

”Responding to climate change”

En studie om den kommunala räddningstjänstens organisering och dess utmaningar till följd av klimatförändringarna.

Abstract

This essay has investigated the organizational dimensions of the municipal rescue services in Sweden and its challenges to respond to major accidents due to climate change. The results found in this essay derives from interviewing two commands of rescue operations employed by the rescue coalition *Räddningstjänsten Syd*. Together with the reports from public enquiries the overall assessment, according to Contingency theory, is that the municipal rescue service is in an organizational state of *misfit*. The decentralization of the rescue service suffers from major flaws in how they are organized in order to deal with a new national threat suggested by the Civil Contingencies Agency.

To regain *fit* in accordance with the contingencies related to climate change the rescue services needs to adopt to new organizational aspects. This includes stronger forms of cooperation, new types of governmental steering and revising the civil protection act. *Räddningstjänsten Syd* which has been the outset for this essay has proved to be an example on how cooperation can transcend municipal boundaries to efficiently respond and perform rescue operations.

Nyckelord: Räddningstjänsten Syd, MSB, Klimatförändringarna, Contingency Theory, Räddningstjänsten

Antal ord: 9983

Innehållsförteckning

1	Inledning.....	1
1.1	Bakgrund	2
1.2	Frågeställning och syfte	3
1.3	Utom- och inomvetenskaplig relevans	3
1.4	Avgränsning	4
1.4.1	Klimatförändringarnas påverkan på Räddningstjänsten	4
1.4.2	Räddningstjänstens organisation	4
2	Den kommunala räddningstjänsten	6
2.1	Räddningstjänsten syd.....	6
2.2	Tidigare studier	7
2.2.1	Implementeringssvårigheter	7
2.2.2	Framtida utmaningar för den kommunala räddningstjänsten.....	8
2.2.3	Utredning av Skogsbränderna 2018	8
5	Teoretisk utgångspunkt.....	10
5.1	Contingency Theory	10
5.2	Uppsatsen tillämpning av teorin.....	11
5.3	Operationalisering	12
6	Metod och material.....	13
6.1	Material	14
6.3	Intervjuer	14
6.3.1	Urval av intervjupersonerna	15
6.3.2	Etiska överväganden	15
6.3.3	Genomförande av intervju.....	16
6.3.4	Reliabilitet och validitet	16
7	Resultat	18
7.1	Räddningstjänsten Syds förmåga	18
7.2	Den kommunala räddningstjänstens förmåga	20
7.3	Den nationella förmågan	22
7.4	Sammanfattning av intervjuerna	24

8	Analys.....	25
8.1	Nya risker kräver nya lösningar	25
8.2	Ett likvärdigt skydd mot olyckor.....	26
8.3	En mer gränslös räddningstjänst	27
8.4	Vems är ansvaret?	27
8.5	Bristande nationell förmåga	28
9	Slutsats	30
9.1	Avslutande ord	31
10	Referenser.....	32
11	Bilagor.....	35
11.1	Intervjumall	35

1 Inledning

Sommaren 2018 härjade flera skogsbränder i Sverige och enbart i Ljusdals kommun pågick en räddningsinsats i 21 dagar för att begränsa en brand som sträckte sig över 9500 hektar. Situationen i Ljusdal och bränderna i Västmanland 2014 belyste särskilda brister angående den kommunala räddningstjänstens organisering. En offentlig utredning nämner i ett betänkande att Sverige inte är rustat inför framtidens utmaningar med stora och komplicerade skogsbränder (SOU, 2018:13). Enligt Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB) är dessutom skogsbränder bara en typ av omfattande olyckor som kommer att ske mer frekvent i Sverige till följd av ett förändrat klimat. Olyckor som är kopplade till ett mer extremväder kommer dessutom enligt MSB att pröva samhällets robusthet och motståndskraft.

MSB uppmanar därför i sitt arbete med klimatanpassningsförordningen (2020) krisberedskapsfunktionerna att vidta åtgärder för att minimera de negativa konsekvenserna av klimatförändringarna. Olyckor till följd av ett förändrat klimat hanteras slutligen av den kommunala räddningstjänsten som ansvarar för att genomföra räddningsinsatser i enlighet med Lagen om Skydd mot Olyckor (2003:778). Den kommunala räddningstjänsten som har en viktig samhällsviktig funktion för Sveriges skydd mot olyckor kan dock visa sig vara otillräcklig i sin hantering av framtidens klimatrelaterade olyckor. Räddningstjänsten står inför utmaningar med att behöva anpassa sin lokalt organiserade verksamhet utifrån en ny nationell hotbild som aktualiseras med MSB:s nyligen framtagna rapport (2020).

1.1 Bakgrund

Enligt ett betänkande kommer olyckor till följd av klimatförändringarna både bli större och mer komplexa (SOU, 2018:13). Den typen av olyckor kommer följaktligen att ställa nya och högre krav på räddningstjänsten. Oavsett riskbild eller dignitet på olyckor har den kommunala räddningstjänsten en skyldighet enligt LSO att effektivt genomföra räddningsinsatser (1 kap. 3§) och undsätta liv, egendom och miljö. Räddningstjänsten står i det yttersta ledet för att stärka samhällets motståndskraft och fungerar som en viktig aktör för Sveriges krisberedskapsfunktion. Med anledning av MSB:s (2020) rapport betonas att krisberedskapsfunktionerna måste börja organisera sig utifrån en ny nationell riskbild till följd av klimatförändringarna. Den kommunala räddningstjänsten som har en viktig roll i Sverige krisberedskap beskrivs dock av två offentliga utredningar (SOU, 2018) (SOU, 2019) som bristfällig i sin hantering av omfattande olyckor.

Bränderna i Västmanland 2014 och Ljusdal 2019 gavs en stor medial uppmärksamhet och är enligt MSB:s rapport och betänkanden från offentliga utredningar bara en typ av olyckor som kommer att ske mer frekvent i Sverige. Förutom skogsbränder kommer det enligt MSB (2020:24) att ske fler och mer extrema översvämningar och stormar. MSB som är central tillsynsmyndighet för LSO (5 kap. 4§) har tidigare beskrivit riskerna med klimatförändringarna och dess potentiella effekter på den operativa förmågan inom svensk räddningstjänst (MSB, 2012:21). MSB:s förmedlar dock endast övergripande mål för räddningstjänsterna utan att någon detaljstyrning sker. Hur Sveriges 160 räddningstjänster väljer att organisera sig hamnar till slut inom respektive kommuns jurisdiktion. Decentraliseringen av räddningstjänstansvaret medför att åtaganden till att hantera den ökade frekvensen av naturolyckor är förankrat till kommunernas självbestämmanderätt.

Utifrån organisationsteorin *contingency theory* kommer den här uppsatsen att söka att förstå de organisatoriska utmaningarna den kommunala räddningstjänsten står inför med anledning av klimatförändringarna. Uppsatsen utformning är utifrån ett förvaltningsperspektiv med fokus på den kommunala räddningstjänsten där en fallstudie på Räddningstjänsten Syd har genomförts.

1.2 Frågeställning och syfte

Vilka organisatoriska utmaningar står räddningstjänsten inför till följd av klimatförändringarna?

Syftet med uppsatsen är att utifrån ett förvaltningsperspektiv belysa de organisatoriska utmaningarna som den kommunala räddningstjänsten står inför till följd av klimatförändringarna. Frågeställningen kommer att besvaras genom att använda en fallstudie på Räddningstjänsten Syd där ett inre befäl och ett larmbefäl kommer att intervjuas. Vidare är syftet att förstå de informella aspekter kring forskningsproblemet som inte framkommer på liknade sätt i formella utredningar. Uppsatsen syftar till att förstå förhållandet mellan det informella representerat genom de intervjuande befälen och det formella som representeras av statliga utredningar. Även om det finns specifika aspekter som gör Räddningstjänsten Syd unik i förhållande till forskningsproblemet påstår jag att det går att dra generaliserade slutsatser till resterande population. Detta diskuteras vidare i metodkapitlet.

1.3 Utom- och inomvetenskaplig relevans

Den vetenskapliga relevansen för uppsatsen hämtar inspiration från Jacobsson et al (2015:27) påstående om den blygsamma uppmärksamheten som *organisation* givits inom den akademiska läroplanen för statsvetenskap.

Den utomvetenskapliga relevansen bidrar till den kommunala räddningstjänstens organisering och hur räddningstjänsten hanterar omfattande olyckor. Uppsatsens ambition har varit att ta höjd för den kritik som riktas mot konventionell forskning om att den saknar känsla eller kontakt med sin omvärld (Teorell, Svensson, 2016:18). Jag har därför valt att fokusera på de informella aspekterna kring forskningsproblemet som inte framgår i myndighetsrapporter från exempelvis MSB.

Den inomvetenskapliga relevansen eftersträvar kumulativitet för att ge ny förståelse som är relevant för räddningstjänsterna angående dess styrning, samverkansformer och förvaltning. Ytterligare kumulativa bidrag är att använda organisationsteorin *contingency theory* som till den här uppsatsens kännedom inte använts tidigare på en kommunal verksamhet. Jag hoppas därmed kunna bidra med nya synsätt till den redan existerande forskning.

1.4 Avgränsning

Med anledning av omfattningen som inkluderas i forskningsproblemet har en avgränsning gjorts gällande räddningstjänstens organisation och vilka effekter av klimatförändringarna uppsatsen syftar till. Uppsatsen utgår dessutom från MSB:s påstående om att klimatförändringarna kommer att påverka krisberedskapsfunktionerna i framtiden där räddningstjänsten är en viktig aktör.

1.4.1 Klimatförändringarnas påverkan på Räddningstjänsten

Uppsatsen utgår ifrån de prioriterade områden som nämns som särskilda utmaningar i MSB:s (2020) arbete med klimatanpassningsförordningen. De prioriterade utmaningarna är:

- Översvämningar
- Ras och skred
- Storm
- Vegetationsbränder

För att anpassa uppsatsen till vad den avser med klimatförändringarna begränsas den till den påverkan klimatförändringarna kommer att ha på *olyckor*. Därutöver definieras olyckor till de naturolyckor som hanteras av den kommunala räddningstjänsten. Detta innefattar sådana ”naturhändelser som innebär negativa konsekvenser” som medför ”omfattande eller katastrofala konsekvenser” (MSB, 2012:7). Exempel på sådana olyckor är skogsbränder som de i Västmanland och Ljusdal, kraftiga stormar som fälls över bebyggelse och vägar som påverkar Räddningstjänstens framkomlighet som stormen Gudrun 2005. För Räddningstjänsten Syds del är det framförallt olyckor till följd av höjda havsnivåer som aktualiseras med beslutet att bygga skyddsvallar runt Falsterbo (SVT, 2020) för att undvika översvämningar

1.4.2 Räddningstjänstens organisation

Jag kommer enbart att utreda effekterna av klimatförändringarna som påverkar räddningstjänstens organisation i form av dess operativa förmåga och dess förmåga att respondera och hantera olyckor. En sådan avgränsning syftar främst till systemledning, operativ samverkan och ledning på skadeplats. Jag kommer följaktligen inte att utreda sådana klimatanpassningsåtgärder som handlar om att minska klimatutsläppen i organisationen. Uppsatsens ambition är i linje med Flóren et als (2016:54) påstående om att det inte ligger i Räddningstjänstens ansvar att stoppa klimatförändringarna utan att se till att det förändrade klimatet får så lite negativa effekter som möjligt.

