.

MSB:s allmänna råd om ledning av kommunal räddningstjänst⁶⁹ utgör stöd för projektets vägval. Så är det även med PM:et *MSB:s uppfattning beträffande ledning av kommunal räddningstjänst*⁷⁰.

3.4.2 Arbetsrätt

Arbetsrätten är ett omfattande område. De viktigare principerna i arbetsrätten anser projektet att det finns anledning att belysa som en grund för verksamhetsområdet kommunal räddningstjänst. Arbetsledning och lojalitet är begrepp som i pressade situationer får djupare betydelse än i en vardaglig situation.

3.4.3 Arbetsmiljölag⁷¹

Ett gemensamt ledningssystem för kommunal räddningstjänst i vilket flera räddningstjänstorganisationer samverkar ställer krav på att fördelningen av arbetsmiljöuppgifter och samordningsansvar klargörs så långt som det är praktiskt möjligt.

3.4.4 Avtalssamverkan, överförande av beslutsrätt & kommunal delegering

Projektet ser andra områden som bör hanteras med omsorg. Samarbete mellan räddningstjänstförvaltningar behöver regleras beträffande styrning, uppföljning, ekonomi och ansvarsförhållanden. I gemensamma ledningssystem där befattningshavare ska fatta beslut behöver delegationer för befattningshavarna vara ordnade och gränssatta, inte enbart för de mandat som lagen om skydd mot olyckor reglerar utan även för arbetsmiljöområdet och beslut som medför ekonomiska konsekvenser.

⁶⁷ SFS 2003:778 *Lag om skydd mot olyckor*.

⁶⁸ SOU 2018:54 *En effektivare kommunal räddningstjänst*, 2018.

⁶⁹ MSBFS 2012:5 *Allmänna råd om ledning av insatser i kommunal räddningstjänst*, Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, 2012.

⁷⁰ MSB, *MSB:s uppfattning beträffande övergripande ledning av räddningstjänsten*, 2019.

⁷¹ SFS 1977:1160 *Arbetsmiljölag*.

Likaså bör det klargöras hur befattningshavare i detta gemensamma ledningssystem äger rätt att uttala sig å respektive räddningstjänstorganisations vägnar.

3.5 Organisation, organisering och roller

3.5.1 Inledning

Komponenterna organisation och roller kan betraktas tillsammans eller var och en för sig. I detta sammanhang kommer organisation och roller att betraktas gemensamt som en komponent i ledningssystemet⁷².

En grundläggande idé med organisationer är att samarbeten mellan individer ger större effekt än individuella ansträngningar. Effekten av flera individer samarbetar mot ett gemensamt mål är större än om varje individ arbetar för sig, även om arbetet sker mot ett gemensamt mål⁷³.

Med organisation avses både verksamhetens planmässiga interaktion mellan individer och grupper och fördelandet av befogenheter mellan de olika individerna⁷⁴.

Projektet arbetar med organisation, organisering och roller inom det enhetliga ledningssystemet för att bedriva kommunal räddningstjänst och genomföra räddningsinsatser. Räddningstjänstorganisationens förvaltningsorganisation, dvs. dess roller, organisation och organisering, berörs enbart indirekt och kommer inte att styras av projektets arbete.

Roller är de byggklossar varigenom organisering i detta sammanhang låter sig beskrivas.

3.5.2 Sorteringsmodellen

I arbetet med organisation och roller har en sorteringsmodell använts som beskrivs nedan. I grundkonstruktionen ligger fokus på organisering i roller. Sorteringsmodellen kan därför betraktas som ett verktyg för att definiera var organisering och roller är, respektive inte är. Sorteringsmodellen utgår från perspektiven organisation respektive individ.

Organisation

För att på ett systematiskt sätt kunna beskriva interaktion mellan individer och grupper och hur beslutsfattandet fördelas krävs en sortering i olika upplösningssgrader och tidsbegrepp.

Förvaltningsorganisation

Hur räddningstjänsten som förvaltning är organiserad. Förvaltningsorganisationen bär ett ansvar för hela räddningstjänstenorganisationens samtliga uppdrag, inklusive ledningssystemet.

⁷² Brehmer, *Insatsledning*, 2013, s. 17.

