

Förslag till insatsstrategiska dimensioner och insatsstrategisk cykel för ledning av räddningsinsatser

Denna rapport ingår i Räddningsverkets serie av forsknings- och utvecklingsrapporter.
I serien ingår rapporter skrivna av såväl externa författare som av verkets anställda.
Rapporterna kan vara kunskapssammanställningar, idéskrifter eller av karaktären tillämpad forskning.
Rapporten redovisar inte alltid Räddningsverkets ståndpunkt i innehåll och förslag.

2007 Räddningsverket, Karlstad
Avdelningen för stöd till räddningsinsatser
ISBN 978-91-7253-336-3

Beställningsnummer P21-474/07
2007 års utgåva

Förslag till insatsstrategiska dimensioner och insatsstrategisk cykel för ledning av räddningsinsatser

Per Johansson
Totalförsvarets forskningsinstitut, FOI

Räddningsverkets kontaktperson:
Samuel Koelega, Avdelningen för stöd till räddningsinsatser
Telefon 054-13 51 23

Innehåll

FÖRORD	5
SAMMANFATTNING	6
INLEDNING	8
BAKGRUND, SYFTE OCH INNEHÅLL.....	8
TIDIGARE ARBETE	8
ARBETSMETOD	9
<i>Utgångspunkter</i>	9
<i>Vald och tillämpad arbetsmetod</i>	10
BEGREPPET STRATEGISK INSATSLEDNING.....	11
STRATEGISK INSATSLEDNING I OLIKA FASER	11
MEMOTS DISPOSITION OCH SPRÅKLIGA UTFORMNING	12
<i>Disposition</i>	12
<i>Språklig utformning</i>	12
NÅGRA UTGÅNGSPUNKTER FÖR DEN STRATEGISKA KOMPONENTEN	13
INLEDNING	13
VÅR SYN PÅ INSATSER.....	13
NÅGOT OM UTFORMNINGEN AV STRATEGISK KOMPONENT	14
EGENSKAPER OCH FÄRDIGHETER HOS PERSONALEN I STRATEGISK KOMPONENT	15
INFORMATIONSFLODEN	16
INSATSSTRATEGISKA DIMENSIONER	17
INLEDNING	17
HÄNDELSE OCH BEHOV.....	18
<i>Samhällsbehoven – vilka behov vi ska tillgodose</i>	18
<i>Problemkedjan – var vi ska angripa problemet</i>	18
<i>Händelserna – arbeta med hela händelsen eller bara delar av den</i>	19
<i>Målet – välj ambitionsnivå</i>	19
INSATSERNA	20
<i>Insatsens produktionskedja – genomföra allt själv eller lägga ut verksamhet på andra myndigheter</i>	20
<i>Aktiviteterna – någon enstaka aktivitet eller en sammansättning av många olika</i>	20
<i>Resurserna – numerär och kompetens; allsidigt eller specialiserat</i>	20
<i>Rummet – var i rummet respektive en utspridd eller en koncentrerad insats</i>	21
<i>Tiden – när i tiden respektive en successiv eller en momentan insats</i>	22
FÖRHÅLLANDET TILL MOTPARTEN/HÄNDELSEN	22
<i>Skapa egna fördelar - differentiera</i>	22
<i>Insatsmodus - offensivt eller defensivt</i>	23
<i>Manövrerandet - frontalt eller lateralt</i>	24
FÖRHÅLLANDET TILL ANDRA INSATSER.....	25
<i>Koordineringen - sekventiellt eller parallellt</i>	25
<i>Synergierna – skapa gemensamma stödresurser och merutnyttja framgångar</i>	25
EN INSATSSTRATEGISK CYKEL	27
INLEDNING	27
ETABLERA EN INSATS	28
<i>Lokalisera</i>	28
<i>Dimensionera</i>	29
<i>Positionera</i>	29
<i>Relatera till andra insatser</i>	29
UTVECKLA INSATSEN	30
<i>Penetrera händelsen</i>	31
<i>Tillgodose nya behov eller tillföra nya aktiviteter</i>	31
UTVIDGA INSATSEN	31

<i>Ta upp nya insatser - diversifiera</i>	32
<i>Integrera fler steg i produktionskedjan respektive problemkedjan</i>	32
<i>Metoder för att tillföra mer resurser i insatsen</i>	33
KONSOLIDERA INSATSEN	33
<i>Traditionell konsolidering</i>	34
<i>Förnya insatsen</i>	34
AVGÖRANDE AV HÄNDELSEN	35
OLIKA HANDLINGSALTERNATIV OCH DERAS MOTSATSER	35
TILLBAKADRAGANDET	36
SAMMANSTÄLLNING AV STEG OCH VAL I DEN INSATSSTRATEGISKA CYKELN	38
REFLEKTIONER KRING VALD ARBETSMETOD	41
FORTSATT ARBETE	42
UTVECKLA OCH UTVIDGA DEN INSATSSTRATEGISKA CYKELN	42
<i>Fortsatt arbete med operatörer</i>	42
<i>Studier av ytterligare författare</i>	42
STUDIER AV STRATEGISKA ANALYSER OCH METODER	43
STUDIER AV OLIKA TYPER AV ORGANISATIONER	43
KÄLLOR	45
OFFENTLIGT TRYCK	45
LITTERATUR	45

Förord

Vi presenterar här ett underlag för fortsatt arbete med och utveckling av strategisk insatsledning inom räddningstjänsten. Arbetet vid FOI med detta har finansierats med ett uppdrag från Statens Räddningsverk (Räddningsverket). Därför avser redovisningen ett underlag för hur man ska utveckla just ledningen av räddningsinsatser.

Vid arbetet har vi dock i vissa fall gjort utblickar till insatsledning inom exempelvis polisen respektive hälso- och sjukvården. Detta har gjorts för att få en större grad allmängiltighet och därmed också mer sammanhängande logik i konceptet. Vi har i vårt arbete haft dialoger med personal även från andra samhällsområden än just räddningstjänst. Det har då tydligt framkommit att detta utvecklingsarbete som presenteras här, borde kunna tas till vara även inom andra områden än ledning av räddningsinsatser.

Ibland brukar man säga att ”ingen nämnd – ingen glömd”. Jag vill ändå framföra ett stort tack till Pär Melander som tog initiativet till detta projekt och tålmodigt drev alla dialoger med Räddningsverket om tilldelning av medel och formulering av uppdrag. Ett stort tack också till Samuel Koelega på Räddningsverket, som har visat ett stort tålamod och en stor förståelse, när projektet av olika anledningar har försenats. Även ett stort tack bör riktas till Per-Åke Mårtensson som tog sig tid att ge mycket konstruktiva synpunkter inför slutarbetet med detta memo.

Per Johansson,
Projektledare

Sammanfattning

Mellan hösten år 2001 och våren år 2003 genomfördes vid Totalförsvarets forskningsinstitut (FOI) på uppdrag av Statens räddningsverk (Räddningsverket) en studie av strategisk komponent i ledning av räddningsinsatser.

Vi skulle kunna beteckna den strategiska komponenten i insatsledning som en *övergripande komponent*. Man ska där ta hänsyn till faktorer, utvecklingar och förändringar i omgivningen utanför själva insatsen och skapa underlag för en inriktning av insatsen på längre sikt och förmåga att hantera händelsen långsiktigt.

FOI har i ett uppdrag från Räddningsverket fortsatt att arbeta med strategisk insatsledning och då framförallt utvecklat ett förslag till dimensioner i en insats som kan vara strategiska respektive en cykel med olika strategiska val för en insats. Man kan inte säga att vi föreslår en ny komponent i insatsledningen, men att vi däremot föreslår en tydligare differentiering av arbetet i olika ledningskomponenter, såsom strategisk respektive operativ.

Våra erfarenheter säger att det är svårt att få fram något underlag till ett insatsstrategiskt koncept genom intervjuer eller undersökningar av genomförda insatser. Det är vår erfarenhet att det bästa sättet att få en diskussion med operatörer kring konkret utformning av ett koncept för strategisk insatsledning, är att presentera konkreta förslag till dimensioner och hur de logiskt hänger samman. För att få fram dessa förslag, har vi studerat strategisk ledning inom näringslivet och inom krigskonsten.

Även om det är stor skillnad mellan ledning av krigföring respektive företag, ger det valda betraktelsesättet dimensioner och begrepp som operatörer anser är användbara.

För dimensioner som kan vara strategiska vid en insats har vi funnit en del dimensioner som ligger "bortom" de konkreta insatserna var och när insatser ska genomföras. Man bör exempelvis överväga

- vilka samhällsbehov som insatsen ska tillfredställa
- var i problemkedjan man ska angripa problemet/händelsen
- vilka delar i insatsen som man ska producera själv inom myndigheten
- om man ska arbeta momentant eller successivt
- vilka egna fördelar och styrkor som ska lyftas fram
- om man ska uppträda offensivt eller defensivt
- om man ska arbeta frontalt mot händelsen eller mer indirekt.

Vi föreslår en cykel för insatser som i stort består av stegen etablering, utveckling, utvidgning, konsolidering, avgörande samt tillbakadragande. Inom varje sådant övergripande steg finns sedan olika enskilda steg. Exempel på sådana enskilda steg är att vid utveckling av insatsen välja mellan en penetrering av händelsen, tillgodose nya/ytterligare samhällsbehov med insatsen eller tillföra modifierade eller nya aktiviteter i insatsen.

Vi föreslår också att man arbetar vidare med området strategisk insatsledning. En utveckling av de dimensioner och den cykel som vi presenterar kan ske i dialog med operatörer och under exempelvis problembaserad utbildning. Ytterligare litteraturstudier kan också bidra med förslag till ytterligare steg i denna cykel. Andra delområden

som man kan arbeta vidare med är att studera hur olika processer leder fram till ett övergripande (strategiskt) handlande i en insats. De bedömandemodeller som idag lärs ut inom såväl räddningstjänsten som exempelvis polisen, bygger till stor del på modeller från försvarsmakten. Detta torde kunna kompletteras med olika modeller från näringslivet. En insats innebär ofta att man rör sig mellan olika organisationsformer. En studie av olika organisationsstrukturer och hur ledningsprocesserna ser ut i dessa olika strukturer och sedan en tillämpning av detta på räddningsinsatser, anser vi skulle vara av stort värde.

Inledning

Bakgrund, syfte och innehåll

Under början av 2000-talet genomförde Statens räddningsverk (Räddningsverket) utbildningar i insatsledning och stabstjänst. Frågan om hur ett koncept för en strategisk komponent i insatsledningen skulle kunna se ut, framkom då. En sådan strategisk komponent beskrivs bl.a. i läromedlet ”Grunder för ledning, generella principer för ledning av kommunala räddningsinsatser”. Mot bakgrund av detta gavs Totalförsvarets forskningsinstitut (FOI) ett uppdrag att studera strategisk insatsledning och mellan hösten år 2001 och våren år 2003 genomfördes en sådan studie.

FOI har sedan haft ett uppdrag från Räddningsverket att fortsätta att arbeta med strategisk insatsledning och då framförallt utveckla en cykel med olika strategiska val för en insats. De medel som Räddningsverket har anslagit för detta arbete motsvarar drygt fem månaders arbete för en senior forskare/utredare vid FOI.

Syftet med detta memo är att presentera ett konkret förslag med dels insatsstrategiska dimensioner för räddningsinsatser, dels en insatsstrategisk cykel för sådana insatser. Dessa två presentationer är arbetets kärna. De insatsstrategiska dimensionerna kan sägas beskriva de olika övergripande val man ska ta ställning till, när man utformar och leder en insats. Att betrakta insatsen som en cykel som genomlöps i tiden, är ett betraktelsesätt som har vuxit fram successivt, när vi har tittat på strategisk ledning inom näringslivet. Vi har funnit det pedagogiskt värdefullt att åskådliggöra hur man successivt före och under en insats behöver ta ställning till olika val och handlingsalternativ.

Det vi redovisar kan användas vid fortsatt arbete med operatörer inom räddningstjänst för vidareutveckling av ett insatsstrategiskt koncept. Vi levererar inte här en färdig produkt i form av ett logiskt sammanhängande koncept för strategisk insatsledning, utan ett verktyg med vars hjälp man nu kan initiera fortsatta diskussioner med operatörer och tillämpningar. Det är vår erfarenhet att man genom att för operatörer förelägga dessa konkreta förslag till insatsstrategiska begrepp, kan få diskussioner som ger konkreta idéer kring vidare utveckling av ett insatsstrategiskt koncept. Vi bedömer också att man kan starta försöksutbildningar kring strategisk insatsledning, om utbildningarna görs problembaserade och man är öppen för förslag till modifieringar och utveckling av konceptet.

Tidigare arbete

Tidigare arbete avrapporterades i FOI Memo 03-1153 med titeln *Arbetslägesrapport - strategisk insatsledning*. Uppdraget utfördes dels som utredningsarbete vid FOI, dels som ett arbete i en integrerad arbetsgrupp med forskare/utredare från FOI och operatörer. I det projektet inventerades bl.a. strategiska begrepp inom såväl krigskonsten som näringslivet. Detta utgör en del av underlaget för det nu fortsatta arbetet.

Studien pekade ut ett antal områden inom vilka fortsatt arbete kring strategisk insatsledning bör ske. Ett sådant område var att ta fram begrepp som ska användas i insatsledningens strategiska komponent och beskriva olika handlingsalternativ som man i strategisk komponent ska överväga och välja mellan.

Fördelar med en sådan strukturering är att det bl.a. skulle kunna skapa:

- Bättre samverkan vid hanterandet av en händelse mellan olika chefer inom räddningstjänst: man talar så att säga samma språk.
- Större klarhet i *vilka beslut* som olika chefer ska ha ansvar för vid en insats och hur olika *roller* vid en insats ser ut.
- Bättre förståelse för hur de *olika handlingsalternativen* ser ut i given situation – man kan hävda att man idag inte alltid överväger tillgängliga alternativ, utan mer fattar beslut på basis av rutin från tidigare insatser.
- Bättre förutsättningar för en framförhållning i ledningen av en insats.

Vidare framkom att man bör utveckla ett insatsstrategiskt koncept som i framtiden skulle kunna ligga till grund för utvecklande av vissa gemensamma principer för insatsledning, inte bara inom räddningstjänsten, utan också för olika samverkande samhällsfunktioner.

En ytterligare viktig utgångspunkt är att konceptet ska vara tillämpbart vid mycket stora insatser, som exempelvis då länsstyrelsen har tagit över räddningstjänsten inom flera kommuner. Vid mindre insatser blir det kanske enbart nödvändigt att använda vissa tillämpliga delar av konceptet.

