

Ledningssystem inom kommunal räddningstjänst

En studie om centraliseringens effekter

Carin Davidsson & Tobias Wikström | Avdelningen för brandteknik | LTH | LUNDS UNIVERSITET



Ledningssystem inom kommunal räddningstjänst
En studie om centraliseringens effekter

Carin Davidsson & Tobias Wikström

Lund 2022

Titel: Ledningssystem inom kommunal räddningstjänst – En studie om centraliseringens effekter
Title: Management systems in Swedish municipal rescue services – A study on the effects of centralization

Författare/Author: Carin Davidsson & Tobias Wikström

Report 5680

ISRN: LUTVDG/TVBB--5680--SE

Antal sidor/Number of pages: 42 (inklusive bilagor)

Illustrationer/Illustrations: 10

Sökord/Keywords

Kommunal räddningstjänst, Ledning, Enhetligt ledningssystem, Räddningsledningssystem, Centralisering, Lokala förhållanden, Övergripande ledning, Ledningscentral, Räddningscentral, Lag om skydd mot olyckor

Abstract

Due to extensive wildfires in Sweden during the years reaching from 2014 to 2019 Swedish authorities conducted an investigation examining the municipal rescue service's ability to lead and conduct complex and cross-border operations and found them lacking. This resulted in extended demands on cross-border collaborations and continuous overall management. To meet the new demands municipal rescue services joined forces in large *rescue management systems*. This clustered the rescue services and divided Sweden into large operational areas with management from common command and control centers.

This report aims to investigate the effects of this centralization of operational management in Swedish rescue services. Foremost based on the perspectives of robustness, local conditions and pros and cons with the new way of system management. This was conducted by a series of qualitative interviews in three of the operational cluster areas. The result shows that the new management systems have a satisfactory ability to adapt their operations to local conditions throughout the large areas. Though dependent on an existing will for adaptation. The biggest benefit of the reorganizations has shown to be proactivity in resource allocation and increased operational strength. One downside seems to be centralization of management knowledge. The robustness of the management systems is low. Mainly due to a lack of redundancy systems in the event of a dropout. None of the investigated management systems had at the time of publication a developed and practiced action plan for operational transfer to secondary command and control centers.

© Copyright: Division of Fire Safety Engineering, Faculty of Engineering, Lund University, Lund 2022

Avdelningen för Brandteknik, Lunds tekniska högskola, Lunds universitet, Lund 2022.

Brandteknik
Lunds tekniska högskola
Lunds universitet
Box 118
221 00 Lund

www.brand.lth.se
Telefon: 046 - 222 73 60

Division of Fire Safety Engineering
Faculty of Engineering
Lund University
P.O. Box 118
SE-221 00 Lund
Sweden

www.brand.lth.se
Telephone: +46 46 222 73 60

Förord

Denna rapport utgör ett examensarbete för Brandingenjörsprogrammet vid Avdelningen för brandteknik på Lunds Tekniska Högskola. Arbetet omfattar 22,5 högskolepoäng och rapporten är skriven av Carin Davidsson och Tobias Wikström.

Studien var till stor del beroende av ett engagemang hos räddningstjänsterna och av personer som var villiga att ställa upp på intervjuer. Författarna vill därför rikta ett särskilt tack till alla som har medverkat i intervjuerna och till räddningstjänsterna som visat intresse för studien. Ert engagemang har varit ovärderligt för genomförandet.

Författarna vill också rikta ett tack till de handledare som har bidragit med rådgivning och stöd under framtagandet av den här studien.

Per Delhage – Projektledare för ELS, Myndigheten för Samhällsskydd och Beredskap. För att du tagit dig tid och guidat oss genom MSB's intentioner med projektet *Ett enhetligt ledningssystem*. Dina tips och råd har varit mycket värdefulla för utformningen av arbetet.

Lars Fredholm – F.d. adjungerad professor vid Avdelningen för Brandteknik, Lunds tekniska högskola. För att vi har fått tagit del av din breda erfarenhet inom ämnesområdet och akademiskt arbete.

Henrik Hassel – Avdelningschef och Universitetslektor vid Avdelningen för Riskhantering och Samhällssäkerhet, Lunds tekniska högskola. För din stöttning och hjälp med inriktning och omfattning av arbetet.

Sammanfattning

I samband med att omfattande skogsbränder drabbade stora delar av Sverige under 2014 till 2019 uppmärksammades brister i de kommunala räddningstjänsternas ledningsförmåga. Regeringen initierade en undersökning som slog fast att räddningstjänsterna brast i förmågan att leda komplexa insatser och samverka gränsöverskridande. Detta mynnade ut i en ändring av *Lagen om skydd mot olyckor* och nya krav på samverkan och ledningssystem för räddningstjänsten där en *övergripande ledning* ständigt ska upprätthållas. Projektet *Ett enhetligt ledningssystem* startades av *Myndigheten för Samhällsskydd och Beredskap* (MSB) för att verka för ökad förmåga och vägleda räddningstjänsterna i arbetet med att skapa och/eller ansluta sig till större, gemensamma *räddningsledningssystem*.

Detta har i många fall inneburit stora förändringar av räddningstjänsternas organisationsstrukturer. Den övergripande ledningen bedrivs vanligtvis från en *räddningscentral* som ansvarar för exempelvis alarmering, förmåga- och resursbedömningar, beredskapsplanering, omvärldsbevakning och mediakontakt för räddningsledningssystemets alla medlemskommuner. Sverige delas in i större kluster av kommuner som vart och ett leds från en gemensam räddningscentral. Det är denna *centralisering* som ligger till grund för det här arbetets syfte och problemformuleringar.

Syftet med arbetet är att undersöka hur dessa organisationsförändringar har påverkat de kommunala räddningstjänsternas operativa verksamhet. Undersökningen utgår från tre perspektiv, Lokala förhållanden, robusthet och en mer öppen undersökning om upplevda för- och nackdelar med ledningssystemen.

Metoden har huvudsakligen utgjorts av en intervjustudie där intervjupersoner från tre av Sveriges räddningsledningssystem har valts ut och ligger till grund för resultatet. Intervjustudien påvisar att den generella synen på omorganisationen är positiv där fördelarna väger tyngre än nackdelarna. Framst är det en ökad proaktivitet i alarmeringen och en ökad systemsyn som upplevs som de stora vinsterna med de nya ledningssystemen.

Undersökningens resultat visar också att ledningssystemens möjlighet till anpassning till lokala förhållanden är god men att detta till stor del är beroende av en vilja till anpassning. Den här viljan påvisas tills stor grad i intervjustudien, dock kan detta antas till viss del härröra från att det är en pågående process att ”lära känna” varandra nu. Huruvida lokala förhållanden fortsatt och kontinuerligt tillskrivs betydelse över tid bör beaktas.

Den övergripande ledningens robusthet, utifrån räddningscentralernas redundans, anses vara bristfällig i förhållande till gällande lagstiftning och rekommendationer. Ingen av de undersökta ledningssystemen har en tillfredställande plan för redundans av driften. Det saknas även riktlinjer för hur räddningsledningssystemen bör förhålla sig till kris, krig och höjd beredskap där det finns risk för att ”centralisering av ledningskompetens” kan komma att försämra kommunernas förmåga att verka självständigt.

Begreppslista

Räddningstjänst	<i>I det här arbetet syftar begreppet räddningstjänst endast på kommunal räddningstjänst.</i>
Ledning	<i>Funktion som åstadkommer inriktning och samordning av tillgängliga resurser. Ledning förknippas ofta med hierarkier och enskilda organisationer, men kan också ske i aktörsgemensamma situationer. Ledning kan grundas i mandat (juridisk grund) eller överenskommelse (social grund) (MSB, 2018).</i>
Övergripande ledning	<i>Med övergripande ledning avses den del av räddningsledningssystemet som övergripande leder räddningstjänstverksamheten. Övergripande ledning innefattar, på samma sätt som ledningssystemet i stort, förhållningssätt, exempelvis definiering av befattningar, fördelning av befogenheter, grunder för ledarskap. Övergripande ledning används dock ofta som benämning för den organisatoriska delen i räddningsledningssystemet som övergripande leder räddningstjänstverksamheten. (MSB, 2021)</i>
Ledningssystem	<i>I det här arbetet syftar begreppet ledningssystem på räddningsledningssystem.</i> <i>Ett räddningsledningssystem innefattar alla de delar i den kommunala räddningstjänsten som åstadkommer ledning. Bland annat förhållningssätt, organisation och grundläggande principer för hur arbetet ska bedrivas. Flera kommuner kan samverka inom ramen för ett ledningssystem i syfte att åstadkomma ökad gemensam förmåga.</i>
Räddningscentral (RC)	<i>Den ledningscentral från vilket övergripande ledning vanligtvis bedrivs.</i>
Sårbarhet	<i>De egenskaper eller förhållanden som gör ett samhälle, ett system, eller egendom mottagligt för de skadliga effekterna av en händelse. (MSB, 2015)</i>
Centralisering	<i>Syftar i detta dokument på en flytt av besluts- och handlingsbefogenheter högre upp i en organisation. Innebär att allt fler människor/större geografiska områden styrs från allt färre punkter.</i>
Robusthet	<i>Förmågan att motstå påfrestning utan att anpassa sin initiala konfiguration (Wieland & Wallenburg, 2012)</i>
Redundans	<i>Redundans kan ses som stötdämpare och innebär att verksamheten kan tillgodose behovet av funktion på något alternativt sätt om den ordinarie verksamheten drabbas av en störning (MSB, 2009).</i>

Innehållsförteckning

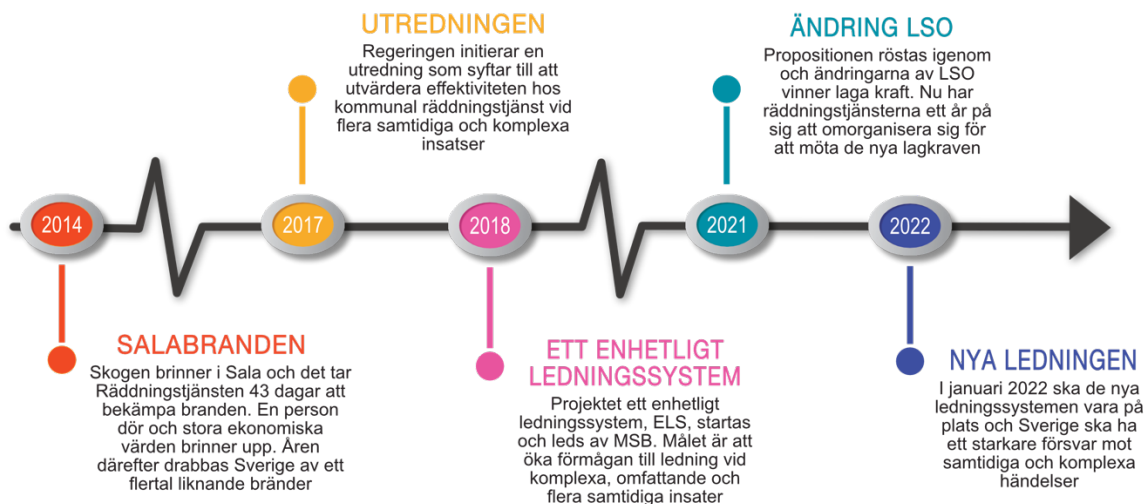
1	INLEDNING	1
1.1	BAKGRUND	1
1.2	SYFTE OCH MÅL	3
1.2.1	PROBLEMFÖRMULERINGAR	3
1.3	AVGRÄNSNINGAR OCH BEGRÄNSNINGAR	3
2	TEORI	4
2.1	LARMKEDJAN	4
2.2	LEDNINGSSYSTEM	5
2.3	LOKALA FÖRHÅLLANDEN	6
2.4	ETT ROBUST LEDNINGSSYSTEM	7
2.5	LAGKRAV	8
2.6	TIDIGARE FORSKNING OCH UTREDNINGAR	9
2.6.1	POLISENS CENTRALISERING AV LEDNINGSCENTRALER	9
2.6.2	112-UTREDNINGEN	10
2.6.3	CENTRALISERING OCH SPECIALISERING INOM SVENSK STATSFÖRVALTNING	11
3	METOD	12
3.1	TROVÄRDIGHET OCH VALIDITET	12
3.2	INTERVJUER	13
3.2.1	URVAL AV LEDNINGSSYSTEM	13
3.2.2	URVAL AV INTERVJUPERSONER	15
4	RESULTAT	17
4.1	RÄDDNINGSSAMVERKAN NORD	17
4.1.1	LOKALA FÖRHÅLLANDEN	18
4.1.2	DEN ÖVERGRIPANDE LEDNINGENS ROBUSTHET	19
4.1.3	FÖR- & NACKDELAR MED OMORGANISATIONEN	19
4.2	RÄDDNINGSREGION BERGSLAGEN	20
4.2.1	LOKALA FÖRHÅLLANDEN	21
4.2.2	DEN ÖVERGRIPANDE LEDNINGENS ROBUSTHET	22
4.2.3	FÖR- & NACKDELAR MED OMORGANISATIONEN	23
4.3	RC SYD	24
4.3.1	LOKALA FÖRHÅLLANDEN	25
4.3.2	DEN ÖVERGRIPANDE LEDNINGENS ROBUSTHET	26
4.3.3	FÖR- & NACKDELAR MED OMORGANISATIONEN	27

5	ANALYS OCH DISKUSSION	29
5.1	LOKALA FÖRHÅLLANDEN	29
5.2	DEN ÖVERGRIPANDE LEDNINGENS ROBUSTHET	31
5.3	FÖR- & NACKDELAR MED OMORGANISATIONEN	34
5.4	METODDISKUSSION	35
5.4.1	MÄTTNADSGRAD	35
5.4.2	VALIDITET	35
6	SLUTSATS	37
6.1	FRAMTIDA STUDIER	37
	LITTERATURFÖRTECKNING	39
	BILAGOR	41

1 Inledning

En räddningstjänst är en förutsättning för att vårt samhälle ska vara säkert och tryggt att leva i. När olyckan är framme är marginalerna ofta små och det är därför viktigt att hjälpen kommer snabbt och med rätt kompetens och resurser. Det gäller för såväl den mindre vardagsolyckan som omfattande katastrofer. De senaste åren har många räddningstjänster och räddningstjänstförbund genomgått större organisationsförändringar för att framför allt bli bättre på större och mer komplexa händelser, samt bli bättre på att hantera flera händelser samtidigt. Detta examensarbete syftar till att undersöka konsekvenserna av dessa organisationsförändringar och utförs med handledarstöd från *Myndigheten för samhällsskydd och Beredskap* (MSB).

1.1 Bakgrund

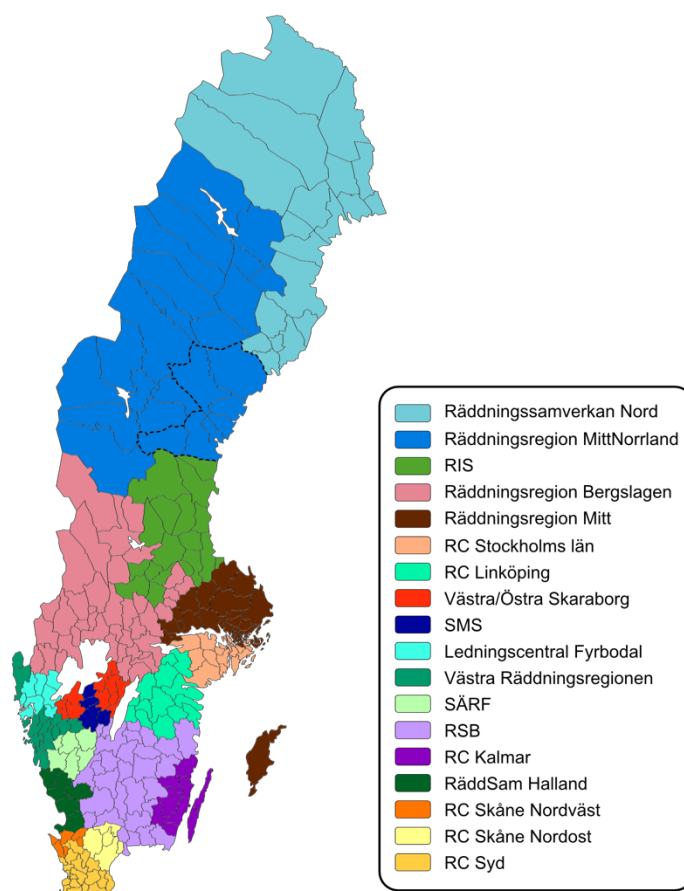


Figur 1-1, Tidslinje över utveckling av lagförändring och projektet ELS.

Efter att Sverige drabbats av flera omfattande skogsbränder 2014 till 2019 upptäcktes stora brister i räddningstjänsternas ledningsförmåga. Kommunerna anses ha ett stort behov av förbättrad samverkan och förmåga vid komplexa och gränsöverskridande räddningsinsatser (Prop 2019/20:176). Lärdomar från tidigare skogsbränder tillvaratogs inte i tillräcklig utsträckning vid senare liknande händelser och förmågan att snabbt skala upp insatsen försvårades av de enskilda kommunernas begränsade förmåga. Regeringen initierade därför 2017 en särskild utredning för att se över kommunernas förmåga ur ett effektivitetsperspektiv se Figur 1-1. Särskilt såg man ett behov av regional och nationell samordning vid tidskritiska händelser (SOU 2018:54). Utredningen såg också ett behov av att göra de olika kommunala räddningstjänsterna mer enhetliga för att underlätta samverkan regionalt men också med andra aktörer.

Efter utredningen lade regeringen en proposition (Prop 2019/20:176) som föranledde en lagändring av *Lagen mot skydd mot olyckor* (LSO) och som innebar stora förändringar för kommunernas organisation av ledning. En del av denna lagändring stipulerar att kommunerna ska ha en ständig och övergripande ledningsfunktion samt besitta förmågan att hantera flera insatser samtidigt eller insatser som kräver regional eller nationell samverkan. För att möta de nya kraven på övergripande ledning och resursförmåga valde många enskilda räddningstjänster att gå ihop eller ansluta sig till större ledningsområden och Sverige delades in i allt större och mer centraliserade ledningssystem, se figur 1-2. Projektet *Ett enhetligt ledningssystem* startades år

2018 och drivs av Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB) för att ge räddningstjänsterna vägledning och stöd i uppbyggnaden av dessa nya större ledningsorganisationer. Syftet är att ledningen nu ska bedrivas med systemsyn och öka förmågan vid komplexa och parallella insatser. (MSB, 2021)



Figur 1-2, Sveriges ledningssystem vid publiceringen 2022. Dessa är under uppbyggnad, namn och indelning kan komma att förändras. Räddningsregion MittNorrland utgörs vid publicering av två olika ledningssystem där en sammanslagning förväntas ske under 2023. [Karta hämtad från Lokal_Profil CC BY-SA 2.5, Data från MSB]

Det här examensarbetet undersöker effekterna av de nya stora ledningssystemen utifrån tre perspektiv: Lokala förhållanden, robusthet- och sårbarhet kopplat till driften av den övergripande ledningen samt en undersökning av för- och nackdelar med att ledningssystemets övergripande ledning ansvarar för allt större geografiska områden och fler antal räddningstjänster.