⁷³ Svensson et al., *Taktik, ledning, ledarskap*, 2005, s. 21.

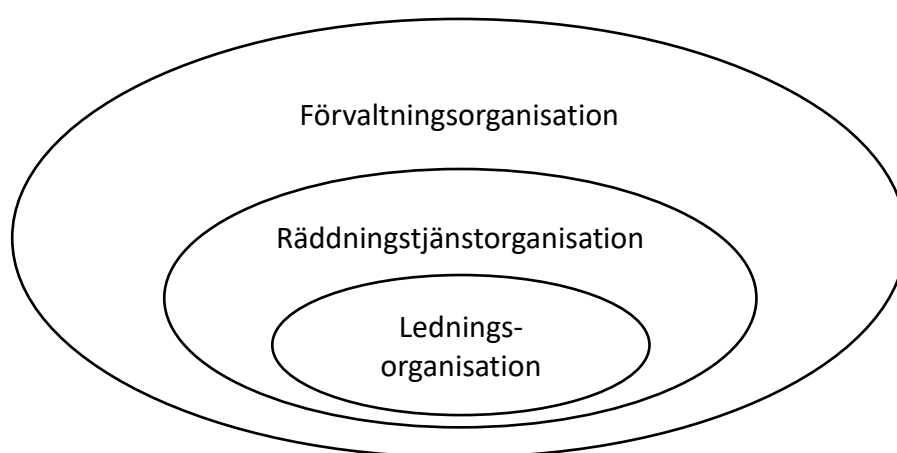
⁷⁴ Svensson et al., *Taktik, ledning, ledarskap*, 2005, s. 201-202.

Räddningstjänstorganisation

Den del av räddningstjänstens organisation som tas i anspråk i arbetet med att hantera räddningsinsatser samt beredskapshållning benämns räddningstjänstorganisation. I ett samarbete mellan flera förvaltningsorganisationer kan en gemensam räddningstjänstorganisation bemannas med personal från flera olika förvaltningsorganisationer.

Ledningsorganisation

Hur det lokala/regionala ledningssystemet är organiserat med olika ledningsfunktioner. Organisationen ska ses som en ideal bild eftersom att i det aktiva ledningssystemet utförs arbete av personer i olika roller.



Figur 3 Förhållandet mellan förvaltnings-, räddningstjänst- och ledningsorganisation.

Organisering vid skeenden

Hur ledningsorganisationen i stunden anpassas utifrån situation och behov. Organiseringen vid skeenden använder roller för att tillfredsställa ledningsbehovet.

Ledningsbehov

Ledningsbehovet består av ett antal uppgifter som ledningssystemet behöver utföra för att få avsedd effekt i åtgärdsproduktionen. Ledningsorganisationen behöver ständigt motsvara ett ledningsbehov. Ledningsbehovet varierar över tid beroende på pågående skeenden.

Ledningsbehovet tillfredsställs genom att behov identifieras och roller tillsätts som i sin tur tilldelas de uppgifter som behöver utföras. Vissa roller behöver bemannas över tid och vara ständigt aktiva.

3.5.3 Individen

För att på ett systematiskt sätt kunna beskriva arbetsfördelning mellan individer krävs en sortering i olika upplösningsskall och tidsbegrepp.

Grundkonstruktion

Projekt Ett enhetligt ledningssystem för kommunal räddningstjänst

Befattning

Befattning är den benämning vi har på den tjänst vi arbetar med i vår egen förvaltningsorganisation. Respektive persons befattning i förvaltningsorganisationen står ofta att finna på anställningsavtalet.

Ledningsfunktion

Ledningsfunktion beskriver vilken funktion en individ har i ledningssystemet. I en viss ledningsfunktion förväntas vi kunna fullgöra ett antal olika roller, ofta samtidigt, eller bara en.

Roller

Med begreppet roll avses en förväntan på ett agerandemönster med ett specifikt syfte. I organisering i skeenden utgör i förväg definierade roller de verktyg som står till buds för att organisera ledningssystemet. En roll förväntas kunna utföra en eller flera uppgifter åt ledningssystemet.