Arbetsmetod

Utgångspunkter

Vid en räddnings-, polis- eller sjukvårdsinsats är de konkreta beslutsalternativen längst fram vid skadeplatsen ofta mer givna och självklara, än de mer övergripande och långsiktiga beslutsalternativen som hanteras av bakre chefer. Chefer längre fram "tvingas" till konkreta beslut och konkret handlande, genom att de står mer så att säga "öga mot öga" med händelsen och aktörer respektive drabbade i händelsen. Med tiden utkristalliseras därför i den mer konkreta operativa respektive taktiska komponenten olika handlingsalternativ. Däremot är det svårare att identifiera och beskriva de insatsstrategiska övervägandena och valen. En strategisk komponent i insatsledningen är inte lika ofta aktiverad och tydligt engagerad, som den operativa och taktiska ledningen. Detta bidrar ytterligare till att den strategiska komponenten inte blir lika utvecklad.

Dessutom tenderar ofta den som utövar övergripande ledning av en insats lätt att sysselsätta sig med överväganden och beslut som egentligen ligger hos dennes underställda chefer, eftersom dessa överväganden och beslut är mer konkreta. Det finns exempel på hur räddningschefer har haft synpunkter på räddningsledarens val av släckmedel och hur landshövdingar har haft synpunkter på detaljer i polisinsatser¹. Alltså är det inte alltid säkert att högre chefer vid en insats gör det de egentligen borde göra. Det är alltså också svårare att genom intervjuer och undersökningar av insatser kartlägga övergripande insatsstrategiska val, än de mer operativa och taktiska besluten.

När man studerar insatsledning såväl i Sverige som i andra länder ser man att motsvarigheter till den ledningskomponent i insatserna, som vi här kallar för strategisk komponent, ska syssla med övergripande frågor och skapa ramar för insatserna ute på fältet. Frågan är alltså hur man beskriver en insats på ett övergripande sätt. Det före-

¹ Fram till 1998 var länsstyrelsen länets högsta polisorgan.

kommer sådana uttryck som ”insatsens inriktning”, ”övergripande orderarbete” eller ”skapa en policyram inom vilken de taktiska cheferna arbetar”. Några konkreta dimensioner som beskriver hur ett övergripande beslut sätts samman, anser vi dock inte att man kan finna i litteraturen.

Vald och tillämpad arbetsmetod

Vi har således måst finna en metod, med vars hjälp vi kan lyfta fram och belysa dessa insatsstrategiska överväganden och val trots ovan nämnda svårigheter att närma sig och observera området.

I vårt sökande efter övergripande beslut, har det fallit sig naturligt att studera strategisk ledning inom näringslivet respektive krigskonstens strategi. Begreppet strategisk har använts under mycket lång tid inom den s.k. krigskonsten och begreppet är relativt nytt i företagsekonomiska sammanhang. Det kom via spelteorin till affärsvärlden under 1950- och 60-talet. Strategin inom näringslivet blir ju övergripande i relation till den konkreta produktionen liksom strategin inom krigskonsten ju blir övergripande i relation till de konkreta striderna.

I vårt tidigare arbete skedde en omfattande inventering av begrepp och principer inom såväl affärsperspektivet som fältherreperspektivet. Detta har använts som i underlag i vårt fortsatta arbete.

Vi har alltså studerat ledning inom andra områden än räddningstjänst. Vi kan uttrycka det så att vi har utgått från två andra konkreta ledningsområden, sedan har vi lyft begrepp där till en mer abstrakt nivå, för att sedan föra ner detta till den konkreta nivån ledning av räddningsinsatser.

Med den arbetsmetoden har vi sedan tagit fram förslag till strategiska dimensioner och en strategisk cykel inom insatsledning.

Vi har också studerat litteratur kring insatsledning i bl.a. Tyskland respektive Storbritannien. Dessutom kan man studera forskning kring beslutsfattande. Exempelvis har den tyske forskaren Dietrich Dörner forskat kring beslutsfattande vid skogsbränder. Dessa alternativ ger oss vissa begrepp och dimensioner, men samtidigt är begreppen ungefär de samma som inom den klassiska militära strategin.

En första preliminär grund för insatsstrategiska dimensioner och en insatsstrategisk cykel har sedan skickats på ”internremiss” till olika operatörer och forskare. Synpunkter från dessa har sammanställts och infogats i det fortsatta arbetet.

För strategisk ledning inom näringslivet har vi framförallt arbetat med de beskrivningar av strategisk ledning som den kanadensiske organisationsteoretikern Henry Mintzberg² ger. För strategisk ledning inom krigskonsten, har vi valt att utgå främst från den franske officeren och militärteoretikern André Beaufres beskrivningar av strategi.

Vårt arbete är mer ett utvecklingsarbete där vi lämnar förslag till hur insatsstrategisk ledning *skulle* kunna ske, än ett forskningsarbete där man beskriver hur ledning inom räddningstjänst sker.

Det är viktigt att framhålla att vi inte säger att ledning av en räddningsinsats *är* som ledning av ett företag eller krigföring. Det vi säger är, att genom att studera begrepp

² Mintzberg är professor i ”Management Studies” vid McGill University in Montreal.

och principer inom dessa två typer av ledning, kan vi finna begrepp med vilka vi kan börja bygga upp en struktur för strategisk insatsledning.

Begreppet strategisk insatsledning

Inom insatsledning är begreppen och benämningarna på olika komponenter i ledningsfunktionen inte entydiga, vare sig inom landet eller i utlandet. Begreppet strategisk förekommer även i utlandet i samband med insatsledning, men i några olika betydelser.

Vi kan också se att det är svårt att finna några strukturer som beskriver hur olika handlingsalternativ vid en insats ser ut i strategisk komponent, såväl inom Sverige som i andra länders räddningstjänst och krishantering.

Vi skulle kunna beteckna den strategiska komponenten i insatsledning som en *övergripande komponent*. Man ska där ta hänsyn till faktorer, utvecklingar och förändringar i omgivningen utanför själva insatsen och skapa underlag för en inriktning av insatsen på längre sikt och förmåga att hantera händelsen långsiktigt.

Låt oss betrakta samhällsfunktionerna polis, räddningstjänst samt hälso- och sjukvård. Vi ser att det vid större insatser egentligen för alla tre nämnda samhällsfunktioner finns dels en ledning på fältet, dels en bakre ledning med en chef som biträds av en stab. Det är framför allt denna bakre ledning som stämmer överens med det vi kallar för strategisk insatsledning här.

Strategisk insatsledning i olika faser

Inriktningen för arbetet har varit att utveckla ett koncept för strategisk ledning under själva genomförandet av insatser och det var också behovet av ett sådant koncept som initierade arbetet. Resultaten från seminarier och möten i tidigare nämnd arbetsgrupp samt erfarenheter från andra arbeten med Räddningsverket visar dock på viktiga uppgifter för en strategisk komponent även före insatser.

Vi anser att de insatsstrategiska dimensioner och den insatsstrategiska cykel som presenteras kan var ett hjälpmedel vid ledningsarbetet inte bara under genomförandet av en insats, utan också vid lednings- och stabsarbetet före och efter en insats.

Före en insats kan i den strategiska komponenten en omvärldsbevakning behöva ske och olika signaler fångas upp och identifieras. Beslutsfattare kan behöva uppmärksammas på plötsliga och viktiga skeenden och vi kan arbeta med höjningar av beredskap och flexibilitet.

Efter insats ska man i den strategiska komponenten dels analysera genomförd insats och *implementera* lärdomar av den, dels fortsätta att arbeta med övergången till normala förhållanden.

Vi har nu i denna redovisning inte ytterligare beskrivit ledningsarbetet före eller efter en insats, utan behandlingen av de insatsstrategiska dimensionerna och den insatsstrategiska cykeln fokuseras på själva genomförandet av en insats.

Memots disposition och språkliga utformning

Disposition

Memots två centrala kapitel är dels ett kapitel med en beskrivning av dimensioner i en insats som skulle kunna vara insatsstrategiska dimensioner, dels ett kapitel med ett förslag på en insatsstrategisk cykel.

Efter ett förord, en sammanfattning och detta inledande kapitel, och före de centrala kapitlen, följer en översiktlig beskrivning av den strategiska komponenten i ledningen av insatser. Syftet med kapitlet är att skapa en tydligare ram och ett tydligare sammanhang för de två centrala kapitlen. Framställningen kring den strategiska komponenten bygger mycket på det tidigare arbete som FOI har utfört inom strategisk insatsledning (FOI Memo 03-1153).

För att den praktiskt och konkret inriktade läsaren snabbt ska kunna komma till redovisningens kärna – insatsens dimensioner och den insatsstrategiska cykeln, har vi placerat ett kapitel med en reflektion kring vald arbetsmetod först efter de två centrala kapitlen.

I uppdraget ingår även att lämna förslag till fortsatt arbete inom området. Detta görs i ett särskilt kapitel på slutet. Memot avslutas med en litteraturförteckning.

Språklig utformning

När vi har utgått från strategisk ledning i näringslivet har vi valt att använda begreppet ”affärsperspektivet” och när vi har utgått från strategisk ledning inom krigskonsten, har vi valt att tala om ”fältherreperspektivet”.

Vid utblickar till insatsledning inom andra områden än räddningstjänst, har vi undvikit att använda det idag så vanliga begreppet ”public safety”. Även om begreppet förekommer ofta idag, har inte vi kunnat finna någon mer formell och entydig definition av begreppet.

Vi har valt att använda det kortare *namnet* Räddningsverket för Statens räddningsverk parallellt med *förkortningen* FOI för Totalförsvarets forskningsinstitut, eftersom det är de uttryck som mest används i den vardagliga kommunikationen inom detta område.

Begreppet *myndighet* är inte entydigt definierat inom juridiken. Vi använder här begreppet myndighet, utan att ge det en närmare och entydig bestämning. I relation till insatser kan läsaren med ordet myndighet även förstå exempelvis

- kommun eller kommunal förvaltning (med kommunal räddningstjänst eller hälso- och sjukvård i kommuner som inte ingår i ett landsting)
- kommunalförbund (såsom räddningstjänstförbund)
- landsting (med hälso- och sjukvård).

Det viktiga i vår användning av begreppet myndighet är just *systemavgränsningen* mot andra delsystem som också kan genomföra eller genomför insatser, och inte den formella juridiska innebörden.

Några utgångspunkter för den strategiska komponenten

Inledning

En av våra mest grundläggande utgångspunkter är att de händelser som genererar insatser, är föränderliga och kan förändras under pågående insats. En händelse kan också innehålla mer eller mindre stora överraskningar. Det är i grund och botten denna föränderlighet som skapar behov av en strategisk komponent i insatsledningen

Vi har valt att tala om strategisk komponent istället för strategisk nivå. Vi har i vårt arbete utgått från modeller som beskriver olika komponenter som en organisation ska bestå av för att kunna hantera en omvärld som är föränderlig. Det finns flera olika framställningar av vilka komponenter som en organisation ska innehålla. I de flesta modeller finns det en strategisk komponent.

Insatsen har vi sett som ett *system* som finns i ett större system, vanligtvis myndigheten eller de kommunala förvaltningarna, där även andra verksamheter utförs. Myndigheten eller förvaltningen i sin tur ingår i ett större system i form av en samhällsfunktion. Utanför själva insatsen finns alltså andra ledningsnivåer, som också kan innehålla en strategisk komponent.

När vi i fortsättningen i detta arbete talar om strategisk komponent, menar vi den strategiska komponent som behövs för ledning av själva insatsen.

Vår syn på insatser

Det bör också framhållas att affärsperspektivet har för oss bidragit till att se en insats som

- en produktion av en tjänst – ett antal aktiviteter levereras till en viss plats vid en viss tid
- ett instrument för att tillgodose ett eller flera samhällsbehov
- en dynamisk och föränderlig process där även den övergripande ledningskomponenten tar fram beslutsunderlag och gör val även under löpande insats
- en verksamhet där resurstilldelning och tillvägagångssätt är beroende och påverkas även av händelser och förhållanden såväl inom som utanför själva insatsen
- en cykel med flera olika steg som genomlöps efterhand.

Vi har också ett synsätt där en insats många gånger kan behöva relateras eller positioneras, inte till en konkurrent som i näringslivet, men väl till motpart eller antagonist.

Det är viktigt att framhålla att vid en händelse genomför sådana samhällsfunktioner som polisen, räddningstjänsten respektive hälso- och sjukvården var sin insats. Man kan samverka och gemensamt diskutera exempelvis övergripande ram och ambitionsnivåer, men de konkreta besluten fattas alltid inom respektive myndighet. När vi i detta arbete talar om insats, avser vi en insats i en viss konkret myndighet, såsom en polisinsats, räddningsinsats eller sjukvårdsinsats.

Något om utformningen av strategisk komponent

Den strategiska komponenten vid insatser kan utgöras av ett stabsorgan som tar fram beslutsunderlag för en chef. Framställningen i den organisationsteoretiska litteraturen av olika delar i en organisation och dess ledning är inte helt entydig. Man kan tala om strategisk komponent i form av enbart ett stabsorgan som tar fram underlag till en chef/beslutsfattare. Man kan också tala om chefen/beslutsfattaren *med* stabsorgan som en strategisk komponent. I vårt arbete har vi valt det sistnämnda beteckningssättet.

Vid genomförande ska den strategiska komponenten bl.a.

- ta fram en ram för och en avsikt med insatsen
- skapa och ta fram resurser
- planera bortom den omedelbara insatsen för återhämtning och återvändande till normala förhållanden.
- etablera och delta i lämplig samverkan med motsvarande komponent i andra myndigheter
- snabbt ta fram och implementera en integrerad informationspolicy.

Det är vår tanke att den strategiska komponenten vid genomförande av en insats, ska ligga minst ett steg före den operativa komponenten i den insatsstrategiska cykel som vi presenterar. För att ta ett exempel, så skulle då den insatsstrategiska komponenten arbeta med förslag på hur insatsen ska *utvecklas* när den operativa komponenten fortfarande arbetar med att *etablera* en insats.

Vi har här i stor utsträckning fokuserat på hanteringen av själva insatsen och aktiviteter som pågår där. Det kan dock vara av värde att nämna ytterligare några frågeställningar som strategisk komponent bör ansvara för. Exempel på sådana frågeställningar är hantering av VIP-besök och hantering av undersökningar och utredningar.³

Den exakta utformningen av den strategiska komponenten måste avpassas till den konkreta myndigheten och de händelser som kan inträffa där. För att få ett underlag för utformning av den strategiska komponenten är det viktigt att överväga

- hur stor sannolikheten för helt överraskande händelseutvecklingar är
- med vilka tidsskalor som förändringar i händelsen kan ske
- hur snabbt man kan behöva egen insatsorganisation.