I handboken *Ett enhetligt ledningssystem* (MSB, 2021) skriver en av författarna att "lokala förhållanden" utgör viktiga delar för att lyckas med samverkan och ledning. Lokala förhållanden kan innebära avtal eller arbetssätt som tidigare har identifierats som effektiva i den enskilda kommunen. Vid en sammanslagning av den övergripande ledningen finns det risk för att den här kunskapen går förlorad eller medvetet måste stå åt sidan för enhetligheten.

Lagen (2003:778) om skydd mot olyckor (LSO) ställer krav på att räddningstjänster som samverkar under samma ledningssystem ska utöva den övergripande ledningen gemensamt för kommunerna. Detta kan medföra en ökad sårbarhet när kommunerna går ihop i större ledningssystem med ibland så många som 30–40 kommuner under samma system. Drabbas en

ledningscentral av avbrott påverkas i vissa fall extremt stora geografiska områden och väldigt många människor. Detta ställer i sin tur stora krav på redundans och den alternativa ledningsplatsens kapacitet och förmåga att ta över verksamheten utan dröjsmål.

1.2 Syfte och mål

Syftet med arbetet är att undersöka konsekvenserna för räddningstjänstens operativa verksamhet när ledningssystemen växer geografisk och minskar till antalet, samt att undersöka hur robustheten för den övergripande ledningen påverkas till följd av centraliseringen.

Målet är att genom intervjuer och besök hos räddningstjänster analysera effekterna av bildandet av stora ledningssystem. Målet är också att presentera styrkor och svagheter med de nya systemen, samt utvärdera huruvida den övergripande ledningens sårbarhet hos kommunala räddningstjänster har förändrats efter ändringen av LSO (2003:778) som skedde under 2021.

1.2.1 Problemformuleringar

- Hur påverkar centraliseringen av räddningstjänsternas ledningssystem den operativa verksamheten utifrån lokala förhållanden?
- Vad ger bildandet av stora ledningssystem för konsekvenser ur ett robusthets- och sårbarhetsperspektiv för den övergripande ledningen?
- Vilka andra för- och nackdelar kommer med bildandet av stora ledningssystem?

1.3 Avgränsningar och begränsningar

Arbetet avgränsas till att endast undersöka aspekter inom räddningstjänstens operativa verksamhet. Hur exempelvis förebyggande verksamhet eller andra områden inom ramen för den kommunala räddningstjänsten påverkas av omorganisationen kommer ej att beaktas.

Ingen bedömning av enskilda räddningstjänsters förmåga kommer göras. Det arbetet ligger inom MSB:s arbete för tillsyn av räddningstjänsterna.

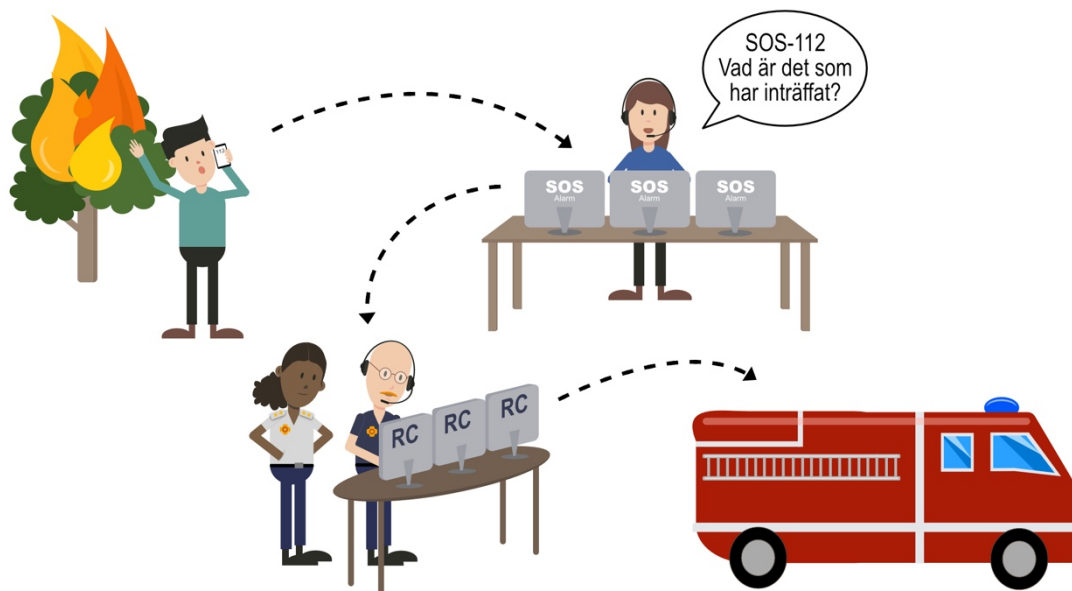
Inom undersökningen av ledningssystemens robusthet ingår i det här arbetet en begränsning till redundansen i den övergripande ledningen vid händelse av driftstopp och redundans i bemanning av nyckeltjänster. Andra aspekter kommer endast att diskuteras övergripande i arbetets avslutande del men kommer inte att ingå i intervjustudien. Robustheten i enskilda tekniska system kommer inte heller att beaktas då MSB:s föreskrifter och allmänna råd om ledning av kommunal räddningstjänst (MSBFS 2021:4) redan ställer krav på den tekniska infrastrukturens robusthet.

På grund av begränsad tid för detta arbete kommer det inte vara möjligt att intervjua representanter från alla Sveriges kommunala räddningstjänster och ledningssystem. Urval kommer främst göras utifrån organisatoriska förutsättningar i syfte att resultatet ska vara så relevant som möjligt för detta arbete. Exempelvis kommer räddningstjänster som nyligen gått med i ett större ledningssystem och därmed genomgått en större organisationsförändring att vara av stort intresse. Urval kommer även göras utifrån geografiska placering då målet är att resultatet ska vara oberoende av geografiskt läge.

2 Teori

Inom det här avsnittet beskrivs metoder, riktlinjer, lagar och teorier som är av vikt för att beskriva de viktigaste fenomenen som sätter ramarna för undersökningens problemformuleringar.

2.1 Larmkedjan



Figur 2-1, Larmkedjan – från samtal till insats.

Räddningstjänsten är en av de hjälporgan som står till förfogande vid en akut situation. Andra hjälporgan kan vara ambulans, Polis, Sjöräddningen med flera. SOS-Alarm har idag (2022) uppdrag av staten att ansvara för upprätthållandet av nödnumret 112 och tjänsten regleras av det så kallade alarmeringsavtalet (SOU 2018:28). När någon ringer nödnumret 112 är det först en operatör på SOS-Alarm som tar emot samtalet och hen ställer ett antal frågor för att förvissa sig om vilket hjälpbehov som föreligger, se figur 2-1. När 112-operatören har fastställt hjälpbehovet skickar hen en medlyssning till de hjälporgan som berörs, ofta är det mer än ett organ. Om larmet rör räddning tar räddningscentralen (RC) emot medlyssningen och kan följa det fortsatta samtalet mellan inringaren och 112-operatören. RC gör då en bedömning av vilka resurser som ska allokeras till insatsen och larmar simultant som samtalet med inringaren pågår. Arbets sättet varierar i de olika ledningssystemen. Vissa räddningscentraler följer förutbestämda planer/index, andra gör en mer dynamisk bedömning för varje enskilt fall, många larmar själva sina resurser andra köper den här tjänsten av SOS-Alarm. Vid vardagshändelser är förutbestämda larmplaner vanligt men vid mer komplexa insatser sker ofta en mer insatsspecifik bedömning av resurstilldelningen. När insatsen är påbörjad följer, leder och dokumenterar personalen på RC insatsen genom radiosamband med de resurser som finns ute på skadeplats.

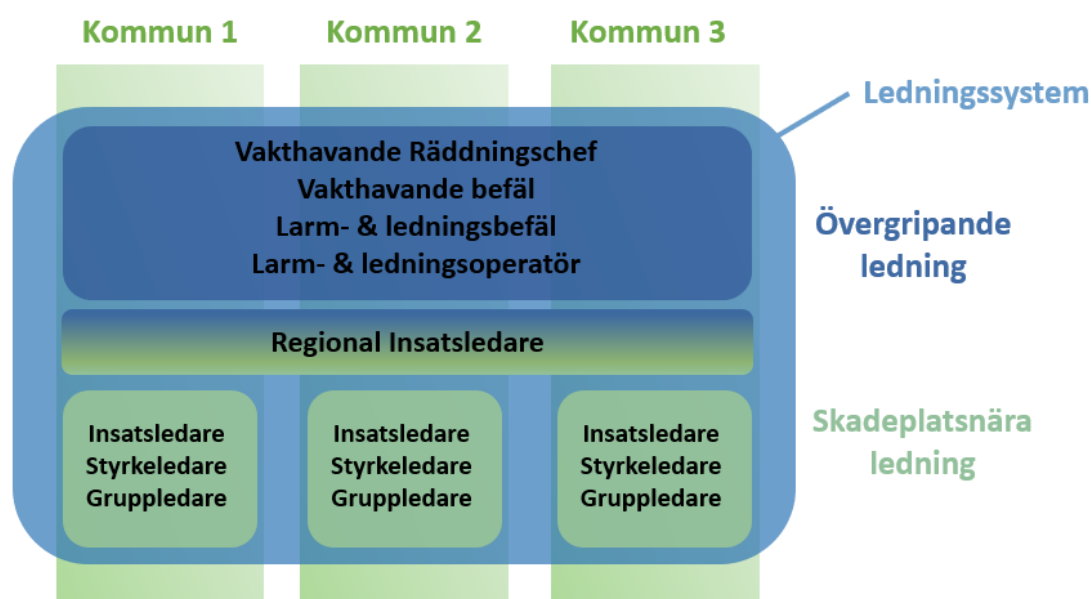
Tidigare har i stort sett bara storstadsområdena haft den här typen av räddningscentral. Många av kommunerna har istället köpt tjänsten för utalarmeringen av SOS-Alarm. Då har en så kallad räddningsåtgörare, som sitter tillsammans med SOS-operatören, larmat räddningsresurserna. Vilka resurser som allokeras har då strikt följt förutbestämda planer och ingen behovsspecifik bedömning har genomförts. Ledningen för insatsen har sedan utgått från skadeplats eller från en närliggande brandstation i kommunen och med begränsad eller ingen återrapportering till högre, övergripande ledning. Det har även inneburit att de skadeplatsnära befälen ofta har haft möjlighet

till medlyssningen på SOS-samtalet samtidigt som de larmas ut till olyckan, vilket idag istället ligger hos RC.

Lagändringen av LSO ställer krav på en övergripande ledning och idag (2022) omorganiserar sig räddningstjänsterna för att inrätta gemensamma räddningscentraler och för att ingå i större, gemensamma ledningssystem. Många kommuner nära storstadsområden har anslutit sig till redan existerande räddningscentraler men på flera platser har helt nya samverkansområden bildats. Projektet och handboken ELS har i syfte att likrikta det här arbetet och räddningstjänsterna för att underlätta samverkan i och mellan de nya ledningssystemen.

2.2 Ledningssystem

Ett *räddningsledningssystem*, vilket fortsättningsvis endast kommer benämnas *ledningssystem*, kan delas mellan flera olika räddningstjänster eller räddningstjänstförbund i syfte är att skapa en starkare gemensam förmåga. Detta ska göra det lättare för räddningstjänster att samverka över kommungränserna då hela systemet leds gemensamt. Förenklat kan funktionerna i ledningssystemet beskrivas enligt figur 2-2. Det förekommer dock vissa variationer mellan ledningssystemen hur organisationsstrukturerna är uppbyggda eftersom ledningssystemen själva strukturerar sina ledningsfunktioner efter lokala förutsättningar. Exempelvis kan ledningsfunktionen *Regional insatsledare* arbeta med både övergripande ledning eller ha en mer skadeplatsnära roll. Det finns inte heller något krav på att samtliga ledningsfunktioner skall ingå i organisationen.

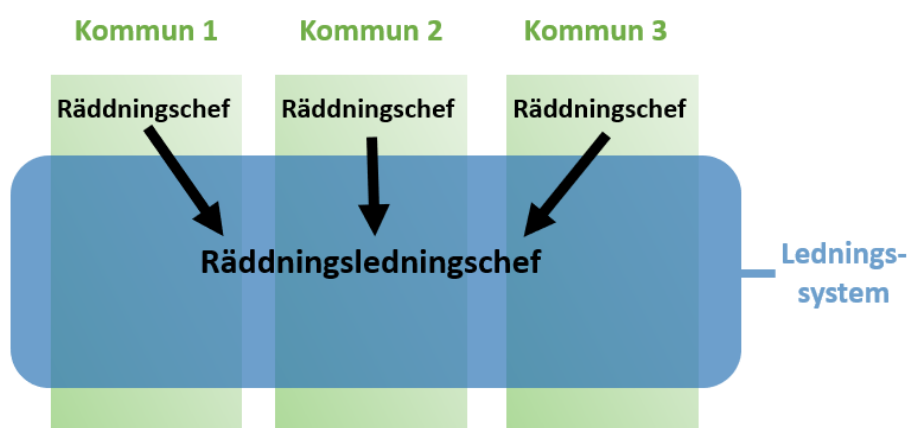


Figur 2-2, Fördelning av ledningsfunktioner i ett ledningssystem. De olika ledningsfunktionerna är rörliga och kan ingå i både den övergripande ledningen och skadeplatsnära ledningen. De olika ledningssystemen strukturerar sina ledningsfunktioner efter lokala förutsättningar.

Syftet med handboken *Ett enhetligt Ledningssystem (ELS)* var att ta fram utgångspunkter för utformningen av ledningssystemen. Handboken har bland annat som mål att skapa en gemensam grund, en enhetlighet, för hur ledningssystemet kan byggas upp för att i sin tur öka räddningstjänsternas förmåga att samverka över kommungränser och uppfylla de nya kraven som LSO ställer. ELS är tänkt att förmedla ett gemensamt synsätt på ledning och skapa en gemensam

nomenklatur på olika roller inom organisationerna. På många sätt handlar det om att skapa en enhetlighet bland räddningstjänsterna för att på så sätt minska eventuella svårigheter när flera olika organisationer samverkar. Det är inget lagkrav att ledningssystemen ska organiseras enligt vad som finns beskrivet i ELS, däremot bör ELS ligga till grund för ledningssystemens struktur och organisation enligt de allmänna råden i MSBFS 2021:4.

Vad ett ledningssystem ska klara av och vilka övriga krav som ställs på organisationen finns beskrivet i föreskriften MSBFS 2021:4. Bland annat ställs det krav på att det ständigt skall finnas minst en beslutsfattare tillgänglig, det ska finnas en av kommunerna utsedd räddningsledningschef samt att extra ledningsstöd ska kunna tillsättas vid behov. Räddningsledningschefen arbetar på uppdrag av medlemskommunernas räddningschefer med att kontinuerligt ansvara för ledningssystemets styrning och utformning, se figur 2-3. Detta innebär att det även är räddningsledningschefen som har det övergripande ansvaret för att det lokala perspektivet beaktas.



Figur 2-3, Kommunernas räddningschefer delegerar uppdrag till räddningsledningschefen i systemledningen.

2.3 Lokala förhållanden

Begreppet ”lokala förhållanden” kan upplevas som brett och i vissa fall svårdefinierat då det i hög grad beror på sammanhanget i vilket det nyttjas. I handboken ELS (MSB, 2021) skriver en av författarna följande:

Förmodligen utgör kunskap om de lokala förhållandena viktiga delar för att man ska lyckas med samverkan och ledning. Med lokala förhållanden menar vi arbetssätt hos län, kommuner och andra aktörer såsom stora företag och statliga myndigheter. (MSB, 2021)

Olika geografiska områden inom ledningssystemets totala upptagningsområde kan medföra olika riskbilder och ställa olika krav på kunskap och kompetens i ledningsarbetet. Det kan röra sig om kommuner med specifika riskbilder som till exempel en viss typ av industri, hamnområden, stora skogsområden, underjordsanläggningar eller socialt utsatta områden. Räddningstjänsternas förmågor kommer därför att variera. Behovsvariationen i de olika geografiska områdena ställer olika krav på ledning vad gäller exempelvis strategisk resursfördelning, övergripande prioriteringar och samverkan med andra lokala aktörer (MSB, 2021). En annan aspekt som även det kan hänföras till samma begrepp är huruvida ledningsoperatörernas personkännedom till personerna ute på skadeplats kan påverka arbetet.

2.4 Ett robust ledningssystem

Ett ledningssystem är en viktig del i alla räddningsorganisationer för att säkerställa den operativa förmågan. Utan en väl fungerande ledning riskerar organisationen att i värsta fall tappa stora delar av den operativa förmågan, trots att resurser faktiskt finns tillgängliga. Det är därför viktigt att ledningssystemet, som har syftet att leda verksamheten, är välfungerande och robust. Vad som är ett robust ledningssystem i det här fallet är inte helt lätt att definiera då förutsättningarna kan se olika ut för alla räddningstjänster. Det är därför upp till varje enskild organisation att själv avgöra ifall dess organisatoriska förutsättningar är tillräckligt bra ur ett robusthetsperspektiv, vilket i många avseenden kan vara svårt att avgöra. Utöver detta kommer MSB att genomföra tillsyner för att säkerställa att räddningstjänsterna uppfyller kraven enligt LSO, exempelvis huruvida föreskriften gällande alternativ ledningsplats för räddningscentralen uppfylls.

Robusthet definieras av Wieland och Wallenburg (2012) som ”förmågan att motstå påfrestning utan att anpassa sin initiala konfiguration” (fritt översatt). För ett ledningssystem kan det tolkas som förmågan att hantera flera olika oväntade påfrestningar, utan att den operativa förmågan avsevärt försämras. Det betyder att ledningssystemets utformning och rutiner, det Wieland och Wallenburg benämner som initiala konfiguration, ska vara så väl fungerande att det klarar av att hantera påfrestningar och oväntade situationer. Detta arbete avgränsas till att enbart undersöka den organisatoriska robustheten i form av redundans till den övergripande ledningen, det kan till exempel vara hur de arbetar med alternativa ledningsplatser eller hur de agerar vid bortfall av bemanning. Det finns även andra aspekter, exempelvis robustheten hos den tekniska infrastrukturen, som även de är viktiga att beakta vid en fullständig analys.

Det kan vara utmanande att ta höjd för alla olika typer av påfrestningar som kan tänkas ha en negativ påverkan på organisationen och hota driften. Det kan till exempel röra sig om:

- Strömavbrott
- Antagonistiska hot eller krig
- Biologiska hot, exempelvis sjukdom eller biologisk krigsföring
- Översvämning
- Avbrott i tekniska system

Det som gör den övergripande ledningen sårbar är bland annat att den ofta utgår från en (1) fysisk plats, någon typ av räddningscentral. På räddningscentralen jobbar det ofta ett mindre antal människor som i sig utgör en vital del av den operativa organisationen. Det faktum att det är ett litet antal personer som jobbar nära tillsammans bidrar också till sårbarheten för kontinuerlig övergripande ledning.