Uppgifter

En uppgift är en form av aktivitet för att uppnå ett specifikt syfte⁷⁵. En uppgift kan beskrivas i termer av vad som ska åstadkommas, vad som ska utföras, var och inom vilken tid något ska utföras och vilka resurser som kan användas. En uppgift kan bestå av att en eller flera åtgärder förväntas att vidtas⁷⁶.

I ett ledningssystem finns ett stort antal uppgifter som behöver utföras. Vissa uppgifter behöver ständigt utföras och vissa enbart vid behov.

3.5.4 Organisering med roller

Räddningstjänsten ska vara ändamålsenligt ordnad samt planeras och organiseras så att räddningsinsatser kan påbörjas inom en godtagbar tid och genomföras på ett godtagbart sätt. Detta gäller som utgångsläge och över tid, dvs. det behöver finnas en förmåga att anpassa organisationen⁷⁷.

Organisering med roller innebär att använda i förväg definierade roller och tillsätta dessa utifrån ledningsbehovet. En individ kan ha en eller flera roller samtidigt men antalet som är lämpligt begränsas av kognitiva begränsningar hos individen samt rollernas omfattning och belastning i stunden.

Ledningssystemet ger mandat till roller. Därför är dessa i många fall inbördes hierarkiskt ordnande och vissa roller har arbetsledningsrätt över andra roller. Likaså tilldelas vissa roller arbetsmiljöuppgifter, ges ett arbetsmiljösamordningsansvar eller ett mandat enligt lagen om skydd mot olyckor.

⁷⁵ Svensson et al., *Taktik, ledning, ledarskap*, 2005, s. 155.

⁷⁶ Fredholm et al., *Ledning av räddningsinsatser i det komplexa sambället*, 2006, s. 215.

⁷⁷ Svensson et al., *Taktik, ledning, ledarskap*, 2005, s. 207.

Ansvar hos en roll är ett personligt ansvar för den individ som i stunden har tilldelats rollen. Att ansvar och befogenheter, såväl som arbetsledningsrätt är tydligt tilldelat den enskilda individen är av vikt.

3.6 Ledningsprocesser

3.6.1 Inledning

Berndt Brehmer⁷⁸ menar att beskrivningar av hur processer är tänkta att fungera ingår som en del i ett ledningssystem. I arbetet med ett enhetligt ledningssystem för kommunal räddningstjänst utgör därför beskrivning av ledningsprocesser en viktig del. Bakgrunden till detta är att ledningsprocesser och ledningsmetoder är centrala aspekter för att höja räddningstjänstens faktiska ledningsförmåga. Exempelvis förutsätter större ledningssystem att ledningsprocesser ”sätts in i ett systemperspektiv”, dvs det ska fungera på flera nivåer i olika tidsskeden med stor proaktivitet för att uppnå förmågan att hantera stora komplexa räddningsinsatser.

Det finns en stark koppling mellan ledningsprocess och ledningsmetod och redan idag använder vi i svensk räddningstjänst ett antal ledningsmetoder som bygger på ledningsprocesser, t.ex. OBBO, 7-stegsmodellen⁷⁹, 8-stegsmodellen⁸⁰, standardrutiner och helhetsmetoden⁸¹. Även Försvarsmakten, Polisen och Sjukvården använder sig också av ledningsprocesser i sina ledningssystem.

Projektet konstaterar att det finns 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. Därför är detta ett av de områden som kommer att fördjupas i det fortsatta arbetet. Projektets slutleverans, en ledningsdoktrin, bör kompletteras med ett uppdrag att arbeta fram en ”metodhandbok” för ledning som omfattar hela ledningssystemet.

3.6.2 Om ledningsprocesser

Ur ett aktivitetsperspektiv kan ledning beskrivas på flera olika sätt⁸². I *Grunder för ledning*⁸³ och i *Taktik, ledning, ledarskap*⁸⁴ beskrivs ledning som ”en medveten påverkan på ett system bestående av människor och teknik, genom bland annat kontinuerlig planering, genomförande och uppföljning.

⁷⁸ Brehmer, *Insatsledning*, 2013.

⁷⁹ Magnus Mattson & Linus Eriksson, *Taktikboken*, Informationsbolaget, 2010.

⁸⁰ MSB, *Insatsplanering – Attastegsmodellen*, Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (Publikationsnr: MSB931), 2015.

⁸¹ MSB, *Gemensamma grunder för samverkan och ledning vid samhällsstörningar*, 2014.