Utöver MSB styrdirektiv kommer LSO att användas som komplement och referensram för att förstå Räddningstjänsten Syds organisatoriska utmaningar utifrån dess lagstiftande skyldigheter. Två rapporter från statens offentliga utredningar kommer dessutom att användas för att förstå räddningstjänstens organisation utifrån ett statligt och formellt perspektiv.

2 Den kommunala räddningstjänsten

Räddningstjänstansvaret är i Sverige decentraliserat och det är kommunen som enligt LSO har det huvudsakliga ansvaret för räddningstjänsten. Till skillnad från exempelvis Polismyndigheten finns det ingen central enhet som ansvarar eller organiserar de 160 olika räddningstjänsterna i Sverige. MSB som är tillsynsmyndighet för LSO förmedlar enbart övergripande mål med en ”mjuk” styrning och stöttar kommunerna i deras arbete. Räddningstjänstens organisering styr dessutom på grundval av LSO där de inom sitt uppdrag skall stärka samhällets motståndskraft. Trots att räddningstjänstorganiseringen ligger på kommunens ansvar har flera kommuner skapat ett gemensamt räddningstjänstförbund som sträcker sig över kommungränserna. Ett sådant exempel är Räddningstjänsten Syd som jag har valt att göra en fallstudie på.

2.1 Räddningstjänsten syd

Räddningstjänsten Syd är ett kommunalförbund som sträcker sig över fem kommuner i Skåne med medlemskommunerna Malmö, Lund, Burlöv, Kävlinge och Eslöv. Räddningstjänsten Syd styrs av folkvalda politiker från respektive kommun som utgör en direktion och antar handlingsprogrammet enligt LSO. I Räddningstjänsten Syds handlingsprogram (2015:5) understryks att de skall vara en resurseffektiv räddningstjänst och värna om ett gott skydd mot olyckor inom sitt geografiska område. Förbundet har en stor administrativ avdelning som bland annat hanterar olycksförebyggande åtgärder som utbildningar och information till allmänheten. Inom deras huvuduppdrag finns en operativ förmåga med både heltid- och deltidsbrandstationer utspridda över förbundet vars huvuduppgift är att genomföra räddningsinsatser.

Förutom medlemskommunerna samordnar och samverkar Räddningstjänsten Syd via sin Räddningscentral (RC Syd) *Räddningsområde Syd* som omfattar totalt 17 kommuner i Skåne. RC Syd verkar för resursförsörjning och ledning av insatser oberoende av kommungränser där tjänstgörande inre befäl är räddningsledare och ansvarar för räddningsinsatserna. Till sin hjälp har inre befälet ett larmbefäl som assisterar och selekterar alarmeringen av räddningsresurser. I Räddningstjänsten Syds handlingsprogram från 2016–2019 (2015) nämns särskilda risker med naturolyckor men kopplingen till klimatförändringarna eller en potentiell ökad frekvens av sådana olyckor nämns inte. I en nyligen framtagen riskstudie¹ gjord av Räddningstjänsten

¹ Riskstudien som jag fick ta del var ett referensdokument för nästkommande handlingsprogram (2020–2024).

Syd nämns dock riskerna med klimatförändringarna och att medlemskommunerna de senaste åren ”Regelbundet har drabbats av kraftiga naturolyckor” såsom nederbörd, storm och effekterna av extrem torka. Motiveringen med att använda Räddningstjänsten Syd i studien är flera, dels att de är samverkansnavet för Räddningstjänsterna i Skåne och har en väldigt bred operativ organisering. En liknande organisering återfinns inom andra storstadsregionerna i Sverige (Göteborg och Stockholm) och jag anser att det finns ett särskilt värde av att undersöka räddningstjänster med sådana samverkansformer. Jag har dessutom givits tillstånd att genomföra två intervjuer med två befäl som arbetar i RC Syd.

Jag vill även betona att jag jobbar som brandman för Räddningstjänsten Syd med en tjänstgöring i Malmö. Hur min yrkesroll kan påverka forskningsresultatet diskuteras vidare i metodkapitlet.

2.2 Tidigare studier

I följande avsnitt presenteras fyra rapporter som behandlar implementeringssvårigheter inom räddningstjänsten, framtida utmaningar för den kommunala räddningstjänsten och den offentliga utredningen av skogsbränderna 2018.

2.2.1 Implementeringssvårigheter

Räddningstjänsten organisationsstruktur behandlas i en rapport från MSB (Mellström et al, 2016) som beskriver räddningstjänstens organisatoriska svårigheter där implementeringen av jämställdhet och genusfrågor är i fokus. På samma vis som räddningstjänstens operativa avdelning agerar reaktivt, vilket den förväntas göra, påpekar rapporten att även dess organisation traditionellt sätt värnar om ett reaktivt arbete (Mellström et al, 2016:5). Rapporten påstår att det inom räddningstjänsten finns ett djupt rotat machoideal som medför svårigheter att genomföra organisatoriska förändringar. Rapporten anser (2016:9) att räddningstjänsterna bör arbeta mer proaktivt med en organisatorisk fokusförändring från teknisk rationalitet till omsorgsrationalitet.

Vidare betraktas den kommunala räddningstjänsten lida av klassiska implementeringsproblem som handlar om en bristande styrning och svårigheter kring att bilda en tydlig organisation (Mellström et al, 2016:17). Avsaknaden av en styrning bidrar enligt rapporten till att andra ”logiker” eller ”verksamhetsmål” tar över prioriterade mål inom organisationen. Den operativa verksamheten beskrivs ha en hög status medan den administrativa avdelningen som står för databaser och systemutveckling har givits en låg inomorganisatorisk status. Detta har lett till att den operativa personalens uppfattningar om det organisatoriska lärandet för framtida planering har varit ytterst vagt (Mellström et al, 2016:17).

Den högst traditionella och hierarkiska räddningstjänstorganisationen som präglas av starka normer och ideal beskrivs även i en rapport utförd av Eklund (2017). Räddningstjänsten beskrivs i rapporten som en trögrörlig organisation med ett kraftigt motstånd från brandmän som äventyrar organisationens samverkansmodeller (Eklund, 2017:65). Båda rapporterna syftar till räddningstjänstens traditionella arv som hämmar dess organisatoriska utveckling. De belyser också problematiken med policyprocesser inom räddningstjänsten och tillför ett gräsrotsbyråkratiskt perspektiv som enligt Ingesson (2016:23) har förmågan att influera en organisation

2.2.2 Framtida utmaningar för den kommunala räddningstjänsten

På beställning av MSB har en framtidsstudie med fokus på den kommunala räddningstjänsten utförts av Flóren et al (2016). Rapporten beskriver den kommunala räddningstjänstorganisationen idag och fram till 2030 om hur omvärldens förändringar kommer att påverka räddningstjänsten. Även i den studien betonas räddningstjänstens traditionella organisering med fokus på det reaktiva och behovet av att arbeta mer proaktivt. Enligt Flóren et al (2016:14) kommer konsekvenserna av klimatförändringarna i framtiden att innebära fler perioder av torka, skogsbränder, stormvindar, översvämningar och höjd havsnivå. Olyckor till följd av detta kommer att ställa högre krav på att räddningstjänstens förmåga att värna om medborgares välbefinnande och säkerställa samhällets funktion.

Rapporten beskriver att vardagsolyckorna kommer bli färre vilket räddningstjänsten är dimensionerad för men att de exceptionella händelserna till följd av klimatförändringarna kommer att öka (Flóren et al, 2016:128). Detta innebär att det kommer att ställas högre samverkanskrav på räddningstjänsterna och dess förmåga att samarbeta med andra räddningstjänster och aktörer utanför sina organisationsgränser. Räddningstjänsten uppmanas att vara organisatorisk förberedd att hantera exceptionella olyckor och att den gamla traditionella organiseringen av räddningstjänsten att ”klara sina egna bränder” (Flóren et al, 2016:49) inte är tillräcklig. I framtiden kommer klimatorsakade olyckor kräva en annan bredare organisering för att räddningstjänsterna skall fullfölja sitt uppdrag.

2.2.3 Utredning av Skogsbränderna 2018

Flóren et als rapport aktualiseras med en offentlig utredning som handlar om skogsbränderna 2018 (SOU, 2019). Skogsbränderna 2018 ställde höga krav på den kommunala räddningstjänsten där även Räddningstjänsten Syd deltog. Utredningen föreslår att man måste pröva frågor kring den kommunala räddningstjänstens styrning och organisationsformer eftersom tydliga brister uppkom vid räddningsarbetet. Ett betänkande som belystes i utredningen var att förenkla samverkan mellan olika räddningstjänstorganisationer (SOU, 2019:121) samt att räddningstjänsten saknar kunskaper om andra organisationers kunskaper

och förmågor (SOU, 2019:131). Utredningen påstår (SOU, 2019:50) att även om det inte går att koppla enskilda händelser till klimatförändringarna kommer större samhällsstörningar med anledning av klimathotet med stor sannolikhet att öka.

5 Teoretisk utgångspunkt

I följande kapitel behandlas uppsatsen teoretiska ramverk. Den inleds med en övergripande beskrivning av organisationsteorin *Contingency Theory* för att förstå räddningstjänstens organisatoriska utmaningar till följd av klimatförändringarna. Därefter beskrivs hur teorin har tillämpats och operationaliserats i uppsatsen.

5.1 Contingency Theory

Contingency theory är en organisationsteori som beskrivs av Jacobsson et al (2015:3) som särskilt skicklig för att förstå mekanismerna kring organisationers förmåga att anpassa sig till rådande omgivning. *Contingency theory* är ingen övergripande eller enhetlig teori och det finns flera olika inriktningar gällande dess användning som fokuserar på exempelvis beslutsfattande eller ledarskap (Donaldson, 2001:4). Teorin har främst använts för att studera privata och vinstdrivande företag (Smith, 2019:371) men har även tillämpats för att studera blåsljusaktörers organisation såsom polisen (Smith, 2019). *Contingency theory* syftar till att mäta den organisatoriska effektiviteten i hur en organisation anpassar sig till en situationsfaktor/er² (Donaldson, 2001:1). En situationsfaktor är en variabel som påverkar en organisation som den inte kan kontrollera men måste förhålla sig till om den vill bibehålla sin effektivitet. Organisationens effektivitet och prestation baseras därmed utifrån sin förmåga att anpassa sin interna organisationsstruktur till sin externa omgivning.