Man behöver också avgöra med vilken periodicitet den strategiska ledningen ska arbeta. Ska det utövas en kontinuerlig hantering och analys av information och uppdatering av beslutsfattare, eller räcker det om insatsledningen samlar ihop information och lägger fram beslutsalternativ för beslutsfattaren vid vissa tidpunkter?

Vi tycker att det är viktigt att komma ihåg att den chef som ytterst leder insatsen behöver ha kontakt även med den operativa delen av insatsen. Vi anser att högre chef inte helt får absorberas av de insatsstrategiska övervägandena. Högste chefen ska så att säga ”stå med ett ben vardera” i det operativa och det strategiska ledningsarbetet.

Vi har utgått från att man i strategisk komponent övervägande arbetar med klassiskt analytiskt beslutsfattande, där man tar fram, överväger och värderar olika handlingsalternativ. Ute på fältet, där insatsen leds operativt, bedömer vi att tonvikten är mer lagd på ett dynamiskt beslutsfattande.

³ Dealing with Disaster, s. 21.

Man bör ställa i ordning ett strategiskt ledningsrum där man med planscher och listor visar bl.a. olika omvärldsfrågor med de hot och möjligheter som de genererar, läget på åtgärder som har initierats, handlingsalternativ för insatsen och insatsens bedrivande över tiden. Redan iordningställandet och driften av ett sådant rum torde bidra till en bättre hantering av insatsstrategiska frågor, eftersom man tvingas åskådliggöra fakta och diskutera "vad som är vad".

Egenskaper och färdigheter hos personalen i strategisk komponent

I litteratur kring ledning i näringslivet förekommer beskrivningar av olika kulturer och egenskaper hos medarbetare i olika delar av ledningssystemet. En sådan uppdelning är att tala om strategiskt respektive operativt "ledningsbeteende". Den insatsstrategiska komponenten ska arbeta med att bevaka omgivningen, ta in och bearbeta information, identifiera möjliga händelseutvecklingar, skapa förslag till olika egna handlingsalternativ för insatsen och analysera dessa. Låt oss mot bakgrund av detta påstå att det finns ett släktskap mellan strategisk ledning i företag och strategisk ledning vid räddningsinsatser. Man skulle då kunna hävda att personal i insatsstrategisk komponent behöver ha god förmåga till *kreativt tänkande, konceptuellt tänkande, helhetssyn, förutseende* och hantering av *osäkerheter*.

Det är viktigt att lyfta fram att de som arbetar med strategisk insatsledning ska ha en motivation för det. Något som ofta lyfts fram av operatörer, är också att den personalen bör ha en erfarenhet från operativ ledning. Det kan ligga nära till hands att helt fokusera på hur man ska välja ut den personalen som ska arbeta med strategisk insatsledning. Vi vill därför betona att man även behöver överväga hur man ska skapa *belöningsystem* som skapar motivation för strategiskt tänkande och hur "vardagsarbetet" ska kunna träna och vidmakthålla ett tänkande som är lämpligt för arbete i insatsstrategisk komponent.

I litteraturen förekommer redovisningar av olika fällor i det strategiska arbetet. Låt oss utgå från strategilitteraturen och transformera vissa fällor som anges där till insatsstrategisk nomenklatur. Vi får då ett antal teser som till stor del bekräftas i diskussioner med operatörer. Vi skulle kunna påstå att man i insatsstrategisk komponent riskerar att

- tänka i för korta tidsskalor
- driva för många delinsatser, utan koncentration på något
- inte utgå från vilka behoven är utan istället fokusera på den egna organisationen och de egna metoderna
- anta att ju mer man utvidgar en insats, desto bättre resultat får man
- undervärdera händelsen/motparten.

Vid övningar är det viktigt att man noga tänker igenom hur just det insatsstrategiska ska kunna övas och tränas och att man också tränar personalen i att vara medveten om och uppmärksam på sådana fällor i det insatsstrategiska arbetet.

Informationsflöden

I strategisk komponent ska man ta in och bearbeta information avseende omgivningen utanför insatsen. Det är viktigt att framhålla att man i insatsstrategisk komponent behöver ta in information även om tillståndet i den egna organisationen. Detta gäller såväl före insatser som under själva genomförandet. Under ett *genomförandeskede*, då en komplex insatsorganisation snabbt byggs upp blir, det särskilt viktigt att skapa en medvetenhet om organisationens styrkor och svagheter och hur dessa förhåller sig till de krav som händelsen genererar.

Till den strategiska komponenten skall det således flyta in information både från omvärlden utanför insatsen och från den operativa komponenten. En uppgift för den strategiska komponenten är också att informera omvärlden om verksamheten, dvs. här konkret den insats som genomförs.

Insatsstrategiska dimensioner

Inledning

Vi ger här exempel på olika dimensioner i en insats, som skulle kunna vara insatsstrategiska dimensioner. Det är alltså dimensioner som man ska överväga och fatta beslut om i en strategisk komponent vid en insats. På sidan 26 ges en sammanställning av de olika begrepp och frågeställningar som sammanhänger med dessa dimensioner. Vi anser att redan en sådan lista kan vara ett stöd i olika ledningskomponenter vid en insats. Det kan vara ett stöd när man ska ta fram och beskriva olika handlingsalternativ.

Dimensionerna skulle kunna samlas och presenteras i en övergripande insatsidé för insatsen, som sedan av den operativa ledningen bryts ner till och omsätts i exempelvis indelning och gruppering för operativa enheter.

Flera av de dimensioner som presenteras, kan säkert höra hemma i operativ komponent, men det är vår bedömning att om man ska ha några dimensioner reserverade för den strategiska komponenten så återfinns de bland dem som vi presenterar.

Man kan också tänka sig att man har vissa dimensioner som *alltid* anges av strategisk komponent och samtidigt har en uppsättning dimensioner som strategisk komponent *kan* bestämma eller ge restriktioner för, men i övrigt hanteras av operativ komponent. Sedan har man en tredje uppsättning dimensioner, som strategisk komponent *inte* ska reglera, utan som är uteslutande för operativ eller taktisk komponent. Vi kan då få en uppdelning enligt Figur 1 nedan.

<i>Ska</i> man fastlägga i strategisk komponent.	<i>Kan</i> man fastlägga i strategisk komponent och ge <i>restriktioner</i> för.	Ska <i>inte</i> regleras av strategisk komponent.
Vilka samhällsbehov som ska tillgodoses. Var i problemkedjan vi ska arbeta. Vilka resurser som ska ingå i respektive insats.	Var insatsen ska genomföras. När insatsen ska genomföras. Hur manövrerandet ska ske (frontalt eller lateralt).	Indelning av insatsområdet. Gruppering i insatsområdet. Konkreta uppdrag (till sektorchefer respektive platschefer). Skyddsnivå.

Figur 1 Exempel på uppdelning av dimensioner efter vad som ska, kan och inte får regleras av strategisk komponent.

För den mellersta rutan med dimensioner i Figur 1 ovan blir det då så att det som inte regleras i strategisk komponent faller så att säga ner till operativ komponent.

Beslut kan ses som förflyttningar utefter olika dimensioner eller skalor. Ofta finns två aspekter på en dimension, nämligen *var* på skalan och med vilken *bredd*. Med uppdelningen var på skalan respektive med vilken bredd, får vi för exempelvis dimensionerna rummet och tiden följande frågeställningar:

- Var ska insatsen genomföras respektive vilken bredd i rummet ska insatsen ha - utspridd eller koncentrerad?
- När ska insatsen genomföras respektive vilken utbredning i tiden ska insatsen ha - en successiv eller en momentan insats?

”Tangentbordet” i strategisk komponent blir på detta sätt mycket en fråga om att hantera de två dimensionerna att minska kontra att öka respektive att samla kontra att sprida. Liknande tankar för militär strategi framläggs av bl.a. Beaufre.

Händelse och behov

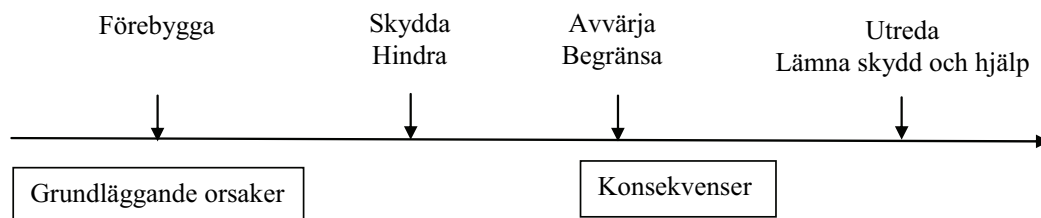
Samhällsbehoven – vilka behov vi ska tillgodose

Vi utgår från att det finns en händelse (olycka, straffbelagd handling osv.) som skadar eller hotar att skada människor, egendom eller miljön. Därigenom uppstår olika behov i samhället. Det kan ligga nära till hands att beteckna dessa behov som hjälpbehov. Vi anser dock att behov kan vara vidare än så. Speciellt polisens arbete styrs även av moraliska och etiska behov, som exempelvis att brottslingar ska efterspanas, gripas och lagföras. Polis, räddningstjänst, hälso- och sjukvård och exempelvis socialtjänst genomför *insatser*. Syftet med insatserna är att tillgodose dessa behov. Insatserna genomförs genom att på olika sätt ingripa mot händelsen med olika åtgärder. Det viktiga här är inte en exakt dissekering av vad de olika funktionerna genomför för verksamheter, utan det faktum att insatserna genomförs för att tillgodose det behov som händelsen skapar.

Det är ett val att bestämma bredd på de behov som vi ska tillgodose. Vi väljer att tillgodose en viss ”behovsbredd”. Ska vi ha en bred inriktning och tillgodose en bred allmänhets behov, vara selektiva och tillgodose några olika målgruppers behov eller bara en smalare nisch? Med en ”nischad” insats menar vi här en insats som är riktad mot att tillgodose ett smalt samhällsintresse.

Problemkedjan – var vi ska angripa problemet

När en myndighet hanterar en viss typ av händelse arbetar man i en problemkedja. Denna problemkedja går från grundläggande orsaker till yttersta konsekvenser. Kontinuerligt utefter denna skala kan man välja att förebygga och arbeta med de grundläggande orsakerna till händelsen eller skydda mot de yttersta konsekvenserna.



Figur 2 Den s.k. problemkedjan och olika ”angreppspunkter” för insatser inom räddningstjänst och samverkande samhällsfunktioner

Rent allmänt bör vår strävan alltid vara att angripa en händelse så långt bak som möjligt i problemkedjan. Ju mer akut en händelse är, ju längre fram i problemkedjan kan vi tvingas gå in.

Man bör här också framhålla att om vi ingriper tidigt i problemkedjan vid en företeelse, kan det också medföra att vi hindrar att det utvecklas till en hotande händelse.

Vi kan inte påstå att dimensionen problemkedja har härletts från ett visst perspektiv på strategisk ledning eller en viss modell, utan den dimensionen har vuxit fram i arbetet med olika begrepp inom affärsperspektivet, såsom förädlingskedja, produktionskedja och värdekedja.

Händelserna – arbeta med hela händelsen eller bara delar av den

Vi antar att vi har en uppsättning olika händelser. En typ av dimension är vilka händelser som myndigheten ska hantera/ingripa mot. Händelse och behov hänger samman, då en viss händelse skapar ett visst behov och tillgodoseendet av ett visst behov utmynnar i att man hanterat en viss händelse.

Vid exempelvis en större olycka eller ordningsstörning, kan vi på grund av resursbrist tvingas välja ut ett antal delhändelser som vi hanterat.

Målet – välja ambitionsnivå

Mål återkommer i många strategiska sammanhang. (Även om en strategi egentligen är en väg för att uppnå ett mål!).

Vi har ansett att det vid en räddningsinsats egentligen alltid finns ett mål. Att räddningstjänsten ska genomföra räddningsinsatser vid olyckor och överhängande fara för olyckor för att hindra och begränsa skador på människor, egendom eller miljön, följer ju av 1 kap. 2 § respektive 3 kap. 7 § lagen om skydd mot olyckor.

Låt oss också göra en utblick till andra samverkande samhällsorgan och deras insatser, för att kunna skapa ett insatsstrategiskt koncept som har en mer generell grund. Att polisen exempelvis ska hindra störningar av den allmänna ordningen och säkerheten samt ingripa när sådana har inträffat eller bedriva spaning och utredning i fråga om brott som hör under allmänt åtal, följer ju direkt av 2 § polislagen. Likaså framgår ju av 1 § hälso- och sjukvårdslagen att med hälso- och sjukvård avses att medicinskt förebygga, utreda och behandla sjukdomar och skador.

Det kan därför vara mer riktigt att tala om en avsikt och en viss ambitionsnivå, exempelvis

- ”Avvärja händelsen”
- ”Begränsa skadorna”
- ”Skydda boende inom ...”

Målet eller avsikten har en nära koppling till vilka kostnader som man är beredd att ta för en insats och vilka förväntningar som omvärlden har.

Insatserna

Insatsens produktionskedja – genomföra allt själv eller lägga ut verksamhet på andra myndigheter

Inom näringslivet sker en stegvis förädling från råvaror, via komponenter och färdigvaror till försäljning. Ett företag gör ett strategiskt val att vara verksam i en viss del av denna kedja. Inom produktionen av de produkter som företaget har valt att arbeta med, sker olika steg i en ”produktionskedja”. I ett företag finns ett antal aktiviteter som bidrar till produktens eller tjänstens värde. I det sistnämnda fallet brukar man tala om en ”värdekedja”.

Mot bakgrund av de olika ovan nämnda begreppen inom affärsperspektivet, har vi kommit att tala om en produktionskedja för räddningsinsatser. Vid en insats sker en bearbetning av inkommande underrättelser, stabsarbete sker, operativa enheter genomför olika åtgärder och delåtgärder osv. Insatserna stöds av olika funktioner såsom personaltjänst, information eller logistik.

Myndigheten kan välja att ”producera” allt i insatsen själv, eller lägga ut vissa delar av insatsen - ”outsource”⁴. En kommunal räddningstjänst kan exempelvis lägga ut ”kemdyk” på en annan kommunal räddningstjänst. En polismyndighet i landsorten kanske väljer att låta inbrytningar vid en insats utföras av någon av piketenheterna i storstadslänens polismyndigheter.

