



Myndigheten för  
samhällsskydd  
och beredskap

VÄGLEDNING

# Räddningstjänst under höjd beredskap – RUHB

Del 3. Ledning av kommunal  
räddningstjänst under höjd beredskap



**Räddningstjänst under höjd beredskap – RUHB**  
**Del 3. Ledning av kommunal räddningstjänst under höjd beredskap**

© Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB)  
Enhet: Enheten för ledning och räddningstjänst under höjd beredskap

Tryck: By Wind AB  
Produktion: Advant

Publikationsnummer: MSB2386 – augusti 2024  
ISBN: 978-91-7927-517-4

# Förord

Denna vägledning berör områden där två av MSB:s utvecklingsområden möts, ledning av räddningstjänstverksamhet och räddningstjänst under höjd beredskap (RUHB). Inom bägge dessa områden är utvecklingstakten hög och det kan vara svårt att hålla sig ajour med nomenklatur och arbetssätt. Läs gärna tidigare vägledningar i denna serie samt ELS-handboken.

Rysslands storskaliga invasion av Ukraina drev på utvecklingstakten i MSB:s arbete med räddningstjänst under höjd beredskap. Hösten 2022 skedde en strukturreform av krisberedskap och civilt försvar och Sverige är relativt nyblivna medlemmar i NATO. Allt detta påverkar arbetet och samarbetet mellan parterna och att alla dessa delar inte är helt tydliga i nuläget är naturligt givet den snabba utvecklingstakten. Samordnings- och samverkansfrågor kommer löpande både uppstå och hanteras, vilket i sin tur kommer ha inverkan på räddningstjänsters och räddningsledningssystemens rutiner och arbetssätt. Många frågor kopplade till RUHB ställer också krav på att gränssnittet mellan enskild räddningstjänstorganisation och räddningsledningssystem är tydligt i tid och rum. I arbetet med den här vägledningen används de fyra typerna av planering som har sitt ursprung i NATO som stöd för att separera planering vid olika tidsskalor.<sup>1</sup>

Under arbetet med vägledningen så har avgränsningar behövt göras. Avgränsningarna är inte gjorda för att delar är mindre viktiga utan har sin grund i den snabba författnings- och utvecklingstakt som sker. Vi kommer att arbeta vidare med många av dessa frågor.

I arbetet med räddningstjänst under höjd beredskap så planerar vi för det okända och det är lätt att bli överväldigad och inte veta var man ska börja. Det viktiga är att komma igång med arbetet, det behöver inte vara perfekt.

Tack till alla er som hjälpt till att ta fram vägledningen, deltagit i workshops, bollat idéer, och kommit med kloka synpunkter under remissrundan. Tillsammans gör vi svensk räddningstjänst och det svenska totalförsvaret starkare!

## **Patrik Perbeck**

Bitr. avdelningschef

Avdelningen för räddningstjänst och olycksförebyggande

---

1. Förberedande planering, responsplanering, långsiktig förmågeutveckling och förmågeutveckling. Centrala koncept – En grund för aktörsgemensamt arbete med ledning, samverkan och övrig styrning MSB 2024.



## Innehåll

|  |    |
|--|----|
| <b>Utvecklingsarbete inom ledning av räddningstjänstverksamhet</b> ..... | 7  |
| Vem riktar sig vägledningen till? .....                                  | 7  |
| Höjd beredskap – vad är det? .....                                       | 7  |
| Hur ska vägledningen användas? .....                                     | 7  |
| Vad kan vi lära oss av kriget i Ukraina? .....                           | 8  |
| Avgränsningar i vägledningen .....                                       | 9  |
| <br>   |    |
| <b>Rekommendationer för ledning av räddningstjänstverksamhet</b> .....   | 11 |
| Utgå från grundläggande principer och gör aktiva val .....               | 11 |
| 1. Mental förberedelse och behov av anpassningsbarhet .....              | 12 |
| 2. Prioritera och inrikta räddningstjänstverksamheten .....              | 12 |
| 3. Insatsplanera tillsammans med andra aktörer .....                     | 14 |
| 4. Samverka inom totalförsvaret för högsta totalförsvarsnytta .....      | 15 |
| 5. Styrformer och förmåga till självständigt agerande .....              | 17 |
| 6. Planera och öva områdesledning .....                                  | 19 |
| 7. Skapa förmåga att fortsätta agera under störda förhållanden .....     | 21 |
| 8. Skapa krigsorganisation för räddningsledningssystemet .....           | 22 |
| 9. Rekommendationer för säkerhetsskyddsarbetet .....                     | 23 |



# **Utvecklingsarbete inom ledning av rädd- ningstjänstverksamhet**

# Utvecklingsarbete inom ledning av räddningstjänstverksamhet

MSB bedriver tillsammans med företrädare från den kommunala räddningstjänsten ett utvecklingsarbete inom området räddningstjänst under höjd beredskap. På grund av omvärldsläget har arbetet intensifierats. Den här vägledningen knyter an till tidigare vägledningar om räddningstjänst under höjd beredskap som publicerades av MSB 2020 och 2021<sup>2</sup>.

## Vem riktar sig vägledningen till?

Målgruppen för denna vägledning är personal inom kommunernas räddningstjänstorganisationer som arbetar med utveckling av ledningsförmåga och utformning av räddningsledningssystem.

Vägledningen bygger på ELS-handboken<sup>3</sup> och den terminologi som används där. Det innebär att viss kunskap om innehållet i ELS-handboken är en förutsättning för att förstå alla delar i vägledningen.

## Höjd beredskap – vad är det?

Höjd beredskap är en samlingsterm för de två nivåerna skärpt beredskap och högsta beredskap<sup>4</sup>. Regeringen fattar beslut om att införa skärpt eller högsta beredskap. Om Sverige befinner sig i krig råder automatiskt högsta beredskap.