Donaldsons beskriver (2001) i sin modell SARFIT (Structural Adaption to Regain Fit) två vägar som en organisation kan gå när det sker en förändring i en situationsfaktor. För att fortsatt vara *fit* måste organisationsstrukturen förändras för att matcha den nya förändringen, gör organisationen inte det kommer den att vara *misfit* och dess prestation försämras. För att förbättras och vara *fit* krävs enligt Donaldson en implementering och beslutsfattande som bättre ackommoderar den nya situationsfaktorn än den föregående organisationsstrukturen. En organisation är initialt *fit* innan det sker en förändring i en situationsfaktor (Donaldson, 2001:12).

² Den engelska benämningen ”Contingency/Contingencies” är översatt till situationsfaktor/er

För att förstå organisationer utifrån SARFIT modellen framställs en organisationsstruktur som antingen organiskt eller byråkratiskt/mekaniskt strukturerad (Donaldson, 2001:22) (Jacobsson et al, 2015:33). En organisations omgivning avgör vilken av de båda förhållningssättet de skall lägga sin tyngdpunkt vid. När den externa omgivningen präglas av dynamiska och komplexa faktorer bidrar detta till en hög grad av osäkerhet inom en organisation. Om en organisation befinner sig i en sådan omgivning och har en byråkratiskt och hierarkiskt styrd organisationsstruktur kommer den att vara högst ineffektiv (Jacobsson et al, 2015:33). En klassisk weberiansk och byråkratisk organisation är väldigt effektiv när den externa omgivningen är förutsägbar och stabil och i den kontexten *fit*. Om förhållandena i omgivningen är det motsatta kommer en mekanisk/byråkratiskt organisationsstruktur istället att bidra till *misfit*. En mekanisk struktur kännetecknas av att den är centraliserad och formell med en hierarkisk struktur och en hög grad av auktoritet och kontroller inom organisationen. Det finns dessutom en hög grad av prestige kopplat till det interna än till den generella kunskapen och förmågan som finns utanför organisationen (Burns, Stalker, 1994:120)

En organisation som befinner sig i en omgivning som präglas av förändring med en hög grad av osäkerhet är en organisk organisationsstruktur effektivare för att kunna nå sina organisationsmål. En sådan struktur hanterar oförutsedda krav som uppkommer i en snabbt föränderlig omgivning där uppgiften ses som viktigare än lojalitet och lydnad med en betydande nätverkande struktur (Burns, Stalker, 1994:121). En sådan struktur kännetecknas av att den är decentraliserad med en hög grad av flexibilitet och anpassningsbarhet och innefattar en mer lateral kommunikation snarare än en vertikal (Jacobsson et al, 2015:104). Om det sker en ökad osäkerhet i en organisations omgivning, dels på grund av situationsfaktorer, måste en organisation som är mekaniskt strukturerad anta en mer organisk struktur för att förbli *fit* (Donaldson, 2001:23).

5.2 Uppsatsen tillämpning av teorin

Donaldsons SARFIT modell skapar ramverket för uppsatsen för att utreda vilka interna strukturförändringar som skall till för att räddningstjänsten skall vara *fit* inför de situationsfaktorer som tillkommer med klimatförändringarna. Med anledning av betänkanden från den offentliga utredningen av skogsbränderna (SOU, 2019) finns det anledningar att tro att räddningstjänsten befinner sig i *misfit* i relation till situationsfaktorerna. Uppsatsen mål är att förstå vilka utmaningar räddningstjänsten ställs inför för att bli *fit*. Den mekaniska och den organiska organisationsstrukturen kan ses som ytterligheter men Burns och Stalkers (1994:123) påpekar att en organisation kan ha båda delarna med en tyngdpunkt åt det ena. Den uppfattningen delas av Donaldson (2001:23) som påstår att graden av byråkrati inom en organisation kan graderas.

Det finns också anledningar att tro att den kommunala räddningstjänsten organisation är mer mekanisk än vad den är organisk med hänvisning till tidigare presenterade påståenden från rapporter. Ett sådant påstående kan dock bli problematisk eftersom räddningstjänsten måste förstås utifrån den kontext den är inbunden i som är den svenska förvaltningsmodellen. Den svenska förvaltningsmodellen kännetecknas trots allt av Jacobsson et al (2015:104) som en överhängande organisk struktur. Det påståendet kopplas till att MSB som ansvarig myndighet för LSO styr med mjuka styrmedel där räddningstjänsterna åtnjuter en stark autonomi gentemot MSB. Den självständiga och kommunala räddningsorganisationen kan dock med anledning av sin starka autonomi i sin lokala kontext förstås som mekanisk.

Jag har därmed valt att göra en särskiljning mellan räddningstjänstansvaret och den fysiska räddningstjänsten med att de styrs av olika organisationslogiker.

5.3 Operationalisering

Operationalisering valdes med hänsyn till Teorell och Svenssons (2016:39) påstående om att behöva operationalisera teoretiska definitioner för att förstå hur de förhåller sig till verkligheten. Operationalisering gjordes för att undvika för abstrakta definitioner och på ett mer begripligt sätt kunna förstå teorin i relation till forskningsproblemet. För att fånga upp och mäta innebörden av en organiskt och mekaniskt/byråkratisk struktur valde jag att operationalisera sådant jag ansåg var centralt inom de teoretiska begreppen och vad som var relevant för mitt specifika fall. Syftet med operationaliseringen var att förstå både den *horisontella* och *vertikala* dimensionen av organiseringen. Det horisontella representerar en organisk struktur med hur räddningstjänsterna förhåller sig gentemot andra räddningstjänster. Det vertikala representerar en mekanisk/byråkratiska struktur som syftar till den decentraliserade räddningstjänstens relation till staten och MSB. Operationalisering var enligt följande:

- En organisk organisationsstruktur operationaliserades genom att utgå ifrån faktorn ”samverkan” för att förstå vilka organiska strukturer som behövs stärkas av räddningstjänsterna. Tillsammans med liknande faktorer som syftar till anpassningsbarhet, flexibilitet, öppenhet och nätverkande fångades det centrala inom teoribildningen upp.
- De mekanisk/byråkratiska strukturerna som mättes utgick från en särskilt central faktor för en sådan struktur som är ”centralisering”. Den faktorn syftar till att belysa fördelningen av räddningstjänstansvaret och vilka stärkta befogenheter staten och MSB skall ha. Även lagstiftande åtgärder ingår i den faktorn.

Motiveringen till operationaliseringen var att kunna mäta vilka utmaningar det decentraliserade räddningstjänstansvaret står inför för att bli *fit* gentemot situationsfaktorerna med klimatförändringarna.

6 Metod och material

Jag har utfört en fallstudie genom ett strategiskt urval genom att låta Räddningstjänsten Syd få representera principen av *tunga fall* som enligt Teorell och Svensson (2007:152) beskrivs som betydelsefulla eller relevanta analysenheter till resterande population. Räddningstjänstens Syds betydelse för uppsatsen är framförallt dess välfungerande samverkansformer med andra kommuner. Fallstudien är att betrakta som en instrumentell fallstudie (Kvale, Brinkmann, 2009:281) och har använts för att få en generell insikt kring forskningsproblemet som handlar om räddningstjänstens organisering. Fallstudien har kompletterats med två offentliga utredningar för att mäta det informella kontra det formella.

Utgångspunkten för intervjuerna har varit Räddningstjänsten Syds organisation. Jag har också valt att övergripande behandla hela räddningstjänstorganiseringen i Sverige i intervjuerna. Detta motiveras av att min uppsats har generaliserade ambitioner. Intervjufrågorna var utformade med fokus kring Räddningstjänsten Syd och frågor som övergripande berörde räddningstjänstorganiseringen i Sverige. Jag påstår att det går att dra generella slutsatser från min studie genom att enbart låta respondenterna representera en analysenhet. Det finns särskilda aspekter med Räddningstjänsten Syd som inte är generaliserbara exempelvis med anledning av deras geografiska läge. Med hänvisning till Flóren et al (2016) om att ett ökat samarbete är nödvändigt för att möta framtidens risker har Räddningstjänsten Syd i hög grad redan ett etablerat samarbete. De organisatoriska utmaningarna de står inför borde därmed kunna generaliseras till andra räddningstjänster som inte samverkar i samma grad. Intervjufrågorna var dessutom utformade på ett sådant sätt för att kunna nå generell förståelse kring de övergripande organisatoriska utmaningarna räddningstjänsterna står inför. Alla räddningstjänsterna har trots allt i generella drag liknande organisatoriska struktur och samma lagstiftande skyldigheter enligt LSO. Respondenterna deltog dessutom med ledningsstöd under bränderna i Ljusdal och bidrog därmed med kunskap som är utanför Räddningstjänsten Syds distrikt men likaså viktig för uppsatsens frågeställning.

Mitt val av metod motiveras med att jag anser att det i en organisation finns kunskap utanför de formella beskrivningarna som återfinns i betänkanden från SOU eller MSB:s rapporter. Det finns en stark informell dimension som inte framkommer i sådana utredningar som jag vill undersöka. Respondenterna jag intervjuade var två befäl från Räddningstjänsten Syd som representerar de informella och interna perspektiven kring räddningstjänstens organisering. De informella perspektiven krävde dock en förståelse av räddningstjänsten externa omgivningen och representeras av formella utredningar och dokument från SOU, MSB och LSO. Tillsammans skapade detta en bild om vilka organisatoriska utmaningar räddningstjänsten står inför med anledning av det förändrade klimatet. Därutöver vilka

organiska eller mekaniska strukturförändringar som krävs för att tillgodose ett likvärdigt skydd mot olyckor enligt LSO (1 kap, 1§).

6.1 Material

Förutom intervjuerna har jag använt mig av material från två nyligen publicerade offentliga utredningar. Dessa är *En effektivare kommunal räddningstjänst* (SOU, 2018) och *skogsbränderna 2018* (SOU, 2019). En av utgångspunkterna för utredningen 2018 var de stora bristerna inom räddningstjänstorganiserings som påvisades under skogsbränderna i Västmanland som vid den tiden var den största skogsbranden i modern tid i Sverige. Utredningen publicerades precis innan de stora skogsbränderna i Ljusdal samma år. Bränderna i Ljusdal passerade dessutom branden i Västmanland 2014 som de största skogsbränderna i modern tid där det tillkom en ny offentlig utredning (SOU, 2019). Betänkanden från den senare utredningen underströk att det förekom liknande brister hos räddningstjänsten som skogsbränderna fyra år tidigare.