⁸² När det kommer till ledning ur ett aktivitetsperspektiv fördjupas resonemanget under kap 3.6 Ledningsprocesser.

⁸³ Cedergårdh et al., *Grunder för ledning*, 1998.

⁸⁴ Svensson et al., *Taktik, ledning, ledarskap*, 2005, s. 177.

Ledningsprocesser är ett sätt att beskriva och omsätta innehållet i ledning genom att beskriva vilka aktiviteter som behöver hanteras och hur de förhåller sig till varandra.

Det finns flera skäl att göra detta, då ledningsprocesser;

- är en hjälp i att säkerställa ledningssystemets samlade förmåga (designkriterier för ledningssystemet)
- utgör utgångspunkt för kommande beskrivning av metoder
- utgör utgångspunkter för rollbeskrivningar
- utgör utgångspunkt för organiseringsmodeller
- utgör ingångsvärde för ledningsutbildning

Det övergripande syftet med ledningssystemet är att möta uppkomna hjälpbehov med utgångspunkt i räddningstjänstens uppdrag. Det gör vi genom att personalen producerar åtgärder. Åtgärdsproduktionen ska också i möjligaste mån optimeras i tid och rum så att effekter uppnås vilket handlar om taktik.

Syftet med att förtydliga och precisera ledningsprocesser och aktiviteter samt visa på olika varianter av ledningsmetoder (när göra på vilket sätt) är att räddningstjänsten ska kunna organisera och fördela arbetsuppgifter på ett så bra sätt som möjligt (utifrån behov, situation och förutsättningar) för att få bästa möjliga (eller tillräckligt bra) effekt gentemot hjälpbehovet.

Ledningsprocesser kan användas i flera olika syften; utformning av ändamålsenlig ledningsorganisation i utgångsläget, tillsyn, organisering av räddningsinsatser i stunden, för att enskilda individer ska förstå vad man förväntas göra och varför, etc.

3.7 Taktik

Begreppet taktik kan ses både ur kognitivt perspektiv och med utgångspunkt i det faktiska agerandet. Taktik definieras bland annat som ”mönster av tänkande och ageranden”⁸⁵ vilket åskådliggör dessa perspektiv. När det gäller vad agerandet ska leda till så kan taktik preciseras ytterligare och definieras som ”att på bästa sätt utnyttja de tillgängliga resurserna för att erhålla och bibehålla kontroll över händelserna”⁸⁶. Genom att betrakta taktik i mönster av disposition ”över tid” så kan taktiska överväganden också behöva ske med utgångspunkt i längre tidsskalor, nämligen inte bara i tillgängliga resurser för stunden, utan i möjligheter till anskaffning av ytterligare resurser. Det finns en optimeringsaspekt i taktik samtidigt som kravet på beslutfattande i dynamiska situationer leder till att formuleringen istället för optimering⁸⁷ behöver vara ”tillräckligt bra” eller ”så bra som möjligt”, dvs satisfiering. Vidare ska ledningsprocesserna bidra till ”att producera taktik”⁸⁸. Taktik

⁸⁵ Lars Fredholm, *Utveckling av räddningstaktik, analyser och metodförslag*, Försvarets forskningsanstalt, Huvudavdelning 5 (FOA rapport E 50006-5.3), 1990.

⁸⁶ Svensson et al., *Taktik, ledning, ledarskap*, 2005.

⁸⁷ Stefan Svensson. *Räddningstaktiska grunder, förslag till definitioner och kommentarer därtill*, Räddningsverket (Rapport P21-252/99), 1999.

⁸⁸ Svensson, *Räddningstaktiska grunder, förslag till definitioner och kommentarer därtill*, 1999.

handlar om disposition och användning av resurser i tid och rum för att nå effekter gentemot skyddsvärden såsom att rädda människor, egendom och miljö.