## Hur ska vägledningen användas?

Vid höjd beredskap kan det förväntas en rad utmaningar att leda räddningstjänstverksamheten. Den här vägledningen är en del av ett pågående utvecklingsarbete kring ledning under höjd beredskap och ska inte ses som en färdig slutprodukt. Det viktigaste är att alla kommer i gång med arbetet – utifrån sina egna förutsättningar – i stället för att vänta på alla ingångsvärden i hopp om att skapa det perfekta resultatet.

---

2. Räddningstjänst under höjd beredskap – RUHB Del 1. Vägledning som stöd för inledande planering och fortsatt utvecklingsarbete samt Del 2. Räddningstjänst och samhällsviktig verksamhet.

3. Ett enhetligt ledningssystem för kommunal räddningstjänst MSB2274 – januari 2024.

4. Lag (1992:1403) om totalförsvaret och höjd beredskap.

Arbetet med höjd beredskap har kommit olika långt inom olika organisationer. Målet med denna vägledning är därför att alla ska kunna hitta något stöd som passar utifrån hur det ser ut inom den egna organisationen. Vägledningen beskriver olika problem och föreslår praxis för ledning under höjd beredskap. Det är därmed upp till de räddningstjänstorganisationer som har ett gemensamt räddningsledningssystem att värdera detta material, anpassa det och slutligen implementera det som föreslås utifrån sina egna förutsättningar.

En stor del av arbetet handlar om planering och förberedelser för att kunna verka under höjd beredskap. Det är viktigt att planeringsarbetet sker gemensamt inom både egen organisation och tillsammans med andra och att det avsätts tid för att öva rutinerna och planerna. Det gemensamma arbetet med planering kan ofta vara viktigare än den färdiga produkten.

## Vad kan vi lära oss av kriget i Ukraina?

Erfarenheterna från Rysslands angreppskrig mot Ukraina har påverkat arbetet med ledning under höjd beredskap. Ukraina har haft förmåga att dra lärdomar under pågående krig. Alla lärdomar är inte direkt överförbara till svenska förhållanden, men i tillämpliga delar har de arbetats in i vägledningen.

Något som ofta framkommer i samtal med ukrainsk räddningspersonal är behovet av mental förberedelse och flexibilitet. Erfarenheter från Ukraina visar också att förutsättningar och belastning av räddningstjänstverksamheten kan skilja sig mycket. Vissa områden drabbas i mindre omfattning och kan i stort sett fungera normalt, medan belastningen på andra delar av landet är extrem. Samma sak kan antas gälla även för Sverige.

Exempel på förändrade arbetssätt i den ukrainska räddningstjänsten:

- I samband med angrepp skickas i vissa fall endast ett fordon fram för att bedöma behovet av räddningsresurser. Det minskar risken för att flera enheter ska bli utslagna vid samma tillfälle.<sup>5</sup>
- Räddningstjänstens samverkan med ukrainsk försvarsmakt på olika organisatoriska nivåer har visat sig viktigt, både vid genomförande av räddningsinsatser och övergripande för att riskbedöma olika områden i samband med larmning och respondering.<sup>6</sup>
- Man har ändrat sina bedömningar om vad som ska skyddas och behöver prioriteras, dels utifrån totalförsvarsnyttan, dels utifrån den högre risknivån under ett krig.<sup>7</sup>

Erfarenheterna från Ukraina<sup>8</sup> tillsammans med FOI:s föreslagna scenarion för kommunal räddningstjänst<sup>9</sup> leder till slutsatsen att planeringen för ledning under höjd beredskap behöver ta hänsyn till extrema förhållanden.

---

5. Besök State University Lviv datum 2023-06-26.

6. MSB Erfarenheter från Ukraina, delredovisning av regeringsuppdrag FÖ2023/01325.

7. Besök State University Lviv datum 2023-06-26.

8. FOI-R-5404 Räddningstjänst i krig – erfarenheter från Ukraina och lärdomar för Sverige.

9. FOI-R-4823 Scenarier för kommuner och kommunal räddningstjänst under höjd beredskap.



Några exempel:

- Omfattande störningar av kommunikation och extrem belastning leder till räddningsinsatser som normalt betraktas som ovanliga. Det kan innebära stora risker för den egna personalen.
- Arbetet kan förväntas behöva utföras när grundläggande samhällsfunktioner som el och vatten är starkt påverkade och tillgången till drivmedel är begränsad.
- Händelseförlopp som i fredstid bedöms ta viss tid kan i en krigssituation antingen ske mycket snabbare eller mycket långsammare. Brandförlopp kan gå betydligt snabbare, medan framkörningstiden kan bli dubbelt så lång på grund av skadade vägar.

## Avgränsningar i vägledningen

För att göra denna vägledning så kärnfull som möjligt har vissa avgränsningar gjorts. Vägledningen beskriver inte

- hur lagstiftning ska tolkas – till exempel när det gäller länsstyrelsernas rätt att omfördela personal mellan kommunerna i länet<sup>10</sup>
- relationen mellan enskild kommun och olika kommunala organisationsformer, exempelvis räddningstjänstförbund och gemensamma nämnder
- det kommunala arbetet med befolkningsskydd vid höjd beredskap
- förhållandet till beredskapssektorn räddningstjänst och skydd av civilbefolkning.

I dagsläget pågår ett intensivt arbete i kommuner och på myndigheter med återuppbyggnaden av totalförsvaret, såväl utredningar som utvecklingsarbete. Avgränsningarna är gjorda utifrån det och innebär inte att det som utelämnats från vägledningen ska betraktas som mindre viktigt. Exempelvis kommer länsstyrelsernas rätt att omfördela personal mellan kommunerna i länet behöva behandlas i det fortsatta arbetet.