Lagen om Skydd mot olyckor (2003:778) har använts för att förstå i vilken lagstiftande kontext räddningstjänsten befinner sig i och vilka utmaningar detta medför. MSB:s arbete med klimatanpassningsförordningen (2020) har använts som referensram för att förstå klimatförändringarnas påverkan på krisberedskapsfunktionerna där räddningstjänsten är en viktig aktör.

I analysdelen har en rapport från Totalförsvarets forskningsinstitutet (FOI) (Kaiser et al, 2004) använts som beskriver Sveriges krishantering utifrån den valda teoribildningen. Rapporten betonar att en vidgad syn för Sveriges krishantering måste stärkas och att den idag är mekanisk strukturerad. Slutligen har *Governing the embedded state* (Jacobsson et al, 2015) använts för att förstå kommunernas självbestämmanderätt utifrån den svenska förvaltningsmodellen.

6.3 Intervjuer

Kvale och Brinkmanns (2009) intervjumetoder har legat till grund för utförandet av intervjuerna. Jag vill dessutom lyfta den kritik som beskrivs av Kvale och Brinkman (2009, 184–185) om att kvalitativa metoder kan ses som en subjektiv och ovetenskaplig metod. Jag motiverar användningen med att det finns ett starkt epistemologiskt värde för att komma åt den informella och interna organisationsstrukturen. De perspektiv befäl lyfter under intervjuerna är svårfunna i andra organisationsdiagram eller utredningar och de representerar dessutom förstahandskällor. De formella rapporterna har dock också varit särskilt viktiga för

uppsatsen, dels för att kunna utföra en triangulering och för att förstå den interna organisationsstrukturen i relation till den externa omgivningen.

6.3.1 Urval av intervjupersonerna

Jag har intervjuat två personer anställda inom Räddningstjänsten Syd som är ansvariga för alarmeringen av Räddningsområde Syds räddningsresurser. De valda respondenterna var:

- Ett inre befäl från Räddningstjänsten Syd. Inre befälet är räddningsledare för en insats och ansvarig för att hantera räddningsresurser och leda insatser vilket görs inifrån RC Syd.
- Ett larmbefäl från Räddningstjänsten Syd. Larmbefälets funktion är att assistera inre befälet vid selekteringen av inkommande larm och beslutar vilka enheter som skall larmas till ett uppdrag.

Det finns flera inre och larmbefäl anställda för Räddningstjänsten Syd med en tjänstgöring som skiftar. Befälen hanterar räddningsresurserna inom 17 kommuner där närmre 1 miljon människor bor. Larmbefälet arbetar närmre händelsen och inre befälet är räddningsledare och ansvarig enligt LSO för samtliga räddningsinsatser och räddningsresurser inom Räddningstjänsten Syds gränser. Befälen relevans för uppsatsen var att de med anledning av sin funktion ansågs kunna förstå vilka organisationsutmaningar räddningstjänsten står inför till följd av ett förändrat klimat.

Larmbefälet valdes ut eftersom jag visste att denne deltog med ledningsstöd under insatserna i Ljusdal. Att få tillstånd att intervju ett inre befäl var svårare men fick till slut ett godkännande från ett inre befäl att intervju denna. Det framkom dessutom under intervjun att även inre befälet deltog under insatserna vid Ljusdal vilket jag inte visste innan intervjun. Förhoppningen med de valda respondenterna var att de skulle kunna bidra med sina uppfattningar om räddningstjänstens organisering till följd av MSB:s rapport (2020). Eftersom de både jobbar så nära in på hanteringen av räddningsresurser ansågs de med sin erfarenhet vara betydelsefulla för intervjun. Deras deltagande under insatserna i Ljusdal ansågs också särskilt värdefullt. Valet av att enbart använda två respondenterna motiveras av tid och resursbegränsningar. Jag ansåg dessutom, som Kvale och Brinkmann (2009:163) poängterar, att fler intervjupersoner inte nödvändigtvis skulle producera mer kunskap.

6.3.2 Etiska överväganden

Respondenternas har behandlats som anonyma av studien och deras personliga uppgifter har behandlats som konfidentiella. Respondenternas personliga bakgrund har dessutom inte legat till grund för intervjun utan den kunskap och insikt jag velat åt var med anledning av deras funktion och yrkesroll. I enlighet med Kvale och Brinkmanns (2009:87) rekommendationer

har jag säkerställt att det skett ett samtycke av intervjuerna. Dels har jag beskrivit syftet och bakgrunden med uppsatsen innan genomförande av intervjuerna. Respondenterna har dessutom givits tillgång till transkriberingen ifall de hade velat invända sig emot något som sagt eller om något uppfattats som känsligt under intervjun.

6.3.3 Genomförande av intervju

En semi-strukturerad intervju användes för att fånga konceptet om en levande intervjusituation (Kvale och Brinkmanns, 2009:145) där jag utgick från större frågeområden och lät respondenterna ge breda och öppna svar. Frågorna har inte varit standardiserade utan utgick från breda "hur" frågor. Intervjufrågorna har utgått ifrån ett organisationsperspektiv för att förstå vilka utmaningar räddningstjänsten står inför med anledning av det förändrade klimatet. Frågorna riktades för att förstå vad som bidrar till *misfit* eller *fit*. Intervjun inleddes med en orientering av forskningsproblemet med att beskriva syftet av uppsatsen med hänvisning till MSB:s nyligen framtagna rapport. Min inledande fråga var hur de personligen uppfattade riskerna med klimatförändringarna utifrån deras yrkesroll.

Med anledning av befälens framträdande och ansvarfulla uppdrag samt deras direkta insyn inom forskningsproblemet betraktades intervjuerna som elitintervjuer. Att betrakta de som sådana ställer enligt Kvale och Brinkman (2009:163) särskilda krav att ha de förkunskaper som krävs för att förstå det tekniska språket som uppkom under intervjun.

Med anledning av min erfarenhet som brandman var jag införstådd med de fackmannatermer som användes under intervjun och kunde skapa en god intervjusymmetri.

Intervjuerna har både spelats in och transkriberats. Vid båda intervjuerna stördes intervjun av larm men intervjun kunde återgå kort därpå. Av konfidentialitetsskäl har transkriberingen noterat "Larm". Intervjun med inre befälet pågick i 37 minuter och intervjun med larmbefälet pågick i 34 minuter.

6.3.4 Reliabilitet och validitet

Undvikande av systematiska och osystematiska mätfel har varit av särskild vikt för att säkerställa en god reliabilitet och validitet kring intervjuerna. Jag var innan intervjuerna införstådd med reliabilitetsproblematiken med att min intervjuteknik inte skulle kunna påverka svaren (Kvale, Brinkmann 2009:263). Detta krävde en försiktighet inte bara i utformningen av frågorna men även i uppföljningsfrågorna där jag försökte att vara så neutral som möjligt för att inte påverka respondenterna på något vis.

För att stärka validiteten krävs enligt Kvale och Brinkmans (2009:267) att man kritiskt tolkar resultatet från intervju. Detta har gjorts genom att använda andra källor som beskrivits i materialavsnittet. Utan att negligera ovanstående kriterium för att säkra en god validitet

ansågs respondenterna redan på förhand ha en god trovärdighet och tillförlitlighet med anledning av deras befattning och titel. Följaktligen hävdar jag att validitetsproblematiken som eventuellt uppstått främst legat hos mig som intervjuare. Detta är dessutom något som Kvale och Brinkmann (2009:268) lägger särskild vikt vid gällande validiteten för att säkerställa att omedvetna tolkningar eller selektiva perceptioner inte tillkommit.

Min egen implicita opartiskhet måste därför belysas eftersom jag jobbar som brandman för Räddningstjänsten Syd. Detta kan ha inneburit att min dolda bias har bekräftat sådant som förstärkt mina redan existerande uppfattningar kopplat till mina organisatoriska erfarenheter från räddningstjänsten. Jag vill även lyfta fram fördelarna med min yrkesbakgrund. Det har varit avgörande för att kunna genomföra längre intervjuer med högt uppsatta befäl som i vanliga fall är väldigt fåordiga när de uttalar sig i pressen. Det har dessutom underlättat med att jag har varit införstådd med språkbruket dels i intervjuerna men även från SOU:s betänkanden och förutsättningarna i övrigt.

7 Resultat

I följande kapitel presenteras resultatet från intervjuerna tillsammans med två utredningar från SOU. Kapitlet har delats in i tre avsnitt, *Räddningstjänsten Syds förmåga, den kommunala räddningstjänstens förmåga* och *den nationella förmågan*. Jag har i resultatet sökt att orientera mig utifrån de operationaliserade faktorerna som syftar till *samverkan* och *centralisering* med den valda teoribildningen i fokus. För att presentera resultatet så nyanserat och objektivt som möjligt har jag inte vävt in resultatet med andra organisationsorienterade begrepp utifrån *contingency theory*. Sådana resonemang som är utifrån ett bredare organisationsperspektiv framkommer i analysdelen.

I första avsnittet presenteras Räddningstjänsten Syd utifrån deras komparativa fördelar gentemot andra räddningstjänster främst med hänvisning till deras gemensamma systemledning. I nästa avsnitt beskrivs den kommunala räddningstjänstens förmåga med betoningen på dess begränsningar att hantera omfattade naturolyckor. Det sista avsnittet som handlar om den nationella förmågan har en mer normativ inriktning om vilken roll staten bör ta utifrån ansvar, befogenheter och ändringar i lagstiftning.

De illustrativa citaten i resultatet är från transkriberingen.

7.1 Räddningstjänsten Syds förmåga

Befälen delar MSB:s bild om att det kommer bli ett mer extremväder i Sverige. De påpekar att den mest aktuella riskbilden för Räddningstjänsten Syd är främst dess närhet till havet som kommer att innebära fler översvämningar och den olycksproblematik detta medför. Räddningstjänsten Syds organisatoriska styrka kring hanteringen av olyckor till följd av klimatförändringarna hänvisas till deras gränsöverskridande systemledning. En sådan systemledning och förmåga att leda räddningsinsatser beskrivs som särskilt framgångsrik jämfört med andra räddningstjänster i landet. Larmbefälet påstår att ett sådant kommunöverskridande samarbete generellt sett i landet fungerar ”dåligt” och berättar om Räddningstjänsten Syds kommunöverskridande systemledning:

För att här har man förstått vikten av samarbete och vinsten med att samarbeta på en högre nivå. Om jag säger såhär, inom vårt område gör vi ingen skillnad på vem vi skickar på ett larm [...] Och det tycker jag är jätteviktigt, men tyvärr så funkar det inte så i Sverige. Generellt skulle jag vilja säga. Det blir ett revir, kommunen blir ett revir,

Med hänvisning till RC Syd beskriver även inre befälet samarbetet i Räddningstjänsten Syd enligt följande:

Förutsättningarna att nyttja varandras resurser är väldigt hög och det som finns i Räddningstjänstens Syds regi. Förutom att det finns ledningskapacitet för skadeplatsledning så finns också systemledningsförmedling. Att kunna hantera ett stort antal resurser ifrån centralen och det är ju inte fallet över hela landet. På vissa ställen finns vissa etablerade ledningscentraler, och på andra ställen så agerar kommuner helt själv.