Det finns taktik i flera dimensioner och upplösningegrader. I det nationella samarbetet som skedde sommaren 2018 kan man se att det utbyttes taktiska resonemang och att det skapades ageranden i nationen som helhet, vilket belyser spännvidden. Behov av taktiska beslut finns på alla nivåer i ledningssystemet. I den övergripande ledningen måste man ta ansvar för taktiken för hela den operativa verksamheten (utryckningsverksamhet), exempelvis beslut för att upprätthålla rimlig förmåga för ytterligare räddningsinsatser och värdera det taktiska agerandet på de olika räddningsinsatserna som pågår. – till exempel kan taktik på högre nivå handla om att sätta ramar för räddningsinsatser eller att besluta om en resursfördelning som möjliggör ett visst resultat eller begränsar ett utfall. Inom ramen för en enskild räddningsinsats behöver man ta taktiska beslut för att igenomförandet nå målet med den enskilda räddningsinsatsen och nära den faktiska åtgärdsproduktionen måste man ta taktiska beslut för att nå resultat enligt den uppgift man har i stunden.

Vid utformning av lokal eller regionala doktriner behöver respektive ledningssystem i landet skapa taktiska förhållningssätt med utgångspunkt i riskbild (förväntade räddningsinsatser) och vilken förmåga samt placering (förutsättningar för resurstillväxt) som finns i det aktuella området. Förutsättningarna skiljer sig åt och det är av vikt att hänsyn tas till detta vid utformning av arbetssätt i ledningssystemet.

Ett förtydligande är att användningen av resonemanget om taktik inte ska blandas samman med att en del andra aktörer använder ordet som benämning på en nivå i organisationen.

3.8 Ledarskap

Ledarskap är en viktig komponent i ett ledningssystem. Projektet konstaterar att området ledarskap är omfattande och kräver såväl anpassning till lokala förutsättningar som till situation.

Inom ramen för projektet kommer ledarskapsområdet aktualiseras och medvetandegöras för aktörerna som en väsentlig del av ett ledningssystem. Projektet har dock avgränsat sitt arbete och kommer inte att utveckla utövandet av chef- och ledarskap specifikt.

3.9 Utbildning och kompetens

Beträffande området utbildning och kompetens avser projektet att förhålla sig till de kompetensutbildningar som funnits och finns till dags dato. Utöver det har delar av den arbetsgrupp som arbetat med att utveckla räddningsledningsutbildningarna integrerats i projektet för att säkerställa att utvecklingen och det enhetliga ledningssystemet harmoniserar.

Grundkonstruktion

Projekt Ett enhetligt ledningssystem för kommunal räddningstjänst

Projektet konstaterar att det är nödvändigt att räddningsledningsutbildningarna anpassas och utvecklas för att uppnå målen med ett enhetligt ledningssystem för kommunal räddningstjänst.

3.10 Beslutsstödsystem

Precis som ledarskap är beslutsstöd en central komponent i ett ledningssystem. Det är område som är i ständig utveckling och där lokala förhållanden påverkar starkt.

Analys, lägesbilder, informationsdelning och dokumentation är exempel där beslutsstödsystem kan underlätta beslutsfattandet vid en händelse. Resultatet av arbetet med ledningsdoktrinen kommer att vara ett underlag för utveckling av kommande beslutsstödsystem inom ledningsområdet men kommer inte fördjupas specifikt i projektet.

3.11 Normer

Från projektets behovsanalys finns det flera områden och utmaningar beträffande normer att hantera i det vidare arbetet. Projektet konstaterar att normer som påverkar ledningssystemet även påverkar det inre och yttre systemet.

Projektet har prioriterat att beakta projektets eget arbete och hur normer påverkar detsamma. Fokus kommer nu att flyttas till ledningssystemet och de kontexter detta ska verka i.

3.12 Nomenklatur

Projektet har som mål att definiera ett antal begrepp som är centrala för skapandet av ett enhetligt ledningssystem. Arbetet med detta är påbörjat men redovisas inte separat i denna delrapport. Anledningen till det är arbetet, som inledningsvis nämndes, till stor del innebär sammanställning och enhetlig paketering. Det ska inte misstas för att tidigare material enkelt kan fogas samman. Stor vikt läggs vid att den helhet som skapas ska ha en grund i vetenskap och beprövad erfarenhet samt att helheten återspeglas i att termer och förhållanden följer en tydlig logik som, förhoppningsvis, gör ledningssystemet enklare att förstå och relatera till.

De definitioner som förekommer i detta dokument i exempelvis kapitel 3.5 kan komma att justeras om det bidrar till ovanstående.