---

10. Lag om skydd mot olyckor 8 kap 4§.



# **Rekommendationer för ledning av räddnings- tjänstverksamhet**

# Rekommendationer för ledning av räddningstjänstverksamhet

De extrema förutsättningar som råder under krig innebär att det kan bli nödvändigt att göra avkall på sådant som i fredstid är prioriterat och självklart. När riskerna ökar avsevärt samtidigt som de tillgängliga resurserna är begränsade kan beslutsfattare behöva göra svåra prioriteringar för att rädda människor. Det kan också vara svårt att bedöma vad som ska ses som ändamålsenligt ordnad räddningstjänst. Detta avsnitt innehåller därför rekommendationer för att säkerställa en grundläggande förmåga till ledning av räddningstjänstverksamhet vid höjd beredskap.

## Utgå från grundläggande principer och gör aktiva val

Räddningstjänstverksamheten ska under höjd beredskap så långt som möjligt fungera på samma sätt som i fredstid. Alla avvikelser från normalläget ska vara aktiva val som syftar till att på bästa sätt leda verksamheten utifrån krigets förutsättningar.

Arbetet och planeringen inför höjd beredskap ska bygga på de arbetssätt och rutiner som redan används inom räddningsledningssystemet, inklusive de grundläggande principerna att dels undvika större förändringar än vad som krävs, dels eftersträva normalitet. Med andra ord gäller samma grundläggande principer inom detta arbete som i Gemensamma grunder:<sup>11</sup>

**Ansvarsprincipen:** Den som har ansvar för en verksamhet i fred ska ha motsvarande ansvar vid höjd beredskap. Kommunernas ansvar för ett ledningssystem för räddningstjänsten där en övergripande ledning ständigt ska upprätthållas gäller för hela hotskalan.<sup>12</sup>

**Likhetsprincipen:** Aktörer ska inte ska göra större förändringar än vad situationen kräver. Därför utgår detta utvecklingsarbete från att de befintliga räddningsledningssystemen ska leda räddningstjänstverksamheten även under höjd beredskap.

**Närhetsprincipen:** Samhällsstörningar ska hanteras där de inträffar, av dem som är närmast berörda och ansvariga.

---

11. MSB Gemensamma grunder för samverkan och ledning vid samhällsstörningar.

12. Lag om skydd mot olyckor 3 kap 16b§.

## 1. Mental förberedelse och behov av anpassningsbarhet

### Rekommendationer:

#### Mental förberedelse och behov av anpassningsbarhet

- Gör mental förberedelse och flexibilitet till en integrerad del i utvecklingsarbetet för ledning.

Ukrainsk räddningspersonal har i intervjuer särskilt lyft fram dels behovet av mental förberedelse för krigets villkor, dels vikten av anpassningsbarhet.<sup>13</sup> Ukraina har varit sig i krig sedan 2014 och under en längre tid arbetat med samhällets förmåga att anpassa sig. Sverige däremot saknar vana att agera under denna typ av omfattande samhällsstörningar. Det gör att det kan vara svårt för oss att sätta oss in i krigets förutsättningar – såväl på organisatorisk som individuell nivå. Arbetet med att utveckla ledning under höjd beredskap måste utgå från de krav på flexibilitet och mental förberedelse som ett krig eller en krigsliknande situation ställer.

## 2. Prioritera och inrikta räddningstjänstverksamheten

### Rekommendationer:

#### Prioritera och inrikta räddningstjänstverksamheten

- Normalitet ska eftersträvas. Om belastningen är normal ska normala prioriteringar gälla även vid höjd beredskap.
- Planera hur prioriteringar bör göras i händelse av höjd beredskap.
- Öva den övergripande ledningen i att fatta inriktningsbeslut och göra svåra prioriteringar utifrån krigsscenarier.

Enligt lagen om skydd mot olyckor ansvarar räddningschefen för att räddningstjänsten är ändamålsenligt ordnad<sup>14</sup>, samt att den planeras och organiseras så att räddningsinsatserna kan påbörjas inom godtagbar tid och genomföras på ett effektivt sätt.<sup>15</sup>

En del i detta är kommunens handlingsprogram som utifrån den lokala riskbilden anger ambitionsnivån och beskriver hur räddningstjänsten organiserar sig under hela hotskalan.<sup>16</sup>

13. FOI-R-5404 Räddningstjänst i krig – erfarenheter från Ukraina och lärdomar för Sverige.

14. Lag (2003:778) om skydd mot olyckor 3 kap 16 §.

15. Lag (2003:778) om skydd mot olyckor 1 kap 3 §.

16. MSBFS 2021:1 3§.

I händelse av krig ändras riskbilden och det uppstår sannolikt situationer där tillgängliga resurser inte räcker för att genomföra insatser med samma ambitionsnivå som i fredstid. Vad som betraktas som ändamålsenlighet, godtagbar tid och en effektiv insats kommer troligen att behöva definieras annorlunda. Denna styrning kan göras genom inriktningsbeslut, till exempel genom avsikt med insats (AMI) och avsikt med beredskap (AMB).