Den territoriella räddningstjänsten skildras under intervjun som ett hinder för ett effektivt samarbete där Räddningstjänsten Syd lyfts fram som ett bra exempel med sin förmåga att leda och samarbeta över kommungränserna. Att räddningstjänsterna bedriver sina verksamheter på olika sätt på ledningsnivå bekräftas även i ett betänkande (SOU, 2018:135). I utredningen bedöms att ledningsbehovet varierar beroende på vilken typ av insats man talar om (SOU, 2018:137). Betänkandet syftar till den alldagliga vardagsolyckan som enligt inre befälet är den typen av olyckor räddningstjänsten är ”dimensionerad” för.

Behovet av en bred systemledning uppstår vid komplicerade insatser för att säkerställa resursförsörjning, prioritera resurser och samverka med andra aktörer. Räddningstjänsten Syds gränsöverskridande systemledning tycks i högre utsträckning ha den förmågan utifrån befälens uppfattningar.

En särskild organisatorisk styrka med att ingå i ett kommunalförbund som framförallt riktar sig till mindre kommuner nämns under intervjuerna. Mindre kommuner hade enligt larmbefälet inte haft samma förmåga ifall de hade varit självständiga i sin räddningstjänstorganisation. Med hänvisning till de mindre kommunerna i förbundet berättas:

Om man tittar på de fem kommunerna som ingår i vårt förbund. Ta Burlöv som är den minsta kommunen, eller Kävlinge. Som kanske inte är så jättestor till ytan men det bor mycket folk. För dom hade det varit väldigt svårt att ligga på den nivån de gör idag om de inte hade varit med i ett förbund

Utifrån befälens åsikter finns det incitament till att ingå i olika samverkansformer såsom ett förbund för att kunna rusta upp, samordna resurser och leda omfattande olyckor på ett effektivare sätt. Den uppfattningen delas av ett betänkande om att en kommun vid en omfattande insats inte kan hantera en sådan olycka på egen hand utan måste få hjälp utifrån (SOU; 2018:133). Räddningstjänsten Syd har istället för att tillföra externa resurser utanför sin organisation till viss del integrerat de resurserna till att ingå i sin egen egenorganisationsstruktur. Trots att Räddningstjänsten Syd har ett visst ”försprång” som nämns av inre befälet lider även de av en underdimensionering för att hantera olyckor som den i Ljusdal. Trots att de är organiserade i ett större förbund undkommer de inte problematiken med insatser som är utdragna i tid:

Räddningstjänstorganisationerna är ganska bra på att hantera vardagsolyckor, det är det man är dimensionerad inför, det man övar på. Och det är ju det utbildningarna är fokuserad på och där finns en viss flexibilitet att hantera lite större händelser. Vissa organisationer är bättre på att liksom agera utanför boxen. Men även dom som är riktiga duktiga där, de flesta klarar inte av att hantera

en insats som är utdragen i tid. Det vill säga en insats som är längre än ett par dagar. Där blir det ett problem för i princip alla. Och tittar man på skogsbränderna som håller på i flera veckor. Där finns inga färdiga system, för hur vi ska bemanna det, hur vi ska hantera det, hur vi ska leda ett sånt system

Även larmbefälet nämner att den kommunala räddningstjänsten är dimensionerad för vardagsolyckan. Larmbefälet nämner dessutom det kommunala styret som problematiskt och hänvisar till att det är politiker och inte tjänstemän som beslutar om en räddningstjänst. Detta gör att räddningstjänsten är knuten till en kommunal budget. Befälet förankrar problematiken till grannkommunerna Lomma och Staffanstorp som ingår i RC Syd men inte i Räddningstjänsten Syd. Lomma och Staffanstorp har en gemensam risk som Räddningstjänsten Syd med anledning av deras liknande geografiska läge och naturolyckor påverkar de mer eller mindre likadant. Risken är dock är uppdelad mellan kommuner och man vet inte vem som äger en viss typ av händelse.

Även inre befälet beskriver räddningstjänsten utifrån dess kommunala och ekonomiska verklighet och hur det kan hämma dess förutsättningar. Den ekonomiska situationen kan också förklara varför alla kommuner inte ingår i en övergripande ledningsförmåga. Enligt ett betänkande (SOU, 2018:301) uppskattas att en sådan ledningsförmåga för en kommun kommer att kosta 30 miljoner kronor³ årligen och hamnar slutligen på kommunsektorn om hur de väljer att finansiera sin kommun. Inre befälet jämför med andra myndigheter som Polisen och Försvarmakten som har en central styrning med att de har ett bättre system för att hantera omfattande händelser. Befälet poängterar dock att verksamheterna inte delar samma uppdrag och gör att det inte blir en rättvis jämförelse.

7.2 Den kommunala räddningstjänstens förmåga

Larmbefälet påpekar att man som organisation är förberedd för att hantera omfattande klimatrelaterade olyckor men inte resursmässigt. Räddningstjänstens kapacitet att hantera sådana olyckor är därför väldigt begränsad:

Man ser snabbt vid den typen av händelsen hur snabbt vi kan påverka och belasta systemet. Det vill säga, vi når ganska snabbt upp i maxdos av vad vi kan ta hand av när det gäller översvämningar. Vi får börja prioritera, det är samhällsviktig verksamhet och så,

Inre befälet nämner händelsen i Ljusdal och återger larmbefälets bild:

Där klarar man ju inte av resurssätta en sådan insats lokalt, där måste man primärt ta hjälp av sina grannar men även på nationell nivå. [...]. Dels att det är mycket folk från olika organisationer som

³ Utredningen bedömer att 45 miljoner kronor behöver bli föremål för kompensation till kommunerna för att de skall kunna ha en sådan ledningsförmåga. Detta är inte fallet idag.

ska samverkas och ledas på ett effektivt sätt. Sen är det ju resurstillgången generellt, att det blir en resursbrist eftersom man inte är dimensionerad för detta.

Bilden av att den kommunala räddningstjänsten är för liten för att hantera de händelser MSB beskriver i sin rapport tycks uppenbar utifrån befälens perspektiv. Ingen räddningstjänstorganisation i Sverige bedöms dessutom i ett betänkande kunna hantera de mest komplexa och omfattande insatserna (SOU, 2018:143). För att hantera olyckor av den största digniteten måste en kommun ha förmågan att ta emot externa resurser och förstärka sin ledningsorganisation (SOU, 2018:141). Befälen nämner att en kommuns förmåga att hantera omfattande olyckor är kopplat till dess förmåga att samverka med andra räddningstjänster med en gemensam syn på ledning. Vidare påpekar inre befälet att kommuner från nationellt håll måste ”tvingas in i samarbete” för att kunna nyttja varandras resurser. Om räddningstjänsterna skall klara av den ökade frekvensen av omfattande olyckor måste de enligt ett betänkande (SOU, 2018:88) lära sig att samverka över geografiska och organisatoriska gränser. Inre befälet berättar att en fungerande systemledning över kommungränserna ökar förmågan att hantera större händelser. Samarbete med framförallt närliggande kommuner framgår i betänkandet (SOU, 2019:142) om att hanteringen och ledningen av omfattande olyckor bör bygga på ett regionalt perspektiv. Detta beskrivs av inre befälet:

En gemensam syn på ledning och min förhoppning är att man kommer fram till ett ledningssystem som varje kommun behöver förhålla sig till. Att det kommer föreskrifter och ändringar i lagen så att man vet vad som gäller och hur man ska samarbeta.

Befälens upplevda organisatoriska brister i Ljusdal delas i utredningen av skogsbränderna 2018 (SOU, 2019) där tydliga brister inom räddningstjänstorganiseringen blottades. I utredningen berättas att ledningsförmågan måste förstärkas samt att ”det inte är rimligt att räddningstjänster inte är anslutna till en robust systemledning vid större händelser” (SOU, 2019:130). Larmbefälet lyfter en problematik som inte berörs på liknande informella sätt i offentliga utredningar som syftar till samarbeten på ute på en skadeplats:

Brandmän ute på en skadeplats tror jag generellt på en skadeplats inte har några problem att samarbeta med varandra [...] Men det händer någonting när man hoppar upp ett par nivåer och man ska samarbeta. Det blir väldigt personbundet och ju större insatsen blir desto mindre av den typen av insatser har man haft

Befälet nämner svårigheter kring samverkan ute på den fysiska skadeplatsen där det uppstår samverkansproblem på ledningsnivå när flera olika räddningsresurser skall organisera sig. Ansvarsfördelningen på skadeplatsen blir otydlig och befälet nämner dessutom att man har för få insatser som är av sådan digniteten som den i ”Hästhagen⁴”. Larmbefälet menar att personerna som arbetar ute på skadeplatsen inte har den erfarenheten att hantera sådana

⁴ Larmbefälet syftar till den omfattande branden i ett flervåningshus i Hästhagen, Malmö som inträffade sommaren 2019. Insatsen beskrevs som väldigt resurskrävande där flera enheter från Skåne deltog (Expressen, 2019).

olyckor eftersom de sker så sällan. Larmbefälets skildring kan syfta till den ineffektivitet av resurshanteringen som förekom i Ljusdal. Detta beskrivs i ett betänkande (SOU, 2019:127) att ”räddningstjänstens resurser inte användes på ett effektivt sätt vilket försvårade samordningen av dess resurser”.