Aktiviteterna – någon enstaka aktivitet eller en sammansättning av många olika

Insatsen är vårt verktyg för att tillfredsställa ett visst behov. Men insatsen kan se olika ut, beroende på vilka aktiviteter vi väljer att arbeta med. Förutom att välja typ av aktivitet kan man även välja mellan att arbeta med en enda enstaka aktivitet eller flera olika aktiviteter – en bunt med aktiviteter (engelskans Bundle). Aktiviteterna hänger nära samman med resurserna, som nämns i nästa avsnitt. Med hjälp av olika resurser som ställs till förfogande genomför och tillämpar myndigheten olika aktiviteter.

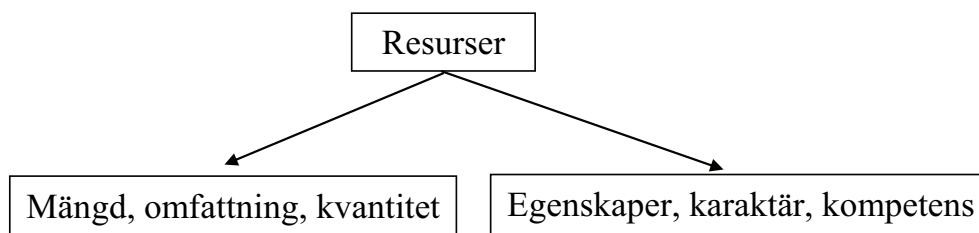
Man kanske behöver välja och vara bra på vissa verksamheter. Om man väljer att vara bra på *flera olika* aktiviteter i insatsen, behöver man antagligen också olika former av resurser.

Resurserna – numerär och kompetens; allsidigt eller specialiserat

Vi kan säga att insatsen utgörs av resurser som ställs till förfogande och hur dessa används. Resurserna kan vara av en viss standardiserad ”allsidig - mångsidig” typ eller vara uppdelade på olika specialiserade typer av resurser. Inom polisen kan i en insats delta exempelvis närpolis, hundpatruller, piketer och helikoptrar. De specialiserade resurserna kan ge bättre verkan och utfall med vissa aktiviteter, men ger samtidigt ofta mindre flexibilitet och redundans.

Det finns alltså två aspekter på resurser, dels mängden, dels kompetensen. Vi har ansett att det är viktigt vid anmodan om deltagande i en räddningsinsats, att man kommunicerar inte bara det ”numerära” behovet av enheter, utan också vilka kompetenser man behöver förstärkning med.

⁴ **Outsource:** “Obtain by contract from an outside supplier”, the concise Oxford English dictionary.



Figur 3 några olika aspekter på resurser

Valet av resurser hänger också samman med vilka fördelar gentemot en motpart som man vill uppnå, detta diskuteras längre fram i avsnittet ”Skapa egna fördelar”.

Flera val är nära förknippade med beslutet om resurser. Exempelvis är valet mellan en momentan eller successiv insats respektive valet mellan sekventiella eller parallella insatser beroende av vilka resurser man har till förfogande.

Rummet – var i rummet respektive en utspridd eller en koncentrerad insats

Vi har nu sett några grundläggande val, nämligen:

- Vilka samhällliga behov ska vi tillgodose?
- Vilken bredd ska vi ha på de behov vi tillgodoser?
- Var och med vilken bredd i problemkedjan ska man arbeta?
- Vilka händelser ska man möta med insatser?
- Vilka aktiviteter ska man ”producera”?
- Vilka delar av insatsen ska myndigheten producera själv och vilka delar ska man lägga ut på andra myndigheter/förvaltningar/företag?
- Vilka resurser ska man använda?

Dessa dimensioner konkretiseras genom att man väljer att genomföra en insats på en viss plats och vid en viss tidpunkt. Vi tar här upp rummet i den strategiska komponenten. Det är mycket möjligt att denna dimension ska anses höra hemma i operativ komponent, men det får fortsatt dialog med operatörer utvisa.

Vi väljer både *var* i rummet (position i rummet) och med vilken *bredd* insatsen ska genomföras. Vi får alltså ett förhållande enligt tabellen nedan.

Dimension	Position	Bredd	
Geografi	Var genomförs insatsen?	Utspridd insats	Koncentrerad insats

Tabell 1 Några olika aspekter på val av rummet för en insats

Vi väljer här att kalla en i rummet samlad insats för en *koncentrerad* insats. Inom krigskonsten brukar man säga att ”Genom kraftsamling söks avgöranden”. Det kan finnas skäl att sprida resurserna. Ett sådant skäl kan vara en osäkerhet. Jag sprider ut mina resurser och väntar med en avgörande samling till dess jag har bättre underrättelser. En grundprincip är att jag ska ”hushålla” med resurserna. Att välja många platser och sprida resurserna talar emot den grundprincipen.

Rent principiellt kan vi säga avseende val av plats, att man ska välja plats där *vi* kan nå bäst verkan och där samtidigt verkan mot oss av *motparten* eller *olyckan* är svagast.

För att återigen blicka utanför räddningsinsatser; en aspekt för polisen är valet mellan verkan och synlighet – ska man sätta in resurser där man når bäst verkan eller där man är mest synlig?

Tiden – när i tiden respektive en successiv eller en momentan insats

Vi nämnde ovan att ett antal val om insatsen konkretiseras genom att vi väljer var och när vi ska genomföra insatsen. Precis som för rummet, väljer vi att ta upp tiden i den strategiska komponenten samtidigt som fortsatt dialog med operatörer får utvisa om den ska anses höra hemma i operativ eller strategisk komponent.

I likhet med dimensionen ”rummet” finns det två ”underdimensioner” inom tiden, nämligen *när* (positionen i tiden) och med vilken *bredd* i tiden som insatsen genomförs. Vi åskådliggör det i tabellen nedan:

Dimension	Position	Bredd	
Tid	När genomförs insatsen?	Sprida – ”successiv insats”	Samla – ”momentan insats”

Tabell 2 Några olika aspekter på val tiden för en insats

Ett val som kommer tidigt i kedjan av olika val är huruvida man ska genomföra en insats successivt (stegvis) eller momentant (begreppet momentant används här som ett motsatsord till successivt). Vi ska här ta upp några aspekter som talar för respektive emot en successiv insats.

- Resurshanteringen kan tala för en successiv insats, såtillvida att man då kanske inte behöver ta ut personal på övertid, vilket kan minska personalkostnaderna.
- Om en insats är känslig ur allmänhetens och politikerns perspektiv, kan en successiv insats vara en fördel. Man tar ett steg och när uppmärksamheten har lagt sig, tar man ytterligare ett steg. Detta är en strategi som omtalas i bl.a. den militära strategin (exempelvis Beaufre).
- En akut händelse med en farlig utveckling kan tala för och tvinga oss till en omedelbar insats. En stegvis insats skulle här innebära att händelsen kunde utvecklas på ett farligt sätt och onödiga skador uppstå.

Förhållandet till motparten/händelsen

Låt oss för en stund bredda vår syn på insatser till att omfatta inte bara räddningsinsatser, utan även insatser vid andra myndigheter såsom polisen eller hälso- och sjukvården. Vi kan då säga att man vid en insats vanligen har en ”motpart” antingen i form av gärningsman eller i form av en olycka/händelse. Man kan förhålla sig på olika sätt till denna motpart.

Vid tillämpning av såväl affärsperspektivet som fältherreperspektivet anser vi att relationen till motparten lyfts fram. Man behöver hela tiden matcha sina egna styrkor och svagheter mot de hot respektive möjligheter som händelsen innebär.

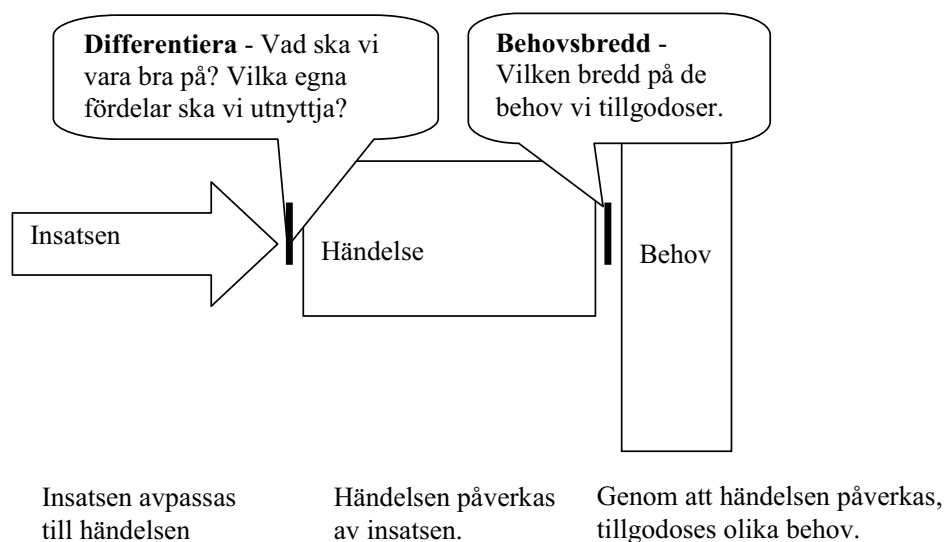
Skapa egna fördelar - differentiera

Inom näringslivet använder man begreppet differentiera. Ett företag differentierar sina produkter, lyfter fram unika egenskaper, som ökar behovstillfredsställelsen hos kun-

den, så att denne är beredd att betala ett högre pris än för motsvarande produkt hos konkurrenten.

Som en analogi till det kan vi säga att vi differentierar en insats. Man väljer ut några aspekter i insatsen som man ska vara bra på. Man kan inte göra allt, utan måste välja ett visst antal saker. Vid större händelser och insatser kan man behöva fatta beslut om vilka olika aktiviteter och metoder man ska välja att arbeta med – ”vad är det för aktiviteter som insatsen ska leverera”. För att kort blicka utanför räddningsinsatser; speciellt vid polisinsatser kan man behöva lyfta fram egna styrkor i insatsen som ger en överlägsenhet gentemot motparten – gärningsmannen.

Man bör observera att differentieringen och behovsbredden (som vi beskrev i avsnittet ”Samhällsbehov”) beskriver två olika perspektiv, nämligen för differentieringen *den insats som levereras* och hur den är sammansatt och för behovsbredden *de behov i samhället* som man riktar sig mot. Vi kan säga att behovsbredden är kopplad till samhället utanför insatsen och vad som finns därute, medan differentieringen är kopplad till våra resurser och kompetenser.



Figur 4 Principskiss över differentiering och behovsbredd

Insatsmodus - offensivt eller defensivt

Ett val är frågan om man ska uppträda offensivt eller defensivt. Om man uppträder offensivt strävar man efter att förändra händelsen och de faktorer som påverkar den. Det finns i och för sig personer som hävdar att alla insatser som räddningstjänsten genomför är offensiva. Man bör då emellertid se att valet mellan offensivt och defensivt, är ett val som förekommer i flera av de olika perspektiv som vi har undersökt i detta och tidigare arbete. Exempel på områden och samhällsfunktioner där en sådan uppdelning i offensivt och defensivt förekommer är

- klassisk krigskonst
- danska polisen
- tysk brandkår
- simulering av skogsbränder.

Vi har här valt att benämna denna dimension för insatsmodus.⁵ Det är ett begrepp som används exempelvis inom brandkåren i Tyskland.⁶ Inom danska polisen använder man begreppet ”strategisk metod”.⁷ Vi skulle också kunna tala om insatsens sätt, stil eller form.

Ett defensivt förhållningssätt kan stabilisera situationen, men vanligtvis inte lösa problemet. Ett defensivt förhållningssätt används då det inte är möjligt att ändra situationen, t.ex. på grund av

- brist på resurser
- avsaknaden av rättsregler som möjliggör en offensiv insats
- avsaknaden av politisk vilja att ändra situationen.

Valet mellan defensivt eller offensivt förhållningssätt har betydelse för hur man agerar och väljer metoder i operativ/taktisk komponent. Om man väljer ett defensivt uppträdande kan man exempelvis *parera* eller *gardera*. Med *parera* förstås här att åtgärder vidtas i syfte att möta eller förhindra ej förutsedda händelseutvecklingar och med att *gardera* menas att man skyddar viktiga punkter och platser. Andra exempel på defensiva uppträdanden är frigörande av enheter och retirering. Om vi väljer ett offensivt uppträdande är ett handlingsalternativ att agera och rikta direkta insatser mot händelsen/motparten.

Manövrerandet - frontalt eller lateralt

Två olika sätt att möta en händelse är frontalt eller lateralt.⁸ Det finns flera olika begrepp med ungefär samma innebörd. Vi kan också se det som två olika sätt att manövrera på. Vi har därför kallat den dimensionen för manövrerandet. Begreppet manöver betyder egentligen ”en skickligt utförd rörelse eller serie av rörelser”.⁹

I stället för frontalt eller konfronterande, brukar man inom krigskonsten tala om den direkta metoden, där kampen förs mellan parternas huvudstyrkor. Detta är den strategi som vid slutet av 1800 – talet härleddes ur den tyske militärteoretikern von Clausewitz’ teorier. Den direkta metoden innebär även att man koncentrerar sina resurser till motpartens tyngdpunkt.

Inom näringslivet talar man även om begreppet ”Head on”¹⁰ och menar att man angriper konkurrenten i hans centrala och starka position.

Andra begrepp som motsvarar lateralt är flankerande och speciellt inom krigskonsten den indirekta metoden. Den indirekta metoden innebär att man undviker att ”ta tjuren vid hornen” och en direkt kraftmätning. Man tar endast stridskontakt med honom sedan han oroats, överraskats och bringats ur balans från oförutsedda riktningar.

⁵ **Modus** (en grammatisk term): av latinets *mo’dus* mått; mån; sätt; vis, form - Wessén, s. 286.

⁶ Se exempelvis Graeger m.fl., s. 111.

⁷ Se exempelvis Vittrup, s. 108.

⁸ **Lateralt**: sido, av latinets *latera’lis* sido-, Wessén, s. 252.

⁹ Se exempelvis Oxford dictionary of English eller Duden Deutsches Universalwörterbuch.

¹⁰ **Head – on**: With or involving direct confrontation, the concise Oxford English dictionary.

Att möta en händelse frontalt innebär oftast större risker för egen personal, då den exponeras mer för motparten eller olyckan. När ska man då möta en händelse frontalt? En hypotes är att man i vissa situationer snabbare kan få kontroll över situationen om man uppträder frontalt än om man arbetar mer lateralt.