Syftet med att ändra ambitionsnivån är att säkerställa att begränsade resurser används så effektivt som möjligt där de bäst behövs och därigenom uppnå största möjliga totalförsvareffekt under tid då belastningen är hög, till exempel på grund av stridshandlingar. För mer information om inriktningsbeslut se MSB:s publikation Inriktningsbeslut, AMI och AMB.<sup>17</sup>

Några exempel på aspekter i sådana inriktningar kan vara att

- prioritera insatser till särskilt viktiga verksamheter inom totalförsvaret
- begränsa respons till en viss typ av händelser
- inte använda vissa metoder, till exempel invändig brandsläckning
- minska ambitionsnivån vid en viss typ av insatser, till exempel begränsa brandspridning till ett kvarter snarare än en enskild lägenhet
- minska ambitionsnivån för beredskapshållning, till exempel genom att beredskap med höjdfordon för utrymning sker med längre insatstid än normalt till en tätort
- göra beredskapsflyttningar för att öka förmågan till insats i ett särskilt område eller verksamhet
- använda mindre rekogniseringsstyrkor för att minska riskerna för personalen.

Det innebär att det behöver finnas förmåga i räddningsledningssystemet att fatta inriktningsbeslut som ändrar ambitionsnivån vid insatser och vid prioriteringar mellan olika behov. Hur dessa prioriteringar ska göras behöver planeras i förväg inom kommunernas räddningstjänstverksamhet i samråd med övriga kommunen, länsstyrelsen, och Försvarsmakten. Se även kapitel 3 Insatsplanera tillsammans med andra aktörer.

---

17. Inriktningsbeslut, AMI och AMB (hämtad 2024-08-07): <https://rib.msb.se/filer/pdf/30676.pdf>

### 3. Insatsplanera tillsammans med andra aktörer

#### Rekommendationer:

##### Insatsplanera tillsammans med andra aktörer

- Insatsplanera tillsammans med andra aktörer och bestäm vilka verksamheter vars skydd ska prioriteras ur ett totalförsvarsperspektiv.
- Säkerställ att relevanta insatsplaner för prioriterade verksamheter finns för lokal nivå i räddningsledningssystemet.
- Säkerställ att den övergripande ledningen har tillgång till relevanta, mer övergripande insatsplaner.

Insatsplanera utifrån samhällets funktionalitet på lokal och regional nivå så att de olika samhällsaktörerna tillsammans kan ta fram vad som är viktigt och prioriterat. Som planeringsverktyg kan till exempel MBS:s åttastegsmodell användas.<sup>18</sup> Scenarion kan hämtas från FOI:s PM om scenarion för kommuner och kommunal räddningstjänst<sup>19</sup> samt typfall för värdlandsstöd.<sup>20</sup> Ta fram gemensamma inriktningar utifrån olika händelser och verksamheter för att göra det möjligt för aktörer att arbeta mot samma mål. Det gemensamma arbetet skapar även en mental förberedelse mellan aktörerna kring de situationer som kan uppstå. För mer information se MSB:s vägledning RUHB del 2.<sup>21</sup>

Vid höjd beredskap sker en viss förskjutning från individperspektiv till ett samhällsperspektiv. Det betyder att prioriteringar som är självklara i fredstid inte är lika enkla i krig. Man kan behöva prioritera utifrån försvars- eller samhällsnytta och avstå från att rädda en enskild verksamhet. Det kan till exempel handla om att prioritera ett värmeverk före ett flerbostadshus. Man behöver även förbereda sig mentalt på att det i vissa extrema lägen kan vara nödvändigt att prioritera verksamhet som är viktig för totalförsvaret över att rädda människor.

För att bedömningar och prioriteringar inom räddningsledningssystemet ska vara ensade behöver de förberedas och formuleras genom inriktningsbeslut. Hur prioriteringarna ska göras utifrån ett totalförsvarsperspektiv bör arbetas fram gemensamt av kommunen, Försvarsmakten, länsstyrelsen, näringsliv med flera. Det gemensamma arbetet främjar samarbetet och ger en grund för att skapa inriktningsbeslut utifrån ett totalförsvarsperspektiv.

18. Insatsplanering, Åttastegsmodellen (hämtad 2024-08-07): <https://rib.msb.se/filer/pdf/27953.pdf>

19. FOI-R-4823, Scenarier för kommuner och kommunal räddningstjänst under höjd beredskap.

20. FOI Memo: 8149 Typfall för värdlandstöd.

21. Räddningstjänst under höjd beredskap – RUHB Del 2. Räddningstjänst och samhällsviktig verksamhet (hämtad 2024-08-07): <https://rib.msb.se/filer/pdf/29660.pdf>

Detta innebär att det behöver finnas insatsplanering med olika detaljeringsgrad i de olika delarna av räddningsledningssystemet. På lokal nivå, inom respektive kommun eller del av kommun behöver det finnas specifik insatsplanering för prioriterad verksamhet i området. För räddningsledningssystemet i stort behöver det finnas en generell planering samt möjlighet att ta del av inriktningar från länsstyrelse eller civilområdesansvarig länsstyrelse utifrån deras roll som högsta civila totalförsvarsmyndighet i länet respektive civilområdet.

## 4. Samverka inom totalförsvaret för högsta totalförsvarsnytta

### Rekommendationer:

#### Samverka inom totalförsvaret för högsta totalförsvarsnytta

- Planera och öva samverkan mellan räddningsledningssystem, Försvarmakten, länsstyrelser.
- Förbered och öva räddningsledningssystemets förmåga att skicka och ta emot samverkanspersoner.

Länsstyrelsen är högsta civila totalförsvarsmyndighet inom länet och civilområdesansvarig länsstyrelse är högsta civila totalförsvarsmyndighet inom civilområdet vid höjd beredskap. Som högsta civila totalförsvarsmyndighet ska länsstyrelsens arbete syfta till att största möjliga försvarseffekt uppnås genom att försvarsanstängningarna bedrivs med en enhetlig inriktning och samordning av de civila försvarsåtgärderna. De inriktningar som länsstyrelsen respektive civilområdesansvarig länsstyrelse fattar beslut om måste i tillämpliga delar ha genomslag på de inriktningsbeslut som beslutas inom räddningsledningssystemet.