7.3 Den nationella förmågan

Befälen har delade åsikter om vilken roll staten skall ha när det gäller räddningstjänstens organisering. Enligt larmbefälet måste staten ha en mycket starkare roll och hänvisar till de påtagliga samverkans och ledningsproblem som påträffades i Ljusdal:

Det är lite dumt när man sitter i en egen kammare och plockar fram någonting. Det är en lite waste med personalresurser och pengar för del delen. Om varje kommun ska ta fram ett handlingsprogram, det är bättre om det kommer från MSB, MSB behöver ta ett större ansvar. Jag vet inte om räddningstjänsten kanske skulle varit statlig och i alla fall legat på regional nivå

Inre befälet är försiktigare kring vilket ansvar staten bör ta och understryker att kommunernas självbestämmanderätt är väldigt stark i Sverige. Befälet berättar att staten inte skall gå in och styra över kommunerna. Med anledning av förekommen ledningsproblematiken vid omfattande insatser svarar befälet:

Jag tror att MSB eller staten måste ge styrning om hur detta skall ske snarare än att staten skall gå in och ta över styrningen över kommunerna [...] Jag tror att den framkomliga vägen såsom systemet är uppbyggt, är att man måste ta fram vägledning över hur det här skall gå och man måste ta fram föreskrifter för att tvinga kommuner följa det här.

Trots de olika riktningarna befälen emellan hävdar de att MSB måste ta ett större ansvar. Inre befälet berör principen av den svenska förvaltningsmodellen om att kommunerna skall styras med mjuka styrdirektiv från MSB och inte genom direktstyrning. Det kommunala självstyret beskrivs dock som särskilt problematiskt under skogsbränderna 2018. I ett betänkande betonas att staten måste ställa krav på kommunerna och ”om det inte görs kommer lokala räddningschefer fortsättningsvis hävda sitt kommunala självstyre” (SOU, 2019:130). Ett ytterligare betänkande beskriver att en styrning som endast förlitar sig på övergripande mål gör det väldigt svårt att uppnå en effektiv räddningstjänst (SOU, 2019:102). Detta är något som larmbefälet lägger särskild vikt vid och betonar att räddningstjänsten inte kan lägga sig i ”de stora pilarna”. Larmbefälet påpekar att det måste komma från nationellt håll, den åsikten bekräftats med att det finns ett behov för en nationell likriktning för räddningstjänsterna från statligt håll (SOU, 2019:102).

Ett betänkande (SOU, 2018:277) föreslår att MSB skall kunna ta över ansvaret för en räddningsinsats vid särskilt omfattande olyckor från berörd kommun. Till förslaget hör att en räddningsansvarig bör utses av staten som tar över räddningschefens ansvar och befogenheter. Utifrån intervjun med Inre befälet verkar ett sådant övertagande särskilt problematiskt i den

nuvarande räddningstjänstorganiseringen. Staten har inte förmågan eller kompetensen att leda en räddningsinsats enligt befälet och hanteras ”alltid” av den kommunala räddningstjänsten. Inre befälet nämner att även när länsstyrelsen tar över en insats som de gjorde i Ljusdal är det mer än administrativ hantering. Den kommunala räddningstjänsten står fortfarande för resurserna, ledningen och räddningsledaren för insatsen. MSB nämns dock av inre befälet som en nyckelaktör i hanteringen av omfattande olyckor. Samt att det finns starka anledningar att bygga upp en ”statlig kapacitet med gemensamma resurser som finns tillgängliga på nationell nivå”. En sådan resursbrist skildras med hänvisning till Ljusdal:

Man tog in brandmän från Polen, Finland, Danmark, Frankrike delvis från Tyskland. Man tog (precis) flygresurser från Italien, Spanien och Frankrike.

Larmbefälet berättar att den kompetensen att hantera skogsbränder som de i Ljusdal inte återfinns i Sverige och nämner att experthjälpen från USA inte hade kunnat ”skramlas fram på samma sätt” i Sverige. Det nämns under intervjuerna att man har lärt sig en del från skogsbränderna de senaste åren men att arbetet från nationellt håll går långsamt. Kommuner såsom Sala och Ljusdal kommer fortsättningsvis vara ”understarka” om en liknande olycka sker igen. Inre befälet berättar att man inte bara ska fokusera på de ”hårda faktorerna” med fler flygplan och helikoptrar. Ledning, samverkan, kunskap och andra åtgärder från staten måste till för att underlätta för kommunerna.

De brister som påträffades under skogsbränderna i Ljusdal behöver enligt larmbefälet beskrivas i ett handlingsprogram och ”komma från nationellt håll”. Dessutom anser befälet att LSO måste revideras för att det tolkas extremt brett mellan olika kommuner. Inre befälet delar larmbefälets uppfattning och beskriver handlingsprogrammet som särskilt viktigt för en räddningstjänsts organisation. Bristerna inom lagstiftningen är dock inget nytt utan redan 2009 konstaterade enligt ett betänkande (SOU, 2018:96) stora brister inom handlingsprogrammet. Liknande brister återfanns dessutom vid en uppföljning 2016 och en majoritet av handlingsprogrammen som MSB analyserade hade en otydlig eller obefintlig koppling till riskbilden och lokalt utsatta mål (ibid). En av orsakerna var enligt betänkandet att det var kommunernas ekonomi som styrde och inte målen i LSO (ibid).

Intentionerna med LSO bedöms inte efterlevas enligt ett betänkande (SOU, 2018:99). Det påståendet delas av befälen som menar att ändringar i lagen måste till för att börja likrikta räddningstjänster mer nationellt. Inre befälet påpekar dock att även om det sker saker från nationellt håll är det oftast ”ett trögt maskineri”.

7.4 Sammanfattning av intervjuerna

Befälen och betänkanden från offentliga utredningar understryker att räddningstjänsterna måste förhålla sin organisationsstruktur mer organiskt till varandra genom samverkan. Utifrån sina upplevelser från Ljusdal berättar befälen att en gemensam syn på ledning är särskilt viktig. Räddningstjänstens Syds systemledning ses som ett undantag jämfört med andra räddningstjänster där betänkanden understryker att det nationellt sett finns stora brister. Förmågan att kunna nyttja varandras resurser måste också bli tydligare eftersom ingen räddningstjänst beskrivs kunna vara förberedd eller dimensionerad till att hantera sådana insatser som de i Ljusdal.

Decentraliseringen av räddningstjänstansvaret belyser också stora brister som hämmar samhällets motståndskraft med att hantera omfattande naturolyckor. Kommunernas självbestämmanderätt medför att räddningstjänstens förmåga är bedömd utifrån en lokal kontext och inte utifrån en nationell riskbild. Byråkratiska struktur behöver förtydligas och kommunernas ansvar kan behöva centraliseras till viss utsträckning för att räddningstjänsten skall bli *fit*. Sådana strukturer innefattar en starkare och mer detaljerad statlig styrning med att MSB ges större befogenheter.

I lagstiftningsväg behöver LSO revideras, sådana författningsförslag nämns dock redan i i en offentlig utredning (SOU, 2018, 25–48). Handlingsprogrammet som enligt inre befälet anses vara det viktigaste styrdokumentet för räddningstjänstens organisation kan behöva likriktas från centralt håll för att räddningstjänsternas skydd mot olyckor skall bli mer likvärdigt.

8 Analys

I följande kapitel analyserar jag de utmaningarna räddningstjänsten står inför med Räddningstjänsten Syd som utgångspunkt utifrån ett bredare teoretiskt organisationsperspektiv. Jag har delat upp analysen i fem avsnitt som tillsammans representerar mina operationaliserade faktorer som syftar till samverkan och centralisering.

8.1 Nya risker kräver nya lösningar

I betänkandet från den offentliga utredningen (SOU, 2018:51) framkommer att den operativa förmågan att hantera bränderna i Västmanland inte uppfyllde statens målstyrning och att LSO inte efterlevs. De brister som uppdagades i Västmanland återfanns utifrån befälens erfarenheter även under insatsen i Ljusdal fyra år senare. Det tycks att räddningstjänstorganisationerna ännu inte lärt sig att överskrida och samverka över de territoriella kommungränserna. Dess förmåga att hantera framtidens klimatrelaterade olyckor kopplas till stärkta samverkansformer liknande Räddningstjänsten Syds gränsöverskridande systemledning. Men även Räddningstjänsten Syd bedöms ha svårigheter att hantera sådana olyckor inom sina egna organisatoriska ramar som är kopplat till decentraliseringen av räddningstjänsten. För att räddningstjänsten skall hantera den ökande frekvensen av olyckor till följd av ett mer extremväder kan det i någon utsträckning behövas stärkta byråkratiska krafter för att ge MSB en mer framträdande roll av räddningstjänstansvaret.

Sveriges krishanteringssystem beskrivs av FOI bygga på ett traditionellt mekaniskt förhållningssätt med slutna enheter (Kaiser et al, 2004:11). Med hänsyn till att Räddningstjänsten Syd blev ett kommunalförbund 2005 finns det anledningar att tro att det skett en utveckling av samverkansformer sedan rapporten från FOI. Utifrån befälens utsagor och betänkanden verkar Räddningstjänsten Syd dock vara ett undantag och det mekaniska synsättet verkar i hög grad fortfarande vara det som begränsar samarbeten. Att inkorporera starkare organiska samverkansstrukturer räddningstjänsterna emellan verkar inte bara nödvändigt utan avgörande för att kunna genomföra en effektiv räddningsinsats. Det kan antingen byggas på frivillighet som det har gjorts i Räddningstjänsten Syds fall eller att det skapas lagunderstödjande incitament till att ”tvinga kommuner att samarbeta”.

8.2 Ett likvärdigt skydd mot olyckor

I den inledande bestämmelsen av LSO (1 kap, §1) nämns att människors liv och hälsa samt egendom och miljö skall ha ett *likvärdigt* skydd mot olyckor. Begreppet *likvärdigt* uppfattas dock på olika sätt av kommunerna och tolkas utifrån en lokal och politisk kontext i ett handlingsprogram. I Räddningstjänsten Syds handlingsprogram (2015) understryks vikten av ett samarbete med hänvisning till sin effektiva ledningsförmåga (RC Syd). Andra mindre glesbefolkade kommuner kan med samma lagstöd göra en annan bedömning kring sin organisering när de beskriver riskbilden knuten till sin kommun.

Räddningstjänstorganiseringen måste ses ur ett bredare helhetsperspektiv och det finns ett behov av ett "systemtänkande" som skildras av Kaiser et al (2004:19) som beskriver förhållandet mellan den inre och yttre omgivningen. Ett sådant system bidrar till att på ett övergripande plan förstå räddningstjänsten som ett system och de kommunala räddningstjänsterna som ett subsystem med sina egna förmågor och begränsningar. Relationen mellan subsystemet måste bygga på samverkan med att de är integrerade i ett större system. Sådana åtaganden verkar dock särskilt problematiska för de kommunala räddningstjänsterna. Att kommunen ses som ett "revir" kan behöva utmanas på liknande vis som Räddningstjänsten Syd har gjort för att förtydliga innebörden av ett likvärdigt skydd mot olyckor.