Valet mellan frontalt och lateralt blir mest tydligt vid ett offensivt uppträdande.

Förhållandet till andra insatser

Koordineringen - sekventiellt eller parallellt

Om en händelse består av olika delar eller om man står inför flera olika händelser blir ett val huruvida man ska ta en del respektive händelse ”i taget” eller om man ska arbeta med alla delarna respektive händelserna parallellt. Vi kommer här liksom vid flera andra val till frågan om hur akut händelsen eller händelserna är. Dessutom är det av betydelse huruvida de olika delarna i en händelse eller de olika händelserna har några samband med varandra. De olika synergieffekter man då kan uppnå, kan ha betydelse för valet mellan sekventiella och parallella insatser.

Valet mellan sekventiellt eller parallellt anknyter också till vår prioritering. Om vissa delar har högre prioritet, kommer detta att tala för en sekventiell insats.

Synergierna – skapa gemensamma stödresurser och merutnyttja framgångar

Med synergi avser vi här de fördelar, som uppstår då två eller flera insatser kombineras och samordnas. Verksamheten blir mer effektiv i bemärkelsen mer behovs-tillfredställande och/eller kostnadsreducerande. Effekten är fördelaktigare än summan av de individuella insatserna. Synergismen mellan insatserna kan vara mer eller mindre stark. Ibland kan man uppnå synergi genom att samordna gemensamma stöd- och basresurser och i vissa fall kan framgångar i en av insatserna positivt påverka den andra insatsen. I vissa andra fall inskränker sig samordningen av insatserna till fördelning av resurser mellan dem.

DIMENSION	FRÅGESTÄLLNINGARNA
Samhällsbehoven	Vilka samhällsbehov ska tillgodoses? Vilken behovsbredd ska tillgodoses? Tillgodose ett brett antal behov eller inrikta oss mot ett smalt behov (nischad insats)?
Problemkedjan	Var i problemkedjan ska man arbeta och med vilken bredd?
Händelserna	Vilka händelser och delhändelser ska man ingripa mot? Alla händelser eller några utvalda?
Målet – ambitionsnivån	Med vilken ambitionsnivå ska man arbeta? Hur mycket kostar en viss ambitionsnivå? Hur ser omvärldens förväntningar på en viss ambitionsnivå ut?
Insatsens produktionskedja	Vilka delar i insatsen ska myndigheten själv producera och vilka delar ska man lägga ut på enheter från andra myndigheter?
Aktiviteterna	Vilka aktiviteter ska man arbeta med i insatsen? Arbeta selektivt med enstaka aktiviteter eller en hel ”bunt” med aktiviteter?
Resurserna	Vilka resurser ska användas i insatsen? En resurssvag eller resursintensiv insats? Allroundresurser eller spetskompetens? Enstaka typer av resurser eller en ”bunt” med flera olika resurser?
Rummet	Var i rummet ska insatsen genomföras? Ska man genomföra en samlad insats (<i>koncentrerad</i>) eller spridd insats?
Tiden	När ska insatsen genomföras? Vilken utsträckning i tiden? Ska vi genomföra insatsen <i>momentant</i> eller <i>successivt</i> ?
Egna fördelar (Differentieringen)	Vad ska vi vara bra på? Vilka egna fördelar gentemot motparten?
Insatsmodus	Offensivt eller defensivt uppträdande?
Manövrerandet	Manövrera frontalt eller lateralt?
Koordineringen	Genomföra flera insatser sekventiellt eller parallellt?
Synergierna	Bara resursfördelning eller även samutnyttjande?

Tabell 3 Sammanställning av förslag till insatsstrategiska dimensioner

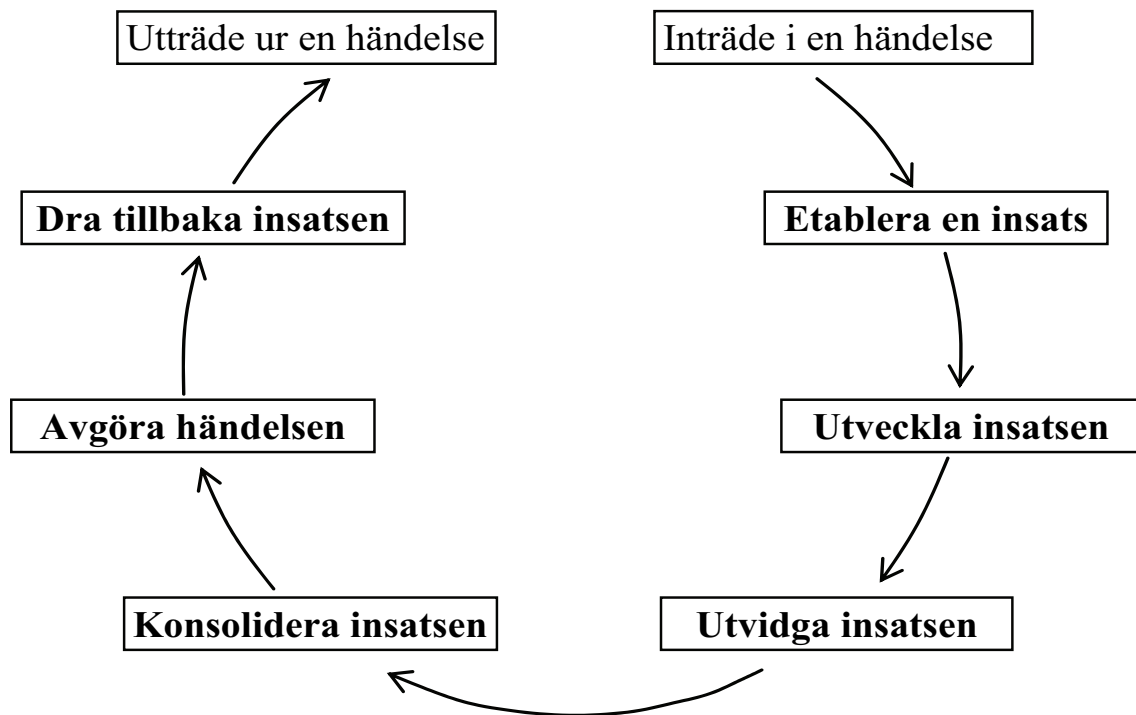
En insatsstrategisk cykel

Inledning

Själva idén att i en ledningskomponent tala om en cykel som genomlöpes under insatsen har egentligen framkommit under studier av strategisk ledning inom näringslivet. Det är där framförallt den beskrivning av en strategisk cykel som författaren Mintzberg gör.

Vi ska i detta kapitel titta på hur strategiska val efterhand under en löpande insats skulle kunna se ut.

Vi utgår från en cykel av olika typer av åtgärder. En pedagogisk fördel med denna cykel är att visa, hur strategisk insatsledning ska ligga ett eller flera steg före den taktiska/operativa ledningen, dvs. genomförandet av insatsen. Med denna utgångspunkt skulle vi kunna påstå att när den taktiska/operativa ledningen är sysselsatt med etableringen av en insats, ska den strategiska komponenten överväga hur man i nästa skede ska utveckla insatsen, osv.



Figur 5 Olika steg och åtgärder under en insats

Ett syfte med arbetet med denna insatscykel är vårt sökande efter ”övergripande” rörelser – vilka ändringar gör man och vilka steg tar man i strategisk komponent under löpande insats? Det bör betonas att det inte är vår avsikt att alla steg alltid ska följa strikt i ordning utefter cykeln. Beroende på händelsens art kan man även behöva hoppa mellan olika steg.

Förslaget har framförallt vuxit fram vid studier av livscyklar för affärsidéer inom näringslivet. Många författare presenterar en cykel för affärsidéer. Vi har här valt att koncentrera oss på *en* sådan framställning, nämligen den som organisationsteoretikern

Henry Mintzberg gör i sin litteratur.¹¹ En översiktlig blick på andra sådana framställningar av en cykel visar att de flesta författare har någon form av de steg som nämns i Mintzbergs framställning såsom etableringsfas, utvecklingsfas, penetrering samt utträde.

Etablera en insats

Det första steget – etablering, innebär helt enkelt att man bestämmer de olika insatsstrategiska dimensionerna. Vi har här fört samman flera delsteg till huvudrubriken ”Etablera en insats”.

Vi bör observera att när man etablerar en insats har man också gjort det strategiska valet att gå in i en händelse. Andra val är exempelvis att *avvakta* eller att *överlämna* händelsen till en annan samhällsfunktion. Anledningen till att man väljer att avvakta kan vara att man inte vill gå in med för lite resurser och behöver vänta till dess att fler resurser har tillförts. Det kan också vara så att man bedömer att situationen just nu är för farlig för egen personal. Om vårt val är att avvakta kan det bli aktuellt att arbeta med ambitionsnivån att ”skapa möjligheter för insats”.

Lokalisera

Det första steget i etablering är lokalisering. Vi vill här framhålla några dimensioner som ligger ovan eller bortom den rent konkreta frågeställningen ”Var i rummet och tiden ska insatsen genomföras?”. Det är alltså fråga om lokalisering i en mer abstrakt betydelse. De första stegen skulle vara att avgöra

- *vilka behov* och vilken *behovsbredd* ska tillgodoseas
- *var i problemkedjan* och med vilken *bredd i problemkedjan* man ska arbeta
- *var i produktionskedjan* man ska arbeta, dvs. vilka delar av insatsen som myndigheten ska producera själva och vilka vi ska ”köpa in” från andra myndigheter,
- med vilka *händelser* och med vilken *bredd på händelser* man ska arbeta.

Mer konkreta val är var och när insatsen genomförs. Som redan har nämnts i avsnittet ”Rummet – var i rummet respektive en utspridd eller en koncentrerad insats” på sidan 21 och avsnittet ”Tiden – när i tiden respektive en successiv eller en momentan insats” på sidan 22, blir det fyra val, nämligen:

- Var ska insatsen genomföras?
- Med vilken bredd i rummet ska insatsen genomföras – samlad (koncentrerad) eller spridd insats?
- När ska insatsen genomföras?
- Med vilken bredd i tiden ska insatsen genomföras – momentant eller utsträckt i tiden?

Som också redan tidigare har nämnts, ska möjligen valet av tid och rum mer ses som en operativ än en strategisk fråga.

¹¹ Mintzberg m.fl., s. 115 -127.

Dimensionera

Nästa steg är dimensioneringen av insatsen. Man väljer här resurser. Det är vår uppfattning att skapandet av resurser för insatsen är en strategisk fråga. Resurserna genererar ju kostnader och valet av resurser får därför en konkret konsekvens.

Dimensioneringen omfattar inte bara mängden eller omfattningen av resurser, utan påverkar också val avseende typ av aktiviteter och förhållningssätt. När jag har få resurser kan jag tvingas att exempelvis

- tillgodose färre behov i samhället
- angripa färre punkter i problemkedjan
- genomföra en mer utdragen (successiv) insats
- uppträda defensivt istället för offensivt.

Vi nämner redan här att vi har funnit tre principiella sätt att säkerställa resurser till den insats vi formar, nämligen

- mobiliserande av styrkor inom den egna myndigheten
- förstärkning med styrkor från andra myndigheter
- samarbete med andra myndigheter.

Under andra punkten kan vi tala om ”deltagande i räddningsinsats” enligt 6 kap. 7 § lagen om skydd mot olyckor. Blickar vi utanför räddningstjänst kan vi även nämna ”polisförstärkning” enligt 3 kap. 10 § polisförordningen.

Positionera

Vi har tagit upp positioneringen som ett särskilt steg i insatscykeln, för att lyfta fram att en insats måste relateras till motparten eller händelsen.

Man väljer här hur man ska differentiera insatsen, dvs. vilka delar man ska lyfta fram och vara bra på. Vi har tidigare i avsnittet ”Skapa egna fördelar“ på sidan 22 nämnt och diskuterat skillnaden mellan val av differentiering och val av behovsbredd.

Ytterligare ett val under positionering är val av insatsmodus, ska man arbeta offensivt eller defensivt? Slutligen har vi också valet mellan att bekämpa händelsen frontalt eller från flankerna, dvs. valet av hur vår manöver ska se ut.

Relatera till andra insatser

Vi har här presenterat koordineringen och synergierna som ett särskilt delsteg, för att lyfta fram att en insats behöver relateras till andra insatser.

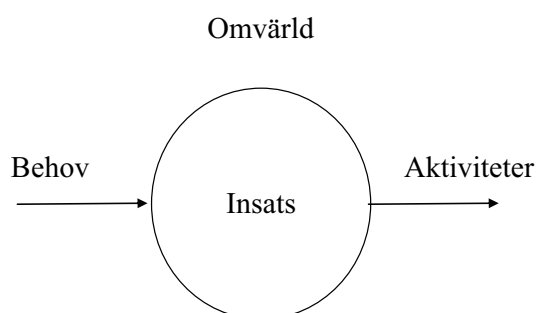
Man väljer här om man ska arbeta parallellt med flera insatser/händelser, eller om man ska ta en insats/händelse i taget, dvs. arbeta sekventiellt. Man väljer också hur synergier ska skapas med andra insatser. Synergier kan ta sig olika uttryck, såsom:

- resursfördelning
- samutnyttjande av exempelvis ledningskomponenter och logistik
- utnyttjande i en insats av framgångar/utfall i en annan insats.

Utveckla insatsen

När man väl har gått in i en händelse och etablerat en insats kan man behöva utveckla insatsen. Vi har valt beteckningen ”utveckla”, när vi ”står kvar med *ett* ben” i den ursprungliga insatsen och sträcker ut något område. Det ska ses i kontrast till en utvidgning, som följer i nästa avsnitt. Vi ska nu se på några olika sätt att utveckla insatsen.

När man utvecklar en affärsverksamhet, utgår man ofta från två dimensioner, nämligen den marknad som vi arbetar med och de produkter som vi producerar. Vi har här på motsvarande sätt utgått från att när man utvecklar en räddningsinsats, utgår vi från två dimensioner. Dessa två dimensioner är dels vilka samhällsbehov man tillgodoser, dels vilka aktiviteter som man ”levererar”. Låt oss se insatser som ett system som interagerar med omvärlden. De två nämnda dimensionerna beskriver egentligen ”input” respektive ”output” i detta system. Vi tar in information om samhällsbehoven i omvärlden till vårt system och levererar efter olika överväganden vissa aktiviteter till omvärlden.