Även inför och under höjd beredskap är det viktigt att så långt som möjligt hålla fast vid ansvars, närhets och likhetsprinciperna. Samverkan med Försvarmakten och länsstyrelsen kan på samma sätt som i fredstid behöva ske på olika sätt när det gäller förmågeplanering, förberedande planering och responsplanering.

I förmågeplaneringen behöver räddningstjänstorganisationerna (som en del av kommunen) och länsstyrelsen samverka och samplanera. Det är då viktigt att räddningstjänstorganisationerna kan representera det gemensamma räddningsledningssystemets perspektiv. De som deltar i planeringen behöver ha förståelse för och kunskap om sin egen organisation och räddningsledningssystemet i sin helhet för att kunna säkerställa räddningsledningssystemets förmåga att samverka med länsstyrelse. Detta gäller särskilt i ett läge med omfattande störningar i kommunikationssystem eller om det finns ett stort behov av att utbyta säkerhetsskyddsklassificerad information.

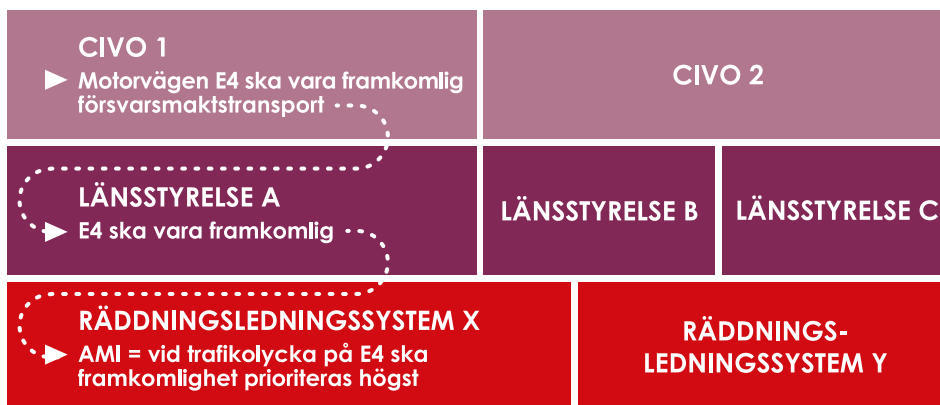
Räddningsledningssystemen behöver samverka med Försvarsmakten både vid förberedande planering samt responsplanering. Samverkan behöver kunna ske snabbt och med kort varsel för att dela information om hotbilder och skapa aktörsgemensam inriktning och prioritering. Erfarenheter från Ukraina visar att förmågan till snabb informationsdelning är avgörande för räddningspersonalens säkerhet och för att kunna prioritera rätt insatser ur ett totalförsvarsperspektiv.<sup>22</sup>

Eftersom det kan behöva gå snabbt kan det vara nödvändigt med direktkontakt mellan räddningsledningssystem och Försvarsmakten, utan att gå via länsstyrelsen. Samverkan kan innebära ömsesidigt utbyte av både samverkanspersoner och beslutsfattare.

Troligen har dock inte alla enskilda räddningstjänster tillräckliga resurser för att skicka samverkanspersoner till länsstyrelse och Försvarsmakten. En lösning kan vara att utse en samverkansperson som representerar både räddningsledningssystemen de ingående organisationerna. Dessa personer behöver givetvis ha tillräcklig kunskap om de organisationer och räddningsledningssystem som denne företräder.

De inriktningar som länsstyrelsen eller civilområdesansvarig länsstyrelse beslutar som högsta civila totalförsvarsmyndighet behöver kunna värderas och omsättas av räddningsledningssystemen till inriktningsbeslut för hela eller delar av räddningsledningssystemet.

**Figur 1.** Visualisering av hur beslutsfattare i räddningsledningssystemet anpassar inriktningsbeslut för att uppnå största totalförsvarsnytta.



22. Besök räddningscentral Lviv 2023-06-27.



## 5. Styrformer och förmåga till självständigt agerande

### Rekommendationer:

#### Styrformer och förmåga till självständigt agerande

- Använd MSB:s vägledning PDV som utgångspunkt för att utveckla arbetet med att genomföra insatser under höjd beredskap.
- Planera och öva självständigt agerande samt uppföljning utifrån kända inriktningsbeslut.
- Träna all personal i att tänka skydd, att alltid ha en reträttväg och alltid veta var närmsta skydd finns.

Räddningsinsatser kännetecknas ofta av ett högt tempo och av att medarbetare och chefer behöver agera mer eller mindre skyndsamt utifrån en gemensam målbild. Vid en krigssituation där det finns en antagonistisk motståndare som kan störa räddningsarbetet på olika sätt, till exempel genom att slå ut kommunikationen, så är behovet av att agera utifrån en gemensam målbild kritiskt.

Den målbild som ska uppnås har sitt ursprung i det uppdrag som räddningschefen har gett och kan dessutom ha sitt ursprung i vad som är högst prioriterat ur ett totalförsvarsperspektiv och alla inblandade behöver vara lojala mot uppdraget. Vid den här typen av extrema händelser där kommunikationen kan vara helt eller delvis utslagen och belastningen är extrem är det ännu viktigare att chefens intentioner är kända. Uppdragslojaliteten tar sin början i vardagen och förutsätter tillit mellan chef och medarbetare för att kunna fungera.<sup>23</sup>

Räddningsledningssystemets chefer behöver anpassa styrformerna till situationen och dynamiken i händelserna. Det behövs en avvägning mellan den mer detaljerade styrning som kan vara viktig för att till exempel minimera risker, och en mer uppdragsfokuserad styrning där de olika enheterna har stor frihet att själva välja sätt att utföra arbetet.<sup>24</sup> Figur 2 ger exempel på vanliga begrepp och hur de förhåller sig till varandra.