Ett sätt att öka robusthet är att fokusera på just sårbarheter och införa sårbarhetsreducerande åtgärder. Som tidigare nämnts finns det i detta fall två huvudsakliga sårbarheter som har identifierats:

1. Den övergripande ledningen utgår ofta från en (1) enda fysisk plats.
2. Ett mindre antal personer är vitala för hela den övergripande ledningen.

Det är inget nytt i och med införandet av ledningssystem att det ser ut på det sättet, tidigare har samma problem funnits i varje kommun, förbund eller i andra samarbetsformer. Det som gör att det nu kan vara ett större problem är att antalet räddningscentraler i landet har minskat, därmed finns det även en risk att den totala sårbarheten för svenska räddningstjänster har ökat. Större

geografiska områden och fler människor drabbas om en räddningscentral slås ut då den operativa förmågan i dessa områden kan försämrats.

2.5 Lagkrav

Lagen om skydd mot olyckor (LSO) är grundstenen i svensk räddningstjänst och är en ramlag. Det innebär att den endast ger ramar, grundläggande värderingar och beskrivningar för vad lagstiftarna har för övergripande nationella mål. För att fullfölja skyldigheterna enligt LSO får, i det här fallet kommunerna, sedan förlita sig på vad står i förordningar, föreskrifter och allmänna råd.

Av LSO kap 1, 1§ inledande bestämmelser framgår det att:

Bestämmelserna i denna lag syftar till att i hela landet bereda människors liv och hälsa samt egendom och miljö ett med hänsyn till de lokala förhållandena tillfredsställande och likvärdigt skydd mot olyckor.

Det här målet är av övergripande karaktär och med hänvisning till det kommunala självstyret är det sedan upp till varje kommun att ordna verksamheten med anpassning till lokala förhållanden. Proposition 2019/20:176 beskriver lokala förhållanden som sådant som kan ha betydelse för skyddet mot olyckor. Det kan vara natur, industrier, demografi, bebyggelse och transportvägar. Mer noggrant än så beskrivs inte begreppet lokala förhållanden. Undersökningen *En effektivare räddningstjänst* (2018b) slog fast att det var bland annat det likvärdiga skyddet som brast inom svensk räddningstjänst men argumenterar samtidigt för att en högre grad av statlig detaljstyrning av svensk räddningstjänst skulle verka negativt på just den lokala anpassningen och därmed effektiviteten av verksamheten. Utredningen föreslår i stället en tydligare reglering av vilka grundförmågor som räddningstjänsten ska besitta för att komma till rätta med den ojämna skyddsnivån mellan kommuner. Detta skulle i praktiken tvinga in mindre ”svagare” räddningstjänster i samverkan med andra utan att inskränka kommunernas möjlighet till lokala anpassningar. Den här regleringen av förmågor innebar bland annat att LSO nu ställer krav på ständig övergripande ledning. Av LSO 3 kap. 16§ framgår det att:

Kommunen ska ha ett ledningssystem för räddningstjänsten, där en övergripande ledning ständigt ska upprätthållas. Om flera kommuner samverkar för att åstadkomma en övergripande ledning ska den utövas gemensamt för kommunerna.

Lagen (2006:544) om kommuners och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap (LEH) ställer krav på att kommuner ska analysera vilka händelser som kan inträffa i fredstid och hur det kan påverka den egna verksamheten, samt att detta ska värderas och sammanställas i en risk- och sårbarhetsanalys (RSA). Föreskriften till LEH (MSBFS 2015:5) anger också att kommunala hel- eller delägda bolag och förbundssamarbeten ska ingå i den analysen, där räddningsförbund och räddningsledningssystem kan förutsättas ingå. LEH eller tillhörande föreskrifter ställer däremot inga krav, eller ger riktlinjer på, vad som är tillräckligt robust. Utredningen *Struktur för ökad motståndskraft* (SOU 2021:25) föreslår att LEH ska ersättas av en ny lag, *Lagen om kommuners och regioners beredskap*. Om detta realiserats kan kraven på kommunerna komma att revideras.

MSB:s föreskrifter och allmänna råd om ledning av kommunal räddningstjänst (MSBFS 2021:4) ställer krav på den tekniska infrastrukturens robusthet för räddningstjänstens övergripande ledning. I samma föreskrift finns ett allmänt råd som lyder:

Kommunen bör samarbeta med andra kommuner för att se till att ledningssystemet har den kapacitet och robusthet som krävs för att utföra sina uppgifter.

Utöver ovanstående finns det i samma föreskrift även ett krav på att ledningsplatsen för den övergripande ledningen ska vara ordnat med något av följande alternativ:

- 1. Alternativ ledningsplats för övergripande ledning*
- 2. Flera ledningsplatser där några av dessa tillsammans kan svara för hela den övergripande ledningens verksamhet*

De allmänna råden till den paragrafen (19 §) anger även att:

Ledningssystemet bör vara ordnat så att den övergripande ledningen skyndsamt kan bedrivas från en alternativ ledningsplats om den primära ledningsplatsen inte kan användas.

Den alternativa ledningsplatsens funktionsduglighet bör säkerställas genom utbildning, övning och regelbunden provdrift.

Ledningssystemet bör vara ordnat så att ledningssystemets olika organisatoriska delar har förmåga till självständigt agerande i de fall delar av ledningssystemets tekniska delar inte fungerar.

Den övergripande ledningens ledningsplats bör vara utformad så att endast behörig personal har tillträde till lokalerna för att säkerställa en god informationssäkerhet och minska risken för störningar i verksamheten.

2.6 Tidigare forskning och utredningar

Effekterna av centralisering av ledning och/eller organisation är ett område som har undersökts tidigare. Fokusområdet för tidigare forskning har därför varit att titta på vad tidigare undersökningar har identifierat för effekter gällande robusthet och lokala förhållanden och då främst inom tidskritisk verksamhet eller annan verksamhet som på något annat sätt kan liknas eller relateras till räddningstjänstens.

2.6.1 Polisens centralisering av ledningscentraler

En studie från Linköpings Universitet (Holgersson, 2017) undersökte konsekvenserna av polisens regionalisering av ledningscentraler. Polisen som tidigare leddes från ledningscentraler placerade i varje län skulle efter en centralisering styras från endast sju stycken regionledningscentraler. Denna centralisering kan på många sätt liknas vid den omorganisation som räddningstjänsterna nu genomgår i och med att räddningstjänstens operativa verksamhet numera leds från större ledningssystem istället för på kommunal eller förbunds nivå. Även om räddningstjänsterna styrs på kommunal nivå och Polisen är en statlig myndighet finns det likheter i arbetssätt mellan ledningscentral och skadepåplats. Det är därför rimligt att jämföra konsekvenserna av Polisens och räddningstjänsternas centralisering av ledningscentraler. Syftet med Holgerssons arbete var att analysera betydelsen av person- och lokalkännedom samt av centraliseringen av ledningscentralerna. I sin sammanfattning av arbetet skriver Holgersson att:

Centralisering av ledningscentralerna har inneburit en klart försämrad interaktion med lokalsamhället. (Holgersson, 2017)

Vidare menar Holgersson att externa aktörer samt inringare upplever det svårare att interagera med personalen på ledningscentralen då de inte har samma lokal- och personkännedom som tidigare. Det upplevs omständligt att behöva förklara saker som personer från den aktuella orten vanligtvis vet samt att de saknar kunskap om lokala problembilder.

En annan viktig aspekt som författaren lyfter är samarbetet mellan personal i yttre och inre tjänst blivit påverkat:

Nedläggningen av lokala centraler där interaktionen mellan yttre och inre personal var god har inneburit att personal i yttre tjänst har tappat en viktig lagspelare. (Holgersson, 2017)

Innan omorganisationen hade operatörer på ledningscentralen en viktig roll vad gäller att hjälpa den patrullerande personalen, vilket de intervjuade personerna menade inte fungerar på samma sätt efter centraliseringen. Det är även rimligt att anta att en lokalt förankrad ledningsoperatör kan bistå SOS operatören med lokal kunskap som kan visa sig vara viktigt för en snabb och effektiv insats. Holgersson skriver att:

Under stress kanske inringare anger tidigare namn på objekt eller adressangivelse som har en betydelse i "folkmun". (Holgersson, 2017)

Då ledningsoperatören saknar en lokal förankring kan det vara svårt att veta vad inringarna menar med vissa ord eller platsbeskrivningar i stressiga situationer, vilket i sig kan skapa en fördröjning i larmkedjan.

2.6.2 112-Utredningen

2015 initierade regeringen en utredning som gick under namnet 112-Utredningen. Denna syftade till att analysera Sveriges alarmeringsfunktion och föreslå hur denna kunde samordnas på ett bättre sätt. Man såg bland annat ett behov av att samordna det tekniska kart-systemet och att den dåvarande modellen med olika arbetssätt hos hjälporganen, det vill säga bland andra räddningstjänst, Polis och sjukvård, försvårade samverkan och samordning. Utredningens uppfattning var att färre och kraftfullare 112-centraler gav många vinster, inte minst vad gäller teknikinvesteringar och kompetensutveckling (SOU 2018:28). Digitalisering och den nationella hanteringen av 112-samtal ansågs också minska betydelsen av ett visst antal regionala alarmeringscentraler, däremot såg man även en risk med detta:

Av redundansskäl bör dock antalet centraler inte heller vara för få, eftersom de måste kunna utgöra reservcentraler till varandra. (SOU 2018:28)

Utredningen nämner dock inte något om det kan finnas ett potentiellt gränsvärde för hur få centralerna kan vara i relation till vad som händer med kapaciteten vid händelse av driftstopp på någon av centralerna. Utredningen verkar inte ha tittat på robustheten i relation till om de kvarvarande centralerna har kapacitet att ta över verksamheten från den central som drabbats av ett driftstopp. Inte heller någon analys är gjord gällande av hur detta skulle påverka svarstiderna. Utredningen skriver däremot att centralerna ska vara säkra och robusta vad gäller fysiskt skydd, reservkraft och möjlighet till alternativ drift för att säkerställa kontinuerlig drift (Statens offentliga utredningar, 2018a).

112 -utredningen nämner också lokala förhållanden som en faktor som bör tillmätas betydelse:

...vikten av lokal och regional förankring och närvaro tillmätas viss betydelse. Vid utredningens kontakter med företrädare för hjälporganen har

det framkommit att lokalkännedom och lokal förankring är viktigt för att åstadkomma en effektiv larm- och vårdkedja. Lokalkännedom handlar även om den geografiska dimensionen där personalen, och kanske främst de som hanterar prioritering och dirigering, i tillräcklig omfattning känner till specifika lokala varianter av områdesbenämningar, platser som är kända under alternativa namn, lokala beskrivningar av vägar och stråk, m.m. (SOU 2018:28)

Utredningen menar att lokalkännedom också innefattar kunskap om responssystem, nyckelaktörer, specifika samverkanslösningar och samverkanskultur på lokal nivå. Under utredningen fanns det förespråkare för en uppdelning på 21 alarmeringscentraler, motsvarande länen, och de som menade att två centraler skulle vara tillräckligt. Utredningens uppfattning var att en balans mellan den nationella nivån och den lokala var av vikt för att säkerställa det bästa stödet till den hjälpsökande (Statens offentliga utredningar, 2018a).

2.6.3 Centralisering och specialisering inom svensk statsförvaltning

På uppdrag av Statskontoret genomförde Pauloff och Quist ett arbete (2010) med att analysera konsekvenserna av centralisering inom svensk statsförvaltning. Rapporten utgick bland annat från en tidigare genomförd intervjustudie där 38 personer på Försäkringskassans intervjuats samt andra enkätundersökningar och interna styrdokument.

En av slutsatserna som Pauloff och Quist lyfter fram är att centraliseringen riskerar att öka distansen mellan medborgare och förvaltning.

Redan nu finns signaler om medborgare som upplever det problematiskt att deras ärenden inte längre hanteras lokalt, utan i de nationella ärendefabrikerna. (Pauloff & Quist, 2010)

Exakt vad denna problematik syftar på är inte helt fastställt men att det upplevs som problematiskt har författarna tagit fasta på i analysen.

3 Metod

Den första delen av arbetet bestod till stor del av litteraturgenomgång av lagar, föreskrifter, handböcker, tidigare undersökningar/forskning och de kommunala handlingsprogrammen. Syftet med det var att skapa en god bild av bakgrunden till den stora omorganisationen av ledningssystemen och för att skapa förståelse inför vilka nya krav och utmaningar som kommunerna står inför. Litteraturgenomgången syftade också till att öka kunskapen inom kvalitativ intervjuetodik inför de intervjuer som arbetets datainsamling baseras på. Datainsamlingen kompletterades även med uppgifter från interna styrdokument i form av kommunala handlingsprogram samt ledningssystemens egna ledningsdoktriner.

Den andra delen av arbetet bestod av intervjuer med representanter från kommunala räddningstjänster. Totalt genomfördes 13 intervjuer uppdelat på tre ledningssystem och två olika målgrupper. Den tredje delen av arbetet innebar sammanställning och analys/diskussion av resultatet för att sedan svara på problemformuleringarna.

3.1 Trovärdighet och validitet

Inom forskningen relateras trovärdigheten i det insamlade materialet ofta till om resultatet går att reproducera, det vill säga om andra forskare i en annan likvärdig undersökning skulle komma fram till samma resultat (Kvale, 2014). Med kvalitativ intervju som vetenskaplig metod innebär det här till vilken grad som intervjupersonen kan förväntas att ändra sina svar vid ett annat tillfälle eller då någon annan ställer frågorna. Trovärdigheten i resultatet av en kvalitativ intervju kan exempelvis starkt ifrågasättas om frågorna varit ledande. Den som intervjuas kan då antas vara påverkad av vad som insinuerats av frågeställaren (Kvale, 2014). Trovärdigheten i svaren bör också noga beaktas om den som intervjuas av någon anledning har motiv för att inte svara sanningsenligt. Motivet kan vara rädsla för repressalier från arbetsgivare, frågan är av känslig natur, ekonomiska incitament, personen är på något sätt emotionellt involverad i frågan etcetera.

Med validitet menar man ofta inom vetenskapen huruvida metoden undersöker det den är tänkt att undersöka. Man ställer sig frågan: *mäter vi det vi tror att vi mäter?* Den här beskrivningen av validitet diskvalificerar den kvalitativa metoden då den inte producerar några mätresultat. Om man breddar konceptet och i stället frågar sig: *I vilken utsträckning beskriver våra observationer fenomenet som vi undersöker?* kan, i princip, en kvalitativ metod leda till vetenskaplig kunskap (Kvale, 2014). Validitet hör inte till någon separat del av undersökningen utan kan tillskrivas alla delar av processen enligt följande:

Tematisering – Validiteten i undersökningen vilar på en grund av teoretisk kunskap och tidigare forskning.

Design – Validiteten i resultatet beror på en adekvat metoddesign för syftet med studien.

Intervjun – Validiteten kommer från kvaliteten på intervjun och känsligheten inför ämnet.

Analys – Är tolkningar och slutsatser baserat på materialet logisk?

Validering – Kritisk reflektion och dialog kring undersökningens validitet.

Detta ligger till grund för den validering av intervjustudien som har genomförts, se avsnitt 5.4.2.

3.2 Intervjuer

En kvalitativ halvstrukturerad intervjumetod valdes. En halvstrukturerad intervjumetod innebär att intervjun har som mål att erhålla beskrivningar ur intervjupersonens synvinkel för att undersöka det valda fenomenet. Datainhämtningen sker utifrån intervjupersonens upplevelser och perspektiv (Kvale, 2014). Den kvalitativa intervjumetoden kallas ibland för en icke standardiserad metod, det vill säga att intervjun, frågorna och samtalet får styra informationsinhämtningen. Vid låg grad av standardiseringen är variationsmöjligheterna stora, frågorna kommer i en ordning som passar samtalet och följdfrågor kan ställas utifrån svaren (Trost, 2014). En risk med den här typen av informationsinhämtning är att samtalet riktas mot sådant som intervjupersonen vill prata om och missar sådant som personen är mindre benägen att berätta om.

Att en kvalitativ halvstrukturerad intervjumetod användes innebar bland annat att frågorna, se bilaga A och B, var samma för alla respondenter men att ordningen varierades efter det naturliga samtalet. Följdfrågor kunde också läggas till beroende på svaret. Intervjuerna började med att respondenten fick berätta kort om när organisationen gick med i det övergripande ledningssystemet, sin befattning och roll och i grova drag hur ledningsfunktionerna är ordnade i kommunen och inom ledningssystemet. Därefter ställdes frågorna i en följd som passade samtalet. Den låga graden av standardisering i intervjumetoden öppnade upp för att samtalet riktades mot de frågor som var av vikt för respondenten inom ramarna för undersökningen. Just den här öppningen för riktning av samtalet var viktig del av informationshämtningen. Respondenten gavs då möjlighet att betona sin kärnfråga och/eller åsikt vilket gav tydliga resultat. Trots den låga graden av standardisering styrdes intervjun till viss del för att inte samtalet skulle frångå arbetets problemformuleringar och syfte. När respondentens kärnfråga uppfattades som uttömd och följdfrågor kring detta var ställda återgick samtalet till de frågor som ännu inte berörts. Detta för att resultatet inte skulle missa sådant som respondenten var mindre benägen att vidröra. Frågorna var konstruerade för att i så stor utsträckning som möjligt inte leda svaret och för att främja beskrivande svar, se bilaga A och B. De var också skrivna utifrån att rikta svaren mot, och svara på, fenomen inom problemformuleringarna. Tidigare forskning som har undersökt liknande frågeställningar låg också till grund till frågeformuleringar, se avsnitt 2.6.

Alla respondenter informerades om att intervjun per definition inte var anonymiserad. Inga namn offentliggörs men på grund av praktiska skäl vid insamlingen av lämpliga intervjupersoner och att många räddningstjänster har få eller ibland endast en person i en viss befattning så var det svårt att påstå att svaren inte kan härledas till en viss person.

Intervjuerna genomfördes med en intervjuare som höll i samtalet och ställde frågorna och en observatör som fokuserade på att anteckna och följa samtalet med ett mer övergripande perspektiv. Detta för att främja en röd tråd och struktur i samtalet och för att i slutet av intervjun kunna fånga upp sådant som eventuellt missats eller tilldelats för lite uppmärksamhet. De två olika rollerna växladades mellan intervjuerna i syfte att avlasta arbetsbelastningen. Alla intervjuer spelades in och i intervjuanteckningarna noterades i efterhand tidsangivelser för att underlätta bearbetningen av resultatet.