Figur 6 En insats betraktad som ett system i en omvärld – systemet tar in information om omvärdens behov och producerar aktiviteter för att tillgodose dessa.

Om man ska utveckla en insats relaterat till dessa dimensioner, får vi då logiskt fyra fall. I det första fallet ändrar vi inte dessa två dimensioner, vi får en penetrering. I två andra fall ändrar vi en dimension, antingen tillgodosedda samhällsbehov eller de aktiviteter man producerar. Vi får då en behovsutveckling eller en aktivitetsutveckling. I det fjärde fallet ändrar man både behovet som man arbetar mot och aktiviteterna som man producerar. Vi har här valt begreppet diversifiering. Detta sista fall har vi insorterat under ”utvidga insatsen” längre ner i kapitlet. Den i strategisk ledning i näringslivet bevandrade, kan här se en parallell till den s.k. Ansoffmatrisen.

Penetrera händelsen

Ordet penetrera kommer från latinets *penetra're*, som betyder tränga in, genomtränga. Begreppet används i näringslivet i betydelsen att expandera genom att öka andelar på nuvarande marknader med nuvarande produkter. Vi kan också beskriva penetreringen med citatet:

Penetration strategies work from a base of existing products and existing markets, seeking to penetrate the market by increasing the organizations share of it.¹²

Vi har här använt begreppet för att beskriva att vi fortsätter att arbeta mot samma behov med samma aktiviteter som tidigare, men vi intensifierar insatsen. Genom penetreringen ökar jag min dominans gentemot olyckan eller - för att blicka även mot polisinsatser - gärningsmannen.

Vid penetreringen är det också viktigt att *förbättra* de tillämpade aktiviteterna och *effektivisera* verksamheten.

En form av motsats till penetreringen är inom näringslivet att jag utnyttjar de positioner och fördelar som jag har skapat och ”skördar” händelsen.¹³ Vår tes är att motsvarigheten inom insatsledning till att skörda i näringslivet, är att *avgöra* en händelse.

Tillgodose nya behov eller tillföra nya aktiviteter

Två olika utvecklingar är att tillgodose nya behov respektive att tillämpa andra aktiviteter. Vi kallar det för behovsutveckling respektive aktivitetsutveckling. Vid behovsutveckling vänder jag mig till nya behov, men fortsätter att arbeta med samma aktiviteter. Jag ökar alltså den behovsbredd som jag tillgodoser. En form av behovsutveckling är *geografisk utbredning*.

Vid aktivitetsutveckling utvecklar vi insatsen genom att börja arbeta med modifierade eller andra aktiviteter än tidigare, men fortfarande mot samma behov och på samma plats.

Utvidga insatsen

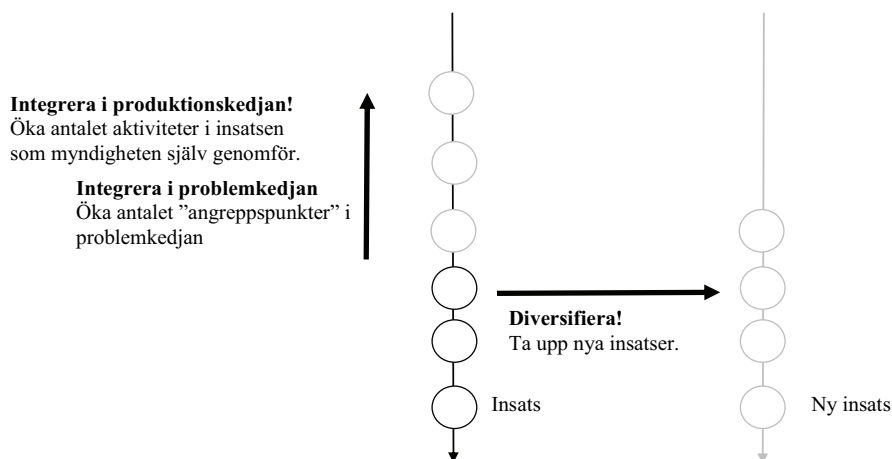
Vi kan också tala om att utvidga insatsen. Skillnaden mot att utveckla insatsen är att man går *bortom* nuvarande insats.

Vi särskiljer här två huvudstrategier, dels en strategi där man integrerar större delar i insatsens produktionskedja, dels en strategi där man tar upp insatser i nya områden – man diversifierar verksamheten. Vi tar här också in en integrering i händelsens problemkedja.

Vi ska i detta sammanhang också nämna att det kan uppstå *sidoeffekter* av en insats och att det borde vara en strategisk uppgift att fånga upp och på bästa sätt utnyttja dessa sidoeffekter.

¹² Mintzberg m.fl., s. 123.

¹³ A.st.



Figur 7 Olika sätt att utvidga en insats bortom den befintliga insatsen

Ta upp nya insatser - diversifiera

Begreppet diversifiera används inom näringslivet och innebär att företaget expanderar genom att ta upp affärer med nya produkter på nya marknader. Begreppet kommer från latinets *diver'tere* som betyder "vända bort".

Vi har här använt begreppet i betydelsen att jag etablerar insatser i nya områden. Det kan finnas flera olika skäl till en sådan utvidgning. Genom att genomföra flera insatser satsar man "inte allt på ett och samma bräde" och skapar en riskspridning.

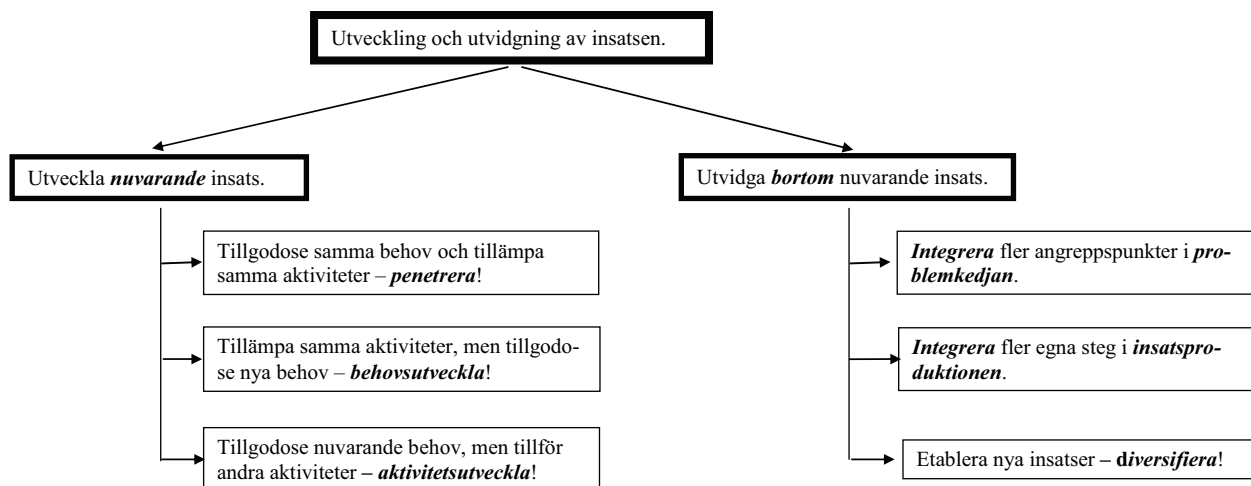
Jag kan också göra bedömningen att jag bättre hanterar händelsen med andra insatser än den nuvarande insatsen.

Diversifiering väcker också frågan om man kan *merutnyttja* dels de resurser och kompetenser som har mobiliserats för kärninsatsen, dels de aktiviteter som har initierats. Man kan skapa synergier som är positiva för myndighetens sammantagna verksamhet.

Integrera fler steg i produktionskedjan respektive problemkedjan

Inom näringslivet används begreppet *vertikal integrering* i betydelsen att företaget integrerar fler moment i förädlingskedjan från råvara till färdig produkt. Vi har här på motsvarande sätt vid insatser talat om *integrering* av fler steg dels i problemkedjan, dels i insatsens produktionskedja. Vid en utvidgning i problemkedjan, tar jag mig an fler punkter i händelsens problemkedja – jag arbetar med problemet på en större bredd.

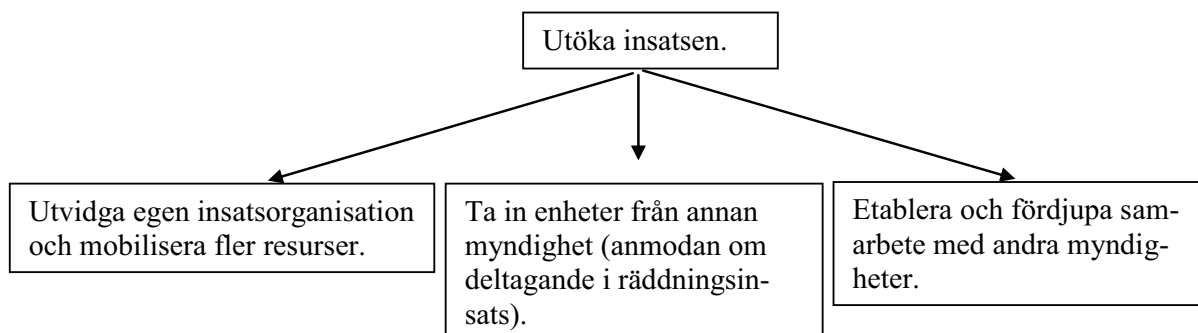
Vid en integrering i insatsens produktionskedja, genomför myndigheten fler moment i insatsproduktionen själv – myndigheten väljer att "göra själv" i stället för att köpa in.



Figur 8 Sammanställning av olika steg och alternativ vid utveckling och utvidgning av en insats

Metoder för att tillföra mer resurser i insatsen

Såväl integrering som diversifiering uppnås genom att jag antingen mobiliserar fler egna enheter eller att jag tar in enheter från en annan myndighet. I praktiken finns det flera olika nyanser av detta. Man kan även ha ett mer eller mindre starkt samarbete med andra myndigheter. Av pedagogiska skäl urskiljer vi tre verktyg för utvidgning enligt nedanstående figur. Detta blir på sätt och vis de ”strategiska verktygen”.



Figur 9 Olika metoder för att utöka en insats

Konsolidera insatsen

Efter att ha drivit och utvidgat en insats behövs det ofta en konsolidering. Konsolidera betyder egentligen dels göra starkare och mer solid, dels sammanföra till en enhet. Inom näringslivet inrymmer Mintzberg i konsolidering av affärsverksamhet även en omdefiniering av affärsverksamheten.

Vi talar här på liknande sätt om två steg i konsolideringen. Det första steget är en mer ”traditionell” konsolidering, medan det andra steget är en mer långtgående fulländad konsolidering. I det andra steget skulle vi även kunna använda begrepp som förnyelse, revitalisering eller omdefiniering.

Traditionell konsolidering

I första hand tänker man sig under begreppet konsolidera att jag gör en ”upprening” eller ”utrensning” bland de aktiviteter jag genomför och de behov som jag tillgodoser med insatsen.

Vi tar här upp några strategier som är de logiska motsatserna till de åtgärder som vi har nämnt under ”utveckla insatsen”. Motsatsen till att tillgodose fler behov blir en *behovskonsolidering*, där man inriktar sig mot tillgodoseendet av ett färre antal behov i samhället. Vi nämnde geografisk utbredning som en form av behovsutveckling. Motsatsen till geografisk utbredning blir en koncentrerings av insatsen. På liknande sätt som för behovsutveckling och dess motsats, blir motsatsen till aktivitetsutveckling att jag *rationaliserar* insatsproduktionen - jag gallrar och tunnar ut bland aktiviteter.

Vi tar här också upp motsatsen till att integrera fler steg i produktionskedjan. Vi kallar denna motsats för att vi *överför* – vi köper in tjänster som vi tidigare har producerat själva från en annan eller från flera andra myndigheter.

Vi kan också tänka oss en omorganisation av insatsen. Exempelvis kanske någon chef för en delinsats har för många underställda enheter (ett för stort ”span of control”) och en annan delinsats sker inte med enhetliga och tydliga befälsförhållanden (unity of command and direction). Jag organiserar här om så att jag får ett mindre ”span of control” respektive tydligare befälsförhållanden.

Förnya insatsen

Efter det att en insats har etablerats, utvecklats och utvidgats finns det ofta ett behov av att inte bara konsolidera verksamheten, utan att också återskapa insatsen. När insatser utvecklas genom exempelvis utvidgning av insatsen, etablerande av nya insatser och inlemmande av större delar av problemkedjan, kan den lätt förlora en del av sin mening och betydelse. Då kan ett återskapande av insatsen bli den ultimata formen av konsolidering, där man rationaliserar inte bara ytterligheter och utsvävningar i de behov man tillgodoser och de aktiviteter som insatsen ”producerar”, utan även själva ”kärnan” i insatsen.

Jag kan behöva omdefiniera och göra en nybestämning av insatsen - vad är vår roll och vad är egentligen syftet med insatsen? Efterhand som insatsen har genomförts kan den dels ha förskjutits från sitt ursprungliga syfte, dels kan förändrade omständigheter ha medfört att vår roll och insatsens syfte bör justeras. Man kan också ha ”kommit bort” från insatsens egentliga kärnverksamhet. Exempelvis kanske polisen har kommit att lösa ”biträdandeuppgifter”¹⁴, snarare än att utreda brott och upprätthålla ordning.

Man kan också skapa nya kombinationer av aktiviteter, exempelvis ”bunta ihop” olika aktiviteter till en samlad insats. Men även motsatsen, där man plockar ut olika aktiviteter i en insats och genomför dem som enskilda insatser, kan vara en livskraftig strategi. Vi kan också tänka oss en gallring bland olika delinsatser.

Vi kan också flytta oss i problemkedjan, såväl bakåt som framåt. Ett annat alternativ är en förskjutning mellan de mest framträdande aktiviteterna i insatsen, såsom förskjutning från ingripande till spaning hos polisen.

¹⁴ Man talar numera om att polisen ”lämnar den hjälp som behövs” vid exempelvis räddningsledarens ingrepp i annans rätt: se 6 kap. 3 § lagen om skydd mot olyckor

Ytterligare exempel på den yttersta konsolideringen av insatsen kan vara ett nytt ”kärntema”. Man omorienterar från en enstaka aktivitet i insatsen till ett bredare koncept med flera olika aktiviteter.

Resultatet av en förnyelse av insatsen kan mycket väl innebära, att man inte skapar ett avgörande eller drar tillbaka insatsen, utan att vi går ett ”varv till” i cykeln med en ny eller modifierad insats. Vi kan säga att cirkeln sluts då vi gör den yttersta konsolideringen. Vi är på sätt och vis tillbaka i cirkeln där vi började – etablerandet av insats.