Det finns en viktig särskiljning som behöver utredas som skildras under intervjuerna som handlar om att hantera vardagsolyckan kontra den omfattande olyckan. Räddningstjänsten är dimensionerad till att hantera vardagsolyckorna där även en mindre räddningstjänst kan genomföra en effektiv räddningsinsats. Sådana olyckor kan enligt Kaiser et al (2004:70) hanteras inom ramen för en mekanisk struktur. Lösningarna är standardiserade och räddningstjänsten har redan välutarbetade standardrutiner för sådana typer av insatser (Lindström et al, 2013:11). Men när räddningstjänstens externa omgivning förändras till att hantera omfattande olyckor förpassas räddningstjänsten till ett stadie av *misfit*. Under intervjun berättas att det inte finns "färdiga system" för sådana olyckor och därmed inga standardrutiner. Även Räddningstjänsten Syd med sina samverkansformer och systemledning brister i förmågan att hantera sådana olyckor. Larmbefälet nämner att den organisatoriska erfarenheten för sådana olyckor är ytterst begränsad och belyser att det kan finnas uppenbara kunskapsbrister. Räddningstjänstens slutna system gör att mycket kunskap utanför organisationen inte nyttjas på ett effektivt sätt. Ett sådant mekaniskt tankesätt skildras under intervjun med att man "sitter i sin egen kammare och plockar fram någonting". Istället för att behöva uppfinna hjulet på varsitt håll måste räddningstjänsten istället förstå sina kunskapsluckor. Dess komplicerade uppdrag kräver en ökad förmåga att utnyttja kunskapen utanför sin omgivning och förmågan till kunskapsförnyelse (Kaiser et al, 2004:45) och bör vid omfattande olyckor inte "agera enskilt i sin hierarkiska organisationsstruktur" (SOU, 2019:80). Om LSO och intentionerna med MSB:s rapport verkligen skall efterlevas måste räddningstjänsterna bli mindre slutna enheter och lära sig att samverka mer effektivt över sina organisationsgränser.

8.3 En mer gränslös räddningstjänst

Det mekaniska synsättet att kommunen eller räddningstjänsten är ett ”revir” medförde enligt offentliga utredningar stora problem under insatserna i Västmanland och Ljusdal. Trots en varierad motståndskraft räddningstjänsterna emellan understryks det utifrån intervjuerna att *alla* räddningstjänster inte hanterar en insats som är utdragen i tid. Insatser som blir för stora hanteras enligt ett betänkande helt enkelt inte av den enskilda räddningstjänsten (SOU, 2018:143). Detta ställer krav på en diskursförändring med betoning på en mer gränslös räddningstjänst utifrån den nationella riskbilden föreslagen av MSB. Effektiviteten med ett mekaniskt synsätt som definieras av skarpa och orörliga organisationsgränser till sin omgivning (Kaiser et al, 2004:44) kommer vid nästa annalkande naturolycka att bli lidande. Ett sådant synsätt tar Räddningstjänsten Syd höjd för i sitt handlingsprogram (2015:40) där man valt att genomföra insatser ”utan hänsyn till kommungränserna”. Räddningstjänstens förmåga att samverka måste bli mer gränsöverskridande där de slutna lokala enheterna övergår till ett mer öppet system utifrån en bredare räddningstjänstorganisering. Den traditionellt betonade räddningstjänstorganiseringen med att ”klara sina egna bränder” (Flören et al, 2016:49) bör därmed ses som ett föråldrat mekaniskt synsätt. En mer gränslös räddningstjänst måste därför ses i ljuset av att kunna utnyttja varandras resurser och kumulativt bidra till att göra räddningstjänsterna mer uthålliga vid insatser som är utdragna i tid.

Ett sådant förhållningssätt bottnar dock till slut på kommunernas frivillighet och dess självbestämmanderätt som enligt grundlag är skyddad. Det tycks särskilt problematiskt att kommunernas autonomi gentemot staten kan visa sig vara det som begränsar räddningstjänstens möjligheter att bli *fit* vid nästa omfattande naturolycka.

8.4 Vems är ansvaret?

Relationen mellan MSB och räddningstjänsterna kan liknas vid den organisatoriska dualismen som återfinns inom den svenska förvaltningsmodellen (Jacobsson et al, 2015:29). De kommunala räddningstjänsterna är organisatoriskt frikopplade ett statligt direktstyre. På samma vis som decentraliseringen av ansvaret från stat till kommun gjordes av skolan (Jacobsson et al. 2015:48) har statens påverkan begränsats inom områden som är kommunens angelägenheter. Med ett ”sektoriellt ansvar och en frihet under ansvar princip” (Lindahl et al, 2015:8) skall myndigheter styra med mjuka instrument i form av information, utbildning och råd. MSB:s uppgift är att formulera övergripande mål och styra med mjuka styrdirektiv till räddningstjänsterna och någon detaljerad likriktning sker inte. Den svenska förvaltningsmodellen har lett till en ansvarsdiskrepans mellan räddningstjänsterna och MSB gällande hantering av omfattande naturolyckor. Räddningstjänstansvaret som åligger kommunen enligt LSO medför att det inte finns någon central organisering vilket

Polismyndigheten har som underlättar deras organisering. Det finns 160 olika räddningstjänster i Sverige (SOU, 2018:67) och i praktiken lika många styrningar och organiseringar kring hur man uppfattar den nya riskbilden med mer frekventa naturolyckor. Detta skapar en tvetydighet kring hur kommunerna skall betrakta riskerna utifrån MSB:s direktiv.

Trots att den svenska förvaltningsmodellen beskrivs som en framgångssaga (Jacobson et al, 2015) finns det nackdelar som involverar det decentraliserade ansvaret av räddningstjänsten. Det har skett en fragmentering av räddningstjänstorganiseringen gentemot situationsfaktorn med klimatförändringarna. Den nationella riskbilden har inte implementerats i Räddningstjänsten Syds handlingsprogram (2015) och rimligtvis inte andra räddningstjänsternas handlingsprogram heller. Den nya riskbilden har skapat ett behov av en stärkt nationell styrning då kommunerna har svårt att tolka målen i LSO. Lagförslaget (SOU: 2018:310) om att i författning ge MSB större befogenheter vid allvarliga olyckor kan i byråkratiska termer vara den sammanhållande kraften för samhällets skydd mot olyckor.

Ett betänkande beskriver den nationella förmågan att hantera ett varmare klimat som bristfälligt (SOU, 2018:246). Ett sådant betänkande måste också ses i ljuset av att det mesta av Sveriges räddningsresurser är författade utifrån en kommunal angelägenhet enligt LSO. Eftersom en centralisering av räddningstjänstansvaret enligt ett betänkande inte är aktuellt (SOU, 2018:100) måste det ske som inre befälet påpekar ”genom den framkomliga vägen” som är via styrning. Stärka byråkratiska strukturer bör därmed ske genom en styrning som är mer detaljerad än den föregående och att den är stärkt i författning. Med detta tillkommer dock en problematik om vad som är en ”statlig styrning” och vad som inskränker kommunernas självbestämmanderätt.

8.5 Bristande nationell förmåga

Enligt facktidningen tjugufyra7 (2015) anses LSO begränsa räddningstjänstens förmåga att hantera exceptionella händelser och måste kunna användas utanför sin lokala kontext. Grundtanken med LSO är att prioritera lokala riskbilder (SOU, 2018:125) och har sina styrkor men behöver förstärkas för att ackommodera en ny riskbild som förhåller sig mer nationellt. En jämförelse med Danmark kan påvisa de organisatoriska olikheterna kring förmågan att hantera omfattande olyckor. I Danmark organiseras räddningstjänsten på tre nivåer (Nordred, u.d.), den lägsta nivån hanteras av den kommunala räddningstjänsten. Medan den högsta nivån hanteras av en statlig myndighet (Beredskapsstyrelsen) som har resurserna och personalen för långvariga insatser för att effektivare hantera omfattade olyckor. En sådan organisering återfinns inte i Sverige och det är per definition enligt inre befälet alltid ”en kommunal räddningstjänst”. Även om Sverige skulle införliva en sådan beredskapsfunktion som Danmark återfinns fortfarande inte den statliga kapaciteten att hantera sådana olyckor. Detta medför en otydlighet kring vad för slags ansvar staten skall överta vid en räddningsinsats när staten fortfarande måste förlita sig på de kommunala

räddningstjänsternas samverkande förmåga. För att inte förpassa det statliga räddningstjänstansvaret till en ”administrativ hantering” måste MSB förutom stärkta befogenheter ha en nationell kapacitet att kunna leda och resursförsörja sådana insatser.

Decentraliseringen av räddningstjänstansvaret har skapat motstridiga mål för kommunerna med ett behov som behöver nationellt likriktas. Jacobsson et al (2015:136) hävdar att en centralisering kan vara nödvändig när de decentraliserade verksamheter inte anpassar sig effektivt till förändringar i omgivningen. Räddningstjänsten har inte anpassat sig utifrån den nya riskbilden föreslagen av MSB och decentraliseringen kan behöva en mer central kontroll. Handlingsprogrammet belyser behovet av en nationell styrning av två anledningar; den anses särskilt viktig för att organisera räddningstjänsten utifrån en riskbild och den har visat sig lida av kraftiga brister (SOU, 2018:94). Eftersom kommunerna inte förmår att bryta ner de nationella målen till sina lokala räddningstjänster måste en mer central likriktning ske utifrån en gemensam riskbild. Räddningstjänsten Syds förmåga att skapa en beredskap och systemledning som sträcker sig över kommungränserna är byggd på frivillighet och förankrad i kommunalpolitiska bestämmelser medlemskommunerna emellan. Räddningstjänsten Syd har dock ett geografiskt läge som är gynnsamt för sådana samverkansformer. I andra fall där finns stora geografiska avstånd mellan kommunerna krävs det istället starkare incitament till att ingå i samverkansavtal när väl nästa skogsbrand, översvämning eller storm inträffar. Sådana incitament kan stärkas i författning.

9 Slutsats

Innan jag framför min slutsats vill jag åter lyfta mina generaliserade ambitioner med uppsatsen. Med hänsyn till att det finns 160 räddningstjänstorganisationer i Sverige finns det dessutom också stora variationer mellan räddningstjänsterna. Utmaningarna för räddningstjänsterna varierar och även Räddningstjänsten Syd med sina samlade förmågor står inför stora utmaningar. Jag vill därtill understryka vilket blivit tydligare under uppsatsens fortskridande att de organisatoriska utmaningarna inte är lokalt bundna utan måste förstås utifrån ett bredare regionalt eller nationellt perspektiv.