Det finns alltså ett en röd tråd mellan inriktningsbeslut och val av styrform. Den önskade effekten av styrningen är att även om kommunikationsvägarna är störda eller om intensiteten i händelserna gör att order inte hinner formuleras ska de som deltar i en insats själva kunna organisera sig utifrån den inriktning som getts. Det krävs ett stort mått av förtroende och tillit<sup>25</sup> mellan individerna för att detta ska fungera, vilket gör att arbetet börjar i vardagen. Medarbetarna på olika organisatoriska nivåer behöver ha förståelse för att inriktningsbeslut kan skilja sig från det de är vana vid i fredstid eftersom de kan vara fattade ur ett totalförsvarsperspektiv (se exempel i kapitel 2 Prioritera och inrikta räddningstjänstverksamheten).

23. ELS-handboken, kapitel 1.2.1.

24. ELS-handboken, kapitel 1.6.

25. ELS-handboken kapitel 12.

Oavsett i vilket sammanhang som ledning utövas är det viktigt att samtliga inblandade är lojala mot de beslut som fattats. Denna uppdragslojalitet kräver

- att målet är känt
- att det finns en ömsesidig förståelse mellan olika organisatoriska nivåer
- att organisationen har en kultur som bygger på tillit.

"Hög grad av decentralisering handlar inte om att agera helt självständigt, utan om att agera inom ramen."

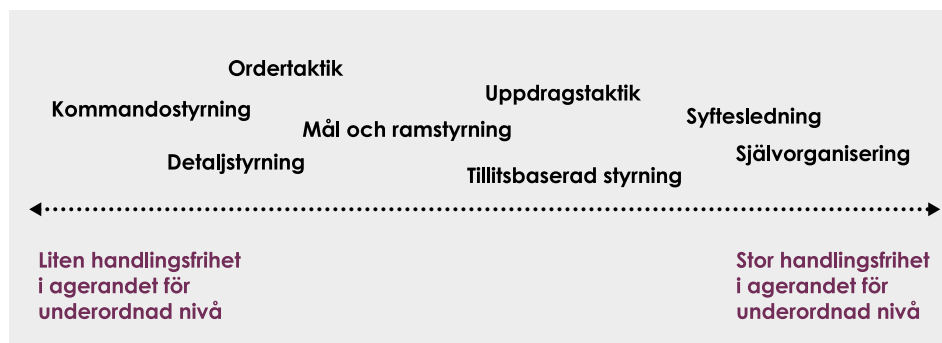
Ur ELS-handboken, kapitel 9

De flesta räddningstjänstverksamheter har etablerade rutiner och arbetssätt för att arbeta tillsammans med andra blåljusmyndigheter vid pågående dödligt våld (PDV). Dessa etablerade aktörsgemensamma tankesätt framtagna för en fredskontext är lämpliga att utgå från som grund för utvecklingsarbetet.

I fred är det ovanligt med insatser där man behöver hantera fysiskt skydd utifrån en antagonistisk aktör, men vid ett krig kommer skydd att behöva hanteras både vid själva genomförandet av räddningsinsatser och för räddningstjänstverksamheten i sin helhet.

Läs mer i MSB:s vägledning PDV.<sup>26</sup>

**Figur 2.** Olika styrformer ur ELS-handboken.



26. Vägledning – samverkan vid pågående dödligt våld i publik miljö (hämtad 2024-08-07): <https://rib.msb.se/filer/pdf/28461.pdf>

## 6. Planera och öva områdesledning

### Rekommendationer:

#### Planera och öva områdesledning

- Planera för genomförande av områdesledning vid höjd beredskap, både "områdesledning – genomförande av flera likartade räddningsinsatser" och "områdesledning – del av räddningstjänstverksamhet". Planeringen bör omfatta rutiner, teknik och personal.
- Arbeta med AMI (Avsikt med insats) och AMB (Avsikt med beredskap) utifrån samhällsperspektivet vid höjd beredskap så att det blir känt och bekant för alla ledningsfunktioner.
- Se till att det finns förmåga att genomföra snabba platsbesök för att värdera händelser och prioritera resurser mellan skadeplatser i de fall den övergripande ledningen är överbelastad eller kontakt saknas.

Syftet med områdesledning är att använda resurserna effektivt och sätta in åtgärder så optimalt som möjligt, även under hög belastning på räddningsledningssystemet.

Beskrivningarna av områdesledning ska vara utgångspunkt för den som ansvarar för systemledning att kunna organisera arbetet för att hantera belastande situationer. Det handlar till exempel om att

- kunna decentralisera ledningsarbetet för att uppnå ändamålsenlighet i stunden
- hanteringen av flera likartade räddningsinsatser ska ske på ett effektivt sätt
- samverka med andra aktörer, säkerhetsaspekter eller behov av optimering av räddningsinsatserna inom ett område – oavsett belastning.<sup>27</sup>

Inom ett räddningsledningssystemets geografiska område kan det finnas olika riskbilder i olika delar av området, och antalet pågående räddningsinsatser kan variera i olika områden. I vissa fall kan antalet räddningsinsatser av en viss typ bli så stort att det finns risk för överbelastning av ledningsfunktionerna, det vill säga de individer som verkar i olika roller inom räddningsledningssystemet.

I fredstid kan detta hända i samband med väderfenomen som till exempel torka eller översvämning, eller i samband med social oro. Vid störda förhållanden eller krig kan överbelastning förväntas uppstå mer frekvent, när hjälpbehovet blir större och det finns risk för att kommunikationen inte fungerar tillfredställande.