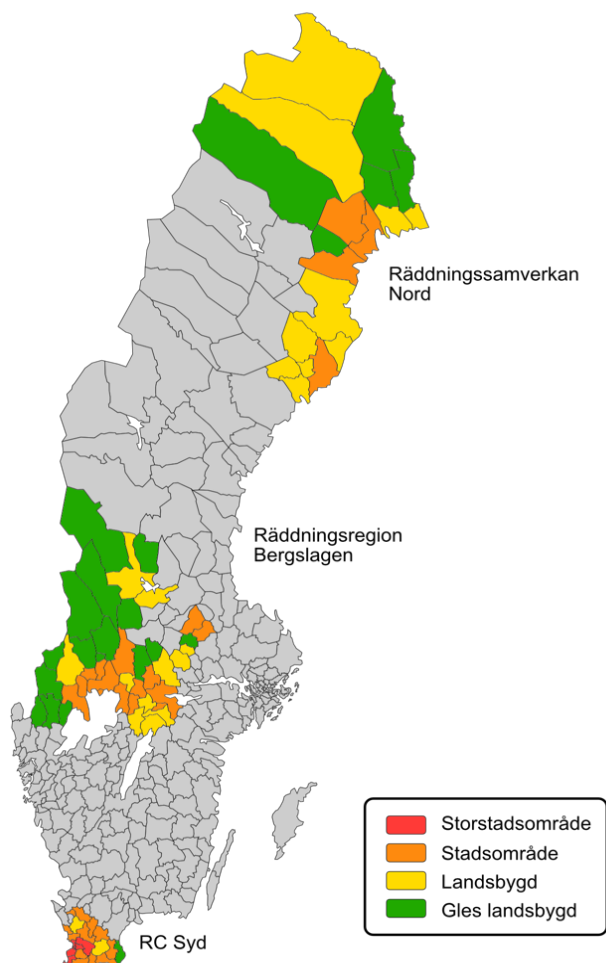
3.2.1 Urval av ledningssystem

På grund av projektets tidsbegränsning och omfattning blev fokuset redan från början att begränsa undersökningen till tre representativa ledningssystem. Detta för att ge möjlighet till att fördjupa intervjuerna och beskrivningen av organisationens uppbyggnad och speciella förutsättningar och därigenom generera en mer djupgående analys. De tre utvalda ledningssystemen är tänkta att representera de variationer som kan tänkas finnas i Sveriges olika system. Det kan till exempel

handla om skillnader i utmaningar som stora geografiska avstånd, antal medlemskommuner och invånare eller andra speciella förutsättningar.

De ledningssystemen som valdes ut för detta arbete är *Räddningssamverkan Nord*, *Räddningsregion Bergslagen* och *RC Syd*. De tre ledningssystemen har olika förutsättningar och utmaningar vad gäller geografiska avstånd, befolkningsmängd, kommunantal, invånarantal och demografi. Hur stor del av befolkningen som bor på landsbygd eller i stad skiljer sig också åt mellan systemen.

Det är svårt att definiera landsbygd och stad utifrån en kommunal geografisk upplösning. Ingen kommun består enbart av stadsmiljö eller landsbygd utan varierar mellan täta och glesa miljöer (Tillväxtanalys, 2014). För att underlätta jämförelser har Jordbruksverket ändå gjort en landsbygdsindelning på kommunalnivå. Detta motiveras bland annat med att kommunen är en stark beslutande nivå och att det finns bra statistik (Tillväxtanalys, 2014). Jordbruksverket har tagit fram fyra olika kommuntyper:



Figur 3-1, Kommunernas befolkningstäthet. [Karta hämtad från Lokal_Profil CC BY-SA 2.5, Data hämtad från Jordbruksverket (Tillväxtanalys, 2014)]

Storstadsområde definieras som kommuner där hela befolkningen tillhör kategorin tätorter större än 10 000 invånare inklusive invånare i dess omland och som endast finns i Stockholm, Göteborg och Malmö.

Stadsområde definieras som kommuner med minst 30 000 invånare eller där den största tätorten har minst 25 000 invånare inklusive angränsande kommuner med hög pendlingsintensitet med centrumkommunen.

Landsbygd definieras som kommuner som inte ingår i de två hittills beskrivna typerna och som har en befolkningstäthet på minst fem invånare per kvadratkilometer.

Glesbygd definieras som resterande kommuner.

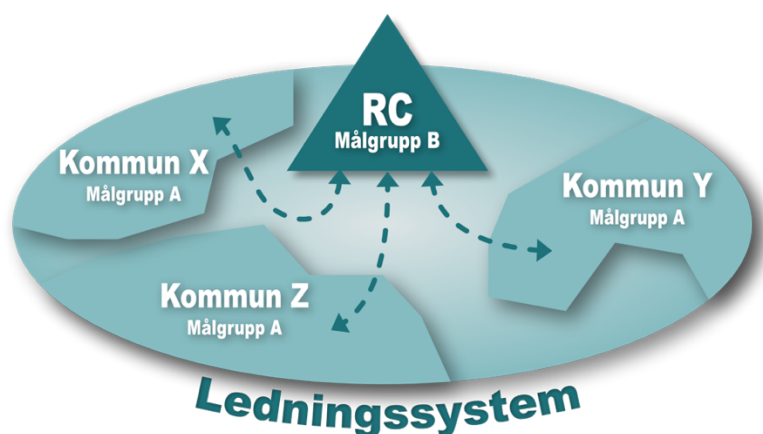
Den här indelningen ger inte en helt rättvis bild av hur kommunerna ser ut eftersom den geografiska upplösningen är så grov. Indelningen kan dock ge en fingervisning om kommunernas generella miljö. Kommunerna i *Räddningssamverkan Nord* består till stor del av landsbygd. Att vissa kommuner här är markerade som stadsområden beror till stor del på tätbefolkade centralorter dit många pendlar från omgivande kommuner. Utanför städerna i dessa kommuner är det

landsbygd. Räddningsregion Bergslagen är mer diversifierad. Stora delar är gles landsbygd men här finns också många större städer med frekvent pendling från tätortsnära landsbygd vilket medför att kommunen markeras som stadsområde. RC Syd är det enda valda ledningssystemet som har storstadsmiljö och hela systemet är geografiskt mycket litet i förhållande till de två andra. Trots detta är innevarantalet absolut störst här av de tre ledningssystemen. För mer detaljerad information om de valda ledningssystemen se avsnitt 4.1 till 4.3.

3.2.2 Urval av intervjupersoner

Informationsinhämtningen grundades på intervjuer med personal med god insyn i både det gamla och nya arbetssättet. Urvalet delades upp först geografiskt, tanken var att få en bred insamling över Sveriges räddningstjänster norr till söder för att täcka in eventuella variationer mellan landsbygd och stad. En betydande del av kommunerna i storstadsområdena har sedan tidigare ingått i förbundsformer med gemensamma räddningscentraler. För dessa innebär de nya lagkraven i princip ingen skillnad i det dagliga arbetet. Därför valdes i första hand räddningstjänster som har genomgått en förändring ut för intervjuerna. Det vill säga räddningstjänster som tidigare varit självständiga eller som ingått i mindre samverkansområden och som nu anslutit sig till större ledningssystem med en ny övergripande ledning.

Personerna som valdes för intervju delades upp i två målgrupper, A och B. Målgrupp A representeras av personal som jobbar skadeplatsnära men i kontakt med RC, det vill säga styrkeledare eller insatsledare. Fokuset var att hitta intervjupersoner som har god insyn i hur samarbetet och kommunikationen mellan skadeplats och ledningscentral fungerar. Syftet med valet av den här målgruppen var att belysa förändringar, fördelar och nackdelar med den nya mer övergripande ledningen och hur man upplever att den enskilda kommunens arbete har förändrats. Målgrupp B representeras av personer med god kunskap om den övergripande ledningen i ledningssystemet. Den här gruppen har valts för att de rimligtvis bör ha insyn i hur robustheten omhändertas i de nya ledningssystemen men också hur lokala variationer ute i kommunerna tas om hand, förvaltas eller hanteras från centralerna. Dessa personer utgör också ”den andra sidan” av informationsdelningen mellan skadeplats och övergripande ledning, enkelt uttryckt i radio och sambandskommunikationen. Dessa personer är representanter för den övergripande ledningen som utövas från ledningscentralerna.



Figur 3-2, Konceptuell bild över ett ledningssystem. I varje ledningssystem som valts ut för intervjuer har en representant för målgrupp A valts från tre ingående kommuner och en eller två representanter för målgrupp B från räddningscentralen (RC).

Inom varje valt ledningssystem intervjuades minst en representant för målgrupp B inne på räddningscentralen och från målgrupp A intervjuades representanter från tre olika kommuner som ingår i samma ledningssystem, se figur 3-2. Kommunerna som är knutna till ledningssystemet har valts ut utifrån att de kan antas ha olika inställning till ledningssystemet eller att de kan antas ha utmaningar i samverkan med ledningscentralen exempelvis att de ligger på ett stort geografiskt avstånd ifrån ledningscentralen. Kommunerna har också valts ut ifrån vilken typ av förändring organisationen har genomgått. De kommuner som nyligen gått med i ett ledningssystem och som nu leds från en annan plats än tidigare kan antas ha en bättre uppfattning om fördelar och nackdelar med den nya organisationsstrukturen. Utifrån målgrupperna har två olika uppsättningar av intervjufrågor konstruerats, se bilaga A och B.

Urvalet av intervjupersoner är inte slumpmässigt utan en kombination av areaurval och strategiskt urval. Detta för att säkerställa att eventuella variationer i svaren fångas upp och för att syftet är att analysera ett fenomen, det vill säga omorganisationens effekter. Med andra ord är urvalet beroende av syftet med arbetet (Trost, 2014).

Totalt har 13 personer intervjuats fördelat på de tre ledningssystemen och de två målgrupperna enligt tabell 3-1.

Tabell 3-1, Fördelning av respondenter för intervjustudien.

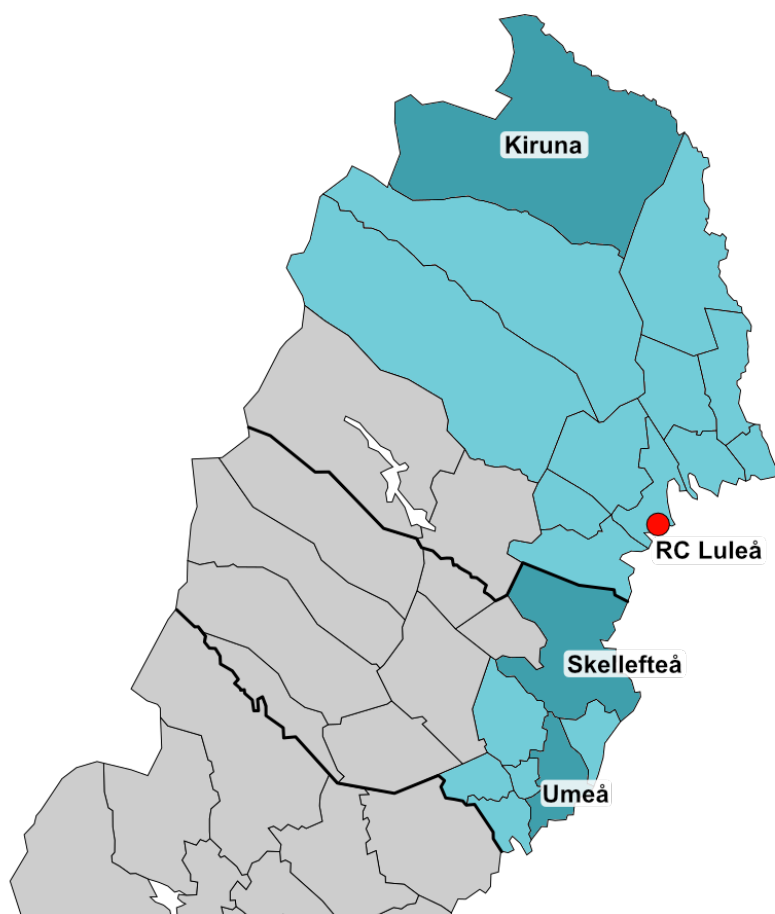
<i>Ledningssystem</i>	<i>Målgrupp A</i>	<i>Målgrupp B</i>
Räddningssamverkan Nord	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Insatsledare Kiruna ▪ Insatsledare/Regional insatsledare Skellefteå ▪ Insatsledare/Regional insatsledare Umeå 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Vakthavande befäl från RC Luleå
Räddningsregion Bergslagen	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Insatsledare Hagfors ▪ Insatsledare Karlstad ▪ Insatsledare/Styrkeledare Avesta 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Vakthavande befäl från RC Örebro
RC Syd	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Insatsledare Höör/Hörby ▪ Insatsledare Lomma/Staffanstorp ▪ Insatsledare Klippan/Åstorp 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Vakthavande befäl från RC Malmö ▪ Larm- & ledningsbefäl från RC Malmö

4 Resultat

I detta kapitel presenteras resultatet av de 13 intervjuerna och den litteraturgenomgång som har genomförts. Resultatet för varje ledningssystem presenteras separat uppdelat enligt arbetets tre problemformuleringar: *lokala förhållanden, den övergripande ledningens robusthet samt för- & nackdelar med omorganisationen.*

4.1 Räddningssamverkan Nord

Det nordligaste ledningssystemet i Sverige är Räddningssamverkan Nord, RSN, se figur 4-1. Det består av 19 kommuner med totalt ca 476 000 invånare och har sin ledningscentral i Luleå. RSN har bildats genom en relativt kontinuerlig uppbyggnad. Redan 2009 gick Luleå och Boden ihop i en gemensam prov-verksamhet med ett så kallat inre befäl som bemannade SOS-centralen i Luleå och funktionen togs i skarp drift 2011. Därefter anslöt fler och fler kommuner som såg ett behov av inre ledning. Ingången föranleddes bland annat av att kommunerna drabbades av komplicerade eller flera samtidiga händelser som ställde höga krav på ledningskapacitet. RSN är i skrivande stund fortfarande under uppbyggnad men fick sitt nuvarande ramverk i början av 2022.



Figur 4-1, Geografiskt område för Räddningssamverkan Nord. Markerade kommuner är representerade i intervjustudien. [Karta hämtad från Lokal_Profil CC BY-SA 2.5, Data från MSB]

Det som starkast utmärker Räddningssamverkan Nord är de stora avstånden och att stora områden är mycket glesbefolkat. Det kan ta lång tid att få förstärkande resurser från grannkommuner men också från andra aktörer och ledningssystem vid riktigt stora händelser. Detta innebär också en

potentiell risk för att stora geografiska områden kraftigt försämrar, eller förlorar, sin beredskap vid insatser som kräver mycket resurser från systemet.

RSN bemannas med övergripande ledning i form av ett vakthavande befäl (VB) som kommer från medlemskommunerna. Varje kommun med en heltidsstation ska bidra med bemanning i rollen som VB och de kommuner som endast har deltidsstationer får bidra om de har möjlighet. RSN har avtal med SOS-Alarm att handha utalarmeringen och så kallade räddningsåtgörare bemannar räddningscentralen och genomför initiala larmplaner, VB gör sedan en bedömning av adekvat resurstilldelning för den specifika insatsen. Här bör tilläggas att ledningsstrukturen inne på RC är under uppbyggnad och troligtvis kommer att ändra form.

I RSN har ett vakthavande befäl på räddningscentralen intervjuats som representant för målgrupp B och insatsledare från Kiruna, Skellefteå och Umeå som representanter för målgrupp A.

4.1.1 Lokala förhållanden

Respondenterna i målgrupp A, den skadeplatsnära ledningen, uttrycker att olika lokala kulturer och inställningar i kommunerna bidrar till varierande arbetssätt på räddningscentralen. Detta kan kopplas till att de vakthavande befälen som kommer från medlemskommunerna tar med sig sin syn på arbetet in på räddningscentralen och agerar efter sin lokala praxis. Intervjustudien visar också på olika inställningar till hur man anser att systemet ska resurstilldelas vid larm. Vissa vill vara relativt frikostiga i den initiala resurstilldelningen andra vill vara mer restriktiva och hänvisar till beredskapshållningen i relation till de långa avstånden. Alla anser dock att den initiala resurstilldelningen har blivit bättre och mer proaktiv. Det finns en samsyn om att en bedömning av resursbehovet från räddningscentralen är bra men man är oense om vad den bedömningen ska ha för ramar och grundsyn.

Kännedom om kommunala riskobjekt, lokala resurser och larmkultur anses vara viktigt för respondenterna i kommunerna att räddningscentralen känner till. Däremot läggs det olika tonvikt vid detta. Respondenterna i kustkommunerna betonar vikten av kulturkännedom, det vill säga kännedom om det lokala arbetssättet vid larm och resursallokering, ”hur vi gör här”. Respondenten i Kiruna betonar istället vikten av att känna till de olika kommunernas riskobjekt och vad detta innebär för behov vid insatsen.

Gemensamt för respondenterna är att de anser att det är viktigt att personerna på räddningscentralen har kännedom om vilka risker som finns i kommunen, mycket kopplat till lokala riskobjekt exempelvis gruvor, hamnområden eller industri. Hur väsentlig den här kunskapen är skiljer sig dock åt mellan respondenterna. I kuststäderna tycker respondenterna att en övergripande kunskap om riskobjekten är tillräcklig inne på räddningscentralen och att den specifika kunskapen finns på skadeplats. Här betonar man istället vikten av en mer detaljerad kunskap om lokala resurser för att effektivisera insatserna. Insatsledarna i Skellefteå och Umeå anser att personerna på räddningscentralen bör ha god specifik förståelse för vilken förmåga en viss resurs har, exempelvis vilken kompetensnivå styrkan besitter eller vilken kapacitet materialresurser har. Insatsledare från Skellefteå menar att om RC känner till den lokala kompetensnivån kan resursbedömningen anpassas efter detta och hänvisar till nyttan med att säkerställa beredskapen i närliggande områden:

Bristande kännedom om våra resurser leder till att man kanske oftast skickar på mer än vad som behövs. (Insatsledare Skellefteå)

Insatsledaren i Umeå kopplar graden av möjlig detaljkännedom inne på räddningscentralen till storleken på systemet men menar också att kunskap om resursernas förmåga är av betydelse för insatsen:

Att man vet att vi har en tungräddning-container är en sak men att man vet vilken förmåga den faktiskt har, att man förstår vad den är dimensionerad för, det är nåt helt annat. (Insatsledare Umeå)

Personkännedom mellan personerna på räddningscentralen och skadeplats tillskrivs viss betydelse av respondenterna i kommunerna men det anses inte vara avgörande. Personkännedom mellan styrkorna och på de olika befälsnivåerna anses kunna påverka och underlätta beslut och kommunikationen.

Insatsledare från Kiruna anser att bemanningen av rollen som VB delas av medlemskommunerna är helt avgörande för personkännedomen och för att ta vara på de lokala kunskaperna. Hen menar att personkännedomen är en stor styrka för räddningstjänsten men att det inte är möjligt att ha den relationen med alla.

4.1.2 Den övergripande ledningens robusthet

I medlemskommunernas handlingsprogram står det att den övergripande ledningen utövas i det gemensamma ledningssystemet och från den ledningscentral som heter RC Nord i Luleå. Vid händelse av driftstörning är verksamheten tänkt att överlämnas till tre andra ledningscentraler från andra ledningssystem, alla placerade i norra och mellersta Sverige. Idag är den här överlämningen inte i skarp drift och övas inte. RSN är i uppbyggnadsfas och detta är en del av systemet som inte har kommit på plats ännu, vilket också är något som bekräftas under intervjuerna. Respondenten för målgrupp B känner inte till vilken eller vilka centraler som är tänkta att fungera som sekundärcentraler till ledningssystemet och inte heller hur ett eventuellt överlämnade av verksamheten är ordnat. Respondenten bekräftar också att det inte finns någon övningsverksamhet för driftstopp. Mindre driftstörningar har inträffat tidigare och då har verksamheten förlitat sig på tillfälliga och enklare system med papper, penna och handterminaler, men respondenten menar att den här lösningen inte hade varit fullgod vid ett långvarigt eller fullständigt driftstopp av alarmeringssystemet eller om larmbelastningen hade varit högre vid tillfället för störningen.