Inledningsvis i uppsatsen beskrev jag att räddningstjänstens organisation befann sig i *misfit* gentemot situationsfaktorerna med klimatförändringarna. Det påståendet stärks utifrån den empirin jag använt mig av. De organisationsutmaningar räddningstjänsten står inför för att vara *fit* sammanfattas i två olika riktningar:

- I organiska termer är utmaningen att räddningstjänsterna horisontellt måste ”planas” ut gentemot varandra. Samverkansformer måste stärkas utifrån synen på en mer gränslös räddningstjänst. En gemensam syn på ledning är nödvändig och kunskapsutbytet mellan räddningstjänsterna måste bli mer transparent.
- I byråkratiska termer är utmaningen att den vertikala styrningen gentemot staten behöver förtydligas. MSB:s befogenheter behöver stärkas samt att de har en nationell förmåga att kunna leda och/eller genomföra räddningsinsatser. Inom lagstiftningsväg behöver LSO revideras utifrån en nationell riskbild.

Samverkansutmaningarna för räddningstjänsterna är att de måste överbrygga principen om att räddningstjänsten är ett ”revir”. Detta kräver en diskursförändring för att se den enskilda och lokala räddningstjänsten utifrån ett helhetsperspektiv. En omfattande och komplicerad naturolycka kommer inte att förhålla sig till kommunala gränser och genomförandet av räddningsinsatser borde därefter inte heller göra det. Räddningstjänsten Syd ses som ett bra exempel för att skapa uthållighet för sådana insatser med sin gemensamma systemledning för 17 kommuner. En sådan organisering kan visa sig synnerligen framgångsrik för att minimera de negativa konsekvenserna av de förväntade havsnivåerna i Skåne.

De byråkratiska utmaningarna räddningstjänsten står inför är att på osedvanligt svenskt vis införliva en mer central kontroll över räddningstjänsten som kan innebära en inskränkning i kommunernas självbestämmanderätt. Utmaningarna med de *hårda faktorerna* är att MSB skall kunna ha liknande förmåga som sin myndighetsmotsvarighet i Danmark med en reell kapacitet att nationellt hantera exceptionella olyckor. De *mjuka faktorerna* behöver ske i

författning där en stor utmaning är att nationellt likrikta handlingsprogrammen som kan innebära en mer detaljerad styrning från nationellt håll.

9.1 Avslutande ord

Det finns initiativ som talar för att kommunerna frivilligt börjar organisera sig med att ingå i större samverkansformer liknande Räddningstjänsten Syd. 2008 fanns det 200 räddningstjänster i Sverige (Räddningsverket, 2008:9) och 2017 fanns det 160 räddningstjänster (SOU, 2018:67). Minskningen av antalet räddningstjänster är på grund av att fler kommuner väljer att organisera sig i kommunalförbund. Detta kan visserligen skapa administrativa nackdelar men i operativa termer ses detta som en styrka för att resursförsörja och leda insatser effektivt.

Mitt bidrag för framtida forskning är att utreda vad som är en statlig styrning av räddningstjänsten och när det sker en inskränkning i kommunernas självbestämmanderätt. De offentliga utredningarna jag har tagit del av anser att en statlig styrning är nödvändig men att det inte är aktuellt med en centralisering av räddningstjänstansvaret. Utmaningen däremellan är att förstå när den statliga styrningen av räddningstjänsten övergår till att börja inskränka kommunernas självbestämmanderätt. Om kommunerna inte längre får diktera villkoren utifrån sin egen riskbild som de borde ha bäst kännedom om kan det skapa en ytterligare obalans i räddningstjänstorganiseringen.

Avslutningsvis, vill jag lyfta att en lagrådsremiss om en effektivare kommunal räddningstjänst inkom till lagrådet den 7 maj 2020 om ändringar i LSO. I det inledande betänkandet av remissen (2020:1) för att stärka samhällets skydd mot olyckor nämns:

Landets kommunala räddningstjänster står inför stora framtida utmaningar när det gäller att effektivare kunna hantera stora och allvarliga olyckor.

10 Referenser

- Burns, T. & Stalker, G., 1994. *The management of innovation*. Oxford: Oxford University Press.
- Donaldsson, L., 2001. *The Contingency theory of organizations*. London: Sage Publications.
- Eklund, J., 2017. *Vem styr? "Kulturen och traditionen! En kombination av politik, chefer, kultur och fack i någon härlig blandning"*., s.l.: MSB.
- Expressen, 2019. *Förödelsen efter branden - Flera gator avspärrade*. [Online] Available at: <https://www.expressen.se/kvallsposten/storbrand-i-lagenhetshus-boende-evakueras/>
- [Accessed 7 maj 2020].
- Flóren, P., Krafft, G. & Pernehalm, P., 2016. *Framtidsstudie år 2030 - med fokus på kommunal räddningstjänstorganisation*, s.l.: Kairos Future AB.
- Ingesson, T., 2016. *The Politics of Combat: The Political and Strategic Impact of Tactical-level Subcultures, 1939-1995*, Lund: Lunds Universitet.
- Jacobsson, B., Pierre, J. & Sundström, G., 2015. *Governing the embedded state: the organizational dimension of governance*. Oxford: Oxford University Press.
- Justitiedepartementet , 2020. *Lagrådsremiss En effektivare kommunal räddningstjänst*. Stockholm: Regeringen.
- Kaiser, M., Larsson, P. & Hörnsten Friberg, L., 2004. *Krishantering med en vidgad syn på nätverksorganisering. En diskussion om organisk organisering*, Stockholm: Totalförsvarets Forskningsinstitut (FOI).
- Kvale, S. & Brinkmann, S., 2009. *Den kvalitativa forskningsintervjun*. 2:a upplagan ed. Lund: Studentlitteratur.

Länsstyrelsen Gävleborg, 2018. *Skogsbränderna i Ljusdal 2018*. [Online]
Available at: <https://www.lansstyrelsen.se/gavleborg/samhalle/krisberedskap/skogsbranderna-i-ljusdal-2018.html>

[Accessed 12 april 2020].

Lindahl, K. B. et al., 2017. The Swedish forestry model: More of everything?. *Forest Policy and Economics*, april, Volume 77, pp. 44-55.

Lindström, J., Appel, G., Palmkvist, K. & Bialas, K. O., 2013. *Förmåga och begränsningar av förekommande släcksystem vid brand i byggnad – fokus på miljöarbet*, s.l.: MSB.

Mellström, U. et al., 2016. *Genus och räddningstjänst: teknik, organisaiton och jämställdhetsintegrering. Slutrapport av ramforskningsprogram*, Karlstad: MSB.

Myndigheten för Samhällsskydd och Beredskap, 2012. *Klimatförändringarnas konsekvenser för samhällsskydd och beredskap. En översikt*, Karlstad: MSB.

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, 2020. *MSB:s arbete enligt förordning (2018:1428) om myndigheternas klimatanpassningsarbete. Med MSB:s klimat- och sårbarhetsanalys samt handlingsplan för fortsatt arbete*, Karlstad: MSB.

Nordred, n.d. *Räddningstjänstens organisation i Danmark*. [Online]

Available at: <http://www.nordred.org/sv/organisation/danmark/>

[Accessed 13 maj 2020].

Räddningstjänsten Syd, 2015. *Handlingsprogram 2016 - 2019 enligt Lagen om Skydd mot Olyckor (2003:778)*, s.l.: Räddningstjänsten Syd.

Räddningsverket, 2007. *Räddningstjänst i siffror Fakta om räddningstjänstens insatser 1996–2007*, s.l.: Räddningsverket.

SFS , 2003. *Lagen (2003:778) om Skydd mot Olyckor*. Stockholm: Justitiedepartementet L4.

Smith, J., Crows, M. & Smykla, J., 2019. To Adopt or Not to Adopt: Contextualizing Police Body-Worn Cameras Through Structural Contingency Theory and Institutional Theoretical Perspectives. *Criminal Justice Review*, 44(3), pp. 326-362.

Statens Offentliga Utredningar, 2018 (SOU, 2018:54). *En effektivare kommunal räddningstjänst*. Stockholm : Justitiedepartementet .

Statens Offentliga Utredningar, 2019 (SOU, 2019:7). *Skogsbränderna 2018*. Stockholm: Justitiedepartementet.

Sveriges kommuner och regioner, 2018. *Fakta om kommunal Räddningstjänst*. [Online]
Available at:

<https://skr.se/samhallsplaneringinfrastruktur/trygghetsakerhet/skyddmotolyckorraddningstjans/faktaomraddningstjanst.15801.html>
[Accessed 5 maj 2020].

Sveriges meteorologiska institut, 2015. *Klimatscenarier för Sverige Bearbetning av RCP-scenarier för meteorologiska och hydrologiska effektstudier.* , s.l.: SMHI.
SVT, 2020. *Strid om mur mot översvämningar - "Förstör vår utsikt"*. [Online]
Available at: <https://www.svt.se/nyheter/lokalt/skane/strid-om-jattemur>
[Accessed 8 maj 2020].

Teorell, J. & Svensson, T., 2016. *Att fråga och svara - Samhällsvetenskaplig metod.* Malmö: Liber.

Tjugofyra7, 2015. *Revidera LSO.* [Online]
Available at: <https://www.tjugofyra7.se/arkivet/Avdelningar/Nyheter/hearing-skogsbranden/>
[Accessed 10 maj 2020].

11 Bilagor

11.1 Intervjumall

Presentation

- Beskrivning av syftet och bakgrund till uppsatsen
- Förtydliga att en ljudinspelning kommer att ske och att deras namn inte kommer att anges utan enbart deras titel/position inom Räddningstjänsten Syd.

Inledande frågor:

- Hur skulle beskriva din roll i Räddningstjänsten Syd?
- Vad innebär klimatförändringarna gällande den operativa förmågan för Räddningstjänsten Syd?

Frågor

- Hur väl förberedda anser du att Räddningstjänsten Syd är inför att hantera exceptionella olyckor till följd av klimatförändringarna?
- Hur upplever du att riskerna med klimatförändringarna prioriterats jämfört med andra riskbilder i Räddningstjänsten Syd?
- Vad skulle du säga att svårigheterna eller utmaningarna är med att hantera den typen av omfattande olyckor till följd av klimatförändringarna?
 - Vilka utmaningar står Räddningstjänsten Syd inför?
- Vad kan Räddningstjänsten Syd göra för att vara bättre rustade inför olyckor till följd av klimatförändringarna?
 - Vilka klimatrelaterade olyckor tror du är mest aktuella för Räddningstjänsten Syd?
- Hur bedömer du att samverkan över kommungränserna fungerar med andra räddningstjänster och organisationer vid exceptionella olyckor?
- Hur påverkar LSO möjligheten att hantera dessa olyckor?
- Är det något utöver frågorna du vill lägga till som inte tagits upp?