Avgörande av händelsen

Vi har här tagit upp ett avgörande som ett särskilt steg i insatsens cykel. Som vi redan har tagit upp på sidan 31, kan inom näringslivet ett skördande ses som en motsats till en penetrering. Man använder i näringslivet även begrepp såsom ”skörda frukterna av det krävande och dyrbara utvecklingsarbetet”¹⁵. Vi har betraktat ett avgörande vid en insats som en analogi till att skörda inom näringslivet.

Inte alla insatser innehåller komponenten avgöra. Men som vi har framhållit tidigare är cykeln bara en schematisk framställning där olika steg och komponenter aktualiseras beroende på insatsens art. Vi har ansett att avgörandets logiska plats ska vara mellan konsolideringen och tillbakadragandet.

Olika handlingsalternativ och deras motsatser

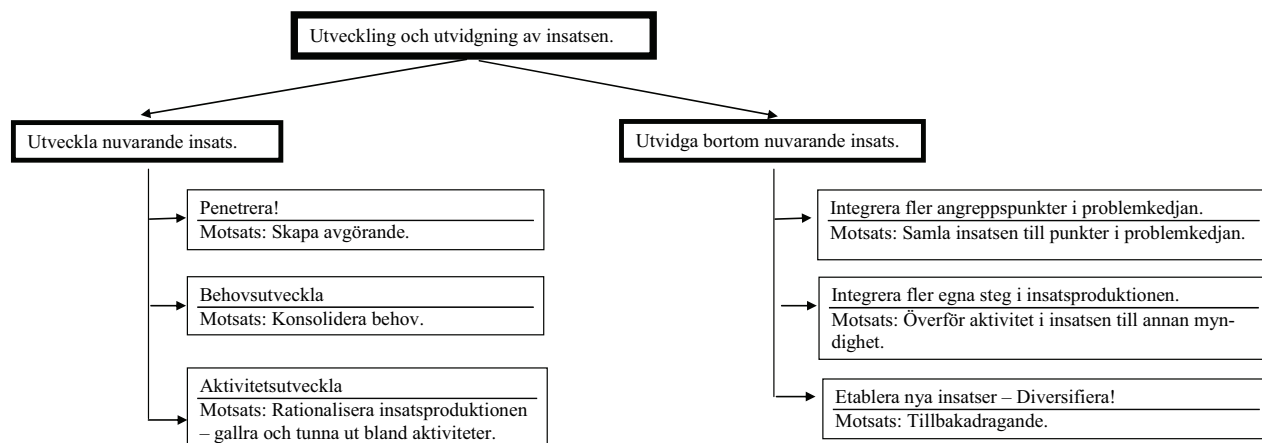
I ovanstående avsnitt har vi vid flera tillfällen lyft fram motsatsen eller ”motpolen” till ett handlingsalternativ. Om vi försöker göra en formell framställning av alternativ och deras motsatser, skulle vi kunna få en matris enligt nedanstående.

ALTERNATIV	MOTSATS - MOTPOL
Penetrera händelsen.	Skörda insatsen, skapa avgörande.
Utnyttja modifierade eller nya aktiviteter.	Rationalisera insatsproduktionen, gallra band åtgärder.
Geografisk utbredning.	Koncentrera insatsen.
Tillgodose fler behov.	Konsolidera behoven.
Diversifiera	Dra tillbaka.
Integrera i produktionskedjan.	Överför (engelskans impartation): lägg ut fler moment på annan myndighet. Organisationen köper in det den tidigare har producerat själv – outsourcing, (eller säljer det den tidigare har hanterat).
Integrera i problemkedjan.	Samla insatsen till en eller färre punkter i problemkedjan.

Tabell 4 Olika övergripande handlingsalternativ och deras motsatser

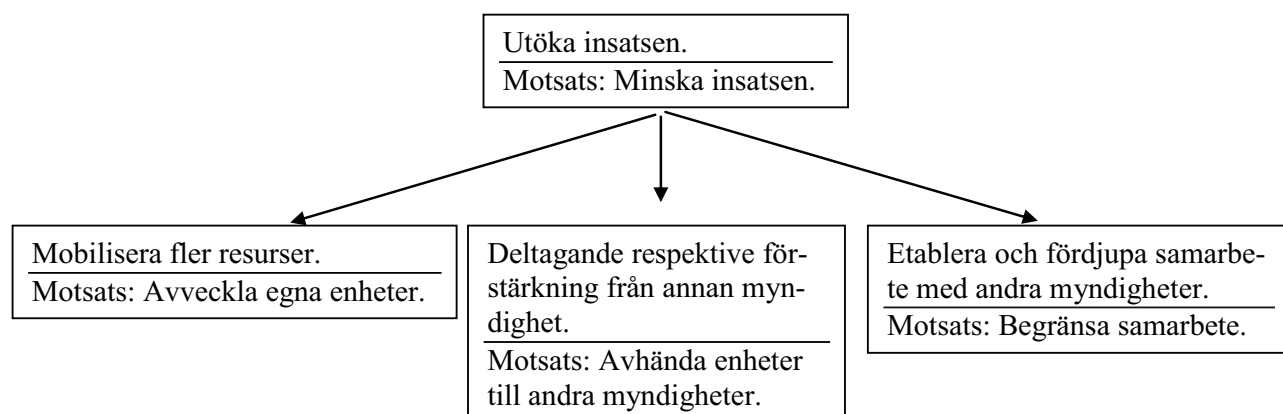
¹⁵ Normann, s. 63.

Förhållandet åskådliggörs även i nedanstående figur.



Figur 10 Olika utvecklingsstrategier och deras motsatser

Vi sade tidigare att såväl integrering som diversifiering uppnås genom att man antingen mobiliserar fler egna enheter eller att man tar in enheter från en annan myndighet, samt att man även har ett mer eller mindre starkt samarbete med andra myndigheter. I samband med att vi talar om olika handlingsalternativ och deras motsatser, kan det vara värdefullt att även se på motsatserna till alternativen mobilisera fler egna enheter, ta in enheter från andra myndigheter samt etablera och fördjupa samarbete. Vi får då enligt Figur 11 nedan.



Figur 11 Metoder för att utöka en insats och deras motsatser

Tillbakadragandet

När man har nått verkan med insatsen sker inte längre någon utveckling och utvidgning, utan ett tillbakadragande. Man kan också tala om ett utträde. Ett tillbakadragande kan även ske av andra skäl, såsom att insatsen kräver för mycket resurser eller konkurrerar med andra viktigare insatser. Tillbakadragandet kan ses som den logiska motsatsen till diversifieringen. Detta tillbakadragande kan dock ske på olika sätt. Vi kan *krympa* verksamheten. Här minskar man insatsen utan att för den skull gå ur händelsen. Man kanske begränsar samarbete med andra myndigheter och man kanske slutar med att utnyttja sidoeffekter.

Man kan *avveckla* egna enheter. Detta är den logiska motsatsen till att mobilisera fler egna enheter. Motsatsen till att ta in enheter från andra myndigheter blir att *avhända* enheter. Här lämnar myndigheten tillbaka enheter som har kommit som förstärkning från andra myndigheter.

Eventuellt *överlämnar* man händelsen till någon annan myndighet eller samhällsfunktion, såsom polis, socialtjänst, försäkringsbolag, hälso- och sjukvård osv.

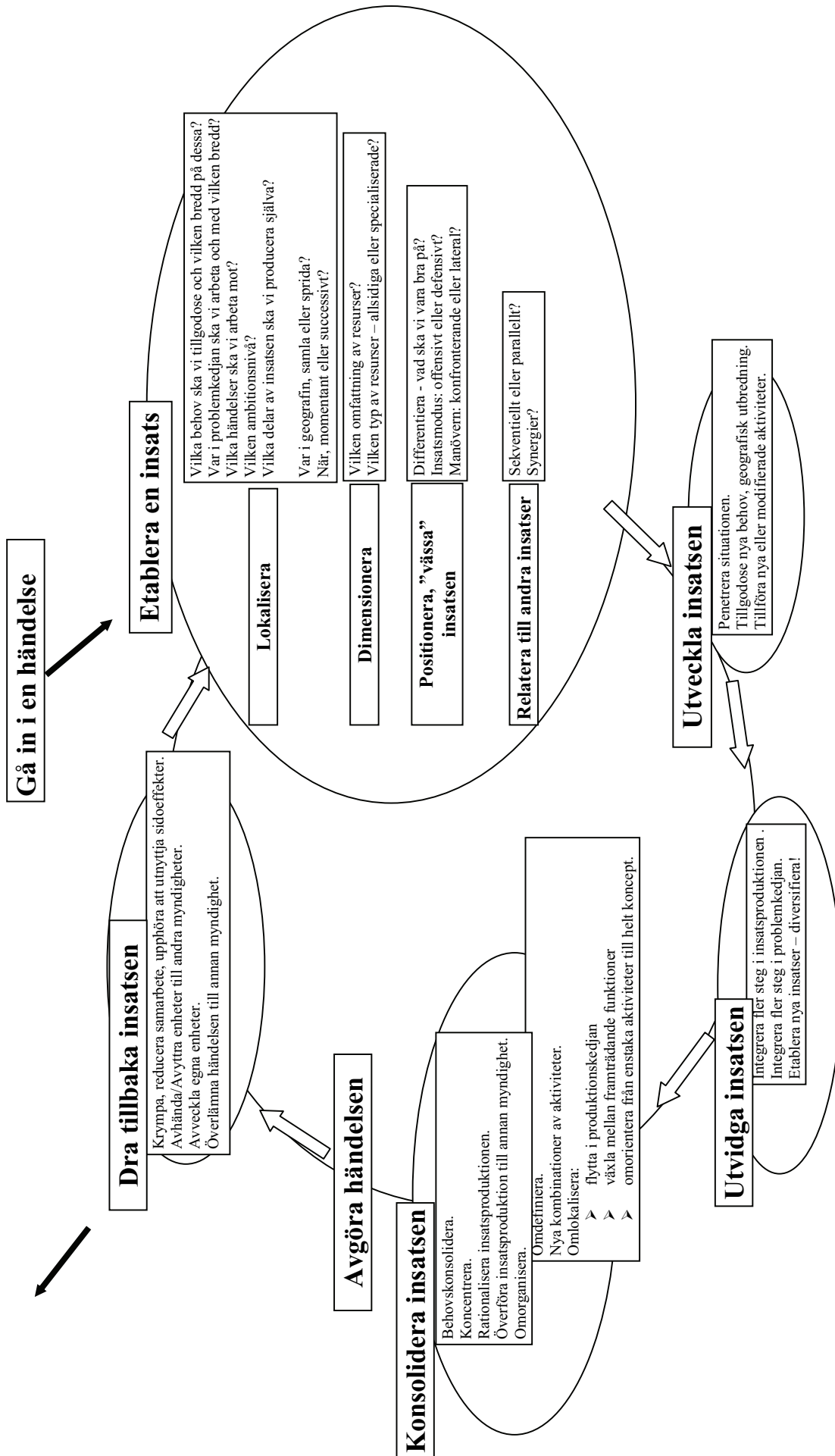
På nästföljande två sidor summerar vi de olika stegen och åtgärderna i tabellform. Därefter presenterar vi en figur med en cykel. Den insatsstrategiska cykel som vi presenterar avser själva *genomförandet* av en insats. Vi kan också i cykeln ta in steg *före* respektive *efter* en insats. Vi har i avsnittet ”Strategisk insatsledning i olika faser” i kapitlet ”Inledning” nämnt åtgärder såväl före som efter en insats.

Sammanställning av steg och val i den insatsstrategiska cykeln

STEG I CYKELN	DELSTEG	KONKRETA VAL OCH ÅTGÄRDER
Etablera en insats	Lokalisera	Vilka behov ska man tillgodose?
		Vilken bredd på tillgodosedda behov?
		Var i problemerkedjan ska man arbeta?
		Med vilken bredd i problemerkedjan ska man arbeta?
		Vilka händelser ska man arbeta med?
		Vilken bredd av händelser ska man arbeta med?
		Vilken ambitionsnivå?
		Vilka delar av insatsen ska myndigheten producera själv?
		Var ska insatsen genomföras?
		Med vilken bredd ska insatsen genomföras – sprida eller koncentrera enheter?
Dimensionera		När ska insatsen genomföras?
		Med vilken bredd i tiden ska insatsen genomföras – momentant eller successivt?
		Hur mycket resurser ska man sätta in?
		Vilken typ av kompetens/typ av resurser, ska man sätta in?
Positionera		Vilken bredd på kompetensen?
		Hur ska man differentiera insatsen?
		Uppträda offensivt eller defensivt?
Relatera till andra insatser		Manövrera frontalt (konfronterande) eller lateralt?
		Ska man arbeta med flera insatser sekventiellt eller parallellt?
		Hur ska man skapa synergier med andra insatser?
Utveckla insatsen		Penetrera situationen! Tillgodose nya behov – behovsutveckla! Geografisk utbredning. Tillföra nya eller modifierade aktiviteter – aktivitetsutveckla!

STEG I CYKELN	DELSTEG	KONKRETA VAL OCH ÅTGÄRDER
Utvidga insatsen		<p>Integrera fler steg i problemkedjan!</p> <p>Integrera fler steg i insatsproduktionen!</p> <p>Etablera nya insatser - diversifiera!</p>
Konsolidera insatsen	Traditionell konsolidering	<p>Behovskonsolidera!</p> <p>Koncentrera!</p> <p>Rationalisera insatsproduktionen!</p> <p>Överför insatsproduktion till annan myndighet!</p> <p>Omorganisera!</p>
	Förnya insatsen	<p>Omddefiniera syfte med insatsen!</p> <p>Skapa nya kombinationer av aktiviteter!</p> <p>Flytta i problemkedjan!</p> <p>Växla mellan framträdande funktioner!</p> <p>Omororientera från enstaka aktiviteter till bredare koncept!</p>
Avgöra händelsen		
Dra tillbaka insatsen		Krympa insatsen, begränsa samarbete, upphöra med att utnyttja sideeffekter.
		Avhända enheter till andra myndigheter.
		Avveckla egna enheter.
		Överlämna händelsen till annan myndighet.

Tabell 5 Sammanställning i tabellform av olika steg och åtgärder under en insats



Figur 12 Översiktlig redovisning av olika insatsstrategiska steg och val vid genomförande av insatser

Reflektioner kring vald arbetsmetod

Det finns inte någon absolut och entydig sanning i detta arbete, utan vi är beroende av såväl de metoder som vi utredare/forskare *väljer* och den erfarenhet som operatörer bidrar med.