Utöver den schemalagda personalen finns det ingen personal i beredskap för att exempelvis klara av ett tillfälligt behov av högre kapacitet eller för att täcka för sjukdom. I dagsläget finns det inget hjälpmedel för inkallning av personal, ledningssystemet förlitar sig på att personal vid behov kan ringas in och detta sker då manuellt. Ett mer automatiserat hjälpmedel är dock planerat att införas för att undvika den manuella handpåläggningen och frigöra personalen på RC till andra arbetsuppgifter. Inkallningen kommer i fortsättningen också att grunda sig i frivillighet och inte på beredskap.

4.1.3 För- & nackdelar med omorganisationen

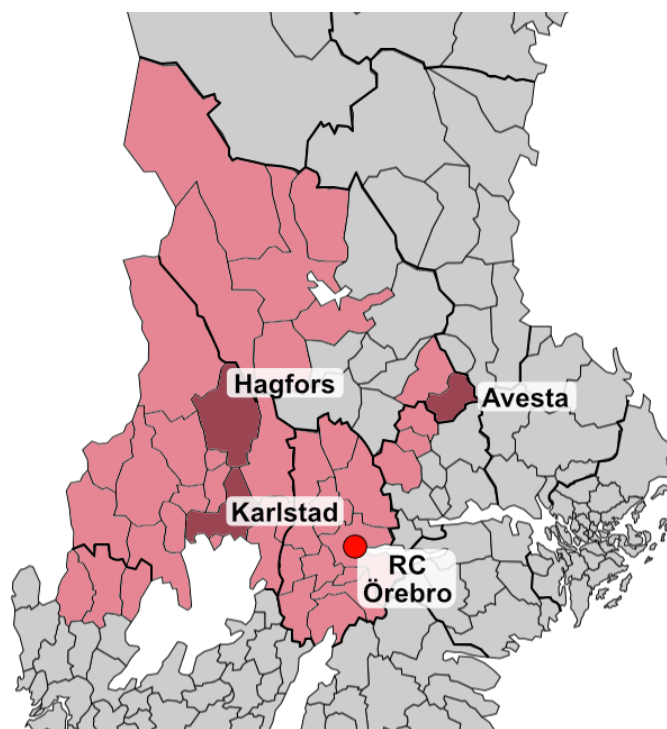
Från intervjun med insatsledaren i Kiruna framkom att de vid ingången i RSN hade en farhåga om att de som ytterkommun skulle hamna utanför och inte få chans att påverka, men så har det inte blivit. Intervjuerna ger istället bilden av att ledningssystemet har fört kommunerna närmare varandra. Långa avstånd har krymp med hjälp av effektiv samverkan och kommunerna har mer kännedom om varandra, mycket tack vare att VB bemannas av medlemskommunerna. Personalen tar med sig sina kunskaper och erfarenheter och lär av varandra. Kommuner långt ut i systemet har tidigare upplevt att de har varit ensamma och "kämpat på tills det inte går längre", att alla

tidigare höll sig till sin kommungräns. Nu upplever de att de är del av ett större system och att den stora fördelen är proaktiviteten i utalarmeringen och att det finns en funktion som följer händelsen. En insatsledare menar att de långa avstånden krymper när systemet tidigt initierar förstärkande resurser.

Det enda sättet att köpa avstånd det är att få ett tidigt larm, inte vänta med att larma förstärkande resurser. (Insatsledare Kiruna)

4.2 Räddningsregion Bergslagen

Räddningsregion Bergslagen (RRB) omfattar 42 kommuner, 17 räddningstjänster och cirka 740 000 invånare (Räddningstjänsten Karlstad, 2022). I denna undersökning representerar ledningssystemet ett i Sverige geografiskt centralt placerat system vilket kompletterar de övriga två valda systemen väl då de är Sveriges nordligaste respektive sydligaste system. Utöver att vara centralt placerat är ledningssystemet likt Räddningssamverkan Nord stort till geografisk yta, vilket leder till att frågeställningen som det lokala perspektivet blir extra relevant för dessa ledningssystem. Det som gör Räddningsregion Bergslagen speciellt i sammanhanget är att ledningssystemet är relativt nytt med start i maj 2020 och innan bildandet fanns det inget omfattande samarbete mellan medlemsförbunden och kommunerna. Det gör att den organisationsförändring som har skett är extra omfattande för detta ledningssystem och därav är även arbetets frågeställningar extra relevanta. Vid kontakt med ledningssystemets driftansvarig uttrycktes det även att de själva haft liknande frågeställningar och att en extern undersökning välkomnades.



Figur 4-2, Geografiskt område för Räddningsregion Bergslagen. Markerade kommuner är representerade i intervjustudien. [Karta hämtad från Lokal_Profil CC BY-SA 2.5, Data från Räddningsregion Bergslagen (2019)]

Ledningssystemets övergripande ledning utgår från räddningscentralen (RC) i Örebro. RC är samlokaliserad med SOS Alarm och har på samma sätt som RC i Luleå räddningsåtgörare som är anställda av SOS Alarm istället för egna ledningsoperatörer. Utöver räddningsåtgörarna finns det alltid ett larm- & ledningsbefäl och ett vakthavande befäl (VB) på plats i RC, där den förstnämnda jobbar aktivt vid larmbordet och VB har det övergripande ansvaret för bland annat resursfördelning, proaktivitet, lägesbild och omvärldsbevakning. Personalen på RC, förutom räddningsåtgörarna, bemannas av medlemskommuner som har kapacitet att bidra med personer som är lämpliga för uppgiften.

I Räddningsregion Bergslagen har ett vakthavande befäl från RC i Örebro intervjuats som representant för målgrupp B och i målgrupp A har insatsledare från Hagfors, Karlstad och Avesta intervjuats.

4.2.1 Lokala förhållanden

Respondenten för målgrupp B tror inte att lokalt anknuten personal på RC enskilt kan ta vara på de lokala perspektiven. Alla medlemskommuner är inte representerade på RC och det lokala perspektivet måste tas om hand även på andra sätt än endast genom närvaro i centralen. Intervjuerna med insatsledarna i kommunerna visar inte på någon större rädsla för att det lokala perspektivet skulle åsidosättas i och med det nya ledningssystemet. Vid ingången fanns det en del farhågor om hur det skulle bli att ingå i ett så stort system men detta uppfattas mer som en spänd förväntan än något annat. En insatsledare kopplar farhågorna med ingången i ett större ledningssystem till en viss ovilja som funnits tidigare i organisationen kring att ingå i ett förbund, man har varit mån om "sitt eget" men att det har blivit bra med det nya ledningssystemet. Representanter från både målgrupp A och B säger att detaljkunskap i RC's kunskap om kommunernas specifika förutsättningar blir svårare ju större ledningssystemet blir. Respondenten för målgrupp B, den övergripande ledningen, menar att detaljkunskap kan ske på bekostnad av annat i den övergripande ledningen.

Lokala riskobjekt så som stora transportvägar och industrier nämns av den skadeplatsnära ledningen som viktigt att RC har viss kännedom om. Respondenten för målgrupp B anser som de andra att RC ska ha övergripande kännedom om kommunernas riskobjekt men att det också är viktigt att känna till kommunernas kulturer, avtal och övergripande mål med räddningstjänsten. Lokalkännedom är inte något som den skadeplatsnära ledningen förväntar sig att RC ska besitta. Insatsledaren i Avesta säger att lokalkännedomen är något som kommunerna själva ska vara kunniga på och inte något som kan förväntas av den övergripande ledningen.

För att RC ska få en övergripande kunskap om medlemskommunerna har kommunerna haft genomgångar för personalen på RC gällande deras lokala förutsättningar. Befäl från medlemskommunerna har även blivit inbjudna till RC för att under en dag följa deras dagliga arbete i syfte att bygga förståelse och utveckla personkännedom.

Vad gäller vikten av personkännedom på skadeplats och mellan skadeplats och RC är samtliga responderar från kommunerna överens om att det är bra att ha men att det inte är viktigt. Respondenten för Avesta kommun säger att personkännedomen är bra men att arbetet fungerar, och ska fungera, bra oavsett. Hen menar att tydliga roller och god kommunikation gör att personkännedomen inte blir viktigt. Den här bilden delas av de övriga respondenterna i målgrupp A. Respondenten för målgrupp B lägger större vikt vid personkännedom och säger att god personkännedom med skadeplats möjliggör anpassning av ledning och stöttning från RC, främst kopplat till kännedom om ledningsfunktioner på skadeplats.

4.2.2 Den övergripande ledningens robusthet

Räddningsregion Bergslagen har inte något samarbete eller avtal med ett annat ledningssystem för redundans i form av en sekundärcentral vid händelse av driftstopp. Redan vid bildandet av RRB identifierades risken för ett potentiellt driftstopp bland annat på grund av antagonistiska hot men frågan om redundans är inte löst än. I ledningssystemets interna styrdokument *Grundsyn Ledning* (2021) nämns tre olika sätt för att säkra driften. Den första är att SOS-Alarm har ett nationellt larmsystem och kan ta emot nödsamtal och larma räddningstjänsten från alla sina centraler. Detta skulle innebära att utalarmeringen är redundant men samtidigt utesluta räddningstjänstens möjlighet till ledning av insatsen. Alternativt kan personalen på RC förflytta sig till en närliggande säker plats, exempelvis en annan brandstation, och bedriva ledning och larmhanteringen med hjälp av bärbar teknik och papper/penna. Samt att det finns möjlighet att bemanna SOS-Alarm i Karlstad med ledningspersonal (RRB, 2021). Den här bilden av ledningssystemets redundans bekräftas av respondenten för målgrupp B på RRB som också säger att vilken lösning som blir aktuell beror på omständigheterna, exempelvis om Rakel-kommunikationen fortfarande fungerar, om det är möjligt att förflytta personal, om det är dag eller natt etcetera. Tekniskt så har SOS-centralen i exempelvis Karlstad samma alarmeringssystem och kan momentant ta över ledningssystemets alarmeringsfunktionen men enligt respondenten så är det en sak att tekniskt ta över men att det krävs en helt annan organisation för att leda. Att flytta personal tar tid, det är en sårbarhet som har identifierats av RRB och att detta är ett tidsspann som måste överbyggas.

Respondenten från RC berättar att RRB för samtal med andra ledningssystem och att samverkan troligtvis kommer att fördjupas med någon av dessa men att RRB även tittar på andra lösningar. Det finns en oro om att det är för sårbart att endast avtala redundans med enbart en annan räddningscentral, hen menar att de inte vill "lägga alla ägg i samma korg". Respondenten uttrycker också en önskan om att titta på möjligheterna för ett nationellt redundanssystem och knyter detta till större och mer övergripande störningar. Hen menar att exempelvis störningar på grund av väder kan drabba större geografiska områden och undersöka om lösningen kan vara en nationell redundans. Detta skulle ge en större spridning på ledningssystemen som kan ta över verksamheten, dels geografiskt, dels att antalet ska vara fler.

I dagsläget finns det inte någon övningsverksamhet för driftstopp. Det finns endast enklare instruktioner för utrymning av ledningscentralen men ingenting gällande vad som ska ske när verksamheten på RC inte kan bedrivas som vanligt. Respondenten menar att just övningsverksamheten är något som de kommer att utveckla mycket mer i framtiden.

För att säkerställa driften i ledningscentralen vill RRB ha ett väl tilltaget antal personer som kan bemanna nyckelfunktioner. Att ha en tilltagen bemanning är enligt respondenten för målgrupp B något som de valde i ett tidigt skede i uppbyggnaden av RRB och ett huvudskäl med detta var att vara robusta i funktionerna. "Det ska finnas fler att få tag i" säger respondenten men diskuterar samtidigt kring vilket antal som kan anses vara tillräcklig och att detta kan vara svårt att avgöra.

De personer som arbetar i olika typer av ledningsfunktioner i RRB ska helst inte sitta på dubbla operativa funktioner enligt respondenten för målgrupp B. Tanken är att undvika sårbarheter i bemanningen av ledningssystemet. Man vill undvika att en person som behövs i den övergripande ledningen knyts upp till skadeplatsen för en specifik insats. Exempelvis bör personer som arbetar i rollen som insatsledare inte också sitta i funktionen som vakthavande befäl.

4.2.3 För- & nackdelar med omorganisationen

När det kommer till för och nackdelar med det nya ledningssystemet är det här som åsikterna går isär mest. Två av tre respondenter i målgrupp A anser att proaktiviteten i utalarmeringen och resursallokeringen har blivit bättre. En av insatsledarna uttrycker att det är en trygghet att RC kan stödja större och eventuellt mer kostsamma beslut som att exempelvis beslutet om att kalla in helikopter. De flesta anser att det under insatsen är fördelaktigt med att RC sköter insatsstödjande uppgifter så som att ringa samtal till fastighetsägare eller försäkringsbolag och att ledningen på skadeplats kan fokusera på insatsen. En av respondenterna upplever det som en fördel att kontakten med media kan hanteras från räddningscentralen istället för från skadeplats. Samtliga respondenter är överens om att ledningen under pågående insats är smidigare och att organisationerna är starkare vid omfattande och mer komplexa insatser.

Respondenten i Karlstad uttrycker en effektivitetsförsämring i det initiala skedet av insatserna, främst kopplat till vardagshändelser och typlarm som är särskilt tidskritiska så som hjärtstopp eller hot om suicid. Innan omorganisationen hade respondenten tillgång till medlyssning, det vill säga att insatsledaren kunde lyssna på samtalet mellan inringaren och SOS-operatören direkt från stationen. Idag går medlyssningen till RC och respondenten uppfattar detta som att informationen hen får blir fördröjd och inte lika detaljrik. Hen menar att detaljrikedomen i informationen från samtalet gör att de snabbt kan lokalisera var den nödställda finns och anpassa resurserna till vad som framkommer i samtalet. Respondenten kopplar effektiviteten i insatsens initialskede till kombinationen av tillgången till medlyssning och den lokalkännedom som finns i kommunen, att de med hjälp av lokalspecifik information i samtalet snabbt kan bedöma var personer befinner sig och anpassa resursallokering. Respondenten uppfattning är att de nu kommer ut i ett senare skede till skadeplatsen än de gjort tidigare och att övriga hjälporgan mer ofta är först på plats.

Räddningstjänst var först på plats många gånger, nu är Polis och ambulans före oss. Jag tror inte det är dom som är snabbare, det är vi som är senare. [...] Där hade vi en klar fördel med medlyssningen på suicidlarm, just det här med lokalkännedomen, vi vet var de står, vart de finns. Det är sådana larm där vi har räddat liv på grund av att vi har lokalkännedomen. (Insatsledare Karlstad)

Redan innan omorganisationen fanns denna farhåga kring effekterna av att medlyssningen nu skulle läggas på RC och inte gå till den lokala insatsledaren. Respondenten från Karlstad säger:

Vi var lite rädda för att vi bygger upp någonting för att vi ska klara av någon procent av alla larm som vi får [...] men sen i grunden med vardagsolyckor så hade vi en farhåga att det här kommer bli sämre. Vi hade det rätt så bra och vi var optimerade för räddningsinsats av normalgraden. (Insatsledare Karlstad)

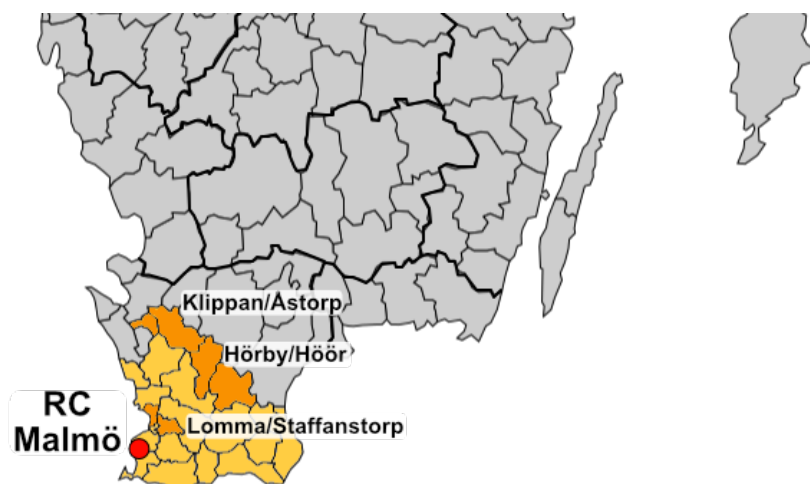
En annan aspekt som kommer fram under intervjustudien med respondenterna från kommunerna är kontinuiteten i larmhantering för de lokala befälen. Insatsledaren i Karlstads uppfattning är att de som lokala insatsledare åker på färre antal larm nu. Detta kopplar hen till att RC efter de satta larmplanerna är mer restriktiva med att dra funktionen insatsledare än vad det själv gjorde när de hade medlyssningen och beslutet. Hen ser ett problem med detta då den lokala ledningen tappar larm-rutin. Insatsledaren säger: ”Helt plötsligt ska du stå där på ett stort larm och då har du inte varit på larm på tre veckor”. Respondenten har en farhåga för att förmågan att leda mer komplicerade insatser försämras när man åker mer sällan. Grunden i vilka resurser som initialt allokeras till ett ärende ligger i de larmplaner som de själva har utformat och

medlemskommunerna har olika larmplaner men respondenten tycker att det är lite slöseri med resurser om de som insatsledare finns tillgängliga men är överksamma. Tidigare när insatsledaren hade medlyssning kunde de välja själva när de ville åka. Lokal kunskap om exempelvis området har tidigare varit faktorer i beslutet om hen som insatsledare har valt att åka eller inte säger respondenten.

I Avesta upplever respondenten en fördröjning i larm som ligger nära gränsen till andra ledningssystem. Annars anser hen att proaktiviteten är en stor fördel med det nya systemet. Initial resurshantering uppfattas som bättre nu med det nya ledningssystemet. Insatsledaren i Avesta tycker det är bra att resurstilldelningen är stark initialt och att man sedan kan skicka tillbaka resurser som inte behövs. Hen säger: ”Det är bättre att vara stark i början än att få jobba ikapp”. Stöd från RC i form av kontakter med myndigheter, andra samverkansorganisationer eller media upplevs som positivt. Det påverkar ledningen på skadeplats positivt när de kan fokusera på insatsen.

4.3 RC Syd

Ledningssystemet *RC Syd* består av totalt 21 kommuner (Räddningstjänsten Syd, 2021) och enligt Statistikmyndighetens hemsida (Statistikmyndigheten SCB, 2022) bor det cirka 952 000 personer inom ledningssystemets geografiska område. Ledningssystemet är Sveriges sydligaste och i jämförelse med de övriga två systemen är det minst till geografisk yta men störst till befolkningsmängd.