Under fred och ostörda förhållanden har dessutom den övergripande ledningen bättre möjlighet till insatsuppföljning och skapa sig en lägesuppfattning för att kunna besluta om prioriteringar. Vid en krigssituation kan detta ändras om till exempel kommunikationsvägarna sätts ur spel. Det innebär att man behöver säkerställa räddningsledningssystemets förmåga att anpassa sin uppföljning vid räddningsinsatser. Tidiga ageranden kan behöva kompletteras genom att den övergripande ledningen gör stegvisa uppföljningar, med olika detaljeringsgrad och anpassar prioriteringarna allteftersom.

27. ELS Handbok, kapitel 9.

Ett sätt att bibehålla förmågan att leda under dessa förhållanden kan vara områdesledning. Men syftet med områdesledning är inte att den övergripande ledningen bara ska avlasta sig själv och riskera att sätta någon annan i en situation som den inte har förutsättningar att klara av. Den som i den övergripande ledningen ansvarar för systemledning och fattar beslut om områdesledning behöver ta ansvar hela vägen ut till skadeområdet.

”Områdesledning – genomförande av flera likartade räddningsinsatser” kan vara utgångspunkt när flera räddningsinsatser av samma typ genomförs inom ett avgränsat geografiskt område och det finns ett stort behov av att samordna insatserna. Det kan till exempel bli aktuellt vid ett bombangrepp mot en tätort. I ett sådant scenario kan man förvänta sig många olika skadeplatser av samma typ och ett stort behov av prioritering och samordning mellan dem.

”Områdesledning – del av räddningstjänstverksamhet” innebär att leda en mindre del av räddningsledningssystemets totala geografiska ansvarsområde. Det innebär att man utser en biträdande chef till den som ansvarar för systemledning och ger denne i uppdrag att hantera ett definierat geografiskt område som ingår i räddningsledningssystemets totala geografiska yta. Vid höjd beredskap är det inte otänkbart att belastningen och riskbilden kommer att se olika ut i olika delar av stora räddningsledningssystem.

Även hög belastning på den övergripande ledningen kan göra att vissa uppgifter behöver fördelas till en områdesledning för att säkerställa att respektive roll har kontroll. Det kan till exempel handla om att inkomna larm lämnas till en områdesledning som prioriterar genom platsbesök. Detta behöver planeras i förväg så att rutiner och teknik finns på plats. Planeringen behöver även omfatta rutiner för återgång till normal hantering.

Vilket geografiskt område som avses och vilka typer av hjälpbehov eller skador och därmed räddningsinsatser som ingår behöver preciseras av den övergripande ledningen, samtidigt som en ram tilldelas den som svarar för områdesledningen.

I exemplen ovan kan även de bedömningar som ledningscentralen normalt gör av vad och vilka enheter som ska respondera (av rollerna initial resurstilldelning och responsanpassning<sup>28</sup>) behöva ersättas eller kompletteras med bedömning på plats. I Ukraina har denna typ av anpassning och förändring av uppträdandet ansetts nödvändig. Dels av säkerhetsskäl – risk för ett andra anfall – samt genom att den stora belastningen gjort att man varit tvingad att sända en (1) enskild enhet till platsen för att kontrollera om en räddningsinsats behöver startas<sup>29</sup>.

---

28. Arbetsätt för larmhantering och ledning i det tidiga skedet MSB2278 – januari 2024.

29. Besök State University Lviv datum 2023-06-26 samt brandstation 25 i Kiev 2024-02-14.

## 7. Skapa förmåga att fortsätta agera under störda förhållanden

### Rekommendationer:

#### Skapa förmåga att fortsätta agera under störda förhållanden

- Genomför kontinuitetshandling för det gemensamma räddningsledningssystemet.
- Säkerställ att rutiner och planer för hantering av avbrott och störningar finns för räddningsledningssystemen inklusive koppling till SOS Alarm och andra kritiska parter. Det gäller till exempel alternativa ledningsplatser och överenskommelser med andra räddningsledningssystem för att kunna ta över exempelvis utlarmning av resurser.
- Gör överenskommelser om redundans med de räddningstjänstorganisationer som har ett gemensamt räddningsledningssystem så att systemet kan tillämpa detta.

Räddningsledningssystemen som helhet behöver arbeta med kontinuitetshandling för att säkerställa driften över tid. Det kontinuitetsarbete som sker i räddningsledningssystemets ingående räddningstjänstverksamheter behöver samplaneras för att säkerställa att de fungerar tillsammans.

Den redundans som ska åstadkommas gemensamt kan kopplas till flera områden:

- Teknisk robusthet, det vill säga att det finns tillgång till reservsambandsmedel, alternativa fysiska ledningsplatser, redundanta it system etc.
- Förmåga att hantera extrema belastningar. För detta finns visst stöd i ELS handboken kopplat till exempelvis områdesledning, ledningsstöd och möjligheten att ta hjälp av angränsande ledningssystem.
- Organisatorisk robusthet, det vill säga att det finns tillgång till personal i händelse av omfattande personalbortfall exempelvis vid sjukdomsutbrott i personalgruppen eller vid krigsliknande tillstånd där avlösning av personalen kan försvåras.