Strategisk ledning är ingen enhetlig och entydig teori varken inom näringslivet eller inom krigskonsten. Ibland kan försök att skapa en struktur inom området upplevas som mindre fruktsamma. Arbetet har därför varit tidvis frustrerande.

Vi har här valt att stödja oss på huvudsakligen en författare vardera inom ledning av företag respektive militär strategi. Ett alternativt förfarande skulle kunna ha varit att göra en syntes av flera författare. Detta är dock ett så pass omfattande arbete, att vi har gjort bedömningen att det inte står i proportion till såväl bedömt resultat som tillgängliga medel i detta uppdrag. I vårt fortsatta arbete har vi prioriterat att börja få en implementering och vi har därför begränsat underlaget. När vi väl har valt metoden, har vi också funnit det viktigt för kontinuiteten att noggrant penetrera *en* vald metod, framför att arbeta med fragment från olika metoder och perspektiv.

Vi har inom affärsperspektivet begränsat oss till främst Mintzbergs redovisning av olika ”generiska” strategier och en cykel för en affärsidé eller produkt. En beskrivning av en cykel för en affärsverksamhet förekommer hos många författare. Men det är ofta inte lika noggrant och detaljerat beskrivet som hos Mintzberg. Man bör samtidigt notera att Mintzbergs beskrivningar av olika strategier är en syntes av metoder och principer som olika författare har presenterat, såsom de välkända författarna Igor Ansoff respektive Michael Porter.

På samma sätt och med samma argument har vi inom fältherreperspektivet begränsat oss huvudsakligen till författaren André Beaufre. Ett tungt vägande skäl att välja just André Beaufre var hans pedagogiska och välstrukturerade beskrivningar av strategin. Beaufre gjorde ett tydligt försök att skapa en struktur inom strategin, medan många andra författare mer bara resonerar kring strategin. Precis som för Mintzberg i affärsperspektivet, ger ju Beaufre dessutom många gånger en syntes från tidigare författare såsom den kände tyske militärteoretikern Carl von Clausewitz.

Även om vi här har begränsat oss till huvudsakligen en författare i varje perspektiv är det inget som hindrar att man i ett eventuellt fortsatt arbete dels för affärsperspektivet studerar även andra författares framställningar av en cykel för en affärsverksamhet, dels för fältherreperspektivet studerar även modernare militär strategi och exempelvis strategiska begrepp och principer i nätverksbaserat försvar.

Vi har också i kapitlet ”Fortsatt arbete”, gjort en utblick mot andra författares framställning av en cykel för en affärsverksamhet och gett exempel på utvidgningar av den insatsstrategiska cykeln.

Såväl ett företags verksamhet som krigföring är annorlunda än genomförandet av en räddningsinsats. Detta medför givetvis att begrepp och principer inte direkt och okritiskt kan överföras till insatsledning från övergripande ledning av företag respektive krigföring, där man har andra utgångspunkter.

En stor skillnad mellan strategi vid en räddningsinsats och framförallt strategi inom näringslivet är givetvis tidsförhållandena. Inom ett företag överväger man nya handlingsalternativ och genomför dessa under kanske flera år, medan en räddningsinsats löper under timmar eller några dygn. Men vi är medvetna om att ”systemklockan”

förändras, när vi förflyttar oss mellan affärsperspektivet och ledning av räddningsinsatser.

Visst har både vi själva funnit invändningar och kritiska synpunkter på de valda perspektiven, och det har också framförts vid våra dialoger med olika forskare och operatörer. Men det är vår erfarenhet att en studie av strategier inom näringslivet respektive krigföring ändå hjälper oss att finna begrepp för att beskriva på vilka olika *övergripande* sätt som vi kan förhålla oss på till en verksamhet.

Fortsatt arbete

I FOI:s uppdrag ingår även att redovisa förslag på fortsatt arbete inom området. Vi presenterar i detta kapitel såväl förslag på utvidgning och utveckling av det koncept som vi har redovisat i denna rapport, som arbete med ytterligare koncept och arbetsområden inom strategisk ledning.

Utveckla och utvidga den insatsstrategiska cykeln

Fortsatt arbete med operatörer

Ett viktigt steg i fortsatt arbete är att utveckla de dimensioner och den insatscykel som vi presenterar här. Under vårt arbete har olika operatörer getts tillfälle att helt enkelt yttra sig över våra förslag och detta kan ses som ett första steg i en utveckling av konceptet. Detta är en process som för utvecklandet av ett insatsstrategiskt koncept framåt och som vi rekommenderar att man fortsätter att arbeta med.

Vi anser att man dessutom kan börja testa konceptet såsom det presenteras i denna rapport, vid ”skarpa” insatser och återföra erfarenheter från en sådan användning. Ett sådant steg har diskuterats med operatörer och ett sådant arbete bör ske i nära samarbete med operatörer som har god kunskap om ledningsprocesser och är väl motiverade för denna typ av utvecklingsarbete. Ett tredje tillvägagångssätt är att i scenarier testa och vidareutveckla konceptet. Dessutom anser vi att konceptet bör kunna utvecklas genom att användas vid problembaserad utbildning inom ledning. Att ha problembaserade utbildningsmoment kring detta vid Räddningsverkets s.k. Högre räddningstjänstkurser, skulle kunna vara ett alternativ.

Det är egentligen ingenting som hindrar att de ovan beskrivna olika aktiviteterna pågår parallellt. Olika sådana aktiviteter bör dock samordnas av någon vid Räddningsverket i nära samarbete med FOI.

Studier av ytterligare författare

Vi har redan i kapitlet ”Reflektioner kring vald arbetsmetod” ovan nämnt studier av ytterligare författare och skolor inom affärsperspektivet respektive fältherperspektivet som en tänkbar del i ett fortsatt arbete. Sådana studier skulle ge en utvidgning och komplettering av det koncept som vi redovisar.

Låt oss ta två exempel för affärsperspektivet. Det man möjligtvis skulle kunna identifiera i andra framställningar av en affärsidés utvecklingscykel, som inte så tydligt framkommer i Mintzbergs framställning, är *stabilisering*. Flera författare nämner un-

der stabilisering sådant som att ”säkra den uppnådda positionen” (die bisherige Position zu sichern)¹⁶, ”bita sig fast i reviret”¹⁷ eller ”försvara uppnådda positioner”¹⁸. Vi har i den insatsstrategiska cykel som presenteras i detta arbete, börjat cykeln med en tydlig och konkret etablering av en insats. Man skulle också kunna överväga att börja cykeln med någon form av ”sökande” eller ”trevande” fas. Andra författare nämner sådant som just ”sökfas”¹⁹ eller ”spjutspetsstadium”²⁰.

Inom fältherreperspektivet föreslår vi att man studerar även modernare militär strategi och exempelvis strategiska begrepp och principer i nätverksbaserat försvar.

Studier av strategiska analyser och metoder

Vi har här presenterat olika dimensioner som skulle kunna vara insatsstrategiska och förslag på insatsstrategiska handlingsalternativ efterhand under en insats. Vi har dock inte gått närmare in på hur de olika stegen i ett analysarbete ser ut fram till val av ett handlingsalternativ eller en bestämning av en viss dimension. Inom såväl räddningstjänsten som polisen tillämpas bedömandemetoder och stabsarbetsrutiner som i mycket bygger på traditionella bedömandemallar inom Försvarsmakten. Dessa mallar ger en rätt stereotyp och enformig framställning av hur ett övergripande beslut växer fram. Vi har såväl i detta som i föregående arbeten, studerat en rad litteratur kring strategisk ledning i näringslivet. Denna litteratur ger en bild av att det finns en rad *olika* processer och tankemodeller som kan leda fram till ett strategiskt beslut.

Ett förslag för fortsatt arbete är att studera olika sådana skolor och metoder för analys och beslut inom näringslivet och se hur man kan skapa analogier för insatsstrategiska beslut. Ett sådant arbete skulle kunna ge beslutsfattare inom insatsledning en bättre förståelse för vilka olika processer som leder fram till ett visst övergripande agerande i en insats. Det skulle också ge dem en uppsättning *olika* modeller och tankescheman, som sedan kan tillämpas olika beroende på den konkreta händelsen. Vi anser att operatörens användande av en viss modell för analys och beslut måste förankras i en förståelse för olika processer och inte i ett stelbent användande av en utantilläxa.

Studier av olika typer av organisationer

Litteraturen kring strategisk ledning i näringslivet visar hur en organisation kan anta olika organisationsformer och att beslutsprocesser kan se olika ut i dessa olika organisationsformer. Den mest kända av sådana beskrivningar av organisationsformer är Mintzbergs beskrivning av bl.a. den enkla organisationen, maskinbyråkratin och den diversifierade organisationen.²¹ Dessutom finns ytterligare organisationsformer såsom matrisorganisation respektive nätverk. Vi anser att ett utvecklande av kunskaper om

¹⁶ Bea & Haas, s. 174.

¹⁷ Normann, s. 63 (som sekundärkälla).

¹⁸ Bruzelius & Skärvad, s. 117.

¹⁹ A.st.

²⁰ Normann, s. 62 (som sekundärkälla).

²¹ Se exempelvis Mintzberg m.fl., s. 311 – 479.

sådana olika organisationsformer och en tillämpning på insatsorganisationen vid olika räddningsinsatser skulle vara av stort värde. Operatörer inom räddningsinsatser behöver ha kunskap om och förståelse för hur en insatsorganisation kan utvecklas efterhand, exempelvis från en enkel organisation via en byråkrati med olika funktioner till en diversifierad organisation med flera parallella insatser.

Källor

Offentligt tryck

Hälso- och sjukvårdslag (1982:763)
Polislag (1984:387)
Lag (2003:778) om skydd mot olyckor

Bayerisches Katastrophenschutzgesetz (BayKSG) GVBl 1996, S. 282. Hämtad från <http://www.stmi.bayern.de/imperia/md/content/stmi/service/gesetzeundvorschriften/katastrophgesetz.pdf> (2006-10-25).

Litteratur

(Uppdaterad 2006-10-25)

- Ansoff, Igor & McDonnell, Edward. Implanting strategic management, 2nd edition, Prentice Hall, 1990.
- Bea, Franz Xaver & Haas, Jürgen. Strategisches Management, 4. Auflage, Lucius & Lucius, 2005.
- Beaufre, André. Introduction a la stratégie, Librairie Armand Colin, 1963.
- Beaufre, André. Modern strategi för fred och krig, Prisma 1966.
- Beer, Stafford. Brain of the firm, 2nd edition, John Wiley & Sons, 1995 (ny tryckning).
- Bengtsson, Lars & Skärvad, Per - Hugo. Företagsstrategiska perspektiv, 3: e upplagan, Studentlitteratur, 2005 (4: e tr.).
- Bruzelius, Lars H & Skärvad, Per-Hugo. Integrerad organisationslära, 9: e upplagan, Studentlitteratur, 2006 (2: a tr.).
- Concise Oxford English dictionary. 11th edition, Oxford University press, 2006.
- Das Krisenmanagement des Landes Kärnten – Landesebene. Amt der Kärntner Landesregierung, Österrike, 2005-12-01. Hämtad från <http://www.sicherheit.ktn.gv.at/> (2006-06-22).
- Dealing with Disaster. Brodie Publishing revised 3rd edition, 2001.
- Duden Deutsches Universalwörterbuch. 6. Auflage, Dudenverlag, 2006.
- Dörner, Dieter & Pfeiffer, Erdmut. Strategisches Denken, strategische Fehler, Stress und Intelligenz. In: Sprache & Kognition 11 (2), S. 75 – 90, 1992.
- Einsatzleitung und Führung im Katastrophenschutz. Bayerisches Staatsministerium des Innern. Hämtad från <http://www.stmi.bayern.de/sicherheit/katastrophenschutz/katastrophenschutz/detail/07246/> (2006-10-25).
- Eschenbach, Rolf & Kunesch, Hermann, Strategische Konzepte – Management-Ansätze von Ansoff bis Ulrich, 4. Auflage, Schäffer - Poeschel Verlag, 2003.
- Führung und Leitung im Einsatz – Führungssystem. Feuerwehr-Dienstvorschrift 100, Deutscher Gemeindeverlag, 2003.
- Gomez, Peter. Modelle und Methoden des systemorientierten Managements, Haupt, 1981.
- Graeger, Arvid m.fl. Einsatzpraxis: Einsatz- und Abschnittsleitung – das Einsatz-Führungssystem, Ecomed Sicherheit, 2003.
- Grunder för ledning, generella principer för ledning av kommunala räddningsinsatser, Räddningsverket, 1998.

- Johansson, Per. Effektiv insatsledning, några teoretiska grunder för ledning av polis- och räddningsinsatser, Räddningsverket, 2000.
- Karlöf, Bengt. Affärslivets begrepp och modeller, Svenska Dagbladet, 1995 (2: a tr.).
- Karlöf, Bengt. Strategi i verkligheten, 2: a upplagan, Ekerlid, 1996.
- Karlöf, Bengt. Strategins processer och verktyg, Ekerlid, 2002.
- Karlöf, Bengt. Management – begrepp och modeller, Ekerlid, 2003.
- Klösters, Kurt. Führung in der Feuerwehr, Kohlhammer, 1997.
- Malik, Fredmund. Strategie des Managements komplexer Systeme, 9. Auflage, Haupt, 2006.
- Mintzberg, Henry m.fl. The strategy process – concepts, contexts, cases, 4th edition, Prentice Hall, c 2002.
- Normann, Richard. Skapande företagsledning, Bonnier Alba, 1999 (10: e tr.).
- Nylén, Lars. Polisledning – bedömande och beslutsfattande: Lednings- och fältstaber vid särskild händelse, RPS rapport 1996:7, utkast till reviderad upplaga mars 2004.
- Oxford dictionary of English. 2nd edition, Oxford University press, 2005.
- Svenska Akademiens ordlista, 13: e upplagan, Norstedts, 2006.
- Wessén, Elias. Våra ord - deras uttal och ursprung: Kortfattad etymologisk ordbok, 2: a upplagan, Norstedts, 2003 (12: e tr.).
- Vittrup, Kai. Strategi, 5. udgave, Københavns Politi, 2003.

Räddningsverket, 651 80 Karlstad
Telefon 054-13 50 00, fax 054-13 56 00. www.raddningsverket.se
Beställningsnummer P21-474/07. Fax 054-13 56 05
ISBN 978-91-7253-336-3