Figur 4-3, Geografiskt område för RC Syd. Markerade kommuner är representerade i intervjustudien. [Karta hämtad från Lokal_Profil CC BY-SA 2.5, Data från Räddningstjänsten Syd (2021)]

Ledningssystemet RC Syd är ett resultat av en längre tids uppbyggnad där flera räddningstjänster har tillkommit under de senaste åren. Räddningscentralen i Malmö har varit en aktiv ledningscentral en längre tid, även om den de senaste åren fått en bredare arbetsuppgift. Under 2020 tog de över utalarmeringen från SOS Alarm och anställde egna ledningsoperatörer. Räddningscentralen i Malmö var från början ett bakre ledningsstöd till räddningstjänstförbundet RSYD, vilket idag har vuxit till att bli övergripande ledningsstöd till ledningssystemets alla 21 kommuner. De senaste tillkomna kommunerna innefattar bland andra Svalöv, Hörby, Höör, Landskrona, Klippan och Åstorps kommun, där de två sistnämnda tillkom i maj 2021. Totalt hanterar RC i Malmö drygt 15 000 händelser per år. (Räddningstjänsten Syd, 2021).

För detta ledningssystem har ett Vakhavande befäl och ett Larm- & ledningsbefäl från RC i Malmö intervjuats som representanter för målgrupp B. Från målgrupp A har en insatsledare från Hörby/Höör, Lomma/Staffanstorp och från Klippan/Åstorp intervjuats.

4.3.1 Lokala förhållanden

Vid intervjuerna med de skadeplatsnära ledningen framkommer det att RC's personals kunskaper om lokala förhållanden anses vara en viktig faktor. Det som oftast kommer upp är att det bör finnas en god kunskap om vilka resurser och förmågor som finns runt om i kommunerna för att de ska nyttjas på bästa möjliga sätt. Sen bör det även finnas en grundläggande förståelse om lokala riskbilder för att snabba beslut som ibland måste tas inne på RC ska vara välgrundade. En av insatsledarna anser att det även är viktigt att de som arbetar inne på RC har besökt kommunerna fysiskt för att skapa sig en uppfattning om kommunens geografi, framkomlighet, landskap och avstånd till geografiska punkter. Samma insatsledare menar att "Det är en sak att göra en bedömning på en karta, en annan sak i verkligheten".

Respondenterna från RC anser att kunskap om de lokala räddningstjänsternas grundintentioner för räddningstjänsten och uthållighet är viktigt att veta. För att de ska kunna göra bra bedömningar och ta bra beslut måste de veta vad kommunernas mål är samt hur bra uthållighet de har. Respondenterna från RC menar att utan den kunskapen är det svårt att ta rätt beslut gällande exempelvis vilka resurser som ska allokeras och när eventuell täckning på station måste kallas in för att säkerställa den kommunala beredskapen. De anser även att kunskap om var de kan hämta information om riskobjekt, lokala jurer och riskbilder är viktigare än kunskapen i sig. När de gäller lokalkännedom om kommunernas geografiska områden anser de att det är kunskap som inte är avgörande för dem i deras arbete, det är viktigare att de lokala befälen innehar den kunskapen.

En farhåga insatsledaren i Hörby/Höör lyfte fram var hur deras lokala perspektiv, kultur och arbetssätt skulle tas emot av det stora systemet. Det fanns en oro att de skulle bli tvungna att göra stora revideringar för att anpassa sig till övriga de räddningstjänsterna, det visade sig dock att ledningssystemet visade en stor anpassningsförmåga till de enskilda räddningstjänsternas förutsättningar och arbetssätt.

När det gäller personkännedom mellan de skadeplatsnära befälen och RC är alla överens om att det är en underlättande faktor, däremot är det lite olika syn på hur viktigt det faktiskt är. Generellt anser de skadeplatsnära befälen att det är viktigt att de känner till den de pratar med och att de har en förståelse för varandras arbetsuppgifter mellan skadeplats och RC. På RC ser man personkännedomen snarare som någonting som underlättar kommunikationen men att det egentligen inte är viktigt för insatsen. De menar att de gemensamma ramar och arbetssätt som är etablerade medför att personkännedom inte är en nödvändighet. Däremot menar de att kunskap om exempelvis vilken kompetens och erfarenhet som lokala befäl besitter kan vara bra. Ett exempel som en av respondenterna ger är att kommuner med endast deltidsstationer eventuellt kan ha en lägre befälskompetens, och vetskap om detta gör att de kan förstärka ledningsstödet i ett tidigt skede.

För att tillvarata lokala perspektiv och lägesbilder genomförs dagligen digitala möten där personal från RC deltar tillsammans med lokala insatsledare och styrkeledare. På dessa möten går de igenom de förutsättningar som ledningssystemet står inför samt vad som har hänt under det senaste dygnet. Dessa möten skapar även förutsättningar för personalen att lära av varandra samt att bygga personkännedom inom ledningssystemet. Vid introduktion för ny personal samt då en ny kommun har anslutit sig till ledningssystemet har personalen från RC gjort fysiska besök ute i

kommunerna för att presentera sig, men även för att bygga förståelse för geografi och avstånd. Ambitionen är att detta arbete även ska fortlöpa för att förnya och bygga på denna kunskap.

Ett annat sätt som organisationen arbetar med att bygga personkännedom mellan skadeplats och RC är att personalen på RC följer samma schema som uttryckande personal. En av respondenterna från RC menar att detta bygger en kännedom om kollegorna ute i kommunerna och fortsätter: ”Jag hör på första tonen om det är allvar”. Samtidigt finns det en medvetenhet om risken med att jobba på det sättet, om det ordinarie schemat frångås finns inte samma trygghet och personalen på RC måste därför lära sig att arbeta med vem som helst.

Kommunikationen mellan skadeplats och RC upplevs som välfungerande och friktionsfri. Den generella upplevelsen är att de pratar samma språk och att det finns en förståelse gentemot varandra gällande arbetsuppgifter. Att personer på RC tidigare har haft skadeplatsnära ledningsfunktioner ses som en stor fördel.

Det är ingen av respondenterna som upplever det som problematiskt att de olika kommunerna inte ser helt lika ut gällande exempelvis lokala avtal eller larmplaner. Eftersom hela systemet ligger inom samma sjukvårdsregion ser avtalen med sjukvården lika ut, när det gäller exempelvis lyfthjälp till hemtjänsten eller avtal om att åka på inbrottslarm kan det dock skilja dig mellan kommunerna. En av respondenterna tror att den typen av avtal kommer att bli mer och mer lika inom ledningssystemet i och med att räddningstjänsterna samverkar med varandra mer idag än vad de gjorde tidigare. En av respondenterna från RC menar att det kan bli svårt när olika räddningstjänster har olika preferenser för hur det ska larmas eller att ekonomi ibland får en allt för stor roll, ekonomi är aldrig någonting som de vill behöva tänka på under en insats. Vidare säger samma person ”Det är nog svårt att ha hela systemet exakt likadant, men det hade varit det ultimata”.

4.3.2 Den övergripande ledningens robusthet

Respondenterna från RC i Malmö berättar att redundans är en aktuell fråga som de arbetar kontinuerligt med. Det finns mål för hur det ska fungera och vad de ska göra vid avbrott, men implementeringen är ännu inte helt klar. Det finns ett reservsystem för utalarmering som kan användas om det ordinarie systemet fallerar. I händelse av att ledning inte längre kan genomföras från räddningscentralen i Malmö finns det en avtalad sekundärcentral från ett annat ledningssystem i Skåne som har möjligheten att direkt ta över verksamheten. Denna ska ha kapaciteten att klara av detta under kortare perioder men ifall det krävs en mer långvarig lösning finns det två tillvägagångssätt:

1. Personal från RC flyttas med nödvändig utrustning till sekundärcentralen där det finns ett bord avsatt för RC-Syds reservdrift.
2. Personal bemannar en alternativ ledningsplats på en annan av ledningssystemets egna brandstationer.

Det andra alternativet är i dagsläget inte möjligt då denna ledningsplats är under uppbyggnad, det kommer däremot i framtiden bli det primära alternativet då de anser att det är säkerställt att detta kan ske på ett tillfredsställande sätt. Hittills har inga störningar inträffat där det har funnits ett behov av att aktivera sekundärcentralen. Mindre störningar har inträffat men de har varit av mer övergående karaktär kopplat till tekniska problem.

Överföring till alternativa driftsätt är något som har testats vid ett par tillfällen men det är inget som övas på idag. En plan för kontinuerlig övning är dock något som respondenterna på RC ser som något som måste förbättras för att säkerställa en smidig överlämning i händelse av avbrott.

En av respondenterna nämner att det finns planer på att utöva övergripande ledning en till två dagar per år från den alternativa ledningsplatsen för att bygga rutin bland personalen.

Förutom de personer som jobbar inne på RC i Malmö finns det ingen person i beredskap som kan kallas in vid exempelvis behov av extra personal eller sjukdomsfall. De förlitar sig helt på frivillighet och att det finns någon som kan komma in på sin lediga tid när det behövs. För att underlätta inkallningsprocessen finns det ett tekniskt hjälpmedel som automatiskt skickar ut meddelanden till ledig personal vilket frigör personalen på RC till att fortsätta med sina ordinarie arbetsuppgifter. Detta hjälpmedel används även när det finns ett behov av personal som inte är direkt kopplat till stöttning av den övergripande ledningen, exempelvis vid behov av en chaufför till en organtransport.

I dagsläget jobbar RC Syd med att vara proaktiv gällande deras personal istället för att beredskapsställa extrapersonal. De menar att de ofta kan förutsäga när belastningen på RC kommer att vara extra hög, exempelvis vid planerade demonstrationer, extrema väderhändelser eller nyårsafton. Vid denna typ av händelser har de som rutin att öka bemanningen inne på RC med exempelvis en extra ledningsoperatör.

4.3.3 För- & nackdelar med omorganisationen

De skadeplatsnära befälen ser en stor fördel med att ha kollegorna på RC i Malmö som ett bollplank och ett stöd vid bedömningar. De lyfter fram att det är en trygghet att alltid ha kunniga människor i ryggen. De anser även att det är en stor fördel att de slipper tänka på beredskap och proaktivitet ute på skadeplatsen, vilket innebär att de kan fokusera på arbetet ute på skadeplatsen istället. Ett av befälen lyfter även fram att det är en stor fördel att RC har tagit över utalarmeringen från SOS Alarm då det har inneburit en mycket mer flexibel utalarmering. Det finns stora vinster i att personalen på RC har förmågan och möjligheten att för varje larm göra enskilda bedömningar om vilka resurser som är nödvändiga och därmed frångå de fastställda larmplanerna. Detta innebär till exempel att de händelser som inte uppfyller kraven för räddningstjänst inte behöver tömma resurser i onödan, eller att extra resurser kan skickas direkt när personalen på RC ser ett behov av detta.

Det finns också en stor trygghet i att vara del av ett stort system, speciellt när det gäller de händelser som inte klassas som vardagshändelser. Insatsledaren från Klippan/Åstorp uttrycker det som att "Det är ett helt annat kraftpaket" och menar det finns ett helt annat stöd att luta sig emot när det väl behövs. Ett exempel som insatsledaren från Höör/Hörby ger är när deras egen brandstation i Hörby brann några veckor efter de anslutit till RC Syd. Den hjälp som de då fick från ledningssystemet upplevdes som ovärderlig, både gällande resurser och stöd från RC.

Respondenterna som arbetar på RC är även de positiva att allt fler kommuner ansluter till ledningssystemet. För dem innebär det fler inkommande larm vilket i sin tur bygger rutin och kompetens. De har även sett att det är lättare att jobba på ett mer gränslöst sätt när fler kommuner ingår i deras egen organisation, de behöver inte ringa och fråga om de vill dra resurser på samma sätt som de behövde tidigare. En annan aspekt som de tar upp är att de upplever att människorna ute i organisationen pratar ledning på ett helt annat sätt idag än vad du gjorde tidigare, det finns en helt annan förståelse för att alla är del av samma system och att "vi och dom"-känslan mellan kommunerna har suddats ut. De lyfter även att räddningstjänsterna efter skogsbränderna fick en helt annan förståelse om hur viktigt det är med samverkan, att det som händer lika gärna kunde hända dem och att de måste vara förberedda på det.

En farhåga som fanns från personalen från RC innan omorganisationerna var ifall det fanns tillräcklig kapacitet att ta emot fler kommuner med den ökning av larm detta innebär,

sannolikheten ökar även att RC måste hantera flera och stora händelser samtidigt. Kapacitetshöjningen hos RC har blivit tvungen att följa med i samma takt som antalet räddningstjänster inom systemet har ökat, idag upplever de att de har tillräcklig förmåga även om de ibland känner att en extra kollega inne på RC skulle vara välkommet.

Respondenterna från RC Syd har generellt varit sparsamma i sin negativa kritik mot omorganisation. Däremot uttryckte insatsledaren från Klippan/Åstorp att för stora delar av de lokala ledningsförmågorna har byggts bort och lagts över på RC, att en centralisering av ledningsstrukturen är farlig. Respondenten menar att kommunerna under kris, krig och höjd beredskap måste klara av att leda på lokal nivå, utan att vara beroende av stödet från ledningssystemet. Den kompetens som tidigare har funnits lokalt har lagts på personer inne på RC och det tar för lång tid att bygga upp denna kompetens igen lokalt om den skulle behövas vid exempelvis kris eller krig. Samma person menar att detta inte är någonting som är unikt för RC Syd, utan att det egentligen är en generell svaghet hos ELS och de riktlinjer som MSB har givit.

En annan insatsledare inom RC Syd menar att gränserna mellan de olika ledningssystemen borde överlappa varandra på ett bättre sätt vilket skulle innebära att resurser smidigare kan dras över gränserna. Idag kan ledningssystemen dra resurser från andra ledningssystem men hen menar att detta kan göras effektivare, att närmaste resursen alltid ska larmas oavsett om den tillhör den egna organisationen eller inte.

5 Analys och diskussion

Nedan följer en sammanställning och analys/diskussion av resultatet för de tre undersökta ledningssystemen. Analysen kommer främst att sammanfatta och analysera de inslag i resultatet som varit återkommande för de tre olika systemen, och som därmed också kan antas vara en mer generell uppfattning av effekterna av ledningssystemen. Avsnittet kommer också att lyfta fram åsikter eller erfarenheter som inte delas av alla. Dessa lyfts fram för att de kan tänkas vara mer förekommande i en eventuell större studie eller för att de bidrar med intressanta infallsvinklar. Avslutningsvis diskuteras även arbetets metod och validitet.

5.1 Lokala förhållanden

Intervjustudien visar att det främst har varit kommuner i ytterkanterna av ledningssystemen, mindre kommuner och/eller kommuner som inte tidigare ingått i något större förbund eller samverkansregion som innan omorganisationen hade farhågor om att bli ”bortglömda” i de nya stora ledningssystemen. Det fanns en viss oro för att de specifika förutsättningarna, lokala förhållanden, i den lilla kommunen inte skulle få någon plats i de nya stora ledningssystemen. Denna farhåga verkar dock inte ha realiserats, tvärt emot är det dessa kommuner som starkast har uttryckt att de nu känner sig som en del av en större gemenskap där de har en röst och får gehör för sina behov. Samtliga av de undersökta ledningssystemen har kommunspecifikt anpassade larmplaner. Särskilt ofta nyttjas dessa vid vardagshändelser. Detta har gjort att de enskilda kommunerna på ett enkelt sätt kunnat kommunicera sin lokala larmkultur och att kommunens önskan blir praktiskt tillämpad. Den generella uppfattningen blir att de nya ledningssystemen har goda förutsättningar för att anpassa alarmeringen och resursallokeringen efter lokala perspektiv och önskemål. Mycket tack vara de förutbestämda larmplanerana. I de centraler som bemannas av personal som kommer från medlemskommunerna kan bedömningar som resursallokering ytterligare nyanseras efter lokala perspektiv och larmkultur. Dock verkar arbetssättet variera mer i dessa centraler när den övergripande ledningen bemannas av personal som tar med sig sitt lokala synsätt och kultur in i centralen.

RC Nord och RC Bergslagen bemannar sina räddningscentraler med personal som kommer från medlemskommunerna. Detta har varit en ekonomisk lösning men också med syftet att ta vara på den kunskap som finns ute i kommunerna och för att lära av varandra. Vid uppstarten av dessa ledningssystem verkar den här gemensamma bemanningen ha varit en framgångsfaktor för känslan av samhörighet, möjlighet att påverka det system man tillhör och för förståelse, inte bara mellan larmcentralen och kommunerna utan också mellan de enskilda medlemskommunerna. Alla kommuner är dock inte representerade i centralerna och i intervjustudierna har det inte fullt ut kommit fram hur det arbetas med att ta tillvara på lokala förhållanden i till exempel deltidskommuner, som inte är representerade med arbetskraft i centralerna, förutom enbart genom larmplaner. Flera av respondenterna för ledningscentralerna i målgrupp B säger att de genomför studiebesök ute i kommunerna, ofta kopplat till uppstart eller då en ny kommun ansluter till ledningssystemet. För närvarande upplevs kontakten och kännedomen om medlemskommunerna som god, många studiebesök har nyligen genomförts eller planeras att genomföras i närtid. Detta hör till stor del ihop med att systemen just nu håller på att ta form och det finns ett intresse av att ”lära känna” varandra. Här kan man resonera kring hur uthålligt det här är. Kommer man fortsätta att resa runt och hälsa på varandra? Det är endast RC Syd bland de undersökta ledningssystemen som säger att de har daglig kontakt med kommunerna och som därigenom också har en plan för hur de lokala perspektiven fortsatt och kontinuerligt ska vara en del av det operativa arbetet.

Den generella bilden är att lokal - och personkännedom mellan ledningscentral och kommun är ett uppskattat inslag i den operativa verksamheten. Man menar att det kan underlätta kommunikation och bedömning, men också att det inte är, eller ska vara, avgörande för insatsen. Tydliga roller och likriktat arbetssätt anses kunna ersätta behovet av lokal detaljkunskap. Resultatet av intervjustudien visar inte på samma starka slutsats kring behovet av lokal- och personkännedom som Holgerssons undersökningen om Polisens centralisering av ledningscentraler. Holgersson menar att centraliseringen har inneburit en ”klart försämrad interaktion med lokalsamhället”, att den bristande lokalkännedomen på centralerna gör att interaktionen mellan inringare och operatör blir svårare. Den här slutsatsen återspeglas inte i den här undersökningens resultat. En anledning till att detta inte verkar vara något större problem inom räddningstjänsten kan vara att räddningstjänstens centraler i mindre utsträckning än Polisens har direkt kontakt med inringaren, förutom i enskilda undantag. Kommunikationen sker istället i första hand mellan SOS-operatören och inringaren och sedan mellan räddningscentral och brandstyrka. För en djupare analys gällande detta hade även inringarens perspektiv behöva beaktas i intervjustudien. Även rapporten Centralisering och specialisering av svensk stadsförvaltning (Pauloff & Quist, 2010) slog fast att centraliseringen riskerade att öka distansen mellan medborgare och förvaltning. Den här distanseringen eller försämrade interaktionen är inte en effekt som den här undersökningen har sett.