I MSB:s fortbildningstjänst finns en kurs för den som arbetar med kontinuitetshandling för samhällsviktig verksamhet.<sup>30</sup>

I föreskriften om ledning av kommunal räddningstjänst finns krav på redundans för ledningssystemets tekniska infrastruktur samt på alternativ ledningsplats.<sup>31</sup>

Även ledningsplatsers tekniska utformning är en viktig del i arbetet. Men denna vägledning har ett annat huvudfokus än fysiskt skydd, och läsaren rekommenderas att ta del av MSB:s vägledning för ledningsplatser för mer information kring tekniska frågor.<sup>32</sup>

30. MSB:s Fortbildningstjänst är en digital plattform med webbkurser och övningsmaterial som vänder sig till dig som arbetar med skydd mot olyckor inom kommunens organisation för räddningstjänst (hämtad 2024-06-26): <https://www.msb.se/sv/verktyg--tjanster/fortbildningstjansten/>

31. MSBFS (2021:4) 8–19 §.

32. MSB:s vägledning för ledningsplatser (hämtad 2024-06-26): <https://www.msb.se/sv/publikationer/vagledning-for-ledningsplatser/>

## 8. Skapa krigsorganisation för räddningsledningssystemet

### Rekommendationer:

#### Skapa krigsorganisation för räddningsledningssystemet

- De ingående organisationerna behöver tillsammans säkerställa att det finns organisation och planering för hur räddningsledningssystemet ska fungera i händelse av höjd beredskap. Om bemanning sker med ledningsoperatörer från SOS Alarm AB behöver samplanering ske även med denna part.
- Genomför överenskommelser så att avtalen om räddningsledningssystemen gäller och fungerar även under höjd beredskap.

Ansvar för att upprätta en krigsorganisation ligger hos respektive räddningstjänstorganisation.<sup>33</sup> Eftersom flera olika räddningstjänstorganisationer ingår i ett gemensamt räddningsledningssystem behöver dessa samverka i arbetet med krigsorganisation för att säkerställa bemanningen av gemensamma funktioner i räddningsledningssystemet. Exempelvis kan personal med nyckelbefattningar inom en räddningstjänstorganisation även ha beredskap eller jour i olika ledningsfunktioner i det gemensamma räddningsledningssystemet. Detta kan göra det svårt att både verka i den gemensamma ledningen och i den egna räddningstjänstverksamheten.

I arbetet med krigsorganisationen behöver räddningstjänstorganisationerna planera för hur räddningsledningssystemet ska fungera i händelse av höjd beredskap. När räddningstjänstverksamheten övergår från fredstida organisation till krigsorganisation växer numerären, bland annat genom tillförsel av civilpliktiga. Ledningsorganisationen behöver på motsvarande sätt växa för att säkerställa att ledningen är ändamålsenlig och effektiv.

---

33. Förordning (2006:637) om kommuners och regioners åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap.

## 9. Rekommendationer för säkerhetsskyddsarbetet

### Rekommendationer för säkerhetsskyddsarbetet

- Tillsätt en grupp som samordnar säkerhetsskyddsarbetet i räddningsledningssystemet, samt skapa förutsättningar för respektive säkerhetsskyddsorganisation att delta i uppdraget.
- Genomför därefter en säkerhetsskyddsanalys för räddningsledningssystemet där kraven tas fram.
- Utred behovet av att teckna säkerhetsskyddsavtal alternativt säkerhetsskyddsöverenskommelse mellan de organisationer som ingår i räddningsledningssystemet och kan komma att behöva dela säkerhetsskyddsklassificerade uppgifter med varandra eller delta i varandras säkerhetskänsliga verksamhet.
- Respektive organisation anmäler vilka säkerhetsskyddsavtal som parterna har ingått till sin tillsynsmyndighet.

Omvärldsläget har förändrats och kraven på att respektive räddningstjänstorganisation vidtar säkerhetsåtgärder för de skyddsvärden som den äger har aktualiserats. Det kan innebära att organisationer som ingår i ett räddningsledningssystem ska kunna hantera säkerhetsskyddsklassificerade uppgifter, oavsett om de bedriver säkerhetskänslig verksamhet eller inte.

Om det finns behov mellan olika organisationer att delge och ta emot säkerhetsskyddsklassificerade uppgifter i syfte att kunna genomföra relevant planering och upprätthålla en aktuell lägesbild, innebär det att man kommer att bedriva säkerhetskänslig verksamhet. Det behöver då anmälas till tillsynsansvarig länsstyrelse. Säkerhetsskyddsarbetet för att skapa denna förutsättning bör ske inom ramen för de räddningstjänstorganisationer som ingår i räddningsledningssystemet. Det bör ske i respektive säkerhetsorganisation, där enskilda och gemensamma skyddsvärden analyseras i förhållande till gällande lagstiftning.

Omfattningen av säkerhetsskyddsarbete ska vila på vad respektive säkerhetsorganisation redan har dokumenterat. Inom ramen för räddningsledningssystemet ska relevanta säkerhetsskyddsåtgärder kopplas till de uppgifter som är specifika för räddningsledningssystemet. Den gemensamma säkerhetsskyddsanalysen ska skapa rätt förutsättning för personalsäkerhet, informationssäkerhet och fysisk säkerhet. Analysen ska ta upp vilka krav som finns på bland annat typen av säkerhetsprövning för uppdraget, informationssystem och signal-skyddssystem samt livscykelhantering av säkerhetsskyddsklassificerade uppgifter. För mer information, se Säkerhetspolisens vägledning i säkerhetsskydd.<sup>34</sup>

34. Säkerhetspolisens vägledning i säkerhetsskydd (hämtad 2024-08-07):  
[https://sakerhetspolisen.se/download/18\\_3baf70bf187108c7cf04b7/1681802201089/Sakerhetsskyddsanalys\\_anpassad.pdf](https://sakerhetspolisen.se/download/18_3baf70bf187108c7cf04b7/1681802201089/Sakerhetsskyddsanalys_anpassad.pdf)



Myndigheten för  
samhällsskydd  
och beredskap