Holgersson skriver även att förlorad personkännedom mellan ledningscentral och personalen ute har inneburit att personalen i yttre tjänst upplever sig ha tappat en viktig lagspelare. Det här är inte heller något som den genomförda intervjustudien visar på. Tvärt om verkar insatsledningen ute i räddningstjänsterna känna ett större stöd och en trygghet i att ha någon som övervakar, stöttar och leder insatsen utifrån ett större mer övergripande perspektiv. Skillnaden mellan räddningstjänsten och Polisen är att många kommuner inte hade någon övergripande ledning alls innan omorganisationen, Polisen hade alla en inre ledning men dessa centraler blev färre. Även kommunala räddningstjänster som har ingått i förbund eller samverkansområden sedan tidigare uttrycker en ny trygghet i att ha ledningssystemet som besluts- och inriktningsstöd. I motsats till Holgerssons resultat är den generella upplevelsen att räddningstjänsterna nu anser sig ha fått en ny starkare lagspelare och att laget har blivit större. I intervjustudien framkom dock att just lokalkännedom i kombination med förstahandsinformation från medlyssningen kan få betydelse för larmhantering som är särskilt tidskritisk som vid sjukvårdslarm eller hot om suicid. En respondent såg en fördröjning i larmkedjan på grund av den bristande lokalkännedomen hos centralerna och förlusten av tillgång till medlyssning i den lokala organisationen. Detta var en åsikt som inte uttrycktes av de övriga respondenterna men det är möjligt att det kan vara en mer förekommande åsikt i en större respondentgrupp.

Att räddningscentralen förväntas besitta en övergripande kunskap om medlemskommunernas lokala riskbild är frekvent återkommande i intervjustudien. Det är representanterna för både målgrupp A och B överens om. Med riskbild menas då exempelvis industrier, dammar, hamnar, transportleder, underjordsverksamhet, utsatta områden etcetera. Intervjustudien visar också att ett flertal av respondenterna för målgrupp A (skadeplatsnära befäl) anser att det är viktigt att RC känner till de lokala resursernas förmåga. Det kan handla om materiella resurser såväl som tillgänglig personal. För att tillvarata den här kunskapen har centralerna arbetat på olika sätt men generellt har man förlitat sig på studiebesök och presentationer av kommunerna vid ingången i, eller bildandet av ledningssystemet. Varje kommun ska enligt LEH 2006:544 ha en risk- och sårbarhetsanalys (RSA) som bland annat ska redovisa kommunens riskbild, men ingen av respondenterna säger att man nyttjar dessa för att uppdatera kunskapen om kommunerna. RC Syd är de enda av de undersökta ledningssystemen som har någon typ av systematik i sin kontakt med

kommunerna i och med de dagliga digitala samtalen där lägesbilden förmedlas i de olika kommunerna och inom ledningssystemet.

5.2 Den övergripande ledningens robusthet

Det är svårt att avgöra huruvida den övergripande ledningens sårbarhet hos räddningstjänsterna faktiskt har förändrats efter ändringen av LSO då den i några avseenden bedöms ha ökat, men i andra avseenden bedöms ha minskat. Sårbarheten hos den övergripande ledningen anses ha ökat i avseendet att denna idag bedrivs från färre geografiska punkter. Tidigare har motsvarande arbete i stor utsträckning bedrivits från skadepplats eller från en av kommunens egna brandstationer, med undantag för i storstäderna. Att den övergripande ledningen idag bedrivs gemensamt inom ledningssystemet istället för enskilt i respektive kommun/förbund bedöms ha inneburit en stor ökning i kvalitet och kapacitet. Detta har minskat risken för att kapaciteten hos den övergripande ledningen ska vara en begränsande faktor då räddningscentralernas kapacitet idag är högre och det är lättare att skala upp vid behov. I dessa avseenden har sårbarheten hos den övergripande ledningen minskat.

I de tre undersökta ledningssystemen går det att se tydliga likheter gällande hur redundansen för den övergripande ledningen är ordnad. Det är ingen av ledningssystemen som har inarbetade rutiner och implementerad övningsverksamhet gällande överlämning till sekundärcentral. RC Syd, som är det äldsta av de tre ledningssystemen har kommit längst i detta arbete. De har en plan för reservdrift och har genomfört test av överlämningen. RRB, som är det ledningssystem som varit aktiv kortast tid, har ännu inte avtalat var som verksamhetens ska överföras och hur en överlämning ska ske. Det finns en medvetenhet om att detta är en viktig fråga som måste lösas, men i praktiken är det en stor brist att det saknas redundans i systemet.

Enligt § 19 i MSBFS 2021:4 måste det finnas minst en alternativ ledningsplats, alternativt flera ledningsplatser där en av dessa har kapacitet att ta över hela verksamheten, vilket exempelvis RRB inte uppfyller i dagsläget mer än via SOS-alarm. Enligt de allmänna råden till samma paragraf bör den alternativa ledningsplatsens funktionsduglighet säkerställas genom utbildning, övning och regelbunden provdrift, vilket ingen av ledningssystemen i dagsläget genomför. Denna föreskrift är fortfarande ganska ny vilket kan vara en av förklaringarna till varför ingen av de undersökta ledningssystemen har det här på plats ännu. En annan förklaring är att det finns ett ifrågasättande av denna utformning av redundans och att de väntar på ett bättre alternativ, vilket delvis är förklaringen till att RRB ännu inte har en alternativ ledningsplats, mer än via SOS-alarm. Det är rimligt att anta att detta är något som samtliga ledningssystem har haft möjlighet att lösa snabbare. Det har inte framförts någon väl motiverad anledning till varför ledningssystemen har väntat med detta och lämnat den övergripande ledningen sårbar för eventuella driftstörningar hos RC.

Det är också viktigt att fundera på vad en redundant ledningsplats faktiskt innebär. Räcker det med en annan ledningsplats i samma kommun eller närområde? Är det kanske nödvändigt att den alternativa ledningsplatsen ligger i en annan del av Sverige för att de inte ska drabbas av fel som beror på gemensamma orsaker? För den övergripande ledningen kan det exempelvis röra sig om stora översvämningar eller strömavbrott som riskerar att även drabba den alternativa ledningsplatsen. På samma sätt bör det säkerställas att ledningssystemens tekniska infrastruktur inte drabbas av gemensamma fel. Det kan till exempelvis handla om att undvika gemensamma noder eller att räddningscentralerna använder samma servrar.

Eftersom SOS-alarm i dagsläget har en helt automatiserad, nationell redundans blir en naturlig fråga som uppstår om det inte räcker med att nyttja denna befintliga redundans. Detta anses vara tekniskt möjligt för att säkerställa alarmering, men ledning består inte enbart av utalarmering och detta skulle innebära att räddningstjänsten tappar förmågan till övergripande ledning. Vår uppfattning är därför att redundans för alarmering via SOS-Alarm inte är tillräckligt för att uppfylla föreskriften om en alternativ ledningsplats. För att lösa detta skulle personal från räddningscentralen behöva förflytta sig till den SOS-centralen som övertagit alarmeringen, vilket i sin tur leder till att den övergripande ledningen helt, eller delvis, försvinner under tiden för förflyttning. Detta förutsätter även att det är fysiskt möjligt att genomföra transporter mellan geografiska punkter, vilket kanske inte är möjligt vid exempelvis översvämningar, extrema oväder eller antagonistiska attentat.

Ett alternativ till nationell redundans via SOS-alarm skulle vara ifall Sveriges räddningscentraler via ett nationellt system alla var redundanta till varandra. På så sätt skulle den övergripande ledningen snabbt kunna överlämnas till personal med räddningskompetens, det skulle även innebära att ingen räddningscentral endast är knuten till en (1) annan central vilket skulle minska sårbarheten avsevärt. Det skulle förmodligen behöva utvecklas tekniska lösningar för att möjliggöra detta samt ett än mer likriktat arbetssätt mellan räddningscentralerna. Detta skulle antagligen också kräva någon typ av samordnande instans för att göra detta praktiskt möjligt. Det finns såklart oklarheter om denna typ av lösning skulle vara möjlig att genomföra eller om det skulle bidra till ett mer robust system. RRB efterfrågar denna typ av lösning, om det finns fler ledningssystem i Sverige som har samma önskan är ingenting som detta examensarbete kan svara på med hänsyn på begränsningen till att endast intervjua representanter från tre ledningssystem. Det skulle därför krävas en mer ingående utredning för att slå fast om denna lösning skulle välkomnas bland Sveriges ledningssystem, om det är praktiskt genomförbart samt hur en sådan lösning skulle se ut. I dag finns det inga restriktioner i lagen på hur många avtal som ett ledningssystem får ha för att säkra sin redundans. Det är helt upp till ledningssystemen att själva välja om de vill ha en (1) sekundärcentral eller om de väljer att avtala med flera.

Samtliga tre ledningssystem använder sig av frivillighet (och eventuellt beordran) när det gäller inkallning av extra personal till räddningscentralen, det är inget ledningssystem som har personal i beredskap att kalla in vid arbetskraftsbortfall eller hög belastning. Istället finns det en mer proaktiv ansats där det anses vara möjligt att förutse när belastningen kommer att vara ovanligt hög och schemalägga extra personal vid dessa tillfällen. Även om detta förmodligen är den mest ekonomiska lösningen så är det oundvikligt att undra – vad händer vid stora plötsliga händelser? Går det att lita på att det alltid finns personal att kalla in? Föreskriften MSBFS 2021:4 anger att:

Resursförsörjningen av personal ska planeras så att ledningssystemet skyndsamt kan förstärkas om behov uppstår. (MSBFS 2021:4, 14 §)

Om frivillighet (och eventuell beordran) räcker för att uppfylla den föreskriften är inte en bedömning som vi kan göra, men än så länge har det inte varit ett problem. Nuvarande arbetssätt upplevs fungera tillfredställande och ingen av räddningscentralerna upplever att de vid något tillfälle har varit ofrivilligt underbemannade. I och med den centralisering som pågår, där ledningssystemen växer i geografisk storlek och antal medlemskommuner, så bör även sannolikheten öka att ledningssystemen ska drabbas av en riktigt stor händelse i upptagningsområdet där fler ledningsresurser krävs än vad som finns tillgängligt inom den övergripande ledningen. Det kan vara av vikt att undersöka om frivillighet fortfarande är den bästa lösningen eller om en ökning av beredskapslagd personal skulle vara ett bra komplement till frivillighet. Extra personal i beredskap skulle förmodligen även underlätta det dagliga arbetet då

det alltid finns någon att ringa in vid exempelvis sjukdomsfall. Det bör även bli lättare att kalla in extra ledningsstöd då ingen behöver avbryta sin ledighet för att komma in och jobba. Att endast beredskapslägga extra personal vid en höjd hotbild skulle vara ett annat sätt att minska risken för underbemanning, en sådan typ av lösning bör rimligtvis även vara mer ekonomiskt gynnsam än att alltid ha extra personal på beredskap.

Det förändrade säkerhetsläget i vår omgivning har satt fokus på det civila försvarets funktionalitet under krig, kris och höjd beredskap. En viktig princip inom civilt försvar är att arbetet i största möjliga mån ska utföras så likt som möjligt som i normal beredskap och vardagligt arbete (MSB, 2013a). Detta bör därför också vara en viktig del för räddningstjänsten och därmed även för ledningssystemen. Även om intentionen är att ledningssystemens verksamhet ska kunna fortlöpa som vanligt under exempelvis ett krig, är det förmodligen någonting som kommer bli svårt att uppnå. Vid omfattande störningar i kommunikation eller extremt hög belastning kommer det att vara svårt för ledningssystemets övergripande ledning att fortsätta ge det stöd som de vanligtvis kan ge. På samma sätt kommer de lokala befälen kanske inte att få det stöd de är vana vid. Precis som insatsledaren från Klippan/Åstorp säger så har arbetsuppgifter som tidigare har utförts lokalt lagts på personer inne på RC istället, vilket i förlängningen kan bidra till en ”centralisering av kompetens”. Om RC tappar sin drift förvinner hela medlemsområdets möjlighet till övergripande ledning. Den lokala kompetensen för övergripande ledning finns efter omorganisationerna ofta kvar även om arbetsuppgifterna har överförts. Detta riskerar däremot minska med tiden, ny personal kommer inte vara vana att beakta beredskap och proaktivitet på samma sätt då denna arbetsuppgift ofta ligger hos den övergripande ledningen. Uppfattningen är att det behövs tydliga riktlinjer så att ledningssystemen uppmärksammar problematiken och motverkar den här sårbarheten. En konkret sårbarhetsreducerande åtgärd kan vara att arbeta på det sätt som RC Nord i dagsläget (2022) gör, där de personer som bemannar räddningscentralen också arbetar som befäl på lokal nivå. Detta arbetssätt kan bidra till att övergripande ledningskompetens bibehålls på en lokal nivå, däremot kan det finnas nackdelar med detta också. Exempelvis blir systemet mer sårbart om räddningscentralen är beroende av samma personal som de lokala räddningstjänsterna, vid hög belastning kan samma personer komma att behövas på flera ställen samtidigt.

God redundans är ett sätt att uppnå *resiliens* hos ett ledningssystem, men det är inte det enda sättet. Resiliens definieras enligt MSB (2013b) som förmåga att stå emot och klara av förändring, samt återhämta sig och vidareutvecklas. Det är inte bara förmågan att stå emot förändring som kännetecknar god resiliens, utan även en förmåga till snabb anpassning och bra återhämtning. För den övergripande ledningen kan anpassningsförmåga antas vara en viktig aspekt, en hög grad av anpassningsbarhet och flexibilitet bör rimligtvis även möjliggöra att förmågan att hantera oväntade händelser ökar. Det kan exempelvis handla om att snabbt sätta ihop specialiserade staber eller att ha flexibla ledningsfunktioner som kan bemanna andra funktioner och utföra arbetsuppgifter som inte tillhör den normala arbetsbeskrivningen. En annan viktig aspekt är förmågan att kunna anpassa sig till situationer där delar av den övergripande ledningen av någon anledning försvinner eller ej kan ge det stöd till skadeplats som det normalt ger. Det bör därför finnas en förmåga hos den skadeplatsnära ledningen att under perioder ta över arbetsuppgifter från den övergripande ledningen (som exempelvis beredskapsplanering och kommunikation med externa aktörer) för att inte förlora för stor övergripande operativ funktion. Precis som tidigare diskuteras blir detta extra viktigt under krig, kris och höjd beredskap där risken för omfattande samhällsstörningar blir extra stor.

I den här undersökningen har robustheten utretts främst utifrån förekomsten av redundans i räddningscentralernas drift och planering för personalförsörjning. Robusthet är ett brett begrepp och det finns andra sätt att säkerställa robusthet i ledningssystemen, dock är redundans av drift

och personalförsörjning något som förekommer som krav i föreskrifterna och anses vara en väsentlig del av robustheten.

5.3 För- & nackdelar med omorganisationen

Under intervjustudien blir det tydligt att en stor fördel med att ingå i ett stort ledningssystem anses vara proaktivitet i insatsen och beredskap. Detta är något som en betydande majoritet av respondenterna i alla ledningssystem uttrycker. Särskilt tydligt blir detta i de mindre kommunerna och de som har stora avstånd till närliggande kommun och förstärkande resurser. Att larmhanteringen sköts från en ledningsplats som gör en bedömning av insatsen innebär bland annat att förstärkande resurser larmas i ett tidigare skede. Kommuner som ligger längre ut i systemet upplever att de får ett starkare och snabbare stöd nu än tidigare och mer centralt belägna kommuner upplever att insatsen initialt är resursstarkare.

En annan stor fördel är den övergripande ledningens insatsstöd till den skadeplatsnära ledningen. Bland respondenterna i målgrupp A, den skadeplatsnära ledningen, är det en frekvent förekommande åsikt. De uttrycker en trygghet och en klar fördel i att den övergripande ledningen har tagit över vissa delar av arbetet så som dokumentation, kontakt med media, informationsinhämtning, telefonsamtal etcetera. Detta har frigjort tid för den skadeplatsnära ledningen att fokusera på skadelindrande åtgärder på plats när räddningscentralen stöttar med att "tänka framåt" i insatsen. De skadeplatsnära befälen uttrycker det också som en fördel att de får stöd i beslut om exempelvis inkallning av mer, starkare eller alternativa resurser och att de blir påmind av RC om viktiga steg i insatsen. Att RC ger det här stödet till den skadeplatsnära ledningen upplevs generellt som positivt, men det finns också röster som anser att detta skapar en sårbarhet i systemet om detta innebär att kunskap flyttas från skadeplatsen till den övergripande ledningen.

Under en av intervjuerna med en representant för den skadeplatsnära ledningen hade respondenten en uppfattning om att larmtiderna, särskilt för tidskritiska larm så som sjukvårdslarm och hot om suicid, skulle vara fördröjda efter omorganisationen. Respondenten kopplade den uppfattade fördröjning till att man tidigare kunde nyttja lokalkännedomen i kombination med förstahandsinformation från medlyssningen för att ta snabba och välgrundade beslut så som resursval och vägval och att detta bidrog till en effektiv inledning av insatsen. Huruvida alarmeringstider och framkomsttider verkligen har försämrats och om vardagsinsatser är mindre effektiva i det initiala skedet går inte att dra några definitiva slutsatser om. För att undersöka om så är fallet behövs en mer grundlig undersökning av just alarmeringstider, resursallokering och framkomsttider.

Den nya geografiska indelningen av Sveriges räddningsledningssystem innebär nya samverkansgränser, inte bara mellan ledningssystemen men också mot andra aktörer. Hur ledningssystemens nya indelning påverkar samverkan med andra aktörer med andra geografiska indelningar, organisatoriska strukturer och/eller tekniskt stöd har inte berörts i detta arbete. Det kan exempelvis handla om ledningssystemens förmåga till samverkan och samordning med Polis-, militär-, och sjukvårdsregioner eller civilförsvansområden och länsstyrelser. Alla dessa aktörer har i skrivande stund olika geografiska indelningar, organisatoriska strukturer och tekniska stöd. I den så kallade 112-utredningen såg man att den dåvarande modellen med olika arbetssätt och tekniska kartstöd hos hjälporganen (Polis, ambulans och räddningstjänst) försvarade samverkan och samordning (SOU 2018:28). Vad det innebär att den geografiska indelningen är olika inom de organ som ska samverka inom det civila försvaret och vilka effekter det får på totalförsvaret kan vara föremål för vidare forskning.

Den generella uppfattningen är att vinsterna med omorganisationen väger tyngre än förlusterna. Även om det finns röster som menar att det är en nackdel att medlyssning har försvunnit från de skadeplatsnära befälen, att samverkan mellan ledningssystemen är bristfällig och att kompetens har flyttats till räddningscentralen så är de flesta positiva till det nya sättet att arbeta med ledning. Stödet och avlastningen som den övergripande ledningen ger ledningen på skadeplatsen samt tryggheten i att vara en del av en större helhet anses vara de största vinsterna. Det är också viktigt att komma ihåg att omorganisationen är en stor förändringsprocess där det kan vara svårt att se alla fördelar och nackdelar direkt. I boken *Leading Change* (2012) skriver författaren att:

Whenever human communities are forced to adjust to shifting conditions, pain is ever present. But a significant amount of the waste and anguish we've witnessed in the past decade is avoidable. (Kotter, 2012)

Kotter menar att förändring i organisationer där människor är involverade alltid kommer leda till motstånd, oro och plågsamma processer, men att med rätt metoder och verktyg kan en stor del av detta undvikas. Resultatet gällande för- och nackdelar bör därför tas med försiktighet då själva förändringsprocessen möjligtvis kan upplevas jobbigare än själva förändringarna. Resultatet från denna undersökning hade därför varit mer tillförlitligt om den genomförts då de implementerade förändringarna blivit mer inarbetade och etablerade.

5.4 Metoddiskussion

Nedan följer en beskrivning på hur den valda metoden för arbetet har fungerat och om metoden kan antas ge validitet till resultatet.

5.4.1 Mättnadsgrad

Den största osäkerheten i undersökningen är mättnadsgraden av intervjustudien. Med mättnad menas när ytterligare informationsinhämtning, i det här fallet intervjuer, till synes inte tillför något nytt. En god mättnadsgrad kan också visa på om ett visst resultat är representativt för den generella uppfattningen eller om det är enskilda, avvikande åsikter. Det är svårt att avgöra när antalet intervjuer är tillräckligt för att det kan anses ringa in det undersökta fenomenen. Antalet intervjuer i den här undersökningen kan ligga i underkant, ett större antal respondenter från framför allt målgrupp A, den skadeplatsnära ledningen, hade kunnat ge ett mer nyanserat resultat. Samtidigt har resultatet ändå visat på tydliga tendenser vad gäller framför allt återkommande erfarenheter och åsikter och vad som är mindre förekommande.

5.4.2 Validitet

Intentionen under arbetets gång var att i så stor utsträckning som möjligt säkerställa validitet i de olika delarna i arbetet. Under första delen, tematiseringen, innebar detta till stor del valet av bakomliggande litteratur. Litteraturgenomgången bestod av en variation av olika typer av dokument, bland annat lagrum, tidigare forskning och undersökningar, kommunala och nationella dokument och guider, metodstudier etcetera. Detta för att säkerställa att arbetets senare delar vilade på en så välinformerad grund som möjligt. Litteraturgenomgången har i första hand fokuserat på svenska dokument, vilket kan ses som en svaghet men resonemanget har varit att kontexten för arbetet är svensk och att det har funnits bra med material för att lägga en god grund till det fortsatta arbetet. Att väva in litteratur från exempelvis utländska källor hade kunnat bredda insikten men hade potentiellt också kunnat gå utanför ramarna för vad som är giltigt och förekommande fenomen i vårt svenska samhälle.

Redan tidigt i metoddesignen valdes den kvalitativa undersökningen som arbetsmetod. Problemformuleringarna var sådana att ett kvantitativt arbetssätt för insamling av data inte ansågs kunna bidra med den känslighet som behövs för att beskriva fenomenen. En standardiserad metod passade inte heller arbetet då den inte är flexibel för att fånga upp åsikter som inte varit väntade från början. Den kvalitativa semistrukturerade intervjumetoden som valdes har uppfattats fungera väl utifrån syftet just för att den håller samtalet till ämnesområdet men fortfarande lämnar plats för att uppfatta variationer och kärnfrågor hos respondenten. Att arbeta med andra kvalitativa metoder så som exempelvis en fallstudie antogs inte ge tillräcklig bredd för att svara på problemformuleringarna ur ett perspektiv som kan vara representativt för merparten av ledningssystemen.

Validiteten i intervjustudien vilar i första hand på om intervjupersonerna kan antas svara sanningsenligt och på intervjumetodens känslighet inför fenomenet. Frågorna var skrivna så att de inte skulle uppfattas som känsliga, ifrågasättande eller ledande, se bilaga A och B. Under intervjuerna var det heller inget som tydde på att de som intervjuades av någon anledning inte skulle uttrycka sin ärliga åsikt. Tvärt om var uppfattningen att man såg detta som ett tillfälle att uttrycka sin åsikt. Det var också viktigt att komma ihåg att frågorna kan tolkas på olika sätt beroende på vilka förkunskaper och perspektiv respondenten har haft (Deal & Bolman, 2021), detta har beaktats genom att vid oklarheter ställa följdfrågor för att säkerställa korrekt återgivning.

Intervjun genomfördes av intervjuare som var noviser till den här typen av kvalitativ intervjuteknik. Det kan eventuellt ha begränsat intervjuns potential i informationsinsamlingen. Dock var intervjun väl tilltagen i tid, det fanns gott om tid till att grundligt gå igenom alla frågor och ställa följdfrågor. Respondenterna var informerade om att intervjun inte kunde anses vara anonymiserad, detta kan vara något som påverkar respondentens svar men det var inget som uppfattades under intervjuerna.

Under analysen och diskussionen, som var den sista delen av arbetet, var intentionen att föra väl grundande argument efter logiska resonemang och med stöd från tidigare forskning och undersökningar.

Urvalen av ledningssystem och intervjupersoner grundade sig i en kombination av areaurval och strategiskt urval, se avsnitt 3.2.1 och 3.2.2. Validiteten i resultatet i förhållande till helheten ur ett nationellt perspektiv grundas i om urvalet är representativt. Urvalet av ledningssystem motiveras med bland annat geografiska placering och typ av miljö, stad eller landsbygd. Den geografiska spridningen är viktig ur ett validitetsperspektiv då avstånd är avgörande för tidskritisk verksamhet och avstånden skiljer sig främst mellan nordliga och sydliga geografiska områden nära kopplat till miljötyp. Urval av ledningssystem har förmodligen haft en påverkan på resultatet, det finns exempelvis ledningssystem som har mer långtgående arbete med redundans för räddningscentralen. Samtliga av de valda ledningssystemen är till antalet medlemskommuner stora. Det finns system som är betydligt mindre, anledningen till att dessa inte valdes är för att de inte antas utmana problemställningarna på samma sätt. Lokala förhållanden antas inte variera i lika stor grad och det bör även vara lättare för räddningscentraler med lägre kapacitetskrav att flytta över sin verksamhet till en alternativ ledningsplats.

Urvalet av intervjupersoner var strategiskt utifrån att intervjupersonerna i sin roll kan förväntas ha god insyn i förändringarna i ledningsstrukturerna. Detta har inneburit att respondenter som kan tänkas ha god systemsyn har prioriterats och exempelvis ledningsfunktionen styrkeledare inte har hörts i lika stor uträkning. Detta beror på att god insyn i ledningssystemet är en förutsättning för att reflektera över fenomenen inom problemformuleringarna.

6 Slutsats

De nya ledningssystemen anses ha goda förutsättningar för att anpassa sig till de olika lokala förhållandena och förutsättningarna som finns i medlemskommunerna. Hur djupgående den här anpassningen är till stor del beroende av viljan till samverkan och anpassning inom systemet. Undersökningen visade att det främst var de mindre kommunerna och kommunerna i ytterkanten av ledningssystemen som hade farhågor om att de skulle tvingas anpassa sig till de stora systemen men det har tvärt om varit ledningssystemet som anpassat hanteringen efter dem. Den här viljan att samverka och att skapa arbetssätt tillsammans är tydligt förekommande hos alla de undersökta ledningssystemen. Hur de har valt att jobba med lokala förhållanden skiljer sig åt men frågan är något som alla ledningssystem har lyft. Det kan finnas anledning att följa hur det här arbetet fortskrider och om det kommer att fortsätta vara en aktuell fråga. Ledningssystemen kan behöva stöttning i vilka verktyg som kan underlätta arbetet med lokala förhållanden och att det fortsatt beaktas i den dagliga verksamheten.

Rutinerna för räddningscentralernas överlämning till alternativ ledningsplats samt övning och utbildning gällande detta anses vara bristfällig och bör utvecklas för att tillgodose gällande krav. Det välkomnas även en utredning ifall nationell redundans för räddningscentralerna kan vara ett bra alternativ och om det är praktiskt genomförbart. Det kan även vara rimligt att ställa ytterligare krav, så som geografisk spridning, på de alternativa ledningsplatserna för att undvika gemensamma orsaker till fel. Vidare bör även ledningssystemen utreda ifall extra ledningsstöd på beredskap är motiverat eller om inkallning av frivillig personal är en tillräckligt bra lösning.

Detta examensarbete välkomnar även tydligare riktlinjer gällande ledningssystemens arbete och ansvar vid kris, krig och höjd beredskap. Det bör framgå hur ledningssystemen ska förbereda sig för dessa situationer för att bibehålla en god förmåga även när förutsättningarna inte är de normala.

En stor fördel med de nya ledningssystemen är att själva syftet med genomförandet verkar ha fått effekt, kommunernas förmåga är till synes stärkt. Framför allt upplever små kommuner och kommuner på långt avstånd från förstärkande resurser att de får hjälp snabbare och att de är en lagspelare i ett lag med kraftigare kapacitet och beredskap.

Den övergripande ledningens roll att stötta insatsen, vilket bidrar till att den skadeplatsnära ledningen kan fokusera på skadeavhjälpande åtgärder, är också en fördel som framkommer i resultatet av intervjustudien. Det bör dock vidare undersökas vilka effekter denna ”centralisering av kompetens” får vid händelse av driftbortfall av räddningscentralerna och om det har försämrat räddningstjänsternas förmåga att verka självständigt.

6.1 Framtida studier

För att ytterligare stärka resultaten eller fånga upp fler mer sällan förekommande åsikter kan en bredare undersökning med fler ledningssystem och/eller respondenter vara av intresse.

Utredningen *En effektivare Räddningstjänst* (SOU 2018:54) slog fast att de kommunala räddningstjänsterna brast i sin gränsöverskridande samverkan med andra kommuner. Det kan därför vara intressant att undersöka effektiviteten i samverkan mellan de olika ledningssystemen. Gränserna är flyttade ”utåt” men kvarstår samma problematik när de olika ledningssystemen ska samverka i insatser som är gränsöverskridande mellan två eller fler ledningssystem? Det kan också vara av intresse att undersöka effektiviteten i gränsöverskridande samverkan mellan

ledningssystemen och andra aktörer som har andra geografiska indelningar. Ledningssystemens gränser följer exempelvis inte länsgränserna eller civilförvarsområdena. Vilka effekter får detta för exempelvis civilförsvaret och i förlängningen för totalförsvaret?

Gällande den övergripande ledningens robusthet är nästa steg att undersöka detta i ett större perspektiv där även räddningscentralernas tekniska redundans beaktas samt kvalitén på ledningsförmågan för den alternativa ledningsplatsen vid överföring av verksamheten. Det kan vara intressant att undersöka hur effektivt räddningscentralernas verksamhet flyttas över från den primära till den alternativa ledningsplatsen. Detta bör även beaktas ur ett resiliensperspektiv då god resiliens kan uppnås på fler sätt än med endast god redundans.

Det bör även vidare utredas vilken förmåga de lokala räddningstjänsterna bör ha att verka självständigt utan stöd från räddningscentralen i händelse av kris, krig eller höjd beredskap.

Litteraturförteckning

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

Deal, T. E., & Bolman, L. G. (2021). *Reframing Organizations : Artistry, Choice, and Leadership* (Vol. Seventh Edition). Jossey-Bass.

Holgersson, S. (2017). *Polisens ledningscentraler*. Linköpings Universitet.

Kotter, J. P. (2012). *Leading change*. Harvard Business Review Press.

Kvale, S. (2014). *Den kvalitativa forskningsintervjun*. Lund: Studentlitteratur.

MSB. (2009). *Faller en faller alla, En slutredovisning från KBM:s arbete med samhällskritiska beroenden*. Myndigheten för samhällsskydd och beredskap.

MSB. (2013a). *Ledning och samverkan vid olyckor, kriser och andra händelser - en nulägesbeskrivning av MSB:s stöd*. Myndigheten för samhällsskydd och beredskap.

MSB. (2013b). *Resiliens - Begreppets olika betydelser och användningsområden*. Myndigheten för samhällsskydd och beredskap.

MSB. (2015). MSBFS 2015:5. *Myndigheten för samhällsskydd och beredskaps föreskrifter om kommuners risk- och sårbarhetsanalyser*.

MSB. (2018). *Gemensamma grunder för samverkan och ledning vid samhällsstörningar*. Myndigheten för samhällsskydd och beredskap.

MSB. (2021). *Ett enhetligt ledningssystem (ELS)*. Myndigheten för samhällsskydd och beredskap.

MSBFS 2021:4. (2021). *Myndigheten för samhällsskydd och beredskaps föreskrifter och allmänna råd om ledning av kommunal räddningstjänst*.

Pauloff, A., & Quist, J. (2010). *Centralisering och specialisering inom svensk statsförvaltning*. Stadskontoret.

Prop 2019/20:176. (2020). *En effektivare kommunal räddningstjänst*.

Räddningsregion Bergslagen. (2019). *Beskrivning av ledningssystemet för Räddningsregion Bergslagen*.

Räddningstjänsten Karlstad. (den 23 09 2022). [www.raddningkarlstad.se](https://raddningkarlstad.se/Om-oss/Raddningstjanst/raddningsregion-bergslagen/). Hämtat från <https://raddningkarlstad.se/Om-oss/Raddningstjanst/raddningsregion-bergslagen/>

Räddningstjänsten Syd. (den 30 04 2021). *Åstorp och Klippan ansluter sig till gemensam ledning av räddningsinsatser via Räddningscentral Syd*. Hämtat från [rsyd.se](https://www.rsyd.se/om-oss/press/pressmeddelanden/2021/astorp-och-klippan-ansluter-sig-till-en-gemensam-ledning-av-raddningsinsatser-via-raddningscentral-syd/): <https://www.rsyd.se/om-oss/press/pressmeddelanden/2021/astorp-och-klippan-ansluter-sig-till-en-gemensam-ledning-av-raddningsinsatser-via-raddningscentral-syd/>

RRB. (2021). *Grundsyn för ledning av räddningsinsatser i Räddningsregion Bergslagen*. Örebro: Räddningsregion Bergslagen, styrgruppen.

Statens offentliga utredningar. (2018a). SOU 2018:28. *En nationell alarmeringstjänst, Betänkande av 112-Utredningen*.

Statens offentliga utredningar. (2018b). SOU 2018:54. *En effektivare kommunal räddningstjänst*.

- Statens offentliga utredningar. (2021). SOU 2021:25. *Struktur för ökad motståndskraft*.
- Statistikmyndigheten SCB. (den 22 02 2022). *Befolkningsstatistik*. Hämtat från SCB.se: <https://www.scb.se/hitta-statistik/statistik-efter-amne/befolkning/befolkningens-sammansattning/befolkningsstatistik/>
- Tillväxtanalys. (2014). *Bättre statistik för bättre regional- och landsbygdsolitik*. Östersund: Myndigheten för tillväxtpolitiska utvärderingar och analyser.
- Trost, J. (2014). *Enkätboken*. Lund: Studentlitteratur AB.
- Wieland, A., & Wallenburg, C. M. (den 02 11 2012). Dealing with supply chain risks. *International Journal of Physical Distribution & Logistics Management*, 42, s. 887-905.

Bilagor

Bilaga A – Intervjufrågor Målgrupp A

1. **Du kan få börja med att berätta om vad du tycker är den största förändringen med det nya systemet/arbetssättet?**
 - Vad är positivt och vad är negativt?
2. **Vad hade du/ni för farhågor innan omorganisationen?**
 - Har det blivit så?
3. **Vad är i din mening den största fördelen med det nya systemet?**
 - ...Och vad är den största nackdelen?
4. **Kan du ge något exempel på när det nya systemet verkligen fungerat bra?**
 - Ett exempel på när det fungerat mindre bra? Varför?
5. **På vilket sätt påverkar förändringarna ditt arbete ute på skadeplats? (*arbetssätt och roller*)**
6. **När du arbetar ute på skadeplats, beskriv hur du upplever kontakten med ledningscentralen (RC) (*talat ni samma språk, är de tillgängliga, får ni backning, etc.*)**
 - Är det någon skillnad? är den mer eller mindre effektiv än innan?
7. **Tycker du att RC har förståelse för problematiken på skadeplats?**
 - Får du den förstärkningsresurs som du behöver?
 - Finns det något stöd från RC som du upplever att du saknar i nuläget?
8. **Hur upplever du samarbetet på skadeplats när ni åker mellan kommunerna?**
 - Är personkännedom viktigt?
9. **Upplever du någon skillnad på vilket typ av ärenden ni blir skickade på?**
 - Är det positivt eller negativt?
10. **Vad tycker du är viktigt att RC vet om er kommun?**
 - Vad kan det få för effekter/konsekvenser enligt dig?
11. **Tycker du att personkännedom mellan skadeplats och RC är viktigt? Varför?**
12. **Upplever du att beslutsprocessen (tex vad gäller resursförstärkning, tjänsteplikt, ingrepp i annans rätt) går snabbare eller långsammare nu?**
13. **Hur fungerar samverkan med räddningstjänster utanför ledningssystemet?**
14. **Har du något övrigt att lägga till som du tycker vi har missat att ta upp här?**

Bilaga B – Intervjufrågor Målgrupp B

1. **Berätta om vad du tycker är den största förändringen med det nya systemet?**
 - Vad är positivt och vad är negativt?
2. **Vad hade ni för farhågor innan omorganisationen?**
 - Har det blivit så?
3. **Vad är i din mening den störta fördelen med det nya systemet?**
 - Vad är den största nackdelen?
4. **Kan du ge något exempel på när det nya systemet verkligen fungerat bra?**
 - Ett exempel på när det fungerat mindre bra? Varför?
5. **Tycker du det viktigt med kunskaper om medlemskommunernas lokala förhållanden?**
 - Varför? Vilka kunskaper är viktiga? (lokala arbetssätt, förmågor, kunskap om kommunerna etc)
6. **Hur arbetar ni för att ta tillvara på den här kunskapen?**
7. **Tycker du att personkännedom mellan RC och skadeplats viktigt?**
8. **Hur upplever du samarbetet med de som finns på skadeplats?**
9. **Finns det något som du tänker skulle underlätta samarbetet?**
10. **Hur upplever du samverkan med andra ledningssystem?**
11. **Kan du beskriva ert redundansarbete?**
 - Vilka hot mot verksamheten på ledningscentralen har ni identifierat och hur arbetar ni med dessa? Hur övar ni detta?
12. **Har ni en sekundärcentral? Vilken?**
13. **Finns det en tydlig rutin för tex överlämnande till sekundärcentral? Beskriv förfarandet.**
14. **Finns det kapacitet hos sekundärcentralen att ta över hela er verksamhet?**
 - Om nej - Vad saknar ni?
15. **Har driftstörning någonsin tidigare inträffat? – Berätta om det.**
16. **Hur ofta övar ni inför driftstörning?**
17. **Antalet personer i beredskap inom den övergripande ledningen kan antas minska med centraliseringen, ser ni någon risk med det?**
 - Hur arbetar ni med det? Tycker du att ni är tillräckligt många?
18. **Finns det rutiner för inkallning av extra personal när det finns ett behov?**
19. **Har du något övrigt att lägga till som du tycker vi har missat att ta upp här?**